

Hessisches Ministerium der Finanzen
Referat III 11
Haushaltsrecht und Haushaltssystematik
Postfach 3180
65021 Wiesbaden

Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e. V.

Wirtschaftsprüferhaus
Tersteegenstraße 14
40474 Düsseldorf
Postfach 32 05 80
40420 Düsseldorf

TELEFONZENTRALE:
+49 (0) 211 / 45 61 - 0

FAX GESCHÄFTSLEITUNG:
+49 (0) 211 / 4 54 10 97

INTERNET:
www.idw.de

E-MAIL:
info@idw.de

BANKVERBINDUNG:
Deutsche Bank AG Düsseldorf
IBAN: DE53 3007 0010 0748 0213 00
BIC: DEUTDE33XXX
USt-ID Nummer: DE119353203

Düsseldorf, 25. August 2021

523/617

ausschließlich per E-Mail: Gerrit.Ruediger@hmdf.hessen.de und
bernd.hollstein@hmdf.hessen.de

Anhörung zum Haushaltsmodernisierungsgesetz HE

Geschäftszeichen H 1006 A – 001 – III 11

Sehr geehrter Herr Dr. Rüdiger,
sehr geehrter Herr Hollstein,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem Entwurf des Haushaltsmodernisierungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Übergang auf einen doppischen Landeshaushalt

Mit dem Entwurf, der als wesentlichen Inhalt die Novellierung der hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO) enthält, soll das doppische Rechnungswesen in der Haushaltsplanung des Landes Hessen etabliert werden. Wir unterstützen das Ziel, eine stärkere Verzahnung zwischen Kameralistik und Doppik zu erreichen.

Ausweislich Ihres Übersendungsschreibens steht „im Zentrum des leistungsbezogenen doppischen Haushalts [...] das Produkt, in dem nach Zwecken gebündelte Aufwendungen und Erträge budgetiert und mit Wirkungskennzahlen verknüpft werden. Durch die neu konzipierte einheitliche und durchgängige Darstellung des Ressourcenverbrauchs auf der Basis von Aufwendungen und Erträgen über den gesamten Haushalt wird dessen Transparenz deutlich erhöht. Der

Seite 2/4 zum Schreiben vom 25.08.2021 an das Hessische Ministerium der Finanzen

erstmalig mögliche Ausweis eines doppischen Gesamtergebnisses für den Kernhaushalt erleichtert außerdem Diskussionen über die finanziellen Auswirkungen politischer Maßnahmen. Ausgehend vom Grundgedanken der Nachhaltigkeit nach Art. 26c der Hessischen Verfassung soll zudem das Anlagevermögen des Landes als doppische Zielgröße erhalten werden.“

Dies klingt zunächst wie die Umstellung auf ein doppisches Haushaltswesen. Idealerweise würden dabei die Haushaltsplanung, Bewirtschaftung sowie Abrechnung nach doppischen Grundsätzen erfolgen. Der Vorschlag in Hessen scheint in seiner Umsetzung jedoch nicht so weit zu gehen. Fraglich ist, welche Konsequenzen und mögliche Probleme sich ergeben können.

Der neugefasste § 1 des LHO-Entwurfs (LHO-E) besagt, dass mit der Ausrichtung der Haushaltswirtschaft auf das doppische Rechnungswesen die Regelung der laufenden Wirtschaftsführung sichergestellt wird. Konsequenterweise führt die LHO-E neben „Einnahmen und Ausgaben“ (anders als im kaufmännischen Bereich verstanden als Ein- und Auszahlungen für den Zufluss oder Abfluss von liquiden Mitteln) die Begrifflichkeiten Erträge und Aufwendungen für das Aufkommen und den Verbrauch von Ressourcen ein.

Andererseits erfolgt der Haushaltsausgleich (wie auch die Schuldenbremse) wohl weiterhin noch kameral. Ohne Ausgleichsverpflichtung auf doppischer Grundlage dient der Jahresüberschuss oder -fehlbetrag lediglich der Information; es wird nicht tatsächlich danach gesteuert. Es könnten also hohe Verluste nach den Standards staatlicher Doppik anwachsen, ohne dass dies Konsequenzen für die Wirtschaftsführung nach sich zieht.

Gleichwohl gibt es laut Gesetzesbegründung einen „doppisch orientierten Ermächtigungsrahmen“. Wenn parallel doppisch und kameral, also zweimal auf unterschiedlicher Grundlage ermächtigt bzw. budgetiert wird, dürfte dies jedoch zwangsläufig zu Widersprüchen führen.

Es wird mit zwei nicht kompatiblen Investitionsbegriffen gearbeitet: einmal doppisch, einmal kameral. So führt die Gesetzesbegründung zu § 24 LHO-E beispielsweise aus, dass es „dadurch [...] zu erheblichen Abweichungen zwischen den doppischen und kameralen Investitionen [kommt], da z.B. Zuwendungen für Investitionen Dritter in der kameralen Ordnung der Hauptgruppe 8 zuzuordnen sind, während sie aus doppischer Sicht nicht aktiviert werden können, sondern im Jahr der Bewilligung als Aufwand darzustellen sind.“ Verwerfungen sind insbesondere bei größeren Entwicklungsvorhaben – laut Gesetzesbegründung sog. Projekte, die wie einzeln zu veranschlagende Investitionen behandelt werden – zu erwarten, bei denen es sich regelmäßig nicht um aktivierungsfähiges

Seite 3/4 zum Schreiben vom 25.08.2021 an das Hessische Ministerium der Finanzen

Anlagevermögen handeln wird. Denselben Begriff „Investition“ für unterschiedliche Inhalte zu verwenden, wird eine große Herausforderung für die Nutzer der Informationen darstellen.

Unklar ist, wie das System eine generationengerechte Steuerung gewährleisten soll. Die Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben sagt nichts über die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft aus. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit fordert, dass in einer Periode nur so viele Ressourcen verbraucht werden, wie auch erwirtschaftet werden können. Ein doppischer Ergebnishaushalt erfasst die beiden Größen Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen als Aufwendungen und Erträge. Sind Aufwendungen regelmäßig höher als Erträge, wird per Definition auf Kosten künftiger Generationen gelebt.

Die LHO-E sieht lediglich vor, dass „alle Erträge der Deckung aller Aufwendungen dienen“ (Grundsatz der Gesamtdeckung in § 8); es gibt aber keine Anforderung, dass die Erträge im Gesamtergebnisplan mindestens die Aufwendungen im Gesamtergebnisplan decken müssen (Ausgleich des Gesamtergebnisplans).

Nach § 10 Abs. 1 LHO-E hat die Landesregierung ihren Gesetzesvorlagen an den Landtag einen Überblick über die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft beizufügen (die LHO verwendet Präsens, aber es ist vermutlich als Verpflichtung zu verstehen). Laut Gesetzesbegründung umfasst die Gesetzesfolgenabschätzung sowohl die kamerale als auch die doppelte Sicht. Dies geht aus dem Gesetzeswortlaut, der unverändert aus der geltenden LHO übernommen wurde und lediglich von Ausgaben – und nicht Aufwendungen – spricht, nicht explizit hervor.

Der Gesetzesentwurf setzt auf eine freiwillige Berücksichtigung von doppelten Erkenntnissen im Rahmen der Haushaltsführung. Um dies zu erreichen, müssen diese Informationen vorliegen. Die Novellierung nimmt also einen wichtigen ersten Schritt in die richtige Richtung, ohne jedoch den ganzen Weg zu gehen. Es besteht die Gefahr, dass das Angebot, die doppelten Informationen zu nutzen, nicht angenommen wird. Damit diese nicht zu Zahlenfriedhöfen mutieren, bleibt zu hoffen, dass das Endziel eines doppelten Haushaltsausgleichs weiterhin verfolgt wird und künftig mit einer weitergehenden Novellierung der LHO zu rechnen ist.

Seite 4/4 zum Schreiben vom 25.08.2021 an das Hessische Ministerium der Finanzen

Feststellung im Rahmen des Rechenschaftslegungsprozesses

Die Feststellung des Jahresabschlusses ist der Rechtsakt, mit dem der aufgestellte Jahresabschluss für verbindlich erklärt wird. Der Jahresabschluss wird rechtswirksam. Bei privatrechtlichen Unternehmen obliegt die Feststellung dem Aufsichtsrat oder den Gesellschaftern. Voraussetzung dafür, dass festgestellt werden kann, ist die vorherige Prüfung durch einen unabhängigen Dritten. Entsprechendes gilt für die Billigung des Konzernabschlusses.

Für Gebietskörperschaften findet sich in Deutschland sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene ein entsprechender Ablauf: Aufstellung von Haushaltsrechnung/Jahresabschluss durch die Landesregierung oder die Gemeinde, Rechnungsprüfung durch eine öffentliche Prüfungseinrichtung (Rechnungshof oder kommunales Rechnungsprüfungsamt) und Entlastung sowie Feststellung durch die Bürgervertretung (Landtag oder Gemeinderat).

Auffällig ist, dass im hessischen Recht (§ 81 LHO-E) keine solche Aufgabentrennung vorgesehen ist, sondern der Rechnungshof als Prüfungsinstanz gleichzeitig die Feststellung des Abschlusses vornimmt.

Für einen Austausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Melanie Sack

Dr. Viola Eulner, WP StB
Fachreferentin