

Ein Konzept zur Entschuldung, Transparenz und zur Revitalisierung der Kommunen

Runter vom Schuldenberg

Die ausufernde Staatsverschuldung gefährdet die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Mit dem Positionspapier "Runter vom Schuldenberg", das vom Beirat des Institutes für den öffentlichen Sektor verfasst wurde, soll vor allem der Abbau der aufgelaufenen Altschulden in die öffentliche Diskussion rücken und Lösungsansätze gezeigt werden. Von Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Dr. Bernd Lüthje und Prof. Dr. Hannes Rehm

Haushaltszeitung. Die existenziellen Langfristwirkungen einer in der Vergangenheit permanent steigenden Staatsverschuldung haben die westlichen Industriestaaten mit der Finanzkrise aus dem Jahr 2008 und ihrer Fortsetzung in den folgenden Jahren über die Wirkungsmechanismen des Kapitalmarktes in die ökonomische Realität zurückgeholt. Politisches (Krisen-) Handeln in Europa ist seit geraumer Zeit maßgeblich durch das Problem der Staatsverschuldung geprägt. Deutschland weist offiziell in den öffentlichen Haushalten bzw. in der Finanzstatistik mehr als zwei Billionen Euro allein an Kapitalmarktschulden aus – das sind mehr als 80 Prozent des BIP – und zahlt hierfür gegenwärtig (2010) 65 Mrd. Euro Zinsen, und das bei einem sehr niedrigen Zinsniveau. Die tatsächlichen Schulden unter Einbeziehung der impliziten Staatsschulden, u.a. in Form von Pensionsverpflichtungen, betragen weit mehr als das Dreifache. Die inzwischen erreichte Höhe der tatsächlichen Schulden und deren Intransparenz führen zu einer Gefährdung des demokratischen Gemeinwesens. Dies schlägt sich u.a. auf Staatsebene in einer zunehmenden Aushöhlung des Budgetrechts und auf kommunaler Ebene in der weitgehenden Erstarrung der kommunalen Selbstverwaltung nieder.

Von daher wird man dem real existierenden Verschuldungsproblem und seinen ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen nicht gerecht, wenn man es weiterhin – wie bisher –

nur auf Teilaspekte begrenzt. Verschuldung und öffentliche Ressourcenverwendung auf der Grundlage eines überkommenen, intransparenten kameralen Haushalts- und Rechnungswesens analysiert und steuert, und die weitgehende Handlungsunfähigkeit der Kommunen außer Acht lässt. Die Fortsetzung eines derartigen Umgangs mit dem Verschuldungsproblem verschleiert und verschärft die tatsächlichen Schwierigkeiten zu Lasten zukünftiger Generationen – aber auch der Heutigen. Notwendige tragbare und glaubwürdige Lösungen werden über diesen Weg nicht erschlossen,

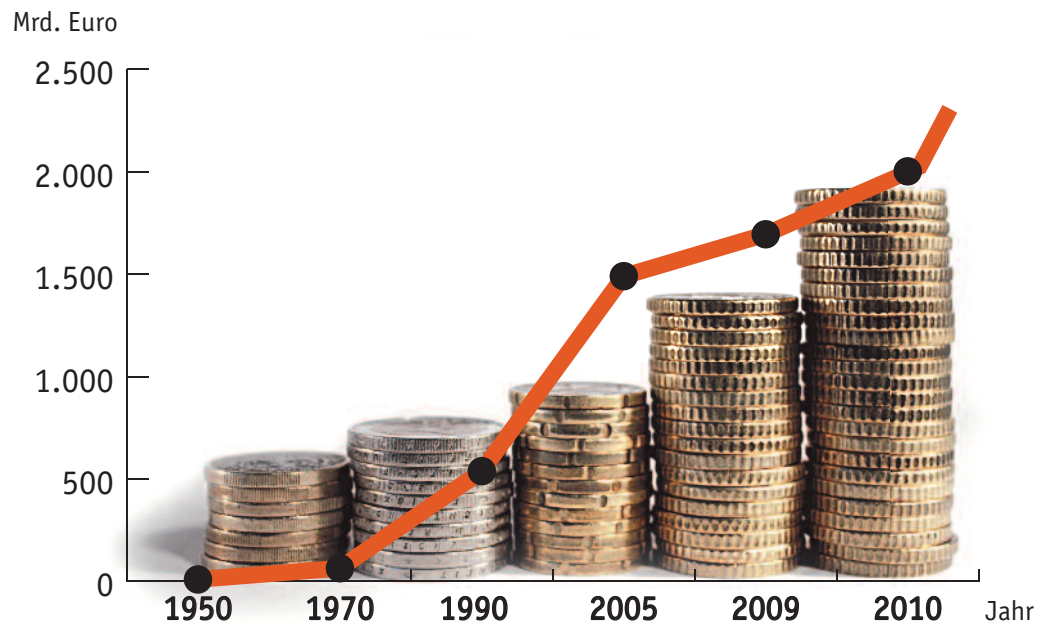
geschweige denn realisierbar. Getragen von dieser Erkenntnis und Sorge um die zukünftige Entwicklung hat im Dezember 2011 für und im Namen des von KPMG finanzierten "Instituts für den öffentlichen Sektor", dessen Beirat, unterstützt durch das Institut, das Positionspapier "Runter vom Schuldenberg – Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik" erarbeitet

Lösung des Schuldenproblems

Das Papier enthält einen 8-Punkte-Plan zur konkreten Lösung des Schuldenproblems. Die Schuldenbremse

muss in ihrer Struktur und Wirkung gestärkt werden. Hierzu gehören u.a. das sofortige Einsetzen (ab 01.01.2013), die Tilgung unvermeidbarer neuer Kredite im Folgejahr (mit Ausnahme bei Neuverschuldung aufgrund von Naturkatastrophen und Notsituationen) sowie die Umstrukturierung von Haushaltsplanung und -rechnung zu mehr Transparenz. Das Vorziehen der Schuldenbremse und der Ausbau deren Wirkung soll flankierend durch ein gerechtes Maßnahmenpaket gestützt werden.

Fortsetzung auf Seite 8 >>



In den vergangenen Jahren stiegen die Schulden der öffentlichen Haushalte überproportional an. Und die Tendenz hält an: Allein der Bund will von 2011 bis 2015 über 100 Milliarden Euro an neuen Krediten aufnehmen.

Grafik: HZ, Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland

BUNDESKONGRESS . . .
 . . . **Haushalt und Finanzen**
 "Instrumente einer nachhaltigen Konsolidierung"

Jetzt vormerken: 21. Juni 2012!

andel's Hotel Berlin,
 Landsberger Allee 106, 10369 Berlin

Weitere Informationen unter www.haushalt-modern.de

Schirmherrschaft
 Innenministerium Baden-Württemberg



Kooperationspartner
 Deutscher
 Städtetag

Medienpartner
 HAUSHALTSZEITUNG

Eine Veranstaltung des
 Behörden Spiegel

« Fortsetzung von Seite 7

Schuldenmanagement und Schuldenabbau sind bei einer durch Umwandlung der Finanzagentur neu zu schaffenden "Deutschen Finanzagentur" zu zentralisieren. Ihr ist für die Zinszahlungen auf die Altschulden der einzelnen Gebietskörperschaften jeweils ein Zugriffsrecht auf deren Steueraufkommen einzuräumen.



Die Altschulden von Bund und Ländern sollen schrittweise in jeweilige Anteile an einer Gesamtschuld umgewandelt werden, die gegenüber den Gläubigern formal zu einer Bundes-schuld wird. Die Tilgung und damit die Durchbrechung der bisherigen "Verewigung" soll durch die eingesparten Zinszahlungen und zusätzlich durch anfangs 0,2 Prozent bis maximal zwei Prozent des BIP erfolgen. Dies bedeutet, dass faktisch die durch die Progressionswirkung der Einkommenssteuer "heimliche Steuererhöhung" für den sukzessiven Schuldenabbau verwendet werden soll. Entsprechend würden die in der Vergangenheit üblichen Korrekturen durch Steuersenkungen entfallen. Hiermit lässt sich der vollständige Schuldenabbau unter Verzicht von Steuersenkungen sozialverträglich innerhalb einer Generation ermöglichen.

Um den Bund und die Länder auf Dauer zur Einhaltung dieser Strategie zu disziplinieren, sollen im Grundgesetz für den Fall des Verstoßes geeignete Sanktionen institutionalisiert werden; sie reichen bis zur Verpflichtung von Neuwahlen, wobei der neuen Regierung der bisherige Regierungschef und der Finanzminister nicht mehr angehören dürfen. Für die Gemeinden werden analoge Regelungen empfohlen, wobei die Schulden der Gemeinden mit denen des jeweiligen Landes zu konsolidieren sind.

Institutionelle Transparenz

Um die zukünftigen Herausforderungen und einen neuen Umgang mit öffentlichen Ressourcen und mit dem Schuldenproblem überhaupt in den Griff zu bekommen, bedarf es einer institutionellen Transparenz über Ressourcenbedarf, Ressourcenverbrauch, Vermögen und Schulden. Hiermit befasst sich das dritte Kapitel unter Einbeziehung von Inflation. Letztere wird als Lösungsalternative für das Schuldenproblem abgelehnt. Sie führt zu ei-

ner "kalten Enteignung" der Steuerzahler mit all ihren negativen Effekten. Vor allem ist sie nicht vereinbar mit der vom Staat geforderten und geförderten individuellen Altersvorsorge über das Ansparen von Geldvermögen.

Institutionelle Transparenz und institutionelle Sanktionen im Rahmen des skizzierten Schuldenabbauprogramms gehören zusammen. Erstere ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit der festzulegenden Sanktionen. Sie ist weniger instrumentell zu begreifen, sondern vielmehr als wesentlicher Bestandteil von Demokratie. Die Abgeordneten im Bundestag und in den Länderparlamenten, die Vertreter in den Stadtparlamenten, die Entscheidungsträger der Exekutive, die Bürger, die Medien und die Öffentlichkeit eines demokratischen Gemeinwesens haben einen Anspruch auf den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Informationen über den finanzwirtschaftlichen Zustand, insbesondere über die tatsächliche Verschuldung ihrer Gebietskörperschaft. Dies gilt für die EU-Ebene, die Bundes- und Länderebene sowie für die Kommunen gleichermaßen.

Das klassische kamerale Haushalts- und Rechnungswesen kann diesen Anspruch nicht erfüllen. Wichtige Größen werden gar nicht oder nur unzureichend erfasst und dokumentiert. So werden weder der gesamte Ressourcenverbrauch noch die vollständigen Kapitalmarktschulden (explizite Schulden), geschweige denn die gesamten Schulden (explizite und implizite Schulden) ausgewiesen.

Verpflichtungen für zukünftige Pensionszahlungen und Beihilfen – der größte Block der impliziten Schulden – aber auch Garantien und Bürgschaften, wie sie z.B. auf Bundesebene in großem Umfang im Rahmen der Finanzkrise eingegangen wurden, bleiben in der Haushaltsplanung und Rechnungslegung völlig unberücksichtigt. Die Vernachlässigung derartiger Größen führt nicht nur zu falschen Entscheidungsgrundlagen und zu einer Irreführung der Öffentlichkeit, sondern setzt faktisch auch das Budgetrecht der Legislative in wesentlichen Teilen außer Kraft.

Über die Doppik hinaus

Diese Intransparenz gilt grundsätzlich auch für die Einhaltung der jüngst

eingeführten kamerale Schuldenbremse. Sie erfasst nur einen Teil des Gesamtproblems und verhindert nicht, dass der angestrebte Rückgang der expliziten Neuverschuldung möglicherweise durch eine verdeckte Neuverschuldung (über-)kompensiert wird. Die Einhaltung der Schuldenbremse erfordert mindestens einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt, den es gilt durch eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einzuführen.

Angesichts der Unzulänglichkeiten und der Intransparenz des klassischen kamerale Haushalts- und Rechnungswesens fordert das Positionspapier, auf allen drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen die vom Gesetzgeber 2010 durch Novellierung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) geschaffene Möglichkeit zur "staatlichen Doppik" konsequent zu nutzen.

Vollständige Erfassung

Notwendig ist ein Haushalts- und Rechnungswesen, das konkret erkennen lässt, inwieweit die in jedem Haushaltsjahr verbrauchten öffentlichen Ressourcen auch erwirtschaftet werden. Denn die Gewährleistung einer verbal allseits geforderten Generationengerechtigkeit und die Vermeidung einer "heimlichen Neuverschuldung" werden praktisch nur durch ein auf "Periodengerechtigkeit" ausgerichtetes Haushalts- und Rechnungswesen sichtbar. Sie ist real dann gegeben, wenn die Aufwendungen und Erträge ausgeglichen sind.

Gefordert wird eine integrierte Verbundrechnung mit einer Vermögensrechnung, die Schulden und Vermögen vollständig erfasst, einer Erfolgsrechnung, die alle Aufwendungen und Erträge dokumentiert sowie mit einer alle Einnahmen und Ausgaben erfassenden Finanzrechnung. Dieses System, das inzwischen in zahlreichen Kommunen und auf Staatsebene auch in einigen Ländern (Hamburg, Hessen, partiell in Bremen, NRW und Sachsen) praktiziert wird, lehnt sich an das kaufmännische Rechnungswesen auf Basis der Doppik an, geht aber konzeptionell darüber hinaus. So unterscheidet es – im Gegensatz zum privaten Unternehmen – nicht zwischen Ansätzen und methodischem Vorgehen bei der Planung (Haushaltsplanung) und Rech-

Die Autoren:

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus,
Dr. Bernd Lüthje und Prof. Dr.
Hannes Rehm wollen mit dem
Positionspapier den öffentlichen
Diskurs anregen und die öffentli-
che Verschuldung sowie deren
Folgen transparent darstellen.

Fotos: HZ/Archiv, LEG NRW GmbH, Danetzki

nungslegung. Die Ergebnisrechnung entspricht im Aufbau und Konzeption dem Ergebnishaushalt, die Finanzrechnung dem Finanzhaushalt und die Vermögensrechnung der Plan-Vermögensrechnung (sofern erforderlich). Ein weiterer Unterschied liegt in der Integration der Finanzrechnung/ des Finanzhaushalts (vereinfacht ausgedrückt entspricht diese der klassischen Kameralistik) in das Gesamtsystem.

Allerdings bleibt auch ein derartiges System für die Kernverwaltung unvollständig, wenn nicht die dezentralen, rechtlich weitgehend verselbständigten Einheiten, insbesondere öffentliche Unternehmen, einbezogen werden. So ist in zahlreichen Gebietskörperschaften ein großer Teil der Schulden auf öffentliche Unternehmen ausgegliedert, während die Kernverwaltung ein geringes Verschuldungsniveau ausweist. Erst ein konsolidierter Gesamtabschluss liefert die notwendigen Informationen über eine Gebietskörperschaft als Ganzes, unabhängig von der jeweiligen Organisationsstruktur. Dieses Problem zeigt sich sowohl auf der Staatsebene, als auch bei den Kommunen.

Schließlich verweist das Papier im Zusammenhang mit einem hohen Bedarf an neuem Wissen und an qualifiziertem Personal für die notwendigen Reformen auf ein erhebliches Forschungs- und Qualifizierungsdefizit im Wissenschaftsbereich. Auch hier liegt ein dringender Handlungsbedarf.

Revitalisierung der Kommunen

Ausgehend von der Kommune als Basis des demokratisch verfassten Staates geht es im 4. Kapitel des Positionspapiers darum, dass diese Basis faktisch ihre Funktionen im demokratischen Gemeinwesen nicht mehr erfüllen kann. Die kommunale Selbstverwaltung ist weitgehend abgeschafft. Der ganz überwiegende Teil der kommunalen Aufgabenwahrnehmung unterliegt nicht mehr den kommunalen Entscheidungen vor Ort. Aufgrund des Finanzierungs- und Zuwendungssystems, der damit verbundenen Verschiebung von Aufgaben und Ausgabenverantwortung zu Lasten der Kommunen und der Tatsache, dass zahlreiche Gemeinden im Rahmen ihrer Haus-

haltsnotlage wesentliche Haushaltsrechte der Kommunalaufsicht abtreten mussten, ist die Kommunalpolitik weitgehend handlungsunfähig. Dies ist umso problematischer, da die eingangs skizzierten großen gesellschaftlichen Herausforderungen unmittelbar in die Kommunen hineinwirken und von diesen mitgetragen werden müssen.

Allerdings sind die Kommunen an dieser Entwicklung nicht schuldlos. So wurden nicht selten kurzfristige Möglichkeiten zur Erschließung von Zuwendungen genutzt, ohne die längerfristigen Folgekosten mit in die Entscheidungen einzubeziehen. Aus politischer Opportunität heraus hat man den Bürgern nicht die volle finanzielle Belastung zumuten wollen und sich in die erwähnte Abhängigkeit des Kapitalmarktes begeben. Die Dramatik der hierdurch eingetretenen Situation zeigt sich an der Verwendung und Entwicklung der Kassenkredite. Diese werden zunehmend eingesetzt, um langfristige Deckungslücken zu überbrücken. Sie sind von etwa fünf Milliarden Euro (1997) auf 44 Milliarden Euro in 2011 gestiegen. Inzwischen hat eine Reihe von Ländern zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an Handlungsfähigkeit ihrer Kommunen Entschuldungsprogramme für Kommunen aufgelegt, da auch hier der Schuldenfall mit den bisherigen Denk- und Handlungsmustern nicht zu entkommen ist.

Die kommunalen Steuereinnahmen werden durch die Gewerbesteuer (deren Anteil am gesamten kommunalen Steueraufkommen lag in 2010 bei rund 40 Prozent), dem gemeindlichen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer (35 Prozent) und dem Aufkommen aus der Grundsteuer (15 Prozent) geprägt. Abgesehen von den erheblichen systematischen Bedenken gegen die Gewerbesteuer ist deren Aufkommen in hohem Maße konjunkturabhängig. Dies verleitet die Gemeinden auch zu einem prozyklischen Haushaltsgebaren. Der jüngste Versuch, durch die Gemeindefinanzreform zu Änderungen des kommunalen Steuersystems im Sinne einer größeren Bedarfsgerechtigkeit zu kommen, ist im Sommer 2011 gescheitert.

Eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik ist unter Berücksichtigung der auch für den öffentlichen Sektor gel-

tenden Ressourcenknappheit auf die Bedürfnisse des Gemeinwesens auszurichten. Die Abstimmung von verfügbaren Ressourcen und Bedürfnissen ist nicht von der Politik autonom vorzunehmen, sondern durch Einbeziehung der Bürger unter Einführung neuer Instrumente und Verfahren in einem öffentlichen Diskurs durchzuführen. Nur so lässt sich wieder Vertrauen aufbau-

» Die Kommunen sollten die Krise ihrer Finanzen als Chance begreifen, grundsätzliche Weichenstellungen der Steuerung des kommunalen Handelns einzuleiten, um die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung abzusichern und spätere Generationen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren.«

en und nur so kann die notwendige Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung gelingen.

Das Positionspapier fordert neben der Anwendung des 8-Punkte-Programms zum Schuldenabbau auch für die Kommunen die Umsetzung weiterer Maßnahmen. Hierzu zählen u.a. die Implementierung eines Risikomanagement, eine konsequentere Anwendung des Kostendeckungsprinzips für die Abgabe kommunaler Leistungen und eine Revitalisierung des Konnexitätsprinzips.

Die Kommunen sollten die Krise ihrer Finanzen als Chance begreifen, grundsätzliche Weichenstellungen der Steuerung des kommunalen Handelns einzuleiten, um die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung abzusichern und spätere Generationen vor übermäßigen Belastungen zu bewahren.

Es gibt für die Entschuldung von Gebietskörperschaften anschauliche und nachahmenswerte Beispiele, wie etwa die Kommune Rednitzhembach. Sie ist nach einem konsequenten Entschuldungsprogramm seit fast zwei Jahrzehnten schuldenfrei und verfügt inzwischen über Rücklagen in Millionenhöhe. Die letzte Erhöhung der Wasser bzw. Abwassergebühren und der kommunalen Steuern datiert aus dem Jahr 1992. Was verantwortlich agierende Personen in Politik und Verwaltungen "im Kleinen" ermöglichen, darf im größeren Stil nicht länger verhindert werden.



Deckblatt der Studie: Das Positionspapier "Runter vom Schuldenberg" kann beim Institut für den öffentlichen Sektor in gedruckter Fassung bestellt oder auch unter www.publicgovernance.de als PDF in einer Kurz- und Langfassung heruntergeladen werden.