

FISK-Workshop: „Verschuldungskonzepte und Abbildung im österreichischen Haushaltsrecht

# Relevanz von Nettoverschuldungskonzepten für die Wirtschaftspolitik

Prof. Dr. Dennis Hilgers | [dennis.hilgers@jku.at](mailto:dennis.hilgers@jku.at)

**FISKALRAT**

*Austrian Fiscal Advisory Council* ■

# Überblick

Problemfelder

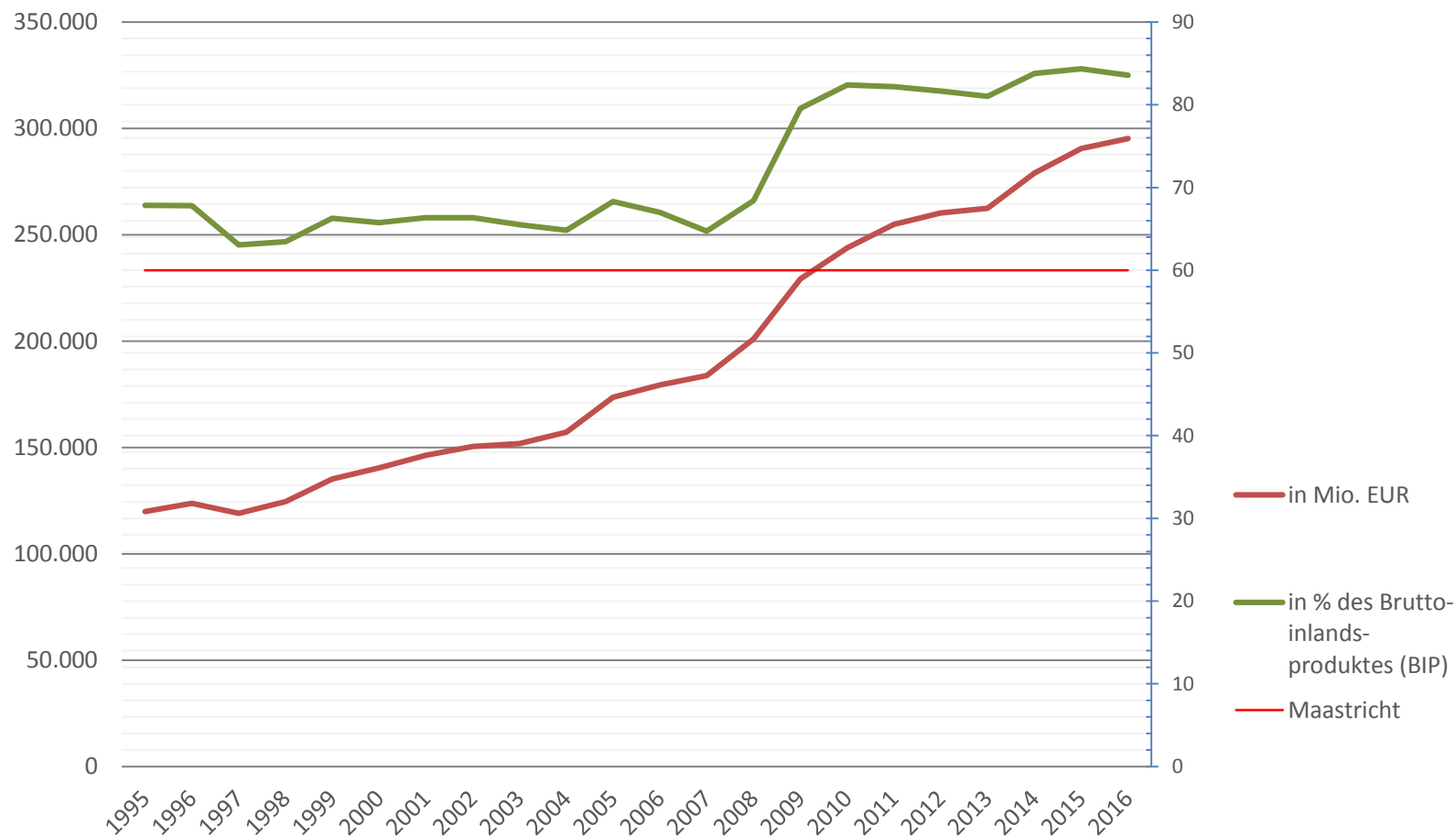
## 1. Entwicklung und Höhe der Schulden generell

## 2. Messung von Staatsverschuldung:

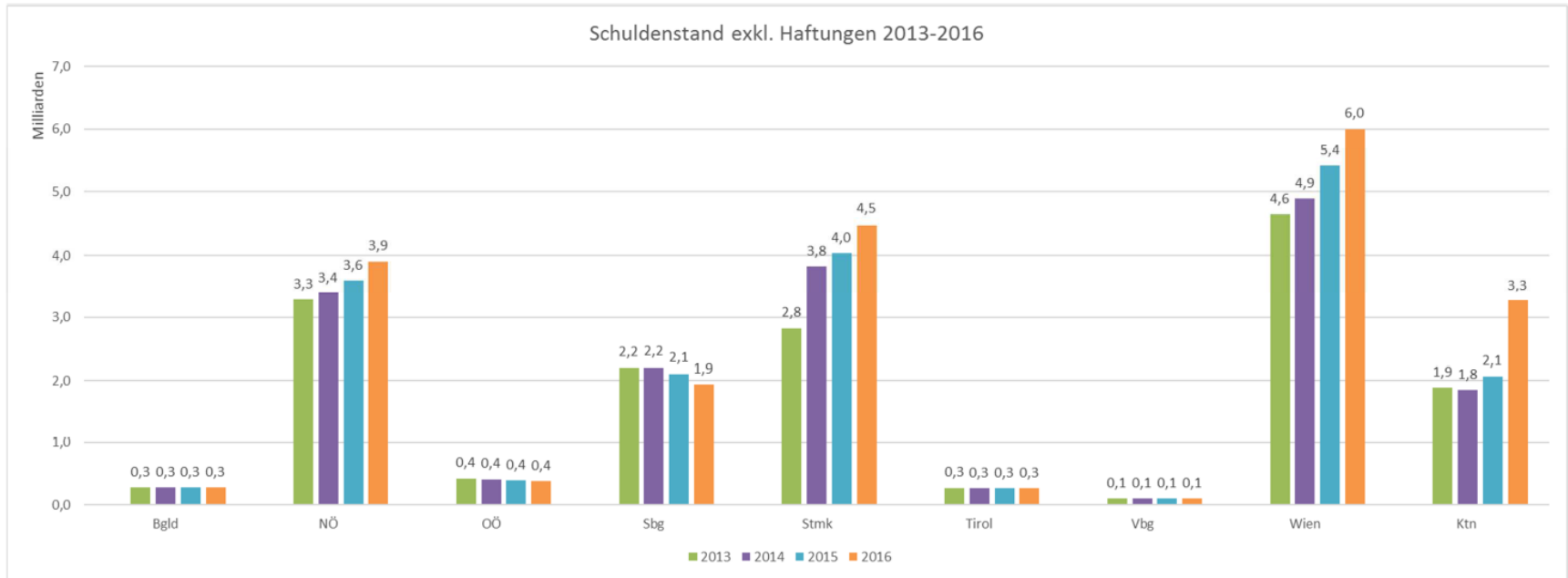
- Ressourcenverbrauch
- Implizite Schulden
- Schulden in dezentralen Einheiten

## 3. Das EPSAS Projekt

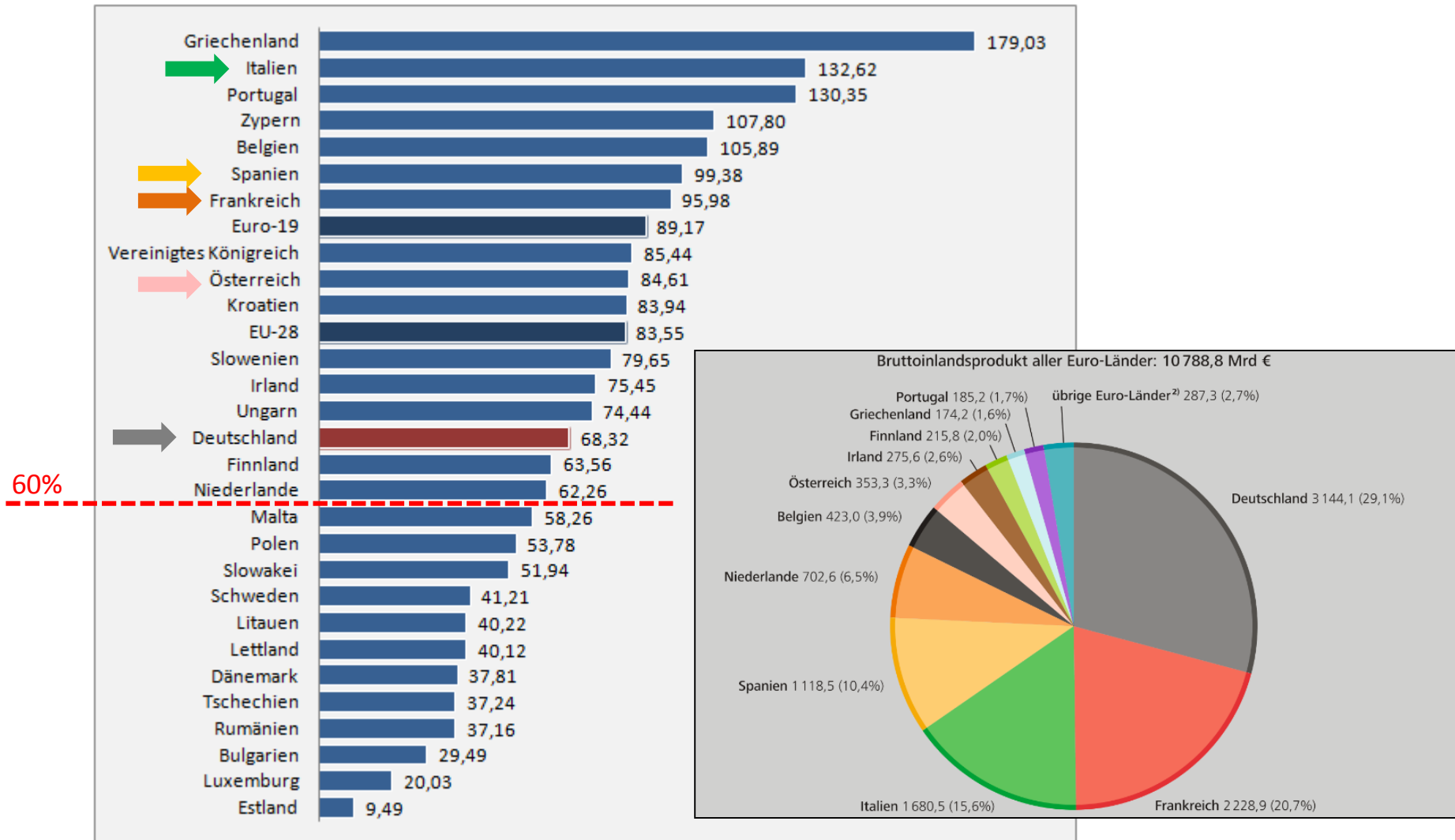
# Staatsverschuldung in Österreich



# Bundesländer: Finanzschuldenstand-Entwicklung 2013-2016



# Staatsverschuldung in Europa (in Prozent des BIP)



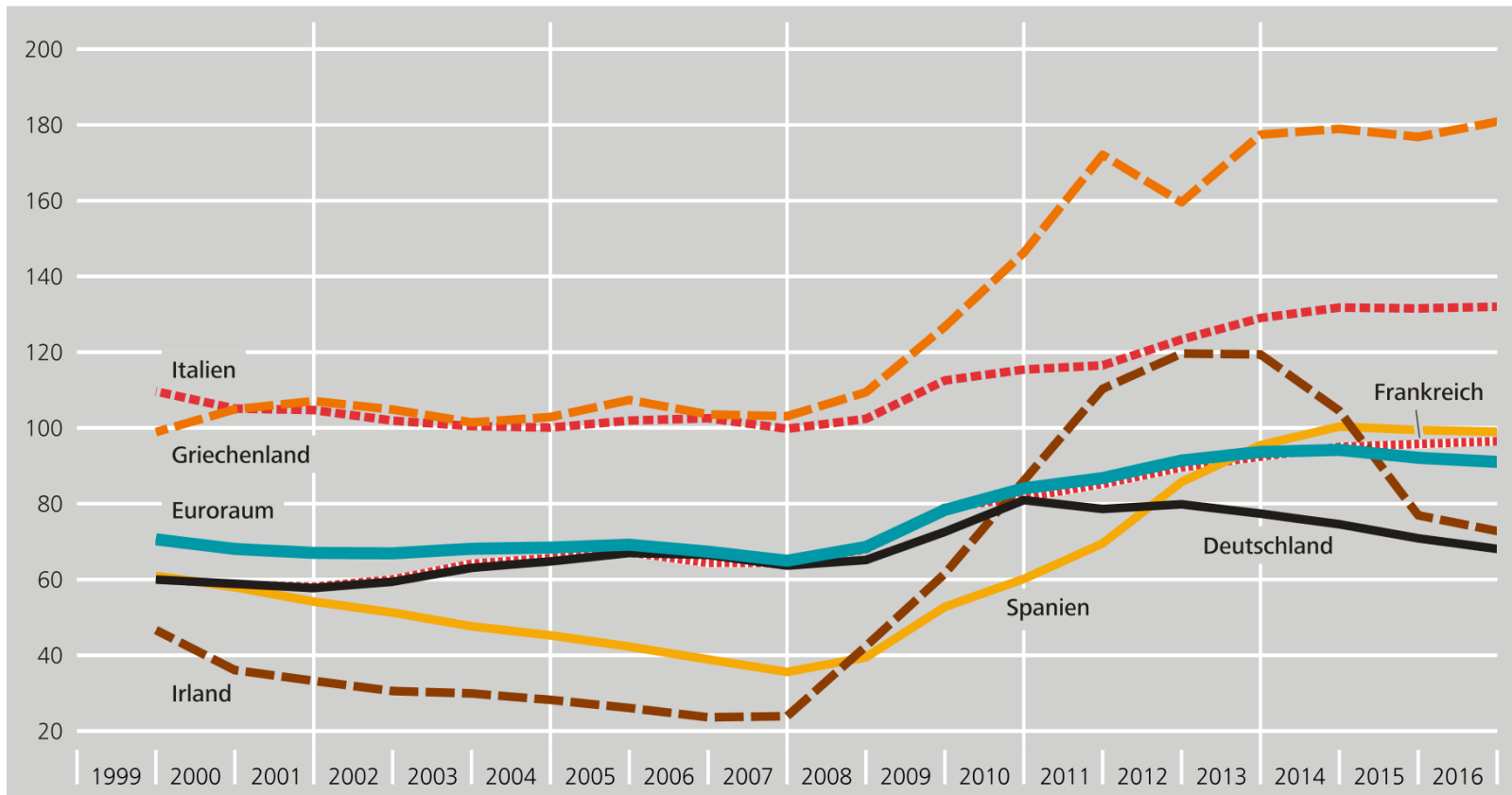
**Staatsverschuldung der EU-Länder zum 31.12.2016 nach Maastricht-Vertrag im Vergleich (in Prozent des BIP)**

Eigene Darstellung (Daten entnommen aus: Eurostat, Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten (gov\_10dd\_edpt1))

# Staatsverschuldung in Europa (in Prozent des BIP im Zeitablauf)

## Staatsverschuldung\* im Euroraum

Jahresendwerte, in % des jeweiligen BIP



Quelle: Europäische Kommission, AMECO-Datenbank. Die hier verwendete Angabe der Europäischen Kommission zum Schuldenstand im Euroraum insgesamt enthält auch die Kreditvergabe zwischen Euro-Staaten. \* Gemäß Maastricht-Abgrenzung (umfasst Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen).

Deutsche Bundesbank

20 Feb 2018

# Wie deutsche Städte mit Schulden Geld verdienen

4

Empfehlen

Twittern

0

G+1

Drucken

Versenden

Vorlesen

Schriftgröße

Kommentieren



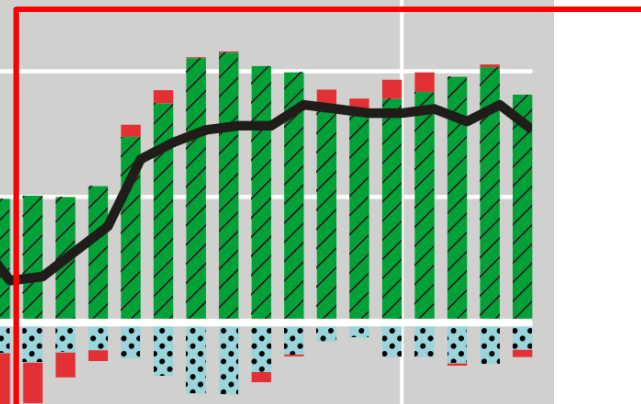
Bild: APA/BARBARA GINDL

**Besonders ausländische Banken drängen mit Negativzinsen in den Markt, für tief verschuldete deutsche Städte ist das ein Segen. Experten warnen aber vor Risiken.**

13.06.2016 | 11:46 | (DiePresse.com)

Viele deutsche Städte stecken tief im Schuldensumpf, manch ein Kämmerer steht sogar mit Milliardensummen in der Kreide. Normalerweise sind die Zinslasten enorm. Doch momentan stehen in etlichen Finanzverwaltungen die Dinge Kopf: Statt Zinsen zu fordern, bieten einige Banken Kommunen Geld für die Kreditaufnahme. Besonders ausländische Banken drängen mit Negativzinsen in

komponenten

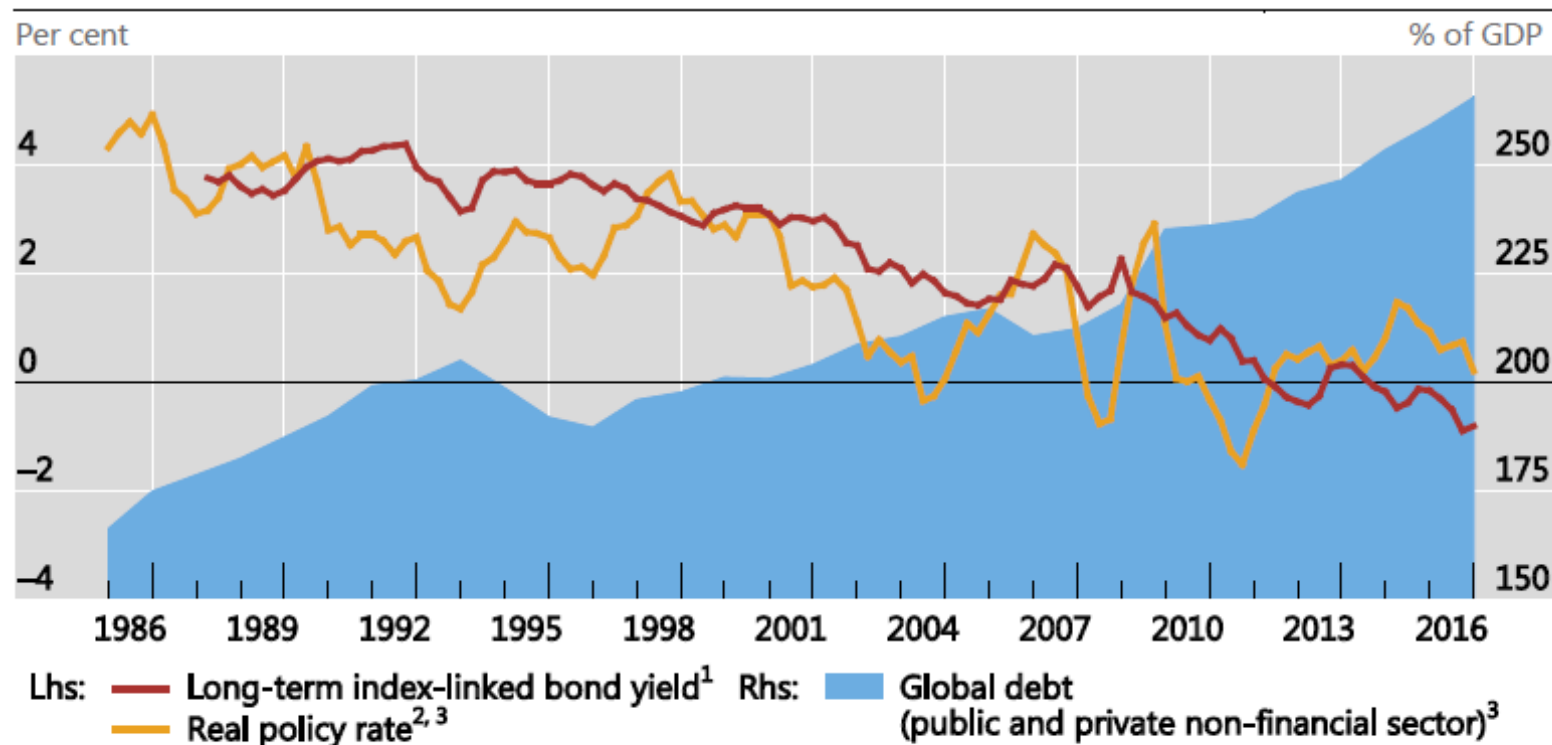


2014 2015 2016 2017

ai, August und November.

20 Feb 2018

# Zins- und Schuldenentwicklung weltweit



<sup>1</sup> From 1998, simple average of France, the United Kingdom and the United States; otherwise only the United Kingdom. <sup>2</sup> Nominal policy rate less consumer price inflation. <sup>3</sup> Aggregate based on weighted averages for G7 economies plus China based on rolling GDP and PPP exchange rates.

Sources: IMF, *World Economic Outlook*; OECD, *Economic Outlook*; national data; BIS calculations.



BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS



# Überblick

## Problemfelder

1. Entwicklung und Höhe der Schulden generell
- 2. Messung von Staatsverschuldung:**
  - Ressourcenverbrauch
  - Implizite Schulden
  - Schulden in dezentralen Einheiten
3. Das EPSAS Projekt

# Konzepte der Messung von Verschuldung I

## Volkswirtschaftliches Konzept (aus Kameralistik)

**1) Explizite Schulden:** Ausgewiesene Geldschulden

**2) Implizite Schulden:** Nicht ausgewiesene Schulden

(z.B. in Form von Pensionszusagen an Beamte, Bürgschaften und Garantien, Haftungen, Schulden/Schattenhaushalte in „Extrahaushalten“)

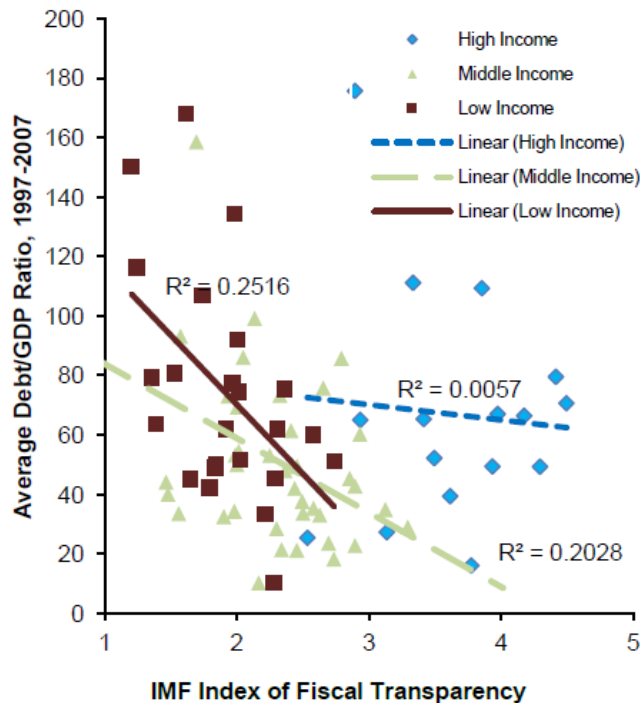
**Problem 1:** Implizite Schulden werden mittel- bzw. langfristig zu expliziten Schulden, führen zu Steuererhöhungen, oder aber werden als vom Staat zwar als eingegangene, aber nicht in voller Höhe zu erfüllende Verbindlichkeit angesehen.

**Problem 2:** BIP-Konzepte (Relation (explizite Verschuldung/Wirtschaftsleistung) für Schuldenbremse und -tragfähigkeit zunehmend weniger akzeptiert.

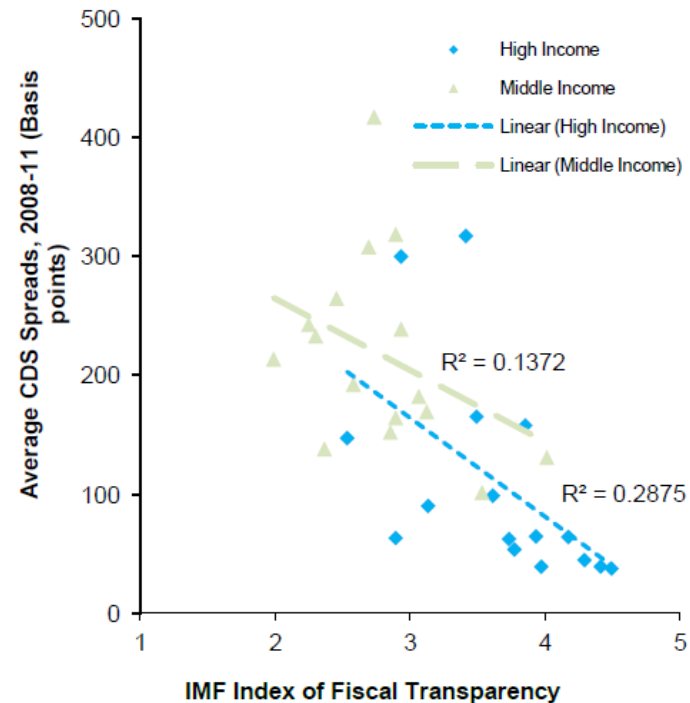
# Transparenz der Staatsfinanzen: **Makroökonomische Dimension**

Transparenz und Höhe der Staatsverschuldung und Zinssätze korrelieren

a. Fiscal Transparency & Government Debt



b. Fiscal Transparency & CDS Spreads



## Fiskalische Risiken:

**Die (mangelnde) Finanzberichterstattung ist (mit)verantwortlich für die Erhöhung der Schulden während der Finanzkrise**

- **23%** Prozent der Erhöhung kann durch **unvollständige Information** erklärt werden
- **37%** kann durch Schätzfehler, und **mangelnde Abbildung makroökonomischer Veränderungen** erklärt werden.



# Konzepte der Messung von Verschuldung II

## Betriebswirtschaftliches Konzept (Kaufmännischer Ansatz: Doppik)

### 1) Explizite Schulden: Ansatz, Ausweis und Bewertung von gewissen Verbindlichkeiten

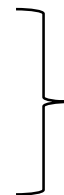
- Verbindlichkeiten im Fremdkapital (FK)  
(Staatsschulden aut Maastricht (Statistik): **Bruttoverschuldung**)

### 2) Implizierte Schulden:

- **Rückstellungen im Fremdkapital:** Ansatz, Ausweis und Bewertung von ungewissen Verbindlichkeiten Bestehen Höhe ungewiss sind, aber Erwartung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit
- **Ressourcenverbrauch (Unterlassene Instandhaltung)**  
(Wenn Substanzerhalt nicht das Ziel/möglich ist)
- **Konzernsicht: Explizite Schulden** in Töchtern/Beteiligungen, die die Mutter betreffen
- **Konzernsicht: Implizite Schulden** in Töchtern/Beteiligungen, die die Mutter betreffen

### 3) Vermögen: Ansatz, Ausweis und Bewertung von Staatseigentum im Kern/Konzern

- **Finanzvermögen** des Staats
- **Anlagevermögen** des Staats
- **Immaterielle Vermögenswerte** des Staats
- **Beteiligungsvermögen** des Staats



|  |
|--|
| <p><b>Statistik:</b><br/> <b>Nettoverschuldung</b><br/>         =<br/> <b>Bruttoverschuldung</b><br/>         -<br/> <b>Vermögen</b></p> |
|--|

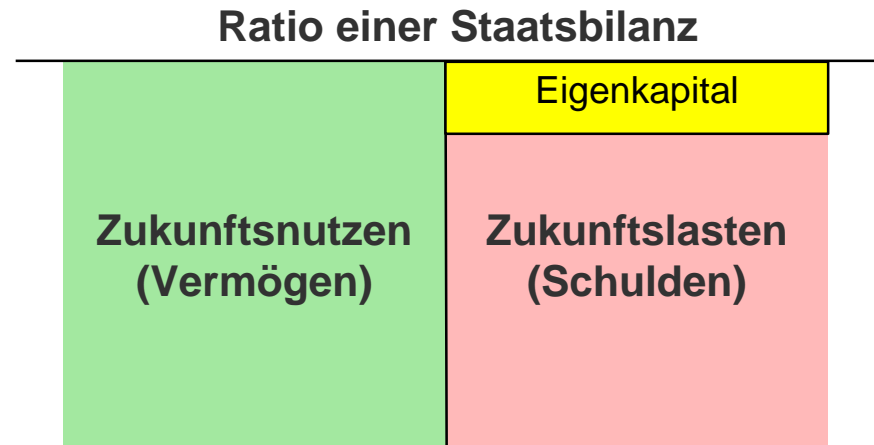
# Konzepte der Messung von Verschuldung III

## Eine Staatsbilanz stellt Zukunftsnutzen und Zukunftslasten gegenüber

- **BIP-Konzept (volkswirtschaftlich-situativ)** versus **Bilanzkonzept (betriebswirtschaftlich-objektiv)**
- Tatsächliche Wert von Schulden und Vermögen: Bewertung, d.h: Abschreibung, Barwerte, etc.
- Generationengerechtigkeit: Schulden nur für künftigen Nutzen

Das klassische **Haushaltsrecht** folgt der Überlegung dass Schulden (Zukunftslasten) durch Investitionen (Zukunftsnutzen) gerechtfertigt sind.

Im kaufmännischen Rechnungswesen für den Staat werden Investitionen zu ihren **fortgeführten Anschaffungs- und Herstellungskosten** und Verbindlichkeiten mit ihren **Nennbeträgen** bilanziert.



**Eigenkapital aus Residualgröße:**  $EK < 0$ : Lasten übertreffen Nutzen

**Periodengerechtigkeit für zur Generationengerechtigkeit:** Wenn EK nicht abnimmt

Möglichkeit der **Neudefinition einer Schuldenbremse:** Aufwand := Ertrag in jeder Periode

# Nulldefizit: Auch in der Ergebnisrechnung?

Tabelle 1: BVA-E 2018/2019 und Gesamtstaat

| Administrativer Haushalt, in Mio. €        | Erfolg 2016 v. Erfolg 2017 | BVA-E 2018      | BVA-E 2019      | Δ 17/18         | Δ 18/19         |         |
|--|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------|
| <b>Finanzierungsvoranschlag</b>            |                            |                 |                 |                 |                 |         |
| Auszahlungen                               | 76.309,0                   | 80.677,8        | 78.536,1        | 79.147,6        | -2.141,7        | 611,5   |
| Einzahlungen                               | 71.313,5                   | 73.805,2        | 76.377,0        | 79.688,7        | 2.571,8         | 3.311,7 |
| <b>Nettofinanzierungssaldo</b>             | <b>-4.995,4</b>            | <b>-6.872,6</b> | <b>-2.159,1</b> | 541,2           | 4.713,5         | 2.700,2 |
| <b>Ergebnisvoranschlag</b>                 |                            |                 |                 |                 |                 |         |
| Aufwendungen                               | 81.891,2                   | 77.677,6        | 81.028,0        | 81.880,0        | 3.350,4         | 852,0   |
| Erträge                                    | 72.421,3                   | 76.050,5        | 76.623,7        | 79.608,4        | 564,2           | 2.984,7 |
| <b>Nettoergebnis</b>                       | <b>-9.469,8</b>            | <b>-1.618,1</b> | <b>-4.404,3</b> | <b>-2.271,6</b> | <b>-2.786,2</b> | 2.132,7 |
| <b>Gesamtstaat gem. ESVG, in % des BIP</b> |                            |                 |                 |                 |                 |         |
| Bund                                       | -1,3                       | -0,7            | -0,5            | -0,1            | 0,3             | 0,4     |
| Länder u. Gemeinden                        | -0,4                       | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,0             | 0,0     |
| Sozialversicherung                         | 0,1                        | 0,1             | 0,1             | 0,1             | 0,0             | 0,0     |
| Maastricht-Saldo Gesamtstaat <sup>1)</sup> | -1,6                       | -0,7            | -0,4            | 0,0             | 0,3             | 0,4     |
| Struktureller Saldo <sup>2)</sup>          | -0,9                       | -0,5            | -0,9            | -0,5            | -0,4            | 0,4     |
| Struktureller Saldo II <sup>3)</sup>       | -0,5                       | -0,1            | -0,5            | -0,5            | -0,5            | 0,1     |
| Öffentliche Verschuldung <sup>1)</sup>     | 83,6                       | 78,1            | 74,5            | 70,9            | -3,6            | -3,6    |

1) 2016: Statistik Austria; Basis: ESVG 2010; Ab 2017: BMF

2) 2016: BMF

3) Unter Herausrechnung der Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung

# Ein kaufmännisches Rechnungswesen für den Staat

**Vermögen**



**Schulden**

**Kernverwaltung**

**Verbindlichkeiten**

- Kreditmarktschulden
- Kassenkredite
- Sonstige Verbindlichkeiten

**Kameralistik**

**Rückstellungen**

- Pensionsrückstellungen
- Drohverlustrückstellungen
- Instandhaltungsrückst.
- Sonstige Rückstellungen

**Doppik: Jahresabschluss**

**Auslagerungen**

**Verbindlichkeiten**

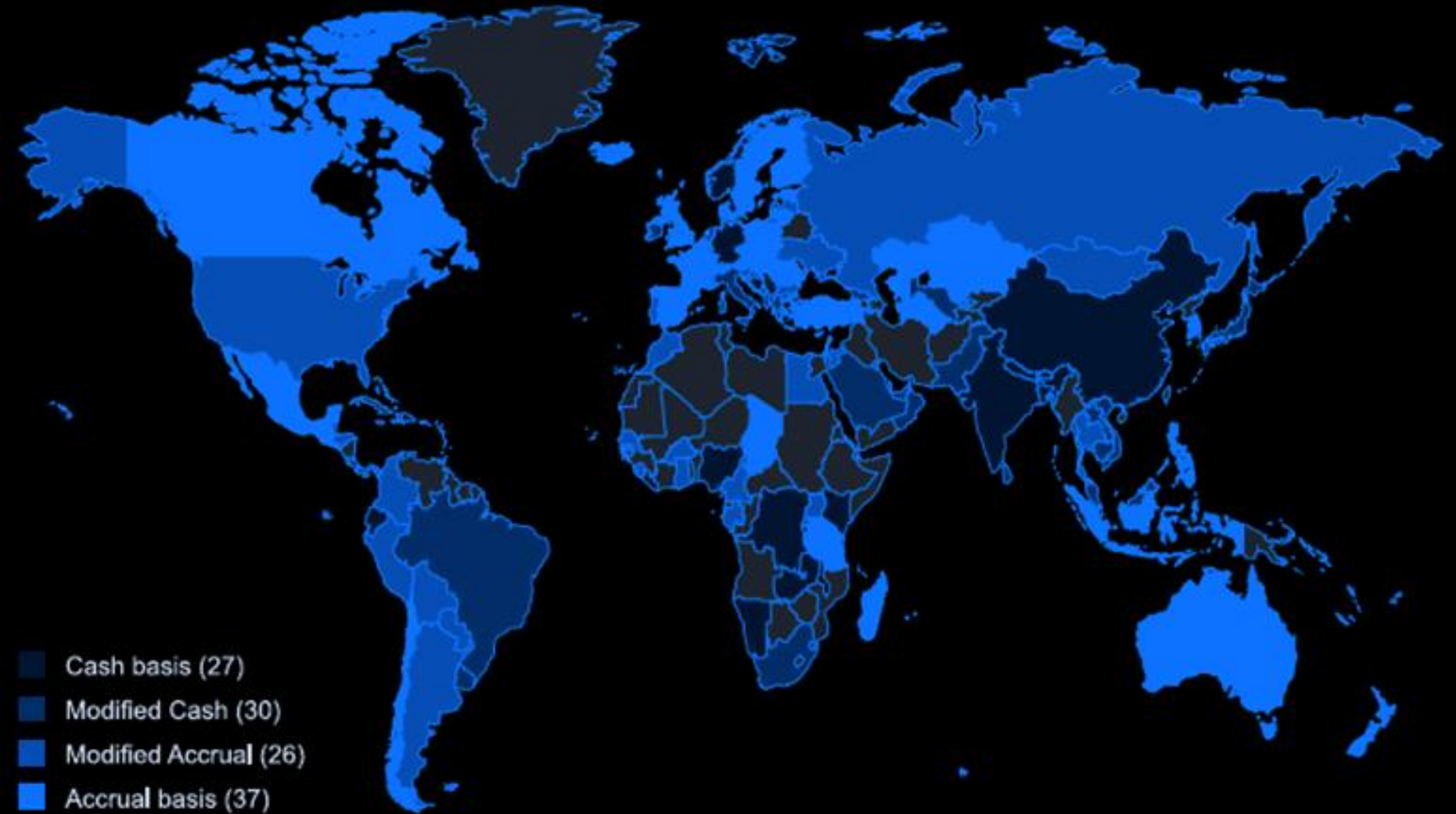
- Kreditmarktschulden
- Kontokorrentkredit
- Sonstige Verbindlichkeiten

**Rückstellungen**

- Pensionsrückstellungen
- Drohverlustrückstellungen
- Instandhaltungsrückst.
- Sonstige Rückstellungen

**Doppik: (konsolidierter) Konzern-/Gesamtabschluss**

# Internationales öffentliches Rechnungswesen: *Die Welt wird doppisch: Kaufmännisches Rechnungswesen (Accrual Accounting)*





# Internationales öffentliches Rechnungswesen: Europa wird doppisch....(Zentralebene)

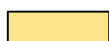
|              | Rechnungswesen |                  | Haushalt | Reformstatus Haushalts- und Rechnungswesen (OECD 2017) |              |         |               |
|--------------|----------------|------------------|----------|--|--------------|---------|---------------|
|              | Stil           | IPSAS orientiert | Stil     | Abgeschlossen  | In Umsetzung | geplant | nicht geplant |
| Belgien      | Accrual        |                  | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Bulgarien    | Accrual        |                  | Cash     | Ja   |              |         |               |
| Dänemark     | Accrual        | Ja               | Accrual  | Ja   |              |         |               |
| Deutschland  | Cash           |                  | Cash     |  |              |         | Ja            |
| Estland      | Accrual        | Ja               | Mix      | Ja   |              |         |               |
| Finnland     | Accrual        | Ja               | Mix      | Ja   |              |         |               |
| Frankreich   | Accrual        |                  | Cash     | Ja   |              |         |               |
| Griechenland | Mix            |                  | Cash     |  |              | Ja      |               |
| Irland       | Cash           |                  | Cash     |  |              | Ja      |               |
| Italien      | Cash           |                  | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Kroatien     | Accrual        |                  | Cash     | Ja   |              |         |               |
| Lettland     | Accrual        | Ja               | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Litauen      | Accrual        | Ja               | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Luxemburg    | Cash           |                  | Cash     |  |              | Ja      |               |
| Malta        | Accrual        | Ja               | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Niederlande  | Cash           |                  | Cash     |  |              |         | Ja            |
| Österreich   | Accrual        | Ja               | Accrual  | Ja   |              |         |               |
| Polen        | Accrual        |                  | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Portugal     | Accrual        | Ja               | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Rumänien     | Accrual        |                  | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Schweden     | Accrual        | Ja               | Mix      | Ja   |              |         |               |
| Slowakei     | Accrual        |                  | Cash     | Ja   |              |         |               |
| Slowenien    | Mix            |                  | Cash     |  |              | Ja      |               |
| Spanien      | Accrual        | Ja               | Cash     | Ja   |              |         |               |
| Tschechien   | Accrual        |                  | Cash     |  | Ja           |         |               |
| Ungarn       | Accrual        |                  | Cash     | Ja   |              |         |               |
| UK           | Accrual        | Ja               | Accrual  | Ja   |              |         |               |
| Zypern       | Accrual        | Ja               | Cash     |  | Ja           |         |               |



Accrual



Cash



Mix



Ja

# Kommunale Ebene in Deutschland wird doppisch

| Bundesland in Deutschland | Reformmodell: Kommunen<br>Umstellungsfrist                                 | Umstellung Doppik<br>Kommunen    | Reformmodell: Ebene<br>Bundesland<br>Umstellungsfrist    |
|---------------------------|--|----------------------------------|--|
| Baden-Württemberg         | Doppik ab 1.1.2020: Neues Kommunales Haushalts- u. Rechnungswesen (NKHR)   | 162 von 1.136 Kommunen           | Kameralistik   |
| Bayern                    | Doppikoption ab 1.1.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKFW)              | 95 von 2.127 Kommunen            | Kameralistik   |
| Berlin                    | Kameralistik   | 0 von 1 Kommune                  | Kameralistik   |
| Brandenburg               | Doppik ab 1.1.2011: Kommunale Doppik                                       | Alle Kommunen (432)              | Kameralistik   |
| Bremen                    | Doppik ab 1.1.2010: Integriertes öffentliches Rechnungswesen (IÖR)         | 1 von 2 Kommunen                 | Integriertes öffentliches Rechnungswesen (seit 2010)     |
| Hamburg                   | Doppik ab 1.1.2006/2013: Strategischen Neuausrichtung Haushaltswesen (SNH) | Alle Kommunen (1)                | Projekt Doppik (seit 2006)                               |
| Hessen                    | Doppik ab 1.1.2015: Neues Kommunales Rechnungs- & Steuerungssystem (NKRS)  | Alle Kommunen (447)              | Neue Verwaltungssteuerung (NVS) (seit 2009)              |
| Mecklenburg-V.            | Doppik ab 1.1.2012 :Neues Kommunales Haushalts- u. Rechnungswesen (NKHR)   | Alle Kommunen (763)              | Kameralistik   |
| Niedersachsen             | Doppik ab 1.1.2012: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)                  | Alle Kommunen (1.031)            | Kameralistik   |
| Nordrhein-Westfalen       | Doppik ab 1.1.2009: Neues Kommunale Finanzmanagement (NKF)                 | Alle Kommunen (427)              | Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW) (Eröffnungsbilanz: 2018) |
| Rheinland-Pfalz           | Doppik ab 1.1.2009: Kommunale Doppik                                       | Alle Kommunen (2.329)            | Kameralistik   |
| Saarland                  | Doppik ab 1.1.2010: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)                  | Alle Kommunen (58)               | Kameralistik   |
| Sachsen                   | Doppik ab 1.1.2013: Neues Kommunales Haushalts- u. Rechnungswesen (NKHR)   | Alle Kommunen (441)              | Kameralistik   |
| Sachsen-Anhalt            | Doppik ab 1.1.2013: Neues Kommunales Haushalts- u. Rechnungswesen (NKHR)   | Alle Kommunen (233)              | Kameralistik   |
| Schleswig-Holstein        | Doppikoption ab 01.01.2007: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)          | 502 von 1.121 Kommunen           | Kameralistik   |
| Thüringen                 | Doppikoption ab 01.01.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKF)             | 42 von 866 Kommunen              | Kameralistik   |
| <b>GESAMT (2017):</b>     |  | <b>6.964 von 11.415 Kommunen</b> |  |

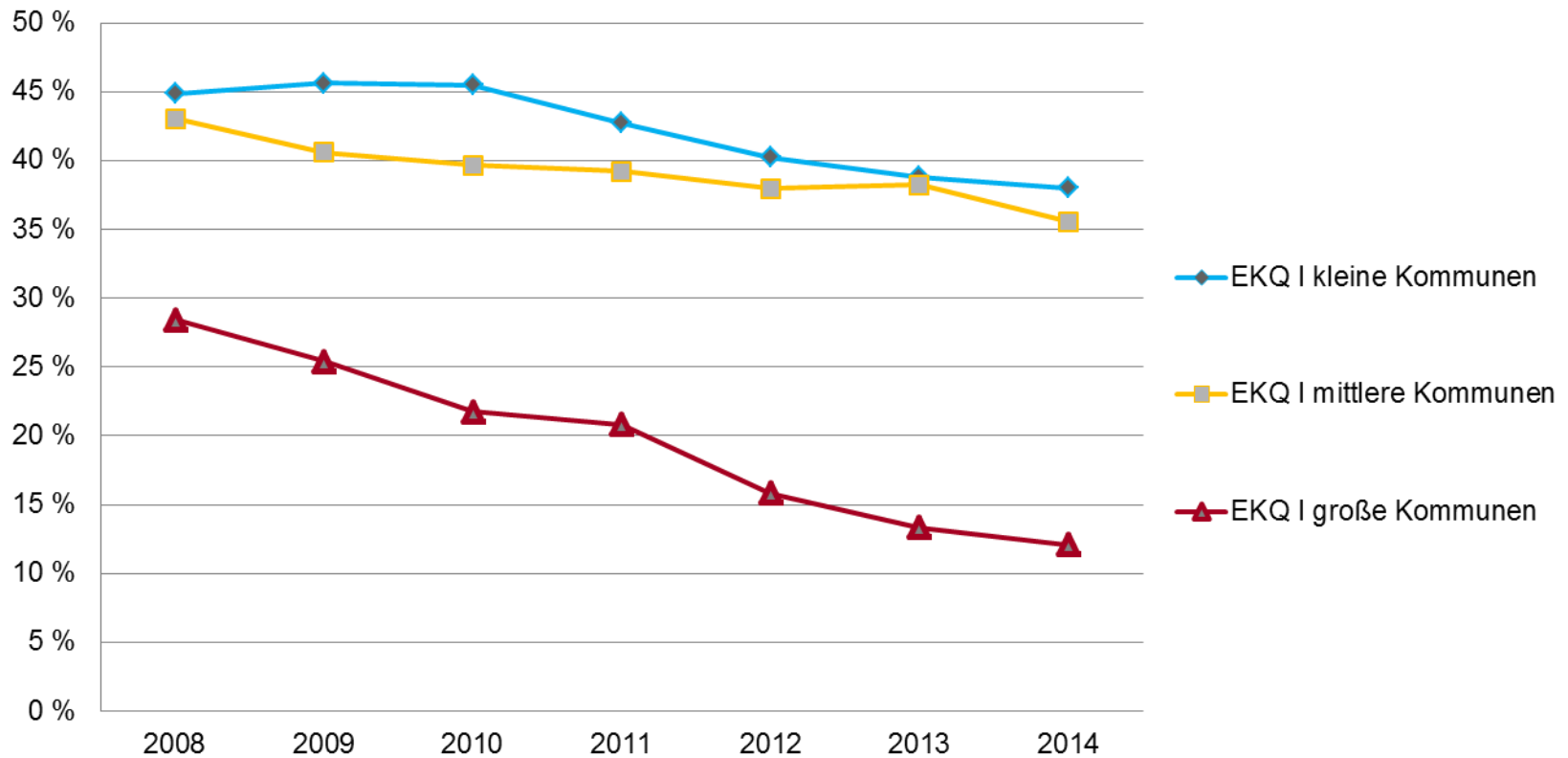
→ 61,9 Mil. Einwohner in Deutschland stehen kaufmännische kommunale Jahresabschlüsse zur Verfügung

# Eigene Forschung Kommunalebene: Eigenkapitalquote I im Zeitverlauf deutscher Städte

Jahresabschlussanalyse N=80

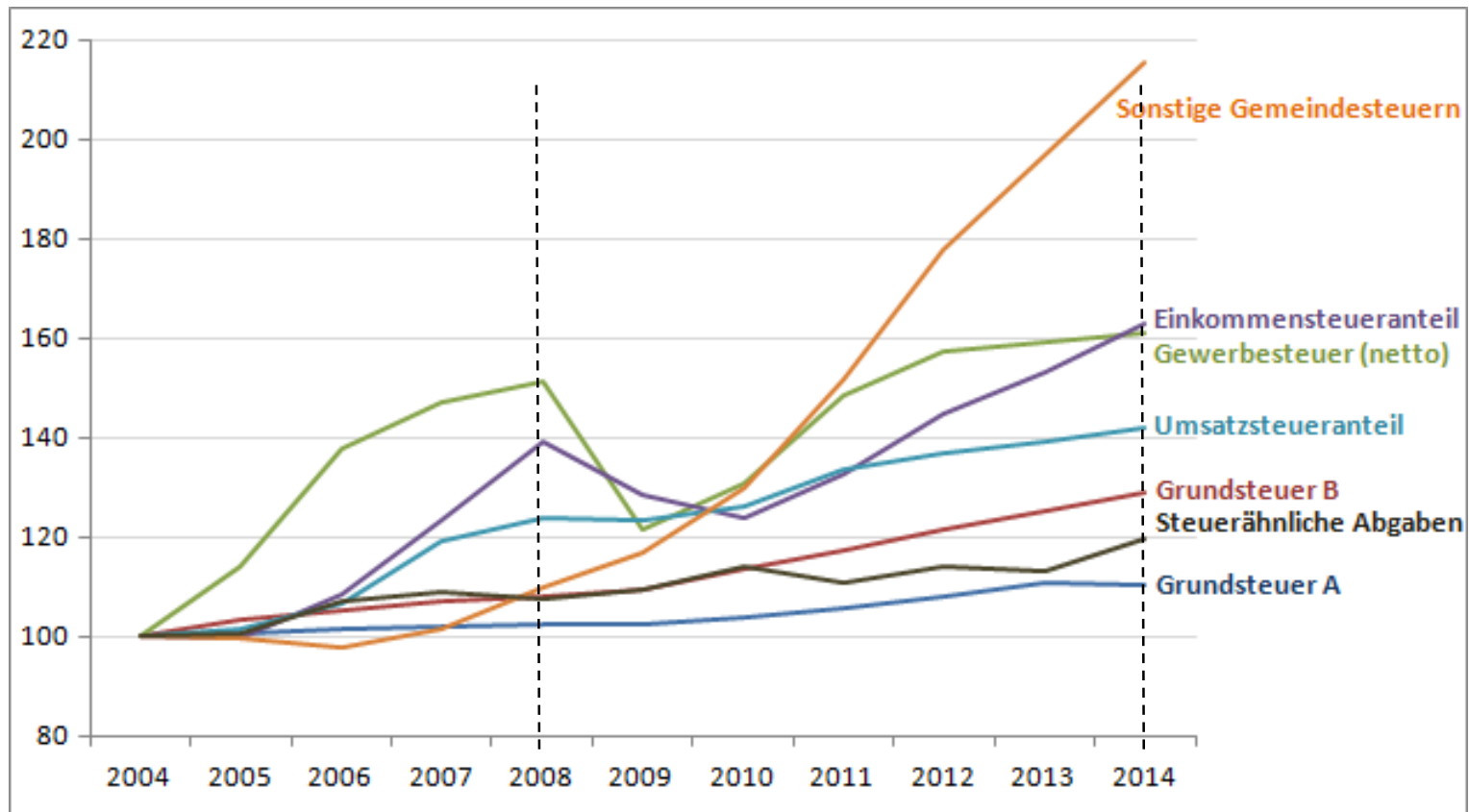
(Stichprobe nach Datenverfügbarkeit: Jahresabschluss über **7 Jahre**, Website)

**Eigenkapitalquote (I, ohne Sonderposten) im Zeitverlauf (n = 28/37/15)**



Doppik als Ausgang aus der „virtuellen“ Welt der Kameralistik?

# Steuereinnahmen der Kommunen zur selben Zeit



**Relative Entwicklung der kassenmäßigen Netto-Steuereinnahmen (inkl. steuerähnliche Abgaben) der Kommunen der Flächenländer von 2004 bis 2014 mit dem Jahr 2004 als Indexbasis (100)**

Eigene Darstellung (Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Steuerhaushalt-Statistiken der Jahre 2004 bis 2014, Abruf am 18.6.2015)



**DOPPIK**  
Hamburg zieht Bilanz

## Eröffnungsbilanz 1.1.2006 Gem. § 264 HGB

| Aktiva  | in Mio. €     |
|---|---------------|
| <b>A. Anlagevermögen</b>  | <b>46.851</b> |
| I. Immaterielle Vermögensgegenstände  | 3.927         |
| II. Sachanlagen   | 32.614        |
| III. Finanzanlagen  | 10.310        |
| <b>B. Umlaufvermögen</b>  | <b>3.148</b>  |
| I. Vorräte  | 130           |
| II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände                               | 2.088         |
| III. Schecks, Kassenbestände, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten | 930           |

# Beispiel Gegenüberstellung des Jahresabschlusses 2006 der FHH

- > nach **kameraler Methode**  
(Überschuss 587 Mio. Euro)
- > nach **doppischer Methode**  
(Fehlbetrag 561 Mio. Euro\*)

\* Abschreibungen in Höhe von insgesamt 611 Mio. Euro, Zuführungen zu Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 419 Mio. Euro

| Einnahmen / Ausgaben | 2006      |           | 2005      |           | Gleiches Vorjahr | 2006/2005 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|-----------|
|                      | in Mio. € | in Mio. € | in Mio. € | in Mio. € |                  |           |
| <b>Ergebnis</b>      | 587       | 561       | 587       | 561       | 0                | 0,0       |
| <b>Erträge</b>       | 1.016     | 1.016     | 1.016     | 1.016     | 0                | 0,0       |
| <b>Aufwendungen</b>  | 429       | 455       | 429       | 455       | 26               | 6,1       |

| 31.12.2006  |       |
|---|-------|
| in Mio. €   |       |
| 1. Erträge aus Verwaltungstätigkeit   | 9.016 |
| 2. Erträge aus Transferleistungen   | 682   |
| 3. Sonstige Erträge   | 643   |
| 4. Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit  | 1.014 |
| 5. Personalaufwendungen   | 3.823 |
| 6. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich                                   | 3.450 |
| 7. Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich                                   | 631   |
| 8. Abschreibungen   | 611   |
| 9. Sonstige Aufwendungen  | 299   |
| 10. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit                                 | 213   |
| 11. Erträge aus Beteiligungen   | 32    |
| 12. Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens | 20    |
| 13. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge  | 20    |
| 14. Zinsen und ähnliche Aufwendungen  | 945   |
| 15. Finanzergebnis  | -873  |
| 16. Ordentliches Ergebnis / Jahresfehlbetrag                                    | -561  |

|  |               |
|--|---------------|
| I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche verpflichtungen | 18.179        |
| II. Sonstige Rückstellungen                                  | 1.844         |
| <b>D. Verbindlichkeiten</b>                                  | <b>24.037</b> |
| <b>E. Passive Rechnungsabgrenzungsposten</b>                 | <b>1</b>      |
| <b>Bilanzsumme</b>   | <b>50.011</b> |

Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006



# Doppischer Jahresabschluss: Freie und Hansestadt Hamburg | Kernhaushalt

|  | Eröffnungs-<br>bilanz<br>2006 | 31.12.<br>2006       | 31.12.<br>2007       | 31.12.<br>2008        | 31.12.<br>2009       | 31.12.<br>2010       | 31.12.<br>2011       | 31.12.<br>2012       | 31.12.<br>2013       | 31.12.<br>2014        | 31.12.<br>2015        |
|--|-------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Eigen-<br/>kapital</b>                            | <b>4,1<br/>Mrd.</b>           | <b>2,28<br/>Mrd.</b> | <b>2,38<br/>Mrd.</b> | <b>0,057<br/>Mrd.</b> | <b>-1,2<br/>Mrd.</b> | <b>-2,2<br/>Mrd.</b> | <b>-1,7<br/>Mrd.</b> | <b>-3,4<br/>Mrd.</b> | <b>-9,9<br/>Mrd.</b> | <b>-22,3<br/>Mrd.</b> | <b>-22,7<br/>Mrd.</b> |
| <b>Netto-<br/>Gewerbe-<br/>steuer-<br/>einnahmen</b> |                               |                      |                      |                       |                      |                      | 1,59<br>Mrd.         | 1,43<br>Mrd.         | 1,64<br>Mrd.         | 1,75<br>Mrd.          | 1,60<br>Mrd.          |
| <b>Einkommen<br/>steuer-<br/>Anteil</b>              |                               |                      |                      |                       |                      |                      | 0,89<br>Mrd.         | 0,94<br>Mrd.         | 1,01<br>Mrd.         | 1,03<br>Mrd.          | 1,11<br>Mrd.          |

→ bitter, mutig, aber transparent



# Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG) (Landeshaushaltsordnung – LHO)

Vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503), zuletzt geändert am 18. Juli 2017



## Hamburg zieht Bilanz

**Eckdaten Konzern Hamburg**

+++ 100.000 Beschäftigte: Der Konzern FHH ist damit größter Arbeitgeber am Wirtschaftsstandort. +++ 64,8 Mrd. Euro Bilanzsumme: Die Bilanzsumme entspricht der eines mittelgroßen deutschen DAX-Unternehmens.

+++ 54,9 Mrd. Euro Anlagevermögen: Die Anlagenintensität ist auf 85 Prozent gestiegen. +++ Wirtschaftliche Betätigung der Stadt: Negatives operatives Ergebnis und Jahresfehlbetrag infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise. +++ Hamburg – Wachsen mit Weitsicht: Hamburg zur »European Green Capital 2011« gekürt, stetiges Bevölkerungswachstum, steigende Zahl der Erwerbstätigen.

## Doppische Schuldenbremse in Hamburg

### Ausgleich der Konzernergebnisrechnung

#### § 27

#### Ausgleich des Gesamtergebnisplans

(1) Die Erträge des Gesamtergebnisplans müssen mindestens die Aufwendungen des Gesamtergebnisplans, die Zuführung zur Konjunkturposition nach Absatz 2 und den auf Grund des Gesetzes nach Absatz 3 Nummer 3 zweiter Halbsatz erforderlichen Ausgleich der notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung decken, soweit ein Fehlbetrag nicht nach Absatz 3 zulässig ist.

## Konzern als relevante Betrachtungsebene

# Staatsverschuldung in Deutschland: Kaufmännisch (Implizite Schulden)

## Bundesebene

Explizit  
(FK)

Staatsverschuldung (Eurostat 2017)

1,80 Billionen EUR



Ungewiss  
RSt.  
im Kern  
(FK)

Zahlungsverpflichtungen für die  
**Beamtenvorsorge** bis 2050  
(118.000 Versorgungsempfänger in 2040)  
(Quelle: Raffelhueschen, Generationenbilanzen 2011)

0,14 Billionen EUR



Ungewiss  
RSt.  
im Konzern  
(FK)

Haftungsrisiken aus  
**TARGET2-Forderungen**  
(Rekordwert April 2017, Quelle Dt. Bundesbank 2017)

0,83 Billionen EUR



Ungewiss  
RSt.  
im Kern  
(FK)

Haftungsrisiken aus dem „Quantitative  
Easing“- Programm der **EZB**  
(Deutschland hält 27,9% an der EZB)

0,63 Billionen EUR



Ungewiss  
RSt.  
im Kern  
(FK)

Haftungsrisiken aus **ESM**  
für Länder der Eurozone  
<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete108.html>

0,19 Billionen EUR



---

**3,59 Billionen EUR**

(ca. 13-fache - Steuereinnahmen des Bundes in Höhe von ca. 0,281 Billionen € (Stand: 2015))



# Überblick

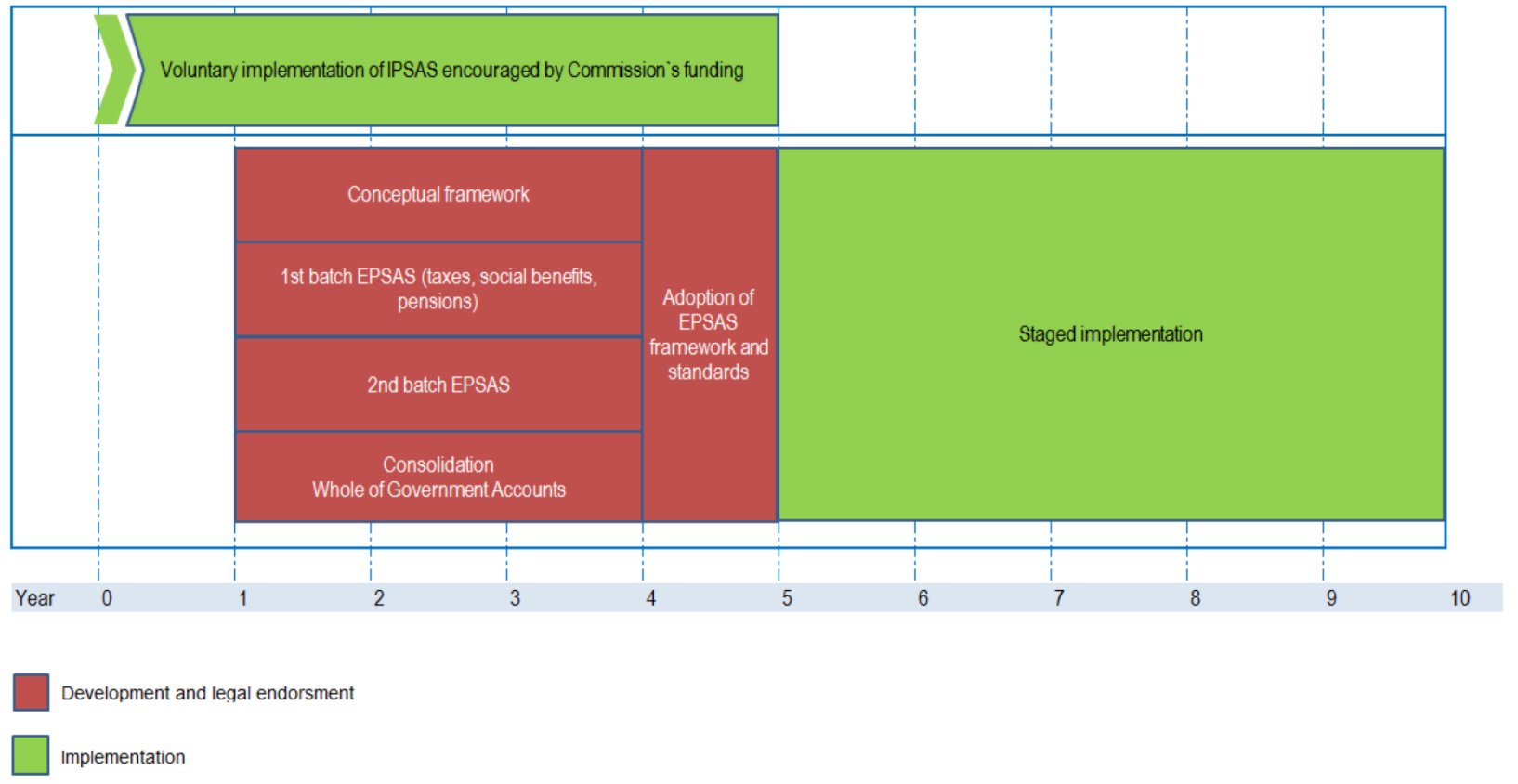
## Problemfelder

1. Entwicklung und Höhe der Schulden generell
2. Messung von Staatsverschuldung:
  - Ressourcenverbrauch
  - Implizite Schulden
  - Schulden in dezentralen Einheiten
- 3. Das EPSAS Projekt**

# Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens:

| Ebene                       | Norm       | Basiert auf                         | Prinzip   | Ziel / Bewertung   |
|-----------------------------|------------|-------------------------------------|---|--|
| <b>Kommunale Ebene</b>      | z.B. NKF   | HGB                                 | Periodisierung,<br>Ressourcenverbrauch- und<br>Konzernperspektive | Gläubiger-/<br>Generationenschutz<br><b>Vorsichtsprinzip</b> |
| <b>Landesebene</b>          | LHO / HGrG | HGB<br>(HH, NRW, Hessen,<br>Bremen) | Periodisierung,<br>Ressourcenverbrauch- und<br>Konzernperspektive | Gläubiger-/<br>Generationenschutz<br><b>Vorsichtsprinzip</b> |
| <b>Bundesebene</b>          | BHO / HGrG | Kameralistik                        | Geldverbrauchskonzept   | Finanzieller<br>Haushaltsausgleich                           |
| <b>Europäische Ebene</b>    | EPSAS      | IPSAS                               | Periodisierung,<br>Ressourcenverbrauch- und<br>Konzernperspektive | <i>noch unklar</i>   |
| <b>Internationale Ebene</b> | IPSAS      | IFRS<br>(Privaten<br>Sektor)        | Periodisierung,<br>Ressourcenverbrauch- und<br>Konzernperspektive | Investorenorientierung<br><b>Markt-/Zeitwerte</b>            |

# EPSAS Szenario: Keine Frage mehr des „ob“, sondern nur des „wie“





Institut für den  
öffentlichen Sektor

in Kooperation mit  
T · Systems ·

# Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?



Die European Public Sector Accounting  
Standards und die Harmonisierung  
des öffentlichen Rechnungswesens aus  
Sicht europäischer Experten

**Umfrage:**  
Mitte 2017

## Online Survey

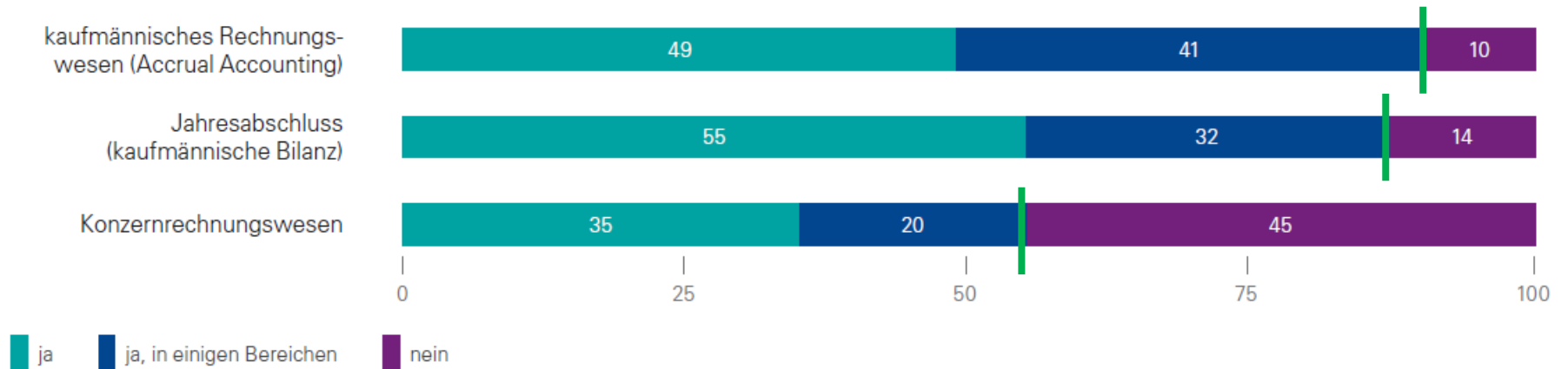
N=75 Entscheidungsträger  
und Haushaltsverantwortliche  
aus 24 europäischen Ländern  
(15% Promotion)

Aus allen EU-Staaten (inklusive  
Großbritannien) und zusätzlich der  
Schweiz Bulgarien, Estland, Ungarn  
und Kroatien.

Download ab: 21. März 2018 unter: [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)

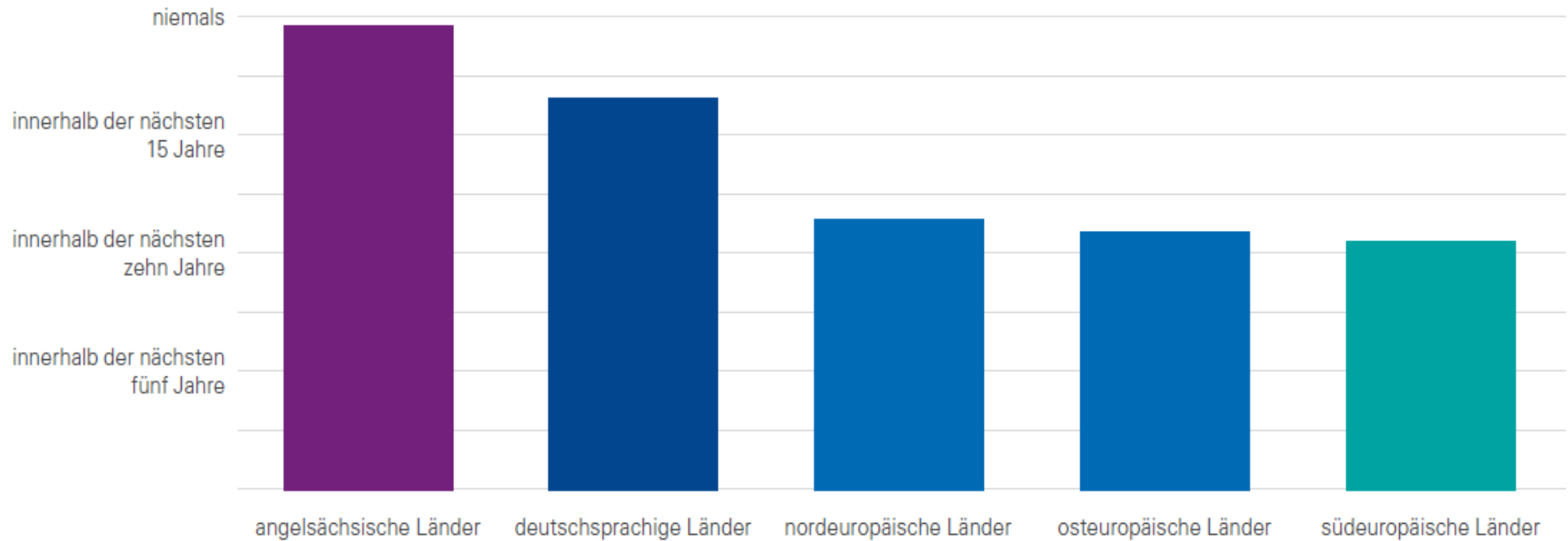
# Angaben zum bestehenden öffentlichen Rechnungswesen

## Welche Reformelemente werden eingesetzt?

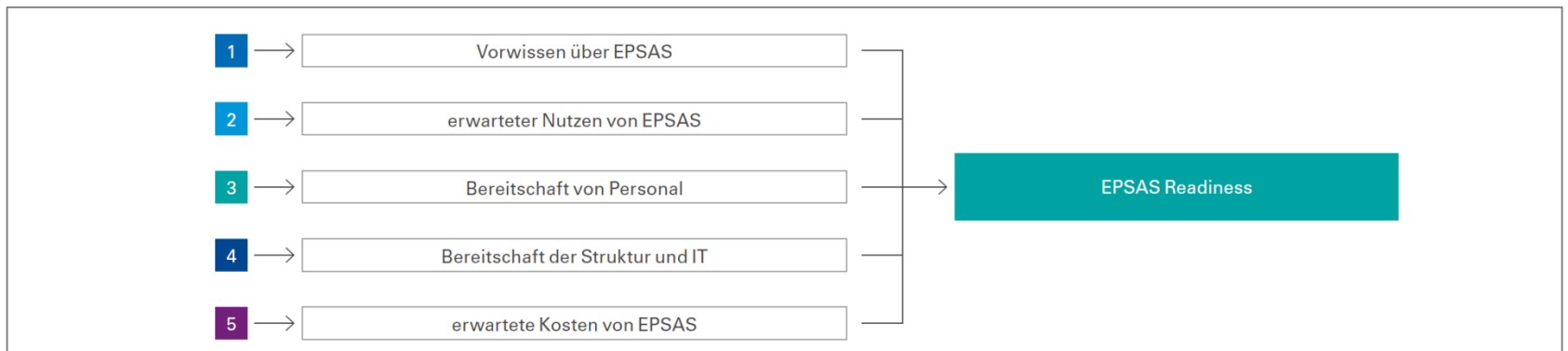
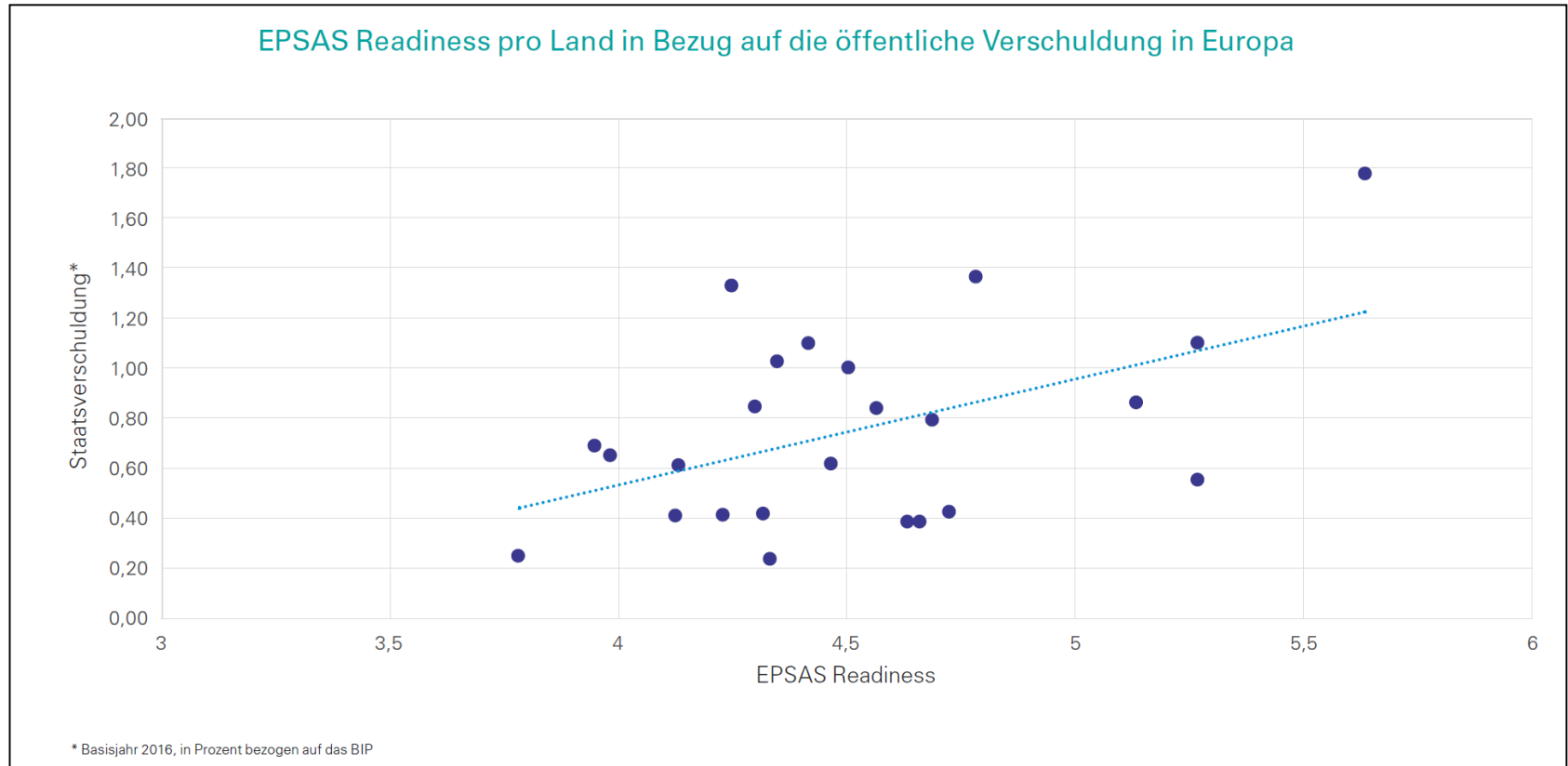


# Zeitliche Einschätzung zur Harmonisierung des Rechnungswesens in der EU

Erwarteter Umstellungszeitpunkt auf die EPSAS im Mittelwertvergleich der Regionen



# EPSAS Readiness



# Fazit: Verschuldung

1. **Fiskalische Krise** supranationaler und nationaler Gebietskörperschaften: Ergebnis eines langen, schleichenden Prozesses.
  - Kaum **Entschuldung** in wirtschaftlich guten Zeiten
  - **Heterogenität Nord- und Südeuropas** in Bezug auf Schuldenstand und Wirtschaftswachstum
  - **Negativanreizwirkung** der Zentralbanken (Staatsanleihen/Zinsniveau)
  - Fiskalpolitik durch Geldpolitik (der EZB)? **Vermögensentwertung** bei privaten und institutionellen Sparern.
  - „Nachhaltigkeit“ verkommt zum Symbolbegriff



# Fazit: Staatsbilanzierung

2) **Krise des Informationssystems:** Nach wirtschaftlichem Ermessen wird Verschuldung im öffentlichen Sektor unzureichend gemessen: Maßstab für Überschuldung?

→ **Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens** (neue „VRV“ bzw. „Doppik“ )

1) Schaffung **institutioneller Transparenz** durch Abbildung der "tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage" einer Gebietskörperschaft und Periodisierung

2) Kein Erkenntnisproblem über **Leistungsfähigkeit** der Doppik: Doppik ist bei Anwendern „**akzeptiert**“. Empirische Hinweise auf Mehrwert liegen hinreichend vor, auch bezüglich Gesamtabschluss.

3) **Klarer weltweiter Reformpfad.**

**Europäische Harmonisierung des Rechnungswesens** wird intensiv diskutiert! Aus zurückliegenden Reform Erfahrungen geht Reformbereitschaft hervor. Wenn jetzt nicht in Richtung EPSAS Harmonisierung, wann dann?

4) Eine **systematische Vernachlässigung** der Informationen über impliziten Verpflichtungen bzw. Risiken einerseits dürfte auf Dauer nicht ohne Wirkung auf das Vertrauen in den Staat bzw. auf die Staatsloyalität bleiben.

# Fazit: Ausblick

- 1) Fokussierung auf Aufbereitung der doppelten Informationen auf ihre Wesentlichkeit für politische **Entscheidungen (Ermächtigung, Kontrolle und Entlastung) und ihre Haushaltsrelevanz** (Vom Accrual Accounting zum Accrual Budgeting (doppeltes Budget))

Ein **Planungssystem (Haushalt)** ist ohne ein adäquates **Kontrollsystem (Rechnungswesen)** funktionsunfähig und ein Kontrollsystem ist ohne adäquates Planungssystem sinnlos.

**Weshalb soll geplant werden, wenn das Erreichen des Plans nicht überprüft wird und was soll kontrolliert werden, wenn nicht Sollergebnisse geplant werden**

- 2) Konzernbild als zentrale Perspektive („Verschiebebahnhöfe“). Optimale Eigenkapitalquote im Konzern?

- 3) Klare Verschuldungsregeln und Konsequenzen: Verpflichtung zum Budgetausgleich nach der Regel: **Aufwand = Ertrag** in einer Periode (Haushaltsjahr)

#### **4) Schuldenbremse und Sanktionsregime auf übergeordneten Ebenen:**

Schutzschirme, Kommunaler Stärkungspakt und Kreditvergabe des Kapitalmarkts auf Basis von doppelten Informationen

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dennis.Hilgers@jku.at

