

Institutionelle Transparenz als wesentliches Element einer demokratisch legitimierten öffentlichen Ressourcensteuerung

DIETRICH BUDÄUS

A. PROBLEMSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG

Manfred Eibelshäuser ist mit seinen Aktivitäten einer der maßgebenden Protagonisten für eine grundlegende Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf Staatsebene in Deutschland. Zu nennen sind hier vor allem seine gegenüber dem Land Hessen beratende Funktion als Präsident des Landesrechnungshofs und sein Wirken als Honorarprofessor an der Goethe-Universität Frankfurt. In diesen Ämtern hat er sowohl die Fachdiskussion¹ als auch die praktische und inhaltliche Ausgestaltung des Reformprozesses nicht nur unterstützt, sondern entscheidend mitgeprägt, mit dem Ergebnis der flächendeckenden Anwendung der Doppik in Hessen. Damit hat er für Hessen ganz wesentlich dazu beigetragen, institutionelle Transparenz als Voraussetzung für demokratisch legitimierte Entscheidungen über die öffentliche Ressourcensteuerung im Haushaltswesen zu schaffen.

Durch die Anstrengungen zur Implementation der Doppik auf Staatsebene – man müsste wohl zutreffender von einem revolutionären Kraftakt sprechen – existieren mit Hessen, Hamburg und auch Bremen inzwischen in Deutschland auf Staatsebene immerhin drei Bundesländer, die ihr Haushalts- und Rechnungswesen konsequent auf die Doppik umgestellt haben. In Orientierung hieran scheinen weitere Länder wie Sachsen und Nordrhein-Westfalen auf gutem Wege dorthin zu sein. So dürfte etwa die in der neuen Landesregierung von NRW geführte Auseinandersetzung um die Fortführung des auf der Integrierten Verbundrechnung beruhenden Reformansatzes EPOS kaum zu Gunsten der Fortsetzung der Reform ausgegangen sein, wenn nicht Reformkonzept, -prozess und -erfahrungen des Landes Hessen als Referenzsystem zur Orientierung verfügbar gewesen wären.²

- 1 Siehe zu der vorliegenden Thematik Eibelshäuser, M., Bilanzierungsgrundsätze und öffentliche Rechnungslegung, in: Der Konzern 4. Jg. (2006), H. 9, S. 618–624; Ertragswerterhaltung als Ziel öffentlicher Unternehmen, in: Bräuning, D./Greilung, D. (Hrsg.): Stand und Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik, (Hrsg. gemeinsam mit Engels, D.), Köln 2010; Erfahrungen mit der Doppik auf Landes- und kommunaler Ebene, WPg, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, Sonderheft 2/2012, S. 80–84.
- 2 Die Orientierung an Hessen und weniger am Stadtstaat Hamburg als erstes Bundesland, das die Doppik praktizierte, resultierte zwangsläufig aus der gleichartigen Struktur von Hessen und NRW als Flächenländer.

Wie schwierig gleichwohl immer noch die Umsetzung und die praktische Nutzung der Doppik auf Staatsebene sind, zeigt sich anschaulich an der Diskussion um die Schuldenbremse und deren konzeptionelle Umsetzung. Da auch eine kamerale Schuldenbremse trotz gut gemeinter Absichten die generellen Schwächen der Kameralistik³ in sich birgt, wäre diesbezüglich zu erwarten gewesen, dass die Reformländer sich konform zur internen Logik ihres Reformansatzes auf eine doppische Schuldenbremse festlegen würden. Dies hätte bedeutet, dass der Ergebnishaushalt auch für die Schuldenbremse die zentrale Bezugsgröße geblieben und ein dauerhafter Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen hätte festgeschrieben werden müssen. Tatsächlich vollzog sich aber mit der generellen Entscheidung für eine kamerale Schuldenbremse selbst bei den Reformländern ein Rückfall bzw. eine flächendeckende Perpetuierung des kameralen Denkens und Handelns auf Staatsebene in Deutschland. Insofern handelt es sich auch um ein widersprüchliches Vorgehen, wenn auf Landesebene eine kamerale Schuldenbremse praktiziert wird, bei den Kommunen hingegen vom Ergebnishaushalt auszugehen ist, d.h. eine doppische Schuldenbremse⁴ zum Zuge kommt.

Heterogenität, Widersprüche, Defizite der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, aber auch überzogene Erwartungen an das Reforminstrumentarium sowie Demokratiedefizite im Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit werfen die Frage nach den Ursachen einer derartigen Entwicklung auf. Zudem sind vor dem Hintergrund der aktuellen Staatsschulden- und Eurokrise die sich abzeichnende zukünftige Entwicklung in Europa und deren mögliche nationale Auswirkungen von besonderem Interesse. Aus diesem Fragenkomplex sollen in den folgenden Ausführungen nur einige wenige Aspekte herausgegriffen werden. Ausgehend von der Finanz- bzw. Staatsschuldenkrise beziehen sich diese zunächst auf die Verschuldungssillusion und damit im Zusammenhang stehend auf die institutionelle Intransparenz des klassischen Haushalts- und Rechnungswesens. Die Schaffung institutioneller Transparenz durch die derzeitigen Reformen reicht aber allein nicht aus, um die genannten Probleme in Zukunft in den Griff zu bekommen. Denn das Instrumentarium in Form eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens ist nur ein Element eines nur mehrdimensional auszugestaltenden Ansatzes eines nachhaltigen Umgangs mit öffentlicher Ressourcenknappheit. Für einen derartigen Ansatz wird ein Bezugsrahmen skizziert. Hierauf aufbauend werden zu den einzelnen Dimensionen⁵ spezifische Problemfelder im Rahmen dieses Bezugsrahmens verdeutlicht. Dabei zeigt sich, dass die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zur Gewährleistung des notwendigen instrumentellen »fits« zwischen dem

3 Ursprünglich und stellvertretend für viele Lüder, K.: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin 2001, S. 7 f.

4 Zur doppischen Schuldenbremse auf kommunaler Ebene s. Hilgers, D./Burth, A.: Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management 17. Jg. (2011), H. 5, S. 1–12.

5 Vgl. hierzu auch Budäus, D./Hilgers, D.: Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Hansmann, M. (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlage und Handlungsansätze, Berlin 2011, S. 253–273.

politisch-administrativen System und dessen Systemumwelt dient. Wirksam werden kann dieses Instrumentarium aber nur unter Einbeziehung der personellen und der institutionellen Dimension. Solange diese aber durch einen »missfit« geprägt sind, wird die Reform des Instrumentariums nur sehr bedingt wirksam werden können. Das abschließende Kapitel befasst sich dann mit der sich abzeichnenden Einflussnahme der EU auf die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland.

B. ZUR AKTUELLEN SITUATION ÖFFENTLICHER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

I. Verschuldungsniveau

Die gravierenden finanziellen Schwierigkeiten einer nicht unerheblichen Zahl von Gebietskörperschaften in Deutschland bis hin zur Staatsschuldenkrise in einer Reihe von EU-Staaten stellen keine Überraschung dar. Sie sind nicht plötzlich und unerwartet über den öffentlichen Sektor hereingebrochen, sondern das Ergebnis eines sich über Jahrzehnte erstreckenden schleichenden und in seinen Konsequenzen durchaus erkennbaren politischen Prozesses.⁶ Analysiert man diesen Prozess für Deutschland, so zeigt sich, dass die Schulden auf Bundes- und Länderebene, aber auch bei einer Reihe von Kommunen, kontinuierlich während der vergangenen 50 Jahre angestiegen sind⁷ und zwar sowohl absolut als auch bezogen auf das BIP.⁸ Die Kapitalmarkt-schulden aller Gebietskörperschaften in Deutschland lagen 1970 noch bei knapp 20 % des BIP und 1990 schon bei 40 %. Heute liegen sie mit mehr als 2 Bill. Euro bereits über 80 % des BIP. Der Anteil der Schulden am BIP hat sich in den letzten vier Jahrzehnten alle 20 Jahre verdoppelt. Eine Schuldentilgung fand, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auch zu Zeiten konjunktureller Aufschwünge so gut wie nicht statt.

Spiegelt man diese Entwicklung und die aktuelle Situation an der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre⁹ und insbesondere an der umfassenden historischen Analyse von Reinhart und Rogoff¹⁰ über den Verlauf von Staatsschulden- und

- 6 Vgl. hierzu etwa Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997 sowie die bei Meyer, D., Die Schuldenfalle. Staatsverschuldung von 1965–2025, Hannover 2003 schon vor fast 10 Jahren aufgezeigten – vergeblichen – Bemühungen, Politiker und zuständige Institutionen für das Problem der wachsenden Verschuldungsprobleme und die daraus resultierenden Konsequenzen zu sensibilisieren.
- 7 Diese Aussage bezieht sich zunächst nur auf Westdeutschland.
- 8 Vgl. hierzu Institut für den öffentlichen Sektor, Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik, Berlin 2011 und die dort angegebene Literatur.
- 9 Hierzu etwa Ahamed, L.: Lords of Finance. The Bankers who broke the World, New York u. London 2009.
- 10 Reinhart, C.M./Rogoff, K.S.: Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrise, München 2010.

Bankenkrisen, nach der ab einem Anteil der Staatsschulden am BIP zwischen 80 % und 90 % diese nicht mehr kontrollierbar werden, so kommt man an folgender Erkenntnis kaum herum. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich insgesamt mit ihren Gebietskörperschaften Bund, Bundesländer und Kommunen – trotz aller anders ausgerichteten Berichte und Darstellungen des Politik-Medien-Komplexes – inzwischen zumindest in der Nähe einer sehr kritischen Situation.

Die praktische Relevanz dieser Hypothese wird neben der Größenordnung der Kapitalmarktschulden durch zwei wesentliche Sachverhalte zusätzlich gestützt: (1) Das im Rahmen der Eurokrise inzwischen von Deutschland aufgrund von Bürgschaften und Nachschusspflichten festgelegte Haftungskapital macht ergänzend zu den Kapitalmarktschulden mehr als eine weitere Bill. Euro aus. Es ist ausgesprochen unwahrscheinlich, dass dieses Haftungskapital überhaupt nicht – auch nicht anteilig – in Anspruch genommen werden wird.¹¹ (2) Die sogenannten internen Schulden und hier vor allem die zukünftigen Pensionsverpflichtungen werden bisher aus der Verschuldungsdiskussion weitgehend ausgeklammert.

Fasst man die sogenannten expliziten Schulden (Kapitalmarktschulden) mit den impliziten Schulden¹² und mit den zu bewertenden Ausfallrisiken zu den gesamten Staatsschulden zusammen, so betragen die tatsächlichen Schulden der deutschen Gebietskörperschaften ein Mehrfaches der bisher in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Kapitalmarktschulden. Gemessen am BIP liegen die tatsächlichen Schulden von Bund, Ländern und Kommunen somit über einem Mehrfachen jenes Anteils am BIP, den *Reinhart* und *Rogoff* vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen als kritisch ansehen.¹³

11 So zeigt das Beispiel Griechenland, dass entgegen allen Beschwichtigungsversuchen der Politik – voraussichtlich bis zu den anstehenden Bundestagswahlen im Jahr 2013 – ein zweiter Schuldenschnitt unabdingbar sein wird, der spätestens dann ganz erhebliche Belastungen für Deutschland realisieren wird.

12 Siehe hierzu etwa Moog, S./Raffelhüschchen, B.: Explizite und implizite Staatsverschuldung in Europa: Eine Tragfähigkeitsanalyse, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jg. 10 (2012), H. 2, S. 277–290. Die impliziten Schulden setzen sich im Wesentlichen aus Ansprüchen gegenüber der Sozialversicherung und aus den Verpflichtungen der Beamtenversorgung zusammen. Bereits für das Jahr 2004 wurde die implizite Schuldenquote auf 172 % des Bruttoinlandsproduktes geschätzt, wohingegen die offizielle Verschuldung bei 63 % rangierte. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Wiesbaden 2007, S. 24 ff. Für 2011 wird allein die implizite Schuldenquote mit 6,1 Bill. € auf etwa 230 % des BIP geschätzt, was einer Schuldenquote (explizite plus implizite Verschuldung) von über 300 % entspricht. Siehe hierzu auch die Angaben bei Ellerich, M.: Rechnungslegung der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise – Status quo und Perspektiven, in: WPg, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, Sonderheft 2/2012, S. 69.

13 Auch im politischen Raum ist dieser Sachverhalt nicht neu. So schreibt K. Biedenkopf 2004 (Die Ausbeutung der Enkel. Plädoyer für die Rückkehr der Vernunft, 3. Aufl. 2006, S. 22): »Der Gesamtstaat ist hoch verschuldet. 1400 Mrd. € direkte Schulden haben sich bisher angesammelt – und ein Ende des Schuldenwachstums ist nicht in Sicht. Zusätzlich ist eine weit höhere Staatsverschuldung in den sozialen Sicherungssystemen versteckt.«

Da nur die Kreditmarktschulden und nicht die tatsächlichen Schulden als Verschuldung systematisch und vollständig in den öffentlichen Haushalten erfasst und dokumentiert werden, wird die tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation einer Gebietskörperschaft für die politischen Entscheidungsträger und für die Öffentlichkeit i.d.R. nicht erkennbar.¹⁴ Entsprechend findet weder eine ernsthafte politische, geschweige denn eine öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit des Schuldenabbaus und über geeignete Strategien hierfür statt. Vielmehr wird zunächst der Eindruck erweckt, das Schuldenproblem lasse sich über Wachstum lösen und würde sich auf diesem Wege quasi »von selbst« erledigen. Von daher konzentriert sich auch die wirtschaftspolitische Diskussion auf die Einbeziehung von Inflation und auf Wachstum als erhoffte zentrale – indirekte – Problembereinigungsmechanismen.¹⁵ Hinzu kommt, dass die Entscheidungen der Legislative auf unzureichenden Informationen beruhen.

Eine Strategie des Schuldenabbaus als notwendiger direkter Beitrag zur Schaffung neuer Gestaltungsspielräume von Politik durch Einnahmensteigerungen und/oder Ausgabensenkungen wird bisher so gut wie nicht thematisiert. So zeichnet sich ab, dass Haushaltsdefizite und daraus resultierende weiter wachsende Verschuldung – trotz verfassungsmäßiger Schuldenbremse – die Finanzpolitik der kommenden Jahre dominieren werden, verbunden mit einem in der Literatur teilweise ausgesprochen pessimistischen zukünftigen Bild von Politik. »Damit wird dann auch in Deutschland die – nunmehr sogar verfassungsrechtlich sanktionierte – Sorge um die Staatsfinanzen und das Defizit endgültig zum Zentralthema mindestens des nächsten Jahrzehnts staatlicher Politik sich zu einem Dauerproblem entwickeln. [...] Eine fiskalische Notmaßnahme wird der anderen folgen; Haushaltssperren, globale Minderausgaben und Nachtragshaushalte werden noch mehr als schon jetzt den Alltag der Politik bestimmen. [...] Und Politik reduziert sich perspektivisch auf die Verwaltung von in der Vergangenheit begründeten privaten Ansprüchen an die öffentlichen Finanzen.«¹⁶

Eine Ausnahme der faktischen strategischen Ausklammerung des Schuldenabbaus stellt das jüngste Konzept des Instituts für den öffentlichen Sektor dar,¹⁷ das weitgehend allen maßgeblichen politischen Entscheidungsträgern auf allen föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland zugänglich gemacht wurde, allerdings

- 14 Vgl. hierzu auch die Vielzahl der zu dieser Problematik von Hans-Werner Sinn vorgelegten Untersuchungen und Beiträge, insbesondere seine jüngste Studie: *Die Target Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kultur*, München 2012.
- 15 Die Realität verweist hier allerdings, zumindest was die Größenordnung angeht, auf eine Wachstumsillusion. Das Wachstum zeigt sowohl auf EU-Ebene als auch in Deutschland eine sinkende Tendenz. So lag das Wachstum des BIP pro Kopf seit 1960 im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahrzehnte in konstanten Preisen bei: 1960–1970: 3,50 %; 1970–1980: 2,74; 1980–1990: 2,05 %; 1990–2000: 1,29; 2000–2010: 0,98. Quelle: www.denkwerk-zukunft.de abgerufen am 22.11.2012.
- 16 Streeck, W./Mertens, D.: *Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Ziel*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Discussion Paper 10/5, Köln Mai 2010, S. 28.
- 17 Institut für den öffentlichen Sektor e.V., *Runter vom Schuldenberg. Pädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik*, Berlin 2011.

bisher ohne nachhaltige Wirkung. Dieses Konzept zeichnet sich neben einer praktikablen Schuldenabbaustrategie dadurch aus, dass es Schuldenabbau und die Schaffung einer institutionellen Transparenz über die Vermögens- und Schulden-situation auf der Grundlage eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens als integratives Konzept zur Lösung des Schuldenproblems sieht.

II. Verschuldungsillusion

Vergleicht man die Entwicklung der Schulden einzelner Bundesländer über den gesamten Zeitraum von 1950 bis 2010 im Sinne einer »Totalbetrachtung« mit den kumulierten Zinszahlungen für den gleichen Zeitraum, so zeigt sich ein bisher kaum beachtetes Phänomen. Bei der ganz überwiegenden Zahl der (westlichen) Bundesländer liegen die kumulierten Zinsausgaben im Jahr 2010 über den kontinuierlich gestiegenen Schulden.¹⁸ Noch anschaulicher ist die Situation für den Zeitraum 1953 bis unmittelbar vor Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008, jenes Jahr, ab dem die Kapitalmarktzinsen ganz erheblich sanken.

Dies bedeutet, dass bei einer rückblickenden Gesamtbetrachtung des Zeitraumes seit 1950 alle Maßnahmen, mit denen die Neuverschuldung jeweils begründet wurde, mit jenen Mitteln hätten finanziert werden können, die für die Zinsen aufgebracht werden mussten. Es gäbe theoretisch, ohne dass nur eine einzige der mit der jeweiligen Neuverschuldung durchgeführten Maßnahme unterblieben wäre, keine Schulden – im Gegenteil. Die Länder hätten einen Überschuss in Höhe der Differenz zwischen kumulierten Zinsausgaben und Schuldenstand. Der Gestaltungsspielraum von Politik – gemessen als Input in monetären Größen – würde sich um die Zinseinsparungen erhöhen. Entsprechend gäbe es für die Zukunft auch keine Zinsverpflichtungen und keine zusätzlichen Zinsrisiken. Es ist ganz offensichtlich eine Illusion, man könne durch eine kontinuierliche Neuverschuldung auf Dauer die Situation eines Gemeinwesens verbessern. Das Gegenteil ist der Fall.

In der folgenden Abbildung ist diese Form von Verschuldungsillusion am Beispiel des Landes Hessen noch einmal grafisch verdeutlicht. Dabei zeigt die gepunktete Linie, dass über weite Phasen die Neuverschuldung nicht einmal für die Zinszahlungen ausreichte.

18 Siehe hierzu im Einzelnen Budäus, D., Die zerstörerische Kraft des Zusammenspiels von Schuldenkrise, Verschuldungsillusion und klassischem Haushaltswesen gegenüber demokratischen Strukturen von Gebietskörperschaften, auf: www.haushaltssteuerung.de. Dabei werden im Folgenden Passagen – teilweise wörtlich – übernommen, ohne den Beitrag erneut zu zitieren. Denn der Verfasser kennt weder den »Diebstahl« eigenen geistigen Eigentums (Eigenplagiat), wie er zurzeit in einer eigenartigen Diskussion zum Wissenschaftsverständnis in der Betriebswirtschaftslehre thematisiert wird. Noch ist beabsichtigt, die Zahl der Veröffentlichungen quantitativ zu erhöhen. Vielmehr geht es darum, die Verdeutlichung gewonnener Erkenntnisse zu verschärfen, bisherige Überlegungen weiterzuentwickeln und diese in neue Zusammenhänge zu stellen.

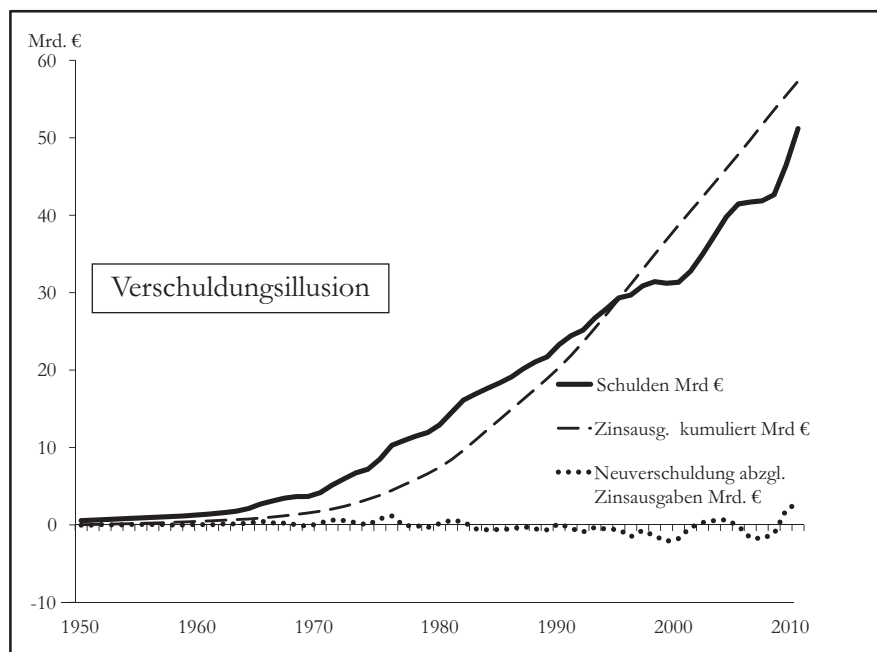


Abbildung 1: Verschuldung und Verschuldungssillusion am Beispiel von Hessen¹⁹

Die Verschuldungssillusion führt zu einer Art Teufelskreis – die Neuverschuldung dient nicht mehr zur (Zwischen-)Finanzierung öffentlicher Aufgaben, sondern ausschließlich zur Finanzierung der Zinsen. Dies bedeutet faktisch eine auf Dauer angelegte öffentliche Subventionierung des Kapitalmarktes durch die öffentlichen Haushalte.

Unbeachtet bleibt dabei, dass diese Subventionierung des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand und damit letztlich durch die Steuerzahler keine öffentliche Aufgabe per se darstellt. Die Problematik liegt hierbei nun aber nicht nur im Fehlen einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, sondern auch im Mangel materieller Entscheidungsmöglichkeiten der zuständigen demokratisch legitimierten Entscheidungsträger, über diese Subventionierung des Kapitalmarktes überhaupt entscheiden zu können. Über die für die Schulden zu zahlenden Zinsen kann im Parlament bzw. auf kommunaler Ebene im Stadtrat gar nicht im Entstehungsprozess des Haushaltsplans entschieden werden. Als in zahlreichen Haushalten nach den Sozialabgaben zweitgrößter Budgetposten müssen die Zinszahlungen als alternativlos angesehen werden. Sie stellen eine sowohl von der Exekutive als auch von der Legislative zu akzeptierende extern vom Kapitalmarkt vorgegebene Größe dar. Während etwa die Ausgaben für Sozialleistungen i.d.R. durch Gesetzesänderungen, wenn auch

19 Eigene Darstellung, Quelle der Daten: Institut für den öffentlichen Sektor.

weitgehend nur theoretisch, gesenkt werden können, besteht diese Möglichkeit hinsichtlich der Subventionierung des Kapitalmarktes nicht.

In diesem Teufelskreis steigt im Zeitablauf zwangsläufig der Grad an Abhängigkeit der Gebietskörperschaften vom Kapitalmarkt und vom Bankensystem. Zugleich muss der im Zeitablauf wachsenden Subventionierung des Kapitalmarktes zwangsweise die höchste Priorität beigemessen werden. Dies bedeutet gleichzeitig für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben eine nachgeordnete Priorität bis hin zu deren Verdrängung. Der Wert der durch die Kapitalmarktsubventionierung verdrängten öffentlichen Aufgaben besteht in der Höhe der jährlichen Zinszahlungen, zurzeit für alle Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt etwa 60 Mrd. € – bei einem historisch extrem niedrigen Durchschnittszinssatz von knapp 3 %. Letzteres verweist zusätzlich auf ein ganz erhebliches Zinsrisiko – aus den 60 Mrd. € könnte möglicherweise sehr schnell ein wesentlich höherer Betrag werden. Einige südeuropäische Krisenländer stehen beispielhaft für die praktische Relevanz einer derartigen möglichen Entwicklung.

Bezogen auf den privaten Sektor stellt sich die Situation derart dar, dass der Staat dem privaten Sektor pro Jahr zur Zeit etwa 60 Mrd. € jährlich über Steuern an Kaufkraft entzieht, um diese an den Kapitalmarkt und das Bankensystem zu transferieren. Legt man hierfür die Mehrwertsteuer zu Grunde, so könnte diese ohne die bestehende Zinslast um 6 Punkte von 19 % auf 13 % gesenkt werden. Dies bedeutet, dass die bisherige Verschuldungspolitik neben der generellen Verschuldungsillusion im Zeitablauf möglicherweise auch zu einer steuerlichen Einkommensumverteilung führt mit einer überproportionalen Belastung niedriger Einkommen.²⁰

III. Institutionelle Intransparenz als eine Ursache für das Verkennen von Verschuldungsniveau und Verschuldungsillusion

Für die Erklärung von Staatsverschuldung, Verschuldungsillusion und deren Dysfunktionalitäten liegen durchaus aussagefähige Theorien vor. Hierzu gehören etwa:

- Die ökonomische Theorie der Bürokratie, bei der es um den Budget maximierenden Bürokraten geht,
- die ökonomische Theorie der Politik, die anschaulich erklärt, wie Budgetdefizite entstehen und warum diese nicht abgebaut werden,
- die Theorie des Wandels von Institutionen, die anhand der Transaktionskosten die wachsenden öffentlichen Ausgaben erklärt,
- die vertragstheoretische Erklärung des Verhältnisses von Staat und Individuum und die daraus resultierenden Kosten und schließlich
- das so genannte Peter Prinzip.

Diese Theorien haben trotz Ihrer Erklärungskraft allerdings bisher keine hinreichenden praktischen Konsequenzen zur Eindämmung der Verschuldung nach sich

²⁰ Auf die Diskussion weiterer alternativer Verwendungsrichtungen eingesparter Zinsen zwecks öffentlicher Aufgabenwahrnehmung im Sinne von Opportunitätskosten, etwa zu Gunsten des Bildungssystems, sei hier verzichtet.

gezogen, geschweige denn zu einer geänderten Handhabung des Problems der Knappheit öffentlicher Ressourcen geführt. Eine mögliche Ursache hierfür dürfte darin liegen, dass die Steuerung öffentlicher Ressourcen keinem systemimmanenten Mechanismus zur Berücksichtigung öffentlicher Ressourcenknappheit unterworfen ist. Dies führt dazu, dass die ökonomische Grundbedingung für die dauerhafte Existenz produktiver Organisationen – und damit insbesondere auch für Staat und Verwaltungen – in dem klassischen die Verwaltung bis heute prägenden Bürokratiemodell von Max Weber keinen Platz hatte.

Max Weber ging es mit seinem nur aus dem historischen Kontext erklärbaren Bürokratiemodell um die effiziente Ausübung legaler Herrschaft. Bewertungskriterium für das Instrumentarium zur Gestaltung und Steuerung von Verwaltungshandeln war »effiziente Herrschaftsausübung«. Heute geht es zwar immer noch – oder wieder – um demokratische Strukturen und um demokratisch legitimierte Herrschaft, wenn auch nicht im Weberschen Sinn. Aber ganz besonders geht es um die Handhabung ökonomischer Knappheit. Dabei greifen – wie die ökonomische Theorie der Politik anschaulich verdeutlicht – demokratisch legitimierte Herrschaft und ökonomische Knappheit unmittelbar ineinander.²¹

Aus der systemimmanenten Einbeziehung ökonomischer Knappheit in Politik und Verwaltungen ergibt sich dann auch eine zentrale Existenzbedingung, der durch das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesens Rechnung getragen werden soll. Diese liegt in einem mittel- und langfristig ausgeglichenen Ergebnisbudget. Ein eigenständiges Gemeinwesen ist nur dann auf Dauer existenz- und lebensfähig, wenn es den Wert jener Ressourcen, die es tatsächlich verbraucht, mindestens wertmäßig – idealtypisch in jeder Periode – reproduziert, also selbst erwirtschaftet. Umgangssprachlich kommt dies in der Formulierung zum Ausdruck, dass ein Gemeinwesen auf Dauer nicht über seine Verhältnisse leben kann. Dabei setzt sich das Ergebnisbudget aus der Differenz zwischen dem Ertragsbudget und dem Aufwandsbudget zusammen. Mittel- und langfristig muss die Differenz zwischen Ertrag und Aufwand größer/gleich null sein. Diese Budgetgleichung bzw. Budgetausgleichsregel unterscheidet sich grundlegend von der klassischen Budgetgleichung der Finanzwissenschaft²² durch die Größen »Ertrag« und »Aufwand«, deren inhaltliche Ausprägung die Hinterlegung mit einem im Vergleich zur klassischen Kameralistik wesentlich erweiterten Informationssystem erfordert.

Der historische Verlauf von Staatsschuldenkrisen ist ein Indikator dafür, dass der Versuch einer dauerhaften Verlagerung der Reproduktion des Ressourcenverbrauchs (Aufwendungen) eines konkreten jetzigen Gemeinwesens in die Zukunft oder auf

21 So führt das Streben von Politikern nach Wiederwahl zu deren Ausrichtung auf spezifische professionell organisierte private Interessen, die der Politiker mit öffentlichen Ressourcen zwecks Wiederwahl bedienen muss (rent seeking). Diese Ressourcenverwendung wird einer Konkurrenz mit nicht oder weniger professionell organisierten (und von daher weniger für die Wiederwahl von Bedeutung) Bedürfnissen des Gemeinwesens entzogen. Deren Chance auf Einbeziehung in den politischen Verteilungsprozess öffentlicher Ressourcen sinkt.

22 Vgl. hierzu Finger, S.: Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie, Wiesbaden 2001.

andere jetzige Gemeinwesen mit Hilfe des Kapitalmarktes zum Scheitern verurteilt ist. Denn die Kaschierung der tatsächlichen öffentlichen Schulden und des tatsächlichen Aufwands²³ entspricht der systematischen informationsmäßigen Entkopplung von Verursacher und Trägern des Aufwands, ein Sachverhalt, der auf Dauer weder als gerecht angesehen wird, noch unter sozialen und ökonomischen Aspekten funktionsfähig ist.

Hinter Ertrag und Aufwand steht ein öffentliches Informationssystem, das auf die Überwindung der bisherigen systemimmanenten kameralen Intransparenz ausgerichtet ist. Entsprechend hat sich national und international das neue Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Doppik herausgebildet.²⁴ Es steht im Gegensatz zum klassischen kameralen Haushaltswesen für ein auf institutionelle Transparenz ausgerichtetes Planungs- und Dokumentationssystem öffentlicher Ressourcenverwendung. Dabei ist die Gewährleistung institutioneller Transparenz durch das kodifizierte Budgetrecht konstitutives Element demokratisch legitimierter Entscheidungen über die Verwendung öffentlicher Ressourcen.²⁵ Der Verzicht auf diese Transparenz zu Gunsten einer kameralen Geldverbrauchsrechnung bedeutet aufgrund der oben skizzierten Dysfunktionalitäten und Fehlsteuerungen vor allem Einschränkung von Demokratie, d.h. demokratische Legitimationsdefizite.

Denn die unvollständige Dokumentation von Verschuldungsniveaus und Verschuldungssillusion resultieren aus einer systemimmanenten institutionellen Intransparenz eines auf die Planung und Dokumentation von Einnahmen und Ausgaben begrenzten bisherigen kameralen Systems. Wie inzwischen hinreichend bekannt, liegt dessen Funktion lediglich in der Planung und Erfassung des Geldverbrauchs und der Geldbeschaffung in der jeweiligen Haushaltsperiode.²⁶ Unvollständige Informationen und Verschuldungssillusion konterkarieren das Budgetrecht der Legislative, das wegen seiner Bedeutung im historischen Prozess der Entwicklung von Demokratien auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet wird. Dabei gewährleistet das haushaltsrechtliche Instrument der Kameralistik, die »Einnahmen aus Krediten«, letztlich immer einen formalen Haushaltsausgleich in Form des Ausgleichs von Ausgaben und Einnahmen, ohne dass der materielle Ausgleich von Aufwand und Ertrag überhaupt thematisiert werden kann. Die Konsequenz ist eine zunehmende Substitution der Entscheidungskompetenz der Legislative – und auch Exekutive – durch die Funktionsmechanismen des

23 So sehen auch Reinhart und Rogoff ausdrücklich die Schaffung von mehr Transparenz im staatlichen Informationssystem und dem von Banken einen notwendigen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme.

24 Dabei wird die häufig anzutreffende Auffassung, ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen sei zwar für die Kommunen durchaus geeignet, für die Staatsebene hingegen nicht, nicht nur von der Entwicklung im deutschsprachigen Ausland (Österreich, Schweiz) widerlegt, sondern auch durch die Anwendung des Accrual Accounting in einer Reihe weiterer Staaten in Europa wie etwa Dänemark, England, Frankreich, Schweden, Spanien.

25 Vgl. hierzu auch im historischen Entstehungskontext von Demokratien anschaulich Bergmoser, U., Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, Wiesbaden 2011.

26 Vgl. hierzu Lüder, K., 2001, a.a.O. S. 7 f.

Kapitalmarktes und damit die Auslieferung von Gebietskörperschaften in dessen Abhängigkeit.²⁷

Die Bedeutung (und Thematisierung) der wachsenden Abhängigkeit vom Kapitalmarkt wird zusätzlich durch die implizite Prämisse einer »ewigen Solvenz« von Staaten und Gebietskörperschaften kaschiert. Ohne die Utopie, eine Kommune, ein Bundesland oder selbst der Bund könne faktisch nicht zahlungsunfähig und damit nicht insolvent werden, wäre die Entwicklung hin zur aktuellen Verschuldungssituation nicht vorstellbar. Nach ökonomischen Maßstäben im Sinne der oben skizzierten Grundbedingung Ertrag gleich oder größer als Aufwand ist eine Reihe von Gebietskörperschaften in Deutschland inzwischen insolvent. Zum einen erklärt sich aus der Utopie einer »ewigen Solvenz« auch die mangelnde Bereitschaft von Politik und Verwaltung auf Staatsebene, sich auf ein neues doppisches Haushalts- und Rechnungswesen einzulassen, das eine Insolvenz ähnliche Situation erkennbar und transparent machen würde. Stattdessen klammert man sich an die kamerale institutionelle Intransparenz und schiebt etwa Umstellungskosten oder auch den Widerstand gegen eine angebliche »Ökonomisierung aller Lebensbereiche« als Begründung für die Umstellungsverweigerung vor. Zum anderen entlastet die informationsmäßige Kaschierung der tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Situation und deren Folgewirkungen davon, sich systematisch und öffentlich mit der Notwendigkeit des Schuldenabbaus auseinandersetzen zu müssen. Das klassische Haushalts- und Rechnungswesen und das hierauf basierende Entscheidungsverhalten von Politik und Verwaltungen haben im Laufe der vergangenen 60 Jahre allen historischen Erfahrungen zum Trotz die Möglichkeit zu einer nicht verantwortbaren Verschuldungspolitik erschlossen. Diese beruht neben der Verschuldungssillusion auf der Fiktion einer »ewigen Solvenz« und damit darauf, es gäbe faktisch keine den Ausgleich von Aufwand und Ertrag erzwingende öffentliche Ressourcenknappheit.

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen kann die aus der Verschuldungssillusion und der Utopie einer ewigen Solvenz von Gebietskörperschaften resultierenden Probleme nicht lösen, sondern kann zunächst nur die notwendige institutionelle Transparenz als Grundlage einer Lösung schaffen. »Allein mit Änderungen im Rechnungswesen oder mit einem neuen Gemeindehaushaltsrecht ist keine Lösung der finanziellen Probleme der Kommunen zu erwarten. Diese Reform bringt kurzfristig nicht mehr Geld in die Kassen, sondern vor allem mehr Transparenz und Klarheit über die finanzielle Lage.«²⁸ Die bisherigen Reformen des

27 Zusätzlich werden dann auch noch systemfremde die institutionelle Intransparenz fördernde Prinzipien des kameralen Haushaltswesens im Zusammenhang mit der Verschuldung praktiziert. Das aus Transparenzgründen vorgeschriebene Bruttoprinzip in der Kameralistik gilt bei der Verschuldung nicht. Ausgewiesen wird jeweils nur die in einer Haushaltsperiode anfallende (Netto-)Neuverschuldung. Maßnahmen der Umschuldung und Anschlussfinanzierung von Altschulden (also die Bruttoverschuldung) tauchen i.d.R. im Haushaltsplan nicht auf.

28 Deutscher Städtetag/PWC, Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Berlin 2011, S. 5.

staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens in den genannten Bundesländern bestätigen dies. So hat sich nach flächendeckender Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens sowohl in Hamburg als auch in Hessen das bei der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital in den Folgejahren weiter verschlechtert. Entsprechend ist die Verschuldung gestiegen. Gleiches gilt für zahlreiche Kommunen. Will man Staatsschuldenkrisen in Zukunft durch einen anderen Umgang mit Ressourcenknappheit vermeiden oder zumindest in den Griff bekommen, so kann hierbei ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen nur ein Element in einem reformierten Gesamtsystem sein. Von daher ist ein darüber hinausgehender mehrdimensionaler Ansatz geboten, der Anhaltspunkte darüber liefert, inwieweit öffentliche Ressourcenknappheit sich zu einer systemimmanenten Grundlage von Politik und Verwaltungen gewandelt hat.

C. BEZUGSRAHMEN EINER MEHRDIMENSIONALEN KONZEPTION FÜR DIE HANDHABUNG ÖFFENTLICHER RESSOURCENKNAPPHEIT UND FINANZKRISE

Politik und Verwaltungen haben in der Vergangenheit das Problem öffentlicher Ressourcenknappheit kurzfristig ganz wesentlich dadurch gelöst, dass sie das Gemeinwesen in weiten Bereichen der Abhängigkeit vom Kapitalmarkt unterworfen haben. Dies kommt in der Größenordnung der Zinsbudgets in den Haushalten zum Ausdruck. Damit wird ein ganz wesentlicher Teil der öffentlichen im Haushalt ausgewiesenen Ressourcen in seiner Verwendung nicht mehr der Bildung politischer Prioritäten und dem Parteienwettbewerb ausgesetzt. Der ohnehin schon sehr geringe noch entscheidungsabhängige Budgetanteil wird zusätzlich verkürzt. Der theoretische Extremfall dieser Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass alle Steuereinnahmen ausschließlich an den Kapitalmarkt und das Bankensystem transferiert werden; demokratisch legitimierte Entscheidungsinstitutionen würden vollständig zu Akklamationsorganen einer derartigen Entwicklung degenerieren. Diese Tendenz scheint zunehmend real. Somit stellt sich die Frage, ob dies von den zuständigen Funktionsträgern in Politik und Verwaltungen auf Staatsebene gar nicht oder zu wenig wahrgenommen wird. Denn die Schaffung von Transparenz der Ressourcensteuerung und Ressourcenknappheit durch das Haushalts- und Rechnungswesen könnte zumindest einen öffentlichen Diskussionsprozess über Budgetrecht, Demokratiedefizite, zulässiges Verschuldungsniveau und Verschuldungssillusion in Gang setzen.

Sich diesem Problem nähernd wird erkennbar, dass neben einem geeigneten Instrumentarium zur Gewährleistung institutioneller Transparenz, also der instrumentellen Dimension, insbesondere zwei weiterer Dimensionen maßgebend sind: die

personelle und die institutionelle.²⁹ Die personelle Dimension bezieht sich auf das Vorgehen und Verhalten der maßgebenden Akteure des politisch administrativen Systems im Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit, Ansätzen zur Reform des bisherigen Instrumentariums und damit auch im Umgang mit der aufgezeigten Verschuldungsproblematik. Die institutionelle Dimension richtet sich auf das Institutionengefüge in Form der Gesamtheit handlungsleitender formaler und informaler Regeln einschließlich der diese umsetzenden institutionellen Arrangements.

Die drei genannten Dimensionen, personelle, instrumentelle und institutionelle Dimension, stehen nicht unabhängig nebeneinander. Sie sind interdependent. So kann das Instrumentarium Doppik nur dann zu einer institutionellen Transparenz führen, wenn sie im Haushaltsrecht verpflichtend verankert wird. Hierfür bedarf es wiederum des Engagements maßgeblicher Personen im politisch administrativen System, die sich für eine verbindliche Festschreibung im Haushaltsgrundsatzgesetz und daraus abgeleitet in den LHO bzw. BHO einsetzen. Zudem führt institutionelle Verpflichtung zur Doppik aber nur dann zu einer geänderten Handhabung von Ressourcenknappheit, wenn die Entscheidungsträger den durch die institutionelle Transparenz verfügbaren Informationen auch tatsächlich Entscheidungsrelevanz beimessen.

Der nachhaltige Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit ist die abhängige Variable. Ihre Ausprägung wird von mindestens drei unabhängigen Systemvariablen bestimmt: Die personelle, die instrumentelle und die institutionelle Variable. Die isolierte Neustrukturierung nur einer Variablen reicht nicht aus, um notwendige Anpassungen des Gesamtsystems an geänderte Strukturen und Prozesse des Systemumfeldes zu erreichen (vgl. hierzu die folgende Abbildung 2).

Geht man von einem Wissenschaftsverständnis des in Deutschland vergleichsweise noch jungen Faches Public Management aus, das sich als angewandte Wissenschaft versteht, so ist hierfür zunächst charakteristisches Merkmal der sich wechselseitig beeinflussende Erkenntnisprozess von Wissenschaft und Praxis. Für einen derartigen Erkenntnisprozess steht ein Verständnis von Wissenschaft und Praxis, das als Theorie geleitete Praxis und Praxis geleitete Theorie bezeichnet werden kann. Das Erkenntnisobjekt ist der nachhaltige Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit. Die derzeitige Finanzkrise verweist darauf, dass dieser Umgang ganz offensichtlich nicht nachhaltig geprägt war und ist.

29 Hier müsste dann auch die Analyse ansetzen, weshalb die bisherigen Reformansätze zu langsam wirksam werden. Siehe hierzu etwa die Beiträge von Banner, G.: Logik des Scheiterns oder Scheitern der Logik? Der Moderne Staat, 2008, H.2, S.447–455 und Reichard, C.: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen, Verwaltung & Management, 2011, H. 6, S.283–287. Zur Kritik an der inhaltlichen und konzeptionellen Reform der instrumentellen Dimension etwa Bogumil, J./Kuhlmann, S.: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland: Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft Jg 37 (2006), S.151–184; Bogumil, J./Ebinger, F./Holtkamp, L.: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen, Verwaltung & Management, 2011, H.4, S.171–180 und die dort angegebene Literatur.

DIETRICH BUDÄS

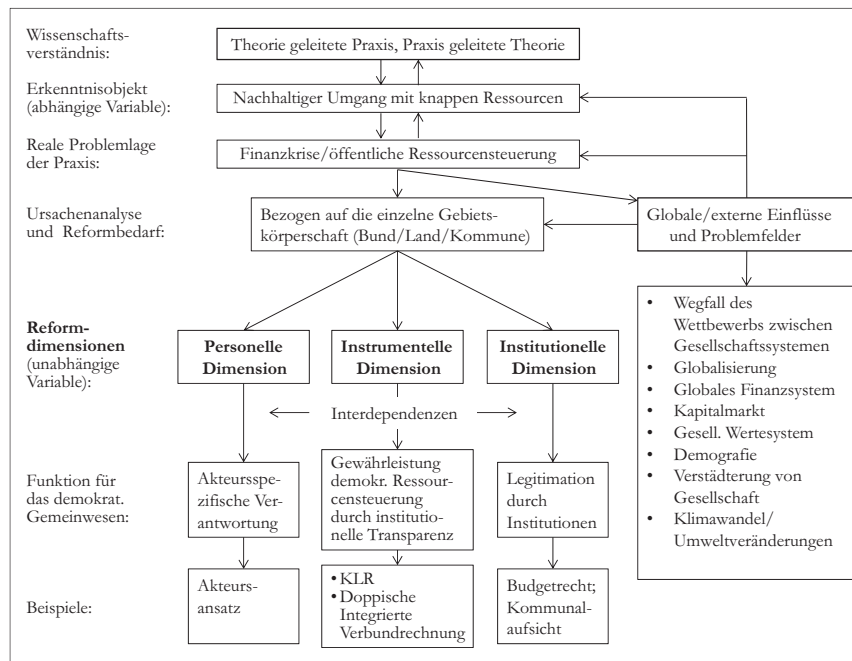


Abbildung 2: Bezugsrahmen zur Erklärung und Gestaltung des Umgangs mit öffentlicher Ressourcenknappheit³⁰

Den Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit beurteilen zu können, setzt voraus, dass Ressourcenknappheit und damit die Verfügbarkeit von Ressourcen und deren Finanzierung kontinuierlich umfassend transparent gemacht werden. Während man in der Weberschen Verwaltung mit der bürokratischen Ausrichtung auf legale effiziente Herrschaft und damit ganz überwiegend auf Ordnungsverwaltung mit einer – Geldverbrauch und Ressourcenverbrauch gleichsetzenden – Geldverbrauchsrechnung noch zurechtkam, so gilt dies heute nicht mehr. Ressourcenknappheit, Komplexität und Interdependenzen der Folgewirkungen von Verwaltungsentscheidungen sowie ein dynamisches Umfeld des politisch administrativen Systems bis hin zu dessen turbulenter Entwicklung erfordern ein Haushalts- und Rechnungswesen, das der inzwischen unverkennbaren Diskrepanz

30 Eigene Darstellung.

zwischen Geld- und Ressourcenverbrauch Rechnung trägt.³¹ Die inzwischen teilweise die Öffentlichkeit erreichte Diskussion um Transparenz und Generationengerechtigkeit ist dieser Diskrepanz geschuldet.

Nur wenn die jeweilige tatsächliche Ressourcensituation in Form von Vermögen und Schulden sowie Aufwendungen und Erträgen und deren Änderungen im Zeitablauf möglichst vollständig dokumentiert werden, können öffentliche Entscheidungen über Prioritäten der Ressourcenverwendungen nach den jeweiligen diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Präferenzen transparent dargestellt und beurteilt werden. Dies erfordert ganz im Sinne von »Nachhaltigkeit« die Einbeziehung der einzelnen Entscheidung zuzurechnenden aber über die jährliche Haushaltsperiode hinausgehenden Wirkungen. Sollen die Wirkungen auf den Ressourcenverbrauch systematisch, vollständig und richtig in Geld bewertet werden, so ist man auch im öffentlichen Sektor auf ein flächendeckendes doppisches Rechnungssystem angewiesen, dem eine Dokumentations- und Steuerungsfunktion zukommt.³² Darüber hinaus bedarf es aber zusätzlich mittel- und längerfristig ausgerichteter und mit einem Mindestgrad an Verbindlichkeit ausgestatteter Informationsinstrumente. Hierzu zählen etwa ein Risikoinformationssystem, eine verbindliche mittelfristige/strategische Ressourcen- und Aufgabenplanung als strategisches Informationssystem, verbunden mit einem Änderungen und Abweichungen frühzeitig erfassenden Frühwarnsystem. Diese Instrumente müssen sich von den heute bereits vorliegenden – wie etwa die mittelfristige Finanzplanung – vor allem durch den Grad an Verbindlichkeit unterscheiden.

Neben der instrumentellen spielt die personelle Dimension eine maßgebende Rolle. So ist zunächst ohne die fachliche Kompetenz und die Durchsetzungsfähigkeit der zuständigen Akteure eine positive Wirkung auf den Umgang mit öffentlichen Ressourcen und damit auf den Ausgleich auf Aufwand und Ertrag undenkbar. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass handlungsleitend für die Akteure zunächst die individuellen Interessen sind. Für den Politiker ist dies i.d.R. das erwähnte Interesse an seiner Wiederwahl, für das einzelne Verwaltungsmitglied die Maximierung seines verfügbaren Budgets. Das Wiederwahlinteresse führt dazu, dass jene – organisierten – gesellschaftlichen Interessengruppen mit öffentlichen Leistungen und damit aus Mitteln im Haushalt bedacht werden, die zu einer Wiederwahl beitragen dürften. Derartige Mechanismen scheinen nur bei oberflächlicher Betrachtung unabhängig von dem jeweiligen Rechnungssystem. Denn bei genauerer Betrachtung verschärft eine höhere Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenbedarf und

31 Zu den einzelnen Modulen eines derartigen doppischen Instrumentariums s. Budäus, D: Bertelsmann Stiftung, KGSt, Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Berlin 2009; Budäus, D./Hilgers, D.: Neues doppisches Haushalts- und Rechnungswesen als Grundlage öffentlicher Ressourcensteuerung, BFuP, 62. Jg.(2010), H. 5, S. 501–520.

32 Geht man von dem Steuerungsverständnis in der Soziologie aus (Mayntz, R.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt/Main, New York 1997), das als Steuerungsinstrumente Geld, Recht, Verhandlungen, Verfahren und Kommunikation interpretiert, so handelt es sich beim Haushalts- und Rechnungswesen um eine Art Meta-Steuerungsinstrument. In ihm schlägt sich vor allem das Instrumentarium Geld nieder.

Ressourcenverbrauch das Knappheitsproblem und damit die Konfliktsituation im Wettbewerb um knappe Ressourcen. Von daher ist der einzelne Politiker bei rationalem Verhalten an einer institutionellen Transparenz im Haushalts- und Rechnungswesen und der tatsächlichen Verschuldung eher nicht interessiert. Die persönliche Wiederwahl lässt sich besser bei Intransparenz der hierfür erforderlichen Ressourcen und der daraus resultierenden Wirkung auf die Verschuldung betreiben.

Dass es sich hierbei nicht nur um ein theoretisches Konstrukt handelt, sondern um eine theoretische Erklärung der realen Praxis von Politik, zeigen die Äußerungen eines ehemaligen jüngst aus der aktiven Politik ausgeschiedenen Ministerpräsidenten eines Bundeslandes (MP) in einem Interview mit der Welt am Sonntag (WS).³³

WS: Schulden, Schulden und noch mal Schulden. Wie kam es zu dieser aus heutiger Sicht unvernünftigen Politik? MP: [...] *Was nutzt es, wenn wir den Haushalt in Ordnung gebracht haben und verlieren dann die nächste Wahl?* WS: Und dann macht man doch wieder neue Schulden. Mit Ihrer Stimme. MP: *Das war für mich ja auch ganz wichtig damals als junger Politiker: Ich wollte natürlich wieder gewählt werden. Wer solche Gedanken leugnet in der Politik, der schwindelt.* WS: Jetzt haben wir den Salat. MP: *Und müssen endlich, endlich energisch und dauerhaft gegensteuern. Viele haben doch im Moment schon wieder das Gefühl: Die Wirtschaft brummt, die Steuereinnahmen fließen besser als erwartet. Wozu sparen, wir haben doch das Geld. Da sage ich: Nein, wir machen immer noch neue Schulden. Wir reden also über Geld, das wir nicht haben. Damit müssen wir Schluss machen.* WS: Sie wollen ja auch nicht wiedergewählt werden. MP: *Vielleicht kann man so eine Politik tatsächlich nur initiieren, wenn man nicht mehr wiedergewählt werden will. Wenn man ausscheidet aus der Politik. So war das zumindest bisher. Aber wir haben jetzt keine andere Wahl mehr. Wir sehen ja gerade, wohin das sonst führt. Wir sind doch nicht weit entfernt von Griechenland.*

Das zentrale Problem der personalen Dimension liegt offensichtlich darin, dass ein im Sinne des Gemeinwesens verantwortlicher Umgang mit öffentlichen Ressourcen und deren Knappheit von den maßgebenden Akteuren im politisch administrativen System erst dann glaubwürdig thematisiert und handlungsleitend eingefordert wird, wenn sie aus der aktiven Systemgestaltung ausgeschieden sind und damit wirkungslos bleiben. Dieses »Syndrom der persönlichen Entfunktionalisierung« vom verantwortbaren Umgang mit öffentlichen Ressourcen³⁴ erklärt dann auch die Schwierigkeiten, ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen zu implementieren. Denn das Engagement von Politikern für eine generelle institutionelle Transparenz durch eine Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist vor diesem Hintergrund eher nicht zu erwarten. Die in der ökonomischen Theorie der Politik aufgezeigten Funktionsprinzipien zur Gewährleistung von Wiederwahl und die damit verbundenen Transfers öffentlicher Ressourcen an private organisierte – die Wiederwahl ermöglichende – Interessen können i.d.R., um wirksam zu sein, nicht

33 23.10.2011, S. 11.

34 Hier drängt sich der aktuelle Umgang mit dem Verschuldungsproblem von Griechenland als Parallele auf.

einem der institutionellen Transparenz verpflichteten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen unterworfen werden.³⁵

Hinzu kommt, dass der Verzicht der Legislative, sich für ein auf institutionelle Transparenz abzielendes Instrumentarium einzusetzen, die materielle Bedeutung institutioneller Transparenz für das Budgetrecht der Legislative verkennt und damit für die demokratische Prägung eines Gemeinwesens. Das eher gebrochene Verhältnis der Legislative zur institutionellen Transparenz und zum Budgetrecht als »Königsrecht« des Parlaments zeigte sich dann auch bei der Verabschiedung des HGrGMoG (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes) im Bundestag. So wurde u.a. die Einführung der Möglichkeit zur staatlichen Doppik nicht etwa öffentlich im Bundestag diskutiert. Vielmehr gaben die Fraktionen ihre Stellungnahmen lediglich zu Protokoll.³⁶

Die institutionelle Dimension schließlich bezieht sich in unserem Zusammenhang auf die Regelungen und Verfahren, die sich aus jenen Informationen ergeben, die das Haushalts- und Rechnungswesen bereitstellt, etwa zum Ausmaß der tatsächlichen Verschuldung. Hier fehlt es bisher an institutionellen Mechanismen, die automatisch zu einer spürbaren Sanktion führen und von daher ein hohes Sanktionspotenzial mit präventiver Wirkung in sich bergen. Ein derartiger Ansatz wäre eine Art öffentliches Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften, das etwa dann in einem abgestuften Verfahren greift, wenn Aufwendungen und Erträge über mehrere Perioden nicht in Einklang gebracht werden können. Der gesellschaftliche Diskurs über die inhaltliche und organisatorische Ausprägung eines derartigen Sanktionsmechanismus scheint dringend geboten. Dabei zeigt sich schon jetzt bezogen auf die kommunale Ebene die Entpolitisierung der Institution »Kommunalaufsicht« als unabdingbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit entsprechender Sanktionsmechanismen.

Allein die Existenz einer Art Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften dürfte sich positiv auf den Umgang mit öffentlicher Ressourcenknappheit auswirken. Allerdings ist bisher nicht erkennbar, dass ein derartiger Ansatz Chancen auf Realisierung hat. Zudem bedarf es einer stärkeren institutionell festzulegenden Verbindlichkeit des mittelfristigen Planungsinstrumentariums. So ist beispielsweise kaum zu erwarten,

35 Eine Lösung des Syndroms der persönlichen Entfunktionalisierung würde jenseits moralischer Forderungen voraussetzen, dass über Medien und öffentliche Kommunikation das Verfolgen institutioneller Transparenz und Abbau von Verschuldung zu einem Wiederwahlkriterium wird, eine Voraussetzung, deren praktische Relevanz jedoch eher unwahrscheinlich sein dürfte.

Auch hier gilt, dass die Ausnahme die Regel bestätigt. So war der Reformprozess in Hessen vor allem deshalb erfolgreich, weil sich neben zahlreichen anderen Persönlichkeiten der Ministerpräsident hierfür engagiert und die Reform zu einem so genannten Leuchtturm-Projekt gemacht hat. Die für einen Erfolg notwendige Kombination von Macht- und Fachpromotoren war in Hessen über einen längeren Zeitraum gewährleistet.

36 Ein weiteres aktuelles Beispiel für die Gleichgültigkeit des Parlaments gegenüber seinem Budgetrecht als »Königsrecht« vollzieht sich zurzeit im Landtag des Landes Schleswig Holstein. Hier wird durch Gesetz ein Sondervermögen in Höhe von 30 Mio. € zur Sanierung der Hochschulen in den nächsten Jahren geschaffen. Finanziert wird dieses Sondervermögen aus den Resten der im Haushaltsplan 2012 veranschlagten Zinsausgaben. Vgl. hierzu Schleswig-Holsteinischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/297.

dass die inzwischen allseits – formal – akzeptierte Schuldenbremse operativ wirksam wird, wenn nicht auch der mittelfristigen Finanzplanung ein wesentlich höherer Verbindlichkeitscharakter im Vergleich zur jetzigen Regelung beigemessen wird.

Legt man die Funktionen aller drei skizzierten Dimensionen mit ihren jeweiligen inhaltlichen Ausprägungen für ein demokratisches Gemeinwesen zu Grunde, so ist davon auszugehen, dass sich im Zeitablauf generell konzeptionelle und inhaltliche Änderungen ergeben müssen, um notwendige Anpassungen an ein geändertes Umfeld zu gewährleisten. Andernfalls wirkt die jeweilige konzeptionelle und inhaltliche Ausprägung für das Gemeinwesen dysfunktional. Ein Reformbedarf der inhaltlichen Ausgestaltung einzelner Dimensionen ergibt sich immer dann, wenn diese nicht mehr »fit« im Sinne von Systemstabilität und -erhaltung zur geänderten Struktur des Umfeldes sind, d.h. nicht mehr funktionsadäquat.³⁷ Dabei erfordert die oben skizzierte Interdependenz der Dimensionen keine isolierte Einzelreform, sondern zur Herstellung des notwendigen »fit« von politisch administrativen System und Umwelt i.d.R. eine Reform der Konzeption und inhaltlichen Ausprägung aller drei Dimensionen.

Ausgehend von der klassischen Weberschen Verwaltung mit der Ausübung legaler Herrschaft als Effizienzkriterium³⁸ lassen die inzwischen im Zeitablauf eingetretenen Entwicklungen und Änderungen der Systemumwelt deutlich erkennen, dass zur Herstellung eines funktionsadäquaten Haushalts- und Rechnungswesens der Wandel von der Kameralistik zur Doppik unabdingbar wurde. Das Problem hierbei liegt darin, dass der entsprechende gleichzeitig zu gewährleistende »fit« zwischen dem politischen administrativen System und seinem Umfeld bezüglich der personalen und der institutionellen Dimension bisher gar nicht oder nur unzureichend vollzogen worden ist, also letztlich trotz der Anpassung auf der instrumentellen Ebene insgesamt ein »missfit« vorliegt. Hieraus erklärt sich dann auch zu einem wesentlichen Teil die eingangs skizzierte aktuelle Krisensituation der Gebietskörperschaften in Deutschland.

D. ENTWICKLUNGSTENDENZEN

Die konsequente Umsetzung notwendiger Reformen gegen alle Widerstände durchzuhalten ist ganz offensichtlich ein extrem schwieriger Prozess, dessen Mängel im Zusammenhang mit dem dargestellten Bezugsrahmen skizziert worden sind. Dabei scheint der Grad an Schwierigkeiten bis hin zu der Gefahr des Scheiterns nicht nur von den Änderungen aller drei Dimensionen abzuhängen, sondern auch positiv mit der zeitlichen Dauer dieses Prozesses korreliert zu sein. So hat sich die Bundesebene aus ihrem relativ weit fortgeschrittenen Reformprozess inzwischen weitgehend

37 Diese Überlegung ist angelehnt an die organisationstheoretische Analyse des Zusammenhangs zwischen Organisationsstruktur und Umwelt, insbesondere an die Contingency Theory, vgl. hierzu Lawrence, P.R./Lorsch, J.W.: *Organization and Environment*, Homewood, IL. 1969; Schreyögg, G.: *Umwelt, Technologie und Organisationsstruktur. Eine Analyse des kontingenztheoretischen Ansatzes*, Bern und Stuttgart 1978.

38 Ressourcenknappheit ist im Bürokratiemodell von Max Weber kein Modellbestandteil.

zurückgezogen und damit ein für die Gesamtentwicklung in Deutschland negatives Signal gesetzt. Angesichts dieser Situation besteht die Gefahr, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit derartigen Reformverzögerungen bis hin zum Aufbau von Reformbarrieren insgesamt in eine eher schwierige Lage bringt bzw. möglicherweise bereits gebracht hat. Es fehlt an der Auseinandersetzung mit staatlichen Reformverfahren und Standardisierungskonzepten³⁹ und daraus folgender Bewertung, die konstruktiv in eine übergeordnete europäische Diskussion und Entwicklung der Harmonisierung und Standardisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens eingebracht werden könnte.

Denn vor dem Hintergrund der Staatsschulden- und Eurokrise, verbunden mit einer hohen Intransparenz des öffentlichen Rechnungswesens nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch im EU-Vergleich, zeichnet sich eine Initiative der EU-Kommission ab, die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)⁴⁰ zur Grundlage einer Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens der EU-Mitglieder zu machen.⁴¹ So ist die Kommission vom EU-Parlament beauftragt, bis Ende 2012 zu überprüfen, ob die IPSAS für die Mitgliedsländer als Rechnungslegungsstandard geeignet sind.⁴² Sehr schnell könnte von daher die bisher autonome und heterogene Reformentwicklung in Deutschland der Richtlinienkompetenz der Kommission unterworfen werden, ohne dass überhaupt noch eine Chance besteht, etwa eine Weiterentwicklung bzw. Modifikation des HGB und/oder die umfassenden teilweise am HGB orientierten Reformverfahren der Kommunen in Zukunft zu berücksichtigen.⁴³ Den Mitgliedstaaten dürfte mit der Kommissionsinitiative in absehbarer Zeit nicht nur ein im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen⁴⁴ und praktischen Anforderungen stehendes Rechnungssystem in Form der Doppik (Accrual Accounting) zwingend vorgegeben werden, sondern tendenziell wohl auch eine Rechnungslegung nach IPSAS. Inwieweit hierbei noch eine Modifikation und Spezifizierung einzelner IPSAS in Richtung von EPSAS⁴⁵ möglich und zweckmäßig

39 Eine Übersicht hierzu findet sich bei Bolsenkötter, H. (Hrsg.): Die Zukunft des Öffentlichen Rechnungswesens. Reformtendenzen und internationale Entwicklungen, Baden-Baden 2007, S. 13–25.

40 Die Kommission hat ihr eigenes Rechnungswesen bereits auf die IPSAS ausgerichtet.

41 Hierzu Berens, W. et al.: Eckpunktepapier für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Arbeitskreis IVR (Integrierte Verbundrechnung), WPg, Jg. 16 (2005) S. 887–890.

42 Rademacher, W.: Studie zur Eignung der IPSAS für europäische Mitgliedstaaten, WPg Sonderheft 2/2012, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, S. 85–89.

43 »Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Studie werden geeignete Gesetzgebungsvorschläge ausgearbeitet.« Rademacher, 2012, a.a.O. S. 89.

44 Dies bezieht sich nicht nur auf die deutsche Fachdiskussion sondern auch auf internationale Beiträge wie etwa jene des IMF.

45 Siehe hierzu Homepage www.EPSAS.de.

sind, bleibt abzuwarten.⁴⁶ In jedem Fall würde die Standardisierung des Rechnungssystems einen beachtlichen Fortschritt darstellen, wobei auch die Standardisierung und Transparenz der Rechnungslegung, wenn sie denn auf der Grundlage der IPSAS erfolgt, einen Wert an sich bedeutet.

Diese Einschätzung ergibt sich daraus, dass die anfänglich starke Anlehnung an die IFRS (IPSAS 1 bis 20) inzwischen ergänzt wurde durch spezifische Fragestellungen des öffentlichen Sektors (IPSAS 21 bis 24) und vor allem durch die seit 2010 begonnene Entwicklung eines in vier Teilprojekte unterteilten⁴⁷ auf den öffentlichen Sektor ausgerichteten Rahmenkonzepts (Conceptual-Framework), das die spezifischen Fragestellungen des öffentlichen Sektors in Zukunft in den Mittelpunkt rückt.⁴⁸ Einbezogen in diese neue Strategie des IPSAS-Bord wird auch eine auf die besonderen öffentlichen Rechtsformen abstellende Kapitalkonsolidierung im Rahmen eines in Deutschland – soweit praktiziert – bisher vom HGB geprägten Gesamtabschlusses (Konzernabschluss) von Gebietskörperschaften.⁴⁹ Dies bedeutet generell das Bemühen um Überwindung einer – zu Recht kritisierten – unkritischen generellen Übernahme der für den privaten Sektor entwickelten Prinzipien und Standards auf den öffentlichen Sektor. Dass aber gleichwohl die Begrifflichkeiten und Wertansätze in den öffentlichen Bilanzen sowie in den Ergebnis- und Finanzrechnungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene wesentlich stärker vereinheitlicht werden müssen, ist seit geraumer Zeit fachliches Allgemeinut.⁵⁰

46 Sowohl die jüngste Reaktion der einzelnen Bundesländer und des Bundes auf die Initiative und Umfrage von Eurostat zu den IPSAS als Standardisierungsansatz als auch das bisher geringe Interesse, sich an der Entwicklung der Standards und insbesondere aktuell am Rahmenkonzept zu beteiligen, verweisen darauf, dass möglicherweise der Bedarf einer Standardisierung auf europäischer Ebene und die Bedeutung der eingeleiteten Maßnahmen in Deutschland zu wenig wahrgenommen und unterschätzt werden.

47 Dieses sind (vgl. hierzu im Einzelnen Müller Marques-Berger, T.: Aktuelles Arbeitsprogramm des International Public Sector Accounting Standards Boards [IPSASB], WPg Sonderheft 2/2012, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, S. 74–79, hier besonders S. 76):

I: Ziele, Anwendungsbereich, qualitative Anforderungen, sowie Abgrenzung von Berichtseinheiten

II: Ansatz- und Realisationsgrundsätze

III: Bewertungsgrundsätze

IV: Darstellung und ergänzende Erläuterung

48 Ebenda.

49 Müller-Marques Berger, T./Wirtz, H.: Konzernrechnungslegung der öffentlichen Hand – Das »Public Sector Combinations«-Projekt des IPSASB, WPg, Jg. 19 (2012), S. 1025–1028.

50 Siehe hierzu anschaulich die Einführung bei Bolsenkötter, H. (Hrsg.), 2007, a.a.O.