

AWV Arbeitskreis Bürokratiekosten

Haushaltswesen, Verschuldungssillusion und Demokratie – Zur (bürokratischen) Intransparenz und Fehlsteuerung öffentlicher Ressourcen

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

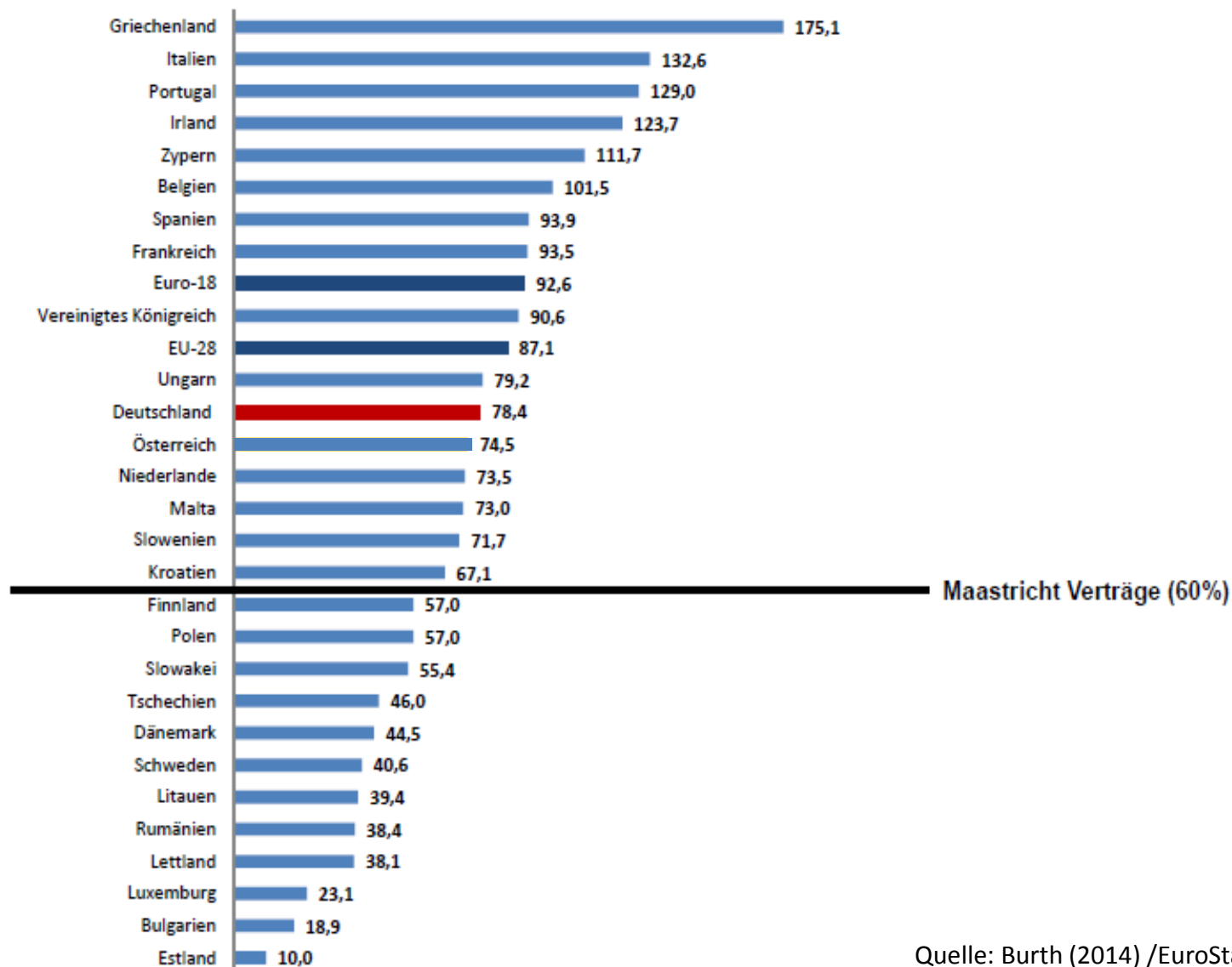
Berlin, 14. Januar 2015

A g e n d a

- ➔ **Finanzkrise als Ausgangssituation**
- ➔ **Etwas Theorie - Erklärungsansätze für die Fehlsteuerungen öffentlicher Ressourcen**
- ➔ **Intransparente Budgetsteuerung als Verschuldungstreiber**
- ➔ **Verschuldungsillusion und Kapitalmarktabhängigkeit**
- ➔ **Exkurs: Zur Reform/Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens auf EU-Ebene (EPSAS)**
- ➔ **Zusammenfassendes Fazit**

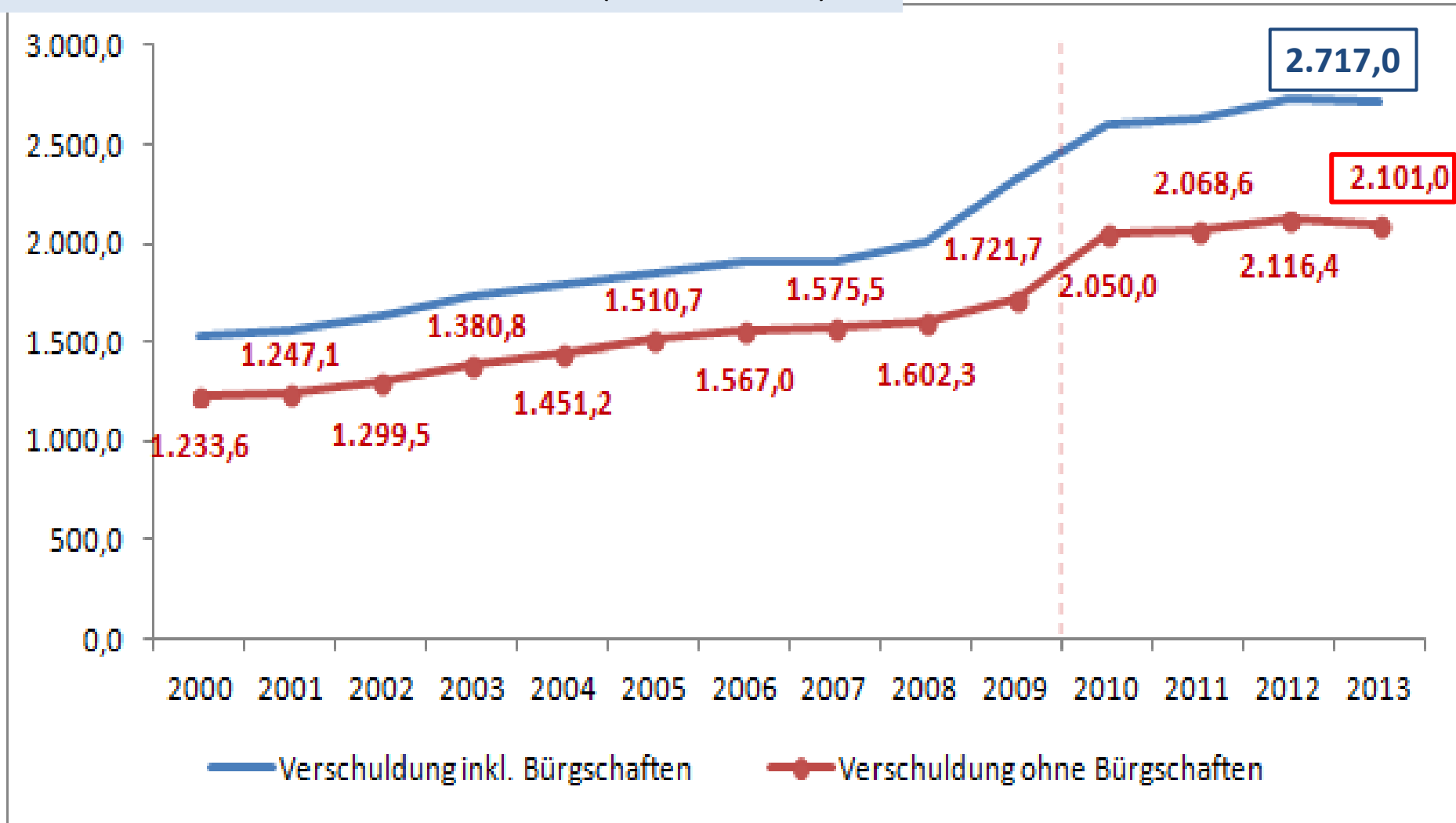


Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten nach Maastricht-Vertrag zum 31.12.2013 im Vergleich (in Prozent des BIP)



Quelle: Burth (2014) /EuroStat

Verschuldung (und Bürgschaften) von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland 2000- 2013 (in Mrd. Euro)



Quelle: Burth (2014) /Statistisches Bundesamt

Tatsächliche öffentliche Verschuldung Deutschland 2013



Ursachen d. Verschuldung: u.a. Intransparenz des klassischen Haushaltswesens → Fehlentscheidungen von Politik und Verwaltungen

Ausgangsthese:

- (1) Tiefe zur Regel und Gewohnheit gewordene Finanzkrise**
- (2) Es existiert kein systemimmanenter Mechanismus zur Verhinderung einer ausufernden Verschuldung**
- (3) Theoretisches Wissen über Fehlsteuerung öfftl. Ressourcen ist seit Jahrzehnten vorhanden**
- (4) Das klassische Haushalts- und Rechnungswesen fördert die Fehlsteuerung ganz wesentlich**
- (5) Politik, Verwaltung u. Gesellschaft unterliegen einer Verschuldungssillusion**

Fehlsteuerung basiert ganz wesentlich auf

- ⇒ Individueller Nutzenmaximierung d. Akteure
 - ⇒ Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren (und Betroffenen)
 - ⇒ Diskrepanz zwischen Anforderungen und Ausprägung von Verfahren/ Strukturen/ Personen öffentlicher Ressourcensteuerung
-
- **Ökonomische Theorie der Bürokratie** (Niskanen, 1971)
Budget maximierender Bürokrat (**Kosten der Fehlsteuerung durch individuelle Nutzenmaximierung in d. Verwaltung – Einkommen - der „Bürokraten“**)
 - **Public Choice / Ökonomische Theorie der Politik** (Downs, 1968; Frey, 1970)
Politiker als Stimmen maximierender „Unternehmer“
Wähler als Konsument von Politik (**Kosten der Fehlsteuerung durch inidividuelle Nutzenmaximierung/ Machterhaltung von Politikern z.B. jüngste Rentenregelungen**)

Theoretische Erkenntnisse zur Fehlsteuerung öffentlicher Ressourcen

■ **Verfassung als Vertrag zwischen Individuen und Staat**

(Buchanan , 1962; Tullock , 1962)

Staat gewährleistet Einhaltung der Vertragsbedingungen - Problem der Aufkündigung des Vertrages bei wachsender Heterogenität der Gesellschaftsmitglieder
(Kosten der Fehlsteuerung durch Spaltung von Gesellschaft z.B. Wahlbeteiligung/ Legitimationsbasis; Kulturkonflikte) → Politikversagen

■ **Peter Prinzip (Peter und Humb, 1969)**

➡ Dominanz der Inkompetenz

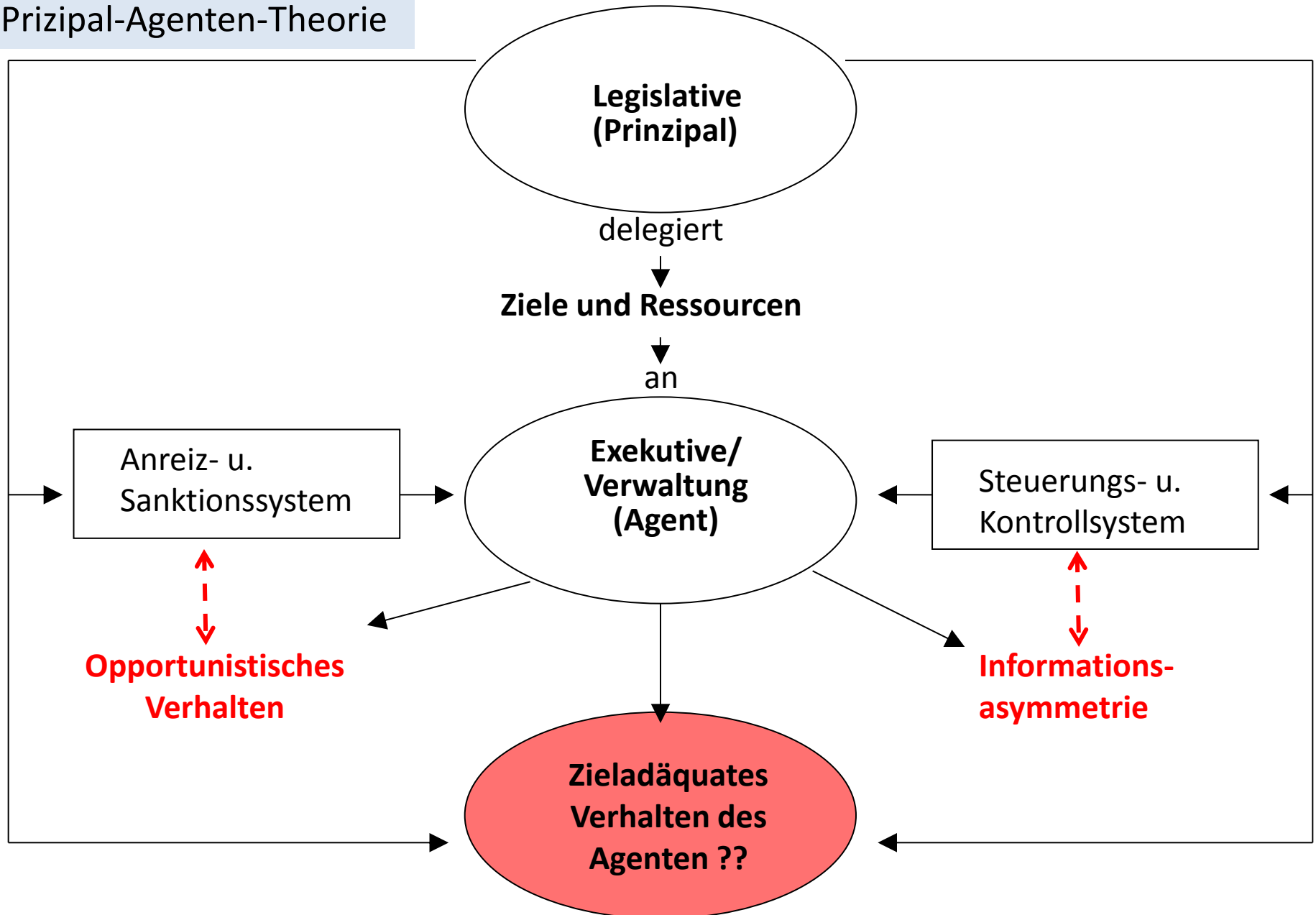
1. In einer Hierarchie neigt jeder dazu, bis zu seiner Stufe der Unfähigkeit aufzusteigen.
2. Im Zeitablauf wird jede Position/jedes Amt durch einen Mitarbeiter besetzt, der unfähig ist die dem Amt zugeordnete Aufgabe zu erfüllen.
3. Die Aufgaben werden von jenen Mitarbeitern erledigt, die ihre Stufe der Inkompetenz noch nicht erreicht haben.

(Kosten der Fehlsteuerung durch Inkompetenz)

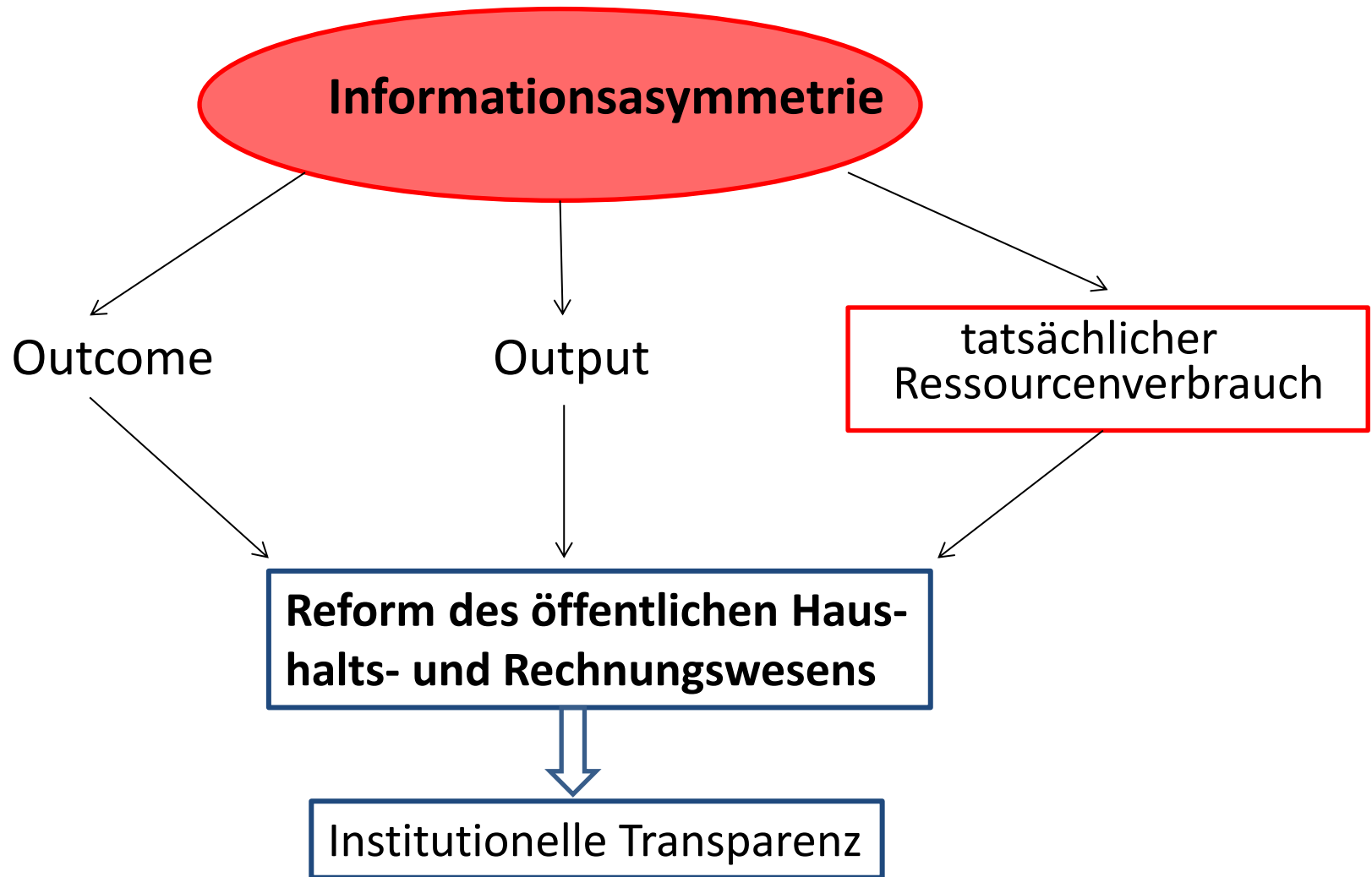
■ **Institutionenökonomie Prinzipal-Agenten-Theorie**

(Theoretische Grundlage für die **Reform des öffentl. Haushalts- und Rechnungswesens / Schaffung von Transparenz**)

Prizipal-Agenten-Theorie



Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agenten



Zusammenhang Intransparenz des HH/RW und Verschuldung

Ausgangsthese:

- (1) Tiefe zur Regel und Gewohnheit gewordene Finanzkrise**
- (2) Es existiert kein systemimmanenter Mechanismus zur Verhinderung einer ausufernden Verschuldung**
- (3) Theoretisches Wissen über Fehlsteuerung öfftl. Ressourcen ist seit Jahrzehnten vorhanden**
- (4) Das klassische Haushalts- und Rechnungswesen fördert die Fehlsteuerung ganz wesentlich**
- (5) Politik, Verwaltung u. Gesellschaft unterliegen einer Verschuldungssillusion**

Öffentliche Ressourcenerschließung / öffentlicher Ressourcenverbrauch

Einnahmesteigerung aus Abgaben (Ressourcendeckung bei Ressourcenbedarf)

Erhöhung von Abgaben/Einführung
neuer Abgaben

Explizite Schulden (Kapitalmarkt)

**Offene „kontrollierte“
Ressourcenerschließung**

Explizite Verschuldung

(Verschiebung der Ressourcendeckung in
die Zukunft)

Verdeckte Schulden

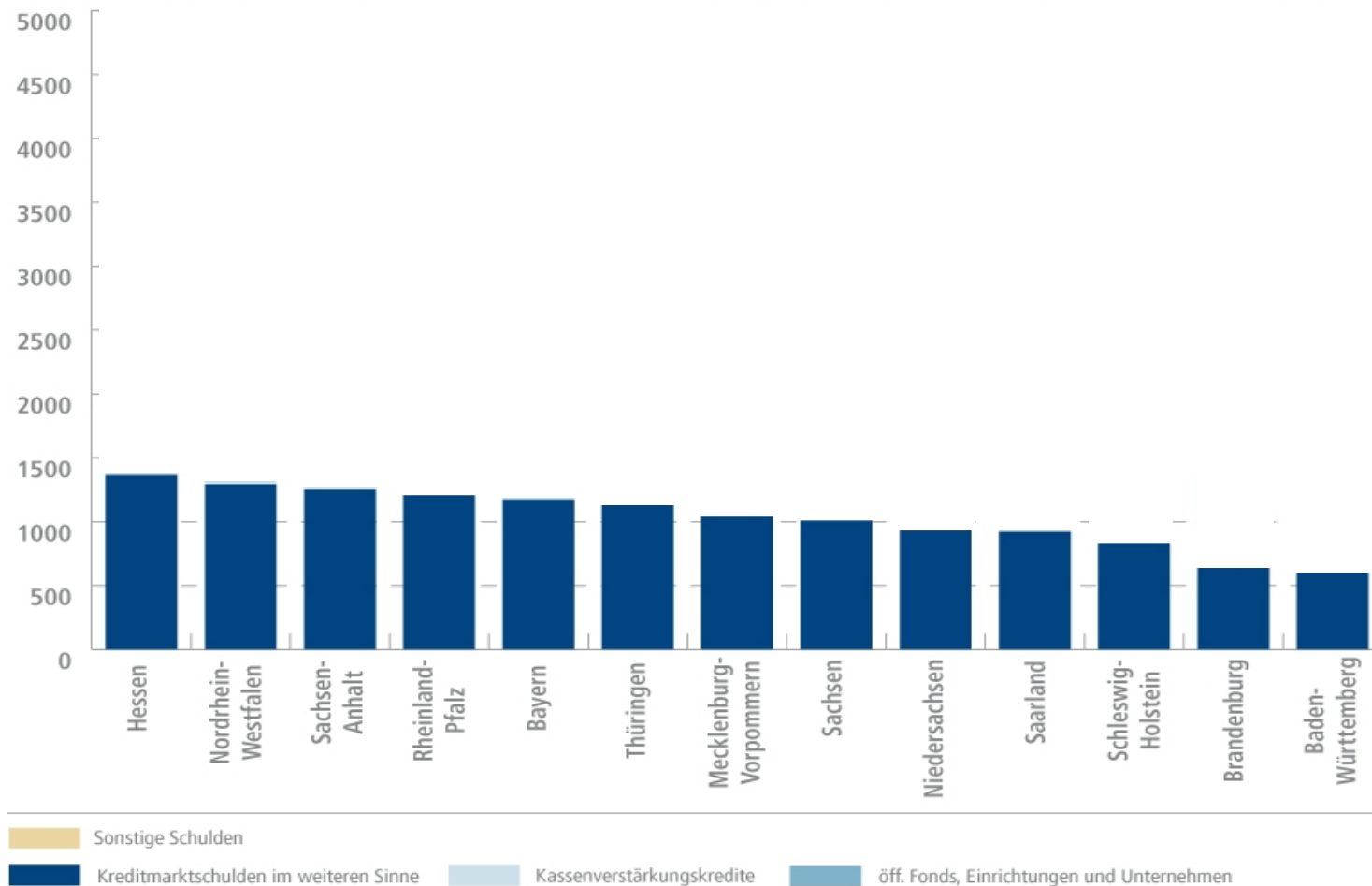
- Kein Ausweis von Schulden:
 - implizite Schulden
 - Finanzierungsrisiken (z.B. Bürgschaften)
 - Unterlassung notwendiger Aufgaben
- „Innovative“ (dubiose) Finanzprodukte
- Schattenhaushalte
- unkontrollierte Kostensteigerungen
(insbesondere bei Großprojekten)
- Entfunktionalisierung der Kontrolle
(anschaulich: Kommunalaufsicht)

**Verdeckter unkontrollierter
Ressourcenverbrauch**

**u.a. Problem des
Informationssystems**

Schattenhaushalte der Kommunen – Kreditmarktschulden und tatsächliche Schulden (einschließlich verdeckte Schulden)

Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden (GV) und Zweckverbände am 31.12.2007 (sortiert nach Kreditmarktschulden der Kernhaushalte)



Werte in Euro je Einwohner

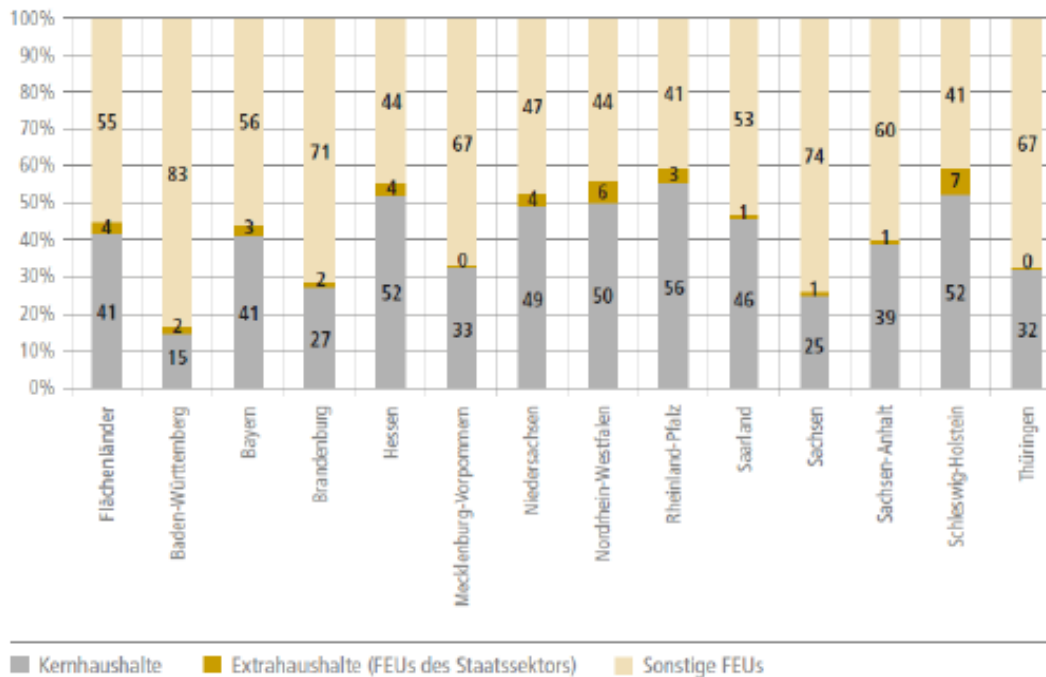
Quelle: Junkernheinrich u.a.

Konzernsicht: Sprengstoff in den Töchtern

Bertelsmann Stiftung

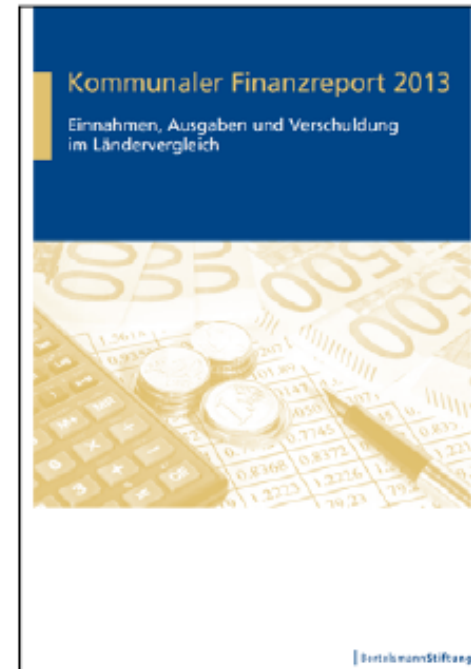
Aufteilung der kommunalen Gesamtverschuldung Ende des Jahres 2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) auf Kernhaushalt und Auslagerungen im Flächenländervergleich

in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*

Bertelsmann Stiftung



Quelle: Hilgers, Burth u.a. (2013)

Exorbitante Kostenüberschreitungen bei öfftl. Großprojekten

Flughafen Berlin Brandenburg



Geplant: ca. 1,7 Mrd. Euro

Aktuell: ca. 5,5 Mrd. Euro
(nach oben offen)

**Kostenüber-
schreitung:** bisher
ca 235%

Elbphilharmonie Hamburg



Geplant: ca. 77 Mio. Euro

Aktuell: ca. 850 Mio. Euro

**Kostenüber-
schreitung:** Voraussichtlich
ca 1.100%

Öffentliche Ressourcenerschließung / öffentlicher Ressourcenverbrauch

Einnahmesteigerung aus Abgaben
(Ressourcendeckung bei Ressourcenbedarf)

Erhöhung von Abgaben/Einführung
neuer Abgaben

Explizite Schulden (Kapitalmarkt)

**Unkontrollierte zeitversetzte
Erhöhung der expliziten Schulden**

Verschuldungstreiber

**Offene „kontrollierte“
Ressourcenerschließung**

Verschuldung


(Verschiebung der Ressourcendeckung
in die Zukunft)

Sonstige Schulden

- Kein Ausweis von Schulden:
 - Finanzierungsrisiken (z.B. Bürgschaften)
 - implizite Schulden
 - Unterlassung notwendiger Aufgaben
- „Innovative“ (dubiose) Finanzprodukte
- Schattenhaushalte
- unkontrollierte Kostensteigerungen
(insbesondere bei Großprojekten)
- Entfunktionalisierung der Kontrolle
(anschaulich: Kommunalaufsicht)

**Verdeckter unkontrollierter
Ressourcenverbrauch**
u.a. Problem des
Informationssystems

Folgen intransparenter Ressourcensteuerung

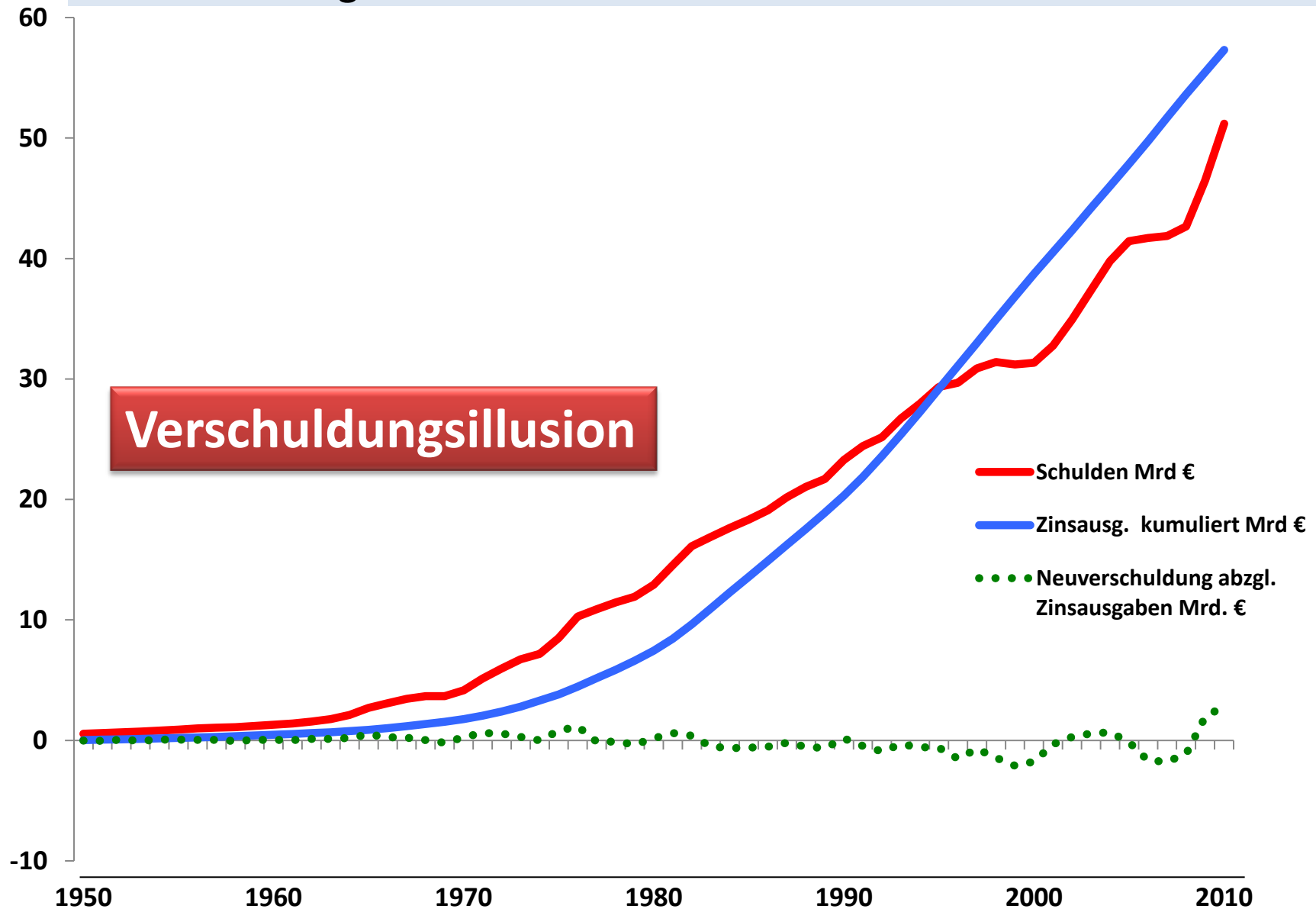
- ⇒ intransparente und teilweise inkompetente kamerale Budgetsteuerung ist Treiber des Anstiegs der Kapitalmarktschulden in den Folgeperioden
 - ⇒ einzelne Schuldentreiber überkompensieren den durch Personalabbau und Technikeinsatz (IuK) angestrebten Produktivitätsfortschritt im öffentlichen Sektor.
- 
- ⇒ Anpassung des Leistungsprogramms erfolgt nicht, da die politischen Kosten als zu hoch angesehen werden .
 - ⇒ der Ausgleich erfolgt durch Verschuldung


Verschuldungssillusion als verschärfendes Problem → These (5)

Ausgangsthese:

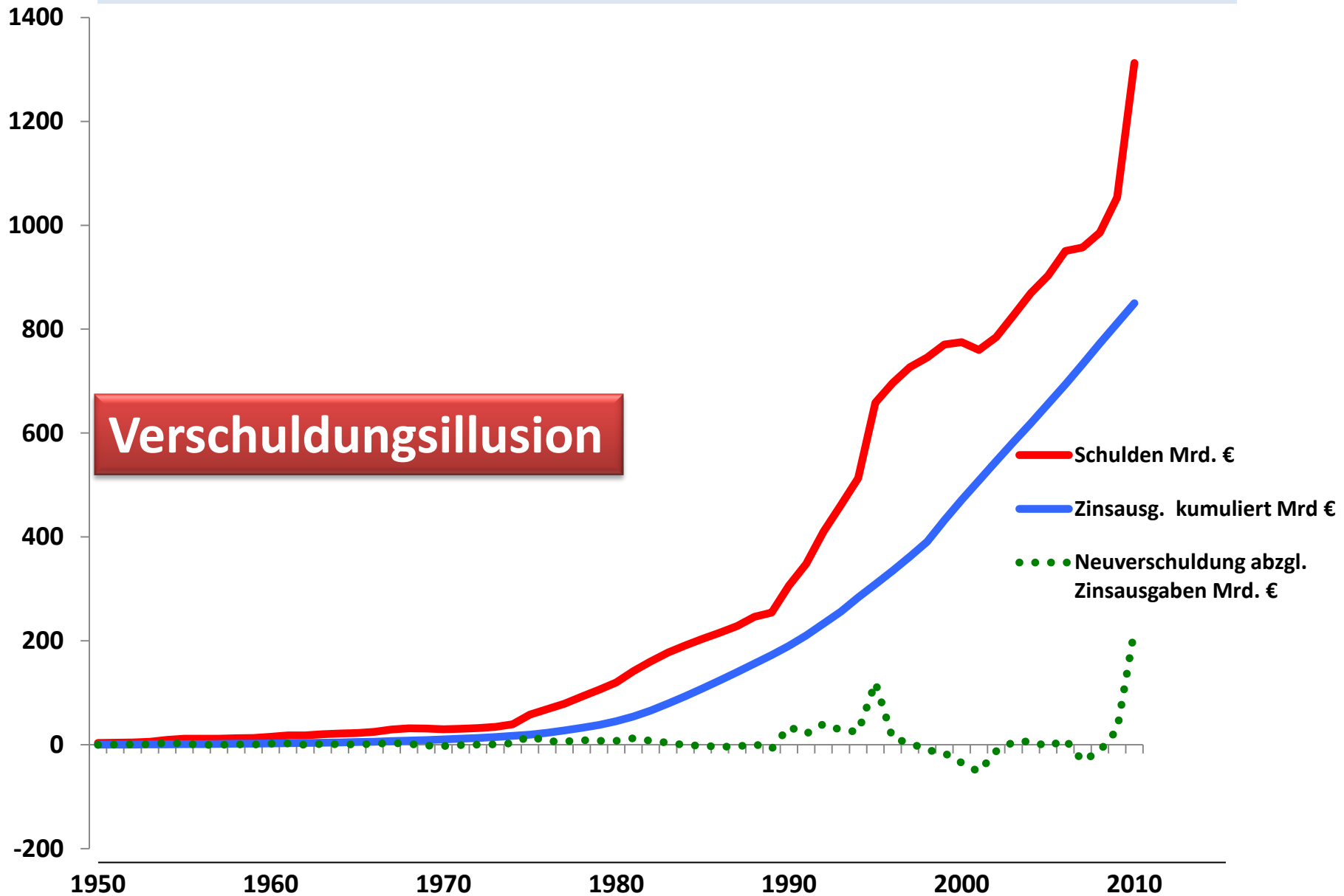
- (1) Tiefe zur Regel und Gewohnheit gewordene Finanzkrise**
- (2) Es existiert kein systemimmanenter Mechanismus zur Verhinderung einer ausufernden Verschuldung**
- (3) Theoretisches Wissen über Fehlsteuerung öfftl. Ressourcen ist seit Jahrzehnten vorhanden**
- (4) Das klassische Haushalts- und Rechnungswesen fördert die Fehlsteuerung ganz wesentlich**
- (5) Politik, Verwaltung u. Gesellschaft unterliegen einer Verschuldungssillusion**

Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand: Hessen: 1950-2010



Quelle d. Daten: Institut für den öffentlichen Sektor

Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand: Bund: 1950-2010



Verschuldungsillusion

Bei einer „Totalbetrachtung“ zeigt sich:

- ➔ Die mit den Schulden finanzierten Aufgaben/Ausgaben hätten ohne Verschuldung durch die Zinsaufwendungen finanziert werden können.
- ➔ Verschuldung in Deutschland diente in der Vergangenheit weitgehend einer Subventionierung von Kapitalmarkt und Bankensystem

Exkurs: Reform/Standardisierung des öfftl. Rechnungswesens auf EU-Ebene

→ Rechnungssystem → tatsächlicher Ressourcenverbrauch
→ **Doppik / IVR**

→ Ansatz, Ausweis und Bewertung d. Rechnungsgrößen
(Bilanz, Ergebnis-, Finanzrechnung)

EPSAS

Referenzsystem IPSAS

Private Unternehmen

Öffentliche
Bedarfe

GoöB

HGB

IPSAS ← - - - - - **IFRS**

Bedarfe d.
Kapitalmarktes



Steuerzahler/Bürger
als Kapitalgeber



Geändertes Staatsverständnis ?

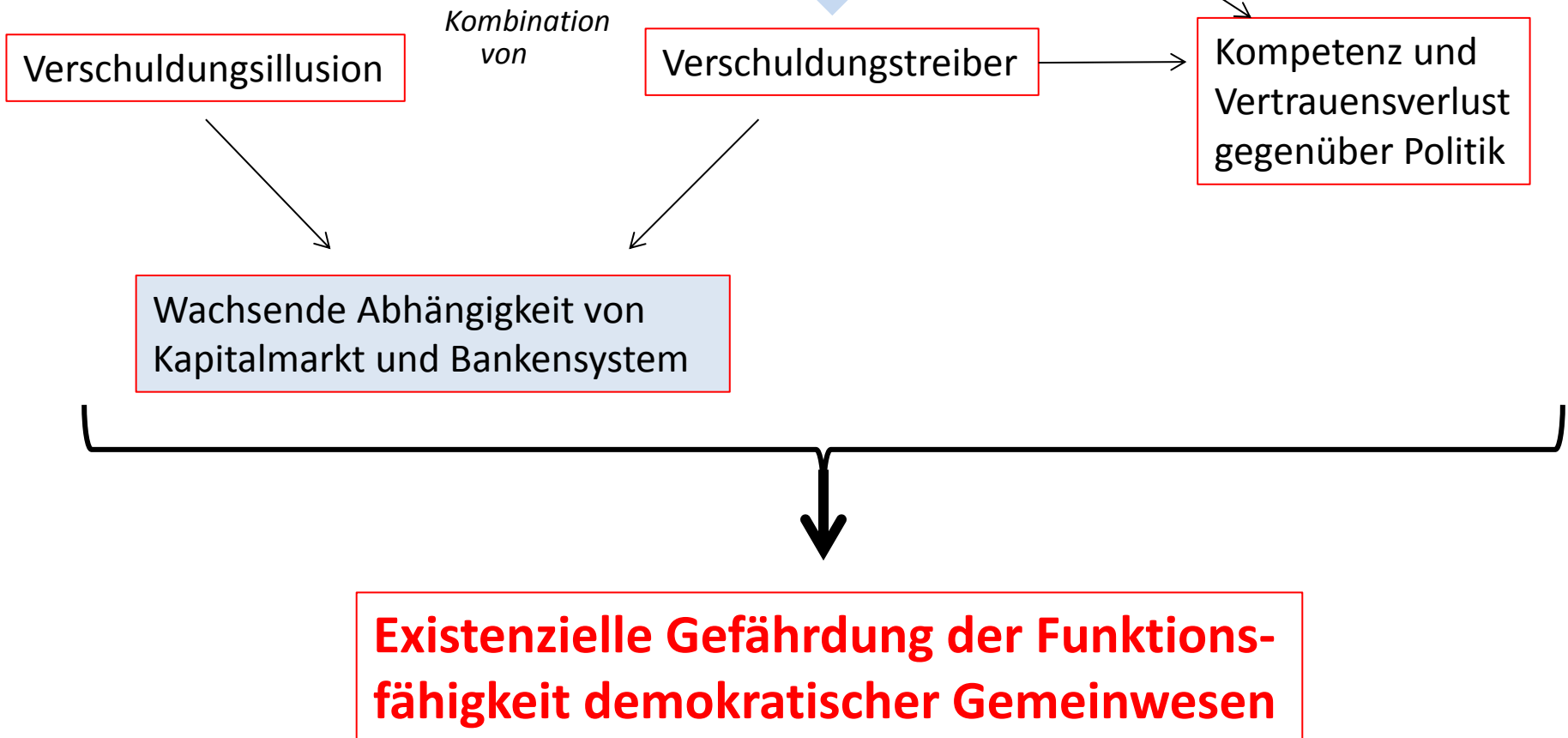
HH u. RW auf Anforderungen des
Kapitalmarktes (Verschuldung)
ausgerichtet und nicht auf Gemein-
wesen/Steuerzahler/Bürger ???



Kapitaleigner

Zusammenfassendes Fazit

Institutionelle Intransparenz Öffentlicher Ressourcensteuerung



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Berlin, 14. Januar 2015

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus