

# Haushaltsmodernisierung – Abbau von Demokratiedefiziten durch Transparenz und Ergebnisorientierung

Bei der Analyse des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zeigt sich in Deutschland ein grundlegendes Demokratiedefizit. Die (kameralen) öffentlichen Haushalte und Haushaltsrechnungen enthalten nur die Kapitalmarktschulden in Höhe von zurzeit insgesamt über zwei Billionen Euro. Die impliziten Schulden sowie auf dezentrale Einheiten verlagerte Schulden werden in den Haushalten nicht erfasst, von den Reformansätzen Hamburgs, Hessens und großer Teile der kommunalen Ebene abgesehen. Damit wird nur ein Drittel der tatsächlichen öffentlichen Schulden berücksichtigt.



**Prof. Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus**

Universität Hamburg  
Mitglied des Beirats des Instituts  
für den öffentlichen Sektor

Zwar lassen sich aus Nebenrechnungen die tatsächlichen Schulden weitgehend ermitteln. Aber selbst für Fachleute wird es schwierig, etwa konkrete Informationen über die Haushaltsrisiken der wegen der Eurokrise übernommenen Verpflichtungen Deutschlands bereitzustellen. Die Entscheidungen im politisch-administrativen System basieren, soweit sie auf Informationen des Kernhaushalts zum Ressourcenverbrauch und Schuldenniveau beruhen, auf einer virtuellen Welt.

Positiv hingegen ist, wie die jüngste Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor zeigt, dass das Haushaltswesen zunehmend um Produktinformationen ergänzt wird. Auch wenn sich die Informationsqualität durchaus verbessert haben könnte, so bleibt nach wie vor die kameralen Datenbasis Grundlage für die Haushaltsbeschlüsse.

Durch die Intransparenz des klassischen Haushalts- und Rechnungswesens wird das Budgetrecht des Parlaments stark ausgehöhlt. Dieses Demokratiedefizit führt letztlich zu einer Systemgefährdung des demokratischen Gemeinwesens. So

haben die ausufernde Verschuldung und die ihr zugrunde liegende Verschuldungsillusion<sup>1</sup> inzwischen zu einer starken Abhängigkeit der Gebietskörperschaften vom Kapitalmarkt geführt.

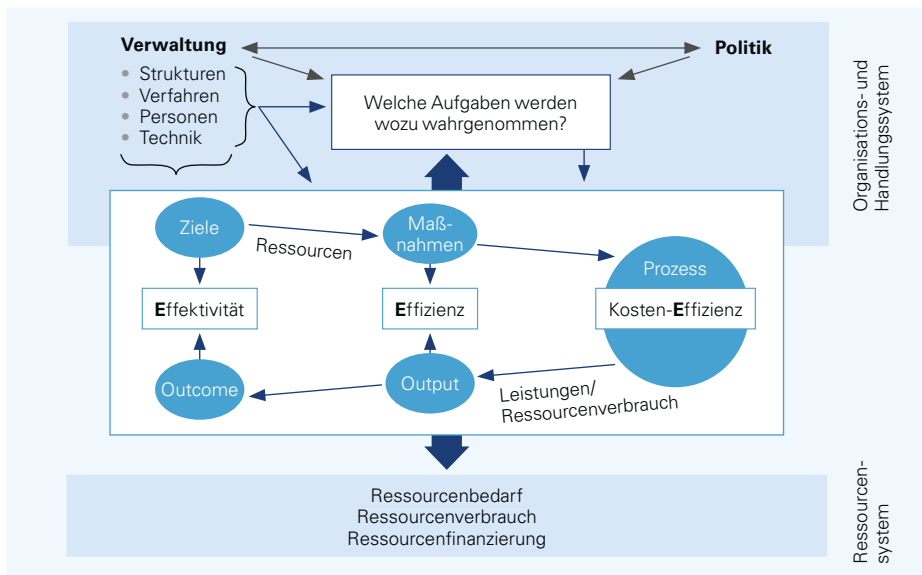
Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, dass es in Deutschland aufgrund der Eurokrise zu einem Mentalitätswandel kommt. Angesichts der unzulänglichen Informationen über die Haushaltssituation einzelner EU-Staaten lag eine Intensivierung der Ende der 1980er-Jahre begonnenen Haushaltsreform nahe. Mehr Transparenz, intergenerative Gerechtigkeit und eine transparente Ressourcensteuerung waren das Gebot der Stunde, in der Realität scheint aber eher das Gegenteil der Fall zu sein.

Es lässt sich ein Transparenzparadoxon beobachten: Einerseits sind mehr Transparenz und Nachhaltigkeit zu Grundsatzforderungen demokratischer Gesellschaften

<sup>1</sup> Die Verschuldungsillusion besteht bei einer längerfristigen Analyse darin, dass die zur Begründung der Verschuldung angeführten Maßnahmen im Grunde genommen alle mit eigenen Mitteln hätten finanziert werden können. Denn die kumulierten Zinsen entsprechen – bezogen auf den Bund und die westlichen Flächenländer – weitgehend dem derzeitigen Schuldenniveau; vgl. hierzu auch Institut für den öffentlichen Sektor, Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik, Berlin, 2011 (Download unter [www.public-governance.de](http://www.public-governance.de))



**Abbildung 1: Systematische Verknüpfung des öffentlichen Organisations- und Handlungssystems mit dem Ressourcensystem als konzeptionelle Grundlage einer transparenten, effektiven und effizienten Ressourcensteuerung (3-E-Modell)**



Quelle: eigene Darstellung

geworden, sogenannte Transparenzgesetze sind in Vorbereitung. Gleichzeitig fehlt es aber an flächendeckenden Bemühungen zur Neustrukturierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. So positiv die in diesem Heft dargelegten Einzelaussagen zu Reformprojekten in den Bundesländern auch sind, so stehen sie doch gleichzeitig für das Reformdefizit. Auf Bundesebene wurde die vergleichsweise weit vorgeschrittene Reform so gut wie völlig eingestellt – ein fatales Signal. Die quasi als Ersatz herausgestellten Bestrebungen um die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen scheinen den konzeptionellen Entwicklungsstand aus den 1990er-Jahren zu ignorieren. Ein weiteres Beispiel ist die kommunale Ebene in Baden-Württemberg. Die beschlossene Umstellung auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen ist aufgeho-

ben und durch ein Optionsmodell mit all seinen Konsequenzen (unterschiedliche Schuldenerfassung, mangelnde Vergleichbarkeit etc.) ersetzt worden.

Möglicherweise ist den Entscheidungsträgern – sie sind, wie die nachfolgend beschriebene Studie zeigt, gegenüber einzelnen Reformprojekten durchaus aufgeschlossen – der konzeptionelle Reformbedarf bisher nicht bewusst. Notwendig ist eine grundlegende Substitution des bis heute prägenden Bürokratiemodells Max Webers, in dem die wirtschaftliche Ressourcenverwendung keine Rolle spielt. Demnach ist das Effizienzkriterium für die Ausgestaltung von Instrumenten bzw. Verfahren, Strukturen und personalem Verhalten die Herrschaftsausübung. In entwickelten Demokratien geht es aber weniger um effiziente Herrschaftsaus-

übung, sondern um eine transparente, effiziente (legale und legitime) Steuerung öffentlicher Ressourcen. Dies bedeutet, dass das politisch-administrative System und das Ressourcensystem durch ein auf Effektivität und Effizienz ausgerichtetes Haushalts- und Rechnungswesen integriert werden müssen.

Ein derartiger Ansatz ist in Abbildung 1 aufgezeigt. Instrumente und Verfahren stellen allerdings nur eine Dimension des für den Abbau des derzeitigen Demokratiedefizits notwendigen Reformkonzepts dar. Daneben sind Strukturen, Personen und der Wille von Politik wesentliche Einflussgrößen. So wäre es schlichtweg Unsinn, allein von der Einführung eines doppelten Haushalts- und Rechnungswesens die Sanierung öffentlicher Haushalte zu erwarten. Dieses Instrument kann nur die tatsächliche Haushaltssituation transparent machen.

Der Wille zur Haushaltssanierung liegt auf einer anderen – politischen – Ebene. Von daher ist eine der Demokratie verpflichtete Politik unabdingbar gefordert, die notwendigen Reformen in allen Gebietskörperschaften einzuleiten bzw. konsequenter voranzubringen. Auf europäischer Ebene scheinen die jüngsten Aktivitäten von Eurostat in diese Richtung zu gehen. Dass ein derartiger Beitrag aber auch „im Kleinen“ konsequent und erfolgreich ganz im Sinne des dargestellten idealtypischen Ansatzes geleistet werden kann, zeigt das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) in Nordrhein-Westfalen. Allen Gebietskörperschaften wird hier eine anschauliche Orientierung geliefert. ■