

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag. rer. publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Verschuldung und Standardisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – Probleme und offene Fragen im nationalen und internationalen Kontext

*Dietrich Budäus*

Die EU-Kommission prüft derzeit, für die Mitgliedstaaten Standards für ein einheitliches öffentliches Rechnungswesens in Form der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) vorzugeben, insbesondere um die Qualität der finanzstatistischen Informationen zu verbessern. Vor dem Hintergrund der Verschuldung zeigt der Beitrag auf, warum diese Initiative einen sinnvoller Harmonisierungsansatz sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene darstellt und im ureigenen Interesse der Mitgliedstaaten als Haftungsträger untereinander liegen dürfte.

dem Jahr 2008, ihrer „Erneuerung“ bzw. Fortsetzung in 2010/2011 und ihrer anstehenden Wiederholung<sup>1</sup>, wenn auch nur für einen Moment, in die ökonomische Realität über die Wirkungsmechanismen des Kapitalmarktes zurückgeholt.<sup>2</sup> Jenseits ökonomischer Realitäten und Gesetzmäßigkeiten manifestiert sich das tatsächliche Verhalten von Politik und



**Prof. Dr. Dr. h.c.  
Dietrich Budäus**  
Emeritus für Public  
Management an der  
Universität Hamburg

### Ausufernde Verschuldung als Element einer virtuellen Welt von Politik und Verwaltungen zur Umgehung öffentlicher Ressourcenknappheit

Die existenziellen Langfristwirkungen einer trotz aller Begrenzungsmechanismen permanent steigenden Staatsverschuldung haben die westlichen Industriestaaten mit der Banken- und Staatsschuldenkrise aus

- 1 Die aktuellen ökonomischen Analysen lassen erkennen, dass es nicht um die Frage geht, ob eine erneute, schon aufgrund der notwendigen „Bewältigung“ weltweiter Liquidität, fast zwangsläufige Finanzkrise ins Haus steht, sondern wann.
- 2 Schon Finger (2001) hat in ihrer Studie herausgearbeitet, dass die Einhaltung von Verschuldungsgrenzen nicht an der Erkenntnis über die negative Wirkung der Verschuldung scheitert, sondern an der mangelnden Bereitschaft, Sanktionsmechanismen für den Fall des Überschreitens festgelegter Obergrenzen verbindlich zu institutionalisieren.

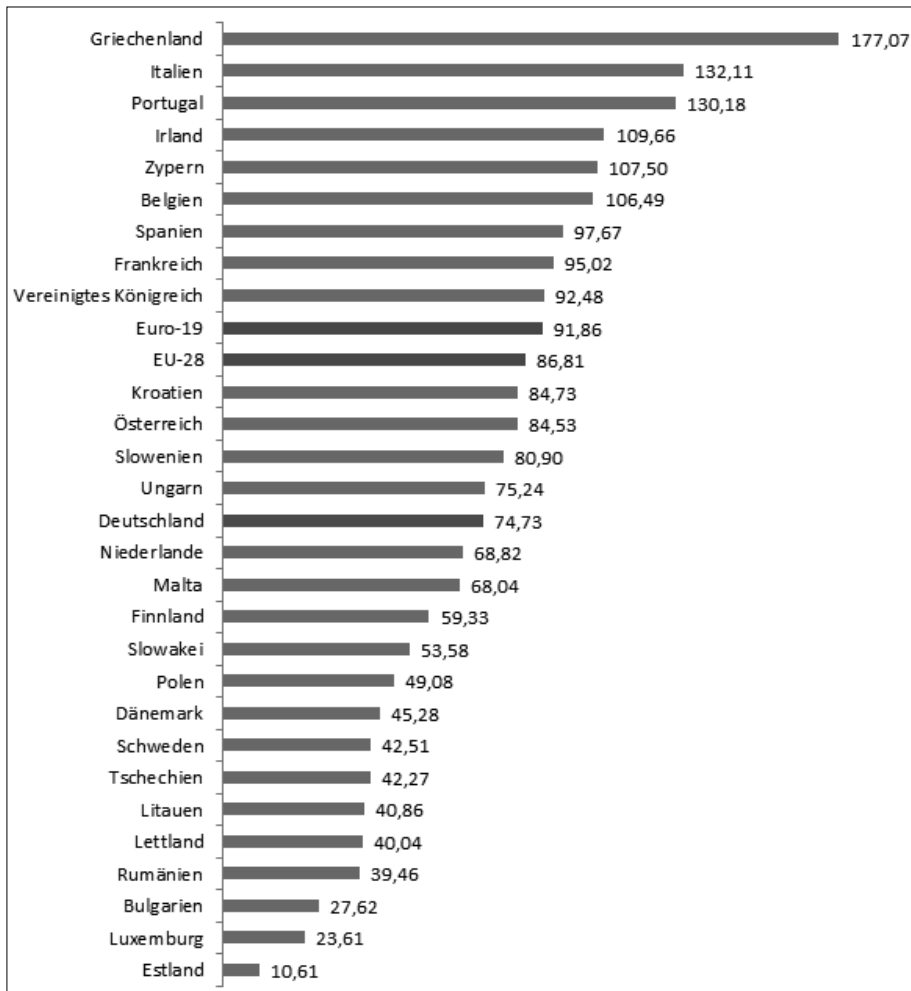


Abb. 1: Staatsverschuldung der EU-Länder zum 31.12.2014 nach Maastricht-Vertrag im Vergleich (in Prozent des BIP). Entnommen aus [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de), Daten: EuroStat 2015

Verwaltungen (gestützt durch Medien und wesentliche Teile der gesellschaftlichen Eliten) als Handeln in einer ökonomisch virtuellen Welt. Es ging und geht zum einen um Glauben und Strategien, Probleme begrenzter Ressourcen in Staat und Verwaltungen durch eine ausufernde Verschuldung in einem schleichenden Prozess zu umgehen oder doch zumindest relativieren zu können. Zum anderen war und ist es die Gleichgültigkeit verantwortlicher Entscheidungsträger gegenüber der realen Bonitätswirkung einer derartigen handlungsleitenden Staatsphilosophie. Sie hat die überwiegende Zahl von Gebietskörperschaften auf nationaler und europäischer Ebene in eine existenzgefährdende Krise geführt. Diese dürfte über ökonomische Effekte weit hinausgehend im politischen Kontext das gesamte demokratische Gemeinwesen und dessen Akzeptanz negativ tangieren.

Bereits 2009 haben Reinhart und Rogoff<sup>3</sup> in ihrer historischen Analyse und

systematischen empirischen Aufarbeitung der Finanzkrisen vergangener Jahrhunderte aufgezeigt, dass generell eine Verschuldung von Staaten ab einer Größenordnung von etwa 80 Prozent des BIP zunehmend unkontrollierbar und immer weniger handhabbar wird. Allerdings bezieht sich Verschuldung dabei nur auf die expliziten Schulden (Kapitalmarktschulden). In der EU liegen vor allem die ökonomisch relevanten Mitgliedsstaaten nahe oder – teilweise ganz erheblich – über dieser kritischen Größe.

3 Reinhart/Rogoff (2009).

4 Nach dem deutschen Haushaltsreformgesetz vom 12.5.1969: Bis 1969 wurde im öffentlichen Haushaltswesen unterschieden zwischen ordentlichen (nicht mit Krediten zu finanzierenden) und außerordentlichen (mit Krediten zu finanzierenden) Staatsausgaben; vgl. hierzu Hansmeyer (1970).

5 Hierzu vor allem Oetjens (2015) und (2014).

6 Dies wird für die bestehenden Schulden auch unter den Bedingungen der neuen Schuldenbremse konsequent fortgeführt. Denn bei der Schuldenbremse geht es nicht um Schuldentilgung (diese

Entstehen konnte diese Situation in den meisten Ländern und auch in Deutschland nur durch die, in der Vergangenheit vom öffentlichen Informationssystem speziell dem kameralen Haushalts- und Rechnungswesen, kaschierte relative Gleichgültigkeit von Politik, Verwaltungen und Gesellschaft gegenüber den Folgen einer kontinuierlichen Neuverschuldung. Dabei lag zumindest für Deutschland eine maßgebende Ursache hierfür in der Entkopplung der Lebensdauer der über Kredit finanzierten Objekte von der jeweiligen Kreditlaufzeit durch die große Haushaltsreform 1969.<sup>4</sup>

Die Abkehr von der objektbezogenen Fremdfinanzierung, sog. werbenden Zwecken dienend (ein in der Praxis sehr dehnbare Begriff), hin zum Prinzip der Gesamtdeckung führte im Zeitablauf dazu, dass die fremdfinanzierten Projekte entsprechend ihrer begrenzten Lebenszeit nach deren Ablauf zwangsläufig ersetzt werden mussten. Allerdings wurde/wird der ursprüngliche objektbezogene Kredit bei Fälligkeit nicht zurückgezahlt, sondern anschlussfinanziert. Es herrscht faktisch ein Prinzip der „Verewigung“<sup>5</sup> einmal aufgenommenen Schulden vor.<sup>6</sup> Hierfür und für den damit verbundenen Zinsaufwand als wesentlicher Bestandteil des Haushaltswesens gelten allerdings keine demokratischen Legitimationen, sondern die Bedingungen des Kapitalmarktes.<sup>7</sup> Nicht einmal das in Art. 110 GG vorgeschriebene Bruttoprinzip findet in diesem Zusammenhang Beachtung.<sup>8</sup> Gegen die Verfassung verstoßend wird nämlich im Haushaltsplan unter Vernachlässigung der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Anschlussfinanzierung bisheriger Schulden nur die Neuverschuldung nach dem Nettoprinzip ausgewiesen.<sup>9</sup> Verfassungskonform müssten nach dem Bruttoprinzip

werden weiter fortgeführt), sondern primär um die Vermeidung weiterer Neuverschuldung, also eines Schuldenanstiegs.

7 Die Konsequenzen werden deutlich, wenn man den theoretischen Extremfall unterstellt, das gesamte Haushaltsvolumen bestünde aus Zinszahlungen für Schulden der Vergangenheit.

8 „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen;“ Art 110, Abs. (1) GG. Grundsätzlich gilt das Bruttoprinzip für die Länder gleichermaßen.

9 Hierzu ausführlich Oetjens (2015) S 7ff.

hingegen auch die Einnahmen aus dem Anschlusskredit und die Ausgaben in gleicher Höhe für die Tilgung des bisherigen (zu verlängernden) Kredits ausgewiesen werden.

**Wesentliche Ursachen ausufernder Verschuldung: Die Kombination von Verschuldungswillusion und Kameralistik**

**Verschuldungswillusion und ihre Ausprägungen als Erklärungsgrößen für die „Verewigung“ öffentlicher Schulden**

Das Wissen um die Problematik des bestehenden „Schuldenbergs“ ist nicht neu. Ohne derartiges Wissen gäbe es nicht die hinreichend bekannten und bisher weitgehend gescheiterten Konzepte einer Begrenzung der Verschuldung, etwa durch die Bindung der Neuverschuldung an die Investitionen nach Art. 115 (alt) GG oder durch die Maastricht-Kriterien.<sup>10</sup> Für einen neueren Ansatz, dass Politik vorgibt, dieses Wissen in politisches Handeln umzusetzen<sup>11</sup>, steht die jüngst vollzogene verfassungsmäßige Institutionalisierung einer Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene sowie deren intendierte EU-weite Anwendung. Gleichwohl ändert auch diese nicht die Strategie einer „Verewigung“ der bestehenden Schulden.

Um vor diesem Hintergrund das Verschuldungsproblem fundierter zu beurteilen und möglicherweise konstruktiv in den Griff zu bekommen, ist es zunächst einmal erforderlich, sich mit der Verschuldungswillusion der handelnden Akteure auseinanderzusetzen. Diese bezieht sich auf die folgenden vier unterschiedlichen Ausprägungen:

1. die Höhe der Verschuldung
2. die durch die Verschuldung tatsächlich verfügbaren Ressourcen
3. die Annahme, die Schulden würden zurückgezahlt
4. die „ewige“ Solvenz von Gebietskörperschaften

Zu (1): Für die Höhe der Verschuldung sind nicht nur die Kapitalmarktschulden maßgebend, zurzeit in Deutschland insgesamt etwa 2,1 Bill. Euro, sondern in gleichem Maße auch die internen Schulden, d.h. die Verpflichtungen der Gebietskör-

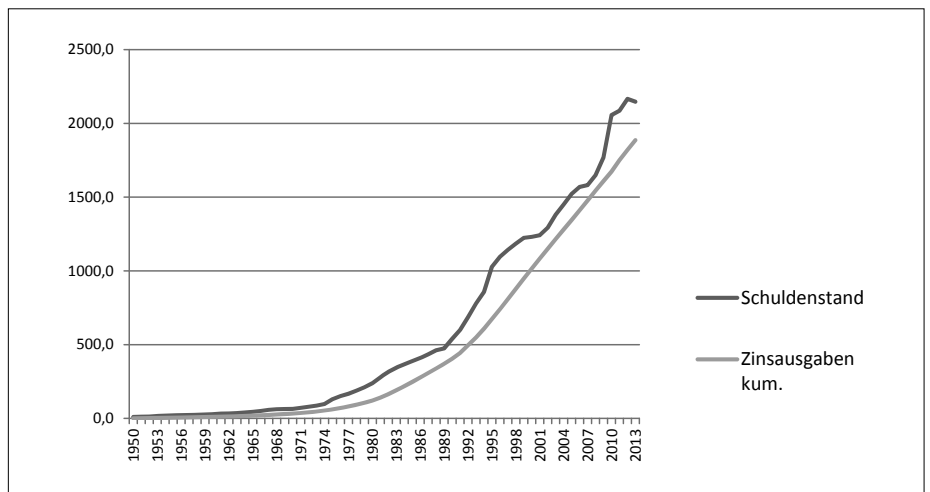


Abb. 2: Verschuldungswillusion und kumulierter Zinsaufwand, öffentlicher Gesamthaushalt in Deutschland (Eigene Darstellung).

perschaften nach „innen“. Hinreichend bekannte Beispiele hierfür sind die Pensionsverpflichtungen des Staates, einschließlich der jüngst eingegangenen Verpflichtungen durch die Rentenbeschlüsse<sup>12</sup> der derzeitigen großen Koalition, aber auch notwendige allerdings unterlassene Maßnahmen zur Erhaltung der materiellen Infrastruktur. Die impliziten Schulden machen ein Mehrfaches der expliziten Schulden aus und liegen geschätzt bei ca. 3 Bill. Euro. Somit betragen die Schulden der deutschen Gebietskörperschaften nicht 2,1 Bill. Euro, sondern insgesamt mehr als 5 Bill. Euro. Sie liegen damit ein Mehrfaches über dem zulässigen Maastricht-Kriterium.

Weiterhin unberücksichtigt bei der Schuldenerfassung im Haushaltswesen bleiben bei den stark dezentral organisierten Gebietskörperschaften mit zahlreichen, rechtlich selbständigen öffentlichen Auftragsträgern, die dorthin als Schattenhaushalte verlagerten Schulden. Bei der Betrachtung einer Gebietskörperschaft als Ganzes müssten auch diese Schulden berücksichtigt werden.<sup>13</sup>

Zu (2): Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass die Neuverschuldung in ihrer gesamten Höhe zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung steht. Dies ist allerdings ein Irrglaube. Denn vergleicht man einmal die Entwicklung der Schulden über den gesamten Zeitraum von 1950 bis 2013 im Sinne einer „Totalbetrachtung“ mit den kumulierten Zinszahlungen für den gleichen Zeitraum, so zeigt sich Folgendes: Bei

der ganz überwiegenden Zahl der (westlichen) Bundesländer liegen die kumulierten Zinsausgaben ab dem Jahr 2010 über den kontinuierlich gestiegenen Schulden. Bei den in Abbildung 2 wiedergegebenen gesamten Schulden und den gesamten kumulierten Zinsen aller deutschen Gebietskörperschaften zeigt sich eine weitgehende Annäherung des Niveaus der kumulierten Zinsen an das Schuldenniveau. Dies bedeutet, dass bei einer Totalbetrachtung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland alle Maßnahmen, mit denen die Neuverschuldung jeweils begründet wurden, weitgehend mit jenen Mitteln hätten finanziert werden können, die für die Zinsen aufgebracht werden mussten. Es gäbe theoretisch keine Schulden, ohne dass die getätigten Maßnahmen unterblieben wären. Entsprechend gäbe es für die Zukunft auch keine oder nur geringfügige Zinsverpflichtungen und keine zusätzlichen Zinsrisiken. Es ist ganz offen-

10 Außerdem sei in diesem Zusammenhang u.a. auf die Aussagen der Public-Choice-Theorie und der Institutionenökonomie verwiesen.

11 Diese Bereitschaft dürfte vor allem durch die faktischen Staatsinsolvenzen einzelner EU-Staaten wie Griechenland, Portugal und Irland befördert worden sein.

12 Vgl. hierzu Moog/Raffelhüschen (2013).

13 Das statistische Bundesamt hat jüngst diesen Sachverhalt durch das sog. Schalenkonzept mit den drei Ebenen Kernhaushalte, Extrahaushalte, Öffentlicher Bereich korrigiert. Die Größenordnung der Ausgliederung von Schulden zeigt sich beispielsweise darin, dass 2013 von den Schulden der Gemeinden/GV in Höhe von 279 Mrd. Euro 144 Mrd. Euro bei dezentralen Einheiten (Fonds öfftl. Unternehmen) angesiedelt waren (Statistisches Bundesamt 2013, S. 9).

sichtlich eine Illusion, man könne durch eine kontinuierliche Neuverschuldung bei „Verewigung“ der Altschulden die Situation eines Gemeinwesens verbessern. Das Gegenteil ist der Fall. Die Verschuldungssillusion führt zu einer Art Teufelskreis. Die Neuverschuldung dient nicht mehr zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, sondern ausschließlich zur Finanzierung der Zinsen. Dies bedeutet faktisch eine öffentliche Subventionierung des Kapitalmarktes und seiner Akteure durch die öffentlichen Haushalte.

Zu (3): Zwar gibt es durchaus realistische und praktisch durchführbare Ansätze zur systematischen Tilgung von Schulden.<sup>14</sup> Sie spielen aber in der politischen Diskussion keine Rolle und erfordern ein hohes

unternehmerischen Kontext definieren, überhaupt erst erkennbar und transparent macht. Nach ökonomischen bzw. kaufmännischen Maßstäben sind eine Reihe von Gebietskörperschaften in Deutschland inzwischen insolvent, nachdem in den einzelnen Haushaltsjahren regelmäßig die (Steuer-)Erträge geringer als der Aufwand sind bzw. das Eigenkapital verzehrt ist.

#### **Das kamerale öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Schuldentreiber**

Ein weiterer Grund für die Entstehung von Verschuldungsproblem und Staatsschuldenkrise liegt darin, dass in der Vergangenheit die ökonomische Grund-

Gewährleistungsstaat etc. zum Ausdruck kommt, zunehmend verbunden mit der finalen und organisatorischen Steuerung, fallen Geld- und Ressourcenverbrauch für die einzelne Haushaltsperiode immer stärker auseinander. Der erst in späteren Perioden zu finanzierende Ressourcenverbrauch findet im kamerale Haushalt keine Beachtung. Somit wird dem Parlament zur Bewilligung ein Ausgabenbudget vorgelegt, das eine mit der Realität nicht mehr in Einklang stehende Übereinstimmung von Geld- und Ressourcenverbrauch suggeriert. Die nicht beachtete Diskrepanz zwischen Geld- und Ressourcenverbrauch beinhaltet unter Einbeziehung der Verschuldungssillusion die systemimmanente Tendenz zur Verschuldung. Verstärkt wurde diese Tendenz dadurch, dass sich der Budgetausgleich auf den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben beschränkte und durch die Möglichkeit der „Einnahmen aus Krediten“ zu einer rein formalen Planungs- und Steuerungsgröße degenerierte.

#### **Reform zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen mit ihren praktischen Konsequenzen**

Ein System ist nur dann auf Dauer existenz- und lebensfähig, wenn es den Wert jener Ressourcen, die es verbraucht, mindestens wertmäßig reproduziert, also selbst erwirtschaftet. Nur so kann dem öffentlichen Knappheitsproblem Rechnung getragen und einer ausufernden Verschuldung entgegengewirkt werden. Hier setzt die nunmehr schon ein Vierteljahrhundert währende Reform von der Kameralistik zur Doppik an.<sup>16</sup> Schon sehr früh wurde in der Wissenschaft vor allem durch die konzeptionellen Arbeiten von Klaus Lüder ein Paradigmenwechsel vollzogen. Intergenerativer Gerechtigkeit, Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch als Demokratiebot<sup>17</sup> und die der Rea-

### **»Die handelnden Akteure in Politik und Verwaltung unterliegen einer Verschuldungssillusion, die sich auf die Höhe der Verschuldung, die Annahme, die Schulden würden zurückgezahlt, und eine ‚ewige‘ Solvenz der Gebietskörperschaften bezieht.«**

Maß an Disziplin, jenseits des Rhythmus bestehender Legislaturperioden. Dieser Sachverhalt erklärt sich aus der oben aufgezeigte „Verewigung“ der Schulden.

Zu (4): Eine weitere Ausprägung der Verschuldungssillusion ist die Annahme einer „ewigen Solvenz“ von Staaten und Gebietskörperschaft aufgrund des Mangels eines Insolvenzrechts für den öffentlichen Sektor. Ohne das Wissen, eine Kommune, ein Bundesland oder selbst der Bund könne faktisch nicht zahlungsunfähig und/oder insolvent werden, wäre die aktuelle Verschuldungssituation kaum vorstellbar. Entsprechend erklärt sich aus der Utopie der „ewigen Solvenz“ auch die nach wie vor weit verbreitete mangelnde Bereitschaft von Politik und Verwaltungen, sich für ein öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen einzusetzen, dass eine Insolvenz ähnliche Situation, so wie wir sie im

bedingung für die dauerhafte Funktionsfähigkeit und Existenz produktiver Organisationen mit einer wachsenden Dynamik des Umfeldes (und damit insbesondere auch für Staat und Verwaltungen) im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen so gut wie keine Beachtung fand. Solange bei einem vergleichsweise einfachen Staatswesen mit einer relativ statischen Umwelt, wie im Falle des Ordnungsstaats, Geldverbrauch und Ressourcenverbrauch weitgehend übereinstimmen, traten für Parlament und Öffentlichkeit keine gravierenden, zumindest keine existenziellen, Transparenzprobleme auf.<sup>15</sup> Ökonomisch betrachtet bedeutete dies auf der Ausgabenseite, dass Ausgaben und Aufwand in der Haushaltsperiode weitgehend übereinstimmen. Mit wachsender Aufgaben-/Ausgabenkomplexität des Staates, wie sie in Begriffen und Konzeptionen von Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat,

14 Vgl. etwa Institut für den öffentlichen Sektor (2011) und die dort angegebene Literatur.

15 Siehe dazu auch: Budäus/Hilgers/Raupach (2014).

16 Siehe zu diesem Themengebiet auch: Burth (2015); Glöckner (2014); Hessischer Rechnungshof (2014); Häfner/Wissing/Quast (2014); Budäus/Hilgers/Steger (2014).

17 Vgl. hierzu im historischen Entstehungskontext von Demokratie Bergmoser (2011).

lität entsprechenden Vermögens- und Finanzsituation als konzeptionelle Ausrichtung und Drei-Komponenten-Rechnung, Doppik, Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB), Integrierte Verbundrechnung (IVR), bis hin zu Ansätzen einer doppelischen Schuldenbremse als instrumentelle Umsetzung stehen für diesen Paradigmenwechsel.

Auch wenn die Praxis zunächst vergleichsweise aufgeschlossen bis euphorisch dieser Reform gegenüber stand, so zeigt sich inzwischen doch eine wachsende Gleichgültigkeit und auch Reformwiderstand. Falsche Erwartungen an die Reform hinsichtlich der Sanierung öffentlichen Haushalte, teilweise unzureichende Organisation der Umsetzung, Halbherzigkeit und nicht zuletzt die starke Zurückhaltung auf der Staatsebene in Deutsch-

land auf doppischer Grundlage das Gebot der Stunde. Dabei richtet sich die besondere Aufmerksamkeit aktuell auf die Initiative der EU-Kommission zur Schaffung der European Public Accounting Standards (EPSAS).

### **Zu den Chancen und Gefahren nationaler und europäischer Standardisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im Europäischen Integrations- und Einigungsprozess**

Die derzeitige extrem schwierige Situation des vor einer neuen Epoche stehenden Europas ist ganz wesentlich auf Intransparenzen und auf die bewusste oder unbewusste Vernachlässigung grundlegender ökonomischer Diskrepanzen zwischen den europäischen Nationalstaaten zurück-

zuführen. Dies wiederum hat zu Erwartungen und Handlungsmustern bei einzelnen Mitgliedern der EU, aber auch bei der EU insgesamt, d.h. bei den Europäischen Institutionen geführt, durch die auf Dauer jedwede Chance auf die Entwicklung eines leistungsfähigen, zukunftsorientierten und demokratisch legitimierten Europas in Frage gestellt wird.

Bankenunion, Europäischer Fiskalunion, Europäischer Beschäftigungsunion und de facto auch einer Europäischen Haftungsunion für in Notleidenschaft geratene Nationalhaushalte erreicht. Dieser Prozess sollte auch durch die aktuelle Initiative der EU-Kommission zur Entwicklung und Institutionalisierung der EPSAS gefördert und weiterentwickelt werden. Hierin liegt eine europäische Chance nicht nur zur weiteren notwendigen Harmonisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Europa, sondern gleichermaßen auch auf nationaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund bedarf es konstruktiver, die Einigung Europas voranbringender, pragmatischer Anstrengungen Deutschlands unter Einbeziehung der gegebenen heterogenen nationalen Situation. Das zukünftige Vorgehen muss wesentlich stärker als in der Vergangenheit darauf abzielen, die deutschen Reform Erfahrungen mit dem HGB als Referenzmodell konsequent in den Standardisierungsprozess mit der Zielsetzung einheitlicher EPSAS einzubringen, ohne dabei immer wieder die Doppik als Standard eines öffentlichen Rechnungssystems in Frage zu stellen bzw. die Einheit von Planung und Rechnungslegung zu vernachlässigen. Vor allem muss die Anwendung wirksamer Sanktionsmechanismen zur Einhaltung gemeinsam vereinbarter Regeln und Prinzipien gewährleistet werden. Nur so kann sich deren präventive Wirkung der Verhaltenssteuerung produktiv entfalten. Dies bedeutet für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen letztlich nicht nur die doppelische Ausrichtung der Maastricht-Kriterien, sondern insbesondere auch die Schaffung eines verbindlich institutionalisierten Verfahrens für die Handhabung einer staatlichen Insolvenz von EU-Mitgliedstaaten.

## **»Falsche Erwartungen an die Reform, teilweise unzureichende Organisation der Umsetzung, Halbherzigkeit und nicht zuletzt die starke Zurückhaltung auf der Staatsebene haben zu einer sehr heterogenen Reformlandschaft geführt.«**

land haben diese Entwicklung herbeigeführt. Im Ergebnis hat sich in der Praxis eine sehr heterogene Reformlandschaft eingestellt, ohne dass Politik die Informationen der Doppik ernst genommen, geschweige denn konsequent in politisches Handeln zum Schuldenabbau umgesetzt hätte. Auf der kommunalen Ebene hat sich zwar ganz überwiegend die Hinwendung zur Doppik vollzogen, allerdings bestehen für Ansatz, Ausweis und Bewertung der Planungs- und Rechengrößen zwischen den Kommunen der einzelnen Bundesländer erhebliche Unterschiede. Auf Staatsebene herrscht von einigen wenigen Bundesländern abgesehen (Hamburg, Hessen, Bremen und in gewisser Weise auch NRW) nach wie vor die Kameralistik vor. Vor diesem Hintergrund ist Harmonisierung und Standardisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in

Gleichwohl hat das als Friedensprojekt gestartete „Projekt Europa“ in den vergangenen 50 Jahren eine nach dem zweiten Weltkrieg unvorstellbare positive Entwicklung genommen. Dies gilt auch heute noch unter Einbeziehung unverkennbarer Fehlentscheidungen und aktueller Renationalisierungstendenzen. Immerhin wurde ein vergleichsweise hoher Standard europäischer Integration in Form von Europäischer Währungsunion, Europäischer

Gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass durch die Standardisierung für das HH und RW nicht ein Kapitalmarkt basierter Ansatz implementiert wird, etwa in Form des IFRS als Referenzsystem. Denn ein derartiger Ansatz würde „stillschweigend“ zu einem grundlegend geänderten Staatsverständnis führen. Der bisher demokratisch legitimierte Steuerstaat würde über ein IFRS basiertes Referenzsystem des HH und RW endgültig zum „Kapitalmarktstaat“ werden. Die Bedin-

gungen des Kapitalmarktes legen die Entscheidungs- und Handlungskriterien fest, die damit faktisch über die Reform des HH und RW ihrer demokratischen Legitimation entzogen würden.

Parallel hierzu gilt es generell eine intensive Diskussion und Klärung demokratischer Legitimation und Gewaltenteilung innerhalb des politisch administrativen Systems der EU zu führen. So ist zum einen eine Governance des „Standard-Settings“ für das öffentliche Rechnungswesen völlig inakzeptabel und dysfunktional, bei der Anwender und Setzer der Standards durch die politischen Einflussstrukturen faktisch zusammenfallen und bei der im Mehrebenensystem sich die „Eurokratie“ ohne demokratische Legitimation und Kontrolle Eingriffe ins nationale Budgetrecht verschafft. Dies erfordert die Verhinderung eines europäischen Integrationsprozesses der jenseits der europäischen Idee und der bisherigen dieser Idee verpflichteten Verträge die Nationalstaaten in einen europäischen Leviathan integriert.

### Literatur

Bergmoser, U. (2011), Zweckgerechte Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, Wiesbaden.

Budäus, D./Hilgers, D./Raupach, B. (2014), EPSAS zwischen nationalen Reformdefiziten und europäischem Standardisierungsbedarf, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.) Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa (Schriftenreihe Hessischer Rechnungshof), Wiesbaden, S. 213-253.

Budäus, D./Hilgers, D./Steger, G. (2014), Entwicklungspfade und Reformdefizite öffentlicher Ressourcensteuerung in Deutschland – Lernen am aktuellen Beispiel Österreich, Berlin/Köln (ifst-Schrift Nr. 500).

Burth, A. (2015), Kommunale Haushaltssteuerung an der Schnittstelle von Doppik und Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

Finger, S. (2001), Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie, Wiesbaden.

Glöckner, A. (2014), Neue Öffentliche Rechnungslegung, Baden-Baden.

Häfner, P./Wissing, R./Quast, E. (2014), Standards staatlicher Doppik, München.

Hansmeyer, K.H. (1970), Der öffentliche Kredit, Frankfurt a.M.

Hessischer Rechnungshof (Hrsg.) (2014), Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa. European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), Wiesbaden.

Institut für den öffentlichen Sektor (2011), Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik, Berlin.

Moog, S./Raffelhüsch, B. (2013), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2013: Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme, hrsg. von der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Oetjens, H. (2015), Der Schuldenberg – gegen die Verewigung der Staatsschulden, Manuskript, Freiburg.

Oetjens, H. (2014), Die schwarze Null und der „verewigte“ Schuldenberg, Manuskript, Freiburg.

Reinhart, C.M./Rogoff, S. (2009), This time is different, Princeton, New Jersey.

Statistisches Bundesamt (2013), Fachserie 14; Reihe 5, S. 9.

## Edition Sozialwirtschaft



### Soziale Organisationen wirkungsvoll führen

Entwicklung dank ganzheitlicher Governance – ein Fitnessradar

Mit einem Vorwort von Armin Wöhrle

Von Silvan Stricker, Prof. Dr. Patrick Renz, Donat Knecht, Alex Lötscher und Werner Riedweg

2015, Band 39, 200 S.,

brosch., 36,- €

ISBN 978-3-8487-2394-2

[www.nomos-shop.de/25192](http://www.nomos-shop.de/25192)



### Innovationsmanagement in der Sozialwirtschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Gabriele Moos und André Peters

2015, Band 38, 342 S.,

brosch., 59,- €

ISBN 978-3-8487-0232-9

[www.nomos-shop.de/20470](http://www.nomos-shop.de/20470)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**