

Öffentliche Finanzen zwischen Demokratiedefizit und Handlungsbedarf

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Hannover, 5. September 2012

AGENDA

- ➔ **Zur aktuellen finanzwirtschaftlichen Situation von Gebietskörperschaften – insbesondere in Niedersachsen**
- ➔ **Intransparente Ressourcensituation und Verschuldungssillusion – ein internationales, nationales u. niedersächsisches Problem**
 - ↳ Dominante aktuelle Entwicklungs- u. Diskussionsstränge
 - ↳ Intransparenter Ressourcenverbrauch und dessen Folgen
- ➔ **Determinanten und Erfolgsfaktoren zur Bewältigung anstehender Herausforderungen**
- ➔ **Handlungsbedarfe**

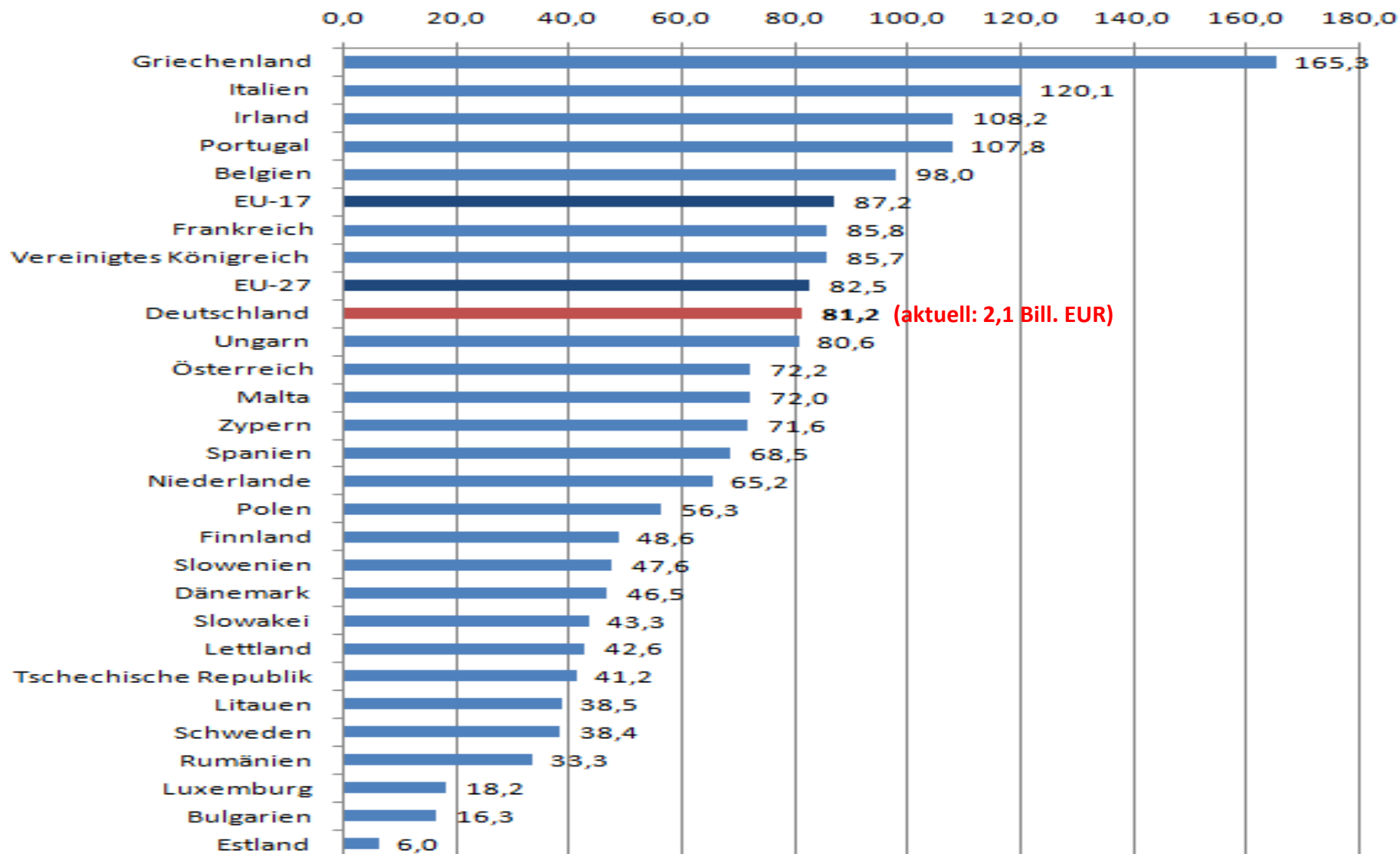
Tiefe finanzwirtschaftliche Krise internationaler u. nationaler Gebietskörperschaften - Ergebnis eines über 50 jährigen schleichenden Prozesses



EU – Bund – Länder – Kommunen

- Indikatoren**
- Kapitalmarktschulden (Schulden beim nicht-öffentl. Bereich)
 - tatsächliche Schulden
 - nicht ausgeglichene Haushalte/Finanzierungssalden
 - Kassenkredite
 - Zinslastquote/Zinsausgabenquote

Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten 31.12.2011 (% des BIP)

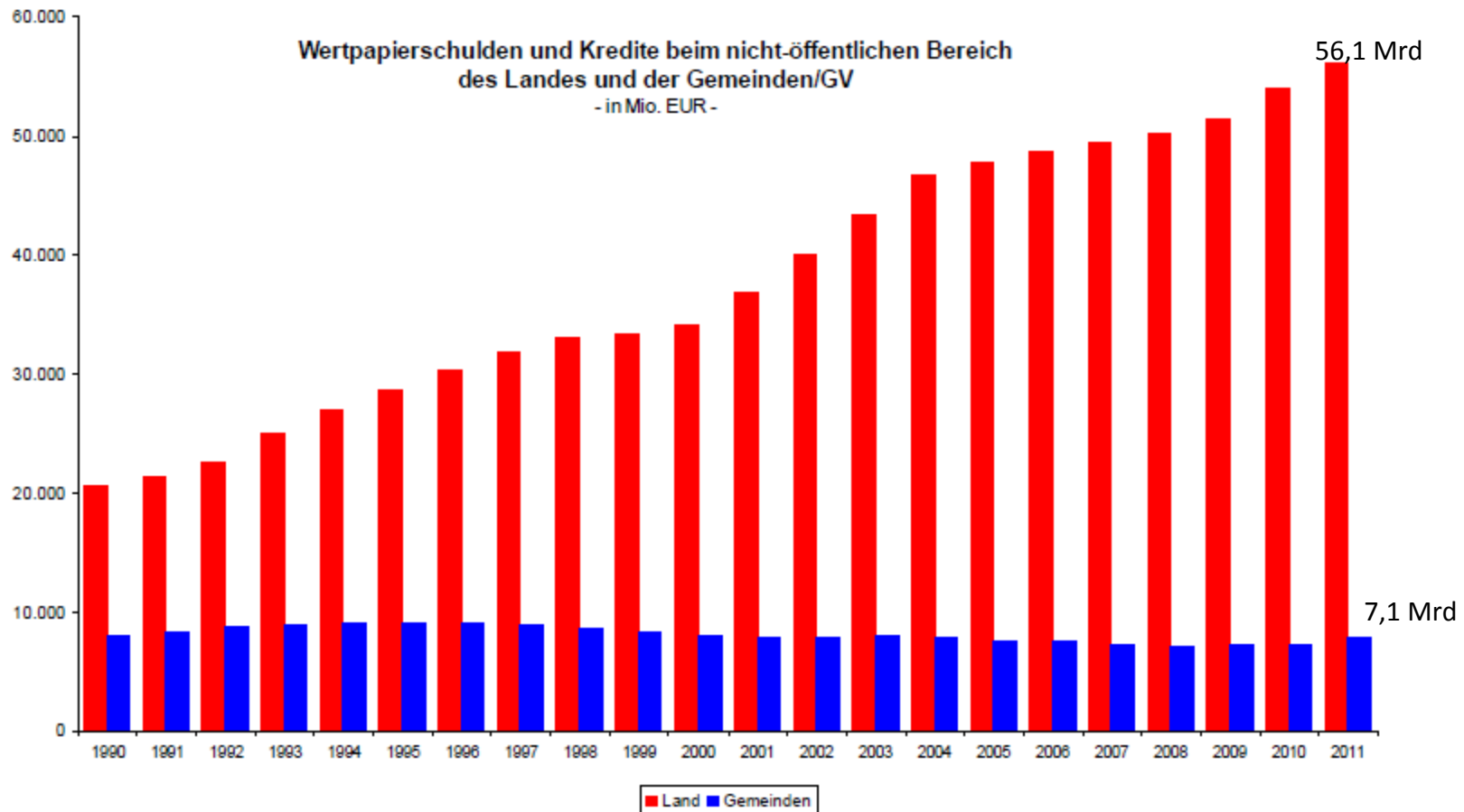


Quelle: <http://www.haushaltssteuerung.de/staatsverschuldung-europa-ranking.html>

abgerufen: 30. August 2012

Niedersachsen: Kreditmarktschulden Land/ Kommunen 1990 -2011

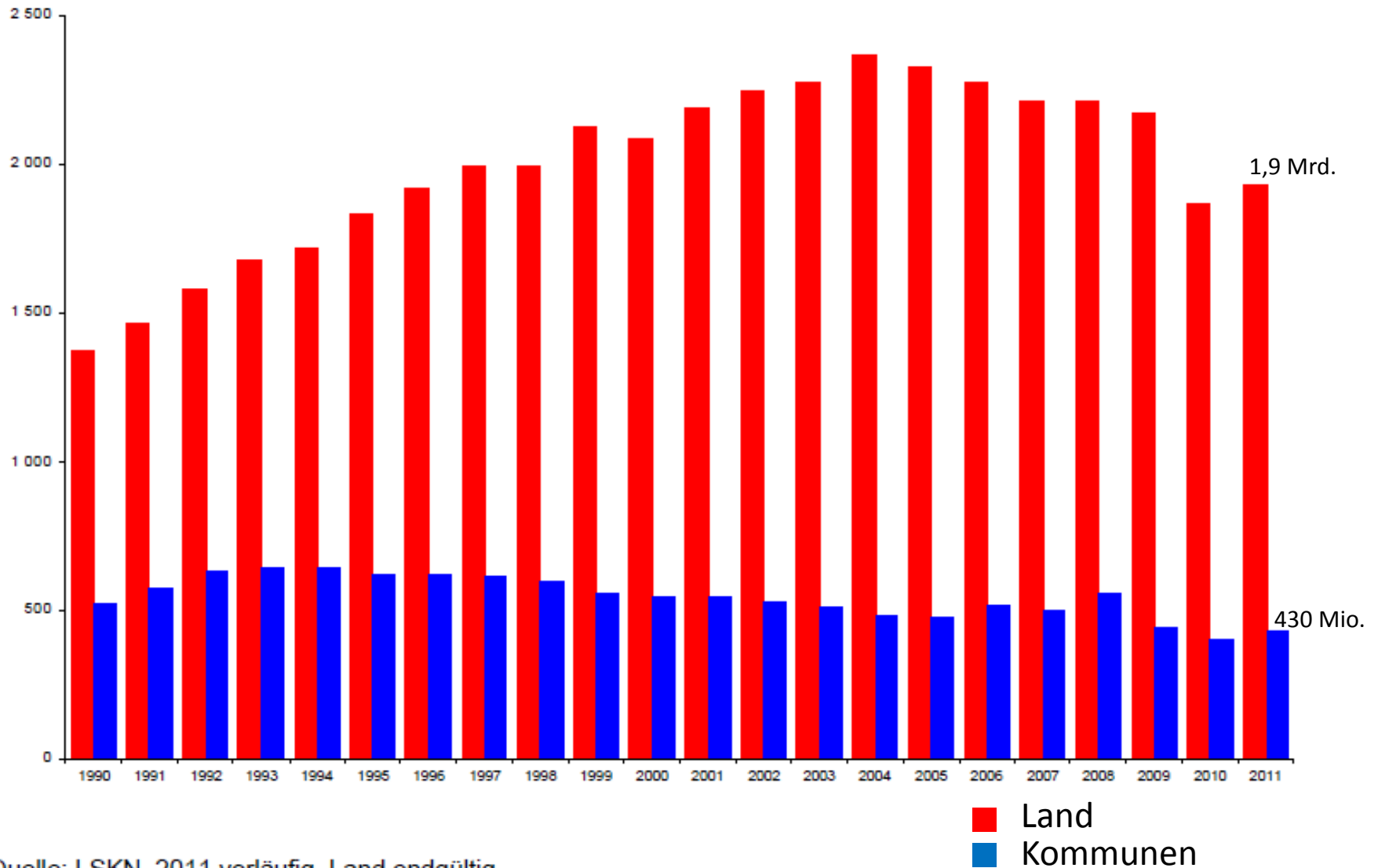
- In Mio. EUR -



Quelle: LSKN; der Begriff „Kreditmarktschulden“ wird ab 2010 nicht mehr verwendet

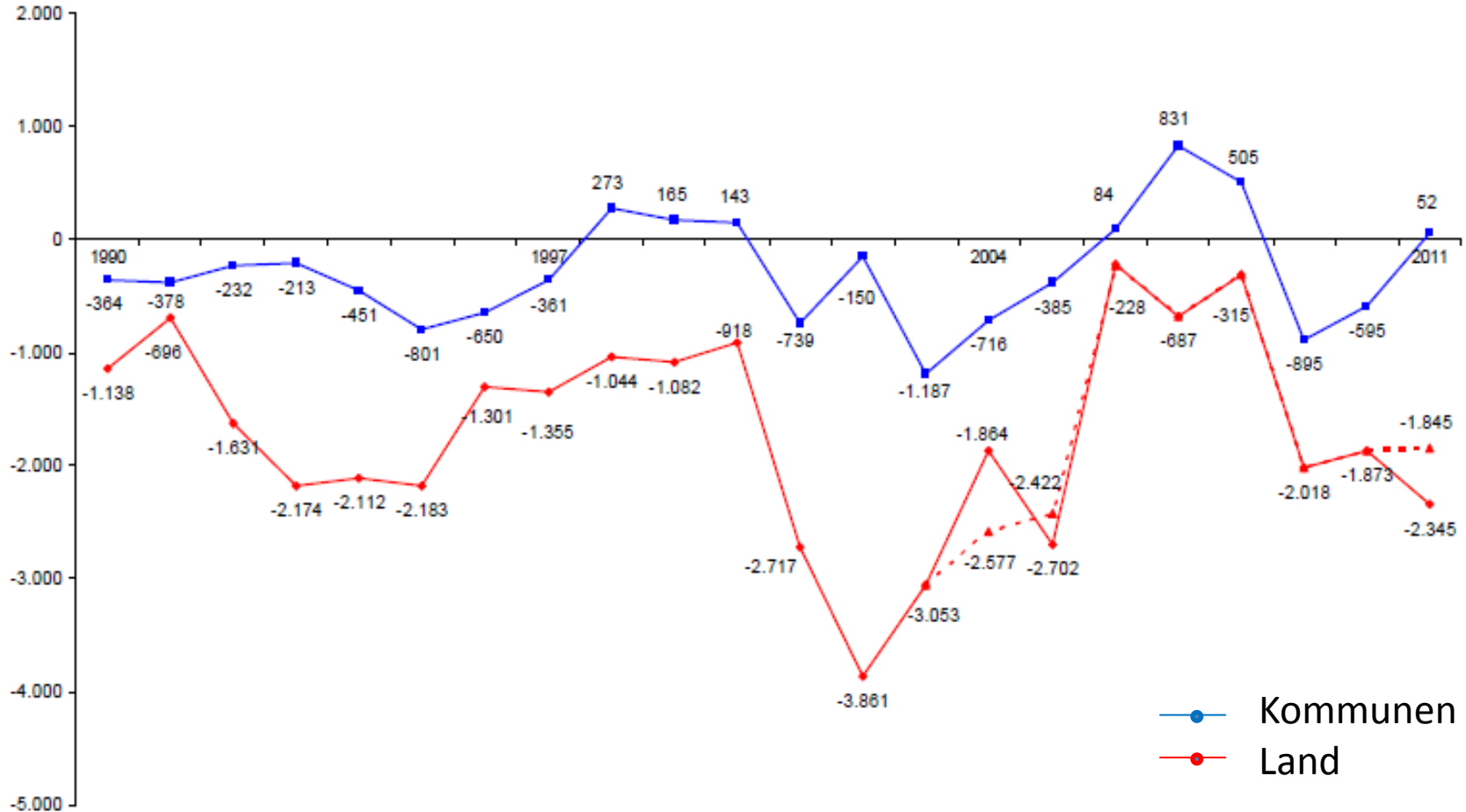
Niedersachsen: Zinsausgaben Land/Kommunen am Kreditmarkt

- In Mio. EUR -



Niedersachsen: Finanzierungssalden Land/Kommunen 1990-2011

- in Mio. EUR -



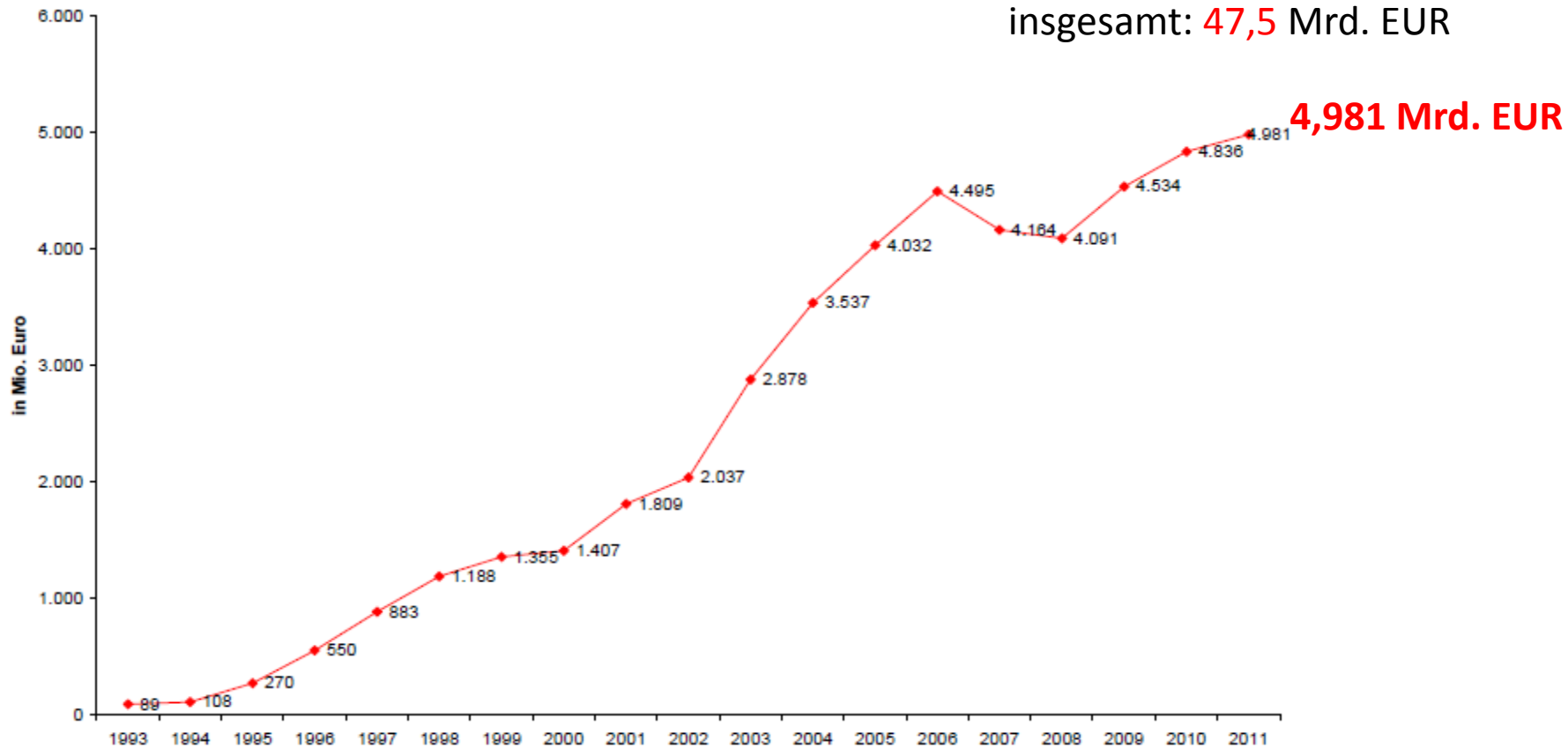
Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium 2012

Niedersachsen: Kassenkredite der Kommunen 1993-2011

- in Mio. EUR -

Liquiditätskredite der kommunalen Gebietskörperschaften von 1993 bis 2011
(in Mio. EUR)

Kommunen Bundesrepublik
insgesamt: 47,5 Mrd. EUR



Quelle: LSKN, Kassenkredite: 2010 4,836 Mio. Euro (Stand Juni 2012), alt 5.047 Mio Euro (Stand Juni 2011)

Derzeitige dominante Entwicklungs- und Diskussionlinien

(1) Krisenhandhabung

(2) Transparenz öfftl. Ressourcensituation durch neues HH u. RW

(3) Kritik/Reformrückbau

Konkrete Maßnahmen

- Rettungsschirme auf EU-Ebene
- Basel III
- Staatliche Schuldenbremse
- Kommunale „Rettungsschirme“
- Übernahme von Kosten durch d. Bund

Instit. Transparenz

Neue Steuerung

Grundprobleme

- Transparenz als Demokratieproblem/Budgetrecht
- Transparenz und interg. Gerechtigkeit
- Intransparenz u. Finanzkrise (*Reinhart/Rogoff/IFAC*)

Konkrete Reformen

EU-Ebene

Projekt EURO.Stat (Standards/IPSAS)

Nat. staatl. Ebene

- HGrmoG
- Hamburg/Bremen
- Hessen/ NRW

Komm. Ebene

- Reform HH u. RW

Teilweise nur Tendenz zur Problemverschiebung u. nicht zur -lösung

Derzeitige dominante Entwicklungs- und Diskussionsstränge

(1) Krisenhandhabung

(2) Transparenz öfftl. Ressourcensituation durch neues HH u. RW

(3) Kritik/Reformrückbau

Konkrete Maßnahmen

- Rettungsschirme auf EU-Ebene
- Basel III
- Staatliche Schuldenbremse
- Kommunale „Rettungsschirme“
- Übernahme von Kosten durch d. Bund

Teilweise nur Tendenz zur Problemverschiebung u. Nicht zur -lösung

Grundprobleme

- Transparenz als Demokratieproblem/Budgetrecht
- Transparenz und interg. Gerechtigkeit
- Intransparenz u. Finanzkrise (Reinhart/Rogoff/IFAC)

Empirie ???

Konkrete Reformen

EU-Ebene

Projekt EURO.Stat (Standards/IPSAS)

Nat. staatl. Ebene

- HG rmoG
- Hamburg/Bremen
- Hessen/ NRW

Komm. Ebene

Reform HH u. RW

Instit. Transparenz

Neue Steuerung

Emp. Erhebung

KGSt 2008;
 Gnädinger 2009;
 Bogumil u.a.2007;
 NRW 2002/2006/2008;Mühlenkamp/
 Glöckner 2009;
 PWC /Deutscher Städtetag2011;
 Jagalla/Becker/Weber 2011; Burth/Hilgers 2012;
 Burth 2012.

Kritik

- Kapitalismus-/ Systemkritik
- Kritik der Ökonomisierung
- Kritik des Unternehmensbezugs öfftl. Vwltg.

Kritik: NPM/fakt. gescheitert

Reformrückbau

Nat. staatl. Ebene

- Bund
- Hamburg
- Hessen/ NRW

Komm. Ebene

- Baden Württemberg

Intransparenz über Ressourcenverbrauch und dessen Finanzierung in den Gebietskörperschaften

Öfftl. Aufgaben/Aktivitäten

Ressourcenverbrauch

Finanzierung d. Ressourcenverbrauch

**Transparenter expliziter
Ressourcenverbrauch**
(im Budget ausgewiesen)

Verdeckter Ressourcenverbrauch

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

**Verdeckter unkontrollierter
Ressourcenverbrauch**
Problem des
Informationssystems/Budgetrechts

Einnahmen aus Abgaben

Erhöhung von Abgaben/Einführung
neuer Abgaben

Explizite Schulden (Kapitalmarkt)

**transparente „kontrollierte“
Finanzierung des Ressourcen-
verbrauchs**

Cross Border Leasing

strukturierte Derivate

Sale and lease back –Verfahren



Vermögenswirkungen ??

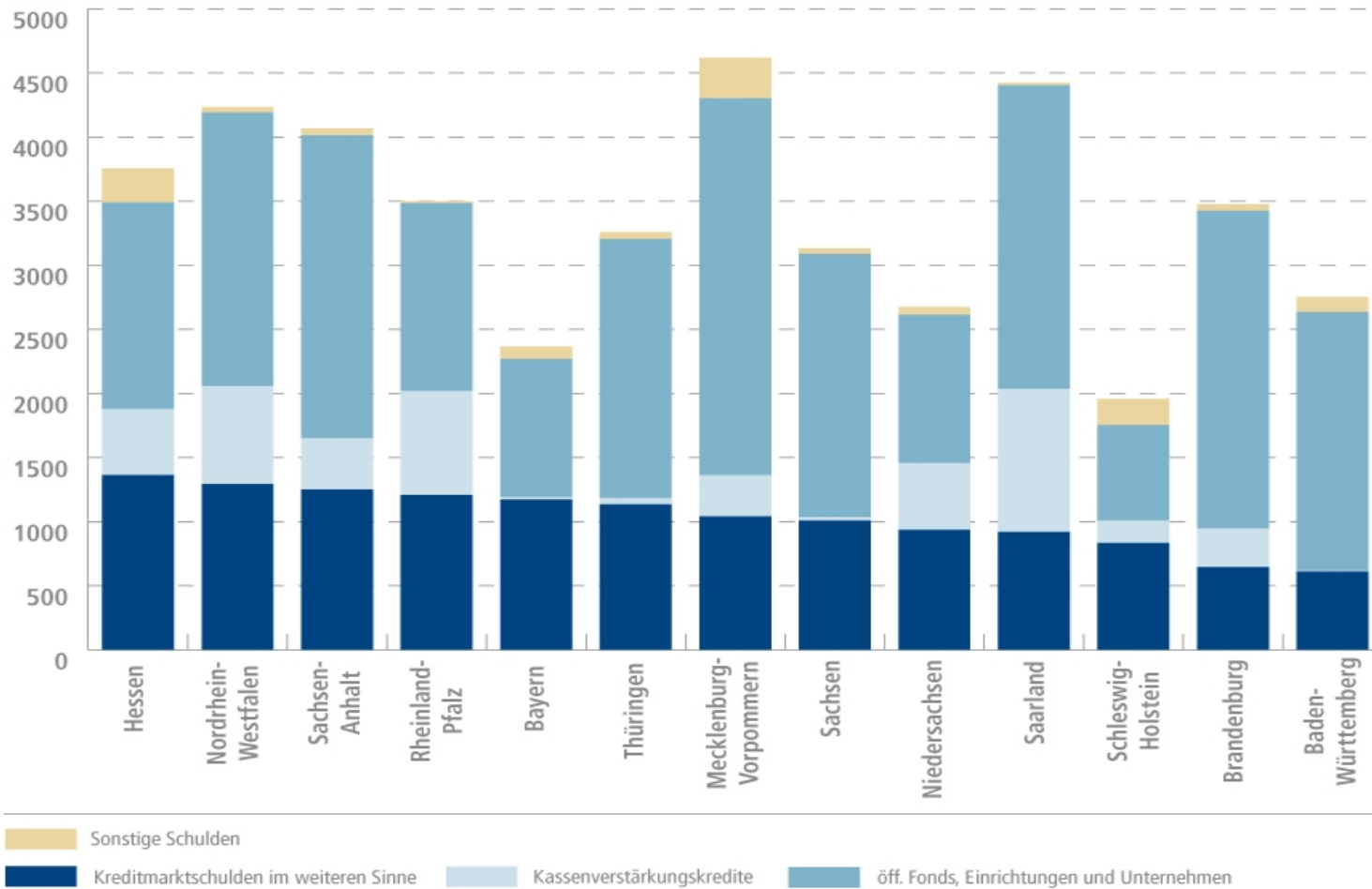
Risiken ??



Information über tatsächlichen Ressourcenverbrauch und dessen zukünftige Finanzierung ??

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.

Unkontrollierte Kostensteigerungen bei Großprojekten

Projekt: Umzug des BND nach Berlin:



Geplant: 500 Mio. Euro

Jüngste Angaben d. Bundesrg: 1,3 Mrd. Euro

Vorsitzender d. Innenausschusses d. Bundestages: *„Eher bei 2 Mrd. Euro als bei 1 Mrd. Euro“*

Kostenüberschreitung: **Voraussichtlich ca. 200%**

Projekt: Elbphilharmonie



Geplant: ca. 70 Mio. Euro

aktuell: ca. 400 Mio. Euro

Kostenüberschreitung: **Voraussichtlich**

600 – 700%

Intransparenz über Ressourcenverbrauch und dessen Finanzierung in den Gebietskörperschaften

Öfftl. Aufgaben/Aktivitäten

Ressourcenverbrauch

Finanzierung d. Ressourcenverbrauch

**Transparenter expliziter
Ressourcenverbrauch**
(im Budget ausgewiesen)

Verdeckter Ressourcenverbrauch

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

**Verdeckter unkontrollierter
Ressourcenverbrauch**
Problem des
Informationssystems/Budgetrechts

Einnahmen aus Abgaben

Erhöhung von Abgaben/Einführung
neuer Abgaben

Explizite Schulden (Kapitalmarkt)

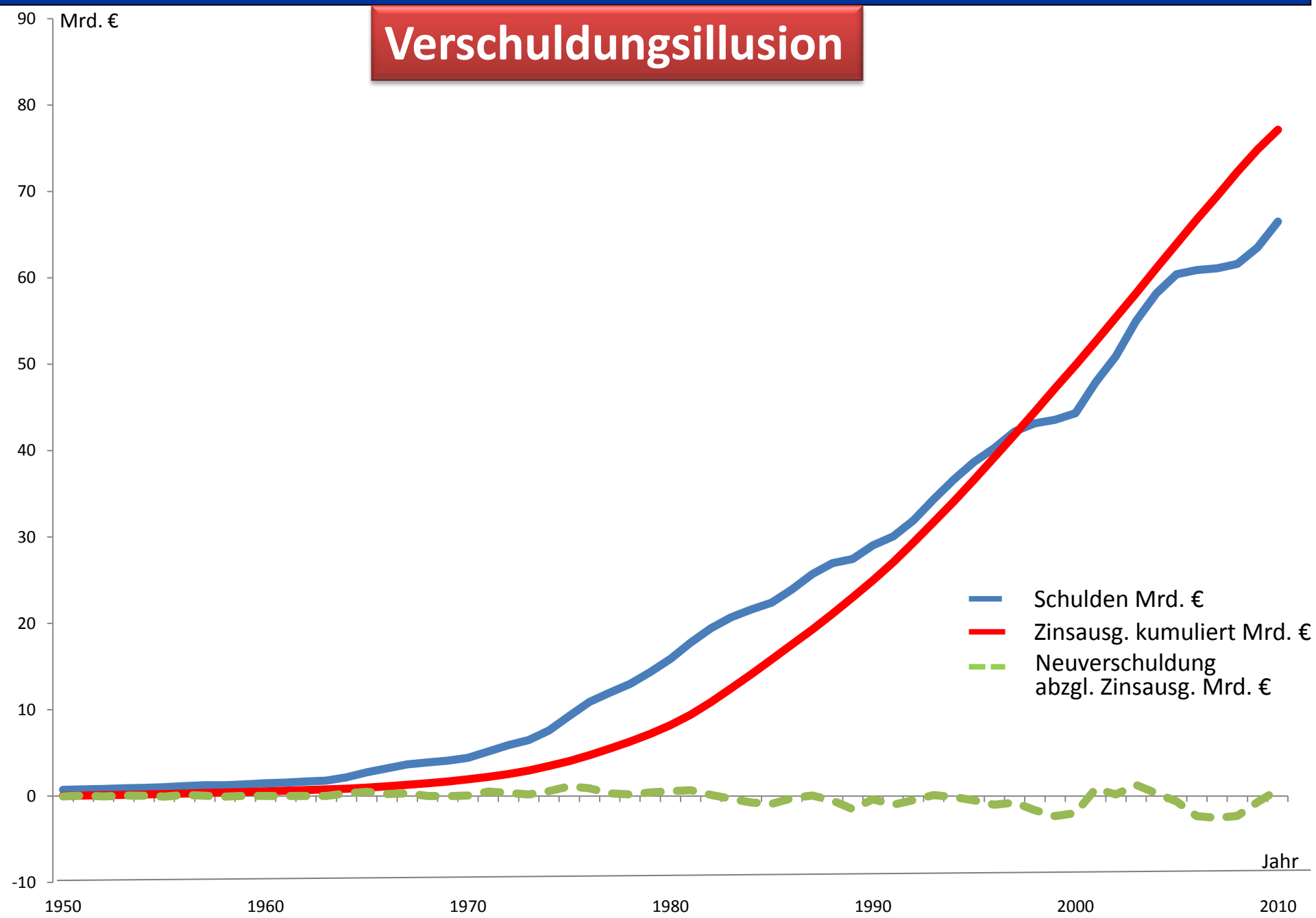
**Unkontrollierte zeitversetzte
„Zwangserhöhung“ d. expliziten Schulden**

Verschuldungstreiber

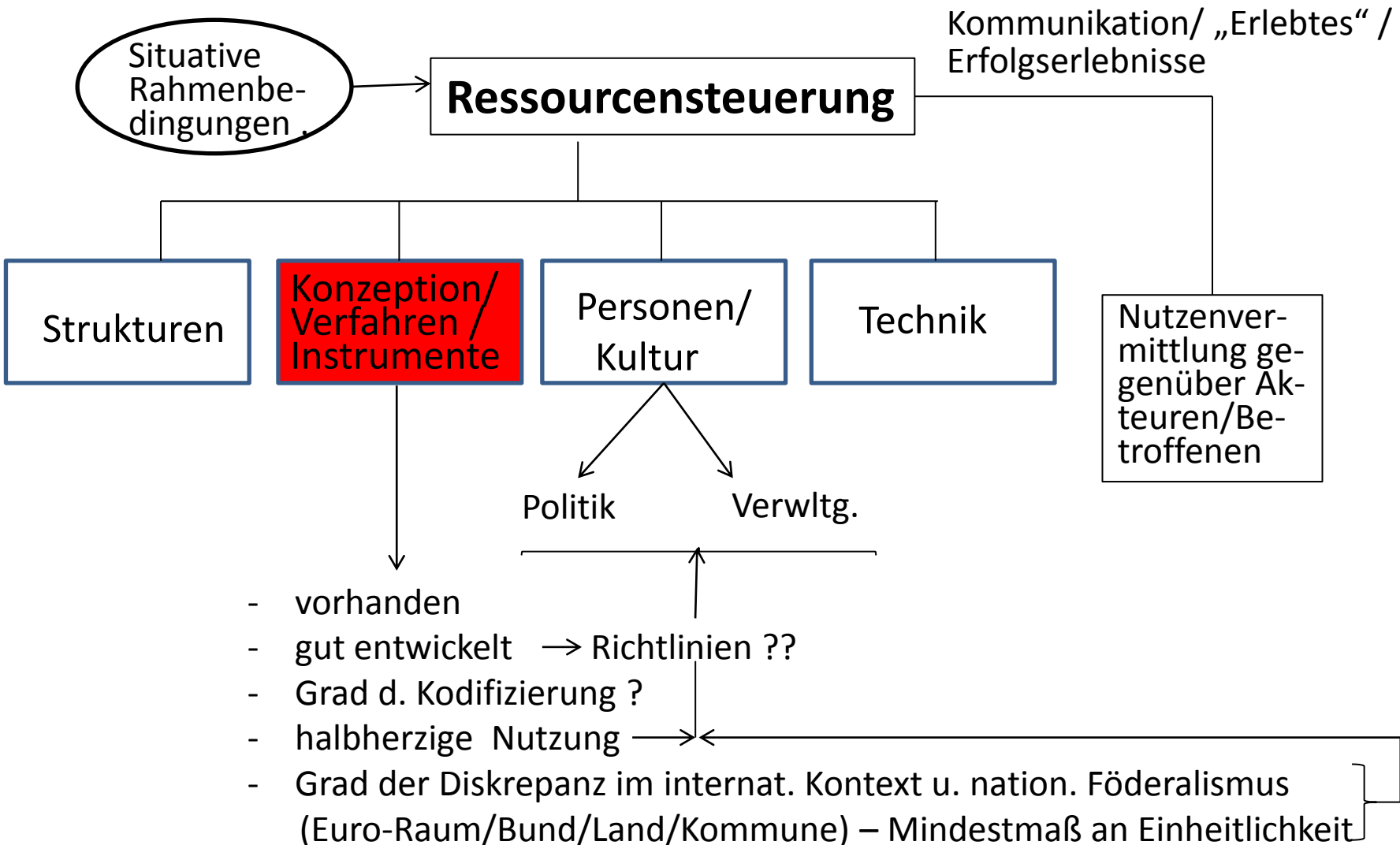
transparente „kontrollierte“
Finanzierung des Ressourcen-
verbrauchs

Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand **Niedersachsen**: 1950-2010

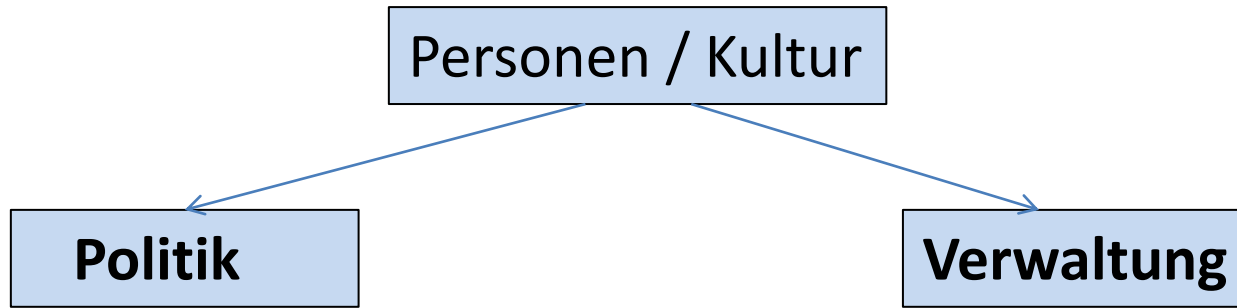
Verschuldungsillusion



Wesentliche Determinanten und Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen öffentlichen Ressourcensteuerung



Determinante/Erfolgsfaktor Personen / Kultur



⇒ **Transparenz** ↔ **Handlungsspielraum**

⇒ Reform HH und RW nicht Medien wirksam/ keine Politikattraktivität

⇒ Wenig Interesse am „Königsrecht“ des Parlaments – Demokratiedefizit

⇒ Reform wird als technisches Buchungssystem angesehen u. nicht als polit. Informationssystem

⇒ Überforderung von Politik

⇒ Tendenz tradierter Handlungsmuster/ Altersstruktur d. Verwaltung

⇒ Reform als Element d. Mikropolitik

⇒ Karrieremuster/ individueller Nutzen

⇒ Diskrepanz d. Ressourcensteuerung Mikroebene - Makroebene

⇒ Isolierte Lösung / Ressortegoismus/ Negativkoordination

⇒ Steuerungsrelevanz / Controlling ?

⇒ Anreize / Sanktionspotenzial ?

⇒ Zu geringe Technikeuphorie ?

Determinante/Erfolgsfaktor Technik

Technik (IT)

- ⇒ Potenzial , Funktion, Wirkung u. Attraktivität zu wenig erkannt /genutzt
- ⇒ unproduktive Ressort spezifische Konkurrenz von IT Systemen/Besitzstandswahrung – Rationalisierungspotenzial
- ⇒ Funktion von Informationstechnik
 - ↳ System steuernde Funktion
 - ↳ System bildende Funktion
 - Bürgerbeteiligung
 - Open government
- ⇒ attraktive / benutzerfreundliche Datenaufbereitung
- ⇒ Selektion / Verdichtung von Daten /Kennzahlen
 - ↳ Steuerungsrelevanz
 - ↳ Struktur-/Finanzdaten
 - ↳ ressort- , abteilungs- , fachspezifische Kennzahlen

Aber: Problem der Bedarfsorientierung von IT /Interessen der IT-Anbieter ??

Handlungsbedarf

- Mindestmaß an Einheitlichkeit im Haushalts- und Rechnungswesen zwischen Kommunen und Land
- Vom „Verschiebepbahnhof“ der Problemfinanzierung zwischen den föderalen Gebietskörperschaften zur Dominanz von Problemlösungen
- Strukturelle und ökonomische Anpassung an die demografische Entwicklung
 - Europa der Regionen
 - Metropolregionen
 - „Verstädterung „der Gesellschaft
 - IT → Substitution Arbeit durch Kapital
 - Kooperationen
 - Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften
- Qualifikationsprofil „Public Management“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Hannover, 5. September 2012