

## **Öffentliche Finanzen zwischen Demokratiedefizit und Handlungsbedarf**

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Stuttgart, 21. September 2012

# AGENDA

- ➔ **Zur aktuellen finanzwirtschaftlichen Situation von Gebietskörperschaften**
- ➔ **Intransparente Ressourcensituation und Verschuldungssillusion – ein internationales, nationales und kommunales 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**

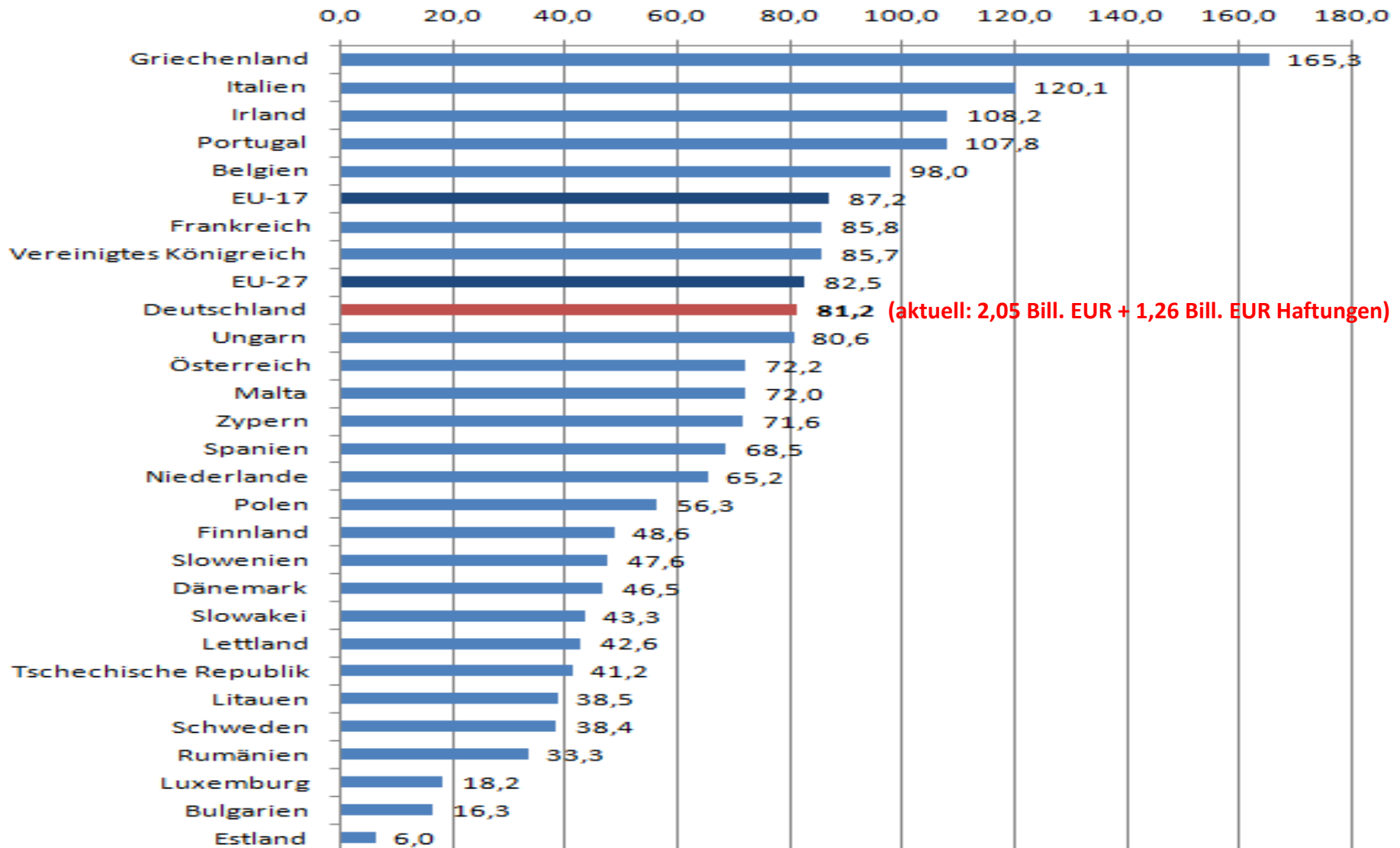


EU – Bund – Länder – Kommunen

## **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; Wirtschaftswoche vom 17.09.2012 Nr. 38

# Derzeitige dominante Entwicklungs- und Diskussionslinien

(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 Im Sozialbereich

**Teilweise nur Tendenz zur Problemverschiebung u. nicht zur -lösung**

## 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

Instit. Transparenz

Neue Steuerung

# 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 im Sozialbereich

**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**

## 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 Württemb

**Teilweise nur Tendenz zur Problemverschiebung u. Nicht zur -lösung**

# 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: Kommunaufsicht)

**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 ??**

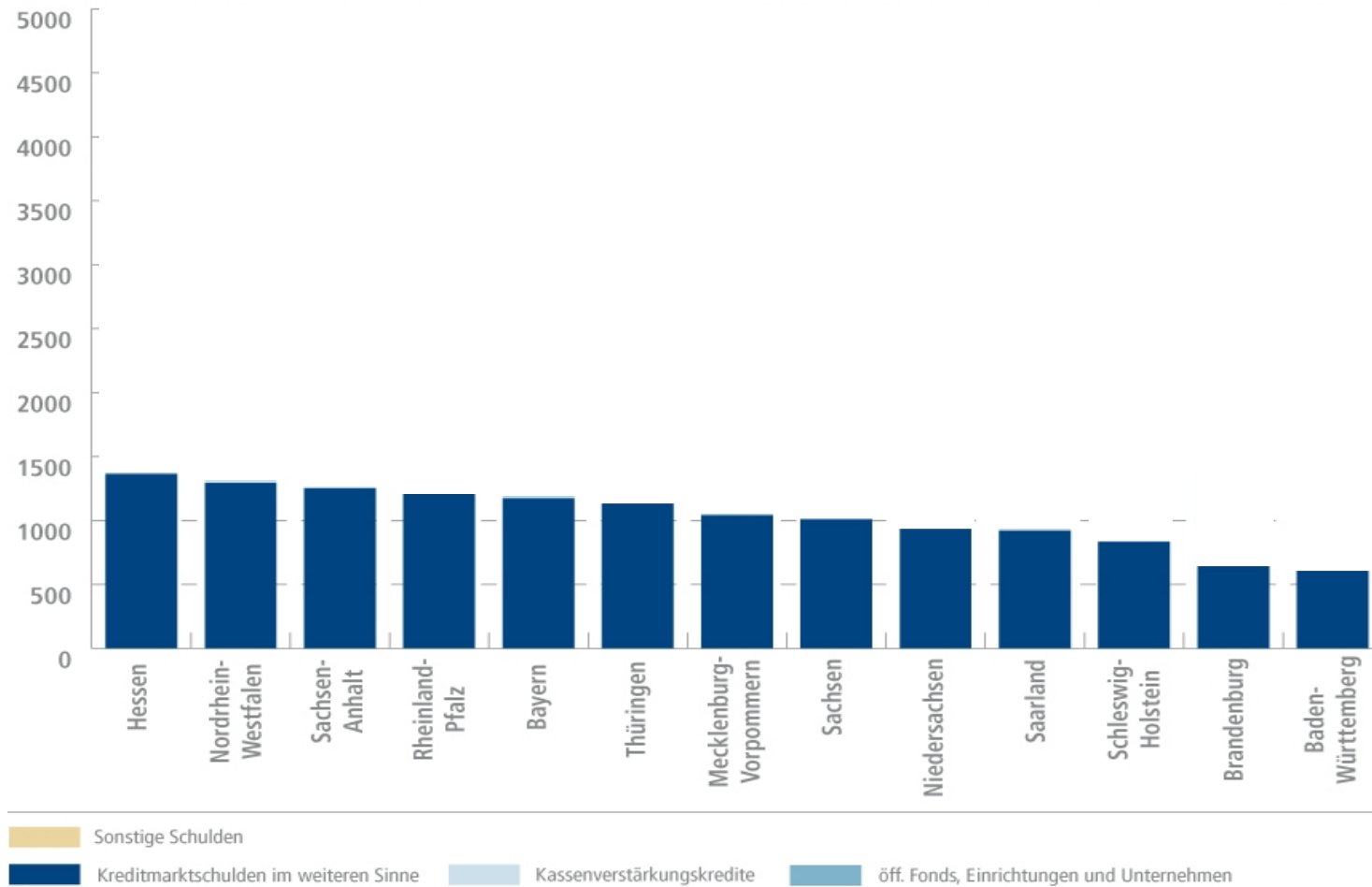


Information über tatsächlichen Ressourcenverbrauch und dessen zukünftige Finanzierung ??



# 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)**

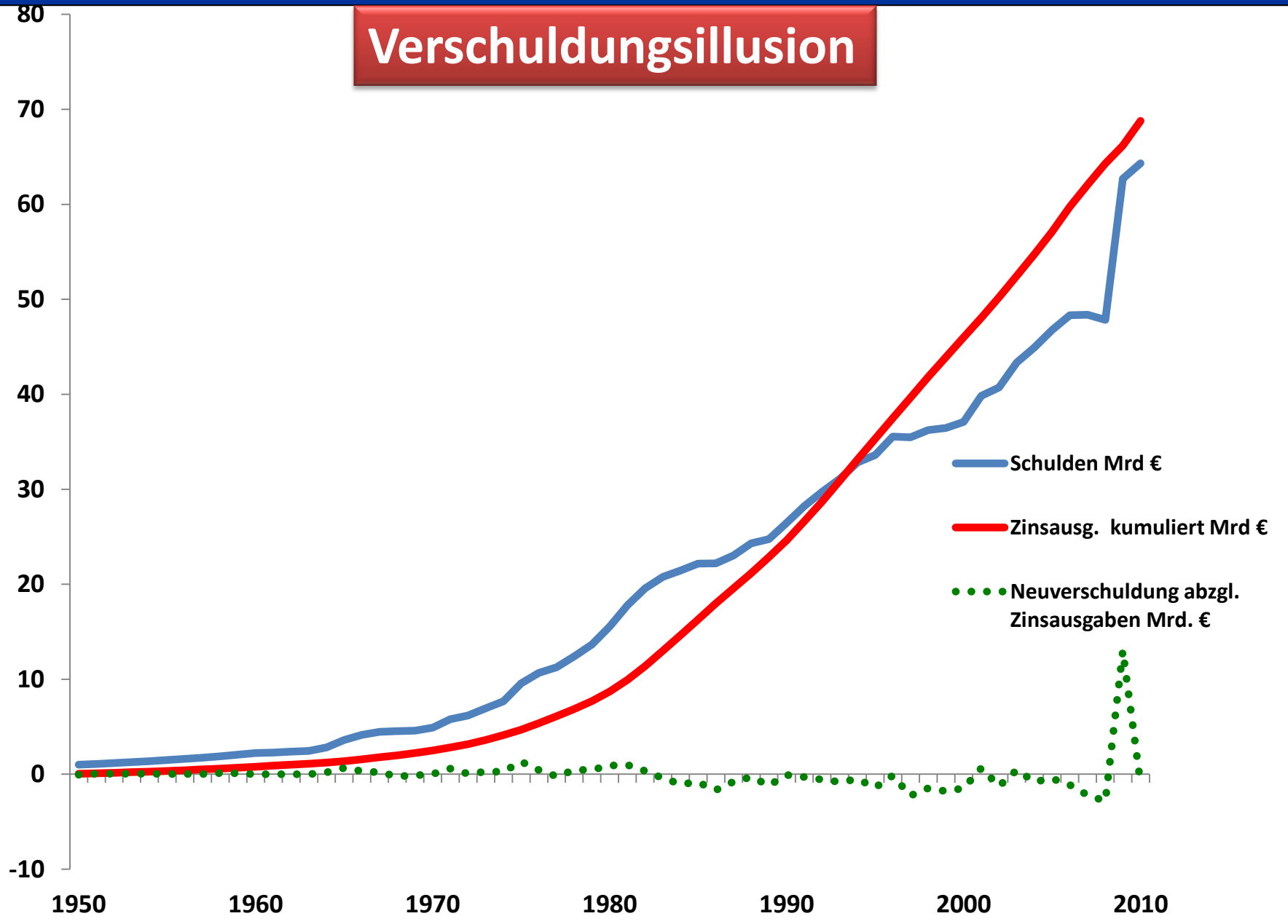
**Unkontrollierte zeitversetzte  
„Zwangserhöhung“ d. expliziten Schulden**

**Verschuldungstreiber**

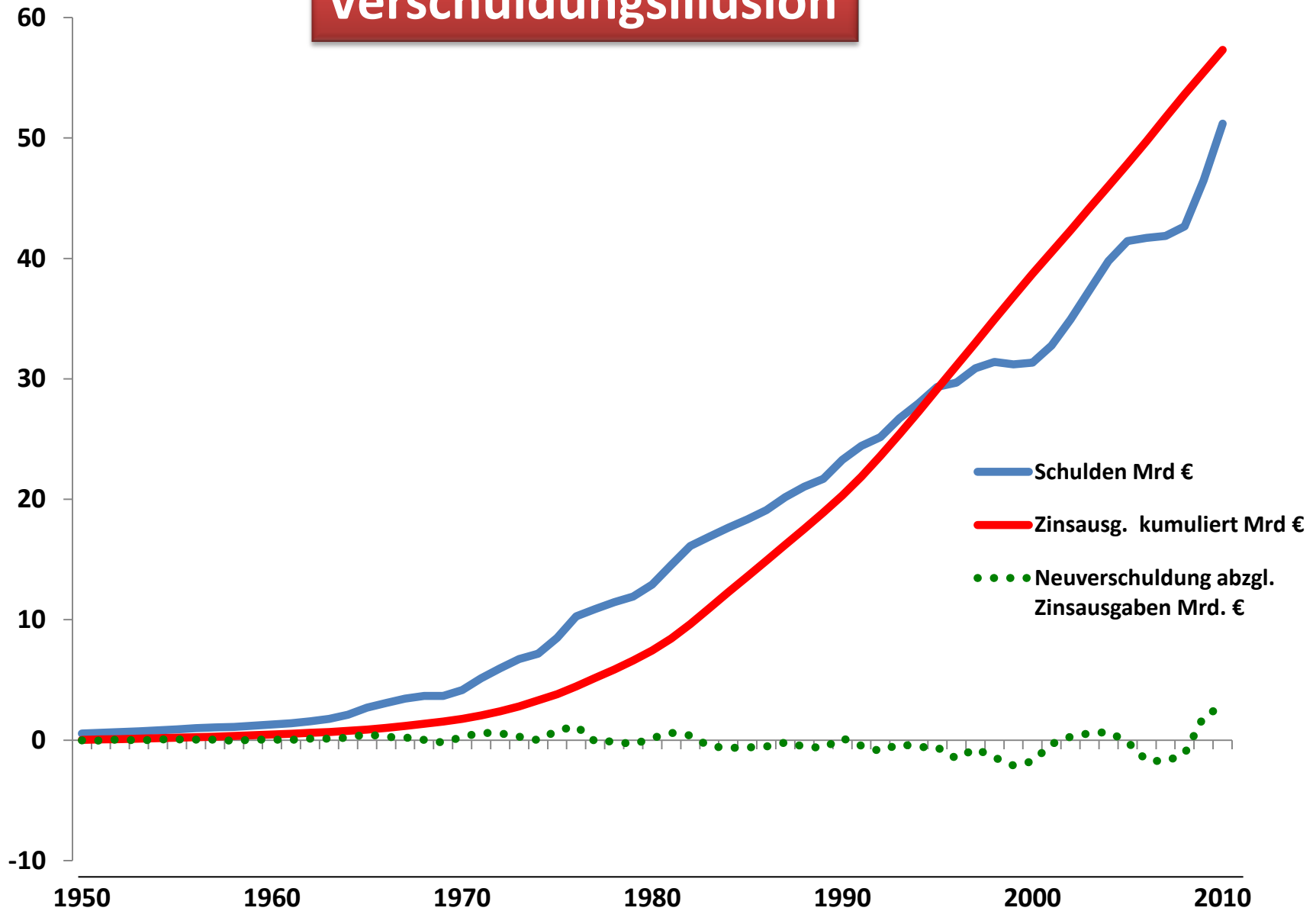
transparente „kontrollierte“  
Finanzierung des Ressourcen-  
verbrauchs

# Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand **Baden-Württemberg**: 1950-2010

Verschuldungsillusion

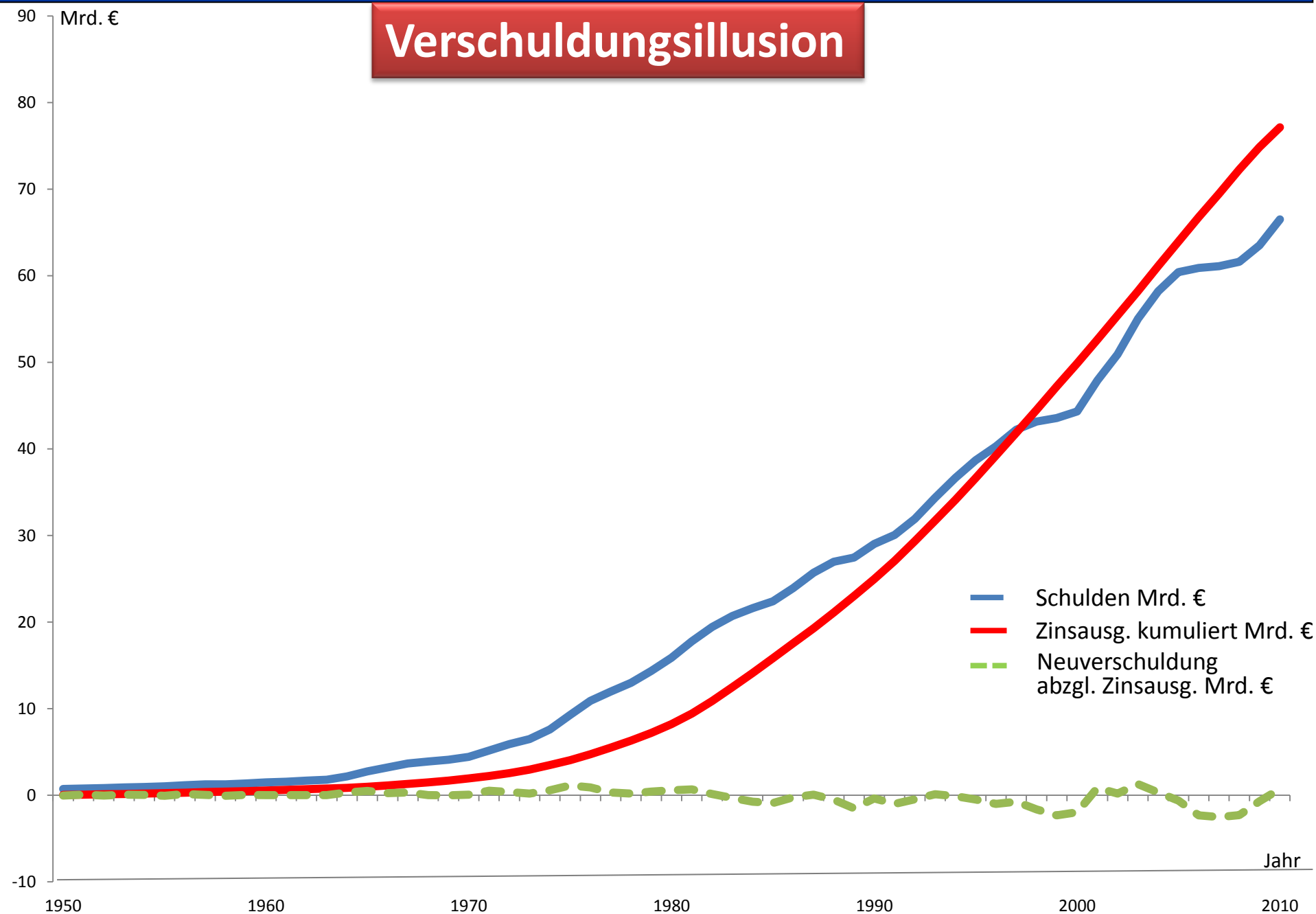


## Verschuldungssillusion

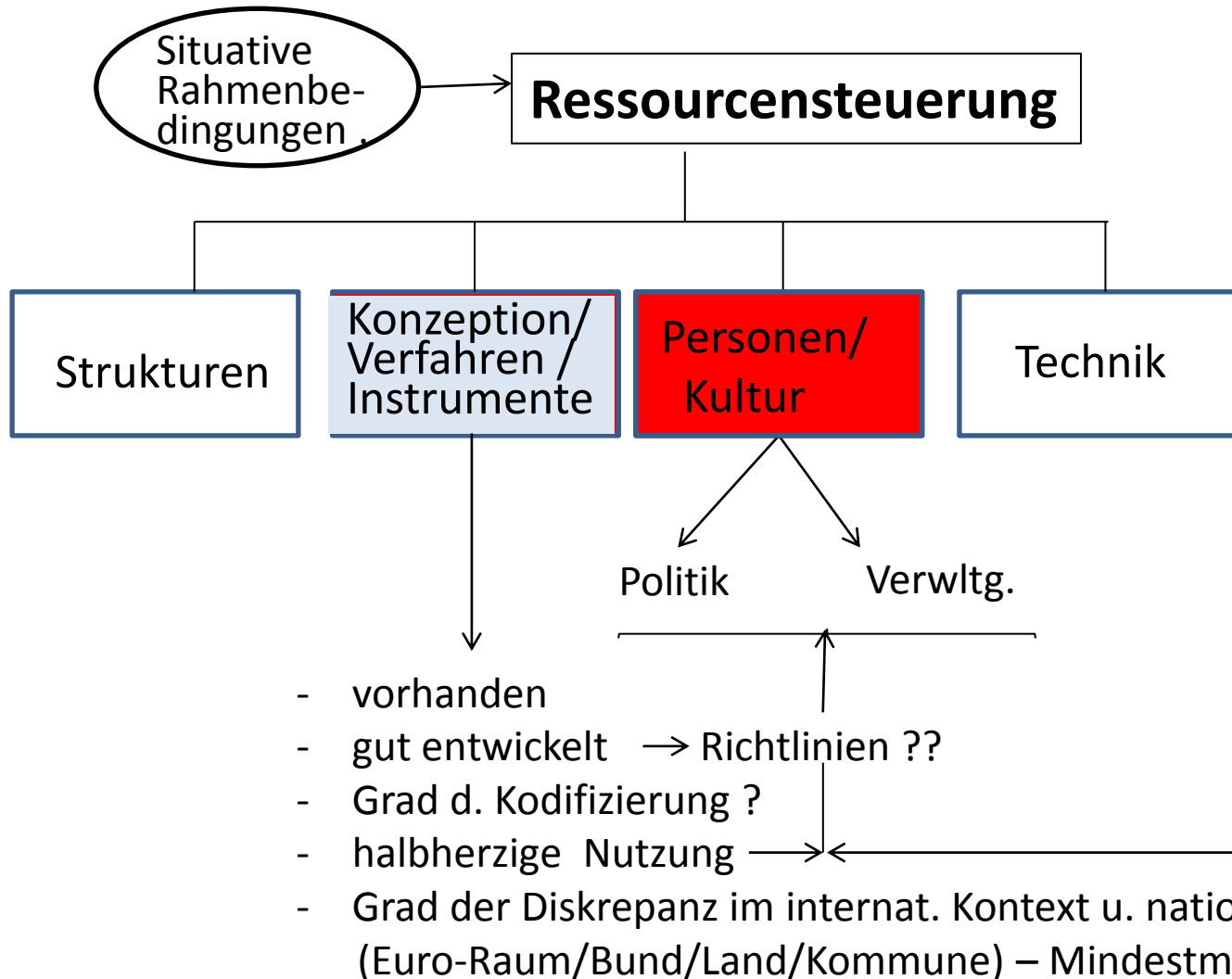


# Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand **Niedersachsen**: 1950-2010

Verschuldungsillusion



# Wesentliche Determinanten und Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen öffentlichen Ressourcensteuerung



# Determinante/Erfolgsfaktor Personen / Kultur

Personen / Kultur

Verwaltung

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 ?

- ⇒ 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



# Handlungsbedarf

- Mindestmaß an Einheitlichkeit im Haushalts- und Rechnungswesen zwischen Kommunen und Land
- Vom „Verschiebebahnhof“ 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
- Qualifikationssituation „Public Management“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Stuttgart, 9. September 2012

<http://www.Dietrich-Budaeus.de>