

Öffentliche Finanzen zwischen Demokratiedefizit und Handlungsbedarf

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Salzgitter, 18. April 2013

AGENDA

- ➔ **Zur aktuellen finanzwirtschaftlichen Situation von Gebietskörperschaften – insbesondere in Niedersachsen**
- ➔ **Intransparente Ressourcensituation und Verschuldungssillusion: Ein internationales, nationales und niedersächsisches Problem**
 - ↳ Dominante aktuelle Entwicklungs- und Diskussionsstränge
 - ↳ Intransparenter Ressourcenverbrauch und dessen Folgen
- ➔ **Determinanten und Erfolgsfaktoren zur Bewältigung anstehender Herausforderungen**
- ➔ **Aktuelle Entwicklungslinien und Handlungsbedarfe**
 - ↳ Generell
 - ↳ Kommunale Ebene Niedersachsens

Tiefe finanzwirtschaftliche Krise supranationaler und nationaler Gebietskörperschaften - Ergebnis eines über 50 jährigen schleichenden Prozesses

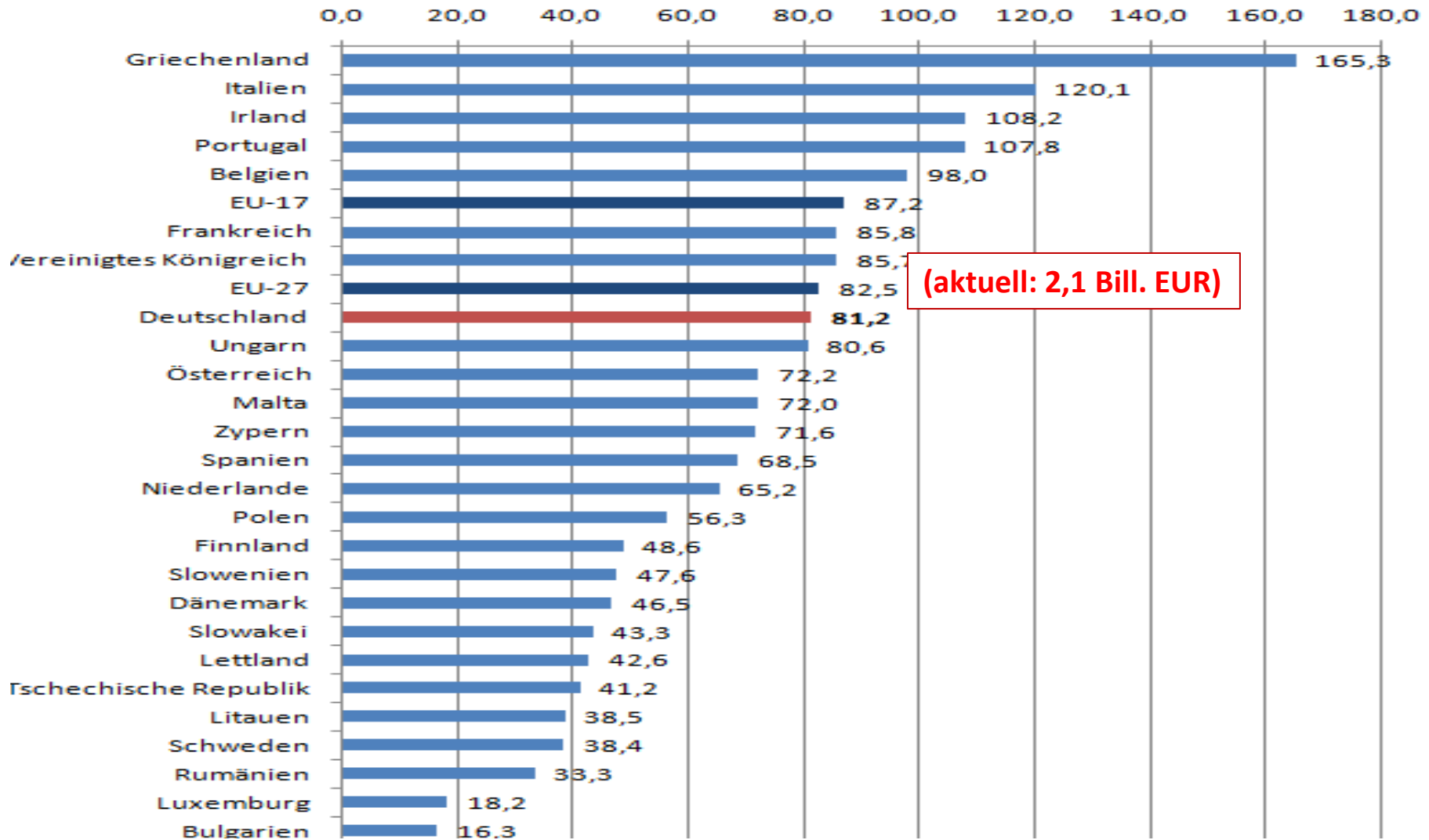


EU – Bund – Länder – Kommunen

Indikatoren

- Kapitalmarktschulden (Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich)
- tatsächliche Schulden
- nicht ausgeglichene Haushalte/Finanzierungssalden
- Kassenkredite
- Zinslastquote/Zinsausgabenquote

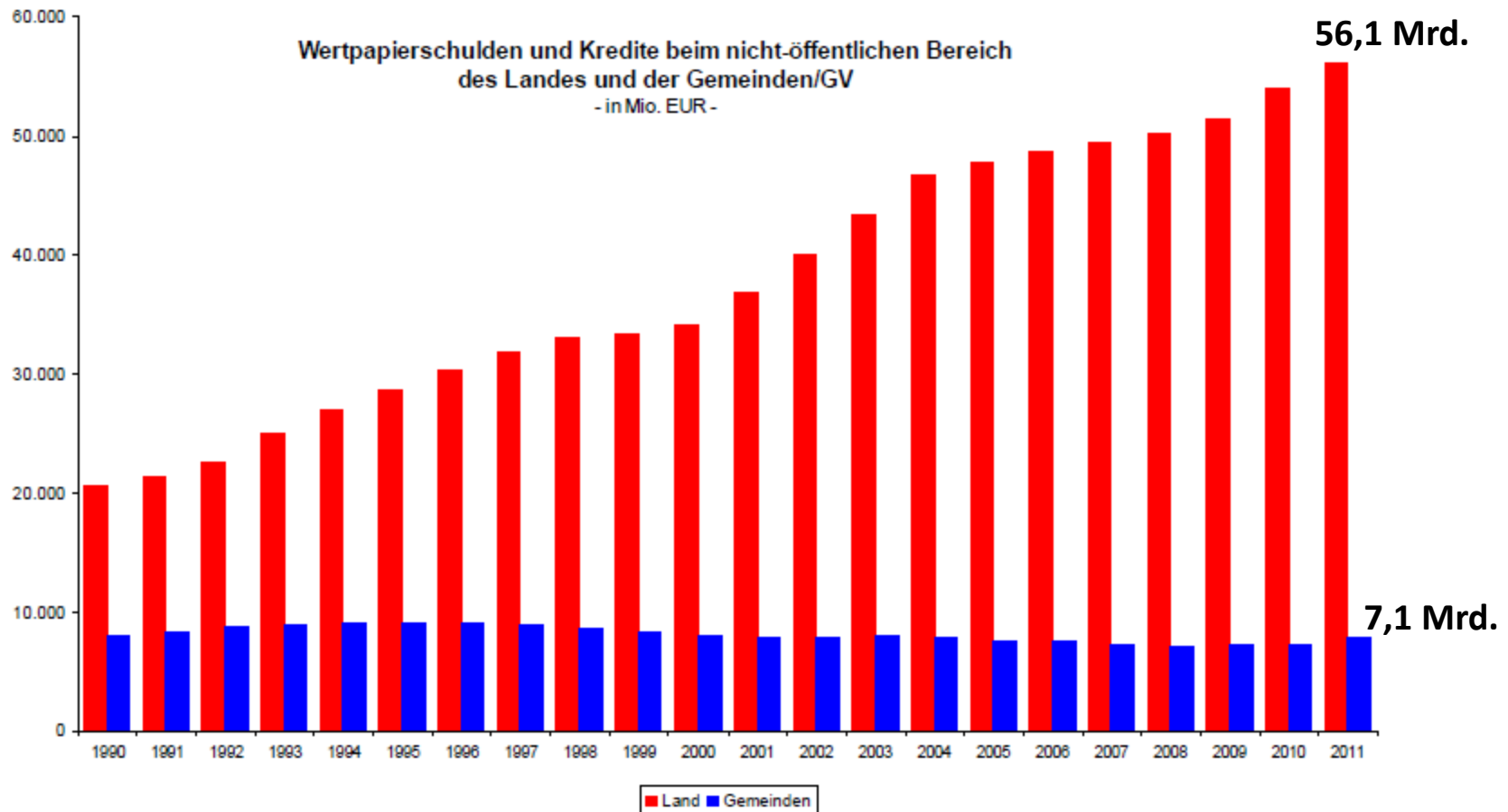
Staatsverschuldung der EU-Mitgliedsstaaten 31.12.2011 (% des BIP)



Quelle: <http://www.haushaltssteuerung.de/staatsverschuldung-europa-ranking.html>
abgerufen: 30. März 2013

Niedersachsen: Kreditmarktschulden Land/ Kommunen 1990 -2011

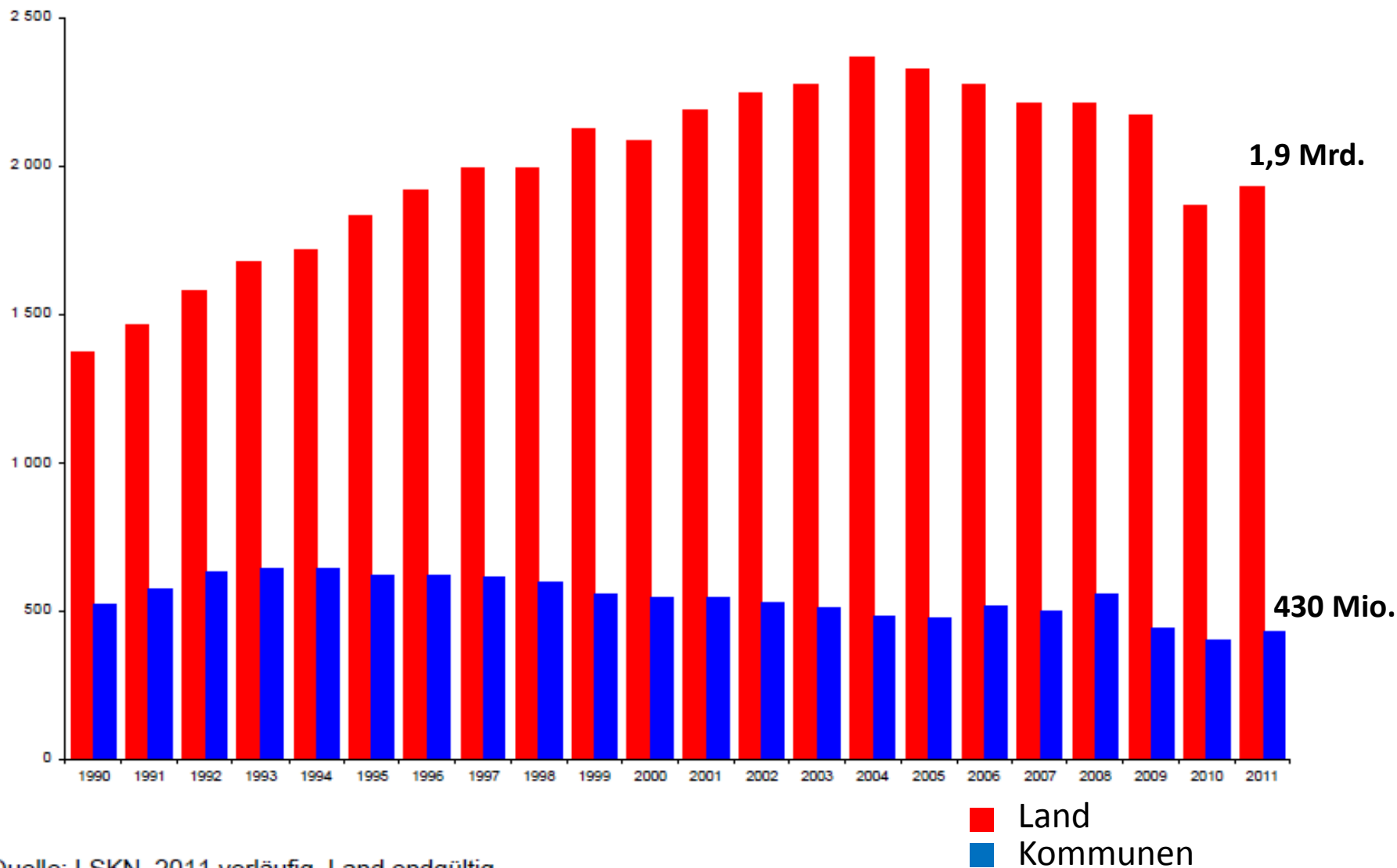
- In Mio. EUR -



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

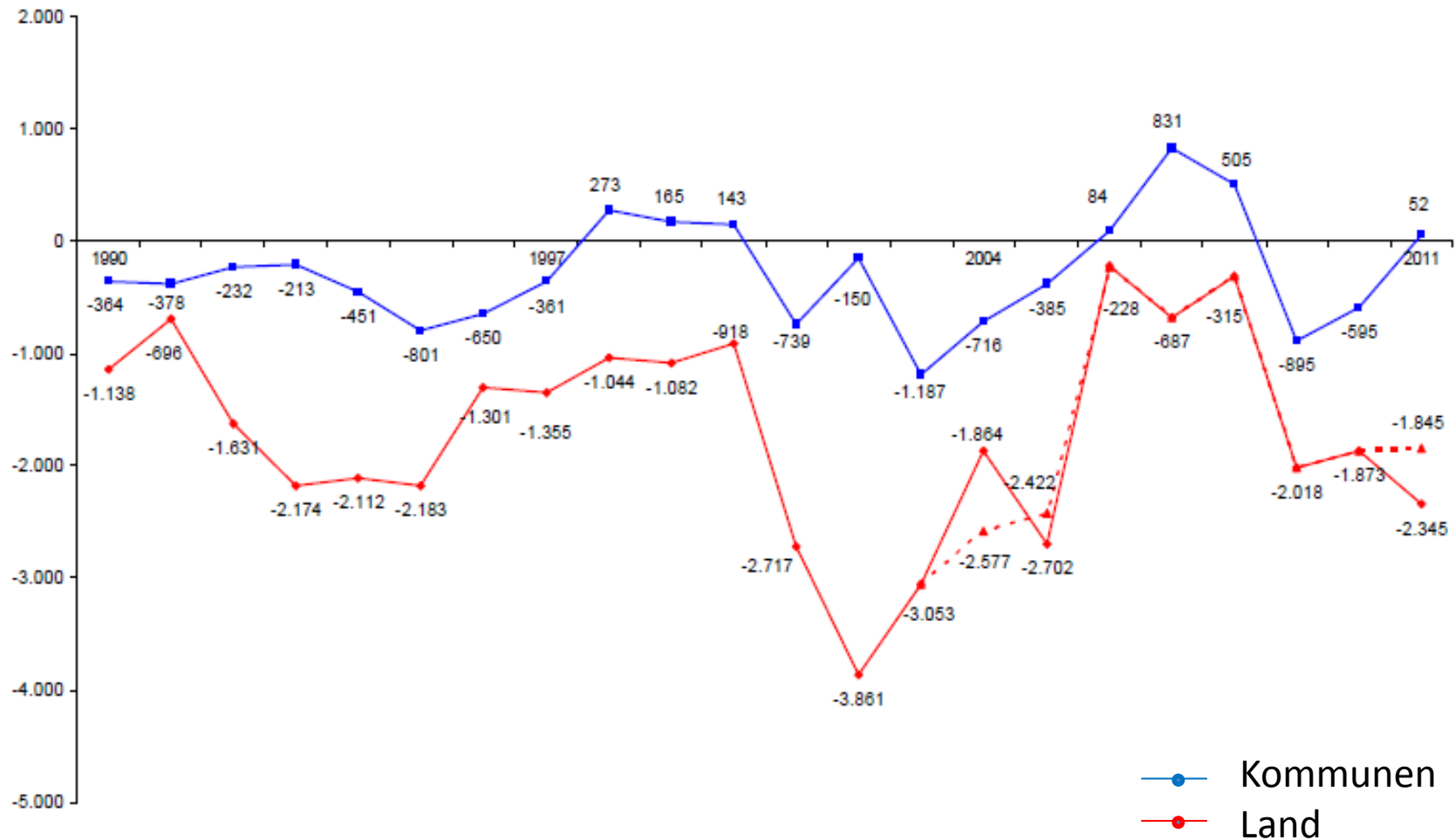
Niedersachsen: Zinsausgaben Land/Kommunen am Kreditmarkt

- In Mio. EUR -



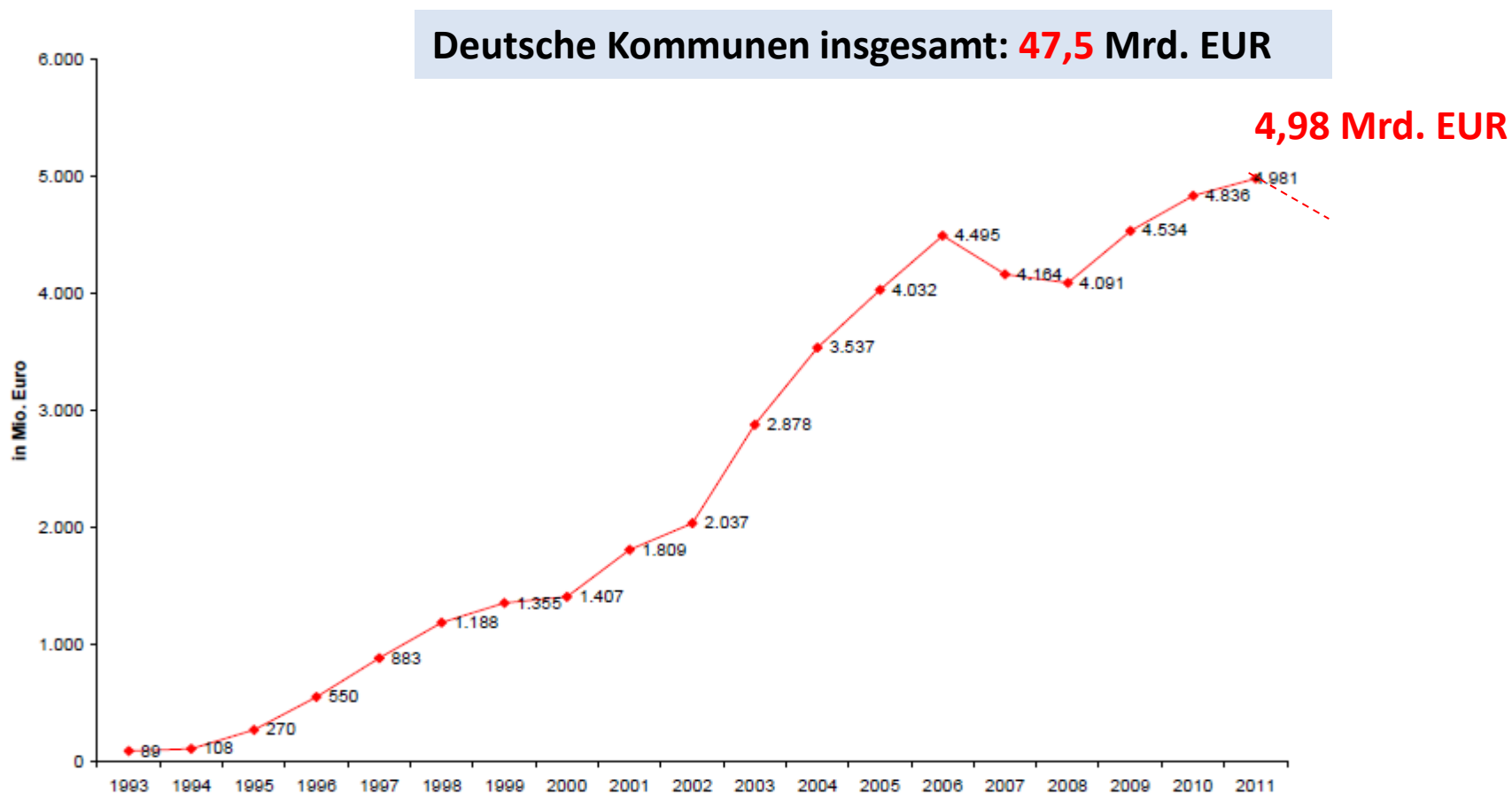
Niedersachsen: Finanzierungssalden Land/Kommunen 1990-2011

- in Mio. EUR -



Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium 2012

Niedersachsen: Liquiditätskredite (Kassenkredite) der Kommunen 1993-2011 (in Mio. EUR)



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

(1) Konkrete Maßnahmen der Krisenhandhabung

→ Rettungsschirme auf EU-Ebene

Geldmenge/
Inflation

→ Basel III

→ Staatliche Schuldenbremse

→ Kommunale „Rettungsschirme“

→ Übernahme von Kosten durch den Bund



Teilweise nur Tendenz zur Problemverschiebung und nicht zur Problemlösung

(2) Transparenz öffentlicher Ressourcensituation und – entscheidungen durch neues HH u. RW

Grundprobleme

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

Konkrete Reformen

- **EU-Ebene**
Projekt EURO.Stat
(Standards)
- **Nat. staatl. Ebene**
 - HGrmoG
 - Hamburg/Bremen
 - Hessen/ NRW
- **Komm. Ebene**
 - Generelle Reform HH u. RW

Instit.
Transparenz

Neue
Steuerung

(3) Kritik und Reformrückbau

Kritik

- Kapitalismus-/ Systemkritik
- Kritik der Ökonomisierung
- Kritik des Unternehmensbezugs öfftl. Vwltg.
- NPM angeblich faktisch gescheitert

Reformrückbau

- **Nationale staatl. Ebene**
 - Bund
 - Hamburg
 - Hessen/ NRW
- **Kommunale Ebene**
 - Baden Württemberg

Empirie ???



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.

Verdeutlichung der Intransparenz des Ressourcenverbrauchs

Intransparenz über Ressourcenverbrauch und dessen Finanzierung in den Gebietskörperschaften

Öffentliche Aufgaben/Aktivitäten

Ressourcenverbrauch

Finanzierung des Ressourcenverbrauchs

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
Ressourcenverbrauchs

Cross Border Leasing

strukturierte Derivate

Sale and lease back –Verfahren



Vermögenswirkungen ??

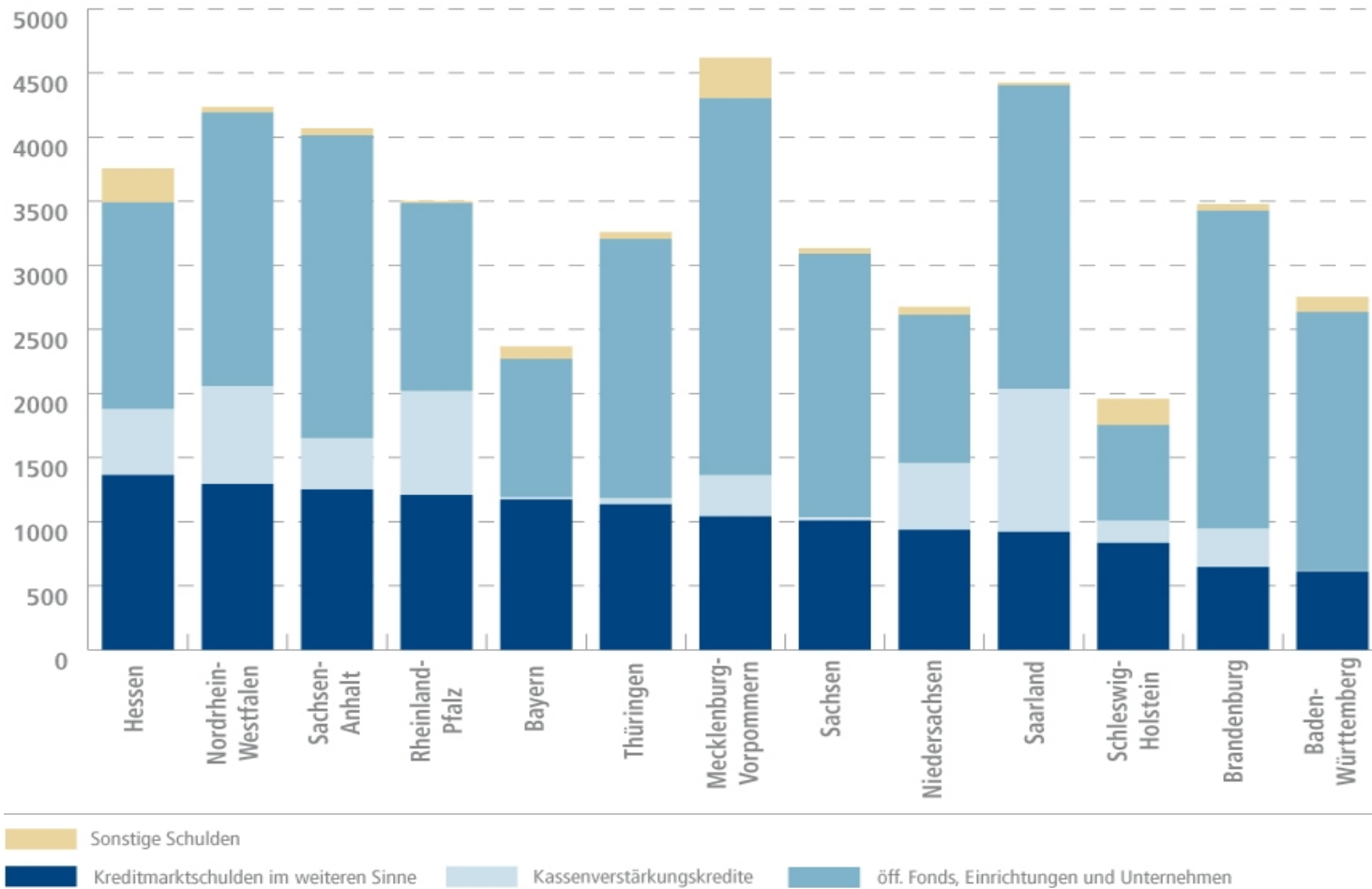
Risiken ??



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: Berlinumzug des Bundes



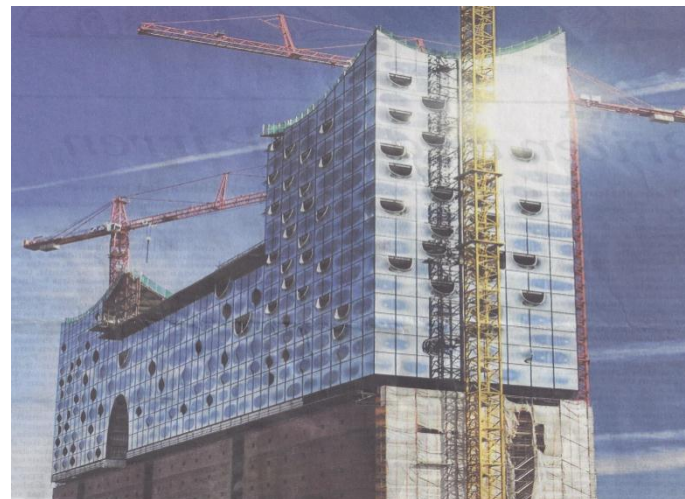
Geplant: 500 Mio. Euro

Aktuell 1,3 Mrd. Euro

Vorsitzender des Innenausschusses
Bundestag: **„Eher bei 2 Mrd. Euro
als bei 1 Mrd. Euro“**

**Kostenüber-
schreitung:** Voraussichtlich
300% - 400%

Projekt: Elbphilharmonie



Geplant: ca. 77 Mio. Euro

Aktuell: 850 Mio. Eur

**Kostenüber-
schreitung:** Voraussichtlich
1200%

Intransparenz über Ressourcenverbrauch und dessen Finanzierung in den Gebietskörperschaften

Öffentliche Aufgaben/Aktivitäten

Ressourcenverbrauch

Finanzierung des Ressourcenverbrauchs

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)

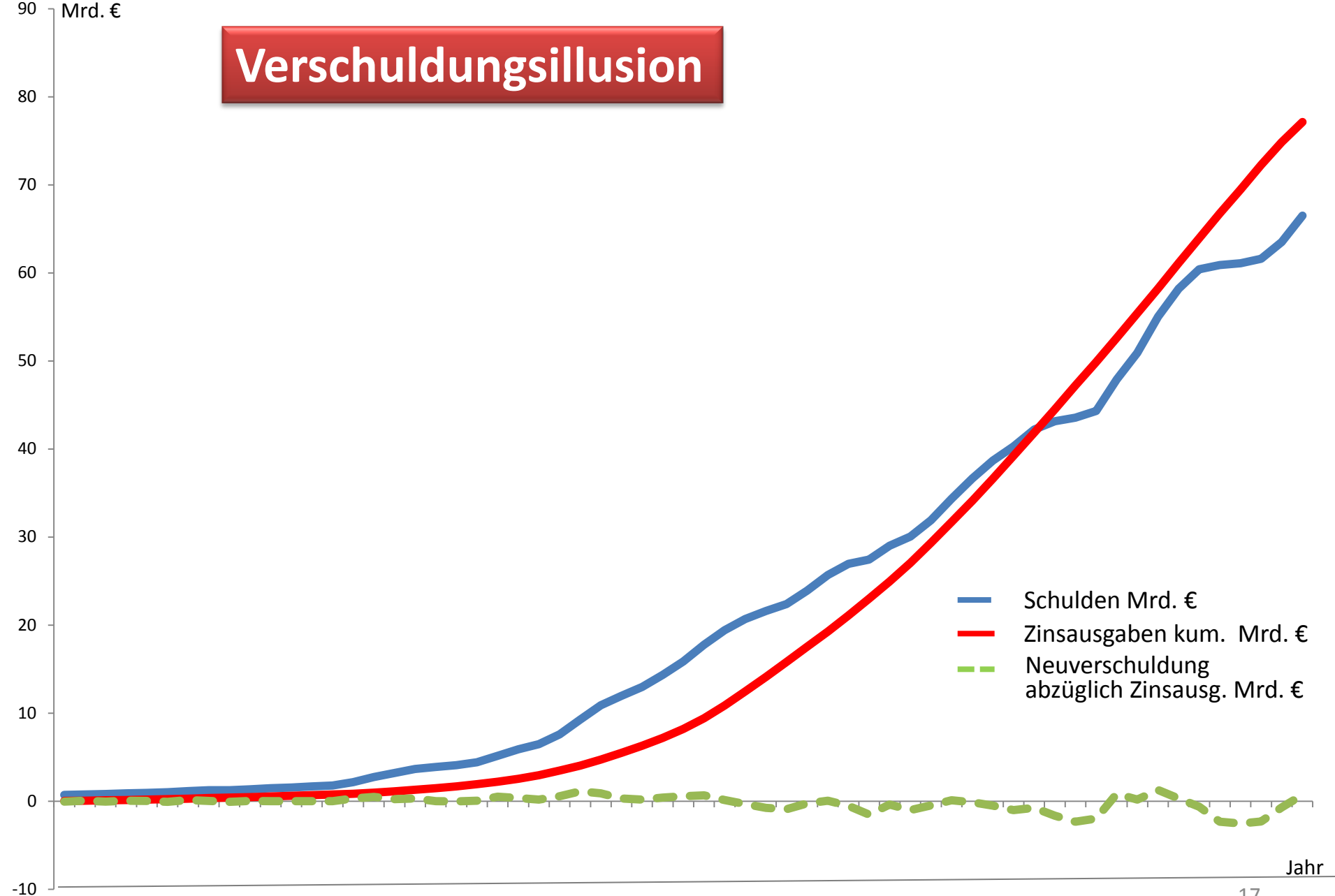
Unkontrollierte zeitversetzte „Zwangserhöhung“ der expliziten Schulden

Verschuldungstreiber

transparente „kontrollierte“ Finanzierung des Ressourcenverbrauchs

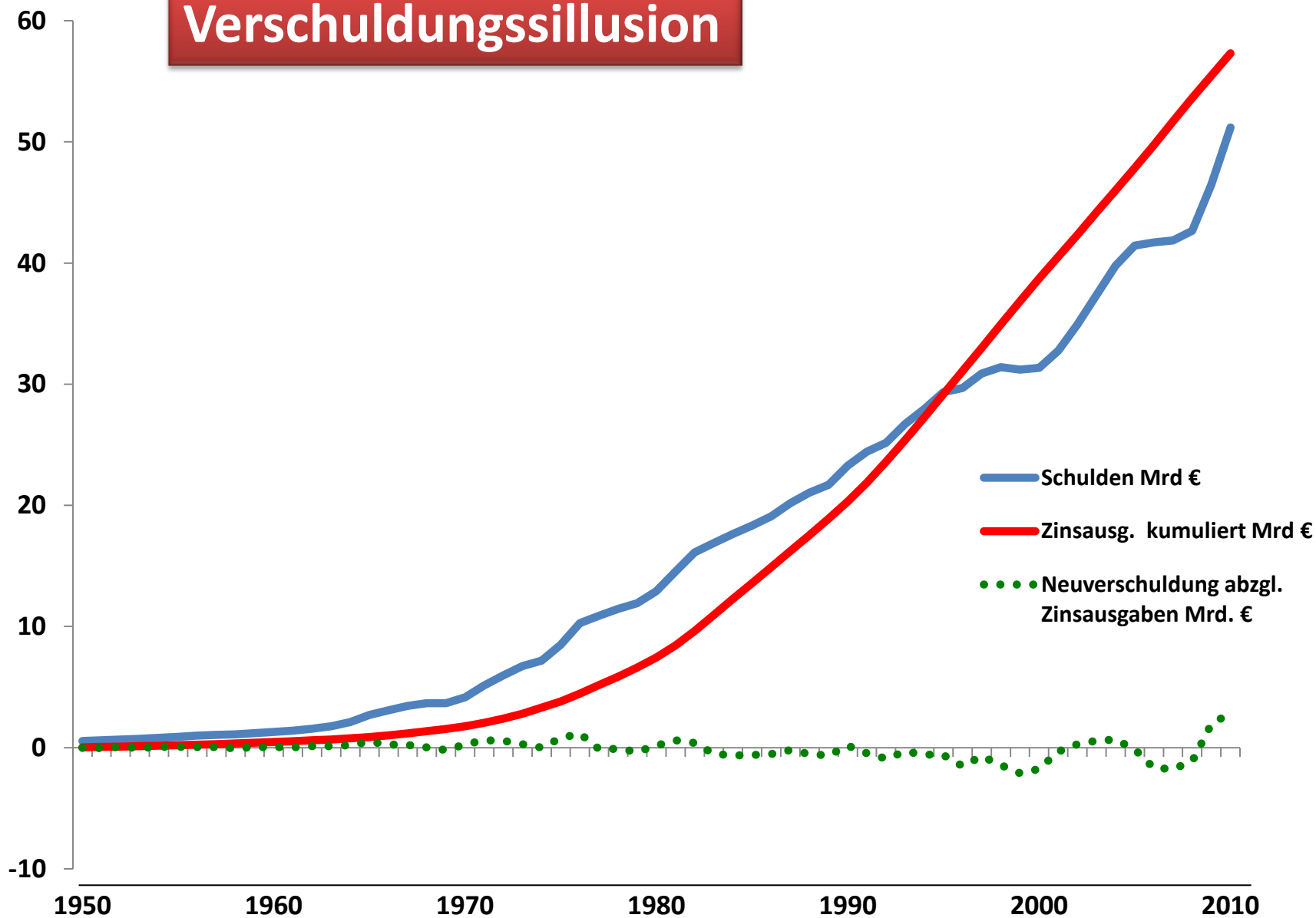
Verschuldung und kumulierter Zinsaufwand **Niedersachsen**: 1950-2010

Verschuldungssillusion

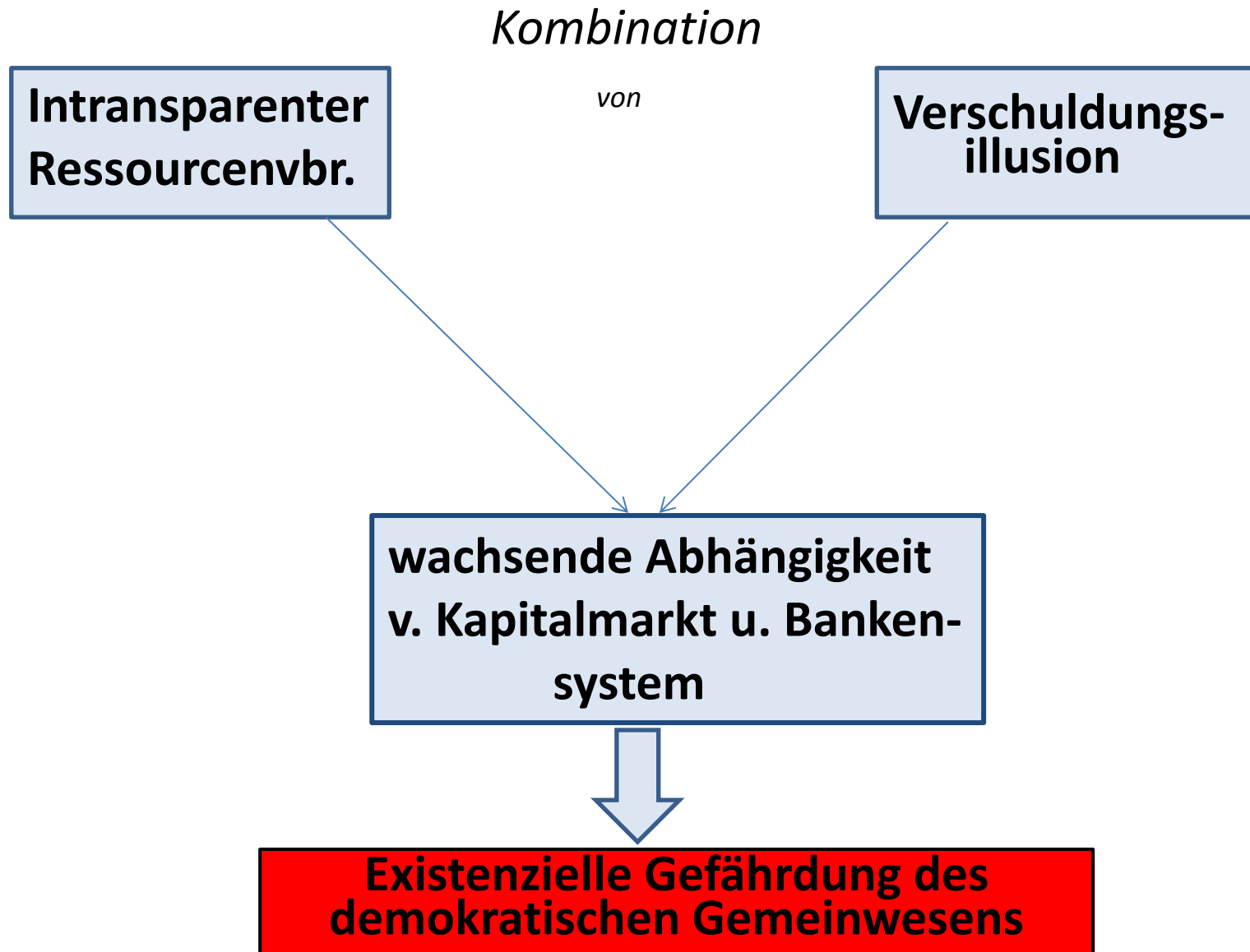


Quelle d. Daten: Institut für den öffentlichen Sektor

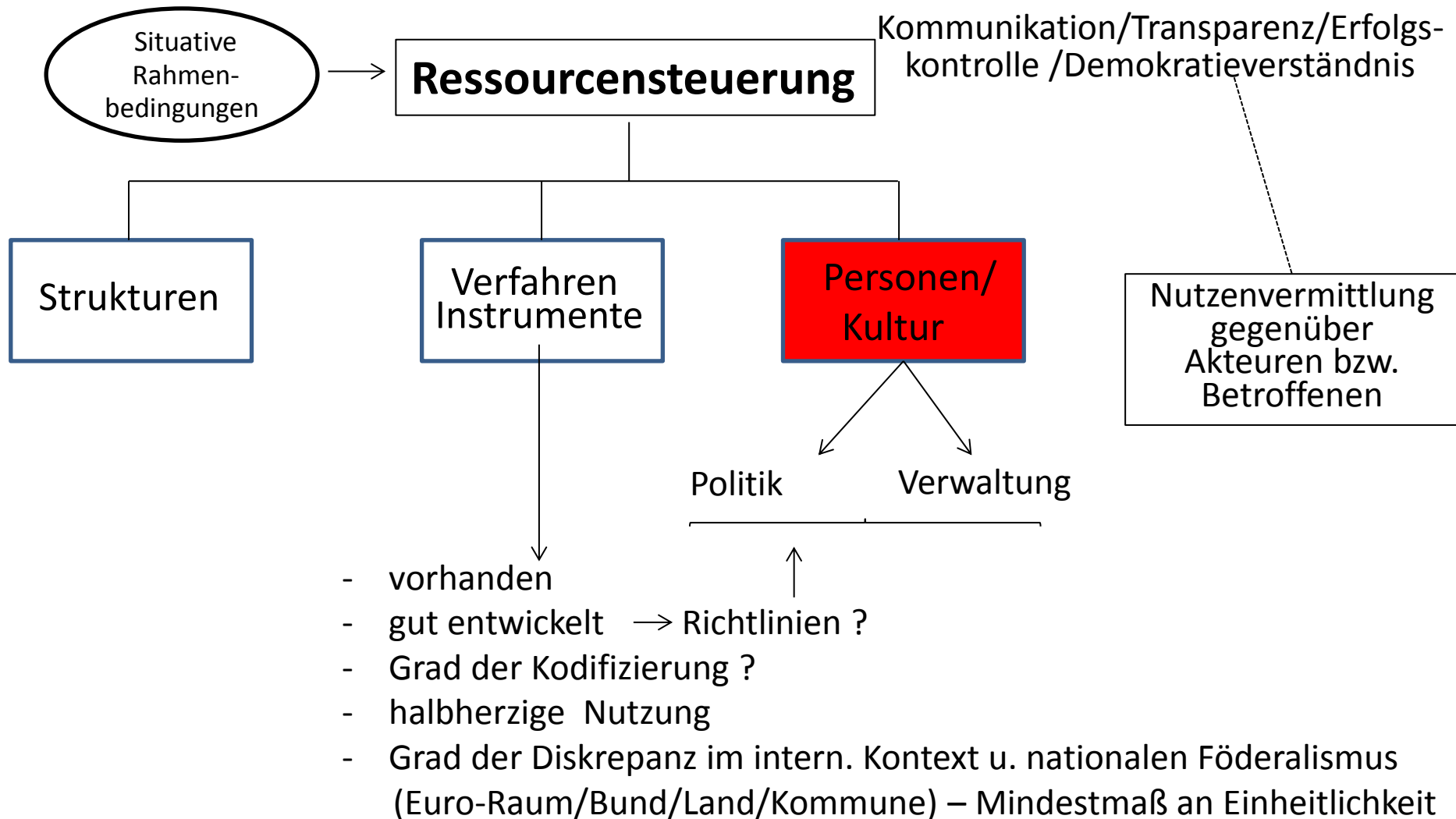
Verschuldungssillusion



Konsequenzen von Intransparenz und Verschuldungsillusion

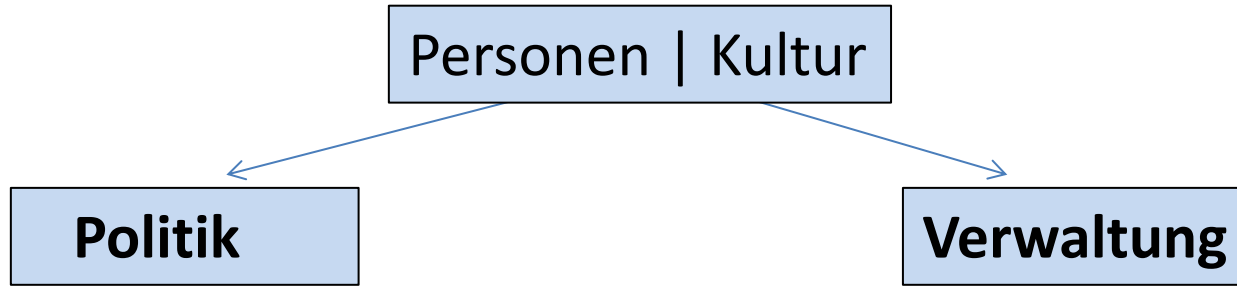


Wesentliche Determinanten und Erfolgsfaktoren einer erfolgreichen öffentlichen Ressourcensteuerung





Determinante: Erfolgsfaktor Personen und 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 und nicht als politisches Informationssystem**

⇒ **Überforderung von Politik**

⇒ **Tendenz tradierter Handlungsmuster/ Altersstruktur der Verwaltung**

⇒ **Reform als Element der Mikropolitik**

⇒ **Karrieremuster/ individueller Nutzen**

⇒ **Diskrepanz der Ressourcensteuerung Mikroebene - Makroebene**

⇒ **Isolierte Lösung / Ressortegoismus/ Negativkoordination**

⇒ **Steuerungsrelevanz / Controlling?**

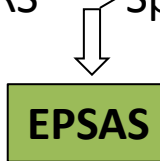
⇒ **Anreize / Sanktionspotenzial?**

- **Mindestmaß an Einheitlichkeit** im Haushalts- und Rechnungswesen zwischen Kommunen – Land – Bund – EU (Verschuldung/ doppische Schuldenbremse)

Aktuelle Initiative auf EU-Ebene (Kommission /EuroStat)

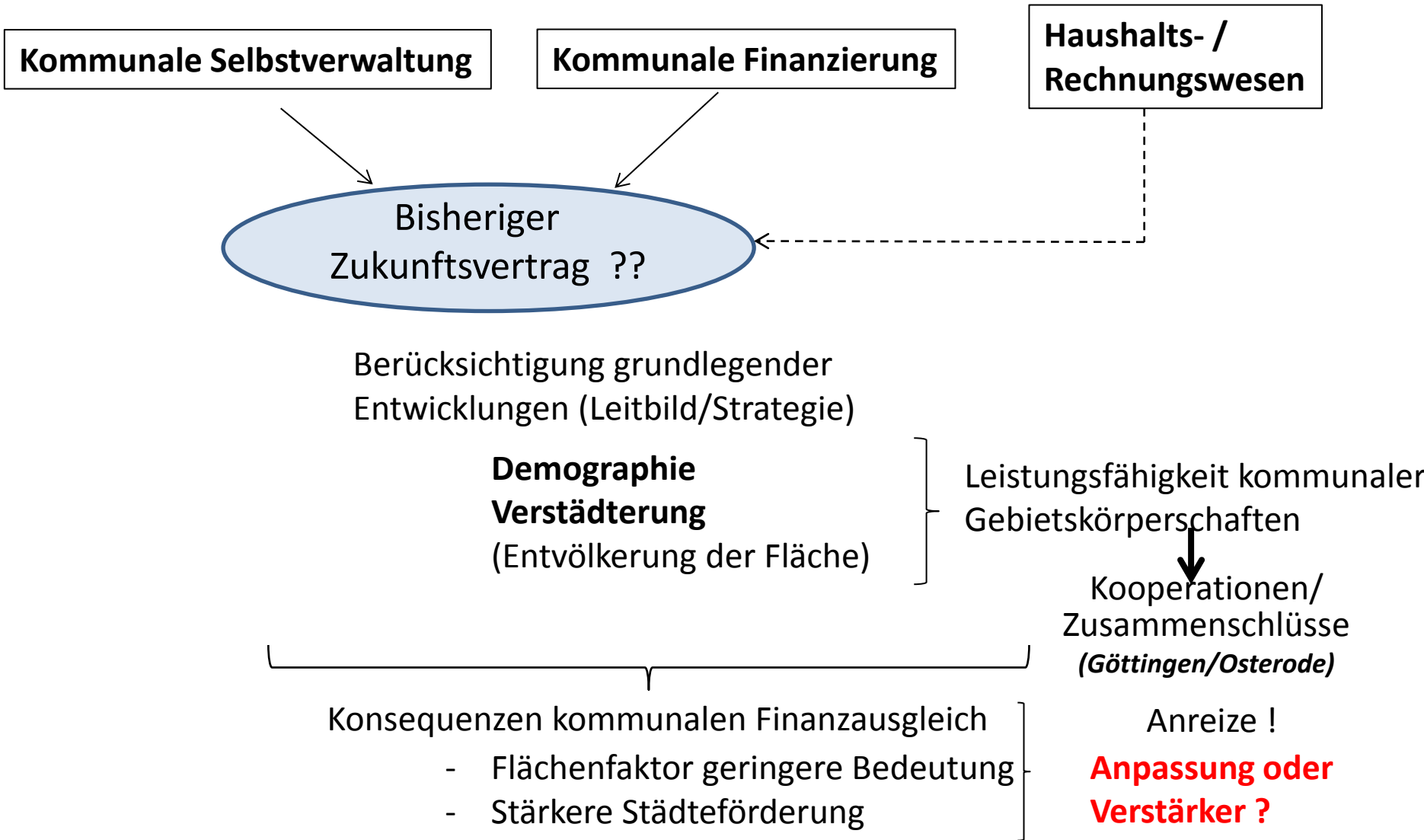
IPSAS als Standardisierungsgrundlage – Akzeptanz durch die EU-Mitglieder?

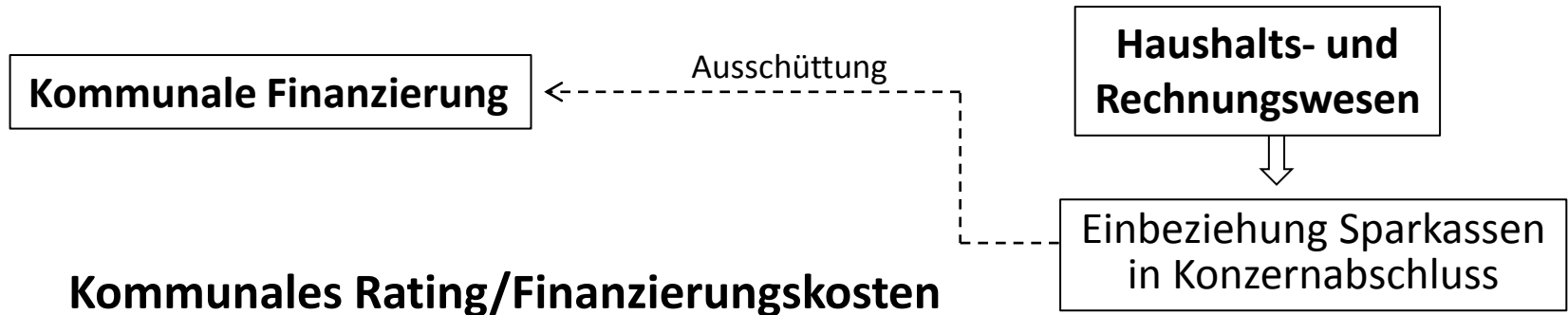
Problem: IPSAS/IFRS → Spezifisches Öffentliches HH und RW



- Vom „Verschiebepbahnhof“ der Problemfinanzierung zwischen den föderalen Gebietskörperschaften zur **Dominanz von Problemlösungen**
 - **Innovationen** z.B. Sozialbereich; Familienpolitik (Lernprozesse)
 - Förderung von **Zivilgesellschaft** als Beitrag zum Abbau von Politik- und Marktversagen
- **Strukturelle und ökonomische Anpassung** an die demographische Entwicklung
 - Europa der Regionen: Von der kommunalen zur regionalen Selbstverwaltung
 - Metropolregionen (Größenordnung – gibt es die optimale Größe ??)
 - „Verstädterung“ der Gesellschaft
 - IT → Substitution Arbeit durch Kapital (Altersstruktur der Verwaltung)
 - intensive regionale Kooperationen (öffentl./privat-öffentlich)
 - Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften

Entwicklungslinien und Handlungsbedarf: Kommunale Ebene Niedersachsen





- Bisher A+++ (analog zu Land)



Haftung des Landes? Zunehmende Klarstellungen: Nicht gegeben

- Tendenz zum Einzelrating (Banken spezifische Ratingverfahren z.B. DB)

- Finanzagentur des Landes ?

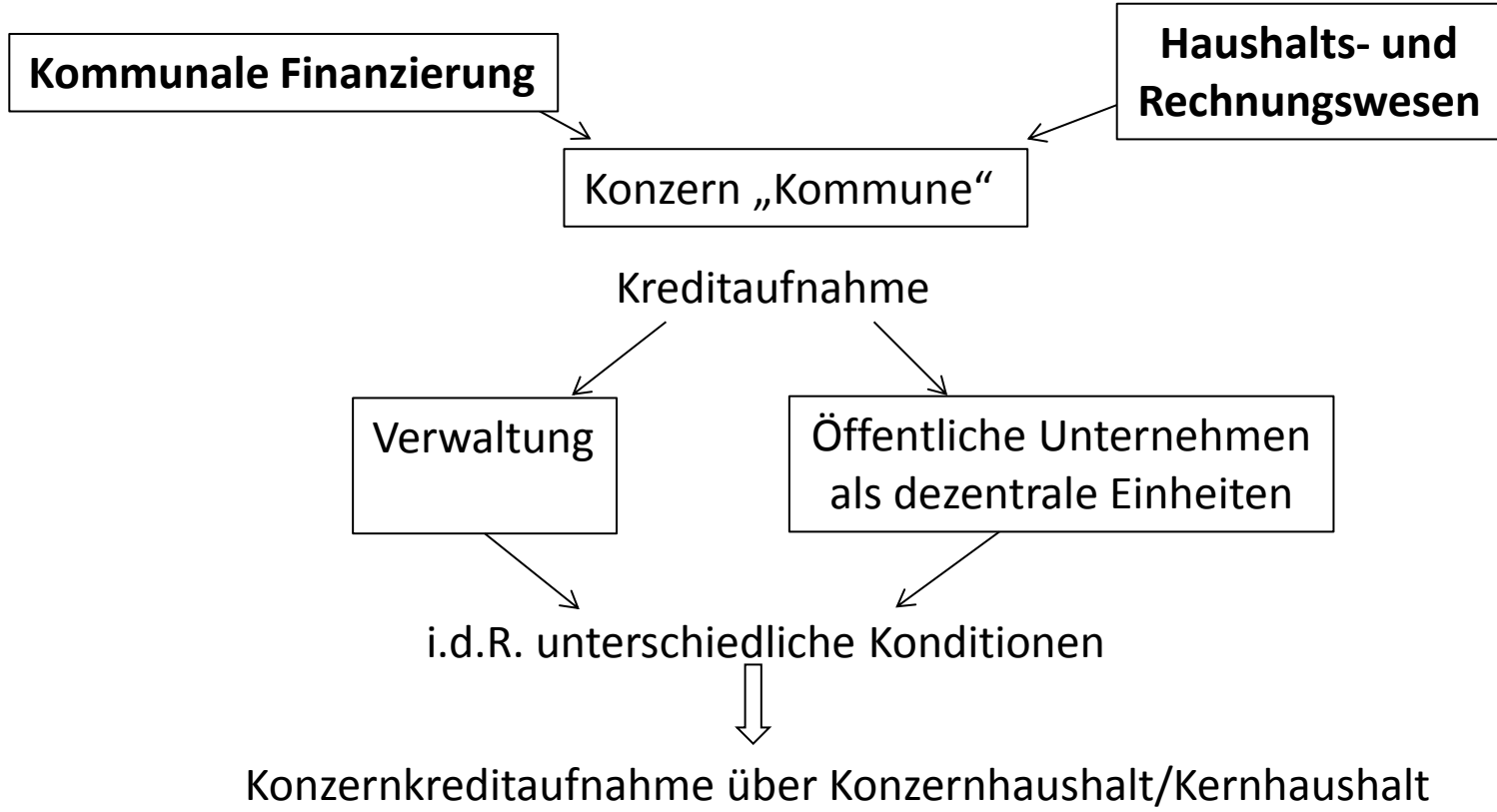
- Gemeinsame Schuldverschreibung Land/Kommunen („Huckepack“-Verfahren mit Land)

Vorgehen der Banken

Einschränkungen /Rückzug

- Neuerdings Regionalprinzip
- Obergrenzen für Kreditvolumen (z.B. 750 €/Einwohner KfW)
- Ausschluss bestimmter Kommunen (z.B. in Haushaltssicherungsverfahren)

Entwicklungslinien und Handlungsbedarf: Kommunale Ebene Niedersachsen



Problem seit Jahrzehnten für den öffentlichen Sektor



Universitäres Forschungs- und Qualifikationsprofil „Public Management“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Salzgitter, 18. April 2013

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

www.dietrich-budaeus.de

Kontakt: d.budaeus@gmx.de

Ergänzende Quellen

- www.haushaltssteuerung.de : Aktuelle Informationen zur Finanzsituation der Gebietskörperschaften auf nationaler und internationaler Ebene
- www.publicgovernance.de : Informationen zur Verschuldungssituation und öfftl. Haushalts- und Rechnungswesen (Runter vom Schuldenberg)
- www.doppik-studie.de : Informationen zum Mehrwert der Doppik
- <http://ec.europa.eu/eurostat> : Einschätzung der EU-Mitgliedstaaten zur Eignung der IPSAS als Grundlage zur Standardisierung der Rechnungslegung
- www.ifac.org/public-sector : Rahmenkonzept (Conceptual Framework) für IPSAS
- <http://www.mi.niedersachsen.de/> : Strukturanalyse, Reformbedarf und –empfehlungen für die kommunale Ebene Niedersachsens (*Gutachten von J. Hesse*)
- www.buecherstadt-langenberg.de : Beispiel für Zivilgesellschaft / Bürgerengagement zur Revitalisierung ihrer Innenstadt