Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 283

Probleme der Kommunalfinanzen

Von

Gisela Färber, Karl-Dieter Grüske, Michael Maier,
Wolfgang Scherf, Hans Georg Schmitz

Herausgegeben von
Norbert Andel

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 283

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 283

Probleme der Kommunalfinanzen

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Kommunalfinanzen

Von

Gisela Färber, Karl-Dieter Grüske, Michael Maier,
Wolfgang Scherf, Hans Georg Schmitz

Herausgegeben von

Norbert Andel

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Probleme der Kommunalfinanzen : Hrsg.: Norbert Andel. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 283)
ISBN 3-428-10618-0

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10618-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich im Jahre 2000 auf der Tagung in Konstanz mit „Problemen der Kommunalfinanzen“ befaßt. Dieser Band enthält die dort vorgelegten Beiträge.

Im Zentrum der Arbeit von *Wolfgang Scherf* „Perspektiven der kommunalen Besteuerung“ steht der Vorschlag, die Gewerbesteuer zugunsten einer Wertschöpfungsteuer aufzugeben, die auf die Umsatzsteuer – alternativ auf die Einkommensteuer – anrechenbar ist. Zuvor gibt der Verfasser einen Überblick über die grundgesetzlichen Vorgaben und über die konkrete Praxis des Gemeindesteuersystems in der Bundesrepublik. Vor dem Hintergrund der Kriterien für ein rationales Gemeindesteuersystem werden die Mängel der Gewerbesteuer aufgezeigt und die beiden wichtigsten Reformalternativen kommunale Wertschöpfungsteuer und Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden gegenübergestellt. Der Verfasser konstatiert einen Interessengegensatz zwischen Unternehmern einerseits, die eine Wertschöpfungsteuer ablehnen und für die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer plädieren, und den Gemeinden andererseits, für die das Hebesatzrecht unverzichtbar ist. Vor diesem Hintegrund präsentiert er seinen Vorschlag, die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungsteuer abzulösen, die mit der Umsatzsteuer – gegebenenfalls auch mit der Einkommensteuerschuld – verrechenbar ist. Den Schluß bilden Ausführungen zur Reform des Einkommensteuerverbundes.

Gisela Färber befaßt sich mit „Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation“. Im theorieorientierten Abschnitt „Theoretische Anforderungen an kommunale Gebühren-‚Preise‘“ untersucht sie die Legitimation der kommunalen Gebühren und deren Stellung im Rahmen der kommunalen Willensbildung, ihren möglichen Einsatz zur Nachfragesteuerung, zur Berücksichtigung externer Effekte und zur Verfolgung verteilungspolitischer Ziele. Das Schwergewicht der Arbeit liegt in dem Abschnitt „Praxis der kommunalen Gebührenkalkulation“. Hier wird zunächst der vorgegebene rechtliche bundesdeutsche Rahmen dargelegt, sodann die Praxis der Gebührenpolitik ganz überwiegend am Beispiel der Gemeinde Speyer aufgezeigt. Die Arbeit schließt mit einer zusammenfassenden Beurteilung und mit Reformvorschlägen.

Hans Georg Schmitz untersucht das traditionelle gemeindliche Rechnungswesen und diskutiert Reformvorschläge. Im Zentrum der Kritik an der Kameralistik stehen die Beschränkung auf Zahlungsvorgänge, die verwirrende Begriffsverwendung, der Mangel an griffigen Rechnungsgrößen, an denen sich die Finanzlage der Kommunen ablesen ließe, sowie die sehr weitgehende Vernachlässigung der leistungswirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlichen Seite. Der Verfasser betont die Notwendigkeit, von der Darstellung des Geldverbrauchs auf die Darstellung des Ressourcenverbrauchs überzugehen. Er zeigt auf, wie dies durch Modifikation der traditionellen Kameralistik oder – von ihm bevorzugt – durch den konsequenten Übergang zur Doppik geschehen kann. Der Darstellung der Grundstruktur des neuen Rechnungswesens mit den Hauptkomponenten Laufende Rechnung, Investitionsrechnung und Bilanz folgt die Untersuchung von Einzelproblemen. Schmitz plädiert unter anderem dafür, die „Schattenwirtschaft der Haushaltsreste“ abzuschaffen, den Haushaltsausgleich auf die Gegenüberstellung von Ressourcenverzehr und Ressourcenzufluß abzustellen sowie die Haushalte enstprechend der Zuständigkeitsverteilung nach Fachbereichen zu gliedern.

Karl-Dieter Grüske und *Michael Maier* befassen sich mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), das seit Jahren im Zentrum der Diskussion der Verwaltungsreform steht. Ausgehend vom Reformmaßstab Allokations- und Produktionseffizienz werden die Ursachen für Unwirtschaftlichkeit in der traditionellen Kommunalverwaltung aufgezeigt sowie Ansätze zu einer theoretischen Fundierung einer Verwaltungsreform skizziert (Institutionenökonomik, Public-Choice-Theorie, Managerialismus). Vor diesem Hintergrund stellen Grüske und Maier Grundidee, Hauptelemente und Effizienzpotentiale des NSM auf der kommunalen Ebene dar sowie die Umsetzung in der Praxis; es folgt eine kritische Würdigung.

Das Controlling und damit eng verbunden die Kosten- und Leistungsrechnung nehmen im NSM eine zentrale Stellung ein. Mit den damit verbundenen Problemen setzen sich die Autoren im letzten Hauptteil auseinander.

Frankfurt am Main, April 2001 *Norbert Andel*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Von *Wolfgang Scherf*, Gießen 9

Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation

Von *Gisela Färber*, Speyer 57

Die Diskussion über ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen

Von *Hans Georg Schmitz*, Nürnberg 125

Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Verwaltung: Grundlagen, Zwischenbilanz und kritische Analyse

Von *Karl-Dieter Grüske* und *Michael Maier*, Nürnberg 171

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Von *Wolfgang Scherf*, Gießen

A. Kommunalfinanzen unter Reformdruck

Die Reform des kommunalen Steuersystems steht seit langem auf der Agenda der Finanzpolitik. Insbesondere die Diskussion über die Gewerbesteuer hat sich zur unendlichen Geschichte entwickelt (*Hansmeyer*, 1997). Die Gewerbesteuer ist eine anerkannt schlechte Steuer und vor allem für die Gemeinden in nahezu jeder Hinsicht ungeeignet. Daß sie trotz aller Reformbemühungen immer noch existiert, verdankt sie aber gerade ihrer Funktion als Kommunalsteuer, denn es ist bislang nicht gelungen, einen adäquaten und darüber hinaus konsensfähigen Ersatz in Form einer produktionsbezogenen Gemeindesteuer mit vergleichbarem Grad an Finanzautonomie zu finden.

Die langwierige Reformdebatte hat insbesondere den Gemeinden geschadet. Anstelle einer geeigneten kommunalen Unternehmensteuer steht ihnen inzwischen nur noch eine Restgewerbesteuer in Form der Gewerbeertragsteuer zur Verfügung. Zwar wurde den Gemeinden die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer versüßt, doch stellt dieser politische Kompromiß aus finanzwissenschaftlicher Sicht allenfalls eine Third-Best-Lösung dar. Das heutige System zeichnet sich durch die weit fortgeschrittene Aushöhlung der Gewerbesteuer[1] und die zunehmende Delegation von ausgabenintensiven Aufgaben auf die lokale Ebene[2] aus. Beides ging zu Lasten der Verhandlungsposition der Städte und Gemeinden, die mittlerweile aus fiskalischen Gründen bereit sind, auch Reformmodelle zu akzeptieren, die sie lange Zeit und mit guten Gründen abgelehnt haben (*Junkernheinrich/Notheis*, 1996, S. 5).

Die Aufhebung der Gewerbekapitalsteuer zugunsten einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden deutet darauf hin, daß die Notwendigkeit einer fundamentalen Umgestaltung des kommunalen Steuersystems aus dem Blickfeld der Politik geraten ist. Die anhaltende Kritik an der verbliebenen Gewerbeertragsteuer zielt auf eine Abschaffung ohne adäquaten Ersatz. Infolgedessen erscheint auch die kommunale Selbstverwaltung gefährdet, deren Kernstück eigene Steuern mit Hebesatzrecht dar-

[1] Diese Entwicklung basiert auf der Abschaffung der Lohnsummensteuer, der Anhebung der Freibeträge für Gewerbeertrag und Gewerbekapital, der Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen und schließlich der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer.

[2] Zu denken ist insbesondere an die Sozialhilfe, aber auch an die Bereitstellung von Kindergartenplätzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellen (*Hansmeyer*, 1997, S. 159). Vor diesem Hintergrund umfaßt die Analyse der Perspektiven des kommunalen Steuersystems vor allem die Frage nach der Zukunft der Gewerbesteuer.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Antwort eigentlich klar. Als First-Best-Lösung des Gemeindesteuerproblems gilt seit langem die kommunale Wertschöpfungsteuer[3]. Sie wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen entwickelt und mit deutlicher Mehrheit empfohlen (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 135 ff.). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich mehrfach für die kommunale Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht ausgesprochen (*Sachverständigenrat*, 1995, Ziff. 346 ff.). Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den entschiedenen Widerstand der Wirtschaftsverbände (*DIHT* u. a., 1984) und war nicht zuletzt deshalb politisch bislang nicht durchsetzbar.

Der Versuch, eine konsensfähige Variante der kommunalen Wertschöpfungsteuer zu entwerfen, steht daher im Zentrum der folgenden Überlegungen. Zuvor werden das heutige Gemeindesteuersystem (Kapitel B) sowie die Kriterien zur Beurteilung kommunaler Steuern (Kapitel C) kurz dargestellt. Anschließend erfolgt ein Vergleich der kommunalen Wertschöpfungsteuer mit einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Kapitel D). Er bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Modells einer anrechenbaren Wertschöpfungsteuer, das in verschiedenen Varianten diskutiert wird (Kapitel E). Einige Überlegungen zur Reform des weniger umstrittenen Einkommensteuerverbunds runden die Untersuchung ab (Kapitel F).

B. Das kommunale Steuersystem im Überblick

Die Diskussion der Perspektiven der kommunalen Besteuerung muß an den Defekten des derzeitigen Gemeindesteuersystems ansetzen. Der folgende Überblick resümiert die aktuellen Regelungen.

I. Die Gemeindesteuern im Grundgesetz

Im Gegensatz zu den Aufgaben der Gemeinden, die in Art. 28 Abs. 2 GG nur relativ allgemein festgelegt werden, regelt das Grundgesetz sehr genau, welche (Steu-

[3] Natürlich gibt es auch bezüglich der kommunalen Unternehmensbesteuerung verschiedene Empfehlungen aus der Wissenschaft. Dennoch dürfte die kommunale Wertschöpfungsteuer weiterhin auf überwiegende Zustimmung stoßen. Andere Vorschläge zielen entweder auf eine Second-Best-Lösung im Sinne einer Revitalisierung der Gewerbesteuer oder auf den Einstieg in ein konsumorientiertes Steuersystem durch Einführung einer Cash-Flow-Steuer. Letztere hat aufgrund ihrer allokativen Eigenschaften wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden (*Cansier*, 1990; *Richter/Wiegard*, 1991 a), spielt aber in der politischen Diskussion bislang eine untergeordnete Rolle und ist auch nicht unbedingt als Gemeindesteuer geeignet (vgl. Abschnitt D. II. 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

er-)Einnahmen den Gemeinden zustehen[4]. (1) Nach Art. 106 Abs. 5 GG sind die Gemeinden an der Einkommensteuer (nicht aber an der Körperschaftsteuer) zu beteiligen. Der Anteil der einzelnen Gemeinde richtet sich nach der Höhe der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner. (2) Seit 1998 werden die Gemeinden als Kompensation für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer auch am Umsatzsteueraufkommen beteiligt. Art. 106 Abs. 5 a GG schreibt diesbezüglich eine Verteilung der Einnahmen auf der Basis eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels vor. (3) Art. 106 Abs. 6 GG enthält die sogenannte Realsteuergarantie. Das Aufkommen der Gewerbe- und der Grundsteuer steht den Gemeinden zu, die zudem über ein Hebesatzrecht verfügen. Bund und Länder können über eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen beteiligt werden. (4) Gemäß Art. 106 Abs. 6 GG fließen den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden auch die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. (5) Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG müssen die Gemeinden zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung über eine Steuerquelle verfügen, die einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft aufweist und den Gemeinden die Anwendung eines Hebesatzes ermöglicht.

II. Zur Gestaltung der Gemeindesteuern

1. Die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer beabsichtigt die Heranziehung der ortsansässigen Unternehmen zur Finanzierung der kommunalen Leistungen. Allerdings unterliegen große Teile der Wirtschaft, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie die freien Berufe, nicht der Gewerbesteuerpflicht. Nach Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer belastet die Gewerbesteuer nur noch den Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Dieser wird auf der Grundlage des einkommensteuerlichen Gewinns unter Berücksichtigung der Hinzurechnungen und Kürzungen sowie eines Freibetrags in Höhe von 48 000 DM für natürliche Personen und Personengesellschaften ermittelt.

Aus dem Gewerbeertrag resultiert nach Multiplikation mit der Steuermeßzahl der Steuermeßbetrag, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet. Sofern ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält, erfolgt eine Zerlegung des Steuermeßbetrags nach den Arbeitsentgelten. Die Steuermeßzahl beträgt für Kapitalgesellschaften 5 %. Bei natürlichen Personen und Personengesellschaften wird eine Steuermeßzahlstaffel angewandt, die einen geringeren Durchschnittssteuersatz, aber eine mit dem Gewerbeertrag progressiv steigende Belastung bewirkt[5].

Seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen beteiligt. Die Umlage sollte nur vor-

[4] Hierbei wird lediglich auf die Ertragshoheit abgestellt. Die Gesetzgebungshoheit liegt nach Art. 105 GG im wesentlichen beim Bund (mit Zustimmungspflicht der Länder).

[5] Die Meßzahl beträgt 1 % für die ersten 24 000 DM und steigt danach jeweils für weitere 24 000 DM in 1-Prozentpunkt-Schritten bis auf 5 % des zusätzlichen Gewerbeertrags.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übergehend erhoben werden, um die Einnahmenausfälle zu kompensieren, die sich aus der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ergaben. Allerdings hat sich die Gewerbesteuerumlage als recht „dauerhaftes Provisorium" erwiesen (*Hidien*, 1999, S. 33). Die Umlage errechnet sich als Produkt aus dem Gewerbesteuermeßbetrag und der Summe aus einem Bundes- und einem Landesvervielfältiger[6].

2. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Als Gegengewicht zur wirtschaftsbezogenen Gewerbesteuer verfügen die Gemeinden seit 1970 über einen einwohnerorientierten Anteil an der Einkommensteuer. Derzeit erhalten sie 15 % vom Aufkommen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % vom Aufkommen des Zinsabschlags. Der Gemeindeanteil bezieht sich auf das Landesaufkommen unter Berücksichtigung der Zerlegung der Einkommensteuer auf die Bundesländer nach Art. 107 Abs. 1 GG. Innerhalb der Länder wird der Gemeindeanteil nach der Einkommensteuerleistung der Einwohner bis zu bestimmten Sockelgrenzen auf die Gemeinden verteilt. Die Sokkelgrenzen liegen derzeit in Westdeutschland bei 50 000/100 000 DM (Ledige/Verheiratete) und in Ostdeutschland bei 40 000/80 000 DM.

Die Sockelgrenzen bewirken eine Nivellierung des lokalen Aufkommens, da die Steuerzahlungen wohlhabender Gemeindebürger bei der Verteilung des Gemeindeanteils nicht voll berücksichtigt werden. Infolge der aus statistischen Gründen verzögerten Anpassung der Schlüsselzahlen kommt es darüber hinaus zu einer gewissen Benachteiligung stark wachsender Gemeinden, mit der eine Entlastung schrumpfender Gemeinden korrespondiert. Unter dem Gesichtspunkt des kurzfristig vergleichsweise höheren Anpassungsbedarfs der Gemeinden mit sinkender Wohnbevölkerung erscheint diese Wirkung der Sockelgrenzen vertretbar.

3. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit 1998 werden die Gemeinden mit 2,2 % am Umsatzsteueraufkommen beteiligt[7]. Die Verteilung auf die Gemeinden erfolgt derzeit in einem mehrstufigen und relativ komplizierten Verfahren, das bei den einzelnen Gemeinden eine weitgehende

---

[6] Bund und Länder waren ursprünglich je zur Hälfte an der Gewerbesteuerumlage beteiligt. Die alten Bundesländer haben ihre Gemeinden über die Umlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit herangezogen. 1999 beläuft sich der Bundesvervielfältiger auf 19 % des Gewerbesteuermeßbetrags. Die Landesvervielfältiger differieren zwischen Ost- und Westdeutschland (26 % bzw. 64 % des Gewerbesteuermeßbetrags).

[7] Nach dem Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung erhält der Bund 1999 vorab einen Ausgleich in Höhe von 5,63 % des Umsatzsteueraufkommens. Die Gemeinden sind mit 2,2 % an dem danach verbleibenden Umsatzsteueraufkommen beteiligt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kompensation der weggefallenen Gewerbekapitalsteuer herbeiführen soll[8]. Das Gemeindefinanzreformgesetz schreibt aber in § 5 d verbindlich vor, daß ab dem Jahr 2003 die Umstellung auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel erfolgen muß. Dieser Schlüssel soll sich aus vier Elementen zusammensetzen, wobei das Gesetz keine Aussage über deren Gewichtung macht. Als erster Bestandteil des neuen Schlüssels ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) vorgesehen. Ferner sollen die Sachanlagen, die Vorräte sowie die Löhne und Gehälter berücksichtigt werden[9].

4. Die Grundsteuer

Neben den beiden Hauptsteuern der Gemeinden – Gewerbesteuer und Beteiligung an der Einkommensteuer – spielt auch die Grundsteuer unter fiskalischen Gesichtspunkten eine wichtige Rolle für die Gemeinden[10]. Infolge der Mängel der Einheitsbewertung ist die Grundsteuer in ihrer heutigen Form allerdings kaum zu rechtfertigen. Sie könnte in einer kommunalen Wertschöpfungsteuer aufgehen oder müßte zumindest auf eine andere Bemessungsgrundlage umgestellt werden (Grundstücksflächen, Bruttomieten). Auf die mit der Grundsteuer verbundenen Probleme und insbesondere auf die Frage nach ihrer Stellung in einem reformierten Gemeindesteuersystem wird in diesem Beitrag jedoch nicht weiter eingegangen.

---

[8] Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird zunächst zu 85 % auf die alten Bundesländer (einschließlich Westberlin) und zu 15 % auf die neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin) aufgeteilt. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sowie innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden erfolgt in den Ländergruppen nach einem jeweils spezifischen Schlüssel. In den westdeutschen Bundesländern setzt sich die Schlüsselzahl zu 40 % aus dem Anteil der Gemeinde an den Steuermeßbeträgen nach dem Gewerbekapital zusammen. Diese Komponente entfällt in den neuen Bundesländern, in denen keine Gewerbekapitalsteuer erhoben wurde. Die restlichen 60 % (in Ostdeutschland 100 %) der Schlüsselzahl errechnen sich zu 70 % aus dem Anteil der Gemeinde am Landesaufkommen der Gewerbesteuer und zu 30 % aus dem Anteil der Gemeinde an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen). Bis zu 20 % der verfügbaren Finanzmasse stehen für einen Härteausgleich zur Verfügung, mit dem überproportionale Einnahmenverluste einzelner Gemeinden aufgrund des Wegfalls der Gewerbekapitalsteuer ausgeglichen werden sollen (*Hidien*, 1999, S. 21 ff.).

[9] Ein wesentlicher Nachteil kombinierter Schlüsselgrößen ist ihre politische Manipulierbarkeit. Beispielsweise geht die besondere Betonung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf eine Bundesratsinitiative der neuen Bundesländer zurück. Besser wäre eine Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der kommunalen Wertschöpfung (vgl. Abschnitt D. II. 3).

[10] Dies betrifft nur die Grundsteuer B auf Betriebs- und Wohngrundstücke. Das Aufkommen der Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz fällt dagegen mit 0,5 % der Steuereinnahmen der Gemeinden (1999) nicht ins Gewicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Struktur der kommunalen Steuereinnahmen

Ein Blick auf die Struktur der kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 1999 illustriert die quantitative Bedeutung der verschiedenen Gemeindesteuern (Tabelle 1, oben). Die Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich im Jahr 1999 auf 110 Mrd. DM. Das entsprach einem Anteil von rund 12,5 % am gesamten Steueraufkommen. Von den gesamten Steuereinnahmen entfielen im Bundesgebiet etwa gleich große Teile auf die Gewerbesteuer nach Abzug der Gewerbe-

Tabelle 1

Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 1999

Steuereinnahmen (inklusive Stadtstaaten)	Mrd. DM	vH der Steuereinnahmen
		Deutschland
Gewerbesteuer (netto)	42,4	38,5
Anteil an der Einkommensteuer	43,6	39,6
Anteil an der Umsatzsteuer	5,7	5,1
Grundsteuer	16,9	15,3
Sonstige Steuern	1,6	1,5
Steuereinnahmen insgesamt	110,2	100,0
		Alte Länder
Gewerbesteuer (netto)	39,4	39,1
Anteil an der Einkommensteuer	40,5	40,2
Anteil an der Umsatzsteuer	4,9	4,8
Grundsteuer	14,6	14,5
Sonstige Steuern	1,5	1,5
Steuereinnahmen insgesamt	96,1	100,0
		Neue Länder
Gewerbesteuer (netto)	3,0	32,2
Anteil an der Einkommensteuer	3,1	33,0
Anteil an der Umsatzsteuer	0,8	8,7
Grundsteuer	2,3	24,5
Sonstige Steuern	0,1	1,5
Steuereinnahmen insgesamt	9,4	100,0

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einnahmen (ohne Stadtstaaten)	Mrd. DM	vH der Einnahmen
		Deutschland
Steuern	99,8	34,8
Zuweisungen	91,3	31,9
Gebühren	33,4	11,7
Veräußerungserlöse	15,4	5,4
Sonstige Einnahmen	46,5	16,2
Einnahmen insgesamt	286,4	100,0
		Alte Länder
Steuern	91,6	38,9
Zuweisungen	63,1	26,8
Gebühren	29,0	12,3
Veräußerungserlöse	12,7	5,4
Sonstige Einnahmen	39,2	16,6
Einnahmen insgesamt	235,6	100,0
		Neue Länder
Steuern	8,2	16,2
Zuweisungen	28,2	55,6
Gebühren	4,4	8,6
Veräußerungserlöse	2,7	5,3
Sonstige Einnahmen	7,3	14,4
Einnahmen insgesamt	50,8	100,0

Quelle: Karrenberg/Münstermann (2000).

steuerumlage (38,5 %) und auf den Anteil an der Einkommensteuer (39,6 %). Diese Quoten wurden von den Werten in den alten Bundesländern dominiert. In den neuen Bundesländern hatten die Hauptsteuern ein geringeres, der Umsatzsteueranteil und die Grundsteuer dagegen ein merklich höheres Gewicht.

Die kommunalen Steuereinnahmen (Tabelle 1, unten) waren 1999 die insgesamt gewichtigste Einnahmequelle der Gemeinden (34,8 %), knapp gefolgt von den Zuweisungen des Bundes und der Länder (31,9 %). Allerdings differierte der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden gravierend zwi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen alten (38,9 %) und neuen Bundesländern (16,2 %). Damit korrespondierte der weiterhin sehr hohe Anteil der Zuweisungen in den neuen Bundesländern (55,6 %). Die ostdeutschen Kommunen erreichten durch die Zuweisungen bei den gesamten Einnahmen immerhin 95,4 % des Westniveaus (in DM je Einwohner), bei den Steuereinnahmen dagegen nur 39,8 %.

C. Kriterien eines rationalen Gemeindesteuersystems

Die Grundlagen einer finanzwissenschaftlichen Analyse des kommunalen Steuersystems und der alternativen Reformvorschläge bilden verschiedene Kriterien zur Beurteilung der Gemeindesteuern. Neben den generell zu beachtenden Kriterien eines rationalen Steuersystems spielen dabei spezifische kommunalpolitische Gesichtspunkte eine wichtige, wenn nicht sogar die ausschlaggebende Rolle. Im folgenden soll ein Beurteilungsraster entwickelt werden, anhand dessen die existierenden Gemeindesteuern ebenso wie ihre möglichen Alternativen miteinander verglichen werden können. Dabei ist von vornherein davon auszugehen, daß nicht alle relevanten Kriterien gleichzeitig und in vollem Umfang erreicht werden können, da die in der Literatur diskutierten Ziele der kommunalen Besteuerung teilweise in Konflikt zueinander stehen.

In seinem „Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern“ aus dem Jahr 1982 hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die für die Gestaltung kommunaler Steuern maßgeblichen Orientierungspunkte umfassend erörtert. Sie spielen vor allem in der Diskussion über die Gewerbesteuer und ihre Alternativen nach wie vor eine wichtige Rolle und werden daher im folgenden kurz skizziert. Soweit sich zwischenzeitlich weitere Anforderungen herauskristallisiert haben, werden sie modifizierend berücksichtigt. Dies betrifft insbesondere den gewachsenen Stellenwert allokativer Gesichtspunkte in der steuerpolitischen Diskussion.

I. Kommunale Selbstverwaltung und Finanzautonomie

An den Anfang seiner Überlegungen stellt der Beirat sicher nicht zufällig die kommunale Selbstverwaltung und Finanzautonomie (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 23 ff.). Gemeindesteuern müssen unter diesem Blickwinkel besonderen Anforderungen genügen, die über die allgemeinen Besteuerungsgrundsätze hinausgehen und vornehmlich den Zweck verfolgen, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken. Aus dem grundgesetzlich garantierten Recht auf Selbstverwaltung folgt, daß den Gemeinden ein eigener finanzieller Handlungsspielraum gewährt werden muß, über dessen erforderlichen Umfang allerdings keineswegs Einvernehmen besteht.

Gegenüber einer zentralistischen Verwaltung liegt der wesentliche Vorzug der kommunalen Selbstverwaltung in der größeren Bürgernähe, die zu einer besseren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Orientierung des lokalen Angebots öffentlicher Leistungen an den Wünschen der Bürger führen dürfte[11]. Die Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung auf lokale Regierungen mit weitgehender Finanzautonomie bedarf allerdings der Bindung an bestimmte Voraussetzungen. Die ökonomische Vorteilhaftigkeit eines föderativen Staatsaufbaus hängt insbesondere davon ab, daß Entscheidungsträger, Nutznießer und Finanzierungsträger der Staatsleistungen räumlich weitgehend übereinstimmen. Nur in diesem Fall sind neben dem Autonomieprinzip auch die finanzwissenschaftlichen Prinzipien der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz erfüllt[12].

Fiskalische Äquivalenz erhöht die Intensität des Abwägens zwischen den positiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben und den negativen Belastungseffekten der Besteuerung. Dies impliziert die überwiegende Finanzierung einer Gebietskörperschaft aus eigenen (Steuer-)Mitteln und die räumliche Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung. Letzteres ist im kommunalen Bereich nur begrenzt realisierbar, weil die Maßnahmen einer Gemeinde überörtliche Wirkungen entfalten können. „Die positiven Eigenschaften kommunaler Selbstverwaltung beruhen […] auf der Voraussetzung, daß die Tätigkeit einer Gemeinde keine ins Gewicht fallenden Externalitäten, insbesondere keine erheblichen wirtschaftlichen Nachteile bei anderen Kommunen verursachen“ (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 25).

Die Erfüllung der Prinzipien der Autonomie, der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz erhöht die Wahrscheinlichkeit eines an den regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger orientierten und in diesem Sinne allokativ effizienten Angebots an öffentlichen Gütern[13]. Insofern sprechen allokative Überlegungen für eine

[11] Für eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter sprechen vor allem folgende Argumente: (a) Der Einfluß der Bürger auf die politischen Entscheidungen und der Anreiz zur Offenbarung ihrer Präferenzen wächst mit abnehmender Größe der Entscheidungseinheit. (b) Die Gefahr, daß regionale Minderheitenpräferenzen übergangen werden, ist bei dezentraler Entscheidungsfindung geringer. (c) Ein föderatives System bietet einen besseren Schutz gegen die Nichtbeachtung des Bürgerwillens durch die lokalen politischen Repräsentanten. Den Bürgern bleibt neben der Abwahl die Möglichkeit der Abwanderung in andere Regionen. (d) Regional differenzierte Angebote an staatlichen Leistungen liefern Informationen und Erfahrungen, die für die Weiterentwicklung und Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen nützlich sein können.

[12] Die Forderung nach Konnexität umfaßt die Verknüpfung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz und damit die Übereinstimmung der Entscheidungs- und Kostenträger staatlicher Leistungen. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen die Nutznießer der Leistungen auch die mit der Bereitstellung verbundenen Kosten tragen. Sofern die Nutznießer lokaler öffentlicher Güter Zuschüsse aus anderen Regionen erhalten, besteht die Gefahr einer zu hohen und damit suboptimalen Nachfrage nach solchen Gütern. Wenn die lokalen Leistungen auch Gebietsfremden zugute kommen (positive externe Effekte), ist eine Mitfinanzierung allerdings allokativ erwünscht.

[13] Die Vorteilhaftigkeit einer dezentralen Aufgabenerfüllung ist unter Berücksichtigung der Produktions- und Kosteneffizienz zu relativieren. Skalenerträge in der Produktion oder in der Nutzung lokaler öffentlicher Güter sprechen gegen eine allzu dezentrale Aufgabenerfüllung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dezentrale Versorgung mit solchen staatlichen Leistungen, die überwiegend den jeweiligen Einwohnern und den ortsansässigen Unternehmen zugute kommen. Wenn die Gemeinden ihr Leistungsangebot und die daraus resultierende Ausgabenbelastung in nennenswertem Umfang selbst bestimmen, was keineswegs ausschließt, daß sie auch Auftragsangelegenheiten durchführen, sollten sie auch über entsprechende Kompetenzen auf der Einnahmenseite verfügen. Es erscheint daher unverzichtbar, ihnen die Möglichkeit zur selbstverantwortlichen Ausschöpfung eigener Steuerquellen einzuräumen.

Eine unbeschränkte Steuerautomonie ist dagegen nicht anzustreben, weil sie aufgrund der Mehrfachbelastung der Steuerquellen, der möglicherweise starken regionalen Belastungsdifferenzen und der Vielzahl von Einzelsteuern mit dem Ziel einer rationalen Gestaltung des Steuersystems nicht kompatibel wäre. Um eine Anpassung der Steuereinnahmen an Veränderungen der örtlichen Bedarfe herbeizuführen und die Abhängigkeit von den Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften zu verringern, bedarf es jedoch wenigstens eines Hebesatzrechts bei einer bedeutsamen Gemeindesteuer. Das Hebesatzrecht leistet allerdings nur dann einen sinnvollen Beitrag zur Abstimmung der Gemeindeeinnahmen und -ausgaben, wenn – bezogen auf den „normalen“ Finanzbedarf der Gemeinden – eine relativ gleichmäßige Verteilung der Bemessungsgrundlage der betreffenden Steuer vorliegt. Andernfalls reflektieren die unterschiedlichen Hebesätze nicht die Abweichungen des Leistungsangebots von der Norm, sondern in erster Linie eine nicht bedarfsgerechte Streuung des Steueraufkommens.

II. Das Anforderungsprofil für kommunale Steuern

Ausgehend von den allokativen Vorzügen einer dezentralen Versorgung mit lokalen öffentlichen Gütern stellt sich die Frage nach den wünschenswerten Eigenschaften kommunaler Steuern. Daß die in Betracht kommenden Alternativen mit der Forderung nach einem hohen Maß kommunaler Finanzautonomie vereinbar sein müssen, wird im folgenden vorausgesetzt. Damit scheiden alle Vorschläge von vornherein aus, die auf einen reinen Steuerverbund ohne Hebesatzrecht bei einer Hauptsteuer hinauslaufen[14]. Neben der Gewährleistung der Finanzautonomie sind bei der Gestaltung der Gemeindesteuern weitere Kriterien zu beachten. Zusammen ergeben sie ein Anforderungsprofil für kommunale Steuern, das die Grundlage für die Analyse der Defizite des bestehenden kommunalen Steuersystems und die Beurteilung der

Zu beachten sind dabei aber auch die Mehrkosten der Nutzer infolge einer stärkeren Zentralisierung des Angebots.

[14] Fiskalische Beweglichkeit sichert das Hebesatzrecht bei einer Hauptsteuer nur dann, wenn die Bemessungsgrundlage dieser Steuer ausreichend ergiebig ist. Droht dagegen eine Erosion der Bemessungsgrundlage bei steigender Inanspruchnahme, so sind gegebenenfalls mehrere Steuern mit Hebesatz erforderlich. Dafür spricht auch die Überlegung, daß nur so eine fiskalische Äquivalenz bezogen auf die wichtigsten Gruppen und die ihnen jeweils zugute kommenden Leistungen hergestellt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

relevanten Reformvorschläge bildet. Die einzelnen in der Literatur genannten Kriterien lassen sich fünf Zielkomplexen zuordnen.

1. Struktur kommunaler Bedarfe

Kommunale Steuern dienen der Finanzierung kommunaler Ausgaben und müssen daher dem unterschiedlichen Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden Rechnung tragen. Hauptsächlich kommen die Leistungen der Gemeinden der Wohnbevölkerung und den ortsansässigen Unternehmen zugute. Reine Wohngemeinden weisen einen geringeren Finanzbedarf pro Kopf auf als Betriebsgemeinden mit gleicher Einwohnerzahl. Infolgedessen benötigt man zwei Hauptsteuern, die an der Wohnbevölkerung sowie an der örtlichen Produktion anknüpfen, um eine Differenzierung der Einnahmen nach der Struktur kommunaler Bedarfe sicherzustellen.

2. Fiskalische Äquivalenz und Interessenausgleich

Eng mit der Rücksichtnahme auf unterschiedliche Bedarfsstrukturen verbunden ist der schon angesprochene Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Der Beirat hat dieses Prinzip angesichts der Unmöglichkeit der Herstellung strenger Äquivalenzbeziehungen zum Grundsatz des Interessenausgleichs weiterentwickelt. „Der interne Interessenausgleich beruht auf der Vorstellung, daß spezifische Bedarfe einer sozialen Gruppe durch das Aufkommen aus Abgaben finanziert werden sollen, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden“ (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 33)[15]. Die Erhebung zweier gruppenbezogener Steuern dient aus dieser Perspektive der angemessenen Berücksichtigung der Interessen der Wohnbevölkerung und des ortsansässigen Gewerbes bei der Bestimmung kommunaler Leistungen[16].

3. Räumliche Streuung des Steueraufkommens

Bei gleichen Hebesätzen sollte das Steueraufkommen bezogen auf die jeweils relevanten Bedarfsindikatoren (Einwohner, Unternehmen) unter den Gemeinden kei-

[15] Eine über diese gruppen- und kostenmäßige Äquivalenz hinausgehende Verknüpfung zwischen den Staatsleistungen und ihrer Finanzierung im Sinne einer individuellen, möglichst am persönlichen Nutzen orientierten Belastung der Bürger ist dagegen in der Regel nicht praktikabel. Wenn eine solche Verknüpfung mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden kann, muß der Staat nicht auf die Besteuerung zurückgreifen, sondern kann auch mit Gebühren und Beiträgen operieren.

[16] „Problematisch wäre etwa eine finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von einzelnen Interessengruppen, die dadurch einen überproportionalen Einfluß auf die kommunalpolitische Willensbildung erlangen können. Ebenso unerwünscht wäre die Vernachlässigung der spezifischen Bedarfe einer bestimmten Gruppe aufgrund ihrer geringen fiskalischen Bedeutung für die Gemeinde“ (*Linscheidt/Truger*, 1997, S. 384).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ne allzu großen Unterschiede aufweisen, um steuerinduzierte räumliche Fehlentwicklungen zu vermeiden und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht zu gefährden[17]. Dahinter steht die Forderung nach einer bedarfsgerechten Finanzausstattung der Gemeinden und – eng damit verbunden – die Absicht, die Voraussetzungen für einen sinnvollen Einsatz des Hebesatzrechts zu schaffen. Bei einer sehr ungleichmäßigen Aufkommensstreuung versagt der Hebesatzmechanismus, weil steuerstarke Gemeinden in der Lage sind, trotz relativ niedriger Hebesätze überdurchschnittliche Leistungen bereitzustellen, während steuerschwache Gemeinden trotz relativ hoher Hebesätze nur ein geringes Leistungsniveau bieten können.

4. Kurz- und langfristige Aufkommenselastizität

Im Hinblick auf die Beteiligung der Gemeinden am Wirtschaftswachstum und die wünschenswerte Verstetigung ihrer Einnahmen und Ausgaben im Konjunkturverlauf sollten die Kommunalsteuern eine kurz- und langfristige Aufkommenselastizität von annähernd 1 aufweisen[18]. Aus konjunkturpolitischer Sicht stellt diese Forderung bezogen auf die örtliche Produktionssteuer bereits einen Kompromiß zwischen den Belangen der Gemeinden, die zu einer Parallelpolitik neigen und daher über stabile Einnahmen verfügen sollten, und dem Interesse der Unternehmen an einer möglichst ertragsabhängigen Belastung dar.

5. Vereinbarkeit mit allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung

Neben den Zielen mit spezifisch kommunalpolitischem Bezug sollte das Gemeindesteuersystem auch mit den allgemeinen Leitlinien der staatlichen Steuerpolitik harmonieren. Allerdings kann dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit schon wegen der Dominanz des Äquivalenzprinzips und des Interessenausgleichs auf der kommunalen Ebene keine überragende Bedeutung eingeräumt werden[19]. Diese Kriterien sprechen eher für eine höhere Merklichkeit oder Fühlbar-

---

[17] Ein Ausgleich der Steuerkraftdifferenzen erfolgt über Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Unter Autonomiegesichtspunkten ist jedoch eine möglichst gleichmäßige Finanzausstattung vor Finanzausgleich vorteilhaft, weil die vertikale Umverteilung mit horizontalem Effekt dann geringer ausfallen kann. Die oftmals als „Einheitlichkeit“ (miß-)verstandene „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse steht zudem tendenziell in Konflikt mit der optimalen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter, denn eine weitgehende Nivellierung der Finanzausstattung reduziert die finanzpolitische Eigenverantwortung der Gemeinden.

[18] Die Anpassung der Einnahmen an das Wirtschaftswachstum läßt sich nur begründen, wenn die kommunalen Ausgaben in etwa mit der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung steigen. Die Proportionalität sollte sich aus der Elastizität der Steuerbemessungsgrundlagen ergeben, um permanente Steuersatzänderungen zu vermeiden.

[19] Die Kommunalsteuern sollten in dieser Hinsicht aber auch keinen ins Gewicht fallenden negativen Zielbeitrag liefern, indem sie in ihrer Belastungswirkung relativ zum Einkommen stark regressiv wirken (*Linscheidt/Truger*, 1997, S. 385).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit der Gemeindesteuern, um den Bürgern die Kosten der Aufgabenerfüllung deutlich zu machen und eine Rückkopplung zwischen den Interessen der Wähler und den Absichten der Kommunalpolitiker herzustellen (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 46). In dieser Hinsicht kommt wiederum dem Hebesatzrecht besondere Bedeutung zu, denn es verstärkt die Fühlbarkeit der Besteuerung, erhöht aber auch die Attraktivität von Ausweichreaktionen der Betroffenen[20].

Daß ein Kommunalsteuersystem auch am Kriterium der Entscheidungsneutralität zu messen ist, um unnötige Effizienz- und Wachstumsverluste zu vermeiden, hat der Beirat nicht eigens herausgestellt, wohl aber bei seinen Überlegungen zu den ökonomischen Wirkungen einer kommunalen Wertschöpfungsteuer – vor allem hinsichtlich der Beeinflussung des nationalen und internationalen Wettbewerbs – berücksichtigt. Die Entscheidungsneutralität kann freilich noch umfassender interpretiert und auf weitere ökonomische Entscheidungen der Unternehmen (Standortwahl, Arbeitsnachfrage, Investitionstätigkeit, Finanzierung, Rechtsform) und der Haushalte (Arbeitsangebot, Sparen) ausgeweitet werden.

Schließlich ist die Forderung nach administrativer Praktikabilität und Erhebungsbilligkeit von Bedeutung, um die Verwaltungskosten des Staates sowie die Entrichtungskosten der Steuerpflichtigen so gering wie möglich zu halten. Dieses Kriterium spricht tendenziell gegen Vorschläge, die mit einer großen Zahl von Einzelsteuern bzw. Bemessungsgrundlagen operieren und dadurch den Aufwand sowie die Gestaltungsanfälligkeit des Gemeindesteuersystems vergrößern.

Das skizzierte Anforderungsprofil[21] kann und muß nicht von einer einzigen Steuer erfüllt werden. Vielmehr ist darauf zu achten, daß das Gemeindesteuersystem insgesamt die genannten Kriterien möglichst ausgewogen abdeckt. Daraus ergibt sich aber auch die Notwendigkeit, die Stellung der verschiedenen Elemente im Rahmen des Gesamtsystems bei der Analyse der einzelnen kommunalen Steuern und der Reformvorschläge im Auge zu behalten.

D. Reform der kommunalen Unternehmensbesteuerung

I. Mängel der Gewerbesteuer und Ansätze einer Revitalisierung

Gemessen an den Kriterien eines rationalen Gemeindesteuersystems kann die zur Sondersteuer für mittlere und große Betriebe degenerierte Gewerbesteuer nur noch einen Vorteil für sich verbuchen: das Hebesatzrecht, das die Gemeinden so hartnäk-

[20] Ausweichreaktionen sind vor allem dann problematisch, wenn eine Abwanderung in Gemeinden mit niedrigeren Hebesätzen nicht mit dem Verzicht auf das bisher in Anspruch genommene kommunale Leistungsangebot gekoppelt ist.

[21] Vgl. zu den Zielen und Beurteilungskriterien auch *Junkernheinrich* (1991, S. 53 ff.), *Zimmermann/Postlep* (1980), *Zimmermann* (1999, S. 149 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kig an der Gewerbesteuer festhalten läßt. Die Liste der Mängel ist lang, und die Reformmaßnahmen der letzten Jahre haben die Problematik nochmals verschärft. Die Gewerbesteuer knüpft zwar an der örtlichen Produktion an und erfüllt damit ein elementares Kriterium der kommunalen Unternehmensbesteuerung. Sie verstößt aber gegen nahezu alle konkreten Anforderungen, denen eine örtliche produktionsbezogene Steuer genügen sollte.

(1) Gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs wird in mehrfacher Hinsicht verstoßen. Die Gewerbesteuer belastet nicht alle, sondern nur die gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe sind ebenso ausgenommen wie die Wohnungswirtschaft[22], diverse öffentliche Unternehmen und die freien Berufe. Darüber hinaus trifft die Gewerbesteuer wegen der hohen Freibeträge nur die mittleren und großen Gewerbebetriebe. Der Kreis der materiell Steuerpflichtigen weicht also gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren und die von der Wirtschaft verursachten Kosten übernehmen sollten. In vielen Fällen resultiert daraus eine für die kommunalpolitische Willensbildung problematische wechselseitige Abhängigkeit zwischen Gemeinden und einzelnen ortsansässigen Unternehmen.

(2) Infolge der unbefriedigenden Abgrenzung des Kreises der Steuerpflichtigen, aber auch bedingt durch die Bemessungsgrundlage „Gewerbeertrag“ verteilt sich das Aufkommen der Gewerbesteuer nicht bedarfsgerecht auf die Gemeinden. „Die regionalen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur führen […] über unterschiedliche Anteile steuerpflichtiger und auch Steuern zahlender Unternehmen zu räumlichen Disparitäten des Steueraufkommens“ (*Junkernheinrich/Notheis*, 1996, S. 25). Die ungleichmäßige Streuung des Gewerbeertrags verstärkt die Aufkommensunterschiede[23]. Die Gewerbesteuer ist daher ein Störfaktor der räumlichen Ordnung (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 41). Infolge der selbst bei gleichen Hebesätzen ungleichmäßigen Streuung des Aufkommens zwischen Gemeinden gleicher Größenklasse und ähnlicher Struktur trägt auch das prinzipiell sinnvolle Hebesatzrecht bei dieser Steuer wenig zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzautonomie bei.

(3) Die hohe konjunkturelle Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer, die nach dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer noch stärker ausgeprägt ist, stellt aus der Sicht der steuerpflichtigen Unternehmen einen Vorteil dar. Für die Gemeinden be-

[22] Allerdings unterliegen die Erträge des Grund und Bodens in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Wohnungswirtschaft der Grundsteuer.

[23] Gewinner waren bislang die Gemeinden im Umland der Ballungszentren, während die altindustrialisierten Regionen und vor allem ihre Kernstädte eine ungünstige Entwicklung zu verzeichnen hatten. „Ferner zeigt sich ein Stadt-Land- und ein Nord-Süd-Gefälle. Es offenbart sich eine nicht bedarfsgerechte Verteilung der Steuereinnahmen, die in einer Abkopplung strukturschwacher Gemeinden und Verdichtungsräume und in einer verstärkten Streuung der Steuerkraft zwischen Kommunen gleicher Größe und Funktion zum Ausdruck kommt“ (*Linscheidt/Truger*, 1997, S. 386).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deutet sie jedoch starke Einnahmenverluste in der Rezession und ausgeprägte Zuwächse in der Hochkonjunktur, was in Verbindung mit der einnahmenorientierten Ausgabentätigkeit der Kommunen prozyklische Wirkungen hervorruft. Zwischen den Belangen der Gemeinden und der Unternehmen besteht hier ein Zielkonflikt, dem die Gewerbesteuer nicht hinreichend Rechnung trägt.

(4) Auch mit den allgemeinen Grundsätzen der Steuer- und Finanzpolitik steht die Gewerbesteuer, die nicht gerade zu den erhebungsbilligen Steuern gehört, im Widerspruch. Die schon gegen das Äquivalenzprinzip und den Interessenausgleich verstoßende Konzentration der Steuerbelastung auf eine kleine Zahl von Unternehmen ist auch im Hinblick auf die nationale Wettbewerbsneutralität der Besteuerung nicht zu vertreten. Wegen des fehlenden Grenzausgleichs sieht sich die Gewerbesteuer darüber hinaus dem Vorwurf ausgesetzt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu beeinträchtigen.

(5) Hinzu kommen wiederum Unzulänglichkeiten der Bemessungsgrundlage. Zwar ist die Doppelbelastung der Kapitalerträge durch Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer entfallen. Infolge der nur hälftigen Einbeziehung der Dauerschuldzinsen bei der Bestimmung des Gewerbeertrags kommt es aber weiterhin zu einer Benachteiligung der Eigen- gegenüber der Fremdfinanzierung und damit zu einem Verstoß gegen die Finanzierungsneutralität. Die Besteuerung des Unternehmerlohns als Teil des Gewerbeertrags benachteiligt zudem die natürlichen Personen und Personengesellschaften gegenüber den Kapitalgesellschaften und verletzt infolgedessen die Rechtsformneutralität.

Zur Behebung ihrer fundamentalen Schwächen ist unter pragmatischen Gesichtspunkten immer wieder eine Revitalisierung der Gewerbesteuer in Erwägung gezogen worden (*Dziadkowski*, 1987, S. 330 ff.; *Pfaffernoschke*, 1990, S. 204 ff.). Solche Vorschläge enthalten in der Regel eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen durch Einbeziehung der freien Berufe[24] und eventuell auch der öffentlichen Verwaltung (ohne Gemeinden). Um die Diskriminierung des Eigenkapitals zu beseitigen, müßten die 1984 eingeführten Abschläge bei den Hinzurechnungen rückgängig gemacht werden. Auch der Freibetrag und die Staffelung der Steuermeßzahlen bei den Personalunternehmen müßten mit Blick auf das Äquivalenzprinzip entfallen.

In Betracht gezogen wird darüber hinaus die bundesweite Wiedereinführung der Lohnsummensteuer. Dieser Vorschlag zielt schon auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Richtung der Wertschöpfung und kann als halbherziger Versuch der Implementierung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer angesehen werden[25]. Daher soll auf die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung an dieser Stelle

[24] Allein die Einbeziehung der freien Berufe würde nach Schätzungen zwischen 4 und 6 Mrd. DM an Steuermehreinnahmen erbringen (*Junkernheinrich/Notheis*, 1996, S. 32).

[25] Einige Revitalisierungsmodelle (*Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung*, 1986) umfassen auch die Gewerbekapitalsteuer, die aus heutiger Sicht wohl nicht mehr zur Debatte steht. Sie wäre we-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht näher eingegangen werden. Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß der Vorschlag die Möglichkeit einer differenzierten Belastung der verschiedenen Wertschöpfungskomponenten enthält und insofern mit der Idee einer faktoreinsatzneutralen Wertschöpfungsteuer nicht zu vereinbaren ist.

Die Revitalisierungsmodelle bleiben im folgenden außer Betracht. Entweder reduzieren sie nur das Ausmaß der als besonders gravierend angesehenen Mängel der Gewerbesteuer, ohne ihre fundamentalen Schwächen zu beseitigen, oder sie etikettieren eine pragmatisch abgeschwächte Variante des umfassenderen Reformkonzepts der kommunalen Wertschöpfungsteuer als modifizierte Gewerbesteuer, vermutlich um die politische Durchsetzbarkeit dieses Modells zu verbessern.

II. Kommunale Wertschöpfungsteuer versus Umsatzsteuerbeteiligung

Als grundlegende Alternativen zur Gewerbesteuer konkurrieren seit langem die kommunale Wertschöpfungsteuer und eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer[26]. Diese Ansätze weisen vielleicht mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede auf, stehen sich aber insofern recht unversöhnlich gegenüber, als die Gemeinden die Wertschöpfungsteuer, die Unternehmen dagegen die Umsatzsteuerbeteiligung favorisieren. Im folgenden sollen die beiden traditionell bedeutsamsten Reformvorschläge anhand der Kriterien eines rationalen Gemeindesteuersystems miteinander verglichen werden. Dabei geht es nicht zuletzt darum, einige in der öffentlichen Diskussion verbreitete Vorurteile über ihre relativen Vor- und Nachteile zurechtzurücken.

Die kommunale Wertschöpfungsteuer hat die Aufgabe, die bei der örtlichen Produktion entstehenden Einkommen zu erfassen. Bemessungsgrundlage ist die lokale Wertschöpfung, die additiv als Summe von Löhnen, Zinsen, Mieten und Gewinnen oder subtraktiv durch Abzug der Vorleistungen und Abschreibungen von den Umsatzerlösen ermittelt werden kann. Eine Einbeziehung der freien Berufe und der staatlichen Einrichtungen, u. U. auch der Landwirtschaft und der Wohnungswirtschaft (bei Wegfall der Grundsteuer), erscheint im Sinne einer gleichmäßigen Besteuerung angezeigt. Es entspricht dem Objektsteuercharakter einer Wertschöpfungsteuer, daß sie mit einem proportionalen Steuersatz ausgestattet wird. Dieser kann aufgrund der umfassenden Bemessungsgrundlage relativ niedrig sein (2,5 bis 3 %)[27]. Zur Stärkung der kommunalen Finanzautonomie ist ein (eventuell beschränktes) Hebesatzrecht vorgesehen.

---

gen der Doppelbelastung der Kapitalerträge mit einer wertschöpfungsorientierten Reform der Gewerbesteuer nicht vereinbar.

[26] Die Gemeinden sind seit 1998 bereits an der Umsatzsteuer beteiligt. Insofern geht es hier um die Ausweitung der kommunalen Beteiligung im Gegenzug zu einer Abschaffung der verbliebenen Gewerbeertragsteuer.

[27] Steuersätze zwischen 2,48 % und 2,63 % ermittelte *Strauß* (1988, S. 150 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während die kommunale Wertschöpfungsteuer als eigenständige Gemeindesteuer konzipiert ist, laufen die Vorschläge zur (weitergehenden) Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer stets auf eine Einschränkung der kommunalen Finanzautonomie hinaus. Bei einer vollständigen Aufhebung der Gewerbesteuer sollen die Gemeinden prozentual an der entsprechend erhöhten Umsatzsteuer beteiligt werden. Das den Gemeinden zustehende Umsatzsteueraufkommen muß dann nach einem unternehmensbezogenen Schlüssel auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden.

Der Weg einer partiellen Substitution der Gewerbesteuer durch die Umsatzsteuerbeteiligung wurde 1998 bei der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer bereits beschritten. Gleichzeitig hat man den Gemeinden jedoch eine Steuerquelle mit Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft und Hebesatzrecht grundgesetzlich garantiert. Infolgedessen ist es verfassungsrechtlich nicht möglich, die verbliebene Gewerbeertragsteuer einfach in der Umsatzsteuerbeteiligung aufgehen zu lassen. Dies wäre auch mit der oben begründeten Forderung nach mindestens einer Hauptsteuer mit Hebesatzrecht nicht vereinbar. Wenn im folgenden dennoch ein erweiterter Umsatzsteuerverbund diskutiert wird, so läßt sich diese Vorgehensweise nur damit rechtfertigen, daß ein Hebesatzrecht bei Wegfall der Gewerbesteuer auch im Rahmen der kommunalen Einkommensbesteuerung realisierbar wäre (vgl. Abschnitt F. I).

1. Zusammenhang der Bemessungsgrundlagen

Bei der Beurteilung der Reformvorschläge ist zu differenzieren zwischen dem ökonomischen Charakter der Steuern, mit denen die Gewerbesteuer insgesamt aufkommensneutral ersetzt werden soll, und dem Schlüssel für die Verteilung des Steueraufkommens auf die Gemeinden. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage stimmen Wertschöpfungsteuer und Nettoumsatzsteuer stark überein. Sieht man von Lagerbestandsänderungen und selbsterstellten Anlagen ab, so ergibt sich die (Netto-)Wertschöpfung eines Unternehmens aus dem Umsatz abzüglich der Vorleistungen und der Abschreibungen. Die Wertschöpfung entspricht also dem Nettoumsatz in der Abgrenzung, die einer Umsatzsteuer vom Einkommenstyp zugrunde liegt. Nun ist aber die deutsche Mehrwertsteuer eine Umsatzsteuer vom Konsumtyp, denn sie erlaubt den Abzug der gesamten Investitionsausgaben und nicht nur der Abschreibungen. Neben der dadurch herbeigeführten Freistellung der Nettoinvestitionen besteht der zweite Unterschied darin, daß die Exporte von der Umsatzsteuer ausgenommen sind, obwohl die Exportgüter zur inländischen Wertschöpfung rechnen[28].

[28] Dies gilt nicht für die von Homburg vorgeschlagene kommunale Umsatzsteuer (*Homburg*, 1996, S. 491 ff.), die mit einem Hebesatzrecht ausgestattet werden soll und daher weder im Vorsteuerverfahren abzugsfähig noch grenzausgleichsfähig ist (*Linscheidt/Truger*, 1997, S. 388). Der Vorschlag zielt aus standortpolitischen Gründen auf eine steuerliche Freistellung der Normalverzinsung des mobilen Kapitals. Dagegen spricht, daß dann nicht mehr alle Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben dem bei der Umsatzsteuerbeteiligung fehlenden Hebesatzrecht begründen diese Differenzen einen großen Teil der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Interessenvertretern der Gemeinden und der Wirtschaft. Ihre tatsächliche Bedeutung wird allerdings nicht immer zutreffend eingeschätzt. Die entscheidenden Aspekte treten klarer hervor, wenn man einmal von einer Verteilung des den Gemeinden zustehenden Umsatzsteueraufkommens nach Maßgabe der lokalen Wertschöpfung ausgeht und damit die aus einem möglicherweise anders gearteten Verteilungsschlüssel resultierenden Wirkungen neutralisiert.

2. *Fiskalische Äquivalenz und Interessenausgleich*

Eine proportionale Wertschöpfungsteuer beteiligt die Gemeinden gleichmäßig an den örtlichen Produktionsleistungen. Sie ermöglicht daher eine Finanzierung der kommunalen Leistungen, die allen ortsansässigen Unternehmen zugute kommen, im Sinne der gruppenmäßigen Äquivalenz und des Interessenausgleichs. Da die Wertschöpfung das beste Maß der örtlichen Wirtschaftskraft darstellt, kann man auch sagen, daß die ortsansässigen Unternehmen in Ermangelung eines geeigneten Indikators für ihre Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur nach Maßgabe ihrer objektiven Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Gemeindeausgaben herangezogen werden.

Die Umsatzsteuerbeteiligung ist demgegenüber weniger geeignet, den Grundsatz des Interessenausgleichs zu realisieren, da der direkte Bezug zur örtlichen Produktion fehlt. Dazu tragen die Freistellung der Investitionen und Exporte bei. Im Vergleich zu Unternehmen, die vorwiegend den inländischen Markt bedienen, würden exportorientierte Unternehmen einen geringeren (u. U. auch gar keinen) Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur leisten. Auch die besonders investitionsstarken Unternehmen hätten gemessen an ihrer Leistungskraft nur einen unterproportionalen Finanzierungsanteil zu übernehmen. Bei der staatlichen Umsatzsteuer mag die Freistellung der Investitionen aus wachstumspolitischen Gründen akzeptabel und die Freistellung der Exporte mit Blick auf die Herstellung der internationalen Wettbewerbsneutralität sogar unverzichtbar sein; bei der kommunalen Unternehmensbesteuerung ist beides eher von Nachteil.

3. *Räumliche Streuung des Steueraufkommens*

Die starken Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft sind ein Hauptargument gegen die heutige Gewerbesteuer. Die Wertschöpfungsteuer trägt zum Abbau ungerechtfertigter Steuerkraftdifferenzen bei, weil sie den Kreis der Steuerpflichtigen

---

duktionsfaktoren gleichmäßig belastet werden. Auch erscheint die reale Bedeutung der induzierten Steuerarbitrage bei einer Äquivalenzsteuer mit niedrigem Tarif zweifelhaft (*Reding/Müller*, 1999, S. 425).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und die Bemessungsgrundlage gegenüber der Gewerbesteuer sinnvoll erweitert und damit – bezogen auf die ortsansässigen Unternehmen – eine gleichmäßigere Verteilung des Aufkommens sicherstellt. Die vorliegenden empirischen Studien (*Schmitt*, 1986; *Strauß*, 1988; *Junkernheinrich*, 1991; *Kalich*, 1992) deuten darauf hin, daß der Übergang zur kommunalen Wertschöpfungsteuer eine erhebliche Verminderung der problematischen Steuerkraftdifferenzen herbeiführen würde.

Bei der Umsatzsteuerbeteiligung sind die Streuungseigenschaften abhängig vom Verteilungsschlüssel. Im Prinzip könnte man die lokale Wertschöpfung verwenden, was eine weitgehende Übereinstimmung mit der Wertschöpfungsteuer bedeuten würde (*Peffekoven*, 1996, S. 41), übrigens auch hinsichtlich der Erhebung der erforderlichen Daten. Die meisten Modelle operieren jedoch mit anderen wirtschaftsbezogenen Schlüsselgrößen (Beschäftigtenzahl, Löhne und Gehälter, Anlagevermögen) und kombinieren sie in unterschiedlicher Gewichtung[29]. Alle von der Wertschöpfung abweichenden Verteilungsschlüssel implizieren allerdings die Gefahr allokativer Verzerrungen, weil „sich die kommunalen Bemühungen zur Pflege der örtlichen Wirtschaft an einem ‚falschen' Faktoreinsatzverhältnis orientieren" (*Junkernheinrich/Notheis*, 1996, S. 36). Insofern hat die Wertschöpfungsteuer hinsichtlich der Aufkommensstreuung einen natürlichen Vorteil gegenüber der Umsatzsteuerbeteiligung. Diese kann höchstens für sich beanspruchen, daß sie in der Umstellungsphase die Chance bietet, die Anpassung der Gemeinden an die prinzipiell erwünschten Verschiebungen der Steuerkraft durch geeignete Übergangsschlüssel zu erleichtern[30].

4. Ertragsunabhängigkeit und Aufkommenselastizität

Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft lehnen die kommunale Wertschöpfungsteuer nicht zuletzt wegen der Einbeziehung der Löhne und anderer ertragsunabhängiger Komponenten ab. Sie sehen darin eine beschäftigungsfeindliche „Superlohnsummensteuer", die den Rationalisierungsdruck verstärken und die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen verschlechtern würde (*DIHT* u. a., 1984, S. 40). Diese Argumentation verliert allerdings stark an Überzeugungskraft, wenn die Wirtschaft gleichzeitig – anerkennend, daß eine ersatzlose Abschaffung der Gewerbesteuer keine realistische Perspektive darstellt – eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer favorisiert.

Die Einbeziehung der Löhne ist kein Spezifikum der Wertschöpfungsteuer. Vielmehr bildet die Lohnsumme auch den größten Teil des Nettoumsatzes, was schon aufgrund der weitgehenden Übereinstimmung der beiden Bemessungsgrundlagen

[29] Das Institut Finanzen und Steuern hat beispielsweise vorgeschlagen, die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden je zur Hälfte nach der örtlichen Lohnsumme und dem Wert der materiellen Wirtschaftsgüter vorzunehmen (*Institut Finanzen und Steuern*, 1982; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, 1984).

[30] Der Übergang zur Wertschöpfungsteuer könnte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – eventuell über eine Wertschöpfungsteuerumlage – abgefedert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf der Hand liegt. Wenn die Heranziehung der Löhne überhaupt ein Nachteil sein soll, so trifft dieser Einwand auch die Umsatzsteuermodelle (*Oberhauser*, 1984, S. 20). Im übrigen muß man sehen, daß die alte Gewerbesteuer auf Ertrag und Kapital mit einer Doppelbelastung der Kapitalerträge verbunden war. Ihr rechtzeitiger Ersatz durch die Wertschöpfungsteuer hätte insofern keine Extrabesteuerung der Löhne bedeutet, sondern die durch die Gewerbesteuer verletzte Neutralität der Besteuerung hinsichtlich des Einsatzes der Produktionsfaktoren erst hergestellt.

Interessanterweise trifft der Vorwurf der Ertragsunabhängigkeit die Umsatzsteuer sogar in noch stärkerem Maße als die Wertschöpfungsteuer, und zwar gerade aufgrund der von den Unternehmen eher positiv bewerteten Freistellung der Nettoinvestitionen. Erfahrungsgemäß schwankt die Investitionsnachfrage im Konjunkturverlauf stärker, der private Konsum dagegen schwächer als das Sozialprodukt. Infolgedessen ist die konjunkturelle Aufkommenselastizität der Nettoumsatzsteuer vom Konsumtyp kleiner als die Aufkommenselastizität einer Wertschöpfungsteuer, die – bei umfassender Abgrenzung der Bemessungsgrundlage und der einbezogenen Wirtschaftsbereiche – ziemlich genau bei 1 liegt.

Im Durchschnitt ist die Ertragsunabhängigkeit der Umsatzsteuer also größer als die der Wertschöpfungsteuer. Aus dem Blickwinkel der Unternehmen, die an einer ertragsabhängigen Steuerbelastung interessiert sind, müßte infolgedessen eigentlich die Wertschöpfungsteuer vorgezogen werden. Unter dem Gesichtspunkt der Verstetigung der Gemeindefinanzen schneidet dagegen die Umsatzsteuer besser ab. Insgesamt sind die Unterschiede aber zu gering, um hinsichtlich des Stabilisierungsbeitrags der Gemeinden eine eindeutige Empfehlung zugunsten der einen oder anderen Lösung zu geben. Auch den erforderlichen Anstieg des Steueraufkommens im Wachstum gewährleisten beide Modelle.

5. *Wettbewerbs- und Entscheidungsneutralität*

Im Hinblick auf ihre allokativen Eigenschaften ist zunächst einmal hervorzuheben, daß die Reformvorschläge im Gegensatz zur Gewerbesteuer rechtsform- und finanzierungsneutral sind. Bei der kommunalen Wertschöpfungsteuer wie bei der Umsatzsteuerbeteiligung treten Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler Ebene kaum noch auf, weil (und soweit) alle Unternehmen gleichmäßig zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben herangezogen werden. Allerdings gewährleistet nur die Wertschöpfungsteuer die Neutralität bezüglich des Einsatzes der Produktionsfaktoren, während die Umsatzsteuer infolge der Freistellung der Nettoinvestitionen eine (wachstumspolitisch möglicherweise erwünschte) Verzerrung zugunsten des Faktors Kapital bewirkt.

Als indirekte Einkommensteuer hat die Wertschöpfungsteuer im übrigen einige allokative Eigenschaften, die auch bei der direkten Einkommensteuer auf Kritik gestoßen sind. Sie bewirkt eine Diskriminierung der Sachinvestitionen gegenüber einer Geldmarktanlage (*Richter*/*Wiegard*, 1991 b, S. 452). Im Überwälzungsfall, von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem typischerweise auszugehen ist, kann sie auch zu negativen Leistungsanreizen bei den Haushalten führen. Nicht wenige Ökonomen plädieren daher für den Übergang zu einem konsumorientierten Steuersystem. Im Unternehmensbereich favorisieren sie dementsprechend eine Cash-Flow-Steuer oder eine zinsbereinigte Gewinnsteuer als Ersatz der klassischen Gewinnbesteuerung. Derartige Steuern mögen investitionsneutral und der Wertschöpfungsteuer insofern überlegen sein (*Fehr*/*Wiegard*, 2000, S. 481), erfüllen aber wegen ihrer Gewinnabhängigkeit nicht die besonderen Anforderungen, die an eine Gemeindesteuer zu stellen sind.

In diesem Zusammenhang schreibt der Beirat (*Wissenschaftlicher Beirat,* 1982, S. 135): „Auch der Vorschlag, die Gemeinden an der Besteuerung der Gewinne zu beteiligen, kann nicht befriedigen. Zwar würde der Forderung nach Einfachheit und Gewinnabhängigkeit der Besteuerung Rechnung getragen, doch blieben zentrale Anforderungen an eine Kommunalsteuer unberücksichtigt. Insbesondere fehlten die außerordentlich wichtigen Eigenschaften der gleichmäßigen Streuung und der Stetigkeit des Aufkommens sowie des Interessenausgleichs.“ *Junkernheinrich*/*Notheis* (1996, S. 32) verweisen darauf, daß eine einseitige Gewinnbesteuerung nach Modellrechnungen zu einer massiven Umverteilung des Steueraufkommens in die großen Städte und einer erheblichen Verstärkung der Streuung führen kann. Jedes Abrücken von der Wertschöpfungsteuer bedürfe daher einer genauen quantitativen Wirkungsabschätzung. Die genannten Punkte betreffen auch die Cash-Flow-Steuer, die als Einnahmenüberschußrechnung mit Sofortabschreibung und vollständigem Verlustausgleich angesehen werden kann. Wegen der Sofortabschreibung dürfte sie zu starken Schwankungen des Steueraufkommens führen und erscheint „schon allein wegen ihrer unzureichenden Finanzierungsunterstützung gemeindlicher Leistungserstellungen nicht realisierbar“ (*Rose*, 1991, S. 208).

Zweifelhaft erscheint auch, ob die kommunale Besteuerung eine Vorreiterrolle für eine effizienzorientierte Reform des Steuersystems übernehmen kann. Es wäre wohl kaum sinnvoll, auf der kommunalen Ebene eine mit der traditionellen Einkommens- und Gewinnbesteuerung konkurrierende Cash-Flow-Steuer einzuführen, solange Einkommen- und Körperschaftsteuer für den Gesamtstaat unverändert beibehalten werden. Nimmt man hinzu, daß die reale Bedeutung der skizzierten Substitutionseffekte umstritten ist, so erscheint es vertretbar, auf die Berücksichtigung der Cash-Flow-Steuer als Option für eine Reform des Gemeindesteuersystems zu verzichten.

Wertschöpfung- und Umsatzsteuer sind hinsichtlich des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen in einer geschlossenen Volkswirtschaft als weitgehend neutral und insoweit gleichwertig einzustufen. Dies gilt auch für die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten der Steuerüberwälzung[31]. Allerdings kann bei der Wertschöp-

[31] Die Ablehnung der Wertschöpfungsteuer durch die Wirtschaftsverbände dürfte auch mit dem Vorurteil zusammenhängen, daß die Umsatzsteuer leichter überwälzbar sei. Dies trifft hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Überwälzungsbedingungen (Nachfrageentwicklung, Elastizität des Geldangebots) nicht zu. Im Falle einer aufkommensneutralen Substitution der Gewerbesteuer dürften ohnehin keine nennenswerten Preiseffekte auftreten. Allenfalls die mit der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fungsteuer ein Ausgleich der Steuerbelastung an der Grenze nicht vorgenommen werden, was gegenüber der Umsatzsteuerbeteiligung (aber nicht gegenüber der Gewerbesteuer) die Wettbewerbsposition deutscher Anbieter auf den Weltmärkten beeinträchtigen kann. Der Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Ausland wird bei flexiblen Wechselkursen durch eine Abwertung der Inlandswährung tendenziell korrigiert, doch ist diese Möglichkeit infolge der Euro-Einführung gegenüber wichtigen Handelspartnern entfallen. Insofern erscheint es verständlich, daß die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft eine Umsatzsteuerlösung gegenüber der Wertschöpfungsteuer präferiert[32].

Dennoch muß den Kritikern der Wertschöpfungsteuer entgegengehalten werden, daß die Anlastung der Kosten der Infrastruktureinrichtungen bei den Nutzern der gesamtwirtschaftlichen Effizienz dient. Insofern liegt hier ein Konflikt zwischen wettbewerbspolitischen Zielen und den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs vor. Man kann durchaus der Auffassung sein, daß die Freistellung der in den Exporten enthaltenen Wertschöpfung nicht die Neutralität einer kommunalen Unternehmensteuer erhöht, sondern eine verdeckte Exportförderung darstellt. Solange andere Länder ihre kommunalen Leistungen jedoch aus allgemeinen Steuermitteln und insbesondere aus einer relativ höheren Umsatzsteuer finanzieren, verbleibt letzten Endes ein Wettbewerbsnachteil für die deutschen Unternehmen, der einen Teil der Vorbehalte der Wirtschaft gegenüber der Wertschöpfungsteuer erklärt.

6. Praktikabilität und Erhebungsbilligkeit

Gegenüber der Umsatzsteuerbeteiligung scheint die Wertschöpfungsteuer auch unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und Erhebungsbilligkeit schlechter abzuschneiden. Steuertechnisch ist die Wertschöpfung jedoch im Prinzip nicht schwer zu ermitteln. Für alle die Unternehmen, die eine Steuerbilanz für die Gewinnbesteuerung erstellen, liegen die benötigten Werte in der Gewinn- und Verlustrechnung vor[33]. Sie lassen sich ohne Korrekturen im Rahmen der kommunalen Wertschöpfungsbesteuerung verwenden; denn bei einer Steuer, die maximal drei Prozent der Bemessungsgrundlage ausmacht, kann auf perfektionistische Umrechnungen verzichtet werden (*Oberhauser*, 1984, S. 17).

Bei den bislang gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen dürfte der Verwaltungsaufwand daher kaum steigen. Daß die in jeder Hinsicht notwendige Erweiterung des

---

Abschaffung der Gewerbesteuer verbundenen Belastungsverschiebungen zwischen den Unternehmen können per Saldo zu gewissen Preiserhöhungen führen, wenn die belasteten Unternehmen ihre Preise anheben, während die entlasteten Unternehmen keine entsprechenden Preissenkungen vornehmen.

[32] Der Vorteil der Umsatzsteuer besteht nur, solange in der EU das Bestimmungslandprinzip angewandt und nicht zum Ursprungslandprinzip übergegangen wird.

[33] Vgl. zur Ermittlung der Wertschöpfung aus dem betrieblichen Rechnungswesen *Pfaffernoschke* (1990, S. 273 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreises der Steuerpflichtigen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht, liegt auf der Hand, ist aber kein überzeugender Einwand. Im übrigen muß man sehen, daß auch die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach mehr oder weniger komplizierten Verteilungsschlüsseln die Finanzverwaltung vor zusätzliche Aufgaben stellt.

7. Hebesatzrecht und Finanzautonomie

Als Zwischenergebnis kann man festhalten, daß die kommunale Wertschöpfungsteuer gegenüber einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer klare Vorteile bei der Herstellung der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs verbuchen kann. Auch hinsichtlich der räumlichen Streuung des Steueraufkommens schneidet die Wertschöpfungsteuer tendenziell besser ab, doch könnte man den Umsatzsteueranteil der Gemeinden nach der lokalen Wertschöpfung verteilen und insofern weitgehende Gleichwertigkeit herstellen. Diese besteht bereits – entgegen den Bedenken der Unternehmerverbände gegenüber der Wertschöpfungsteuer – bezüglich der Ertragsunabhängigkeit und der Aufkommenselastizität der beiden Reformvorschläge. Unter wachstums- und wettbewerbspolitischen Aspekten liegt die Umsatzsteuerbeteiligung dagegen vorn, weil sie die Investitionen und die Exporte nicht belastet. Genau diese Faktoren mindern aber die fiskalische Äquivalenz und sprechen daher aus kommunalpolitischer Sicht gegen die Umsatzsteuer. Infolgedessen fällt ein klares Urteil aufgrund der bislang vorgetragenen Argumente nicht leicht.

Den Ausschlag geben muß letzten Endes das Hebesatzrecht, das bei der Wertschöpfungsteuer konstitutiv, bei der Umsatzsteuerbeteiligung dagegen nicht realisierbar ist. Wie eingangs erwähnt, könnte man zwar versuchen, den Verlust an kommunaler Finanzautonomie bei einem Wechsel zum Umsatzsteuerverbund durch die Implementierung eines Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer auszugleichen. Damit hätten die Gemeinden weiterhin eine gewisse finanzielle Beweglichkeit; sie könnten aber nicht mehr gezielt die ortsansässigen Unternehmen zur Finanzierung überdurchschnittlicher Leistungen heranziehen. Natürlich gilt dieser Einwand analog für den heutigen Einkommensteuerverbund und die fehlende Möglichkeit einer differenzierten Belastung der Einwohner mit Blick auf die ihnen zugute kommenden Leistungen der Gemeinden. Dies spricht jedoch eher für ein doppeltes Hebesatzrecht als für die Ausweitung des Verbundsystems[34].

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die kommunale Wertschöpfungsteuer also allen Beteiligungsmodellen vorzuziehen. Damit steht man vor dem Dilemma, daß die Wertschöpfungsteuer als First-Best-Lösung aus der Sicht der Gemeinden auf den entschiedenen Widerstand der Unternehmen stößt, während umgekehrt die von den Unternehmen präferierte Umsatzsteuerlösung von den Gemeinden wenig ge-

[34] Auf die Möglichkeiten einer Reform der Einkommensteuerbeteiligung wird in Kapitel F noch genauer eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schätzt wird. Die Gewerbesteuerreform hat sich zwischen diesen Interessenstandpunkten festgelaufen. Angesichts der schon bestehenden Umsatzsteuerbeteiligung könnte man sogar geneigt sein, die Wertschöpfungsteuer als politisch gescheitert einzustufen.

Die weiteren Überlegungen zur Gewerbesteuerreform sind vor diesem Hintergrund als Versuch zu verstehen, die politischen Widerstände gegen das nach Auffassung nicht weniger Finanzwissenschaftler immer noch mit Abstand beste Konzept einer kommunalen Unternehmensteuer zu überwinden. Mit diesem Ziel wird im folgenden ein Modell vorgestellt, das die kommunale Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer verknüpft. Es eröffnet die Chance, die wesentlichen Vorzüge der Umsatzsteuer aus der Sicht der Unternehmen mit den wesentlichen Vorzügen der Wertschöpfungsteuer aus der Sicht der Gemeinden zu verbinden. Man kann diese Vorgehensweise angreifen, weil sie eine Second-Best-Variante der Wertschöpfungsteuer zur Diskussion stellt. Da der Kern des Konzepts unangetastet bleibt, dürften gewisse Abstriche von der „reinen Lehre“ jedoch vertretbar sein.

E. Modell einer anrechenbaren Wertschöpfungsteuer

I. Der Reformvorschlag im Überblick

Der hier präsentierte Vorschlag zum Ersatz der Gewerbesteuer basiert auf der Idee, die Implementierung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer durch die direkte oder indirekte Anrechnung der normierten Steuerschuld auf eine entsprechend erhöhte Umsatzsteuer zu erleichtern. Das Anrechnungsmodell dient vorwiegend der Umsetzung eines schon für sich genommen akzeptablen Reformvorschlags gegen politische Widerstände und Interessenstandpunkte, weist aber auch einige Besonderheiten gegenüber der Wertschöpfungsteuer auf, die oftmals als vorteilhaft angesehen werden.

Der Reformvorschlag umfaßt folgende Elemente: (1) Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht. (2) Verrechnung der mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz normierten Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer (Variante I) oder mit der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (Variante II). (3) Aufkommensneutrale Erhöhung der Umsatzsteuer zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen, die bei der Umsatzsteuer (Variante I) oder bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (Variante II) infolge der Anrechnung der kommunalen Wertschöpfungsteuer eintreten. (4) Entflechtung des Steuerverbunds durch Abschaffung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei mit Blick auf die unter Finanzwissenschaftlern zu Recht verbreitete Abneigung gegenüber einer Vermischung grundverschiedener Steuern schon an dieser Stelle auf einige für die Einordnung des Mo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dells wichtige Punkte hingewiesen, die anschließend noch genauer herausgearbeitet werden.

(1) Der Vorschlag unterscheidet sich in zentralen Punkten von bereits vorliegenden Anrechnungsmodellen. Vor allem umfaßt er die Abschaffung der Gewerbesteuer, deren Mängel nicht nur gemildert, sondern durch die Einführung der Wertschöpfungsteuer weitgehend beseitigt werden sollen. Die Anrechnung dient auch nicht der Nettoentlastung der Unternehmen, da die Umsatzsteuer im Gegenzug aufkommensneutral erhöht wird. Hervorzuheben ist schließlich, daß die Wirkungen differenzierter Hebesätze durch die Anrechnung nicht beeinträchtigt werden.

(2) Der Vorschlag hat wenig gemein mit den Modellen einer Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer, die den Steuerverbund ausweiten und die kommunale Finanzautonomie beeinträchtigen würden. Der gravierendste Unterschied besteht im Hebesatzrecht, das für Gemeinden wie Unternehmen spürbar bleibt. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage läuft das Modell für die Gemeinden auf eine Wertschöpfungsteuer und für die Unternehmen – allerdings nur im Durchschnitt – auf eine Umsatzsteuerlösung hinaus.

II. Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Umsatzsteuer

In der Modellvariante I, die Anliegen und Funktionsweise des Reformvorschlags am besten zum Ausdruck bringt, erfolgt eine Substitution der Gewerbesteuer durch die kommunale Wertschöpfungsteuer. Die zum bundesdurchschnittlichen Hebesatz ermittelte „nivellierte“ Wertschöpfungsteuerschuld kann von der Umsatzsteuerschuld abgezogen werden. Der daraus resultierende Rückgang des Umsatzsteueraufkommens wird größtenteils durch eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze kompensiert. Des weiteren ergeben sich durch den Wegfall des Betriebsausgabenabzugs der Wertschöpfungsteuer Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

1. Funktionsweise des Modells

Die Kombination dieser Maßnahmen läuft für die Unternehmen im Durchschnitt auf eine Substitution der Gewerbesteuer durch eine höhere Umsatzsteuer hinaus. Die Steuerschuld eines Unternehmens entspricht der Summe aus der Umsatzsteuer und der tatsächlich zu zahlenden Wertschöpfungsteuer abzüglich der normierten Wertschöpfungsteuer. Wenn die Gemeinde den durchschnittlichen Hebesatz anwendet, stimmen tatsächliche und normierte Wertschöpfungsteuer überein, und die Nettosteuerschuld eines Unternehmens entspricht genau der erhöhten Umsatzsteuer. Mit anderen Worten: Im Durchschnitt entfällt die bisherige Gewerbesteuer als „Sonderbelastung“ der deutschen Unternehmen[35] zugunsten einer höheren Umsatzsteuer.

[35] Diese Klassifikation der Gewerbesteuer vernachlässigt das Äquivalenzprinzip und stellt einseitig auf den Wettbewerbsnachteil der inländischen gegenüber den ausländischen Unternehmen ab (vgl. Abschnitt D. II. 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Umsatzsteuer

Wertschöpfungsteuer			Unternehmen 1	Unternehmen 2	Unternehmen Ø
1	Meßbetrag		5.000	5.000	5.000
2	Hebesatz		250 %	150 %	200 %
3	Wertschöpfungsteuer	(1) x (2)	12.500	7.500	10.000
4	Einkommensteuereffekt	– [30 % x (3)]	– 3.750	– 2.250	– 3.000
5	Nettobelastung der Unternehmen	(3) – (4)	8.750	5.250	7.000
6	Steuerdifferenz zum Durchschnitt	(5) – 7.000	1.750	– 1.750	–

Anrechnungsmodell			Unternehmen 1	Unternehmen 2	Unternehmen Ø
1	Meßbetrag		5.000	5.000	5.000
2	Hebesatz		250 %	150 %	200 %
3	Wertschöpfungsteuer	(1) x (2)	12.500	7.500	10.000
4	von der Umsatzsteuer abziehbar	(1) x 200 %	10.000	10.000	10.000
5	Wertschöpfungsteuer (netto)	(3) – (4)	2.500	– 2.500	–
6	Erhöhung der Umsatzsteuer	70 % x (4)	7.000	7.000	7.000
7	Einkommensteuereffekt	– [30 % x (5)]	– 750	750	–
8	Nettobelastung der Unternehmen	(5) + (6) + (7)	8.750	5.250	7.000
9	Steuerdifferenz zum Durchschnitt	(8) – 7.000	1.750	– 1.750	–
	Gegenfinanzierung				
10	Mindereinnahmen durch Anrechnung		– 10.000	– 10.000	– 10.000
11	Mehreinnahmen durch Erhöhung		7.000	7.000	7.000
12	Umsatzsteuer	(10) + (11)	– 3.000	– 3.000	– 3.000
13	Einkommensteuer		3.000	3.000	3.000

Tabelle 2 illustriert das Anrechnungsverfahren im Vergleich zur reinen Wertschöpfungsteuer für zwei in jeder Hinsicht identische Unternehmen, die in ihren Gemeinden mit unterschiedlichen Hebesätzen belastet werden. Bei der Ermittlung der Wertschöpfungsteuer wird – analog zur heutigen Gewerbesteuer – nicht direkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von der Bemessungsgrundlage, sondern vom Steuermeßbetrag ausgegangen (Zeile 1), der dem Produkt aus einer bundeseinheitlichen Steuermeßzahl und der Wertschöpfung entspricht. Multiplikation des Steuermeßbetrags mit dem Hebesatz (Zeile 2) ergibt die Steuerschuld (Zeile 3). Da die Wertschöpfungsteuer als Betriebsausgabe von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden kann (Zeile 4), ist die Nettobelastung der Unternehmen geringer als die Steuerschuld (Zeile 5). Illustriert wird dieser Effekt für einen (Grenz-)Steuersatz von 30 %.

Das Anrechnungsmodell gestattet den Abzug der normierten Wertschöpfungsteuer von der Umsatzsteuerschuld (inklusive Erstattung negativer Beträge). Wenn die Gemeinde einen überdurchschnittlichen Hebesatz beschließt, können die ortsansässigen Unternehmen (Unternehmen 1) nicht ihre tatsächliche, sondern nur die nivellierte Wertschöpfungsteuerschuld (Zeile 4) mit der im Gegenzug erhöhten Umsatzsteuer verrechnen. Die mit der Umsatzsteuer saldierte Wertschöpfungsteuer stellt keine Betriebsausgabe dar und kann nicht von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Infolgedessen ergibt sich die erforderliche Umsatzsteueranpassung (Zeile 6) aus der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer (Zeile 4) nach Abzug des darauf entfallenden Einkommensteuereffektes (für einen Steuersatz von 30 %).

Die über den anrechenbaren Teil hinausgehende (Netto-)Wertschöpfungsteuer (Zeile 5) – und nur diese – dürfen die Unternehmen weiterhin als Betriebsausgabe von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehen (Zeile 7). Konsequenterweise müssen Unternehmen, die in ihrer Gemeinde einem unterdurchschnittlichen Hebesatz unterliegen (Unternehmen 2), umgekehrt die aus der Verrechnung der nivellierten Wertschöpfungsteuer resultierende Steuererstattung als Betriebseinnahme bei der Einkommensteuer bemessungsgrundlagenerhöhend berücksichtigen. Auch im Anrechnungsmodell werden die hebesatzbedingten Belastungsdifferenzen (Zeile 9) durch den Betriebsausgabenabzug der verbleibenden (Netto-)Wertschöpfungsteuer nach Maßgabe des Einkommensteuersatzes vermindert (in der Tabelle um 30 %).

Tabelle 2 zeigt, daß die Wertschöpfungsteuer und das Anrechnungsmodell unter den getroffenen Annahmen, d. h. für Unternehmen, die sich nur durch den Hebesatz der Wertschöpfungsteuer unterscheiden, zu materiell völlig übereinstimmenden Belastungsprofilen führen. Differenzen stellen sich allerdings ein, wenn sich die Unternehmen bei gleicher Wertschöpfung im Nettoumsatz unterscheiden. Investitionsstarke und exportorientierte Unternehmen weisen relativ zur Wertschöpfung einen geringen Nettoumsatz auf. Sie werden daher von der im Durchschnitt erforderlichen Umsatzsteuererhöhung weniger getroffen und durch das Anrechnungsmodell gegenüber der reinen Wertschöpfungsteuer entlastet.

Die Umsatzsteuererhöhung trifft im übrigen auch die bislang nicht gewerbesteuerpflichtigen, aber umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen. Ein Teil dieser Unternehmen müßte an einer Einbeziehung in die kommunale Wertschöpfungsteuer interes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

siert sein, um den Vorteil der Anrechnung zu nutzen, der sich ergibt, wenn die anrechenbare die tatsächlich zu zahlende Wertschöpfungsteuer übersteigt. Dies dürfte die unter dem Gesichtspunkt des Interessenausgleichs wünschenswerte Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen (z. B. um die freien Berufe) erheblich erleichtern.

2. Gegenfinanzierung und Finanzausgleich

Der untere Teil der Tabelle enthält eine Zusammenstellung der Gegenfinanzierung der Steuerausfälle, die sich bei der Umsatzsteuer infolge der Anrechnung der Wertschöpfungsteuer ergeben. Die Gegenfinanzierung erfolgt aus den Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer infolge des entfallenden Betriebsausgabenabzugs der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer und aus Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer infolge der Erhöhung des Steuersatzes. Per Saldo führt das Modell also zu Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer und zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die teilweise „Selbstfinanzierung“ des Anrechnungsmodells durch Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer auch den Gemeinden nach Maßgabe ihres Anteils an der Einkommensteuer zugute kommt. Dieser Effekt müßte bei der Bemessung des Gemeindeanteils Berücksichtigung finden, wenn eine für alle Ebenen der Gebietskörperschaften belastungsneutrale Reform gewünscht wird. Dabei wäre auch in Rechnung zu stellen, daß der heutige Umsatzsteueranteil der Gemeinden im Zuge einer Gewerbesteuerreform entfallen soll.

Darüber hinaus treten Verschiebungen des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern ein. Bund und Länder erhalten jeweils 42,5 % der Einkommensteuer und 50 % der Körperschaftsteuer. Bei der Umsatzsteuer belaufen sich die effektiven Anteile 1999 auf 52,24 % für den Bund und 45,69 % für die Länder[36]. Infolgedessen verliert der Bund bei der Umsatzsteuer mehr als er bei der Einkommensteuer im Gegenzug erhält. Auf der Länderebene kommt es darüber hinaus zu einer Vergrößerung der Finanzkraftunterschiede (vor Länderfinanzausgleich), da die nach dem regionalen Aufkommen verteilte Einkommensteuer gegenüber der nach Einwohnern und bis zu 25 % nach Finanzkraft verteilten Umsatzsteuer an Bedeutung gewinnt.

Auch diese Wirkungen des Anrechnungsmodells können über den Finanzausgleich revidiert werden. Die Tendenz zur Vergrößerung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern wird im heutigen Länderfinanzausgleich ohnehin

[36] Der Bund erhält 1999 einen Vorweganteil in Höhe von 5,63 % des Umsatzsteueraufkommens. Die Gemeinden werden mit 2,2 % an dem verbleibenden Umsatzsteueraufkommen beteiligt. Der Rest geht zu 50,5 % an den Bund und zu 49,5 % an die Länder. Daraus ergeben sich die effektiven Anteile an der Umsatzsteuer in Höhe von 52,24 % für den Bund, 45,69 % für die Länder und 2,07 % für die Gemeinden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitgehend korrigiert. Die Verschiebungen zwischen Bund und Ländern lassen sich durch einen erhöhten Bundesanteil an der Umsatzsteuer oder auch durch einen (bei der Reform des Länderfinanzausgleichs ohnehin anstehenden) Abbau der Bundesergänzungszuweisungen ausgleichen.

Die Überlegungen zur Gegenfinanzierung und den daraus resultierenden Konsequenzen für den Finanzausgleich basieren allerdings auf der Voraussetzung, daß die Umsatzsteuererhöhung voll in den Preisen weitergegeben wird. Eine solche Konstellation erscheint wenig plausibel, denn das Anrechnungsmodell verändert nur die Struktur, aber nicht das Niveau der (formalen) Belastung der Unternehmen mit Kostensteuern. Sofern die Wertschöpfungsteuer (bzw. die Gewerbesteuer) bereits vor der Umstellung überwälzt wurde, verursacht die Umsatzsteuererhöhung auch keinen zusätzlichen Preisanpassungsbedarf. Insgesamt sprechen diese Gesichtspunkte eher für die Annahme eines weitgehend stabilen Preisniveaus.

Bei im Durchschnitt konstanten Preisen führt die Umsatzsteuererhöhung jedoch zu einem Rückgang der Nettoerlöse und damit auch zu sinkenden Gewinnsteuereinnahmen. Der Anstieg der Gewinnsteuereinnahmen aufgrund des wegfallenden Betriebsausgabenabzugs der Wertschöpfungsteuer wird tendenziell kompensiert, d. h. die bislang unterstellte Teilfinanzierung der anrechnungsbedingten Mindereinnahmen kommt per Saldo nicht zustande. Es bedarf dann einer kräftigeren Erhöhung der Umsatzsteuersätze, um die Aufkommensneutralität der Umstellung zu gewährleisten. Auf der anderen Seite verlieren die skizzierten Finanzausgleichsfragen an Bedeutung, denn die Gegenfinanzierung erfolgt nun ebenso wie die Anrechnung im Rahmen der Umsatzsteuer, deren Nettoaufkommen annähernd konstant bleibt.

3. Nivellierung der Wertschöpfungsteuer

Durch die Anwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes bleibt der Effekt der kommunalen Hebesatzpolitik für Gemeinden wie Unternehmen in vollem Umfang erhalten. Zwar entfällt die Wertschöpfungsteuer im Durchschnitt zugunsten einer Umsatzsteuererhöhung, aber Unternehmen in Gemeinden mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Hebesätzen bleiben im Verhältnis zum Durchschnitt netto belastet bzw. begünstigt (siehe Tabelle 2, Zeile 9). Die Funktion des Hebesatzrechts wird – im Gegensatz zu anderen Verrechnungsmodellen[37] – materiell nicht angetastet. Die Gemeinden müssen bei Hebesatzvariationen weiterhin Anpassungsreaktionen der ortsansässigen Unternehmen in Rechnung stellen.

Die Verwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes zur Nivellierung der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer sorgt für die Anrechnung des gesamten Steu-

[37] Der DIHT hat vorgeschlagen, die effektive (nicht nivellierte) Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuerschuld anzurechnen (*DIHT*, 1982). Die Hebesatzpolitik bleibt in diesem Fall ohne Einfluß auf die Steuerbelastung der Unternehmen. Das Hebesatzrecht wird vielmehr zu Lasten von Bund und Ländern ausgeübt und damit seiner Funktion beraubt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eraufkommens auf die Umsatzsteuer. Zudem bewirkt diese Vorgehensweise eine Dynamisierung der Anrechnung (mit veranlagungstechnisch bedingter Verzögerung), wenn sich der bundesdurchschnittliche Hebesatz verändert. Allerdings würde ein Anstieg des Hebesatzes zu Umsatzsteuermindereinnahmen bei Bund und Ländern führen, die gegebenenfalls durch eine Anhebung der Umsatzsteuer ausgeglichen werden müßten. Ob in der Öffentlichkeit hinreichend deutlich gemacht werden kann, daß die Anhebung der Umsatzsteuer auf die Gemeinden zurückgeht, erscheint jedoch eher fraglich.

Aus diesem Grund und mit Blick auf die Stabilität der Umsatzsteuersätze könnte man auch den im Umstellungszeitpunkt relevanten bundesdurchschnittlichen Hebesatz als Nivellierungssatz festschreiben und auf eine jährliche Anpassung verzichten. Die Anpassung könnte fallweise im Zuge ohnehin geplanter Änderungen der Umsatzsteuererhebung und -verteilung oder auch in mehrjährigen Abständen erfolgen. Die Folge wäre allerdings – bei im Durchschnitt steigenden Hebesätzen – eine mit der Zeit sinkende Anrechnung der effektiven Wertschöpfungsteuer auf die Umsatzsteuer[38].

Die mit Änderungen des durchschnittlichen Hebesatzes verbundenen Probleme sollten aber auch nicht überbewertet werden. Zwar hat die Erosion der Gewerbesteuer in der Vergangenheit zu einem deutlichen Anstieg des Hebesatzniveaus geführt[39]. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer zeichnet sich aber die Wertschöpfungsteuer durch eine weitgehende Wachstumsproportionalität aus, so daß eine systematische Tendenz zu steigenden Hebesätzen nicht anzunehmen ist. Dies gilt gleichermaßen für das Anrechnungsmodell, das den Standortwettbewerb der Gemeinden nicht beeinträchtigt und infolgedessen auch keine Erhöhung der Hebesätze nahelegt.

4. Landes- oder bundesdurchschnittlicher Nivellierungssatz?

Die Anwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes hat auch zur Folge, daß in den Bundesländern, in denen der landesdurchschnittliche Hebesatz über (unter) dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz liegt, weniger (mehr) als das tatsächliche Landesaufkommen der Wertschöpfungsteuer bei der Umsatzsteuer zur Anrechnung kommt. Diese Wirkung ist aber nicht zu beanstanden. Vielmehr sorgt der bundeseinheitliche Nivellierungshebesatz dafür, daß die Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer infolge des Anrechnungsverfahrens bei gleicher Höhe des steuerbaren Umsatzes vor Abzug der Wertschöpfungsteuer in allen Ländern übereinstimmen.

Diesen Zusammenhang kann man sich anhand der Tabelle 2 klarmachen, wenn man annimmt, daß die Unternehmen 1 und 2 in unterschiedlichen Ländern liegen

[38] Infolgedessen belastet ein Anstieg der tatsächlichen Hebesätze bei konstanten Nivellierungssätzen die investitionsstarken und exportorientierten Unternehmen, die von der Anrechnung in besonderem Maße profitieren.

[39] Zwischen 1975 und 1998 nahm der durchschnittliche Hebesatz von 316 % auf 390 % zu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und den jeweiligen Landesdurchschnitt repräsentieren. Land 1 hat dann hohe Hebesätze (250 %), Land 2 niedrige Hebesätze (150 %) bei der Wertschöpfungsteuer. Das Anrechnungsverfahren unter Verwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes führt jedoch in beiden Ländern zu einem gleich hohen Anrechnungsvolumen und damit auch zu übereinstimmenden Mindereinnahmen bei der (insgesamt aufkommensneutral angehobenen) Umsatzsteuer in Höhe von 10 000 DM.

Die Verwendung landes- statt bundesdurchschnittlicher Hebesätze würde dagegen bezogen auf ein Land den Abzug des tatsächlichen Aufkommens der Wertschöpfungsteuer ermöglichen. Aufgrund des Verteilungsmodus der Umsatzsteuer hätte dies zwar keine Konsequenzen für die Höhe der Anteile des Bundes und der einzelnen Länder an der Umsatzsteuer. Wettbewerbspolitisch nachteilig wäre aber die Begünstigung der Unternehmen mit Sitz in einem Bundesland, das einen hohen landesdurchschnittlichen Hebesatz aufweist und daher – bei gleichem Hebesatz der Gemeinden – mehr Wertschöpfungsteuer anrechnen dürfte als ein Unternehmen mit Sitz in einem Bundesland, das über einen relativ niedrigen landesdurchschnittlichen Hebesatz verfügt. Daher sollte die Nivellierung der Wertschöpfungsteuer zum Zwecke der Verrechnung mit der Umsatzsteuer nicht mit landes-, sondern mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen erfolgen.

5. Wirkungen des Anrechnungsmodells

Der unter dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit wesentliche Vorteil des Modells besteht darin, daß es aus der Sicht der Gemeinden auf eine Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht, aus der Sicht der Unternehmen dagegen im Durchschnitt auf eine Erhöhung der Umsatzsteuer bei Wegfall der Gewerbesteuer hinausläuft. Für ein (formal) durchschnittlich belastetes Unternehmen entfällt die Wertschöpfungsteuer infolge der Anrechnung als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb, vorausgesetzt die Umsatzsteuer bleibt im Rahmen des Bestimmungslandprinzips grenzausgleichsfähig. Damit eröffnet das Modell die Chance zu einer Reform der Gewerbesteuer im Einvernehmen mit den Gemeinden und der Wirtschaft[40].

Gegenüber der Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ohne Anrechnung weist die hier vorgeschlagene Kombination mit der Umsatzsteuer einige Gemeinsamkeiten, aber auch charakteristische Unterschiede auf.

(1) Aus der Sicht der Gemeinden sind die Differenzen gering. Sie erhalten eine Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht und allen Vorzügen gegenüber der heutigen Gewerbesteuer. Daß die im Durchschnitt anfallende Wertschöpfungsteuer von der Umsatzsteuer abgezogen werden kann, betrifft die Gemeinden kaum. Das Band zwi-

[40] Innerhalb der Gruppen gibt es infolge der Umschichtungen des regionalen Steueraufkommens und der Umverteilung der Steuerlasten zwischen den Unternehmen Gewinner und Verlierer einer Reform. Beide Gruppen würden jedoch gegenüber der heutigen Lösung insgesamt profitieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Kommunen und Wirtschaft ist infolge der Anrechnung lockerer geknüpft als bei einer reinen Wertschöpfungsteuer, denn die Steuerzahlung der ortsansässigen Unternehmen kann und wird in der Regel von der Wertschöpfungsteuer ihrer Gemeinden abweichen[41]. Da sich die Wirkungen überdurchschnittlicher wie unterdurchschnittlicher Hebesätze jedoch in vollem Umfang bei den ortsansässigen Unternehmen niederschlagen, erscheint die fiskalische Äquivalenz und der Interessenausgleich im wesentlichen gewährleistet, zumal sich diese Anforderungen primär auf die Unterschiede und nicht so sehr auf das durchschnittliche Niveau der kommunalen Leistungen beziehen. Auch hinsichtlich der regionalen Streuung des Steueraufkommens bleiben die günstigen Eigenschaften der Wertschöpfungsteuer erhalten.

(2) Unter konjunkturpolitischen Aspekten ist darauf hinzuweisen, daß das Wertschöpfungsteueraufkommen in der Rezession stärker sinkt als das Umsatzsteueraufkommen[42]. Die Unternehmen können daher relativ weniger Wertschöpfungsteuer von der im Umstellungszeitpunkt aufkommensneutral erhöhten Umsatzsteuer abziehen[43]. Die größere Ertragsunabhängigkeit der Umsatzsteuer bleibt den Unternehmen im Anrechnungsmodell ebenso erhalten wie den Gemeinden die größere Ertragsabhängigkeit der Wertschöpfungsteuer. In dieser Hinsicht kombiniert das Modell also die jeweils ungünstigeren Eigenschaften. Die Differenz schlägt sich in einem in der Rezession höheren Anteil des Bundes und der Länder am Brutto-Umsatzsteueraufkommen nieder.

(3) Für die Unternehmen bedeutet die Umstellung auf eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer im Durchschnitt einen Ersatz der bisherigen Gewerbesteuer durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer. Die Lösung enthält daher die von den Unternehmen gewünschte Freistellung der Investitionen und der Exporte, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vielleicht nicht überzeugend begründet, aber doch vertretbar erscheint. Allerdings ist der Umsatzsteuercharakter eben nur im Durchschnitt gegeben, denn die hebesatzbedingten Abweichungen bleiben wirksam. Insofern unterscheidet sich auch die Steuerverteilung zwischen den Unternehmen von derjenigen, die sich bei einer reinen Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer ergeben würde.

---

[41] Das Ausmaß der Differenz hängt von der Struktur der ortsansässigen Unternehmen ab. Das Anrechnungsmodell begünstigt investitionsstarke und exportorientierte Unternehmen, die zwar von der Anrechnung profitieren, aber von der Umsatzsteuererhöhung nur unterproportional getroffen werden (vgl. auch den folgenden Punkt 4).

[42] Ursache ist die gegenüber den Investitionen relativ größere Stabilität des privaten Konsums im Konjunkturverlauf.

[43] Die Aufkommensneutralität der Umstellung müßte im Grunde am Steueraufkommen bei Normalauslastung des Produktionspotentials orientiert werden. Erfolgt die aufkommensneutrale Umstellung in der Rezession und steigt das Wertschöpfungsteueraufkommen im Aufschwung tendenziell stärker als das Umsatzsteueraufkommen, dann profitieren die Unternehmen vom Anrechnungsmodell, während Bundes- und Länderhaushalte relative Mindereinnahmen verzeichnen. Dieser Effekt kann allerdings leicht durch eine nachträgliche Anhebung der Umsatzsteuersätze kompensiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(4) Von größerer Bedeutung erscheint die Tatsache, daß investitionsstarke und exportorientierte Unternehmen (bei gleichen Hebesätzen) im Vergleich zur Wertschöpfungsteuer (aber nicht im Vergleich zur Umsatzsteuerbeteiligung) vom Anrechnungsmodell profitieren[44]. Dies liegt zwar in der Natur der Nettoumsatzsteuer vom Konsumtyp begründet. Wie bereits erwähnt, stehen deren wachstums- und wettbewerbspolitisch tendenziell vorteilhafte Eigenschaften aber in Konflikt mit den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs. Aus dieser Perspektive ist die Steuerfreiheit der Nettoinvestitionen und der Exporte vor allem ein Zugeständnis an die Interessen bestimmter Unternehmen. Möglicherweise muß man diesen Preis in Kauf nehmen, um die politischen Voraussetzungen für die Implementierung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht zu schaffen.

Die Unterschiede zur Wertschöpfungsteuer sprechen per Saldo nicht zwingend für das Anrechnungsmodell. Der Hauptvorteil des Vorschlags besteht darin, den Übergang zur Wertschöpfungsteuer, der bislang vorwiegend am Widerstand der Unternehmen gescheitert ist, mit allen wesentlichen Vorteilen für die Gemeinden zu ermöglichen[45].

6. Rechtliche Bedenken

Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine mit der (erhöhten) Umsatzsteuer verrechenbare kommunale Wertschöpfungsteuer zielt darauf ab, die Vorzüge einer Umsatzsteuerlösung aus der Sicht der Unternehmen mit dem Interesse der Gemeinden an einem einnahmepolitischen Handlungsspielraum zu verknüpfen. Ob der Vorschlag realisiert werden kann, hängt u. a. davon ab, ob er mit den EU- und GATT/WTO-Bestimmungen vereinbar ist. Die Harmonisierung des Umsatzsteuerrechts in der EU soll steuerliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten verhindern. In diesem Sinne verbietet auch das GATT-Abkommen die steuerliche Diskriminierung der Importe und die steuerliche Subventionierung der Exporte. Die vorgesehene Reduktion der Umsatzsteuer im Umfang der nivellierten Wertschöpfungsteuer könnte aber als verbotene Förderung der Exporte und Behinderung der Importe interpretiert werden.

Der Grund für die Begünstigung der Exporte liegt darin, daß die formale Belastung der Unternehmen mit der Umsatzsteuer nicht der effektiven Belastung entspricht, da den Unternehmen ein Teil der Umsatzsteuer nachträglich wieder erlassen wird. Beim Export wäre aber die zunächst gezahlte Umsatzsteuer in voller Höhe

---

[44] Dem Anrechnungsmodell kann daher – im Gegensatz zur Wertschöpfungsteuer (*Homburg*, 1996, S. 494) – auch keine Verdrängung kapitalintensiver Betriebe ins Ausland vorgeworfen werden.

[45] Man könnte das Modell unter dem Gesichtspunkt der politischen Durchsetzbarkeit auch als „Revitalisierung der Gewerbesteuer“ verkaufen: durch Einbeziehung aller umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und Verwendung der Wertschöpfung gemäß Gewinn-und-Verlust-Rechnung als Bemessungsgrundlage bzw. Steuermeßbetrag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grenzausgleichsfähig. Damit würden die Exporte in einem Umfang entlastet, der über die netto gezahlte Umsatzsteuer hinausgeht; ein Tatbestand, der als verdeckte Exportsubventionierung angesehen werden kann. Mit der Begünstigung der Exporte korrespondiert eine Diskriminierung der Importe. Diese würden von der Erhöhung der (Einfuhr-)Umsatzsteuer getroffen, ohne daß den ausländischen Anbietern ein Anspruch auf teilweise Rückerstattung eingeräumt werden könnte.

Möglicherweise ist das Modell also nicht hinreichend umsatzsteuerfern, um EU-verträglich zu sein. Es muß daran aber im Kern nicht scheitern. Sollte der direkte Weg einer Verrechnung der nivellierten Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen versperrt sein, so lassen sich annähernd die gleichen ökonomischen Wirkungen auch indirekt über eine Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer der Unternehmen herbeiführen. Im folgenden soll dieser Umweg näher erläutert werden, der nur auf den ersten Blick einige Gemeinsamkeiten mit der von der Bundesregierung geplanten Anrechnung der Gewerbesteuer der Personenunternehmen auf die Einkommensteuer aufweist[46].

III. Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Einkommensteuer

Um eine Verwechslung mit den aktuellen, steuersystematisch kaum vertretbaren Plänen der Bundesregierung zu vermeiden (*BMF*, 2000), erscheint an dieser Stelle der Hinweis angebracht, daß der modifizierte Vorschlag einer anrechenbaren Wertschöpfungsteuer (Modellvariante II) die Einkommens- und Gewinnbesteuerung als solche nicht berührt. Insbesondere ist nicht beabsichtigt, die Unternehmen nach Maßgabe der gezahlten kommunalen Unternehmenssteuer von der Gewinnsteuer zu entlasten. Die Gewinnsteuer dient vielmehr nur formal als Verrechnungsstelle für ein Konzept, das materiell weiterhin auf eine mit der Umsatzsteuer gekoppelte Wertschöpfungsteuer hinausläuft. Der Umweg über die Einkommens- und Gewinnbesteuerung wird nur in Erwägung gezogen, um möglichen rechtlichen Bedenken gegenüber der Modellvariante I Rechnung zu tragen.

1. Anrechnung, Gegenfinanzierung und Finanzausgleich

Dementsprechend placiert die Modellvariante II die Anrechnung der Wertschöpfungsteuer zwar bei der Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer[47], operiert aber

[46] Der Vorschlag der Bundesregierung hat mit einer zielgerichteten Reform der kommunalen Unternehmensbesteuerung wenig zu tun. An der maroden Gewerbesteuer ändert sich nichts. Die vorgesehene Möglichkeit der Verrechnung mit der Einkommensteuer als Sonderregel für die Personenunternehmen dient nur dazu, die Defekte der geplanten Körperschaftsteuerreform zu überdecken, die eine Diskriminierung der Personenunternehmen gegenüber den Kapitalgesellschaften bewirken würde.

[47] Im folgenden wird der Begriff „Einkommensteuer“ synonym für die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiterhin mit einer Gegenfinanzierung über eine höhere Umsatzsteuer. Tabelle 3 illustriert das modifizierte Anrechnungsmodell. Zeile 4 enthält nun den Betrag, den die Unternehmen von der Einkommensteuerschuld abziehen können. An ihrer Nettobelastung ändert sich dadurch gegenüber der Wertschöpfungsteuer und gegenüber dem Anrechnungsmodell I materiell nichts.

Tabelle 3

Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Einkommensteuer

Anrechnungsmodell			Unternehmen 1	Unternehmen 2	Unternehmen Ø
1	Meßbetrag		5.000	5.000	5.000
2	Hebesatz		250 %	150 %	200 %
3	Wertschöpfungsteuer	(1) x (2)	12.500	7.500	10.000
4	von der Einkommensteuer abziehbar	(1) x 200 %	10.000	10.000	10.000
5	Wertschöpfungsteuer (netto)	(3) – (4)	2.500	– 2.500	–
6	Erhöhung der Umsatzsteuer	70 % x (4)	7.000	7.000	7.000
7	Einkommensteuereffekt	– [30 % x (5)]	– 750	750	–
8	Nettobelastung der Unternehmen	(5) + (6) + (7)	8.750	5.250	7.000
9	Steuerdifferenz zum Durchschnitt	(8) – 7.000	1.750	– 1.750	–
	Gegenfinanzierung				
10	Mindereinnahmen durch Anrechnung		– 10.000	– 10.000	– 10.000
11	Wegfall des Betriebsausgabenabzugs		3.000	3.000	3.000
12	Einkommensteuer	(10) + (11)	– 7.000	– 7.000	– 7.000
13	Umsatzsteuer		7.000	7.000	7.000

Allerdings bewirkt der Einkommensteuerabzug einige Modifikationen bei der Gegenfinanzierung. Die Umsatzsteuer wird insgesamt genauso stark erhöht wie im Modell I (Zeile 13), doch wird das Bruttoaufkommen jetzt nicht mehr durch eine Anrechnung geschmälert, sondern steht Bund und Ländern in voller Höhe zur Verfügung[48]. Bei der Einkommensteuer sorgt der Abzug der anrechenbaren Wertschöp-

[48] Die Gemeinden sollen bei Realisierung der Reform nicht mehr an der Umsatzsteuer beteiligt werden (vgl. Abschnitt E. IV).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fungsteuer von der Steuerschuld für Mindereinnahmen (Zeile 10), denen jedoch die Mehreinnahmen infolge des im Durchschnitt wegfallenden Betriebsausgabenabzugs gegenüberstehen (Zeile 11). Per Saldo kommt es zu Steuerausfällen bei der Einkommensteuer (Zeile 12), welche durch die Erhöhung der Umsatzsteuer für den Staat insgesamt kompensiert werden[49].

Die Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer treffen über den Einkommensteuerverbund auch die Gemeinden, die von der Umsatzsteuererhöhung jedoch nicht profitieren. Diese gegenüber Modell I genau umgekehrte Wirkung auf die Gemeindefinanzen kann durch einen höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kompensiert werden. Das Gewicht der Einkommensteuer gegenüber der Wertschöpfungsteuer würde dadurch nicht erhöht, sondern nur stabilisiert.

Auch für Bund und Länder ergeben sich finanzausgleichsrelevante Verlagerungen des Steueraufkommens. Allerdings gewinnt der Bund nun bei der Umsatzsteuer mehr, als er bei der Einkommensteuer verliert, so daß eine Korrektur einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer verlangen würde. Auf der Länderebene vermindern sich in der Tendenz die Finanzkraftunterschiede vor Länderfinanzausgleich, doch spielt dieser Effekt eine untergeordnete Rolle, solange der Länderfinanzausgleich die Finanzkraftdifferenzen nahezu vollständig nivelliert.

Wiederum gelten diese Überlegungen so nur für den Fall einer vollen Weitergabe der Umsatzsteuererhöhung in den Preisen. Unter der Annahme tendenziell stabiler Preise, die im vorliegenden Fall realistischer erscheint, kompensieren die rückläufigen Nettoerlöse im Durchschnitt den Effekt des wegfallenden Betriebsausgabenabzugs auf die Gewinnsteuereinnahmen. Die Anrechnung der Wertschöpfungsteuer geht dann voll zu Lasten des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens, während die Gegenfinanzierung nur die Umsatzsteuer betrifft, die entsprechend stärker angehoben werden muß. Infolgedessen gewinnen die skizzierten Finanzausgleichsprobleme im Einkommensteuermodell noch an Bedeutung, wenn man von einem weitgehend stabilen Preisniveau ausgeht.

2. *Nivellierung der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer*

Gerade in der Variante II des Anrechnungsmodells empfiehlt sich im übrigen die Anwendung des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes bei der Ermittlung der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer. Er sorgt dafür, daß die Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer infolge des Übergangs zum Anrechnungsverfahren bei gleicher Höhe des zu versteuernden Einkommens vor Abzug der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer in allen Ländern übereinstimmen (Zeile 10). Würde man mit landes-

[49] Die quantitativen Angaben basieren auf einer einfachen Ceteris-paribus-Argumentation. Sie vernachlässigen die ökonomischen Anpassungsprozesse an ein in vieler Hinsicht neues Gemeindesteuersystem und können daher nur die Richtung der Änderungen, nicht aber deren genaues Ausmaß signalisieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durchschnittlichen Hebesätzen operieren, so hätte Land 1 bei gleich hohem zu versteuernden Einkommen höhere und Land 2 geringere Steuerausfälle bei der Einkommensteuer zu verzeichnen. Neben der schon aus Modell I bekannten Begünstigung der Unternehmen mit Sitz in einem Bundesland, dessen landesdurchschnittlicher Hebesatz über dem Bundesdurchschnitt liegt, würden sich daraus nun weitere nachteilige Effekte ergeben.

Der Bund erhielte „zuwenig" Einkommensteuer aus Ländern mit überdurchschnittlichen Wertschöpfungsteuerhebesätzen und „zuviel" aus den anderen Ländern, wäre aber per Saldo (bei Vernachlässigung der Steuerprogression) weder belastet noch begünstigt. Infolge der Verteilung des Länder- und Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach dem Landesaufkommen würden überdurchschnittliche Wertschöpfungsteuerhebesätze jedoch beim Land wie auch bei seinen Gemeinden zu übermäßigen Einkommensteuerausfällen führen. Die Umsatzsteuererhöhung zum Ausgleich der gesamten Einkommensteuerausfälle hebt diese Konsequenz für die einzelnen Länder nicht auf. Die finanzausgleichspolitisch bedenklichen externen Effekte unterstreichen die Notwendigkeit einer Nivellierung der Wertschöpfungsteuer mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz.

Weitere externe Effekte, die im Umsatzsteuermodell keine Rolle spielen, ergeben sich im Einkommensteuermodell aus der Zerlegungsproblematik. Der Länderanteil an der Einkommensteuer wird nach dem Wohnsitzprinzip unter den Ländern verteilt. Der Wohnsitz des einkommensteuerpflichtigen Unternehmers und der Betriebssitz können jedoch in verschiedenen Bundesländern liegen. Die Anrechnung der in einem Bundesland zu zahlenden nivellierten Wertschöpfungsteuer auf die Einkommensteuerschuld schmälert in diesem Fall das Steueraufkommen des anderen Bundeslandes und seiner Gemeinden, die prozentual am Landesaufkommen teilhaben. Bei den körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen spielt dieser Aspekt dagegen keine Rolle. Die Zerlegung der Körperschaftsteuer auf die Bundesländer erfolgt nach dem Betriebsstättenprinzip, und bei der Körperschaftsteuer werden ebenso wie bei der Wertschöpfungsteuer (analog zur heutigen Gewerbesteuer) die Arbeitsentgelte als Zerlegungsmaßstab herangezogen.

Die Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Einkommensteuer weist also gegenüber der direkten Anrechnung auf die Umsatzsteuer finanzausgleichspolitisch nachteilige Nebenwirkungen auf. In seiner Hauptwirkung unterscheidet sich das Einkommensteuermodell aber kaum von der Umsatzsteuerlösung. Für die Unternehmen ist es im Prinzip egal, ob sie die nivellierte Wertschöpfungsteuer von der Umsatzsteuer- oder von der Einkommensteuerschuld absetzen können.

In beiden Modellen findet de facto für den Durchschnitt der Unternehmen ein Ersatz der Wertschöpfungsteuer durch eine Umsatzsteuererhöhung statt. Die Anrechnung der Wertschöpfungsteuer auf die Einkommensteuer wäre aber – solange keine Harmonisierung der direkten Steuern erfolgt – eine „nationale Angelegenheit" und daher seitens der EU rechtlich kaum zu beanstanden. Die unmittelbare Anrechnung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wertschöpfungsteuer auf die Umsatzsteuer verdient jedoch den Vorzug, wenn die rechtlichen Bedenken gegenüber dieser Lösung ausgeräumt werden können.

IV. Entflechtung des Steuerverbunds

Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer ermöglicht – unabhängig von der Frage der Anrechnung – eine Entflechtung des Steuerverbunds. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verliert seine Berechtigung als Ersatz der weggefallenen Gewerbekapitalsteuer und sollte in der Wertschöpfungsteuer aufgehen. Der Wegfall des komplizierten Verteilungsverfahrens würde zur Steuervereinfachung beitragen. Die Umsatzsteuerverteilung auf Bund und Länder wäre unabhängig von den Belangen der Gemeinden und könnte ihre Funktion als notwendiges Ventil der vertikalen Steuerverteilung besser erfüllen.

Darüber hinaus bietet die Reform die Möglichkeit, die bisherige Gewerbesteuerumlage umstandslos zu beseitigen. Sie hat sich zum Instrument eines unsystematischen und wenig transparenten Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt, der mit den ökonomischen Prinzipien des Föderalismus kaum zu vereinbaren ist. Auch steht die Gewerbesteuerumlage in denkwürdigem Widerspruch zu den auf der Bundes- und Länderebene erhobenen Forderungen nach einer steuerlichen Entlastung der Wirtschaft. Auf eine Fortsetzung in Form einer Wertschöpfungsteuerumlage sollte daher besser verzichtet werden.

Dies gilt zumindest für den Bundesanteil an der Gewerbesteuerumlage. Den Ländern könnte eventuell die Möglichkeit eingeräumt werden, weiterhin fakultativ eine Wertschöpfungsteuerumlage zu erheben, deren Aufkommen für den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt werden müßte. Soweit die Mittel der Finanzierung der Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl dienen, kann auf diese Weise ein Ausgleich zwischen Betriebs- und Wohngemeinden erfolgen, über dessen Intensität die Länder zu entscheiden hätten. Es sei dahingestellt, ob der Einsatz eines solchen Instrumentes den kommunalen Finanzausgleich tatsächlich verbessern kann.

Auch die Abschaffung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und die teilweise oder vollständige Abschaffung der Beteiligung von Bund und Ländern an der kommunalen Unternehmensbesteuerung erfordert Anpassungen im Finanzausgleich. Die per Saldo eintretenden Verschiebungen können bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern sowie – zwischen den Ländern und ihren Gemeinden – im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausbalanciert werden. Die Bereinigung der Finanzverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften wäre ein nützlicher Nebeneffekt einer grundlegenden Reform des Gemeindesteuersystems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F. Überlegungen zum Einkommensteuerverbund

Fiskalisch gesehen ist die Beteiligung an der Einkommensteuer die wichtigste Steuer der Gemeinden. Der Einkommensteueranteil stellt mit Blick auf die Unterschiede im kommunalen Finanzbedarf ein notwendiges Gegengewicht zur kommunalen Unternehmensbesteuerung dar. Er setzt Anreize zur Erhöhung der Attraktivität der Gemeinden für die Wohnbevölkerung und dient damit der fiskalischen Äquivalenz und dem Interessenausgleich.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf zwei Aspekte, die gegen die heutige Verbundlösung sprechen und Reformbedarf signalisieren. (1) Wegen des fehlenden Hebesatzrechts können die Gemeinden ihre Einnahmen aus der Einkommensteuer nicht beeinflussen und dem Leistungsangebot für die Wohnbevölkerung anpassen. (2) Darüber hinaus sind die Gemeinden abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und der Steuerpolitik der übergeordneten Gebietskörperschaften, die gerade bei der Einkommensteuer zu häufigen Veränderungen tendiert.

I. Einführung eines Hebesatzrechts

Ausgehend von den Kriterien eines rationalen Gemeindesteuersystems erscheint es zunächst verwunderlich, daß die Möglichkeit eines kommunalen Hebesatzrechts auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gemäß Art. 106 Abs. 5 GG bislang nicht genutzt wurde. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in diesem Kontext auf folgende Probleme hingewiesen (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 122 ff.):

(1) Um irreguläre Belastungsverläufe zu vermeiden, darf das Hebesatzrecht nicht auf Sockelbeträge begrenzt werden. Die Anwendung des Hebesatzes auf die gesamte staatliche Einkommensteuerschuld würde aber die progressionsbedingte Konjunkturanfälligkeit der Gemeindeeinnahmen erhöhen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß auch das heutige Verbundsystem die Gemeinden insgesamt an den konjunkturellen Aufkommensschwankungen beteiligt. Außerdem lassen sich die Progressionseffekte durch eine Umstellung des Gemeindeanteils von einer Quote am Steueraufkommen auf einen Anteil an der Bemessungsgrundlage neutralisieren, was die Bedingungen für die Einführung des Hebesatzrechts verbessern würde (vgl. Abschnitt F. II. 2).

(2) Hebesatzbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen müssen sich im Sinne der fiskalischen Äquivalenz in vollem Umfang bei den Gemeinden niederschlagen, die sie verursacht haben. Die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen hätte aber gegenüber der heutigen Verteilung unter Verwendung der Sockelbeträge eine Verstärkung der interkommunalen Finanzkraftunterschiede zur Folge. Auch dieser Einwand kann nicht ganz überzeugen. Hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mens besteht durchaus die Möglichkeit, das bisherige Verfahren für die Verteilung der Verbundmittel beizubehalten und nur die hebesatzbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen den zuständigen Gemeinden direkt anzulasten. Darüber hinaus kann der geltende Verteilungsmodus, der ein Instrument des horizontalen Finanzausgleichs darstellt, auch grundsätzlich in Frage gestellt werden (*Hansmeyer/Zimmermann*, 1993, S. 234 ff.).

Die Einführung eines Hebesatzrechts für den Einkommensteueranteil der Gemeinden bleibt demnach ein diskussionswürdiger Reformvorschlag. Wer die Argumente zugunsten der kommunalen Finanzautonomie ernst nimmt, kann nicht das Hebesatzrecht bei der Unternehmensteuer befürworten, das Hebesatzrecht bei der Einwohnersteuer dagegen strikt ablehnen.

Anlaß zu Bedenken könnte allerdings die relativ größere Mobilität der Einwohner geben, weil steuerinduzierte Wanderungsbewegungen damit an Wahrscheinlichkeit gewinnen. Soweit sie auf einer Abwägung zwischen den Steuernachteilen und den Leistungsvorteilen beruhen, sind diese Wanderungen zwar nicht zu beanstanden. In vielen Fällen kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß die Einwohner sich der Steuerbelastung durch Abwanderung (oder Ummeldung) in das nahe gelegene Umland entziehen, die öffentlichen Einrichtungen der bisherigen Wohnorte aber weiter nutzen. Dies würde dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz zuwiderlaufen, dem das Hebesatzrecht eigentlich stärker zur Geltung verhelfen soll.

Die praktische Relevanz steuerinduzierter Wanderungsbewegungen wird allerdings durch einige Faktoren relativiert. Zum einen können die Bürger auf eine von ihnen mehrheitlich nicht gewünschte Steuerpolitik auch mit entsprechenden Wahlentscheidungen reagieren. Vor allem wenn die individuelle Abwanderung hohe Kosten verursacht[50], dürfte diese Alternative in den Vordergrund rücken. Des weiteren kann man annehmen, daß die Abwanderungsentscheidungen nicht allein nach der individuellen ökonomischen Vorteilhaftigkeit getroffen werden. Die Bürger reagieren aus einer Vielzahl von Gründen nur relativ träge auf marginale Steuerbelastungsdifferenzen (*Beland*, 1998, S. 107 ff.). Schließlich kann unerwünschten Wanderungsbewegungen durch eine Limitierung des kommunalen Hebesatzrechts entgegengewirkt werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage, weshalb die Gemeinden bislang kein Interesse an einer beweglichen Einkommensbesteuerung zeigen. Möglicherweise scheuen sie den Wettbewerbsdruck, den eine solche Lösung mit sich bringen würde. Den Kommunalpolitiker dürften auch die mutmaßlich intensiveren Auseinandersetzungen über die zumutbare Belastung der Gemeindebürger abschrecken. Beides ist aber der unvermeidliche Preis für ein Instrument, das die Kommunalpolitik zu sparsamen und an den Bürgerpräferenzen orientierten Entscheidungen ver-

[50] In dieser Hinsicht unterscheiden sich beispielsweise Immobilienbesitzer mit hohen und Mieter mit vergleichsweise geringen Wanderungskosten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anlassen soll[51]. Genau aus diesen Gründen darf das kommunale Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer in der Reformdebatte nicht fehlen.

Auf einen Aspekt, der eventuell gegen ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer spricht, soll abschließend kurz hingewiesen werden. In der aktuellen Diskussion über die Finanzverfassung im allgemeinen und den Länderfinanzausgleich im besonderen spielt die Forderung nach einer Vergrößerung der Finanzautonomie der Bundesländer eine zentrale Rolle. Auch in diesem Zusammenhang wird oftmals ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer gefordert. Sollte den Ländern eine solche Möglichkeit eingeräumt werden, dann stellt sich die Frage, ob ein weiteres kommunales Hebesatzrecht den Einkommensteuerverbund nicht zu stark komplizieren und das Verständnis der Steuerzahler auch überfordern würde.

II. Weitere Ansatzpunkte einer Reform der Verbundlösung

Der heutige Einkommensteuerverbund führt zu einer starken Abhängigkeit der Gemeinden von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von der Steuerpolitik des Bundes (unter Mitwirkung der Länder). Diese Abhängigkeit ist im Prinzip unvermeidlich, doch stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Minimierung der unerwünschten Einflüsse auf die Gemeindefinanzen. Ein kommunales Hebesatz- oder Zuschlagsrecht wäre vielleicht geeignet, die Flexibilität und damit die Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden zu verbessern, doch besteht die Hauptfunktion einer solchen Lösung nicht darin, anderweitig verursachte Haushaltsprobleme zu kompensieren, sondern die Abstimmung zwischen Bürgerpräferenzen und kommunalem Leistungsangebot zu verbessern.

Im folgenden soll auf zwei weitere Möglichkeiten einer Reform der Verbundlösung aufmerksam gemacht werden, die auf eine Erhöhung der kommunalen Finanzautonomie und eine Stärkung der fiskalischen Äquivalenz gerichtet sind. Sie lassen sich miteinander und auch mit einem Hebesatzrecht kombinieren. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, daß bei einer ökonomisch rationalen Aufgabenverteilung der Bund und mit Einschränkungen auch die Länder die stabilitäts- und verteilungspolitischen Funktionen zu erfüllen haben, die auf der kommunalen Ebene fehlplaciert wären. Nun ist aber gerade die Einkommensteuer relativ konjunkturanfällig und dient in besonderem Maße nichtfiskalischen Zielen vielfältiger Art. Ziel einer Reform müßte es demnach sein, den Einkommensteueranteil der Gemeinden von solchen Einflüssen weitgehend freizuhalten.

[51] Wenn die Gemeindepolitiker Konflikten aus dem Weg gehen wollen, können sie immer noch auf die Ausübung des Hebesatzrechts verzichten und sich mit ihrem Verbundanteil begnügen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Abkoppelung von der staatlichen Finanzpolitik

Eine erste Möglichkeit besteht darin, die wirtschaftspolitisch begründeten Abweichungen von einer allein dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichteten Einkommensbesteuerung für die Gemeinden zu neutralisieren, indem man bei der Ermittlung ihres Anteils von einer entsprechend bereinigten Bemessungsgrundlage ausgeht. Der Vorschlag erfordert die Klassifikation steuerrechtlicher Bestimmungen in solche, die einer leistungsfähigkeitsbezogenen „Normalbesteuerung" dienen, und andere, die aus wirtschaftspolitischen Gründen bestimmte Steuervergünstigungen vorsehen.

Beispielsweise wäre bei der steuerlichen Berücksichtigung der Kinder zwischen den steuersystematisch zwingenden Entlastungseffekten der Kinderfreibeträge und den aus sozialpolitischen Gründen zusätzlich gewährten Entlastungseffekten des Kindergeldes im engeren Sinne zu unterscheiden[52]. Des weiteren müßte man bei den Unternehmen zwischen Normalabschreibungen und darüber hinausgehenden Sonderabschreibungen (etwa für Investitionen in den neuen Bundesländern) differenzieren.

Auf diese Weise erhielte man eine Bemessungsgrundlage B^*, aus der nach Anwendung des Steuertarifs das bereinigte Steueraufkommen $T^* = \mathrm{f}(B^*)$ resultieren würde, an dem die Gemeinden (nach dem heutigen Verfahren) mit dem Prozentsatz g^* zu beteiligen wären. Das tatsächliche Steueraufkommen ergibt sich jedoch weiterhin aus der unbereinigten Bemessungsgrundlage $T = \mathrm{f}(B)$. Der Anteil der Gemeinden am tatsächlichen Steueraufkommen wäre $g = g^*(T^*/T)$.

Solange die Relation zwischen T^* und T unverändert bleibt, spielt es für die Gemeinden keine Rolle, auf welche der beiden Größen ihr Anteil bezogen wird. Wenn es jedoch infolge finanzpolitischer Maßnahmen zu Verschiebungen zwischen T^* und T kommt, bewirkt die Orientierung des Gemeindeanteils an T^* eine Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen. Beispielsweise führt eine Senkung von T infolge weiterer Steuervergünstigungen nicht mehr zu Steuerausfällen bei den Gemeinden, sondern nur noch zu einem Anstieg ihrer Quote g am effektiven Steueraufkommen.

Der Gesichtspunkt der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz spricht in der Tendenz für eine solche Vorgehensweise. Allerdings täuschen diese Grundsätze ein wenig darüber hinweg, daß zwischen der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften und der Entwicklung ihrer Haushalte vielfältige Interdependenzen bestehen. So re-

[52] Das Kindergeld im engeren Sinne entspricht im heutigen System der tatsächlichen Gesamtentlastung abzüglich der Entlastungswirkungen eines steuersystematisch korrekten Kinderfreibetrags. Offiziell bezeichnet der Begriff jedoch die Entlastung, die den Familien im Rahmen der Einkommensbesteuerung mindestens gewährt wird, ohne Rücksicht darauf, daß diese Entlastung materiell die Wirkungen des Freibetrags beinhaltet. Entgegen einer verbreiteten Auffassung erhalten also die oberen Einkommensschichten derzeit für erste und zweite Kinder kein Kindergeld. Da die Vorteilhaftigkeit des Kindergeldes relativ zum Freibetrag geprüft wird, liegen die für eine Bereinigung erforderlichen Informationen bereits vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duzieren Abschreibungsvergünstigungen für die neuen Bundesländer zwar (vorübergehend) das Steueraufkommen aller Gebietskörperschaften, aber ihre positiven Rückwirkungen auf Investitionen und Sozialprodukt verteilen sich ebenso auf Bund, Länder und Gemeinden. Insofern ist die fiskalische Beteiligung der Länder und Gemeinden an den Kosten der Investitionsförderung durchaus akzeptabel. Dies gilt in allen Fällen, in denen sich die positiven und negativen externen Effekte finanzpolitischer Entscheidungen einigermaßen die Waage halten.

Nimmt man hinzu, daß die Ermittlung zweier Bemessungsgrundlagen für die Einkommensbesteuerung einige Abgrenzungsprobleme und steuertechnische Komplikationen mit sich bringen würde, so erscheint der skizzierte Weg einer Abkoppelung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von der staatlichen Finanzpolitik vielleicht doch etwas anspruchsvoll[53]. Eine auf eindeutige und quantitativ bedeutsame Faktoren begrenzte Bereinigung der Bemessungsgrundlage könnte dennoch in Erwägung gezogen werden.

2. *Verstetigung der Einkommensteuereinnahmen*

Im Gegensatz zur Abkoppelung von den steuerpolitischen Entscheidungen des Zentralstaates wäre die nachfolgend erläuterte Möglichkeit zur Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen im Konjunkturverlauf problemlos realisierbar. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer könnte von einer Quote am effektiven oder am bereinigten Steueraufkommen auf eine Beteiligung in Prozentpunkten der Bemessungsgrundlage umgestellt werden. Das Verfahren korrespondiert mit der Vorgehensweise bei der Gewerbesteuerumlage.

Derzeit erhalten die Gemeinden einen Anteil g am Landesaufkommen aus der Einkommensteuer T, das sich als Produkt aus dem durchschnittlichen Steuersatz t und der Bemessungsgrundlage B ergibt: $T_G = g\,t\,B$. Stattdessen könnte man den Gemeinden einen festen Anteil g' an der Bemessungsgrundlage einräumen: $T_G = g'\,B$. Ihr effektiver Anteil am Steueraufkommen wäre dann $g = g'/t$. Bei konstantem durchschnittlichen Steuersatz sind die Verfahren äquivalent[54]. Die Anwendung eines festen Anteils an der Bemessungsgrundlage neutralisiert jedoch die Veränderungen des durchschnittlichen Steuersatzes in ihrer Wirkung auf die kommunalen Steuereinnahmen.

---

[53] Allenfalls theoretisch läßt sich der Grundgedanke der Bereinigung auf den Steuertarif übertragen. Er kann in einen Leistungsfähigkeitstarif und eine (vorwiegend, aber nicht nur verteilungspolitisch motivierte) Zusatzbelastung zerlegt werden, wobei der Zentralstaat für die Zusatzbelastung und ihre Veränderungen im Zeitablauf verantwortlich sein müßte. Immerhin existiert mit dem Stabilitätszuschlag ein solches Instrument, bei dem die Entscheidungs- und Ertragskompetenz allein in der Hand des Bundes liegen.

[54] Unterstellt man beispielsweise einen Durchschnittssteuersatz von 30 %, dann ist eine Beteiligung an der Bemessungsgrundlage in Höhe von 4,5 % der heutigen Beteiligung am Steueraufkommen in Höhe von 15 % gleichwertig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das vorgeschlagene Verfahren würde im Vergleich zur heutigen Lösung die progressionsbedingten Schwankungen des Steueraufkommens beseitigen und damit die Gemeindeeinnahmen verstetigen[55]. Im Gegenzug werden die Aufkommensschwankungen bei Bund und Ländern verstärkt. Mit Blick auf die Zuweisung der stabilitätspolitischen Kompetenzen wäre diese Umschichtung sachgerecht. Eine aufkommensneutrale Umstellung müßte im übrigen vom durchschnittlichen Steuersatz bei Normalauslastung ausgehen. Andernfalls würde eine Umstellung in der Rezession die Gemeinden mittelfristig schlechter stellen, weil der durchschnittliche Steuersatz im Umstellungszeitpunkt unter seinem Normalauslastungsniveau liegen dürfte[56].

Die Umstellung von der quotalen Beteiligung am Steueraufkommen auf eine prozentuale Beteiligung an der Bemessungsgrundlage betrifft nur die Ermittlung des Gesamtvolumens des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden kann wie bisher auf der Basis des lokalen Aufkommens bis zu den Sockelgrenzen, aber auch auf der Basis der lokalen Bemessungsgrundlage erfolgen. Bei einer Veränderung der Aufgaben und Ausgaben besteht weiterhin die Möglichkeit einer Anpassung der Anteile zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

G. Zusammenfassung

Die Besteuerung der Unternehmen bildet zwar einen Schwerpunkt der aktuellen steuerpolitischen Debatte. Die Gewerbesteuer wird dabei aber vernachlässigt oder sogar mit dem Ziel einer Revision problematischer Wirkungen der geplanten Änderungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zweckentfremdet. Dies ist nicht nur steuersystematisch bedenklich, sondern erschwert auch die ursachenbezogene Korrektur der Defekte der Gewerbesteuer. Der Deutsche Städtetag verdient daher Zustimmung, wenn er fordert: „Über die Zukunft der Gewerbesteuer darf nur im Rahmen der dringend notwendigen Gemeindefinanzreform und nicht im Rahmen der Unternehmensteuerreform entschieden werden“ (*Karrenberg/Münstermann*, 2000, S. 7).

Die Gewerbesteuer war schon immer eine schlechte Unternehmensteuer und eine schlechte Gemeindesteuer. Einige aus der Sicht der Wirtschaft problematische Elemente, insbesondere die Besteuerung des Gewerbekapitals, wurden zwischenzeit-

[55] Ob der Progressions- bzw. Tarifeffekt gegenüber den Schwankungen der Bemessungsgrundlage ins Gewicht fällt, bedarf einer empirischen Überprüfung.

[56] Ausgehend von einer 15-prozentigen Beteiligung am Steueraufkommen erfordert ein Durchschnittssteuersatz von beispielsweise 30 % bei Normalauslastung eine Beteiligung an der Bemessungsgrundlage in Höhe von 4,5 %, um Aufkommensneutralität zu gewährleisten. Liegt der aktuelle Durchschnittssteuersatz aber nur bei 28 %, so sinkt der notwendige Beteiligungssatz auf 4,2 %, was auf Dauer Mindereinnahmen verursachen und die Gemeinden gegenüber der heutigen Lösung benachteiligen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich abgebaut, doch haben diese Maßnahmen zu einer Erosion der Bemessungsgrundlage geführt und damit die Funktion der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer weiter beeinträchtigt. Daß eine durchgreifende Reform bislang nicht zustande kam, liegt nicht an mangelnden Alternativen, sondern an der wechselseitigen Blockade einer Neuregelung durch die Interessenvertreter der Gemeinden und der Unternehmen, wobei letztere in der Durchsetzung ihrer Belange erfolgreicher waren.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wird seit langem eine kommunale Wertschöpfungsteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer empfohlen. Die Gemeinden würden diesem Vorschlag wohl folgen, doch die Unternehmen lehnen ihn ab und präferieren stattdessen eine Ausweitung der Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Eine solche Lösung würde den Gemeinden das Hebesatzrecht nehmen und findet deshalb wenig Anklang. Vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel der Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessenstandpunkten wird in der vorliegenden Arbeit das Modell einer auf die Umsatzsteuer anrechenbaren kommunalen Wertschöpfungsteuer präsentiert. Das Anrechnungsverfahren kombiniert die wichtigsten Elemente der Umsatzsteuerbeteiligung und der Wertschöpfungsteuer.

Die Verwendung von Nivellierungssätzen bei der Ermittlung der anrechenbaren Wertschöpfungsteuer gewährleistet (1) für die Unternehmen insgesamt eine volle Kompensation der Wertschöpfungsteuer durch eine entsprechend erhöhte Umsatzsteuer, während (2) die hebesatzbedingten interkommunalen Belastungsdifferenzen für die einzelnen Unternehmen spürbar bleiben. Aus der Sicht der Gemeinden unterscheidet sich das Modell kaum von einer reinen kommunalen Wertschöpfungsteuer. Für die Unternehmen bedeutet die Anrechnung auf die Umsatzsteuer im Durchschnitt (aber nicht im Einzelfall) eine Freistellung der Nettoinvestitionen und der Exporte von der kommunalen Besteuerung zu Lasten einer relativ höheren Umsatzsteuer auf die im Inland nachgefragten Konsumgüter.

Eine direkte Verrechnung der Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer könnte auf rechtliche Bedenken stoßen. Um solchen Einwänden Rechnung zu tragen, wird in einer zweiten Modellvariante eine Anrechnung auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer diskutiert. Sie führt auf indirektem Wege zum annähernd gleichen Ergebnis wie die unmittelbare Anrechnung auf die Umsatzsteuer, vorausgesetzt die Umsatzsteuer wird zur Gegenfinanzierung der anrechnungsbedingten Steuerausfälle bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer angehoben.

Gegenüber der Gewerbesteuer ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weniger reformbedürftig. Diskutabel erscheint die Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts, aber nicht so sehr als Kompensation für dessen möglichen Wegfall im Zuge einer Gewerbesteuerreform, sondern vor allem als Instrument zur Erweiterung der kommunalen Finanzautonomie. Darüber hinaus wäre eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer vorteilhaft. Mit diesem Ziel werden zwei Ansatzpunkte einer Reform der Verbundlösung vorgestellt: (1) die Ermittlung des Gemeindeanteils auf der Basis einer von den Einflüssen der staatlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuer- und Finanzpolitik bereinigten einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage und (2) die Umstellung des Gemeindeanteils von einer Quote am Steueraufkommen auf einen Anteil an der Bemessungsgrundlage.

Literatur

Beland, U. (1998): Eine eigene Einkommensteuer für die Gemeinden und das Problem des Wanderungswettbewerbs, Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 104–123.

BMF (2000): Die Steuerreform 2000: Steuern senken, Wachstum stärken, Arbeitsplätze schaffen, Bundesministerium der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/broschsteuer2000.pdf.

Cansier, D. (1990): Ersatz der Gewerbesteuer durch die Cash-flow-Steuer?, Betriebs-Berater, Bd. 45, S. 253–256.

DIHT (1982): Gewerbesteuer auf neuem Kurs, DIHT 201, Bonn.

DIHT u. a. (1984): Kommunale Wertschöpfungsteuer – Der falsche Weg, Die Wirtschaft informiert, Bonn/Köln.

Dziadkowski, D. (1987): Umgestaltung, Revitalisierung oder Ersatz der Gewerbesteuer, Steuer und Wirtschaft, Bd. 64, S. 330–342.

Fehr, H./*Wiegard*, W. (2000): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Wertschöpfungsteuer (und einiger Alternativen), in: R. Lüdeke/W. Scherf/W. Steden (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Festschrift für Alois Oberhauser, Berlin, S. 477–497.

Hansmeyer, K.-H. (1997): Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart, S. 159–178.

Hansmeyer, K.-H./*Zimmermann*, H. (1993): Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 221–244.

Hidien, J. W. (1999): Erläuterungen zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz), in: Das Deutsche Bundesrecht, 836. Lieferung – November 1999, S. 9–40.

Homburg, S. (1996): Eine kommunale Unternehmensteuer für Deutschland, Wirtschaftsdienst, Bd. 76, S. 491–496.

Institut Finanzen und Steuern (1982): Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Bonn.

Junkernheinrich, M. (1991): Reform des Gemeindesteuersystems, 1: Analyseergebnisse, Schriften zur interdisziplinären Forschung, Band 1, Berlin.

Junkernheinrich, M./*Notheis*, T. (1996): Bausteine einer Gemeindefinanzreform: Gewerbesteuer und Sozialhilfe, Halle/Saale.

Kalich, P. (1992): Sektorale Inzidenz einer Wertschöpfungsteuer, RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Nr. 3/1992, Bochum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1984): Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer – Darstellung, Kritik, Vorschläge, Wiesbaden.

Karrenberg, H./*Münstermann*, E. (2000): Gemeindefinanzbericht 2000, der städtetag, Nr. 4, S. 4–99.

Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung (1986): Revitalisierung der Gewerbesteuer – Grundlegung eines Modells, Schriftenreihe der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung, Heft 8, Bonn.

Linscheidt, B./*Truger*, A. (1997): Reform des Kommunalsteuersystems, DIW Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung, S. 382–394.

Oberhauser, A. (1984): Kommunale Wertschöpfungsteuer als Alternative zur Gewerbesteuer, in: Gewerbesteuer auf neuem Kurs?, Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg, Bd. 9, Regensburg, S. 12–22.

Peffekoven, R. (1996): Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung, in: M. Junkernheinrich/P. Klemmer (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 27–44.

Pfaffernoschke, A. (1990): Die Diskussion um die Gewerbesteuer, Frankfurt/Main.

Reding, K./*Müller*, W. (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.

Richter, W. F./*Wiegard*, W. (1991 a): Cash-flow-Steuern: Ersatz für die Gewerbesteuer?, in: M. Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. O., S. 193–204.

Richter, W. F./*Wiegard*, W. (1991 b): Effizienzorientierte Reform der Gewerbesteuer?, in: M. Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. O., S. 437–464.

Rose, M. (1991): Cash-flow-Gewerbesteuer versus zinsbereinigte Gewerbeertragsteuer, in: M. Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. O., S. 205–216.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Stuttgart/Mainz.

Schmitt, K. (1986): Räumliche Wirkungen von Gemeindesteuerreformvorschlägen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 35, München.

Strauß, W. (1988): Ökonomische Wirkungen einer Substitution der Gewerbesteuer (Realsteuern) durch eine Wertschöpfungsteuer, Frankfurt/Main.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 31, Bonn.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.

Zimmermann, H./*Postlep*, R.-D. (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, Wirtschaftsdienst, Bd. 60, S. 248–254.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation

Von *Gisela Färber*[*], Speyer

A. Einleitung, Fragestellungen, Abgrenzung des Themas

I. Einleitung und Fragestellungen

Die Gebührenfinanzierung staatlicher und kommunaler Leistungen ist in der deutschen Finanzwissenschaft schon seit längerem ein „ungeliebtes" Kind. Beachtenswerte Monographien sind selten und meist schon 20–30 Jahre alt und älter (vgl. *Hansmeyer/Fürst,* 1968; *Bohley,* 1977 a; *Blankart,* 1980; *Zeitel,* 1981). In 45 Jahren „Finanzarchiv" finden sich gerade einmal fünf Artikel, die sich mit dem Äquivalenzprinzip, der Gebührenfinanzierung als solcher und Preisbildungsproblemen (einschließlich interner Subventionierung) bei öffentlichen Gütern befassen. Einige wenige Monographien der jüngeren Zeit beschäftigen sich mit Gebühren in eng abgegrenzten Spezialbereichen der öffentlichen Verwaltung, selbst wenn der Titel suggeriert, es würden generelle Aspekte behandelt (vgl. *Gawel,* 1995).

Ursache für diese Vernachlässigung entgeltfinanzierter Leistungen in der Finanzwissenschaft dürfte immer noch „sein, daß mit dem Vorrücken des Leistungsfähigkeitsprinzips das wissenschaftliche Interesse an Äquivalenz- und Kostenabgaben stark zurückging und diese fast völlig aus dem Gesichtskreis zumindest der Theoretiker verschwanden" (*Bohley,* 1977 b, S. 916). Weiterentwicklungen der Steuertheorie insbesondere auch im Zusammenhang mit den Globalisierungsprozessen[1] und das Elend der Steuerpraxis haben indes entgegen den Erwartungen von *Bohley* (1977 b, S. 916) die finanzwissenschaftliche Diskussion dominiert, so daß eine weiterführende wissenschaftliche Behandlung der öffentlichen Entgelteinnahmen immer noch nicht stattgefunden hat. Dieses Feld wurde vielmehr fast vollständig Betriebswirten (vgl. z. B. *Budäus,* 1991) und Öffentlich-Rechtlern (vgl. u. a. *Kirchhof,* 1991; *Dorn,* 1992; *Gern,* 1996) überlassen.

Der Sachverhalt der Gebührenfinanzierung staatlicher und kommunaler Leistungen ist allerdings aus finanzwissenschaftlicher Sicht alles andere als unbedeutend.

---

[*] Mein besonderer Dank gilt dem Herausgeber, Herrn Kollegen Norbert Andel, für seine kritischen Anregungen. Ich danke auch Frau Dipl.-Volkswirtin Sandra Renn für die Durchsicht des Manuskripts und hilfreiche Vorschläge vor der Drucklegung.

[1] Vgl. z. B. die Beiträge zum Steuerwettbewerb und zur internationalen Unternehmensbesteuerung in *Andel* (1999) und *Andel* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insbesondere im kommunalen Bereich werden eine Vielzahl von Leistungen ganz oder teilweise nicht aus Steuermitteln, sondern über besondere Entgelte finanziert. Die Zunahme der Staatstätigkeit bis zur Mitte der 70er Jahre hat überdies dazu geführt, daß nicht nur echte öffentliche Güter, sondern eben auch eine Reihe von Clubgütern und unechten öffentlichen Gütern aus Steuermitteln subventioniert werden, obwohl sie in viel höherem Maß, wenn nicht sogar ausschließlich über Entgelte finanziert werden könnten und sollten. Eine Überprüfung, ob und in welchem Umfang nicht nur eine (Re-)Privatisierung dieser Leistungen erfolgen sollte, reicht indes nicht aus, vielmehr ist auch zu untersuchen, ob durch eine Erhöhung der Gebührenanteile oder andere Gebührentarife die Effizienz eines im Staatssektor verbleibenden Güterangebots erhöht werden kann oder ob eine echte Substitution zugunsten einer stärkeren Gebührenfinanzierung nicht nur unter rein fiskalischen Aspekten notwendig wäre. Diese Diskussion darf aber nicht nur verwaltungswissenschaftlich orientierten aufgabenkritischen Ansätzen überlassen werden, sondern bedarf dringend auch grundlegender finanzwissenschaftlicher Überlegungen. Bemerkenswerte Veränderungen sind außerdem in den Bereichen Stromversorgung und ÖPNV zu verzeichnen, wo über europarechtlich induzierte Öffnungen der Märkte nunmehr Angebotsstrukturen und Tarife unter massiven Änderungsdruck geraten sind.

Die ursprüngliche Idee für diesen Beitrag war zunächst die, daß es unschwer möglich sein müßte, einerseits die Preisbildungsregeln für (teil-)öffentliche Güter aufzuarbeiten und diese dann andererseits mit vorfindlichen Gebührentarifen für lokale Leistungen zu konfrontieren, um sowohl eine Defizitanalyse anzufertigen als auch Reformvorschläge erarbeiten zu können. Bei näherer Untersuchung der Gebühren in kommunalen Haushalten ergab sich allerdings, daß sich insbesondere von der empirischen Seite her keine homogenen Gebührensachverhalte finden lassen, sondern daß sich die Regeln für die Entgeltfinanzierung kommunaler Leistungen von Land zu Land unterscheiden, daß sie durch Landesrecht und sogar durch Bundesrecht in enorm hohem Maß reguliert sind und daß inzwischen – als Folge des Neuen Steuerungsmodells – noch nicht einmal mehr in den Kämmereien über die Aufgabenwahrnehmung der übrigen Verwaltungszweige Klarheit herrscht.

Das staatliche und das kommunale Gebührenrecht sind darüber hinaus derart wenig unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten analysiert worden, daß in der vorliegenden Abhandlung zuerst einmal versucht wurde, die für die gesamte Breite unterschiedlicher Typen von Entgeltfinanzierungen relevanten Sachverhalte zusammenzustellen. Dabei geht es sowohl um eine problemorientierte Zusammenfassung der wohlfahrtstheoretisch begründeten Preisbildungsregeln als auch um daraus abgeleitete finanzpolitische Gestaltungsregeln bzw. Prüfkriterien für kommunale Gebühren. Schließlich werden die bürokratischen und politischen Willensbildungsprozesse thematisiert, welche die Entscheidungen über Art, Umfang und Tarife kommunaler Gebühren determinieren.

In Kapitel C wird zunächst das für kommunale Gebühreneinnahmen geltende Recht unter die Lupe genommen. Sodann wird der Haushalt der Stadt Speyer her-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angezogen, um wenigstens beispielhaft nachzuvollziehen, was im Bereich kommunaler Gebühren „passiert". Wichtige Probleme kommunaler Gebührenfinanzierung werden anschließend anhand ausgewählter Beispiele analysiert. In Kapitel D werden schließlich nach einer zusammenfassenden Defizitanalyse einige Reformvorschläge erarbeitet, deren Verwirklichung als Voraussetzung für eine im gesamtwirtschaftlichen Sinn effizientere Gebührenpolitik der Gemeinden anzusehen ist.

II. Definition, Abgrenzungen und finanzstatistische Basis

Unter Gebühren werden üblicherweise hoheitlich definierte Entgelteinnahmen (in Abgrenzung zu den stärker „preisartigen" Entgelten der öffentlichen Wirtschaftsunternehmen) der öffentlichen Haushalte, genauer: der Verwaltungshaushalte verstanden. Sie sind damit von Beiträgen abzugrenzen, die rechtlich gleichermaßen in den Kommunalabgabengesetzen reguliert sind, aber als Einnahmen in den kommunalen Vermögenshaushalten anfallen und besondere Investitionen der kommunalen Daseinsvorsorge abdecken (z. B. Anlieger-, Straßen- oder Kanal[bau]beiträge). Gebühren sind aus der Sicht kommunaler Aufgabenerfüllung heraus Entgelte für spezifische Leistungen, welche die Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben oder des sog. übertragenen Wirkungskreises produziert bzw. auch von Dritten bereitstellen läßt. In die funktionale Nähe von Gebühren gehören vor diesem Hintergrund nicht nur Entgelte für selbst oder fremd erstellte Dienstleistungen der Gemeinden, sondern bspw. auch solche für die Überlassung kommunaler Grundstücke und Gebäude, d. h. bestimmte Mieten und Pachten bzw. der Verzicht auf sie, wenn dies das Mittel der Wahl ist, um eine kommunale Aufgabe (z. B. Sportförderung) zu erfüllen[2].

Kommunale gebührenfinanzierte Leistungen unterscheiden sich zunächst nicht von den staatlichen. Die Zuordnung ergibt sich allein aus dem Charakter einer Leistung als lokales Gut, d. h. mit dem Einzugsgebiet der kommunalen Gebietskörperschaft. In vielen Fällen ist die Empfängerin der Leistung Bürgerin der Kommune, häufig sind es auch Ortsfremde, die derartige Leistungen konsumieren. Sogenannte regionale Spill-outs entstehen dann, wenn die Gebühr die Kosten für die Inanspruchnahme der Leistung nicht deckt und das Defizit aus dem Steueraufkommen der Ortsansässigen finanziert werden muß[3].

Abgrenzungskriterium gegenüber staatlichen Entgelteinnahmen kann außerdem die Ertragshoheit für das Gebührenaufkommen sein. In Deutschland ergibt sich allerdings als Folge der Verflechtung von Verantwortlichkeiten im föderativen Staatsaufbau noch die Besonderheit, daß eine Gemeinde neben eigenen Leistungen – im

[2] Mieteinnahmen, die im Zusammenhang mit der Produktion kommunaler Leistungen entstehen, z. B. für Dienstwohnungen, erfüllen dieses Kriterium nicht.

[3] Auf das Problem der regionalen Spillovers bzw. auf die Möglichkeiten ihrer Internalisierung durch Gebühren wird im folgenden nicht mehr explizit eingegangen. Dieses sollte in einem ursprünglich vorgesehenen gesonderten Beitrag in diesem Band behandelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts – auch Leistungen im Rahmen des sog. übertragenen Wirkungskreises anbietet, für die zum Teil ebenfalls – nach Landesrecht – Gebühren erhoben werden.

In der Finanzstatistik werden Gebühreneinnahmen sehr eng abgegrenzt. Lediglich einige wenige Gruppierungskennziffern (zehn und elf) beziehen sich auf Gebühren i. e. S. Unter Etiketten wie „sonstige Entgelteinnahmen", „Elternbeiträge" u. a. rubrizieren aber ebenfalls Gebührensachverhalte i. S. der obigen weiten Definition, welche in den meisten Fällen die Verabschiedung einer Satzung (Gesetzgebungsakt in der kommunalen Selbstverwaltung) zur Erhebung dieser Entgelte für spezifische kommunale Leistungen voraussetzt oder aber einen landesrechtlich regulierten Sachverhalt, der die Erhebung von speziellen Entgelteinnahmen vorsieht.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Finanzstatistik nur noch solche Gebühreneinnahmen erfaßt, die von kommunalen Gebietskörperschaften selbst haushaltswirksam eingezogen werden. Andere Gebühreneinnahmen, bei denen die Ertragshoheit bei verselbständigten kommunalen Unternehmen oder sog. öffentlichen Erfüllungsgehilfen (private Unternehmen, welche die öffentliche Aufgabenerfüllung als „Beliehene" betreiben[4]) liegt, werden nicht mehr in der Finanzstatistik ausgewiesen. Insofern ist die öffentliche Finanzstatistik, was Gebühren u. ä. betrifft, unvollständig und irreführend selbst im engsten Bereich der satzungsrechtlich verankerten Gebühreneinnahmen. Weitere Statistiken werden vom Deutschen Städtetag bezüglich einschlägiger Transaktionen seiner Mitglieder aufbereitet. Diese Zahlen sind indes sehr intransparent und außerdem auf eine bestimmte Gruppe kommunaler Gebietskörperschaften beschränkt, so daß die Zahlenangaben wegen des geringen Aussagewerts der verwendeten Abgrenzung und der Nichterfassung „externalisierter" Gebühren als wenig brauchbar zu klassifizieren sind.

Für tiefergehende Analysen bleibt vor diesem Hintergrund nur die Möglichkeit, einzelne kommunale Haushalte zu analysieren. Für die vorliegende Untersuchung wurde der Haushalt der kreisfreien Stadt Speyer herangezogen. Er kann sicherlich keine repräsentative Aussagekraft beanspruchen. Bei einzelnen Fragestellungen sowie auch zur Klärung von Sachverhalten, die für die speziell untersuchten Aufgabenbereiche im Hinblick auf die eingeschlagene Gebührenpolitik von Bedeutung sind, enthält aber bereits der Haushalt einer einzigen Stadt hilfreiches Anschauungsmaterial, welches Hinweise auf Generalisierungsmöglichkeiten der zu treffenden Aussagen sowie auf Fragen für weiterführende Forschungen gibt.

[4] Dies trifft z. B. auf die gesamte Wasser- und Abwasserversorgung der Kommunen in Rheinland-Pfalz zu, die infolge einer landesrechtlichen Verpflichtung ihre Organisation in das sog. Betreibermodell, d. h. überwiegend in die Rechtsform von Landesbetrieben überführen mußten und damit aus der Statistik „herausgefallen" sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Theoretische Anforderungen an kommunale Gebühren-„Preise“

I. Legitimationsgrundlagen der Gebührenfinanzierung „öffentlicher Güter“

Bei gebührenfinanzierten kommunalen Leistungen bzw. Leistungen, die über Gebühren finanziert werden könnten, handelt es sich nicht um öffentliche Güter sui generis. Diese liegen bekanntlich nur dann vor, wenn beide Merkmale des konstitutionellen Marktversagens, die Nicht-Rivalität des Konsums und die Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips, gegeben sind. Daß jemand, der den „Preis“ nicht entrichtet, vom Konsum/Gebrauch der Leistung ausgeschlossen werden kann, mithin das Ausschlußprinzip zumindest technisch funktioniert bzw. funktionieren kann, ist logische Voraussetzung einer Entgeltfinanzierung, damit auch der Gebührenfinanzierung kommunaler Leistungen.

Mit einem anderen Terminus technicus spricht man hier auch von der sog. Spezifizierbarkeit kommunaler Leistungen. Damit ist gemeint, daß bei einer von einer öffentlichen Einrichtung bereitgestellten Leistung sowohl das Ausschlußprinzip angewendet werden kann als auch der Konsum zumindest insoweit rivalisiert, daß dem Konsumenten bzw. dem Abnehmer einer betrieblichen Vorleistung ein individuell zurechenbarer Nutzen entsteht. Notwendige Bedingung für eine „freiwillige“ Nachfrage nach dieser öffentlichen Leistung ist, daß der Nutzen bis zur Höhe der zu entrichtenden Gebühr auch individuell anfällt. Bei staatlicherseits verordnetem Abnahme- oder Anschlußzwang ist diese Bedingung für das Vorliegen einer Gebühr ebenfalls zu erfüllen. Andernfalls entstehen steuerähnliche Sonderabgaben, bei denen die Äquivalenzbeziehung zwischen Leistung und Entgelt weniger direkt etabliert ist als bei freiwilliger Abnahme.

Die Legitimationsgrundlagen der staatlichen oder kommunalen Intervention liegen bei gebührenfinanzierten Leistungen also nicht im Bereich des konstitutiven Staatsversagens, sondern konzentrieren sich bei

- Versorgungsleistungen, bei denen wegen sinkender Grenzkosten ein Marktangebot zu ineffizienten Ergebnissen führt (auch der Fall der sog. „natürlichen“ Monopole),
- externen Effekten, insbesondere externen Nutzen,
- Leistungen mit verteilungspolitischer Zielsetzung sowie
- Leistungen von Verwaltungen, bei denen privates Handeln zunächst gesetzlich beschränkt wurde, weil private Unternehmen ohne Staatsaufsicht die Leistungen nicht in der gewünschten Qualität anbieten oder aber eine sog. freie Ressource übermäßig nutzen würden (Allmendefall), mithin ein öffentliches Kontrollbedürfnis besteht. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Fällen, in denen der Staat diese Leistungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– wegen ihres hoheitlichen Charakters sich selbst vorbehält (z. B. Standesamtsleistungen, Personalausweis) oder sie
– wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Qualität der Leistungen (immer noch) selbst produziert (z. B. Kataster- und Vermessungsverwaltung) oder in denen er
– nach Prüfung von Unterlagen die Erlaubnis erteilt, eine meist im wirtschaftlichen Interesse stehende Aktivität zu unternehmen (Zulassungen zu freiberuflicher Tätigkeit, Erlaubnis zum Überschreiten der Sperrstunde, Fischerei- und andere Nutzungsrechte etc.).

Häufig überlagern sich die Fälle: So sind häufig z. B. externe Nutzen bzw. sog. meritorische Elemente mit Verteilungszielen vermischt. Auch Gebührentarife für Leistungen von natürlichen Monopolen lassen sich verteilungspolitisch modifizieren. Man spricht deshalb auch von gemischt-öffentlichen Gütern. Insofern wird man bei empirischen Analysen immer auf eine Gemengelage verschiedener Zielsetzungen und historisch gewachsener Gegebenheiten treffen, die selten zu eindimensionalen Gestaltungsparametern führt.

II. Kommunale Gebühren im Kontext kommunalpolitischer Willensbildung

Liegen die Voraussetzungen dafür vor, daß eine kommunale Leistung überhaupt anstelle von Steuern über Gebühren finanziert werden kann, stellt sich die Frage, nach welchen Regeln die „Preise“ gebildet werden sollen. Grenzkostenpreise sind im Regelfall wegen sinkender Grenzkosten nicht kostendeckend. Mithin sind andere Preisbildungsregeln erforderlich, die ihrerseits allenfalls die Bedingungen „zweitbester“ Lösungen aufweisen[5].

Die einschlägigen Gestaltungsmöglichkeiten von Preisen bei sinkenden Grenzkosten hat die Wohlfahrtsökonomie schon vor mehr als 20 Jahren entwickelt. Sie reichen von Durchschnittskostenpreisen, Preisen auf der Basis langfristiger Grenzkosten über Ramsey- und Feldstein-Preise und zweiteilige Tarife bis hin zu Spitzenlasttarifen[6]. Viele wohlfahrtstheoretische Arbeiten basieren freilich auf den Annahmen vollständiger Information[7] und gehen von der Anreizstruktur des „weisen Diktators“ aus, so daß aus diesen Regeln für die Praxis zwar einige grundlegende Gestaltungsempfehlungen abzuleiten, mit ihrer Hilfe allerdings kaum alle konkreten Entscheidungsprobleme zu lösen sind. Es ist indessen Praxis, im Einzelfall dennoch zu fragen, ob diese Preisbildungsregeln angewandt werden (können) und welche Wirkungen daraus resultieren.

---

[5] Dazu beispielhaft *Wiegard* (1979) oder *Cantner* (1997, S. 371 ff.).

[6] Vgl. stellvertretend für die Vielzahl der Originalartikel die zusammenfassenden Werke von *Bös* (1985), *Blankart* (1980), *Wirl* (1991) oder *Mühlenkamp* (1994, S. 162 ff.)

[7] Die Auswirkungen verschiedener Arten von Informationsasymmetrien sind z. B. in *Bös* (1994, S. 289 ff.) dargestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von der normativen Seite her besteht außerdem das Problem, daß es in der Wirklichkeit eben nicht die Situation gibt, in der über ein bestimmtes öffentliches Gut einschließlich eines zu seiner Finanzierung ausreichenden Steuerpreises bzw. einer der Nutzung entsprechenden Gebühr mit mehr oder weniger großem steuerfinanzierten Subventionsanteil entschieden wird. Vielmehr wird im kommunalen Haushaltsverfahren über Umfang und Struktur verschiedenster lokaler Güter sowie über die dazu notwendigen Steuer-, genauer: Hebesätze entschieden, nachdem planerisch auch Einnahmen aus anderen öffentlichen Haushalten, insbesondere die aus dem kommunalen Finanzausgleich und diverse Zweckzuweisungen in die Dekkungsrechnung einbezogen worden sind. Die vom Wählerstimmenmechanismus ausgehende Rationalität der Entscheidung der gewählten Politikerinnen über ein den Präferenzen der Wählerinnen entsprechendes Bündel lokaler Güter kann vor diesem durchregulierten Hintergrund nur eine äußerst beschränkte sein. Es ist vielmehr begründet anzunehmen, daß in der realen Welt der bundesdeutschen Finanzverfassung die wohlfahrtsökonomischen Effizienzforderungen in vielfacher Weise verletzt sind. Ursache dafür ist nicht zuletzt, daß weder die Politikerinnen noch die Wählerinnen über die (Grenz-)Opportunitätskosten des Konsums steuerfinanzierter bzw. steuerlich subventionierter lokaler Leistungen informiert sind, noch sich daraus für sie wahlrelevante Konsequenzen ergeben.

Gebühren könnten bis zu einem bestimmten Grad die Funktion von Knappheitsindikatoren übernehmen. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man die Situation eines vollständig steuerfinanzierten lokalen Gutes mit dem eines zumindest teilweise gebührenfinanzierten im Kontext eines Budgets vergleicht, das viele verschiedene Güter umfaßt: Das steuerfinanzierte Gut wird – sofern keine Kapazitätsprobleme auftreten – unabhängig seiner Grenzkosten bis zum Sättigungspunkt x_s angeboten (vgl. Abbildung 1).

Budgetmaximierende Bürokratinnen werden versuchen, den Sättigungspunkt nach rechts hinauszuschieben oder die Kosten anzuheben, indem sie z. B. veranlassen, daß Abnahmeverpflichtungen gesetzlich verankert werden, oder indem sie versuchen, zusätzliche, über der Minimalkostenkombination liegende Mittel für ihre Budgets bewilligt zu bekommen. Im Falle gruppenspezfischer Güter werden auch Politikerinnen versuchen, das Budgetvolumen durch umfangreichere Leistungen zu vergrößern und ihre Strategien zur Wählerstimmenmaximierung über Preisdifferenzierungen optimieren (vgl. auch *Bös,* 1985, S. 184 ff.).

Im Falle der Gebührenfinanzierung sind die Bürgerinnen zu einem Konsum der Leistungen nur nach Maßgabe ihrer Preis-Absatz-Funktion bereit. Je nach Elastizität der Nachfrage verändert eine Anhebung oder Senkung des Gebührenpreises die „Absatzmenge". Bei einer gerade die Grenzkosten deckenden Gebühr würde die Menge x^* nachgefragt. Kostensteigerungen, die nicht durch einen erhöhten Zuschuß aus Steuermitteln, sondern durch Gebührenerhöhungen abgedeckt werden, führen unmittelbar zu Rückgängen bei der nachgefragten Menge. Insofern ergeben sich für die Bürokratinnen zum Steuerfall unterschiedliche budgetmaximierende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

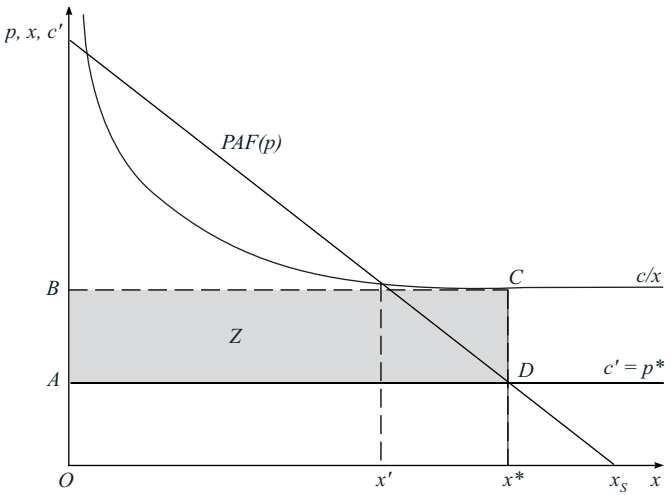


Abb. 1: Ein einfaches Modell der Gebührenfinanzierung

Strategien. Wenn Kostensteigerungen über Gebührenerhöhungen auszugleichen sind, kommen Optimierungsmodelle in Frage, die insbesondere bei zweiteiligen Tarifen die stärkere Belastung der preisunelastischeren Nachfragergruppe(n) nahelegen.

Bei nicht-kostendeckenden Gebühren wird das Budget der bürokratischen Einheit allerdings neben den Leistungsentgelten durch eine Abdeckung des sog. „Fehlbedarfs“ finanziert. Hier kommt für budgetmaximierende Bürokratinnen außerdem die Möglichkeit in Betracht, Kostensteigerungen auf die Steuerzahlerin zu überwälzen, d. h. den Fehlbedarf Z zu erhöhen. Dies kann mit einer hohen Wahrscheinlichkeit vor allem dann erfolgreich durchgesetzt werden, wenn bspw. konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen im kommunalen Haushalt zu erwarten sind, die nicht durch anderweitige Kostensteigerungen aufgezehrt werden, und wenn durch einen bevorstehenden Wahltermin Gebührenerhöhungen empfindlichere Wählerstimmenverluste erwarten lassen als beispielsweise Unterdeckungen des Verwaltungshaushalts.

Dieses Szenario widerspricht im übrigen auch Erwartungen, ganz oder teilweise gebührenfinanzierte kommunale Leistungen seien von der Kostenseite her effizienter als steuerfinanzierte, weil die Konsumenten über den implementierten partiellen Preismechanismus wenigstens bis zu einem gewissen Grad implizit auch eine Kostenkontrolle ausüben würden[8]. Das Problem der X-Ineffizienz ist bei gebührenfinanzierten Leistungen jedoch genauso gegeben wie bei steuerfinanzierten. Denn es

[8] Grundsätzlich reduzieren sie nach *Zimmermann* (1999, S. 134) auch die Fiskalillusion und verhindern, „daß der Staatsteil ineffizient hoch wird“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gibt hier ebenfalls per se keinen Wettbewerb, was nach *Leibenstein* (1966) bekanntlich die Ursache für die chronische Produktionsineffizienz des öffentlichen Sektors ist. Zumindest bei den ortsgebundenen kommunalen Leistungen (Wasser, Abfall, Straßenreinigung etc.) liegen nach wie vor lokale Monopole vor. Bei den sog. „orts*un*gebundenen" kommunalen Leistungen[9], bei denen auch die Bürgerinnen der Nachbargemeinden die von einer Gemeinde bereitgestellten Leistungen konsumieren können (z. B. Theater, Museen, Volkshochschulen, Schwimmbäder und andere Freizeiteinrichtungen), ist zwar bis zu einem gewissen Grad Wettbewerb möglich. Der hier anzutreffende niedrige Kostendeckungsgrad durch Gebühreneinnahmen deutet allerdings auch darauf hin, daß der Wettbewerbsmechanismus noch nicht einmal rudimentär wirksam gemacht werden *soll*, sondern daß im Grenzfall Konsumentinnen aus benachbarten Gemeinden willkommen sind, um bei Grenzkosten von nahe Null Deckungsbeiträge für das Defizit einer tendenziell zu groß dimensionierten Einrichtung zu erwirtschaften[10].

Die Public-Choice-Perspektive wird von Principal-Agent-Problemen überlagert. Bürokratinnen und Managerinnen kommunaler Regiebetriebe und Unternehmen haben keinesfalls die gleichen Ziele wie die entscheidungsverantwortlichen Politikerinnen oder gar die Wählerinnen. Im Gegenteil: Seit den Analysen von *Niskanen* (1971) werden nicht nur die Motive der Bürokratinnen und deren Auswirkungen auf den Output des öffentlichen Sektors diskutiert. Die in etwa zeitgleich entstandene Theorie der (De-)Regulierung (vgl. u. a. *Stigler,* 1971) weist gerade im Kontext öffentlicher Unternehmen auch auf die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen hin, unter denen die Akteure ihre Ziele optimieren. Die Institutionenökonomik (vgl. *Richter*/*Furubotn*, 1996, und *Erlei*/*Leschke*/*Sauerland,* 1999) hat viele dieser Ansätze zusammengeführt und unter den Aspekten der Transaktionskosten und der Principal-Agent-Konflikte analysiert. Sie thematisiert damit die Bedeutung der institutionellen Arrangements und Belohnungs- bzw. Sanktionssysteme sowie die notwendigen Handlungskompetenzen. Auch im Falle kommunaler Gebühren ist deshalb zu analysieren, inwieweit die institutionellen Rahmenbedingungen der Bürokratinnen und Managerinnen sie überhaupt in die Lage versetzen, effizient zu handeln, oder sie daran hindern, ihre eigenen Interessen entgegen denen der Wählerinnen zu optimieren.

Die Abbildungen 2 und 3 thematisieren die Beziehungen zwischen den drei Gruppen Politikerinnen, Bürokratinnen und Wählerinnen, wobei bei letzterer Gebührenzahlerinnen, Steuerzahlerinnen Teilmengen darstellen und auch selbst i. a. R. nur eine Schnittmenge gemeinsam haben. Die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Gruppen sind durch Blockpfeile, die Leistungsbeziehungen durch dunkle ge-

[9] Die Unterscheidung wird in *Rappen*/*Hernold* (1999) vorgenommen.

[10] Der Fall zentralörtlicher kommunaler Güter ist bei einem Teil dieser Einrichtungen anzunehmen. Insofern sind hier differenziertere Analysen erforderlich. Außerdem besteht bei interregionalen *Spillovers* die Möglichkeit, externe Effekte durch Gebührenerhebung statt Steuerfinanzierung wenigstens teilweise zu internalisieren. Vgl. z. B. *Cullis*/*Jones* (1998, S. 314).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwungene Pfeile dargestellt. Beim klassischen Budgetmodell bestimmen die Politikerinnen über das gesamte Budget, d. h. auch über die Höhe der Gebührentarife und damit des Gebührenaufkommens. Im Rahmen der Haushaltsplanung wird über das Gesamtbudget entschieden.

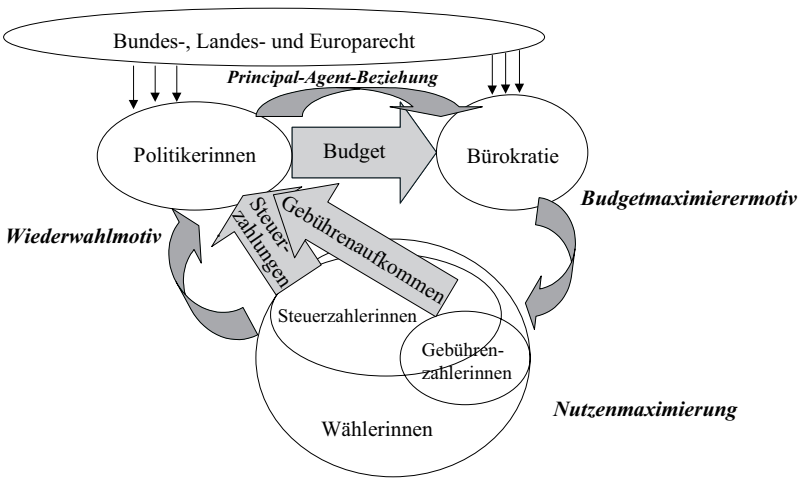


Abb. 2: Agenten im Bereich kommunaler Gebührenfinanzierung
(klassisches Budgetmodell)

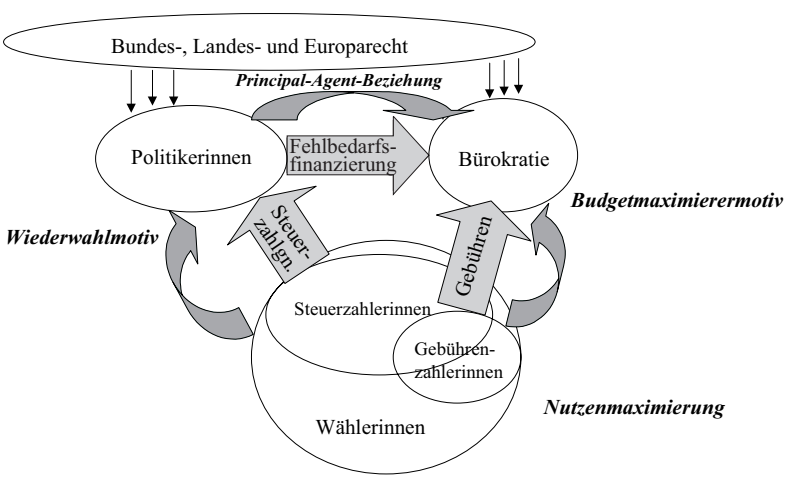


Abb. 3: Agenten im Bereich kommunaler Gebührenkalkulation
(Neues Steuerungsmodell)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebührenmehraufkommen wurden an die Gemeindekasse abgeführt, so wie ein Minderaufkommen letztendlich de facto auch aus der Gesamtkasse abgedeckt wurde. Im Neuen Steuerungsmodell hingegen fließen die Gebühreneinnahmen direkt in die Kasse der bürokratischen Einheit, d. h. Gebührenmehraufkommen werden von ihr vereinnahmt. Es wird im Budget eine Fehlbedarfsfinanzierung verabschiedet, die einen bestimmten Auslastungsgrad der Einheit unterstellt. Gebührentarife müssen bei diesem Modell deshalb aus der Sicht der Bürokratie immer mindestens die kurzfristigen Grenzkosten decken, was beim klassischen Haushaltsmodell nicht erforderlich ist, da hier grundsätzlich keine Budgetunterdeckung entstehen kann, die bei korrekter Anwendung des Haushaltsrechts (überplanmäßige Ausgaben) nicht aus dem Steuerhaushalt abgedeckt würde.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich unterschiedliche Optimierungsstrategien für die verschiedenen am Entscheidungsprozeß über gebührenfinanzierte lokale Güter beteiligten Gruppen. Bei im Grunde unveränderten Zielen – insbesondere Wählerstimmenmaximierung der Politikerinnen und Budgetmaximierung der Bürokratinnen – werden die für das Fachbudget relevanten Parameter – die Höhe der vorzuhaltenden Kapazität, Gebührenhöhe bzw. Gebührentarif, welche über Grenznachfrage und Grenzfinanzierung entscheiden, sowie die Höhe des Gesamtbudgets bzw. des Fehlbedarfs – in den beiden Haushaltsmodellen unterschiedlich ausfallen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die bürokratischen Einheiten bzw. die mit ihnen verbundenen Fachpolitikerinnen (im Gegensatz zu den Generalistinnen unter den Politikerinnen, welche auch die Wählerstimmenverluste durch eine c. p. zu hohe Steuerbelastung mit berücksichtigen) ihren Informationsvorsprung gegenüber der Allgemeinheit nicht aufdecken müssen, mithin die Entscheidung über Höhe und Struktur der Gebühren ihrem persönlichen Kalkül mehr oder weniger überlassen bleibt.

Schließlich ist auf die Bedeutung der kommunalen Gebühren als Standortfaktoren hinzuweisen. Auch kommunale Gebietskörperschaften befinden sich in einem Wettbewerb um Erhalt und Ansiedlung von Unternehmen auf ihrem Gebiet[11]. Neben verschiedenen Faktoren wie z. B. erschlossenen Gewerbegrundstücken und regionaler Verfügbarkeit hinreichend qualifizierter Arbeitskräfte spielen bei Unternehmensentscheidungen sowohl die Höhe der kommunalen Steuer- bzw. Hebesätze als auch die Höhe der unternehmensrelevanten Gebühren eine Rolle. Direkt angesprochen sind hier die Gebühren für Leistungen, welche Inputs des betrieblichen Produktionsprozesses darstellen, also Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung etc. Indirekt relevant sind aber auch Gebühren, die eine Kommune für Arbeitnehmerinnen attraktiv machen, d. h. Umfang und Preise des ÖPNV-Systems, Freizeiteinrichtungen und ihre Benutzungspreise etc.

Für die kommunalen Entscheidungsträger stellt sich das Optimierungsproblem, die verschiedenen wettbewerbsrelevanten Gebührensätze so festzulegen, daß auf dem Gemeindegebiet Unternehmen so viele Arbeitsplätze bereitstellen, daß die Ge-

[11] Zur kommunalen Konkurrenz zunächst um Bürgerinnen vgl. bereits *Tiebout* (1956).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meinde einen höheren Beschäftigungsstand aufweist als z. B. die Nachbargemeinden, zumindest aber einen politisch „zustimmungsfähigen“ Beschäftigungsstand. Wichtigster Parameter dürfte c. p. neben der absoluten Höhe der kommunalen Gebühren auch ihre relative Höhe im Vergleich zur Nachbargemeinde bzw. zu weiter entfernten Konkurrenzstandorten sein. Damit sind Gemeinden bei standortrelevanten Gebührensätzen nicht frei, sondern in gewisser Weise sogar vom Gebührenniveau der Konkurrenzstandorte abhängig. Diese Gebührensätze unterliegen deshalb aber nicht zwangsläufig einem kostensenkenden Wettbewerbsprozeß, denn es besteht die Möglichkeit, die Gebührensätze durch Fehlbedarfssubventionierung auf Kosten der lokalen Steuerzahlerinnen niedrig zu halten. Dennoch könnten vor diesem Hintergrund aus dem existierenden Wettbewerbsmechanismus eher Anreize für kostengünstige Produktionsprozesse entwickelt werden als in den Bereichen, wo Gebühren keine oder nur geringe Relevanz für den Standortwettbewerb haben.

III. Möglichkeiten der Nachfragesteuerung lokaler Güter durch Tarifgestaltung

Insbesondere unter dem Ziel kostengünstiger Bereitstellung kommunaler Leistungen enthalten Preisbildungsregeln für kommunale Unternehmen und Verwaltungen dennoch Hebel, die sich für eine Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Sektor nutzbar machen lassen. Die Mehrzahl der Leistungen, die spezifizierbar sind, d. h. sich im Prinzip ganz oder teilweise über Entgelte finanzieren lassen, weisen nämlich das Spezifikum auf, daß geringen Grenzkosten einer zusätzlichen Nutzung hohe Vorhaltekosten gegenüberstehen, weil insbesondere die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge allen Bürgerinnen gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen und nicht nur einer bestimmten begrenzten Zahl, die bereit ist, einen Monopolpreis zu entrichten. Da die Durchschnittskosten zu einem wesentlichen Teil von der Größe der vorzuhaltenden Kapazität bestimmt werden, was bei einer Grenzkostentarifierung auch den Subventionsbedarf bestimmt, hängt die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung in hohem Maße von den Kosten für die vorzuhaltende Kapazität ab. Exakt auf diese Probleme rekurrieren die inzwischen „klassischen“ Lösungen der Orientierung der Gebührensätze an langfristigen Grenzkosten, die Implementierung zweiteiliger Tarife, Ramsey-Preise oder Spitzenlasttarifen.

Zentrales Problem für konkrete Entscheidungssituationen dürften freilich selten die Grenzkosten oder die Preisbildungsregeln an sich darstellen. Vielmehr geht es regelmäßig darum, die optimale vorzuhaltende Kapazität zu bestimmen, welche die Fixkosten meistens über einen sehr langen Zeitraum determiniert. Bei einer Vorhaltung des Sättigungsangebotes, das bei vielen kommunalen Leistungen sogar vom Bundes- oder Landesgesetzgeber per Gesetz gefordert wird – siehe die Garantie für einen Kindergartenplatz –, entstehen u. U. extrem hohe Grenzkosten für die letzte anzubietende Einheit. Bei schwankenden Nachfragerzahlen – z. B. auch infolge der demographischen Entwicklung – entstehen Leerkosten, ggf. auch versunkene Ko-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sten zu Lasten der Steuerzahlerinnen, die ökonomisch nicht vertretbar sind. Vor diesem Hintergrund können Gebühren auch dazu dienen, die Nachfrage nach kommunal angebotenen oder gewährleisteten Leistungen und ihr Angebot derart zu beeinflussen, daß eine an den gesamtwirtschaftlichen Kostenbelastungen und an der preisabhängigen Nachfrage orientierte effiziente Angebotsmenge vorgehalten und produziert wird.

Zu unterscheiden sind hier zunächst zwei Fälle:

1. Die Kommune hat die Leistungskapazität selbst vorzuhalten und produziert die Leistung im Wesentlichen auch selbst. Es können auch wirtschaftliche Gründe dafür sprechen, daß anstelle mehrerer Produzenten nur einer, nämlich die Gebietskörperschaft selbst, das Leistungsangebot bereithält.

2. Die Kommune hat zwar ein ausreichendes Angebot zu gewährleisten, die eigentliche Produktion der Leistung kann aber auch von Dritten, d. h. privaten Unternehmen oder Wohlfahrtsverbänden etc., erbracht werden, wobei der Gemeinde eine Aufsichtspflicht oder ein Akkreditierungsrecht zukommt, um die Qualität der Leistung zu garantieren.

ad 1: Typisches Beispiel für diese Art spezifizierbarer kommunaler Leistungen sind die Feuerwehr, der Katastophenschutz und die Katasterverwaltung[12]. Im Extremfall des Feuerschutzes soll der „Ernstfall“ gar nicht eintreten, dennoch sind Kapazitäten für den Feuerschutz vorzuhalten, die auch bei größeren Bränden ein schnelles Löschen gewährleisten sowie ein Übergreifen des Brandes auf benachbarte Objekte verhindern. Würden die Kosten auf den Brandfall vollständig umgelegt, würde es sich sogar lohnen, gelegentlich Brandstiftung zu begehen, um die Höhe des einzelnen Schadensrisikos zu senken. Bei einer Absicherung der Brandschutzkosten über eine Versicherung wäre zwar der individuelle Fehlanreiz beseitigt, nicht indes der „absurde“ Effekt, daß mit wachsender Vorsicht der Bürgerinnen die Kosten für die noch nicht einmal unbedingt aus Fahrlässigkeit entstandenen Brandschutzkosten unverhältnismäßig steigen.

Senken ließen sich die Kosten des Brandschutzes, indem die Kosten für die vorzuhaltende Löschkapazität dadurch gesenkt werden, daß in der „Wartezeit“ andere Leistungen gegen Entgelt erbracht werden. In der Tat sieht man Feuerwehrkräfte auf diversen anderweitigen Veranstaltungen. Für alle Tätigkeiten könnten unschwer nicht nur grenzkostendeckende Gebühren erhoben, sondern sogar Beiträge zur Dekkung der Fixkosten erwirtschaftet werden. Weitere kommunale Arbeiten wie z. B. die Wartung der gemeindeeigenen Fahrzeuge könnten in den Wartezeiten von entsprechend ausgebildeten Feuerwehrleuten übernommen werden, wenn z. B. Feuerwehr und kommunaler Fuhrpark zusammengelegt würden. Es müßte allein gewähr-

[12] Die Katasterverwaltung, die häufig mit der Vermessungsverwaltung zusammen organisiert ist, ist in den kleineren Ländern nicht kommunale, sondern Landesaufgabe. An den Problemen sachgerechter Gebührentarifierung ändert dies allerdings wenig, zumal die Gebührenordnungen in diesen Bereichen regelmäßig durch Landesrecht vorgeschrieben sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leistet sein, daß die Feuerwehr im Schadensfall unverzüglich ihre eigentliche Aufgabe erfüllen könnte und keine Schäden an den liegengebliebenen Arbeiten entstehen können. Im Grunde könnte aber jede Tätigkeit der – mit weiteren operativen Arbeiten ausgelasteten – Feuerwehr mit einem Grenzkosten überdeckenden Entgelt belegt werden, welches vom jeweiligen Auftraggeber – privat oder öffentlich – zu entrichten wäre. Eine Privatisierung würde den Sachverhalt der Vorhaltekosten nicht ändern. Es wäre eher zu erwarten, daß ein privates Unternehmen zwar die Gewinne für sich einbehält, sämtliche Risiken indes auf die öffentliche Kasse abwälzt. Diese Lösung wäre für die Steuerzahlerin die cleverere. Eine Auslastung der „Wartekapazitäten" mit selbsterstellten Leistungen, die zwar von Privaten produziert, aber zugekauft werden müßten, stellt dann die wirtschaftlichere Lösung dar. Entsprechende interne oder externe Gebührenpreise sollten auch in diesem Zusammenhang die effiziente Nutzung der Ressourcen sicherstellen.

ad 2: Eine völlig andere Lösung bietet sich bei der kommunal einzulösenden Garantie für einen Kindergartenplatz an. Hier ist es nicht erforderlich, daß die Gemeinde alle erforderlichen Kindergartenplätze selbst vorhält. Im Gegenteil: In Anbetracht der selbst innerhalb weniger Jahre schwankenden Zahlen der Kinder im Kindergartenalter und der Probleme, Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst zu befristen, empfiehlt sich ein Zukauf von Kapazitäten für die Spitzenbelastung der geburtenstarken Jahrgänge. Darüber hinaus eröffnet die Tatsache, daß in einem Stadtgebiet mehrere Kindergartenstandorte vorgehalten werden müssen, die Möglichkeit, bis zu einem gewissen Grad Wettbewerb zwischen den Einrichtungen einzuführen.

Die Gebührengestaltung sollte deshalb so vorgenommen werden, daß sie einen vernünftigen Leistungswettbewerb fördert. Im Grunde reicht eine Vorschrift aus, die z. B. einheitliche Grundsätze für die Kalkulation der Gebühren jeder selbständigen Einheit (z. B. ein Diskriminierungsverbot, keine Tarifspreizungen) festlegt, damit der Preiswettbewerb insbesondere dann, wenn unausgelastete Kapazitäten vorhanden sind, nicht ruinös wird. Soziale Aspekte müssen in den Grundtarifen dann nicht berücksichtigt werden, wenn die entsprechenden Ziele durch andere Instrumente – z. B. einkommens- und familiengrößenabhängige Voucher aus dem Gemeindehaushalt (vgl. *Spiess/Wagner/Kreyenfeld,* 2000, S. 269 ff.) – erreicht werden können. Eine Akkreditierung von bestimmten Leistungsstandards genügenden Einrichtungen durch die Gemeinde – nicht nur für die Betriebserlaubnis, sondern auch zur Einlösung der Gutscheine – bleibt Gemeindeaufgabe. Eine Subventionierung allgemeiner Art zur Abgeltung externer Nutzen z. B. durch regelgebundene Zuschüsse aus dem Landeshaushalt bleibt von allen diesen Arrangements unberührt.

Als „Preisbildungsregel" empfiehlt sich hier, die langfristigen Grenzkosten einrichtungseinheitlichen Entgelten[13] zugrunde zu legen. Auf diese Weise kann ein

[13] Sofern hier die Möglichkeit besteht, verschiedene Nutzergruppen mit unterschiedlichen kurz- und langfristigen Grenzkosten zu unterscheiden, können auch unterschiedliche Tarife erhoben werden, welche aber ihrerseits jeweils die gleichen Bedingungen erfüllen müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preis-Leistungs-Wettbewerb eingerichtet werden, bei dem sich die Schaffung und Schließung von Grenzkapazitäten nach den Grenzkosten richtet. Kostengünstigere Angebote könnten sich direkt am Markt etablieren, ohne zunächst den langen und mühsamen Weg der Beantragung von Subventionen gehen zu müssen, welcher wiederum Voraussetzung dafür ist, daß sie überhaupt mit den anderen objektgeförderten Institutionen konkurrieren können.

Beide Fälle zeigen, daß auch mit Art und Umfang der Gebührenfinanzierung bzw. -tarifierung Fragen des Umfangs und der Organisation des kommunalen Leistungsangebots verbunden sind bzw. sein sollten. Denn eine Beteiligung der Nutznießer an den Gesamtkosten mindestens in Höhe der Grenzkosten zuzüglich eines Deckungsbeitrages für die Vorhalte- bzw. Fixkosten – was eine Gebühr ergibt, die sich an den langfristigen Grenzkosten orientiert – bezieht die Konsumentinnen durch ihr Nachfrageverhalten in die Entscheidung über Art und Umfang der jeweiligen kommunalen Güter direkt mit ein. Dieser Sachverhalt schützt die Entscheidungsträger zwar nicht vor Fehlentscheidungen hinsichtlich der vorzuhaltenden Kapazitäten z. B. bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für eine bestimmte Gemeindegröße. Es stehen ihnen allerdings über die Tarifgestaltung, durch wirtschaftlich sinnvolle Bündelungen der Aufgabenerfüllung sowie durch die Einführung von Wettbewerb, wo mehrere potentielle Produzenten agieren (können), auch Instrumente zur Verfügung, um eine gesamtwirtschaftlich effizientere Allokation der Ressourcen in und an der Peripherie des öffentlichen Sektors zu gewährleisten.

IV. Berücksichtigung externer Effekte bei der Gebührentarifierung

Vergleichsweise jüngeren Datums ist die Diskussion um die Berücksichtigung ökologischer Lenkungsziele bei der Tarifierung von Gebühren (vgl. bereits *Stüber,* 1984). Dahinter verbirgt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob nur die privaten Kosten der Produktion kommunaler Güter oder auch soziale Kosten und Erträge in die Kalkulationsgrundlagen einbezogen werden sollen. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ist die Antwort eindeutig: Hier sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten relevant (vgl. u. a. *Gawel,* 1995).

Im konkreten Einzelfall dürften sich die Dinge wieder einmal sehr viel schwieriger als im Modell darstellen. Externalitäten sind zwar ein hinreichender Grund für eine öffentliche Intervention zur Korrektur eines nicht wohlfahrtsoptimalen Marktergebnisses. Sie reichen indes allein kaum aus, um auch eine kommunale Produktion zu rechtfertigen. Treten allerdings andere Sachverhalte hinzu, die dazu führen, daß eine wettbewerbliche Marktlösung nicht zu befriedigenden Marktergebnissen führt – z. B. der Fall der sog. „natürlichen“ Monopole –, dann überlagern die Externalitäten die Regeln zur Gebührenkalkulation. D. h., zusätzlich zu den „normalen“ Gebührentarifen müssen soziale Kosten und Erträge ermittelt und analog zu Pigou-Steuern und -Subventionen bei privaten Produktionen bei der Tarifbildung berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht sachgerecht erscheint dabei die Vermischung von kommunaler Versorgungsaufgabe und Externalitäten innerhalb des Gebührentarifs. Die Internalisierungsaufgabe ist von der Versorgungsfunktion zu trennen, indem erstere – bzw. die daraus resultierenden budgetären Auswirkungen in Form von Steuermehraufkommen oder Subventionsvolumen – dem allgemeinen Kommunalhaushalt zuzurechnen ist, letztere mit der konkreten vollständigen oder teilweisen Finanzierung der Versorgungseinrichtung verbunden ist. Infolgedessen darf die Haushaltsstelle oder das kommunale Unternehmen, das z. B. die sozialen Kosten des Wasserverbrauchs in den Abgabepreis internalisiert, das entsprechende Gebührenmehraufkommen auch nicht als Betriebseinnahme verbuchen, sondern muß diesen „Ertrag" an den allgemeinen Haushalt abführen. Umgekehrt müssen soziale Erträge und das ihnen entsprechende Subventionsvolumen explizit ausgewiesen und den Betriebshaushalten zugeführt werden.

Auf diese Weise läßt sich im übrigen auch ein Aspekt des Principal-Agent-Problems kommunaler Unternehmen lösen, indem dem Unternehmen trotz seiner Stellung als lokales Monopol Rahmenbedingungen zugewiesen werden, unter denen das Management effiziente Entscheidungen im gesamtwirtschaftlichen Sinn treffen kann und auch über entsprechende Anreize dies zu tun, verfügt. Schließlich erhalten auch die Wählerinnen und Konsumentinnen der kommunalen Leistungen Transparenz bezüglich der verschiedenen Dimensionen des Preises des jeweiligen lokalen Guts. Sie können ihre Wahl- und Konsumentscheidungen unter diesen Bedingungen endlich an den volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten ausrichten.

Auf diese Weise entsteht eine neue Informations- und Rechtfertigungsdimension in den defizitären Gebührenhaushalten, indem für jedes einzelne lokale Gut der Umfang der gerechtfertigten und der „erwirtschafteten" Deckungsmittel anstelle des schieren Fehlbedarfs ausgewiesen wird. Es kann so auch vermieden werden, daß unwirtschaftliches Handeln der gebührenfinanzierten Einheiten mit dem Hinweis auf ökologische Ziele oder externe Erträge verdeckt wird. Die kommunalen Entscheidungsträger müssen ausweisen, welches das Mittel ihrer Wahl zur Internalisierung der externen Effekte ist und welches die budgetären Folgen sind.

V. Soziale Staffelung von Gebührentarifen

Vielfach wird gefordert, auch bei einer Gebührenfinanzierung von kommunalen Leistungen seien soziale Aspekte zu berücksichtigen. Gemeint ist damit, daß die Tarife eine soziale Staffelung aufweisen sollen, d. h. daß sie für Bezieher niedriger Einkommen oder Bürgerinnen mit Merkmalen, die mit geringerer Leistungsfähigkeit assoziiert werden (Kinderreiche, Schülerinnen, Studentinnen, Rentnerinnen), geringere Gebührensätze vorsehen[14]. Als besondere Variante allgemeiner Gebühren gibt es eine explizite Einkommensstaffelung auch bei Gebühren für Verwaltungslei-

[14] Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit vgl. *Helbig* (2000, S. 87 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stungen, die nach der Höhe des Einkommens (häufig nach Einkommensgruppen) erhoben werden, oder implizit, indem der Verkehrswert des Gegenstands eines Verwaltungsaktes als Bemessungsgrundlage herangezogen wird.

Diese Differenzierungen können durch unterschiedliche Nachfrageelastizitäten oder durch Unterschiede bei den kurz- oder langfristigen Grenzkosten gerechtfertigt sein; es können bei den unteren Einkommensgruppen auch verzerrte Präferenzen (z. B. durch besondere Risikoaversionen oder -wahrnehmungen) vorliegen. Dann sind die Gebührendifferenzierungen allokativ gerechtfertigt. Auch unter rein verteilungspolitischen Zielen können Gebührentarife derart gestaffelt werden. Mit diesen Sozialtarifen sind allerdings dann größere Verzerrungen und Wohlfahrtsverluste verbunden, wenn die kurzfristigen, aber auch wenn die langfristigen Grenzkosten nicht gedeckt sind. Diese speziellen Gebührensätze suggerieren dann „falsche" Knappheiten, die Nachfrage fällt zu hoch aus[15]. Im Zweifel sind größere als optimale Kapazitäten unter Bedingungen zeitlich schwankender Nachfrage vorzuhalten, was am Ende den Gebührensatz für alle oder nur die wohlhabenden Nutzerinnen und/oder den Fehlbedarf zu Lasten der Steuerzahlerinnen nach oben treibt.

Insbesondere aus der Perspektive der ökonomischen Theorie der Politik sollten aber über Gebührenhaushalte keine neuen, zusätzlichen Instrumente der *Um*verteilung geschaffen werden. Wenn die politischen Entscheidungsträgerinnen bei gebührenfinanzierten Leistungen verteilungspolitische Maßnahmen vornehmen wollen, dann empfiehlt es sich, die Summe der Entgeltausfälle aus den Sozialtarifen in voller Höhe aus dem allgemeinen Steuerhaushalt genauso zuzuführen, wie dies auch im Fall externer Erträge getan werden sollte. Denn nur wenn die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen, welche die Kosten ihrer spezifizierbaren Leistungen aus Gebühren bzw. Entgelten decken müssen, keine Möglichkeit haben, einen diffusen, d. h. Effizienzdefiziten oder politischen Preisen nicht eindeutig zurechenbaren Fehlbedarf gegenüber dem Kommunalhaushalt geltend zu machen, sondern ihren vertei-

[15] Zwar können bei bestehenden Kapazitäten gebührenfinanzierter Einheiten Sozialtarife, welche weniger wohlhabende Nutzerinnen überhaupt in einen nachfragerelevanten Bereich bringen, zusätzliche Deckungsbeiträge für ansonsten defizitäre Einrichtungen bewirken. Wenn allerdings keine besonderen meritorischen Argumente vorliegen, die rechtfertigen, daß diese Nutzergruppe das lokale öffentliche Gut zu subventionierten Preisen konsumieren kann, dann werden zu hohe Kapazitäten vorgehalten, d. h. Wohlfahrtsverluste infolge zu hoher Kapazitäten „produziert". Budgetmaximierende Bürokratinnen aber auch wählerstimmenmaximierende Politikerinnen können sich den Sachverhalt bei der Planung der Einrichtungen und bei Investitionsentscheidungen zunutze machen. Anders liegt der Fall bei Unteilbarkeiten, bei denen eine bestimmte Anzahl von Konsumentinnen in einer Gemeinde vorhanden sein muß, damit eine Einrichtung überhaupt zu „vertretbaren" Durchschnittskosten betrieben werden kann. Weniger wohlhabende Nutzerinnen, deren reduzierte Nutzungspreise zusätzliche Deckungsbeiträge bedeuten, würden hier das Defizit verkleinern. Es stellt sich aber die Frage, ob die Gemeinde in diesem Fall, d. h. wenn sie nicht über eine Einwohnerzahl verfügt, aus welcher heraus vertretbare, die langfristigen Grenzkosten deckende Tarife angesetzt werden können, diese Einrichtungen selbst vorhalten muß oder ob sie dann nicht verpflichtet werden kann, andere wirtschaftlichere Lösungen z. B. in Kooperation mit Nachbargemeinden zu finden, wenn sie die jeweiligen Leistungen ihren Bürgerinnen zukommen lassen will.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungspolitisch begründeten Zuschußbedarf legitimieren und exakt spezifizieren müssen, können sie als Betriebseinheit selbst rationale, verursachungsgerechte, „bestmögliche“ wirtschaftliche Entscheidungen treffen.

Eine besondere Variante der sozialen Gebührengestaltung stellen die bereits erwähnten einkommens- bzw. objektwertabhängigen Tarife bei den Verwaltungsgebühren dar. Sofern diese Bemessungsgrundlage als hinreichend zutreffender Maßstab der Kostenverursachung im Hinblick auf die in Anspruch genommenen Leistungen angesehen werden kann, so liegt lediglich eine Vereinfachung der Gebührenbemessung vor. Korrespondieren die zur jeweiligen Leistungserstellung verursachten Kosten aber nicht mit den Tarifstrukturen und liegen auch keine einkommensabhängigen Nutzenfunktionen vor, so handelt es sich im Grunde um keine Gebühr, sondern um eine verdeckte Steuer. Dies gilt um so mehr, wenn die Gebühren in bestimmten Tarifbereichen höherer Einkommensklassen oder Objektwerte die durchschnittlich für den Verwaltungsakt anfallenden Kosten übersteigen. Schon Haller klassifizierte diese Art von Gebührentarifen als nicht sachgerecht: „Weit über den Kosten der unmittelbaren Dienstleistungen liegende Gebühren dieser Art tragen den Charakter von Zwangsabgaben, deren Begründung völlig willkürlich ist“ (*Haller*, 1981, S. 26). Daß in diese Tarife i. a. R. degressive Elemente eingebaut werden, d. h. die Gebührenhöhe je Einheit der Bemessungsgrundlage langsam sinkt, verändert den Befund nicht: Hier liegen im Grunde verdeckte Steuern vor, zumal bei Anschluß- oder Benutzungszwang.

VI. Funktionen und Beurteilungskriterien kommunaler Gebührenbemessung

Faßt man die Betrachtungen zur kommunalen Gebührenpolitik aus normativ wohlfahrtsökonomischer Perspektive einer optimalen Nutzung knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen, aus der Sicht der politischen Entscheider, der „Bürokratinnen“ und Managerinnen sowie der kommunalen Nutzerinnen und schließlich aus der Perspektive der eher betriebswirtschaftlich orientierten optimalen Organisation eines Angebotes kommunaler Leistungen zusammen, so ergeben sich verschiedene Anforderungen bzw. Funktionen, deren Erfüllung im einzelnen überprüft werden kann.

Grossekettler (2000, S. 40 f.) arbeitet drei Funktionen heraus, die er bei einer Gebührenfinanzierung besser gewährleistet sieht als bei einer Steuerfinanzierung:

1. eine Informationsfunktion, weil Kosten und Leistungen öffentlicher Güter miteinander konfrontiert werden, mithin die Bürgerin ihre Präferenzen unter Kenntnis der Kosten artikulieren kann,
2. eine Motivationsfunktion, indem Bürgerinnen nicht mehr ein Maximum an öffentlichen Leistungen zum „Nulltarif“ anstreben, sondern Anreize „zur effektiven Kontrolle der Politiker“ erhalten, und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. eine Kompetenzverteilungsfunktion, weil die Verantwortlichkeit zur Einnahmenerwirtschaftung und Kostendeckung im Grunde nicht nur das „Prinzip der politischen Haftung“, sondern auch die bürokratische Haftung erhöht.

Als konkrete Ziele zur Gestaltung von Gebührentarifen und Beurteilungskriterien für praktizierte kommunale Gebührenpolitik sind diese drei Funktionen indes kaum verwendbar, weil sie zu wenig auf die möglichen Gestaltungsdimensionen und konkreten Problembereiche abstellen. Sie sind in der Tat mehr geeignet, die Alternative zur Steuerfinanzierung zu thematisieren. Die Funktionen von Grossekettler geben allerdings Anhaltspunkte dafür, welche Dimensionen der realen Welt kommunaler Gebührenpolitik zu beachten sind: Nicht nur Fragen nach dem optimalen „Tarif“ sind Gegenstand einer sachgerechten Gebührenpolitik, sondern auch Maßnahmen, Vorkehrungen und institutionelle Arrangements, welche es den Beteiligten am Prozeß der Produktion und des Konsums lokaler ganz oder teilweise gebührenfinanzierter kommunaler Leistungen (Bürgerinnen, d. h. Steuerzahlerinnen und Konsumentinnen der Leistungen, Politikerinnen und die „Managerinnen“ der produzierenden Einrichtungen) ermöglichen, über Art und Umfang eines sich am volkswirtschaftlichen Ressourcenverbrauch orientierenden vertretbaren Angebots kommunaler Leistungen zu entscheiden.

Unabdingbare Voraussetzungen, um dieses Ziel unter den üblichen Abstrichen realer Politik gegenüber dem wohlfahrtsökonomischen Optimalzustand zu erreichen, sind folgende:

1. Ausweis nicht nur der betriebswirtschaftlichen, sondern der volkswirtschaftlichen Kosten, die bei der Produktion der jeweiligen kommunalen Leistungen entstehen,
2. die Nutzung der Nachfrageelastizitäten zur Bestimmung eines auch aus volkswirtschaftlicher Sicht „optimalen“ kommunalen Güterangebots durch die Wahl eines an den Besonderheiten der jeweiligen Aufgabe orientierten, sachlich gerechtfertigten Gebührentarifs,
3. Transparenz bezüglich der allokativ begründeten Subventionen wie der quasilenkungssteuerlich begründeten Teile des Gebührenaufkommens sowie der verteilungspolitisch motivierten Abweichungen vom aus volkswirtschaftlicher Sicht bestimmten Gebührentarif; außerdem: die Zuführung der Subventionen aus dem allgemeinen Steueraufkommen bzw. die Abführung des Mehraufkommens an den Kommunalhaushalt,
4. das Vorliegen einer hinreichenden Zahl an Freiheitsgraden für die entscheidungsverantwortlichen Politikerinnen in den Gemeinden, um das den Präferenzen ihrer Bürgerinnen entsprechende lokale Güterangebot sowie Umfang und Struktur der kommunalen Gebühren zu bestimmen, und
5. das Vorliegen institutioneller Rahmenbedingungen und Bewirtschaftungsregeln der Gebührenhaushalte, die es den Managerinnen in den jeweiligen Einrichtungen ermöglichen, näherungsweise optimale Entscheidungen im Hinblick auf kostenminimale Produktionsfunktionen zu fällen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Praxis der kommunalen Gebührenkalkulation

Dieses Kapitel, das die Theorie mit der Praxis konfrontieren soll, ist angesichts der großen Probleme, umfassendes empirisches Material über den Untersuchungsbereich zu erhalten, als Versuch zu verstehen, wenigstens „einzukreisen", wie die Gemeinden tatsächlich im Bereich der Entgelteinnahmen des Verwaltungshaushaltes handeln. Informationen enthält hierzu einerseits das kommunale Gebührenrecht, das vom einschlägigen übergeordneten Recht des Bundes und der Länder bestimmt ist. Als empirische Basis wird in Abschnitt C. II der Haushalt der Stadt Speyer ausgewertet. Anschließend werden zentrale Probleme der kommunalen Gebührenpolitik anhand von Beispielen aus Speyer, aber auch aus Städten anderer Länder aufgearbeitet.

I. Rechtlicher Rahmen kommunaler Gebührenerhebung in Deutschland

1. Das „System" der Regulierung des kommunalen Gebührenrechts

Die Befassung mit kommunalen Gebühren ist zwangsläufig mit dem Studium von Rechtsvorschriften verbunden. Dies bereitet zwar im Regelfall wenig Vergnügen, ist aber unerläßlich, um die Determinanten des Handelns von Politik und Verwaltung zu erkennen und auch die durch rechtliche Regelungen verursachten Fehlsteuerungen des öffentlichen Sektors kritisch abzuhandeln.

Das Gebührenrecht im Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben ist in wesentlichen Teilen in den sog. Kommunalabgabengesetzen festgelegt. In dreizehn Flächenländern gibt es dreizehn zwar ähnliche, im Detail aber deutlich unterschiedliche Regelungen. Es wäre freilich ein Irrtum zu glauben, wenigstens die Länder könnten das Recht der kommunalen Gebühren auf ihrem Gebiet selbständig regeln. Grundlegendes mit Wirkung für den Bund und Bundesbehörden, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die „sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht ausführen" (§ 1 VwKostG), ist im Verwaltungskostengesetz des Bundes festgelegt. Auch alle Länder haben eigene *Allgemeine* Gebührengesetze sowie auch noch *Besondere*, die für die Gemeinden und Gemeindeverbände – sofern nicht in den Kommunalabgabengesetzen ausdrücklich auf sie verwiesen ist – dann verbindliches Recht enthalten, wenn sie in den aufgeführten Bereichen im übertragenen Wirkungsbereich tätig sind.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß eine Reihe von Vorschriften in praktisch allen „Gebührengesetzen" zu finden sind. Diese beziehen sich insbesondere auf die sachliche und persönliche Gebührenfreiheit. Danach sind u. a. „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte" (§ 7 Ziff. 1 VwKostG) gebührenfrei. Mit Ausnahme weniger Bundesbehörden können außerdem der Bund, die Län-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der, die Gemeinden und die Gemeindeverbände, soweit ihre Ausgaben aus öffentlichen Haushalten bestritten werden, Verwaltungsleistungen gebührenfrei in Anspruch nehmen (§ 8 VwKostG). Entsprechende Regelungen finden sich auch in allen Landesgebührengesetzen sowie in allen Kommunalabgabengesetzen. Des weiteren einheitlich sind auch die aus der Abgabenordnung stammenden Vorschriften über den Vollzug der Gebühren- und Abgabengesetze.

Auch die rechtliche Interpretation der teilweise recht karg gefaßten Vorschriften folgt großteils bundeseinheitlichen Vorstellungen. Ursache hierfür ist wie so oft, daß das Bundesverfassungsgericht einige Urteile zu den Grundsätzen der Gebührenfinanzierung gesprochen hat. Diese zusammen mit anderen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen finden ihren Niederschlag u. a. in den Erläuterungen zum Verwaltungskostengesetz (des Bundes) vom 23. Juni 1970, geändert durch die Einführung der Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976. Unter dem Stichwort „Gebührengrundsätze" werden Gebühren als Abgaben nach dem Äquivalenzprinzip klassifiziert. „Das Äquivalenzprinzip besagt, daß ein angemessenes Verhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der besonderen Leistung für den Empfänger bestehen müsse"[16]; anders ausgedrückt: Die Gebühren dürfen in keinem Mißverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen. „Die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Bemessung der Gebührensätze im Rahmen des Äquivalenzprinzips nötigt dazu, keine Gebühren vorzusehen, die den erforderlichen Verwaltungsaufwand unangemessen übersteigen oder unterschreiten." (*von Dreising*, 1999, S. 18). Neben dieser Grundvorschrift ergeben sich eine Vielzahl von weiteren unbestimmten Rechtsbegriffen und Bestimmungen, die u. a. untersagen, „Nebenwirkungen" mit der Gebühr anzustreben, aber auch ein „Abschreckungsverbot". Auch Sozialtarife im Rahmen von Verwaltungsgebühren sind nur „aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses" (§ 6 VwKostG) zulässig.

Über besondere Gestaltungsmöglichkeiten von Verwaltungsgebühren finden sich weder im Gesetz noch in den Erläuterungen ökonomisch begründete Angaben. Lediglich die drei zulässigen Gebührentypen werden aufgezählt: „a) Feste Sätze, b) Rahmensätze, mit einem Mindestsatz als unterer und einem Höchstsatz als oberer Grenze und c) Wertgebühren" (*von Dreising*, 1999, S. 19). Pauschgebühren sind als quer zu den drei anderen gelagerte vierte Gebührenart anzusehen. Hier wird die Möglichkeit eingeräumt, für gleichartige Verwaltungsleistungen nicht jeweils individuelle Gebührenberechnungen vorzunehmen, sondern einheitliche Gebührensätze festzulegen[17]. Es fällt aber hier wie in den meisten Gebührengesetzen sehr

[16] Bundesverwaltungsgericht (1961, S. 166).

[17] Im einzelnen heißt es u. a. dazu: Wenn Pauschgebühren „vorgesehen werden, ist bei der Bemessung der gegenüber der mehrfachen, jeweils neuen Gebührenfestsetzung geringere Umfang des Verwaltungsaufwandes zu berücksichtigen, d. h., die Pauschgebührensätze müssen niedriger bemessen sein, als das Aufkommen aus mehrfachen Gebührenfestsetzungen für entsprechende gleichartige Amtshandlungen wäre. Mehrfach ist weniger als vielfach, aber mehr als einmal und zweimal; mindestens dreimal." (*von Dreising*, 1999, S. 20).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwer, den ökonomischen Gehalt der Vorschriften überhaupt zu erschließen, so daß bei – durchaus wahrscheinlichen – Befunden von Defiziten der praktizierten kommunalen Gebührenpolitik aus finanzwissenschaftlicher Perspektive im Zweifel auch zu prüfen sein wird, wieviel Anteil daran auch die geronnene rechtliche Interpretation zum Gestaltungs- und Ermessensspielraum der Gesetzes-, Verordnungs- und Satzungsgeber hat.

2. Kommunales Abgabenrecht für Gebühren im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung

Für Gebühren im Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten bilden die Kommunalabgabengesetze den rechtlichen Rahmen. Sie unterscheiden mit Ausnahme von Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren. In den drei Ländern gelten aber für Verwaltungsgebühren der Gemeinden und Gemeindeverbände die Vorschriften des Landesgebührengesetzes. Insoweit gilt die Unterscheidung in die beiden grundlegenden kommunalen Gebührentypen in allen Ländern. Verwaltungsgebühren werden danach als Gegenleistungen für Amtshandlungen erhoben, Benutzungsgebühren für Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung. Erstere sind damit der Sphäre der Ordnungsverwaltung i. w. S. zuzurechnen, welche auf die Hoheitlichkeit des Staatshandelns abzielt; Beispiele sind Gebühren für Baugenehmigungen, für Personalausweise und Pässe, polizeiliche Führungszeugnisse u. v. m. Benutzungsgebühren gehören zum Bereich der sog. Leistungsverwaltung, welche die Leistungen der öffentlichen Hand zum Nutzen der Bürgerinnen betont. Hierzu gehören Gebühren für Leistungen der kommunalen Versorgungsinfrastruktur (Wasser, Abwasser, ÖPNV, Abfallbeseitung etc.) ebenso wie für die der Kultur- und Freizeiteinrichtungen bis hin zu Gebühren für die Feuerwehr und im Rahmen des kommunalen Bestattungswesens.

In Übersicht 1 sind die aus ökonomischer Perspektive bedeutenden Vorschriften der Kommunalabgabengesetze synoptisch zusammengestellt. Sie sind gesondert für Verwaltungs- und Benutzungsgebühren aufgestellt worden, da auch die Kommunalabgabengesetze diese Unterscheidung treffen.

a) Verwaltungsgebühren

Über Verwaltungsgebühren wird neben ihrer praktisch einheitlichen Definition in den Kommunalabgabengesetzen wenig ausgeführt. Sie sehen im Grunde lediglich vor, daß Gemeinden und Gemeindeverbände auch für Amtshandlungen in ihrem eigenen Wirkungsbereich Verwaltungsgebühren erheben können. Im übrigen wird auf die Vorschriften der jeweiligen Verwaltungskostengesetze der Länder verwiesen, die auch die Gebühren für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises regeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Synopse wichtiger Vorschriften der Kommunalabgabengesetze der Länder für den Bereich der kommunalen Gebühren

	Baden-Württemberg	*Bayern*	*Hessen*	*Niedersachsen*
Verwaltungsgebühren	für Amtshandlungen, die die Gemeinden auf Veranlassung und im Interesse einzelner vornehmen		für Amtshandlungen oder sonstige Verwaltungstätigkeiten, die die Gemeinden auf Veranlassung oder überwiegend im Interesse einzelner vornehmen: Gebührenverzeichnis!	für Amtshandlungen und sonstige Verwaltungstätigkeiten, wenn die Beteiligten hierzu Anlaß gegeben haben; von Erhebung ist abzusehen, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht
• Ansatzfähige Kosten	Verwaltungsaufwand; u. U. gesondert Auslagenersatz		durchschnittlicher Verwaltungsaufwand; Kosten entsprechen Veranschlagungen im Haushaltsplan	
• Verteilungsschlüssel	nach dem wirtschaftlichen oder sonstigen Interesse des Gebührenschuldners; auch: feste Sätze		unter Berücksichtigung des Interesses des Gebührenpflichtigen und nach dem Verwaltungsaufwand; i. d. R. Kostendeckungsprinzip	Aufwand der Verwaltung, Nutzen und das Interesse des Gebührenschuldners, Kostenüberdeckungsverbot
• Besonderheiten	Gebühren für Tätigkeit des Gutachterausschusses; ermittelter Wert; bei Sachverständigengutachten: nach Gesetz für die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen		u. a. hess. Verwaltungsgebührengesetz, Personenstandsgesetz, Gesetz über das Paßwesen	Nds. Verwaltungskostengesetz
Benutzungsgebühren		wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient	als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen	für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen
• Ansatzfähige Kosten	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; „angemessener Ertrag für Gebühren“ bei Versorgungseinrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; Kostenüberdeckungsverbot bei pflichtiger Benutzung	i. d. R. Kostendeckungsgebot; Kostenüberdeckungsverbot; Kosten für die laufende Verwaltung und Unterhaltung zzgl. Entgelte für Fremdleistungen	Kostendeckungsgebot; Kostenüberdekkungsverbot; niedrigere Gebühren bei öffentlichem Interesse; Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auch kalkulatorische Mieten, Wagnisse, Rückstellungen
• Kalkulatorische Abschreibungen	angemessene Abschreibungen	angemessene Abschreibungen (linear oder degressiv); nicht: Wiederbeschaffungskosten	angemessene Abschreibungen, i. d. R. linear, u. U. auch Wiederbeschaffungswert	angemessene Abschreibungen (linear); Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungswert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Baden-Württemberg	*Bayern*	*Hessen*	*Niedersachsen*
• Kalkulatorische Verzinsung	angemessene Verzinsung des eingesetzten (Rest-)Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen): einheitlicher Mischzinssatz	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen): Zinssatz auf halbe Kapitalsumme oder halber Zinssatz auf ganze Kapitalsumme	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen)	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen); Mischzinssatz; Halbverzinsungsregel unzulässig
• Verteilungsschlüssel/Tarif	entsprechend der Nutzung; ggf. sogar progressiv	nach Ausmaß der Nutzung; bei Wasser und Abwasser linear, ggf. degressiv; Grundgebühr zulässig, wenn Abrechnung nach tatsächlicher Nutzung noch möglich ist	Grad der Inanspruchnahme sowie Wirklichkeitsmaßstab, nur ausnahmsweise Wahrscheinlichkeitsmaßstab; Grundgebühr für die Kosten der Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung	nach Art und Umfang der Inanspruchnahme (Wirklichkeits-, ausnahmsweise Wahrscheinlichkeitsmaßstab); soziale Gesichtspunkte zugunsten bestimmter Gruppen von Gebührenpflichtigen, nicht für Einrichtungen mit Anschluß- und Benutzungszwang sowie Straßenreinigung; Grundgebühr zulässig
• Besonderheiten				Nds. Abfallgesetz: Überschuß bis zu 10 %
	Nordrhein-Westfalen	*Rheinland-Pfalz*	*Saarland*	*Schleswig-Holstein*
Verwaltungsgebühren	als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung		für die Inanspruchnahme einer besonderen Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung in Selbstverwaltungsangelegenheiten	für die Inanspruchnahme einer besonderen Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Behörden
• Ansatzfähige Kosten	voraussichtliche Ausgaben des Verwaltungszweigs, zzgl. Auslagen auch bei Gebührenbefreiung			zzgl. Auslagenersatz
• Verteilungsschlüssel	10–75 % der Gebühr bei Ablehnung oder Rücknahme		feste Sätze, Rahmensätze oder nach dem Wert des Gegenstandes; Gebührenermäßigung oder -befreiung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses	feste Sätze, auch Gebührenrahmen; 75 % der Gebühr bei Rücknahme oder Ablehnung; 50 % bei abgelehntem Widerspruch
• Besonderheiten			Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	Landesverwaltungsgesetz
Benutzungsgebühren	für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, die überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen	für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen oder Anlagen	für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen von einzelnen Personen oder Personengruppen	für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen mit Vorteil einzelner oder Gruppen von Personen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Nordrhein-Westfalen	*Rheinland-Pfalz*	*Saarland*	*Schleswig-Holstein*
• Ansatzfähige Kosten	Kostendeckungsgebot, Kostenüberdekkungsverbot; nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen; Kostenüberdeckungsverbot	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen; Kostendeckungsgebot; Kostenüberdekkungsverbot	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für laufende Verwaltung und Unterhaltung; Kostendeckungsprinzip; Kostenüberschreitungsverbot
• Kalkulatorische Abschreibungen	über die mutmaßliche Nutzungsdauer (linear); Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungswert	nach Anschaffungskosten bei Selbstverwaltung bzw. Anschluß- und Benutzungszwang	angemessene Abschreibungen nach der Nutzungsdauer	lineare Abschreibungen nach Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungswert
• Kalkulatorische Verzinsung	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen)	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen); auch: 1,6 % des Buchrestwertes	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen)	Verzinsung des aufgewandten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen) mit einheitlichem Zinssatz auf das gesamte Kapital
• Verteilungsschlüssel/Tarif	nach der Inanspruchnahme der Einrichtung; (Wirklichkeitsmaßstab, u. U. Wahrscheinlichkeitsmaßstab)	nach dem Umfang der Leistungen (Wirklichkeits-, u. U. auch Wahrscheinlichkeitsmaßstab), Anreize für umweltschonendes Verhalten	nach Art und Umfang der Leistungen (Wirklichkeits-, u. U. auch Wahrscheinlichkeitsmaßstab), Grundgebühr zulässig	nach tatsächlicher Nutzung, u. U. auch Wahrscheinlichkeitsmaßstab; Gebührenermäßigung oder -befreiung bei Nutzungspflicht und öffentlichem Interesse; Grundgebühr zulässig
Besonderheiten	Fähr-, Hafen- und Schleusengelder u.a. Verkehrsabgaben	bei Wasser und Abwasser Grenzwerte durch Ministerium des Innern für Höchstgebühren		Marktstandgeld
	Brandenburg	*Mecklenburg-Vorpommern*	*Sachsen*	*Sachsen-Anhalt*
Verwaltungsgebühren	als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung	Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung; im eigenen Wirkungskreis der Kommune nur, wenn Leistung beantragt oder veranlaßt ist		im eigenen Wirkungskreis als Gegenleistungen für Amtshandlungen, wenn die Beteiligten hierzu Anlaß geben; von Erhebung ist bei öffentlichem Interesse abzusehen
• Ansatzfähige Kosten	vorraussichtliche Ausgaben für den Verwaltungszweig (sollen nicht überstiegen werden) sowie Auslagen	vorraussichtliche Ausgaben für den Verwaltungszweig (sollen nicht überstiegen werden) sowie Auslagen		
• Verteilungsschlüssel	10–75 % der Gebühr bei Ablehnung oder Rücknahme	Ermäßigungen aus sozialen Gründen zulässig, soweit im öffentlichen Interesse geboten u. kein Anschluß- oder Benutzungszwang; 10–75 % der Gebühr bei Ablehnung oder Rücknahme		

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Brandenburg	*Mecklenburg-Vorpommern*	*Sachsen*	*Sachsen-Anhalt*
• Besonderheiten	bei Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Gebührengesetz Bb			Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
Benutzungsgebühren	für Inanspruchnahme von Einrichtungen oder Anlagen, wenn diese überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen	für Inanspruchnahme von Einrichtungen oder Anlagen, wenn diese überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen	für die Benutzung kommunaler Einrichtungen	für die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen
• Ansatzfähige Kosten	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; Kostenüberdeckungsverbot; i. d. R. Kostendeckungsgebot	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; Kostenüberdeckungsverbot; Ausnahme vom Kostendeckungsgebot bei öffentlichem Interesse	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; Kostenüberdeckungsverbot (Ausnahme: wirtschaftliche Unternehmen – angemessener Gewinn)	Kostenüberdeckungsverbot; Kostendekkungsgebot; niedrigeres Entgelt bei öffentlichem Interesse
• Kalkulatorische Abschreibungen	linear auf Anschaffungs- o. Herstellungskosten	linear auf Anschaffungs- oder Herstellungskosten	linear, Anschaffungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwert (abzüglich Zuschüsse Dritter mit Ausnahme von Kapitalzuschüssen, d. h. auch Beitragseinnahmen); Mehreinnahmen aus Wiederbeschaffungszeitwerten in Rücklage für Investitionen	linear von Anschaffungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwert
• Kalkulatorische Verzinsung	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen); Zinssatz zwischen langfristigem Soll- und Habenzins	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen); Zinsgutschrift für Wiederbeschaffungswert	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse u. Zuweisungen) Restwert- oder Durchschnittswertmethode; abzüglich Zinsen auf Rücklagen	angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals (ohne Beiträge u. Zuwendungen)
• Verteilungsschlüssel/Tarif	nach der Inanspruchnahme der Einrichtung (Wirklichkeitsmaßstab, u. U. Wahrscheinlichkeitsmaßstab); Grundgebühr zur Dekkung verbrauchsunabhängiger Kosten zulässig; Sozialtarife nur bei Einrichtungen mit sozialen Zwecken	nach der Inanspruchnahme der Einrichtung (Wirklichkeits-, u. U. Wahrscheinlichkeitsmaßstab); Ermäßigungen aus sozialen Gründen zulässig, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist u. kein Anschluß- oder Benutzungszwang; Grundgebühr zulässig	nach Ausmaß der Benutzung oder durchschnittlich verursachte Kosten; Grundgebühr für fixe Vorhaltekosten zulässig; Berücksichtigung umwelt- oder rohstoffschonender Lenkungsziele; sozial bedingte Ermäßigungen nicht zu Lasten anderer Nutzerinnen	nach Art und Umfang der Inanspruchnahme (Wirklichkeits-, u. U. Wahrscheinlichkeitsmaßstab); Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte bei öffentlichem Interesse; Grundgebühr zulässig; Anreize für umweltschonendes Verhalten
• Besonderheiten	Fähr-, Hafen- und Schleusengelder	besondere Gebühr für die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege u. Plätze für Messen, Märkte, Verkaufsstände u. a.; Sondernutzung		:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Thüringen
Verwaltungsgebühren	im eigenen Wirkungskreis Erhebung von Kosten (Verwaltungsgebühren und Auslagen) für Amtshandlungen, die auf Veranlassung und überwiegend im Interesse eines einzelnen vorgenommen werden
• Ansatzfähige Kosten	i. d. R. Deckung der Kosten des Verwaltungszweigs
• Verteilungsschlüssel	unter Berücksichtigung des Interesses des Gebührenpflichtigen u. nach dem Verwaltungsaufwand sowie Auslagen
• Besonderheiten	thüring. Verwaltungskostengesetz
Benutzungsgebühren	für die Benutzung kommunaler Einrichtungen und des kommunalen Eigentums, wenn überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienend
• Ansatzfähige Kosten	nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten; bei Benutzungszwang Kostenüberdeckungsverbot
• Kalkulatorische Abschreibungen	angemessene Abschreibungen von Anschaffungskosten oder Wiederbeschaffungswert
• Kalkulatorische Verzinsung	angemessene Verzinsung des Kapitals (ohne Beiträge, Zuschüsse u. Zuweisungen)
• Verteilungsschlüssel/Tarif	Grundgebühr zulässig; keine weiteren Angaben
• Besonderheiten	Wasser u. Abwasser: schonender und sparsamer Umgang; progressive o. degressive Tarife

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenstand der Erhebung von Verwaltungsgebühren sind regelmäßig Amtshandlungen, d. h. Verwaltungsleistungen mit „hoheitlichem“ Charakter, „die die Gemeinden auf Veranlassung oder überwiegend im Interesse einzelner vornehmen“.[18] Niedersachsen hat die Formulierung gewählt, „wenn die Beteiligten hierzu Anlaß gegeben haben“. In Schleswig-Holstein müssen die Gemeindebehörden eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – erbringen. D. h., Verwaltungsgebühren dürfen nicht für allgemeine Amtshandlungen der Gemeinden erhoben werden; diese werden aus dem allgemeinen Steuerhaushalt abgedeckt. Die kommunale Leistung ist vom begünstigten Bürger – aktiv oder passiv – veranlaßt oder wenigstens in seinem Interesse. Die Leistung muß aber dem Bereich der Ordnungsverwaltung zuzurechnen sein, in dem der Staat oder die Gemeinden ein besonderes Gewaltverhältnis gegenüber ihren Bürgerinnen ausüben.

Von Interesse aus ökonomischer Perspektive sind die Vorschriften über Art und Umfang der ansatzfähigen Kosten sowie die Regeln, nach denen die durch die Amtshandlungen Begünstigten belastet werden:

– Angelastet werden darf den Bürgerinnen der Verwaltungsaufwand sowie ein Auslagenersatz für bestimmte besondere Aufwendungen (Kopien, Telefonkosten etc.). Letzterer muß z. B. in Nordrhein-Westfalen auch dann erhoben werden, wenn ansonsten Gebührenbefreiung besteht.
  Als Verwaltungsaufwand werden in Hessen explizit die Veranschlagungen im Haushaltsplan bezeichnet. Diese Definition dürfte für alle Länder zutreffen, wobei darunter die kameralistischen Haushaltspositionen, sprich: Ausgabenansätze, nicht Verwaltungskosten zu verstehen sind.

– Einige Kommunalabgabengesetze bestimmen die Regeln für die Anlastung des Verwaltungsaufwandes nicht. Andere definieren als „Verteilungsschlüssel“ neben festen Sätzen und Gebührenrahmen den verursachten Verwaltungsaufwand[19], wobei auch das Kostendeckungsprinzip insgesamt (Hessen, Thüringen) sowie das Kostenüberdeckungsverbot (Niedersachsen) aufgeführt werden. Daneben sehen die Vorschriften aber auch Bemessungsgrundlagen „nach dem wirtschaftlichen oder sonstigen Interesse des Gebührenschuldners“ (Baden-Württemberg), „unter Berücksichtigung des Interesses des Gebührenpflichtigen“ (Hessen) oder den „Nutzen und das Interesse des Gebührenschuldners“ (Niedersachsen) vor. Im Saarland kann „eine Gebührenermäßigung oder -befreiung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses“ gewährt werden. D. h., in diesen Ländern sind die Gemeinden berechtigt, sogar verpflichtet, bei Verwaltungsgebühren einerseits dem Einkommen oder Objektwert folgend steigende Gebührentarife zu erlassen, andererseits aber auch Ermäßigungen und Befreiungen einzuräumen, wobei das allgemeine Sozialstaatsgebot auch Sozialtarife unter Billigkeit subsumieren läßt.

[18] Die als solche gekennzeichneten Wiedergaben in diesem Unterabschnitt sind den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen entnommen

[19] So Hessen, Niedersachsen und Thüringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Kommunale Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren dürfen von den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen erhoben werden. Die Kommunen sind hierzu in gewisser Weise sogar verpflichtet, indem von allen Landesgesetzgebern eine Hierarchie der Ausgabendeckungsmittel verfügt worden ist, nach der die kommunalen Ausgaben erst dann aus Erhöhungen der Realsteuerhebesätze und über Verschuldung finanziert werden dürfen, wenn die Gebührenerhebungsspielräume ausgeschöpft worden sind[20]. Im Einzelfall wird ein Land im Rahmen seiner Haushaltsaufsicht kaum überprüfen können, ob eine Gemeinde hier alle möglichen Einnahmequellen bei den Gebühren ausgeschöpft hat.

Vorschriften über die Gestaltung von Benutzungsgebühren finden sich in allen Kommunalabgabengesetzen. Die Gemeinden sind gehalten, Verwaltungsstellen, die sich zu mindestens 50 % über Benutzungsgebühren finanzieren, als sog. gebühren- oder kostenrechnende Einheiten auszuweisen. Sie unterliegen damit insofern besonderen haushaltsrechtlichen Vorschriften, als sie nicht nur Einnahmen und Ausgaben veranschlagen müssen, sondern auch kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen, obwohl diese der Systematik der Kameralistik wesensfremd sind, weil sie keine Ausgaben darstellen. Die Vorschriften dienen aber dazu, die Grundlagen der Berechnung der Benutzungsgebühren nicht nur für die Bürgerin, sondern gerade für den Gemeinderat, den Haushalts-„Gesetzgeber“, auszuweisen.

Daß Benutzungsgebühren auf der Grundlage von nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten kalkuliert werden müssen, ist in allen Ländern Vorschrift. Zwischen ihnen gibt es allerdings einige wichtige Unterschiede im Hinblick auf die Zulässigkeit verschiedener Abschreibungsmethoden, auf die Definition der Abschreibungsbasis sowie auf die davon abhängige Höhe der kalkulatorischen Verzinsung des gebundenen Restkapitals:

– In fast allen Ländern ist zur Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen nur die lineare Abschreibung über die Lebensdauer des Abschreibungsobjekts zulässig. Lediglich in Bayern dürfen degressive Abschreibungen vorgenommen werden.

– In den meisten Ländern besteht ein Wahlrecht, die kalkulatorischen Abschreibungen nach dem Anschaffungs- oder nach dem sog. Wiederbeschaffungs(zeit)wert vorzunehmen. Bei letzterem wird der Anschaffungswert bzw. der jeweilige Restwert des Anlagegutes um den Geldwertverlust bereinigt, d. h., konkret mit einem Faktor (1 + allgemeine oder spezifische Inflationsrate) multipliziert. Zweck dieser Maßnahme ist es, den Gebühren einen jeweiligen Wert für die Investitionsgüter zu Grunde zu legen, der eine Wiederbeschaffung in jeweiligen Preisen ermöglicht, da es kommunalen Unternehmen nicht erlaubt ist, Gewinne zu erwirtschaf-

[20] Vgl. z. B. § 76 Abs. 2 GO NW sowie allgemein *Kirchhof* (1991, Rdnr. 181).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten oder zum Zweck des allgemeinen Werterhalts Rücklagen zu bilden, aus denen der zum Substanzerhalt notwendige Investitionsmehraufwand bei Geldwertverlust aufgebracht werden könnte.

– Die kalkulatorische Verzinsung soll eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals bei der Gebührenkalkulation sicherstellen. Bei kalkulatorischen Abschreibungen vom Anschaffungswert wird ein „angemessener" Kapitalmarktzins angesetzt, bei Abschreibungen vom sog. Wiederbeschaffungswert muß dieser Kapitalmarktzins um die Inflationsrate reduziert werden. Es gibt in Bayern, wo die Abschreibung von den Wiederbeschaffungskosten verboten, aber eine degressive AfA zulässig ist, die Möglichkeit, den Zinssatz auf die halbe Kapitalsumme oder den halben Zinssatz auf die ganze Kapitalsumme zu berechnen. D. h., auch bei degressiver AfA wird die kalkulatorische Verzinsung immer wie bei linearer AfA berechnet. Zuschüsse und Zuweisungen Dritter bleiben in allen Ländern bei der Verzinsung des gebundenen Anlagekapitals außer Ansatz, wenn und soweit es Absicht der Zuwendungsgeber ist, die Leistungen der Einrichtung zu „verbilligen". Auch das durch Beitragseinnahmen finanzierte Kapital darf in der Gebührenkalkulation nicht verzinst werden.

Auch im Hinblick auf die Tarifbildungsregeln von Benutzungsgebühren enthalten die Kommunalabgabengesetze eine Vielzahl von Vorschriften:

– Es dominiert der Maßstab der Nutzung oder der Grad der Inanspruchnahme der Einrichtung. Mithin wird in erster Linie eine im betriebswirtschaftlichen Sinn kostenäquivalente Kalkulation der Gebühren gefordert. Hierzu soll der sog. Wirklichkeitsmaßstab herangezogen werden, nur ausnahmsweise, d. h. wenn die tatsächliche Inanspruchnahme der Einrichtung zu ermitteln ist, darf als Maßstab die wahrscheinliche Nutzung angewandt werden.

– Einige Kommunalabgabengesetze enthalten ein Kostendeckungsgebot (Hessen – i. d. R., Niedersachsen – bei öffentlichem Interesse, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Brandenburg – i. d. R., Mecklenburg-Vorpommern – außer bei öffentlichem Interesse, Sachsen-Anhalt – niedrigeres Entgelt bei öffentlichem Interesse). Praktisch alle Länder haben ein Kostenüberdekkungsverbot festgeschrieben, das z. T. aber konditioniert ist. So können in Baden-Württemberg Versorgungseinrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen „einen angemessenen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen" (§ 9 Abs. 2 Satz 2 KAG BW). Bayern kennt das Kostenüberdeckungsverbot nur bei pflichtiger Benutzung der Einrichtung. Sachsen schreibt kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen einen angemessenen Gewinn vor. In Niedersachsen darf das Gebührenaufkommen im Bereich der Abfallentsorgung die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Aufwendungen um bis zu 10 % übersteigen[21].

[21] Vgl. Ausführungsbestimmungen zum NKAG, zu § 5 Ziff. 4 in *Driehaus*, A 2 b, S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– In praktisch allen Kommunalabgabengesetzen sind Grundgebühren, d. h. zweiteilige Tarife für ausdrücklich zulässig erklärt; wo sie nicht erwähnt werden (z. B. Baden-Württemberg), sind sie aber auch nicht verboten. Die Grundgebühr ist in Hessen auf die Kosten der Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung beschränkt, in Brandenburg zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Kosten, in Sachsen für die Finanzierung der „fixen Vorhaltekosten".

– Wo verbrauchsabhängige Tarife erhoben werden (Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung), sind in zwei Ländern (Baden-Württemberg, Thüringen [dort beschränkt auf Wasser und Abwasser]) nicht nur lineare Tarife zulässig, sondern auch progressive. Bayern sieht degressive Tarife für Betriebe vor, die Sparvorkehrungen für ihren Wasserverbrauch treffen. Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt erlauben Anreize für umwelt- und rohstoffschonendes Verhalten im Rahmen von Gebührentarifen.

– In Rheinland-Pfalz schreibt das Innenministerium Höchstgebühren für Wasser und Abwasser vor.

– Gebührenermäßigungen aus sozialen Gründen sehen explizit die Kommunalabgabengesetze von zwei alten und vier neuen Ländern vor: Schleswig-Holstein beschränkt sie auf Fälle mit Nutzungspflicht und verlangt dabei ein öffentliches Interesse. Niedersachsen läßt sie allgemein zu, mit Ausnahme von Gebühren für Einrichtungen mit Anschluß- und Benutzungszwang sowie für die Straßenreinigung. Ähnlich ist die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern. Brandenburg beschränkt die Sozialtarife auf Einrichtungen mit sozialen Zwecken, Sachsen-Anhalt auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Sachsen schließlich schließt explizit nur aus, daß die Sozialtarife zu Lasten anderer Nutzerinnen finanziert werden.

Gebührenordnungen der sog. kostenrechnenden Einheiten, die sich zu mehr als der Hälfte über Gebühreneinnahmen finanzieren, unterliegen im übrigen der Haushaltsaufsicht des jeweiligen Landes. Dabei wird überprüft, ob die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes eingehalten werden, insbesondere auch, ob die kalkulatorischen Kosten regelkonform berechnet wurden. Die Gemeinden haben de facto bei der Festlegung der kalkulatorischen Verzinsung einen hohen Ermessensspielraum. Auch bei der Alternative, vom Anschaffungs- oder vom Wiederbeschaffungswert abzuschreiben, ergeben sich unterschiedlich hohe ansatzfähige Kosten, wobei i. d. R. der Wiederbeschaffungswert die höheren Kosten ausweist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Praxis kommunaler Gebührentarifierung am Beispiel des Haushalts der Stadt Speyer[22]

In Anbetracht der Tatsache, daß der Finanzstatistik nur unzureichende Informationen über Art und Ausmaß kommunaler Gebührenfinanzierung zu entnehmen sind, lassen sich empirische Analysen nur auf einzelne Haushalte begründen. Obwohl die Stadt Speyer keinen Anspruch auf Repräsentativität besitzt, eignen sich ihre Daten jedoch durchaus zum Herausarbeiten typischer Probleme.

Weder über den Haushalt noch aus anderen Quellen können vollständige Informationen über Art und Umfang der kommunalen Speyerer Entgelttarife gewonnen werden. Denn anders als in manchen anderen Kommunalabgabengesetzen gibt es in Rheinland-Pfalz kein Gebührenverzeichnis, das alle kommunalen Leistungen und ihre „Preise" enthält. Auch in der Kämmerei ist keine Auskunft darüber zu bekommen. Den Bürgerinnen wird zugemutet, sich die Gebühreninformationen in jedem Einzelfall selbst zu besorgen. In der Haushaltssatzung sind überdies nur wenige Gebühren enthalten: Marktgebühren für die beiden Wochenmärkte, Friedhofsgebühren, Kostenersatz und Gebühren für den Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr (vgl. *Färber,* 2000 b). Insbesondere die Gebührenordnungen der ausgelagerten Wirtschaftsbetriebe, deren Wirtschaftspläne als Anlage im Haushaltsplan enthalten sind und deren Kreditermächtigungen mit der Haushaltssatzung verabschiedet werden müssen, werden nicht mehr im Haushaltsplan ausgewiesen und auch nicht mehr jährlich von der Legislative mit ihm bewilligt. Ansonsten lassen sich aus dem Haushaltsplan und seinen Erläuterungen eine Reihe von haushaltswirtschaftlichen Informationen auch zur Gebührenpolitik herausfiltern.

Die Stadt Speyer ist eine kreisfreie Stadt in Rheinland-Pfalz mit knapp 50.000 Einwohnern. Mit DM 3582 lagen die bereinigten Bruttoausgaben je Einwohner 1996 um gut 12 % unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte, die Ausgaben des Verwaltungshaushalts mit DM 2987 sogar um gut 20 % unter dem entsprechenden Landesdurchschnitt (vgl. *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz,* 1998, S. 233 ff.). Das Defizit des Verwaltungshaushalts betrug im gleichen Jahr mit 13 Mio. DM knapp 10 % der Einnahmen des laufenden Budgets. Das Gesamtdefizit belief sich auf 14,5 Mio. DM.

Im Haushalt 2000 stehen Gesamtausgaben (inkl. kalkulatorische Ausgaben) in Höhe von 207,5 Mio. DM Gesamteinnahmen von 175,6 Mio. DM gegenüber. Der Verwaltungshaushalt weist mit Ausgaben in Höhe von 185,0 Mio. DM und Einnahmen in Höhe von 153,1 Mio. DM inzwischen einen Fehlbedarf von 31,9 Mio. DM aus. Nicht nur der Gesamthaushalt weist einen kontinuierlich sinkenden Einnahmendeckungsgrad auf. Daß der Verwaltungshaushalt inzwischen nur noch zu 83 % aus regulären Einnahmen gedeckt ist, ist als akutes Krisensymptom zu interpretieren.

[22] Alle Angaben – soweit nicht anders gekennzeichnet – sind den Haushaltsplänen 1999 und 2000 der Stadt Speyer entnommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Indikatoren zu den Gebührenhaushalten der Stadt Speyer nach Einzelplänen 1997–2000

Verwaltungshaushalt

	Gebühren u. ä.	Einnahmen des Verwaltungs-HH	Ausgaben des Verwaltungs-HH	Gebühren-deckungsgrad	Einnahmen-deckungsgrad
Einzelplan 0: Allgemeine Verwaltung					
1997	295.321	1.132.558	3.146.130	9,39 %	36,00 %
1998	309.434	1.165.194	5.309.984	5,83 %	21,94 %
1999	325.000	1.045.109	5.456.740	5,96 %	19,15 %
2000	301.000	984.320	5.409.555	5,56 %	18,20 %
Einzelplan 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung					
1997	1.859.499	3.314.583	7.318.599	25,41 %	45,29 %
1998	1.937.245	3.443.536	7.774.264	24,92 %	44,29 %
1999	1.751.450	3.734.310	8.768.570	19,97 %	42,59 %
2000	1.845.200	3.512.060	8.832.985	20,89 %	39,76 %
Einzelplan 2: Schulen					
1997	64.972	622.704	1.106.180	5,87 %	56,29 %
1998	41.380	594.759	1.108.722	3,73 %	53,64 %
1999	15.000	537.000	1.049.460	1,43 %	51,17 %
2000	13.500	533.500	1.056.130	1,28 %	50,51 %
Einzelplan 3: Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege					
1997	1.357.004	2.743.448	5.690.673	23,85 %	48,21 %
1998	1.424.119	3.011.499	6.254.678	22,77 %	48,15 %
1999	1.419.500	2.946.550	6.751.790	21,02 %	43,64 %
2000	1.353.500	2.543.050	6.185.620	21,88 %	41,11 %
Einzelplan 4: Soziale Sicherung					
1997	771.299	2.349.155	5.234.548	14,73 %	44,88 %
1998	883.826	2.513.496	5.402.741	16,36 %	46,52 %
1999	793.300	2.559.519	5.426.650	14,62 %	47,17 %
2000	871.500	2.665.670	5.397.900	16,15 %	49,38 %
Einzelplan 5: Gesundheit, Sport, Erholung					
1997	2.420	2.420	38.693	6,25 %	6,25 %
1998	1.970	2.070	250.089	0,79 %	0,83 %
1999	1.600	1.600	323.010	0,50 %	0,50 %
2000	3.900	3.900	314.150	1,24 %	1,24 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Gebühren u. ä.	Einnahmen des Verwaltungs-HH	Ausgaben des Verwaltungs-HH	Gebühren-deckungsgrad	Einnahmen-deckungsgrad
Einzelplan 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr					
1997	2.708.745	3.252.403	8.713.912	31,09 %	37,32 %
1998	2.685.045	3.003.688	8.558.619	31,37 %	35,10 %
1999	2.595.500	3.003.910	9.409.372	27,58 %	31,92 %
2000	2.688.500	3.067.610	9.418.280	28,55 %	32,57 %
Einzelplan 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung					
1997	2.073.101	2.209.612	3.238.878	64,01 %	68,22 %
1998	1.886.688	2.018.653	3.308.082	57,03 %	61,02 %
1999	2.090.560	2.223.040	3.824.110	54,67 %	58,13 %
2000	2.069.960	2.203.500	4.071.725	50,84 %	54,12 %
Einzelplan 8: Wirtsch. Unternehmen; Allg. Grund- und Sondervermögen (ohne Sonstiges Grundvermögen)					
1997	1.126.994	1.235.510	1.367.275	82,43 %	90,36 %
1998	1.113.899	1.127.881	1.749.193	63,68 %	64,48 %
1999	861.630	877.040	1.903.430	45,27 %	46,08 %
2000	762.100	777.650	1.833.075	41,57 %	42,42 %
Summe der untersuchten Kapitel					
1997	8.789.002	16.862.393	35.854.888	28,58 %	51,10 %
1998	10.316.239	16.913.409	39.716.918	29,23 %	45,86 %
1999	9.853.540	16.928.078	42.913.132	24,41 %	40,91 %
2000	9.909.160	16.291.260	42.519.420	24,74 %	39,76 %
Summe Verwaltungshaushalt					
1997	8192370	149300754	161327367	5,08 %	92,55 %
1998	8576104	143596954	166245051	5,16 %	86,38 %
1999	8394600	150212600	173948710	4,83 %	86,35 %
2000	8383800	153120595	185017168	4,53 %	82,76 %
Wirtschaftsunternehmen- Entsorgungsbetriebe Speyer					
Abfall					
1997	14.082.249	14.752.039	8.607.496	163,60 %	171,39 %
1998	12.087.804	11.288.021	7.950.002	152,05 %	141,99 %
1999	10.216.800	10.843.300	10.709.400	95,40 %	101,25 %
2000	9.419.200	10.245.700	11.706.400	80,46 %	87,52 %
Abwasser					
1997	13.207.538	15.898.963	15.165.374	87,09 %	104,84 %
1998	17.760.236	17.409.591	16.890.494	105,15 %	103,07 %
1999	16.084.100	16.095.100	18.835.352	85,39 %	85,45 %
2000	16.667.800	16.679.800	17.067.980	97,66 %	97,73 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Einnahmen aus Gebühren und Kostenbeiträgen sind unterdurchschnittlich gewachsen. Sie decken mit einem veranschlagten Aufkommen von 8,4 Mio. DM im Haushalt 2000 gerade noch 4,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Der Anteil der Gebühren und Kostenbeiträge an den Einnahmen ist nach einer vorübergehenden Erhöhung wieder auf das Niveau von 1997, auf 5,5 %, zurückgefallen. Speyer ist also auch auf dem Gebiet der Entgelteinnahmen nicht in der Lage, die Einnahmen der Entwicklung der Ausgaben anzupassen.

Auch in Speyer wird ein erheblicher Anteil der kommunalen Benutzungsgebühren nicht im Haushalt ausgewiesen. So enthalten die Wirtschaftspläne der großen Gebührenbereiche Abwasser sowie Abfall Leistungserlöse, d. h. überwiegend Gebühreneinnahmen in Höhe von 16,7 Mio. DM und 9,4 Mio. DM, die gut das Dreifache der Gebühreneinnahmen des offiziellen Verwaltungshaushaltes ausmachen. Die Bäder (ein Frei- und ein Hallenbad) sind vor einigen Jahren den Stadtwerken, der SWS GmbH, übertragen worden. Das Hallenbad wird mit jährlichen Zuschüssen in der Größenordnung von 850–900 Tsd. DM subventioniert, das Freibad ist im Haushaltsplan nicht mehr zu finden.

Da der Gebührenbegriff für die empirische Untersuchung weiter gefaßt wurde, d. h. neben Gebühren i. e. S. und Kostenbeiträgen im Verwaltungshaushalt auch Nutzungsentgelte sowie Mieten und Pachten für gemeindeeigene Immobilien u. ä. enthält, liegen die Gebühreneinnahmen der untersuchten Haushaltskapitel[23] um rd. 1,6 Mio. DM über den Angaben der Gruppierungsübersicht. Unter Herausnahme des Unterabschnitts 8810 (Sonstiges Grundvermögen) wird im Jahr 2000 ein durchschnittlicher „Gebühren"-Deckungsgrad von noch 24,7 % erreicht nach Werten von 28–29 % noch zwei Jahre zuvor.

In den Einzelplänen 0 (Allgemeine Verwaltung) und 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) dominieren die Verwaltungsgebühren. In Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) ragen zwar vom Volumen her die Benutzungsgebühren der Parkraumbewirtschaftung heraus[24], indes überwiegen hier die Kapitel mit Einnahmen aus Verwaltungsgebühren (Allg. Bauverwaltung, Orts- und Regionalplanung, Vermessung und vor allem Bauaufsicht). In den Einzelplänen 2 (Schulen) und 4 (Soziale Sicherheit, hier relevant: Kindertagesstätten und -horte) werden fast ausnahmslos Elternbeiträge vereinnahmt. Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) enthält überwiegend Benutzungsgebühren für Leistungen der Volkshoch- und der Musikschule etc. Eine Ausnahme bilden hier die Mieten eines Studentenwohnheims, das aber gerade verkauft wird. Den höchsten Gebührendeckungsgrad weisen

[23] Siehe im einzelnen, einschl. der Klassifikation nach der überwiegenden Gebührenart, *Färber* (2000 b).

[24] Einnahmen aus Bußgeldern, die die Gemeinden mit der Übertragung der Überwachung des ruhenden Verkehrs zu Gunsten ihrer Haushalte vereinnahmen dürfen, stellen – obwohl „gebührenpflichtige Verwarnungen" genannt – keine Gebühren dar, weil ihnen die Gegenleistung fehlt. Sie werden auch nicht bei der Parkraumbewirtschaftung veranschlagt, sondern in Kap. 1120 (Straßenverkehr) im Rahmen der Ordnungsverwaltung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Einzelpläne 7 und 8 auf. Bei den öffentlichen Einrichtungen (Einzelplan 7) fallen die Kostenüberdeckungen der Wochenmärkte (Verwaltungsgebühren) sowie der zumindest bis 1997 sehr hohe Kostendeckungsgrad des Bestattungswesens (Benutzungsgebühren) auf. Bei den Wirtschaftsunternehmen des Einzelplans 8, in dem Mieten und Pachten als Entgelteinnahmen dominieren, sind die durchgängig auftretenden, nicht gerade geringen Gebührenunterdeckungen bemerkenswert[25].

Nur die sog. kostenrechnenden Einheiten veranschlagen kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsungen z. B. für das in Immobilien und Anlagevermögen gebundene Kapital, alle anderen Kapitel nicht. Aufgrund neuer Vorschriften in der Gemeindehaushaltsverordnung von Rheinland-Pfalz müssen seit dem Haushalt 2000 auch solche Einrichtungen, die sich nur zum Teil aus Entgelteinnahmen finanzieren, kalkulatorische Abschreibungen sowie Fremd- und Eigenkapitalzinsen nachrichtlich ausweisen. Dies trifft im Haushalt der Stadt Speyer auf die Kindertagesstätten und -horte zu. Die kalkulatorischen Kosten werden allerdings nur ermittelt; sie sind ohne Auswirkung auf den Ausweis des Entgeltfinanzierungsgrades.

Seit kurzem werden – als Folge der Einführung des Neuen Steuerungsmodells auch in Speyer – bestimmte Leistungen, die einzelne Haushaltsstellen für andere erbringen, mit Verrechnungspreisen belegt. Die besonders gekennzeichneten Einnahmen- und korrespondierenden Ausgabentitel stellen zwar eine „Bilanzverlängerung“ auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen dar, ermöglichen es aber, die Inanspruchnahme von Leistungen anderer Verwaltungseinrichtungen in die Gebührenkalkulation mit einzubeziehen. So sind im Etat der Feuerwehr für das Haushaltsjahr 2000 „Einnahmen“ in Höhe von 26 900 DM als Erstattungen anderer Unterabschnitte verbucht[26], welche ihrerseits in diesen Haushaltskapiteln als „Ausgaben“ angesetzt sind.

Schließlich finden sich im Haushaltsplan zumindest nachrichtlich, d. h. ohne echte Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Titel, Informationen über Gebührenausfälle.

– Hier ist einerseits der Ausfall an Elternbeiträgen aufgrund von Gebührenermäßigungen und -befreiungen für Kinderbetreuungseinrichtungen der freien und der öffentlichen Träger zu nennen. Dieser war aufgrund neuer Rechtsregeln seit 1998 deutlich rückläufig, betrug aber immer noch fast 650 Tsd. DM. Bedauerlicherweise werden diese Berechnungen aber nicht auf die einzelne Einrichtung in deren Haushaltsplan oder auf die freien Träger bezogen ausgewiesen.

– Ebenfalls nachrichtlich und damit ohne Bewirtschaftungskonsequenzen deckt die Stadt ihre Subventionen bei gebühren- bzw. mietfreien oder -reduzierten Nutzun-

[25] Eine Ausnahme bildet das verpachtete Kellerrestaurant im Rathaus.

[26] U. a. für die Brandsicherheitswache bei den großen Volksfesten, für die Überwachung des zentralen Betriebshofs u. a. Etwas merkwürdig mutet allerdings der Beitrag von DM 100 aus dem Haushaltskapitel für die Wohn- und Geschäftsgebäude der Stadt Speyer an. Es soll zu Gunsten der Stadt Speyer angenommen werden, daß die Angaben vorläufige Ansätze sind, die im Rahmen des Haushaltsvollzuges nach der tatsächlichen Inanspruchnahme verrechnet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen der städtischen Sportstätten an Schulen sowie der Stadthalle auf[27]. Für die Sporthallen werden nicht nachvollziehbare Stundensätze veranschlagt, in denen ausdrücklich *keine* kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen enthalten sind, „da diese für Sporthallen und -plätze nicht ermittelt werden"[28]. Die hoch subventionierte Nutzung der städtischen Sportplätze wird pauschal mit 250 Tsd. DM veranschlagt, obwohl im angegebenen Unterabschnitt 5600 ungedeckte Ausgaben in Höhe von 310 Tsd. DM ausgewiesen sind.

– Bei der Vermietung der Stadthalle verzichtete die Stadt Speyer in den Jahren 1998 und 1999 auf Nutzungsentgelte in Höhe von 23.136,50 DM. Dieser Betrag nimmt sich angesichts des *Ausgaben*überschusses von insgesamt 765 Tsd. DM sehr bescheiden aus. Im Haushaltsjahr 2000 erwartet die Stadt allerdings eine Verdoppelung des Defizits, weil sie infolge der Haushaltsrechtsänderung nunmehr auch für die Stadthalle kalkulatorische Kosten veranschlagen muß. An ihrer Gebührentarifierung hat sie allerdings offensichtlich nichts verändert, denn es sind mit einer marginalen Abweichung die gleichen Einnahmen wie 1999 veranschlagt.

Auffällig sind außerdem Abweichungen des Gebührendeckungsgrades von Einrichtungen der Stadt Speyer gegenüber den vom Deutschen Städtetag angegebenen Durchschnittswerten einiger wichtiger Gebührenhaushalte, die allerdings nur für 1996 vorliegen (vgl. *Karrenberg/Münstermann,* 1998, S. 180):

– Beim Abwasser liegt Speyer im Beobachtungszeitraum 1997–2000 mit Werten von 85–105 % über dem durchschnittlichen Gebührendeckungsgrad der Städte in den alten Ländern, beim Abfall zunächst ebenfalls. Die hohen Gebührenüberdeckungen bei der Abfallentsorgung sind hier Resultat eines länger andauernden Verlustvortrages, der für Neuanlage und Erweiterung der Deponie fällig wurde, für die in der Zeit, in der die städtische Abfallentsorgung noch Regiebetrieb war, keine wirtschaftlichen Vorkehrungen getroffen worden waren. Für das Jahr 2000 wird ein Rückgang des Gebührendeckungsgrades auf 80 %, in etwa der Durchschnittswert in den Städten der alten Länder, erwartet.

– Die Kosten des Bestattungswesens werden nach 91 % im Jahr 1996 inzwischen noch zu ca. 78 % aus Gebühreneinnahmen gedeckt. Der gesamte Einnahmendeckungsgrad liegt auch nur bei ca. 82 %. Damit liegt Speyer beim Gebührenanteil knapp über, beim Einnahmendeckungsgrad unter den Durchschnittswerten der westdeutschen Städte.

– Bei der Straßenreinigung wird im Durchschnitt ein Gebührendeckungsgrad von etwa 57 % erreicht. Zusammen mit anderen Einnahmen ergibt das durchschnittlich Kostendeckungsgrade von über 70 %. In Speyer sind Straßenreinigung und Winterdienst keine kostenrechnenden Einheiten. Sie erzielen lediglich einen Ge-

[27] Vgl. Haushaltsplan der Stadt Speyer 2000: Vorbemerkungen zum Einzelplan 2 (Schulen), S. 08.203.

[28] Vgl. ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bührendeckungsgrad von 6,8–4,9 % mit abnehmender Tendenz[29]. Größter Ausgabenposten im Unterabschnitt sind Verrechnungspreise für Leistungen des Betriebshofs (Unterabschnitt 7710), die dort knapp 30 % der Erstattungen und 29 % aller Einnahmen in einem über die letzten Jahre insgesamt ausgeglichenen Haushalt unter Einschluß kalkulatorischer Kosten ausmachen. Es wäre schon erstaunlich, wenn der Betriebshof zu rd. 30 % allein für die Straßenreinigung tätig wäre. Insofern liegt der Verdacht „politischer" Verrechnungspreise nahe.

– Bäder weisen im Durchschnitt der westdeutschen Städte einen Gebührendekkungsgrad von knapp 20 % aus. Es werden weitere Einnahmen von noch einmal knapp gleicher Höhe erzielt. In Speyer sind diese Daten aus dem Haushalt nicht ermittelbar. Das Hallenbad hat einen jährlichen Zuschußbedarf von rd. 600 TDM. Das Freibad ist eine nicht bezuschußte Einrichtung der Stadtwerke.

– Kindertagesstätten sind überall hoch defizitär. Durch Gebühren und Elternbeiträge werden nur rd. 10 % der Kosten gedeckt. Mit übrigen Einnahmen, insbesondere Zuweisungen aus den Landeshaushalten und ggf. Spenden, wird ein Einnahmendeckungsgrad von rd. 40 % erreicht. In Speyer werden kalkulatorische Kosten nur nachrichtlich ausgewiesen. D. h., die erreichten Gebührendeckungsgrade von 9,3 % bis gut 20 % in den einzelnen Einrichtungen sind zu hoch ausgewiesen. Bei vier Kinderbetreuungsstätten erreicht Speyer den Durchschnittswert der anderen Städte, bei zweien liegt die Stadt sogar deutlich darüber. Bei einer Einrichtung, die den niedrigsten Gebührendeckungsgrad ausweist, liegt dies an besonderen Fördermitteln. Im übrigen beträgt der Zuschußbedarf der Stadt an die freien Träger aus eigenen Mitteln im Haushaltsjahr 2000 noch einmal rd. 6 Mio. DM gegenüber Gesamtausgaben für eigene Einrichtungen in Höhe von 5,5 Mio. DM und deren Zuschußbedarf in Höhe von 2,95 Mio. DM.

– Der Rettungsdienst ist in Speyer überkommunal organisiert und schlägt sich im Haushalt der Stadt Speyer nur mit einem Kostenbeitrag zur Notfallzentrale nieder.

– Musikschulen erreichen in den alten Ländern im Mittel einen Kostendeckungsgrad von rd. 28 %, einen Einnahmendeckungsgrad von ca. 40 %. In Speyer werden Gebührendeckungsgrade von 65–70 % und Einnahmendeckungsgrade in Höhe von 69–77 % erreicht.

– Auch die Volkshochschule erzielt höhere Deckungsbeiträge als üblich: Hier werden aus Gebühren zwischen 23 % und 29 % der Kosten gedeckt (Durchschnitt der alten Länder ca. 22 %), sonstige Einnahmen führen zu einem Gesamteinnahmendeckungsgrad von 85–73 % (gegenüber 53 %), wobei die abnehmende Tendenz hervorzuheben ist. Auffällig unter den sonstigen Einnahmen sind Erstattungen des Arbeitsamtes für Lehrgänge und Berufsausbildungen sowie Personalkostenzuschüsse.

[29] Der geringe Gebührendeckungsgrad ist Ursache dafür, daß keine „kostenrechnende Einheit" eingerichtet werden mußte. Da dies nicht nur in Rheinland-Pfalz so ist, gibt es auch kein hinreichendes Material, um bundesdurchschnittliche Gebührendeckungsgrade zu ermitteln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Theater werden im Durchschnitt zu 7–8 % aus Gebühreneinnahmen/Eintrittspreisen gedeckt. Obwohl Speyer kein eigenes Theater unterhält, sondern Veranstaltungen „zukauft“, wird kein höherer Gebührendeckungsgrad erreicht. Der Gesamtzuschußbedarf, der sonst im Mittel bei 70 % liegt, wurde noch 1997 in Speyer unterschritten. Inzwischen erreicht er aber die bemerkenswerte Höhe von mehr als 75 % der Ausgaben.

– Museen erreichten 1996 einen Gebührendeckungsgrad von knapp 7 %. Speyer ist am Historischen Museum der Pfalz als Träger zusammen mit dem Land beteiligt. Sein Haushalt weist nur einen Zuschußbedarf aus. Das Historische Museum der Pfalz ist allerdings als eines mit der besten „Ertragslage“ infolge attraktiver Ausstellungen berühmt geworden.

– Die Stadtbücherei erreicht in Speyer mit Gebühren- und minimal darüberliegenden Einnahmendeckungsgraden von ansteigend 5–7 % bessere Werte als der Durchschnitt der anderen Städte.

Insbesondere angesichts der stagnierenden Entgelteinnahmen bei steigenden Kosten auch der gebührenfinanzierten Einrichtungen erscheint die zurückhaltende Politik der Stadt Speyer in Sachen Gebühren zumindest auf den ersten Blick nicht ganz nachvollziehbar. Gegenüber dem Voranschlag haben sich aber bei den Ist-Zahlen im Haushaltsvollzug an einigen Stellen bemerkenswerte Mehreinnahmen ergeben (so z. B. bei den Elternbeiträgen für Jugendfreizeiten oder bei Eintrittspreisen von kulturellen Veranstaltungen), so daß die niedrigen Werte in den Haushaltsansätzen für 1999 und 2000 möglicherweise auch dem haushälterischen Vorsichtsmotiv entspringen könnten. Ob ein Zusammenhang dieser Werte mit der Umstellung des Speyerer Haushaltswesens auf das Neue Steuerungsmodell besteht, wird noch zu untersuchen sein.

III. Probleme kommunaler Gebührenpolitik – unter Bezug auf Daten des Haushaltes der Stadt Speyer

Die vor allem rechtswissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Literatur sowie die Dokumentationen der kommunalen Spitzenverbände weisen auf bemerkenswerte Entwicklungen, aber auch auf eine ganze Reihe von Problemen im Bereich kommunaler Gebühren hin. Diese werden im folgenden auch anhand der Beispiele der Stadt Speyer abgehandelt.

1. Die Einführung von Wettbewerb im Bereich der Stromversorgung und des ÖPNV

Die wohl bemerkenswerteste Entwicklung hat zunächst wenig spektakulär, nunmehr aber zunehmend auch in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rückend, in zwei nahezu als klassisch zu bezeichnenden Bereichen „kommunaler Monopole“

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stattgefunden. Richtlinien zum Art. 86 EGV (Ex-Art. 90 EWGV) zwingen die europäischen Mitgliedstaaten, auch öffentliche Unternehmen einem Wettbewerbsregime zu unterwerfen. Seit 1.1.1996 ist eine Neuordnung des ÖPNV in Kraft, welche nicht nur die Regionalisierung der Bahn, sondern auch neue institutionelle Regeln für die kommunale Aufgabenerfüllung umfaßt. Die kürzliche Öffnung der Strommärkte hat damit einen Bereich traditioneller kommunaler Betätigung und schon immer „preisähnlicher" Entgeltfinanzierung kommunaler Unternehmen unter einen starken Veränderungsdruck gestellt.

Neben institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen, welche zwar nach wie vor insbesondere die Aufgabe der Gewährleistung eines ÖPNV-Angebots den Kommunen übertragen, aber den Betrieb von der Aufgabe trennen und eine wettbewerbliche Ausschreibung aller Linien vorsehen, besteht die wohl größte Änderung auch für die Preispolitik der Kommune in der Beendigung der Quersubventionierung. In der Vergangenheit hatten sich verselbständigte kommunale Unternehmen, meist unter der Bezeichnung Stadtwerke gebildet, die neben der Gewinn erwirtschaftenden Stromversorgung häufig gerade den defizitären ÖPNV unter einem aus dem Haushalt der Stadt ausgelagerten Dach vereinigten und die Überschüsse aus dem einen zur Deckung der Defizite aus dem anderen verwendeten.

Konzessionsabgaben und oftmals auch noch Gewinnabführungen stellten für den kommunalen Haushalt wichtige Einnahmen dar, die allerdings unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als hochgradig kritisch anzusehen waren und sind: Die Gewinne stammen aus einem Monopol, welches bei seiner Preisgestaltung Renten abschöpft, die ihrerseits keine Legitimation besitzen, zur Finanzierung allgemeiner kommunaler Aufgaben verwendet zu werden. Es kann zwar an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden, ob die allokativen Verzerrungen und Wohlfahrtsverluste aus der Realisierung von Monopolpreisen größer sind als die einer alternativen Steuerfinanzierung[30]. Die Verteilungswirkungen dürften sich allerdings signifikant unterscheiden, werden indes nicht ausgewiesen. Zudem wird die Entscheidung der Wählerinnen über Art und Umfang des kommunalen Leistungsangebots systematisch verzerrt, zumal wenn ihnen die Preisüberdeckung beim Strom nicht bekannt oder bewußt ist.

Diesen politisch günstigen Sachverhalt haben sich in der jüngeren Vergangenheit zudem die deutschen Gemeinden zu Nutze gemacht, indem sie in den Querverbund von Stadtwerken nicht nur den defizitären ÖPNV eingestellt haben, sondern – wie auch Speyer – weitere defizitäre Einrichtungen, so z. B. die kommunalen Schwimmbäder. Obwohl auch in Speyer ein quantitativ beachtlicher Zuschuß aus dem kommunalen Haushalt gezahlt wird, ist dennoch nicht transparent, wie hoch der tatsächliche Zuschußbedarf ist. Der dem Haushaltsplan von Speyer beigefügte Wirtschaftsplan der Stadtwerke GmbH enthält keine Aufschlüsselungen über die Betriebsbereiche.

[30] Grundsätzlich ist das Ausmaß interner Subventionierung weitgehend unbekannt; vgl. *Knieps* (1987, S. 268 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Forderung kommen die Stadtwerke indes in anderen Städten inzwischen nach. Der Geschäftsbericht der Stadtwerke Mainz z. B. weist für die verschiedenen Geschäftssparten Erlöse, erhaltene Zuschüsse und Aufwendungen getrennt aus (vgl. *Stadtwerke Mainz*, 1999). Die Defizite der Verkehrsbetriebe (36,4 Mio. DM) zuzüglich der darauf entfallenden Gemeinkostenanteile (insgesamt 59,9 Mio. DM) werden durch Überschüsse der Versorgungsbetriebe (135 Mio. DM) gedeckt. Insgesamt erwirtschafteten die Mainzer Stadtwerke 1998 einen Überschuß in Höhe von 22,5 Mio. DM (vgl. ebenda).

Das Defizit der Verkehrsbetriebe muß in Zukunft durch explizite Zuschüsse aus dem städtischen Haushalt gedeckt werden. Es ist geplant, zur Erhöhung der Transparenz die Verkehrsbetriebe in eine eigene Tochterunternehmung der Stadtwerke auszugliedern (vgl. *Boillot,* 2000, S. 34 ff.). Im Gegenzug verlangen die Stadtwerke, daß aus ihrem Haushalt nicht mehr Aufwendungen finanziert werden, die der allgemeinen Verkehrsinfrastruktur zuzurechnen sind (z. B. Ampelanlagen für Busse und Bahnen, Planung, Bau und Unterhaltung der einschlägigen Verkehrsinfrastruktur) (vgl. ebenda, S. 37).

Die Bedingung, daß in Zukunft auch ÖPNV-Betriebe ihre sog. Eigenwirtschaftlichkeit nachweisen müssen, wird Folgen für die Beförderungstarife und das Leistungsangebot haben. Einerseits steht zu erwarten, daß die Betriebe von der Kostenseite unter Effizienzdruck geraten werden. Andererseits wird der Zuschußbedarf für bestimmte Versorgungsleistungen (z. B. in periphere Gebiete und in zeitlichen Randlagen) explizit bestimmt und muß von den politisch Verantwortlichen entschieden werden. Probleme dürften weiterhin einige aus ökonomischer Perspektive regelrecht absurd anmutende Preisvorschriften z. B. im Bereich der Schülerbeförderung sein (vgl. *Grünendieck,* 1999, S. 146 ff.). Ebenso bleibt ungeklärt, aus welchem Haushalt die Defizite gedeckt werden müssen, die aufgrund bundes- und landesrechtlicher Tarifausnahmebestimmungen entstehen. Nach derzeitiger Rechtslage ist auch dieses kommunale „Aufgabe".

2. *Intransparenz kommunaler Gebührentarife*

Die Aktivierung des Preismechanismus zum Zwecke der Bestimmung eines volkswirtschaftlich vertretbaren kommunalen Güterangebots setzt u. a. Transparenz bezüglich der Leistungen und Preise bei den Nachfragern voraus. Die Kenntnisse sind aber auch Voraussetzung dafür, daß die Wählerinnen ihre Präferenzen für ein konkretes Angebot kommunaler Leistungen unter Einschluß der Finanzierungsfolgen bei Steuern wie bei Gebühren rational artikulieren können. Insofern kommt einer umfassenden Transparenz bezüglich der kommunalen Gebührentarife eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Obwohl in einigen Ländern kommunale Gebührenverzeichnisse vorgeschrieben sind, wird die Bürgerin in anderen Ländern im wesentlichen über die Entgelte für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommunale Leistungen im Unklaren gehalten. In Speyer war über die Kämmerei keine Auskunft über Gebührentarife zu bekommen. Informationen sind nur über die einzelnen Fachabteilungen zu erhalten. Andere Tarife, insbesondere der landesrechtlich regulierten Verwaltungsgebühren, lassen sich nur nach intensivem Studium mehrbändiger Loseblattsammlungen ermitteln. Nur wenige Preisinformation wie die Eintrittspreise für die städtischen Schwimmbäder sind inzwischen über das Internet erfahrbar. Einige wenige Bürgerinnen dürften auch wissen, daß sie z. B. die Tarife für Bestattungsleistungen auch dem Haushaltsplan entnehmen können (vgl. *Färber*, 2000 b, Abb. A 2).

Angesichts dieser Desinformation der Bürgerinnen ist anzunehmen, daß möglicherweise seitens der Kommunalpolitik und möglicherweise auch seitens der Verwaltung kein Interesse daran besteht, die Bürgerinnen umfassend über das lokale Leistungsangebot sowie über Art und Umfang seiner Entgeltfinanzierung zu informieren. Denn niemand würde z. B. die Stadt Speyer daran hindern, einschlägige Informationen ins Internet einzustellen oder im neuen Bürgerbüro zu verteilen.

Zur Attrahierung von Nachfrage für diese kommunalen Leistungen reicht es im Einzelfall nämlich aus Sicht der kommunalen Anbieter völlig aus, Gebühren zu erheben, die bei vergleichbaren Leistungen, welche wie z. B. Musikunterricht oder Sportanlagen auch privat angeboten werden (können), signifikant niedriger als die privaten Entgelte liegen. Insofern können teilweise gebührenfinanzierte Haushalte, d. h. solche, die eigene Entgelteinnahmen „erwirtschaften“ können, aber ihren Fehlbedarf in jedem Fall aus allgemeinen Haushaltsmitteln decken, ihr Budgetvolumen strategisch maximieren gegenüber den Fällen, in denen die Finanzierung über eine Grenzsteueranpassung kommunaler Steuern oder – wie in Deutschland üblich – aus einem quasi feststehenden Einnahmevolumen fremdbestimmter Steuern und Finanzausgleichsmittel erfolgen müßte. Vor diesem Hintergrund stellen die von den Gemeinden bestimmbaren Gebührentarife bei weitgehender Intransparenz des gesamten Gebührenbudgets wichtige Mittel im Kampf um die Wiederwahl dar, zumal diese Optimierungsmittel den Kontrahentinnen von der Opposition nicht zur Verfügung stehen. Weiterhin ist der mangelhaften Information der Bürgerinnen im Bereich kommunaler Gebühren auch der Vorwurf von verzerrten Chancen im Wahlkampf zu machen, da den Wählerinnen nicht bewußt ist, daß sie in der Summe mehr Steuern und Gebühren bezahlen, als sie es nach rationaler Abwägung der Leistungen und ihrer Steuer- und Gebührenpreise zu akzeptieren bereit wären.

3. Nicht sachgerechter Ausweis des Ressourcenverbrauchs

Sachgerechte Preisbildung kommunaler Gebühren setzt voraus, daß die Kosten, die für die Produktion einer Leistung entstehen, nach Umfang und Struktur bekannt sind. Die im Verwaltungshaushalt veranschlagten (nicht kalkulatorischen) Ausgaben decken nur einen Teil der Kosten und nicht einmal die kurzfristigen Grenzkosten ab, d. h., auf der Basis der Veranschlagungen des Verwaltungshaushaltes lassen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich keine korrekten Grenzkostentarifierungen ermitteln. Insbesondere fehlen alle Kostenbestandteile, die als Ausgaben

– in vergangenen Haushalten verbucht waren (kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Mieten),
– in zentralen Haushalten veranschlagt sind bzw. den Ressourcenverbrauch alternativer Verwendungen indizieren (kalkulatorische Zinsen, kalkulatorische Mieten/ Mietnebenkosten),
– in Form innerbetrieblicher Leistungen aus anderen Haushaltsstellen bezogen werden und dort etatisiert sind („Verrechnungspreise" für den Leistungsbezug).

Das Problem des nicht sachgerechten Ausweises von Personalkosten insbesondere bei Beamtenstellen ist im kommunalen Bereich nur bei den größeren Städten gegeben, weil diese keine Beiträge an Pensionskassen abführen[31].

Kalkulatorische Kosten kennt das kommunale Haushaltsrecht seit seiner Reform von 1974, allerdings nur für die sog. kostenrechnenden Einrichtungen. Bemerkenswert ist, daß in Rheinland-Pfalz für immer mehr Unterabschnitte auch kalkulatorische Kosten als Haushaltstitel oder wenigstens nachrichtlich ausgewiesen werden müssen. Alle anderen Unterabschnitte des Kommunalhaushalts veranschlagen allerdings nach wie vor kameralistisch. Insofern gehen Gebührenkalkulationen der nicht kostenrechnenden Einrichtungen von unsachgerecht ermittelten Kostenansätzen aus. Abhilfe ließe sich hier durch die Einführung von umfassenden Kosten- und Leistungsrechnungen schaffen. Einige Kommunen haben diesbezüglich bereits größere Fortschritte gemacht. Umfassende Evaluierungen liegen indes noch nicht vor, erst recht keine für mögliche Veränderungen bei der Gebührenkalkulation, so daß insbesondere mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Schwerpunkte der einschlägigen Reformmaßnahmen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive Skepsis angebracht ist.

Probleme gibt es durchgängig außerdem beim Ansatz kalkulatorischer Mieten[32] bzw. von Mieten in Form von internen Verrechnungspreisen. In fast allen Unterabschnitten des kommunalen Haushalts wird nach wie vor unterstellt, die Kosten der Raumnutzung seien gleich Null. Lediglich dort, wo Räume angemietet werden oder wo auch die Räume der Verwaltung von kalkulatorischer Abschreibung und Verzinsung erfaßt sind, werden Kosten der Raumnutzung nach den einschlägigen Regeln auch in die Gebührenkalkulation einbezogen. Ansonsten werden die Ausgaben auch der kommunalen Verwaltungsgebäude im Unterabschnitt 8800 sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt veranschlagt. Kalkulatorische Abschrei-

[31] Im Haushalt der Stadt Speyer sind für 1998 Beiträge zur Beamtenversorgung(skasse) in Höhe von 48,7 % ausgewiesen. Für die Jahre 1999 und 2000 liegen den Veranschlagungen Beitragssätze in Höhe von 51,5 % und 49,4 % zu Grunde (vgl. *Stadt Speyer*, 2000, S. 11.003).

[32] Lediglich das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz sieht bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren ausdrücklich kalkulatorische Mieten vor (vgl. Übers. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bungen und Zinsen werden dort zwar angesetzt. Eine Verrechnung der Raumkosten, z. B. von internen Mieteinnahmen, ähnlich wie die Kosten des zentralen Betriebshofs inzwischen – mit mehr oder weniger nachvollziehbaren Verteilungsschlüsseln – praktisch vollständig aus internen Verrechnungen gedeckt werden, findet nicht statt.

Umstritten sind auch die Berechnungsgrundlagen für die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen[33]:

1. Nachdem ein Urteil des OVG Münster 1994 klargestellt hatte, daß „Abschreibungen unter einem Restwert von Null" nicht zulässig seien (vgl. *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen,* 1994, S. 432), wird weiterhin die Angemessenheit der Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert angezweifelt[34]. Die Argumente der Gegner beziehen sich auf das Kostenüberdeckungsverbot, was einen Schutz der Gebührenzahlerinnen vor über dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch (= betriebswirtschaftlich berechnete Vollkosten) liegenden Gebührensätzen darstellen soll. Da sowohl der allgemeine Kaufkraftverlust des Geldes (Inflationsrate) als auch spezielle Preissteigerungen einschließlich technischer Neuerungen erfaßt werden können und dürfen, eröffnet sich hier ein erheblicher Spielraum für verdeckte Rücklagenbildungen, deren Zinserträge nicht unbedingt zu Gunsten der Gebührenzahlerinnen verwendet werden müssen.

2. Nicht unproblematisch sind auch die Regeln zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. I. d. R. müssen für den Restwert des fremdfinanzierten Anlagevermögens die tatsächlichen Zinssätze eingesetzt werden, für die eigenfinanzierten Anteile soll ein angemessener Marktzinssatz verwendet werden. Im Einzelfall dürfte es allerdings schwierig sein, die verschiedenen Fremdkapitalzinssätze der Kommunalschuld auf die verschiedenen kostenrechnenden Einheiten aufzuteilen, zumal beim Kommunalkredit schon lange nicht mehr das Einzeldeckungs-, sondern nur noch das Gesamtdeckungsprinzip gilt. Wer entscheidet dann, welche Investitionen in kostenrechnenden Einheiten fremdfinanziert, welche aus Eigenmitteln oder aus (allgemeinen) Zuweisungen finanziert werden? Werden z. B. in einem Haushaltsjahr nur die Investitionen der kostenrechnenden Einheiten über den Kapitalmarkt finanziert, die der Verwaltungseinheiten aber aus Eigenmitteln? Wie hoch ist außerdem der Zinssatz für das eingesetzte Eigenkapital anzusetzen? Dem Vernehmen nach gewährt hier die Kommunalaufsicht den Gemeinden bemerkenswerte Ermessensspielräume: So soll z. B. in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr eine Eigenkapitalverzinsung von 2 % (nominal) akzeptiert worden sein. Regelrecht widersinnig ist außerdem die Vorschrift des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes, nach der eine

[33] Im übrigen beschäftigt sich beinahe die gesamte jüngere Literatur zu den kommunalen Gebühren mit diesem Sachverhalt. Stellvertretend für viele vgl. *Böttcher* (1998), *Heßhaus* (1997) oder *Biwald/Hüttner* (1997).

[34] Vgl. z. B. *Böttcher* (1998, S. 86) und *Langenbrinck* (1993, S. 78 ff.). Pro-Argumente liefern *Tettinger* (1998, S. 32 ff.) und *Brede* (1998, S. 128 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf lineare Abschreibung abstellende kalkulatorische Verzinsung auch bei degressiver Abschreibung vorzunehmen ist.

3. Die finanziellen Auswirkungen der beiden Abschreibungsmodelle unterscheiden sich insbesondere in zeitlicher Hinsicht: Bei einer Abschreibung vom Anschaffungswert in Kombination mit einem nominalen Zinssatz sind die kalkulatorischen Gesamtkosten am Anfang hoch und sinken dann kontinuierlich, während sie bei der Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert zusammen mit einem realen Zinssatz (Nominalzins abzüglich Inflationsrate) anfangs niedrig sind und dann ansteigen. I. d. R. liegen die kalkulatorischen Gesamtkosten des zweiten Modells leicht über dem ersten. Das OVG Münster hat allerdings das Kombi-Modell aus Wiederbeschaffungszeitwert und Nominalzins auf den nicht indizierten Restwert ausdrücklich auch als zulässig erklärt (vgl. *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen,* 1994, S. 434 f.). Hier wird die Gebührenzahlerin eindeutig zu einer Form der Ansparabschreibung an den zukünftigen Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung herangezogen, bei welcher niemand sicher sein kann, daß die angesammelten „Polster“ auch der Gebührenzahlerin wieder zugute kommen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist an diesen Vorschriften zu kritisieren, daß sie offensichtlich dazu beitragen, daß die tatsächlich verursachten langfristigen Grenzkosten verzerrt in die Gebührenkalkulation eingehen. Die möglichen Betriebsziele, nämlich z. B. über zusätzliche Liquidität zu verfügen, mit welcher entweder eine Ausweitung des Angebots oder eine Modernisierung quasi aus einer Vorfinanzierung von Seiten der gebührenpflichtigen Nachfragerin finanziert werden kann, müssen nicht mit einem volkswirtschaftlich optimalen lokalen Güterangebot kompatibel sein. Überdies besteht bei einer Überfinanzierung durch Gebührensätze, welche die tatsächlichen langfristigen Grenzkosten übersteigen, die Gefahr, daß Spielräume für die Gemeinden bestehen, mit denen sich die Politikerinnen zu Lasten der Gebührenzahlerinnen aus dem Bereich von Monopolrenten Mittel beschaffen, die sie zur verdeckten Finanzierung von allgemeinen wählerwirksamen kommunalen Leistungen einsetzen. Obwohl die meisten Kommunalverfassungen Gewinnabführungen der verselbständigten kommunalen Unternehmen, die nicht Wirtschaftsbetriebe sind, an ihre Eigentümer-Gemeinden untersagen, ist davon auszugehen, daß dies mit sog. „kreativer“ Buchführung trotz allem möglich ist[35]. Auch dort, wo ein Querverbund existiert und auch weiterhin erlaubt ist, sind derartige Verzerrungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gegeben.

Der Zinssatz von 2 % zeigt allerdings auch, daß ein Interesse seitens der Kommunalpolitikerinnen bestehen kann, die Kalkulationsgrundlagen niedriger als die tatsächlichen langfristigen Grenzkosten auszuweisen, mithin realiter also nicht kosten-

[35] So zahlte z. B. Mitte der 90er Jahre der in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft ausgelagerte kommunale Verkehrsbetrieb des Raums Hannover der Stadt einen zweistelligen Millionenbetrag mit der Begründung, daß ihm bei der Privatisierung zu wenig Schulden für das ausgelagerte Anlagevermögen mitgegeben worden seinen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deckende Gebühren abzuverlangen bzw. den tatsächlichen Subventionsgrad zu verschleiern. Hier dürften Motive ausschlaggebend sein, nach denen die Politikerinnen befürchten müssen, daß bei einer Umlage der Gesamtkosten Gebührensätze entstehen, die von den Wählerinnen nicht mehr akzeptiert werden. Insbesondere dann, wenn ineffiziente Produktionsfunktionen, eine zu hohe Vergütung des Personals bzw. ein zu hoher Personalbestand – insbesondere im Leitungsbereich – oder über dem erwünschten Umfang liegende Geschäftsaktivitäten bei dem Unternehmen vorliegen, ist zu erwarten, daß Politikerinnen eher den Weg einer Finanzierung durch wirtschaftliche Auszehrung der Unternehmenssubstanz wählen, als die Folgen ihrer Entscheidungen offen und kurzfristig wirksam aus Gebührenerhöhungen oder aus Steuermitteln gegenzufinanzieren.

4. Probleme der Kapazitätsschätzung gebührenfinanzierter Einrichtungen

In der Praxis ist vor allem in Anbetracht des hohen Anteils der Fix- und Vorhaltekosten an den Gesamtkosten ganz oder teilweise gebührenfinanzierter kommunaler Leistungen und der langen Bindungsfrist des Kapitals bei u. U. schwankenden Nachfragevolumina das Problem der Bestimmung optimaler Angebotskapazitäten ein gebührenbestimmendes Problem. Nicht nur Veränderungen von Marktdaten (z. B. der Energie- und Rohstoffkosten) wirken sich direkt auf die kurzfristigen Grenzkosten aus. Auch landes-, bundes- und europarechtliche Änderungen des wirtschaftlichen Umfeldes der spezifischen kommunalen Aufgabenerfüllung beeinflussen die kurz- und langfristigen Grenzkosten für kommunale Unternehmen in einem Ausmaß, daß bei einer direkten Weitergabe der Kostensteigerungen in die Gebührensätze mit erheblichen Auswirkungen auf die Menge der nachgefragten Leistungen zu rechnen ist. Schließlich beeinflussen Geburtenraten und Wanderungssalden die Zahl der kommunalen Nutzerinnen, wobei sich kostenrelevante Veränderungen in einem Zeitraum abspielen können, der deutlich unter der Frist der Bindung von kommunalem Kapital im Anlagevermögen der jeweiligen kommunalen Unternehmen liegt.

Erschreckende Beispiele für Fehlplanungen sind einige Wasser- und Abwasseranlagen in den neuen Ländern, bei denen vollkostendeckende Gebühren im Bereich von bis zu mehreren hundert DM pro Kubikmeter gelegen hätten. Aber auch in den alten Ländern hat die Einführung des Dualen Systems und der getrennten Müllentsorgung in einigen Fällen dazu geführt, daß die Restmüllmenge nicht mehr ausreichte, die vormals geplanten und langfristig vertraglich vereinbarten Kapazitäten einer thermischen Beseitigung auszulasten, mit der Folge, daß die Gebühren für die verbleibende Restmüllmenge je Kubikmeter dramatisch anstiegen. Die von Überkapazitäten verursachten hohen Gebührensätze verhindern nun ihrerseits, daß sich Unternehmen ansiedeln. Mangels Arbeitsplätzen ist der aktive Teil der Bevölkerung auch nicht dazu zu bewegen, dort zu bleiben, geschweige denn, dahin zu ziehen. Die finanzielle Situation der kommunalen Unternehmen verschlechtert sich dann weiter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier stellt sich die Frage, ob die aus Fehlplanungen oder aus Veränderungen des Umfeldes entstehenden Defizite über Gebühren oder Steuern oder aus einer dritten Quelle gedeckt werden sollen. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive wäre es zunächst nur gerechtfertigt, die gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten anzusetzen, in welchen durchaus auch ineffiziente Bereitstellungsformen mit ihren spezifischen höheren Kosten berücksichtigt werden müßten. Unterscheidungskriterium für oder gegen die Einstellung von fehlgeplanten Kapazitäten in die Gebührenkalkulation sollte aber die Verantwortlichkeit für die Überkapazitäten sein:

– Veränderungen aus der Umwelt oder aufgrund europa- und bundesrechtlicher Entscheidungen sind, soweit sie die neuen durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten übersteigen, nicht der Gebührenzahlerin anzulasten. Sie sind vom Steuerhaushalt zu übernehmen. Eine Selbstbeteiligung der Gebührenzahlerinnen ist zumutbar.

– Überkapazitäten aufgrund demographischer Verwerfungen und Wanderungen können z. T. durch flexiblere Angebotsformen, z. T. durch die Aktivierung kostengünstigerer privater Angebotsformen aufgefangen oder gar vermieden werden. Die für Anpassungen entstehenden Grenzkosten sollten teilweise steuerfinanziert und ggf. auch im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

– Überkapazitäten aufgrund politischer oder bürokratisch-unternehmerischer Entscheidungen sollten von ihren Urhebern auch verantwortet werden. Da die Kosten in vielen Fällen die finanziellen Möglichkeiten der Personen übersteigen, ist daran zu denken, die Kreditgeber an den Risiken einer Deckung der Kosten aus Entgelteinnahmen zu beteiligen. Bei größeren Fehlplanungen, wie sie in den neuen Ländern vor wenigen Jahren zu beobachten waren, hätte auch den finanzierenden Banken auffallen dürfen, daß die Planungen zu einem finanziellen Desaster führen würden. Vor diesem Hintergrund könnte allein die Möglichkeit eines Konkurses von kommunalen Unternehmen über eine Änderung des Haushaltsrechts unter bestimmten Umständen Anreize schaffen, daß die Kapazitäten der kommunalen gebührenfinanzierten Einrichtungen den tatsächlich benötigten näher kommen.

5. Mangelhafter Ausweis und unzureichende Anlastung externer Effekte

Externe Effekte allein dürften selten ausschlaggebend dafür sein, daß ein kommunales Leistungsangebot gerechtfertigt ist. Indes gibt es viele lokale Güter, bei denen neben ihren Besonderheiten, welche zur Produktion in kommunalen Unternehmen geführt haben, auch externe Nutzen oder Erträge auftreten. Deren Internalisierung sollte dann genauso vorgenommen werden wie bei privat produzierten Gütern, etwa durch Steuern und Subventionen. Diese Lösung ist zudem unabhängig davon, ob die Produktion der Leistungen in einem Unternehmen in kommunalem Eigentum oder durch einen sog. „Betreiber“, ein beauftragtes und/oder preisreguliertes privates Unternehmen erfolgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Kommunalabgabengesetze erwähnen externe Effekte in einigen Fällen in Formulierungen wie „umweltschonendes Verhalten“ u. ä. Die Gemeinden werden autorisiert, durch Tarifmodifikationen auf eine entsprechende Internalisierung hinzuwirken. Die Kommunalabgabengesetze kennen dabei explizit nur externe Kosten (Umweltverschmutzung, Ressourcenübernutzung), nicht aber externe Nutzen, welche mit einer Vielzahl von lokalen Gütern verbunden sind. Insofern ist die Regulierung der kommunalen Gebührenpolitik bereits im Grundansatz unvollständig. Subventionssachverhalte bleiben auf die Möglichkeiten undurchsichtiger Gebührenunterdeckung und Fehlbedarfsfinanzierung verwiesen, ohne daß Art und Ausmaß der zu rechtfertigenden Bezuschussung beraten, entschieden und ausgewiesen würde.

Konzeptionell stehen den Gemeinden zwei Möglichkeiten zur Internalisierung externer Kosten zur Verfügung:

1. Variation der im Bereich der Wasserversorgung ohnehin üblichen zweiteiligen Tarife bis hin zu einem progressiven Gebührentarif oder

2. Erhebung einer Pigou-Steuer innerhalb oder außerhalb des Gebührentarifs.

Die erste Variante stellt im Grunde nur eine Hilfskonstruktion dar. Denn der zweiteilige Tarif ist wegen der geringen Grenzbelastungen der Gebührenzahlerinnen bereits eine suboptimale Lösung: Der Tarif folgt nicht den langfristigen Grenzkosten, sondern den kurzfristigen, welche nicht die gesamtgesellschaftlichen Opportunitätskosten abbilden, was zu einer Übernutzung der Ressourcen führt. Indes greifen Gemeinden gerne auf die zweiteiligen Tarife zurück, gerade weil sie für einen mehr oder minder großen Teil der Fixkosten stabile Einnahmen erwarten können, während höhere und ggf. mit wachsenden Umweltauflagen steigende Grenzgebühren schnell zu rückläufiger Nachfrage und zu ungenutzten Kapazitäten führen. Auch progressive Tarife lassen sich mit wachsenden gesamtgesellschaftlichen Kosten der Nutzung knapper Güter rechtfertigen. Einige Kommunalabgabengesetze (vgl. Übersicht 1) tragen diesen Aspekten bereits Rechnung, indem sie den Gemeinden entsprechende Gestaltungsspielräume gewähren.

Probleme ergeben sich regelmäßig dadurch, daß durch die Berücksichtigung externer Kosten oder gesamtwirtschaftlicher Schattenpreise der Umweltnutzung die gesamten relevanten Kosten die betrieblichen Produktionskosten übersteigen. Dann führen gesamtwirtschaftlich optimale Gebührensätze zu einer betrieblichen Kostenüberdeckung, die aber nach allen Kommunalabgabengesetzen nicht bzw. nur unter sehr restriktiven Bedingungen, unter welche eine Anlastung externer Kosten nicht fällt, zulässig ist. Überlegungen der Bürokratie- und der Principal-Agent-Theorie lassen es nicht ratsam erscheinen, den kommunalen Unternehmen die Erträge aus der Anlastung nicht betrieblicher Kosten zu überlassen. Folglich bleibt den Gemeinden nur die Abschöpfung dieser Erträge für ihren Haushalt, wobei es ihnen unbenommen bleibt, mit dem Aufkommen wiederum Maßnahmen mit umwelt- und ressourcenschonenden Zielen zu finanzieren. Eine „Öko-Steuer“ innerhalb des Gebüh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rentarifs muß schließlich auch aus Gründen der Transparenz politischer Verantwortlichkeiten unterbleiben.

Diese Lösung sieht aber keines des Kommunalabgabengesetze der Länder vor. Im Gegenteil: Kommunale Lenkungsabgaben auch mit ökologischen Zwecken sind zwar im Grenzbereich des kommunalen Steuerfindungsrechts noch möglich. Die Vorschriften der Finanzverfassung zur Steuergesetzgebung sind realiter aber so eng und die meisten Länder unterbinden derartige Sonderwege ihrer Kommunen recht rigide, daß de facto auch dieser Lösungsweg verschlossen bleibt. Die Gemeinden werden damit gezwungen, die Preise für Umweltressourcen auf einem aus ökologischer Perspektive zu niedrigen Niveau festzulegen.

6. Intransparenz verteilungspolitisch motivierter Tarifgestaltungen

Ähnlich vernichtend fällt das Urteil bezüglich der verteilungspolitischen Gestaltungsformen kommunaler Gebühren aus. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind Gebühren problematische Instrumente, um mit Hilfe sozialer Staffelungen Verteilungsziele zu erreichen (vgl. *Bös,* 1994, S. 142 f.). Meist werden Gebührenbefreiungen und -ermäßigungen im allgemeinen Gebührenrecht nicht erwähnt, woraus zu schließen ist, daß sie unter Anlegung der Regeln des allgemeinen Sozialstaatsgebots zulässig sind. Einige Kommunalabgabengesetze lassen einschlägige Gestaltungen explizit zu, wobei einige Varianten auftauchen:

– allgemeine Zulässigkeit der Berücksichtigung sozialer Zielsetzungen bei der Tarifgestaltung (Sachsen-Anhalt),

– Sozialtarife nur bei Einrichtungen ohne Anschluß- und Benutzungszwang (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) sowie *nicht* bei der Straßenreinigung (Niedersachsen),

– Gebührenermäßigung und -befreiung nur bei Nutzungspflicht und bei öffentlichem Interesse (Schleswig-Holstein),

– Sozialtarife nur bei Einrichtungen mit sozialen Zwecken (Brandenburg),

– sozial bedingte Ermäßigungen nicht zu Lasten anderer Nutzerinnen (Sachsen).

Insbesondere die Vorschriften von Niedersachsen und Schleswig-Holstein gehen von diametral entgegengesetzen Ansätzen aus: Während letztere darauf abstellen, daß ein öffentlicher Nutzungszwang u. U. die Leistungsfähigkeit einkommensschwacher Haushalte übersteigen könnte, steht in Niedersachsen offensichtlich der Grund für einen Nutzungs- und Anschlußzwang im Mittelpunkt, nach dem z. B. bei der Abfallentsorgung, bei der Wasserver- oder der Abwasserentsorgung individuelle Lösungen zum einen die Gefahr von Trittbrettfahrerverhalten in sich bergen (z. B. wilde Müllkippen) oder dazu führen, daß die Kosten für die angeschlossenen Nutzerinnen steigen würden und insgesamt nur ineffiziente Angebotsstrukturen entstehen könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jede Sozialtarifierung, sofern sie nicht auf signifikanten Unterschieden der langfristigen Grenzkosten beruht, bedeutet eine Abweichung von einem auf einem Kostenverursachungsprinzip basierenden Gebührentarif. Sie muß zwangsläufig Folgen für die nachgefragte Menge haben, wenn die Nachfrageelastizität in den begünstigten Gruppen nicht vollständig unelastisch ist. Insofern stellt sich zwingend die Frage, wer am Ende von den Gebührenminderungen oder -befreiungen tatsächlich profitiert.

Im kommunalen Bereich findet man allerdings bei den Benutzungsgebühren nur ausnahmsweise einkommensabhängige Tarife. Meistens wird nach Benutzergruppen unterschieden, Ermäßigungen werden gegenüber der Gebühr für den durchschnittlichen Erwachsenen gewährt: für Kinder, für Rentner, für Arbeitslose und für Schwerbehinderte und gelegentlich auch für weitere soziale Gruppen. Diese Tarifdifferenzierungen werden typischerweise bei Einrichtungen im Bereich von Bildung, Sport und Kultur vorgenommen. Sie knüpfen nur ausnahmsweise am Einkommen je Haushalt bzw. je Haushaltsmitglied an, sondern an unschwer per Ausweis identifizierbaren Merkmalen. Die Folge davon ist, daß z. B. ein Arbeitsloser mit hohem Arbeitslosengeldanspruch zu reduzierten Tarifen ins kommunale Theater, Konzert, in die Bücherei oder ins Schwimmbad geht, während der gering verdienende Erwerbstätige den vollen Eintrittspreis entrichtet. Auch Rentnerinnen beziehen inzwischen sogar recht häufig höhere verfügbare (Pro-Kopf-)Einkommen als Erwerbstätige oder Familien mit Kindern (so auch *Friedl,* 1999, S. 155 f.).

Da die verschiedenen Gruppen aber auch unterschiedliche Zeitdispositionen aufweisen, wäre es denkbar, daß sich hinter Sozialtarifen Überlegungen zur besseren Auslastung vorhandener Kapazitäten verbergen. Dies dürfte allerdings nur ausnahmsweise der Fall sein, denn die ermäßigten Tarife gelten auch bei Überfüllung und nur sehr selten – meist z. B. bei privat finanzierten und betriebenen Einrichtungen wie den kommerziellen „Spaß"-Bädern – zur Lenkung der Nachfrage in die schwach nachgefragten Zeiten[36]. Insofern bleibt der Verdacht bestehen, daß die Sozialtarife am Ende mehr der Rechtfertigung im Grunde zu hoher vorgehaltener und auch in Zukunft vorzuhaltender Kapazitäten als tatsächlich der sozialen Gerechtigkeit dienen.

Dieser Verdacht kann überdies durch die Tatsache gestützt werden, daß in den kommunalen Haushalten, die das Defizit der nur teilweise gebührenfinanzierten Einrichtungen zu tragen haben, i. a. R. die Teile des Defizits, die auf die Sozialtarife zurückzuführen sind, nicht ausgewiesen werden. D. h., das Ausmaß sozial begründeter Subventionierung bleibt im Dunkeln und wird auch nicht von dem Defizitanteil getrennt, welcher auf andere Gründe, insbesondere auch auf Unwirtschaftlichkeit zurückzuführen ist. In Ausnahmefällen werden Einnahmenausfälle aus sozialen

[36] So wäre es durchaus denkbar, daß bestimmte Rentner- und Schülerermäßigungen bei Sportstätten nur für Zeiten gewährt werden, in denen Erwerbstätige üblicherweise keine Zeit haben, mithin Überfüllungen vermieden und zusätzliche „Voll"-Zahler wegen besserer Bedingungen attrahiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gründen inzwischen nachrichtlich aufgeführt, so z. B. die Mindereinnahmen, welche auf die Sozialtarife für Kindertagesstätten zurückzuführen sind. Hier demonstrieren die Gemeinden allerdings nur wirkungsvoll, welche Folgen bundes- und landesrechtliche Regelungen für ihre Haushalte haben, nicht aber, welche Mindereinnahmen auf ihre eigenen Entscheidungen zurückgehen.

Auch der gelegentlich vorgenommene Ausweis der finanziellen Folgen des Verzichts auf Nutzungsentgelte/Mieten und Pachten z. B. für Veranstaltungshallen und Sportstätten dient selten der finanzpolitischen Klarheit, sondern der wahlwirksamen Demonstration von Leistungen für bestimmte Gruppen von Bürgerinnen oder der Rechtfertigung der angreifbaren aus Steuermitteln zu finanzierenden Defizite der jeweiligen Einrichtungen. In keinem bekannten Fall werden die Einnahmenausfälle allerdings der bewirtschaftenden Einheit aus allgemeinen Steuermitteln auch wieder zur Verfügung gestellt. Sie gehen deshalb auch nicht in die Wirtschaftlichkeitsrechnung des jeweiligen kommunalen Unternehmens ein. Mithin trägt ihre Nichtbeachtung als eine von vielen Ursachen zur chronischen Ineffizienz des öffentlichen Sektors bei.

7. Regulierung kommunaler Gebührenpolitik durch Bundes- und Landesrecht

Während die Kommunalabgabengesetze den rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen zur Erhebung von Gebühren abstecken, regeln Landesgebührengesetze die Verwaltungsgebühren des übertragenen Wirkungskreises und weitere Landesgesetze die Spielräume kommunaler Entgeltfinanzierung in besonderen Fällen. Anhand von ausgewählten Beispielen aus Verwaltungsgebühren sowie der Regulierung der Elternbeiträge für Kindertagesstätten werden die auftretenden Probleme abgehandelt.

a) Verwaltungsgebühren

Eine ganze Reihe kommunaler Verwaltungsgebühren sind ohne eigenen Gestaltungsspielraum der Gemeinden in Bundes- und Landesrecht festgelegt. Prominentestes Beispiel ist die bundeseinheitliche Festgebühr für die Ausstellung eines neuen Personalausweises in Höhe von 15 DM. Dieses Entgelt ist unabhängig vom tatsächlichen Aufwand in den Kommunalverwaltungen und deckt in keinem Fall die Kosten, da bereits die Entgelte für die Herstellung des Ausweises in der Bundesdruckerei die Gebühr übersteigen. Fehlbedarfe sind damit vorprogrammiert und aus allgemeinen Steuermitteln zu decken. Immerhin handelt es sich beim Personalausweis um ein Dokument, das sich wegen der allgemeinen Reiselust heute praktisch jedermann/jedefrau ausstellen läßt. Insofern ergeben sich aus der Kostenunterdeckung keine Verteilungsprobleme. Überdies herrscht Ausweispflicht, welche durch das Mitführen des Personalausweises als erfüllt gilt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine derartige Leistung, die im Sinne der Verwaltungskostengesetze keine *besondere* Leistung mehr darstellt, sondern eine *allgemeine*, sinnvollerweise überhaupt (wenigstens teilweise) über Gebühren zu finanzieren ist. Das Kriterium der Spezifizierbarkeit ist zwar erfüllt, für sich genommen allerdings keine hinreichende Bedingung. Vielmehr läßt sich der Eindruck nicht vermeiden, daß die Gebühren für Personalausweise – so wie sie heute gestaltet sind – ausschließlich fiskalisch motiviert sind und damit eher Steuer- als Gebührencharakter haben.

Das zweite Problem des Beispiels Personalausweis stellt die implizit verordnete Kostenunterdeckung dar. Die Finanzierungslücke aus derartigen Preisvorschriften haben die Gemeinden regelmäßig aus ihrem Steueraufkommen zu decken. Sie dürfte beim Personalausweis noch halbwegs gleichmäßig je Einwohner anfallen, zumal nicht anzunehmen ist, daß es sehr große Kostenunterschiede zwischen verschiedenen Verwaltungen bei der „Herstellung" gibt. Bei anderen ebenfalls bundes- und landesrechtlich vorgeschriebenen Gebühren ergeben sich aber unterschiedlich hohe Finanzierungsdefizite, die sowohl aus regional und kommunal unterschiedlicher Inanspruchnahme als auch aus unterschiedlichen regionalen Kosten resultieren können. In diesen Fällen ist mit erheblichen Verzerrungen des kommunalen Güterangebots zu rechnen.

Vorbehalte sind außerdem gegenüber bestimmten Gebührentypen anzumelden. Bauordnungsgebühren, Gebühren für Vermessungsleistungen der Katasterämter[37] sowie für Gutachten der kommunalen Gutachterausschüsse, aber auch andere Gebühren für verschiedene Leistungen der Ordnungsverwaltung, z. B. Namensänderungen, werden – unabhängig vom Aufwand zur Erstellung der Leistung – nach dem Wert des Gegenstands oder nach dem Einkommen berechnet.

Kritisch ist neben den Tarifbildungsregeln nach Wert[38], die auf den Nutzen, auf den wirtschaftlichen Wert, auf das sog. Interesse des Gebührenpflichtigen abstellen, insbesondere auch anzumerken, daß die Kalkulationsgrundlage kommunaler Verwaltungsgebühren nicht der umfassend bewertete Ressourcenverbrauch ist, sondern nur die etatisierten Ausgaben[39]. Insofern sind kommunale Verwaltungsgebühren als durchgängig von zu niedrigen Kosten aus kalkuliert anzusehen. Auch das Kostendeckungsgebot und das Kostenüberdeckungsverbot beziehen sich dementsprechend

[37] In einigen, vor allem den kleineren Ländern als Landesbehörden organisiert, in den größeren aber kommunalisiert.

[38] Siehe hierzu die Argumente gegen Gebühren, die sich nach dem Einkommen oder dem Wert der Bemessungsgrundlage richten.

[39] Diese Aussage gilt selbstredend zunächst nur für Haushalte, die nach dem traditionellen, kameralistischen Haushaltsrecht aufgestellt werden. Indes sind die meisten Haushalte nach dem „Neuen Rechnungswesen", das auf einem betrieblichen Rechnungswesen und doppelter Buchführung basiert, im Hinblick auf den vollständigen und sachgerecht bewerteten Ressourcenverzehr (z. B. Raumkosten in Form echter oder kalkulatorischer Mieten, sachgerechte Zuschläge für die Alterssicherung der Beamtinnen etc.) als so mangelhaft anzusehen, daß die Kritik auch hierauf angewendet werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf unsachgemäß ermittelte ökonomische Größen. Detailliertere Aussagen ließen sich nur auf der Basis von Kosten- und Leistungsrechnungen treffen.

Bei den auf Wertbasis berechneten Verwaltungsgebühren ergeben sich weitere Probleme dann, wenn

– im Bereich der niedrigen Gebührengrundlagen die Gebühren nicht die Grenzkosten decken und nicht nur Verwaltungen, sondern auch Private die Leistungen nach kongruenten Gebührenordnungen anbieten. Dieser Fall tritt bei der Vermessungsverwaltung (Private: Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure – ÖbVI) und bei bestimmten öffentlichen und privaten Sachverständigen auf, wobei sich die privaten Anbieter, obwohl zur Übernahme des Angebots verpflichtet, davor „drücken“ und den öffentlichen Stellen die defizitären Aufträge überlassen.
– Leistungen von Verwaltungen mit in etwa gleichem Aufwand infolge von Wertdifferenzen zwischen verschiedenen Gemeinden mit unterschiedlichen Gebührensätzen belegt sind. Dieser Fall tritt z. B. bei Gutachten der kommunalen Gutachterausschüsse auf, die für die Begutachtung ein und desselben Hauses in einem Großstadtbezirk und auf dem flachen Land allein wegen der Bodenwertdifferenzen unterschiedliche Gebührensätze ansetzen würden.

Auch bei der Lektüre der Baugenehmigungsgebühren läßt sich der Verdacht nicht abweisen, daß die Gebührensätze in vielen Fällen nicht in Relation zum Aufwand stehen und in der Tat nicht auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung entstanden sind. Verwaltungsgebühren sind deshalb in weiten Teilen nach wie vor eher als fiskalische Instrumente einer zusätzlichen Einnahmenerzielung anzusehen. Da sie indes den geringsten Teil der kommunalen Gebühreneinnahmen ausmachen – es dominieren Verwaltungsgebühren für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs und Benutzungsgebühren –, sind sie eher als „ärgerliche Sündenfälle“ zu klassifizieren, die aber im Zuge einer umfassenden Reform der kommunalen Gebührenpolitik mit reformiert werden müßten.

b) Elternbeiträge im Kindergartenbereich

Eines der deutlichsten Beispiele ökonomisch widersinniger Gebührenregulierung findet sich im Bereich kommunaler Kindergärten. Die Organisation und Gewährleistung von Kinderbetreuung in Kindertagesstätten gehört zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Gemeinden haben hier zunächst nur übergeordnetes Recht wie das Bundesjugendhilfegesetz, Regelungen des Sozialgesetzbuches u. a. zu beachten. Die Länder haben aber schon vor vielen Jahren Gesetze und Verordnungen erlassen, in denen sie festlegen, welche Einrichtungen als Kindergärten gelten, welche Aufgaben sie haben, welche formalen Anforderungen an das Personal zu stellen sind, welche Zuschüsse sie zahlen, welche räumlichen Anforderungen an Kindertagesstätten zu stellen sind und schließlich in welcher Höhe die Eltern an den Kosten der Kinderbetreuung zu beteiligen sind. Dabei müssen die Gemeinden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Kindergärten nicht selbst betreiben. Sie können auch Einrichtungen freier Träger (Kirchen, soziale Vereinigungen, Elternvereine) zulassen, sofern sie die gesetzlichen Voraussetzungen und Anforderungen an den Betrieb erfüllen.

Waren die Gemeinden früher noch frei zu bestimmen, in welchem Umfang sie Kindergartenplätze anbieten wollten, so sind sie durch die Begleitgesetze zum § 218 StGB verpflichtet worden, jedem Kind „vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein(en) Kindergartenplatz oder ein(en) Platz in einer Tageseinrichtung mit altersgemischten Gruppen zur Verfügung" zu stellen (§ 3 Abs. 1 KgaG BW i. d. F. v. 15.3.1999). Die Gemeinden sind damit nicht mehr frei, Nachfrageschwankungen in der Folge der demographischen Entwicklung zu ignorieren. Sie müssen vielmehr zu jeder Zeit ein Sättigungsangebot garantieren. Dies hat zur Folge, daß hohe Grenzkosten für zusätzlich aufzunehmende Kinder ebenso entstehen wie Leerkosten oder gar versunkene Kosten, wenn die niedrigen Geburtenzahlen die Zahl der benötigten Kindergartenplätze auf Dauer sinken läßt, die Investitionen noch nicht abgeschrieben sind und nicht anders verwendet werden können.

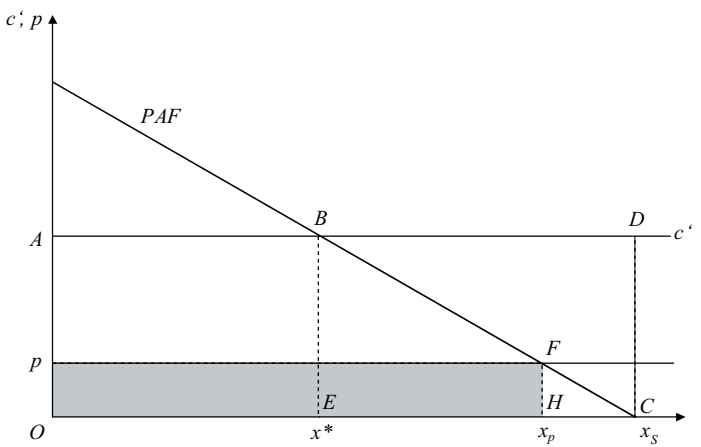


Abb. 4: Gebührenaufkommen bei unterschiedlichen Gebührentarifen

Aus ökonomischer Sicht wäre hier eine Lösung über Gebühren sinnvoll. Verlangt die Gemeinde für die von ihr selbst angebotenen Kindergartenplätze eine einheitliche Gebühr in Höhe der langfristigen Grenzkosten *c‘* (vgl. Abbildung 4), würde nur ein Teil der potentiellen Nachfrage befriedigt. Unterstellt man eine ausschließlich einkommensabhängige Preis-Absatz-Funktion, dann würden nur die höheren Einkommen bis zu einer Menge x^* zum Zuge kommen. Die Kosten wären aber durch Gebührenerlöse (Rechteck *0ABE*) gedeckt.

Bei einer Gebühr *p* hingegen würde zwar eine Menge x_p nachgefragt, es ergäbe sich jedoch nur noch ein Gebührenaufkommen von *0pFH*. Wird zudem verlangt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß für Eltern, die p wegen eines immer noch zu geringen Einkommens nicht aufbringen können, die Nutzung kostenlos ist, stehen G Kosten in Höhe von K (Viereck $OADC$) gegenüber. Das Defizit ist die Differenz aus den Flächen $OpFH$ (Gebührenaufkommen) und $OADC$ (Kosten). Eine dritte Variante ergibt sich, wenn Nachfrager mit Einkommen unterhalb des Nachfrageniveaus x^* jeweils reduzierte Gebühren entrichten müßten. Bei einkommensproportionaler Berechnung der Gebühren würde außerdem das Dreieck zwischen B, x^* und x_s durch Gebühreneinnahmen gedeckt.

In dieser Situation trägt die Gemeinde allerdings alle Risiken der demographischen Entwicklung, weil sie bei festen Gebührensätzen die teuren Grenzkapazitäten anzubieten hat. Private Anbieter sind hier ohne Kostenzuschüsse nicht mehr bereit anzubieten. Kostengünstigere Anbieter als die Gemeinde werden auf dem „Markt" erst auftauchen, wenn die Gebührensätze so hoch sind, daß sie Gewinne erwirtschaften würden. Insofern verhindern die bürokratischen Angebotsstrukturen nicht nur kostendeckende Angebotsstrukturen, sondern auch die Aufdeckung effizienterer und flexibler Angebote, welche die Gemeinden von der Vorhaltung der Spitzenkapazitäten entlasten könnten.

Solange der Gebührenausfall, welcher durch die Nachfrage geringer verdienender Haushalte entsteht, den Trägereinrichtungen nicht ersetzt wird, wird sich kaum eine nicht-öffentliche Einrichtung bereit finden, ihrerseits Angebote an den „Markt" zu bringen, selbst wenn sie zu geringeren Kosten produziert als die Gemeinde. Diese Effizienzpotentiale lassen sich nur nutzen, wenn die Haushalte mit geringerem Einkommen die Subventionen in Form von Gutscheinen direkt erhalten und damit das für sie günstigste Angebot „bezahlen". Der jeweilige Kindergarten finanziert sich dann bei der Gemeindekasse direkt. Den Kommunen käme die Aufgabe zu, einen Leistungsstandard zu definieren, ggf. auch zu kontrollieren und dafür zu sorgen, daß ein nicht diskriminierender Zugang zu allen Kindergärten gewährleistet ist.

Vergleicht man diese Lösung aus Subjektsubventionierung mit flexibler Anpassung der Kapazitäten mit den Regelungen, die die Kindergartengesetze der Länder auch bezüglich der Gebührengestaltung enthalten, so werden die effizienzbehindernden Vorschriften dieser besonders bürokratischen Form der Objektsubventionierung deutlich. In allen Ländern erhalten die Gemeinden zweckgebundene Zuschüsse aus dem Landeshaushalt für Investitionen und den Betrieb von Kindertagesstätten – sie unterscheiden sich allerdings in Höhe und Art der Bemessung nicht unwesentlich voneinander. Die Gemeinden müssen außerdem privaten Trägern sowohl die auf diese entfallenden Landeszuweisungen durchreichen als auch aus dem eigenen Haushalt regelgebundene Zuschüsse zahlen. Bei gemeindeeigenen Kindergärten, welche im Regelfall als Regiebetrieb geführt werden, wird außerdem der nach kameralistischen Maßstäben ermittelte Fehlbedarf aus dem Gemeindehaushalt gedeckt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Vorschriften zur Erhebung von Elternbeiträgen für Kindertagesstätten in den einschlägigen Gesetzen der Länder

Bayern	keine detaillierten Vorschriften; § 12 KiGaG: Aufgaben des Kindergartenbeirats u. a. „die Aufstellung des Haushaltsplans einschließlich der Festlegung der Höhe der Elternbeiträge; gesonderte Vorschriften über staatliche und kommunale Fördermaßnahmen (z. B. 40 % der Personalkosten)“.
Baden-Württemberg	§ 6 KiGaG: „Die Träger der Einrichtungen können Elternbeiträge so bemessen, daß der wirtschaftlichen Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie der Zahl der Kinder der Familie in der Familie angemessen Rechnung getragen wird.“
Hessen	§ 10 KiGaG: „Die für den Besuch von Kindertagesstätten zu entrichtenden Beiträge können nach Einkommensgruppen und Kinderzahl gestaffelt werden.“
Niedersachsen	§ 8 KiTaG: zumutbare wirtschaftliche Belastung für die Sorgeberechtigten; Gebühren können sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Berücksichtung der Zahl der Kinder richten und gestaffelt werden.
Nordrhein-Westfalen	§ 17 KindergarteneinrichtungsG: entsprechend der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Beiträge zu den Jahresbetriebskosten“ zzgl. Entgelt für Mittagessen; bei mehr als einem Kind gleichzeitig im Kindergarten entfallen Beiträge für „weitere“ Kinder; Höhe der Elternbeiträge bei Jahresbruttoeinkünften zwischen 24.000 DM und 120.000 bis zu 296 DM, darunter kein Beitrag; Kindergarten über Mittag zusätzlich 0 DM bis 160 DM; detaillierte Vorschriften über Einkommensbegriff in § 13 Abs. 4: Summe positiver Einkünfte nach § 2 Abs. 1 u. 2 EstG; Verbot des Abzugs negativer Einkünfte, auch des Ehegatten; Hinzurechung von 10 % des Bruttoeinkommens bei beitragsfreier Alterssicherung; zzgl. bestimmter steuerfreier Einkünfte, Unterhaltsleistungen und zur Deckung des Lebensunterhalts gewährter öffentlicher Transfers.
Rheinland-Pfalz	§ 13 KitaG: Jugendamt setzt einheitlich für seinen Bezirk fest: Deckung von bis zu 17,5 % der Personalkosten; Ermäßigung für Familien mit 2-3 Kindern; Beitragsfreiheit i. d. R. bei mehr als 4 Kindern; Einkommen der Eltern kann berücksichtigt werden.
Saarland	§ 19 GfövorschErz: Summe der Elternbeiträge darf 25 % der Personalkosten nicht übersteigen, Beitragsreduzierung für das zweite und jedes weitere Kind um je 25 %, Ermäßigungen bei geringem Einkommen auf Antrag.
Schleswig-Holstein	§ 25 KitaG: angemessener Beitrag zu den Kosten, können nach Einkommen und Kinderzahl gestaffelt sein; möglichst einheitliche Gestaltung der Gebühren innerhalb eines Einzugsbereichs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Brandenburg	§ 17 KitaG: sozialverträglich gestaltete und nach dem Elterneinkommen, dem Alter und der Zahl der unterhaltsberechtigten Kinder gestaffelte Elternbeiträge nach Empfehlungen des Ministeriums; Essensgeld in Höhe der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen.
Mecklenburg-Vorp.	§ 18 KitaG: maximal 30 % der Betriebskosten; angemessene Berücksichtigung der Höhe des Einkommens und der Zahl der Kinder; zzgl. Verpflegungspauschale.
Sachsen	§ 14 SäKitaG: bei Betreuung von 9 Stunden täglich mindestens 25 und maximal 30 % der durchschnittlichen Betriebskosten; bei mindestens 4½ maximal 6 Stunden Betreuung täglich. Reduzierung um ein Drittel; Staffelung der Beiträge nach Kinderzahl, die gleichzeitig die Einrichtung besuchen, und Alleinerziehenden (vorgeschrieben sind in § 3 BetrkVO: -40 % für das zweitälteste, -80 % für das drittälteste Kind; bei 4 und mehr Kindern entfällt Elternbeitrag; Alleinerziehende Ermäßigung um 10 %); Ersatz von Ermäßigungen durch den Träger der örtlichen Jugendhilfe; detaillierte Ansätze für durchschnittliche, landesweite Betriebskosten (z. B. Sachkostenzuschläge etc.): z. B. 606 DM/Monat für Kindergärten.
Sachsen-Anhalt	§ 18 KiBeG: Verweis auf § 90 SGB VIII, Erlaubnis, die Elternbeiträge nach Einkommensgruppen, Kinderzahl oder Zahl der Familienangehörigen zu staffeln.
Thüringen	§ 25 KitaG: „Die Summe der Beiträge der Erziehungsberechtigten soll 50 vom Hundert der durchschnittlichen Betriebskosten abzüglich der Kosten für das anerkannte Fachpersonal ... nicht übersteigen." Pflicht der sozialen Staffelung der Beiträge; Empfehlungen des Ministeriums; Reduzierung des Elternbeitrags um mindestens 10 % bei alleinerziehenden Eltern.
Berlin	§ 2 KTKBG: Kostenbeteiligung nach dem Einkommen des Kostenbeteiligungspflichtigen; Einkommen entspricht der Summe der Einkünfte i. S. des § 2 Abs. 1 u. 2 EstG; 5 Tabellen für unterschiedliche Betreuungsarten; bei Halbtagsbetreuung ohne Mittagessen Gebühren zwischen 30 DM/Kind u. Monat bei Jahreseinkommen < 44.000 DM bis 165 DM/Kind u. Monat bei Jahreseinkommen > 150.000 DM; Ermäßigungen bis auf Beträge zwischen 30 DM und 83 DM/Kind u. Monat bei 4 und mehr Kindern.
Bremen	§ 19 BremKgHG: Beiträge werden von den Stadtgemeinden festgesetzt; können nach Einkommensgruppen und Kinderzahl gestaffelt werden.
Hamburg	§ 1 Verordnung über Kindergartenentgelte: 80 DM bis 5000 DM monatliches Bruttogesamteinkommen; 160 DM zwischen 5000 und 8500 DM, Selbstkostensatz der Tageseinrichtung bei monatlichem Bruttogesamteinkommen > 8500 DM; Bruttogesamteinkommen: Summe positiver Einkünfte i. S. d. § 2 Abs. 1 u. 2 EstG; Abzug steuerlicher Verluste aus anderen Einkunftsarten verboten; zzgl. steuerfreie Einkommen und zur Deckung des Lebensunterhalts gewährte bestimmte öffentliche Leistungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Länder unterscheiden sich allerdings gravierend im Hinblick auf ihre Eingriffe in die Gebührengestaltung ihrer Gemeinden. Vier Grundmodelle sind hier zu finden, wobei alle Länder vorschreiben, daß das Einkommen und die Zahl der Kinder bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen sind (vgl. im einzelnen Übersicht 2):

1. Bis auf die Sozialklausel werden keine Details vorgeschrieben. Die jeweils zuständigen Gremien (Elternbeiräte, Kindergartenbeiräte, die Gemeinden selbst, dann aber einheitlich für ihr Gebiet) beschließen über die Höhe der Elternbeiträge. Dieses Modell wird in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Bremen angewandt. In Brandenburg werden außerdem seitens des zuständigen Sozialministeriums Empfehlungen vorgelegt. Es steht zu vermuten, daß diese eine starke Bindungswirkung entfalten.

2. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen limitieren die Elternbeiträge auf maximal 30 % der durchschnittlichen Betriebskosten. Sachsen hat weitere detaillierte Regelungen geschaffen: Es verlangt als Untergrenze außerdem 25 % der durchschnittlichen Betriebskosten. Das Land ermittelt weiterhin jährlich die durchschnittlichen landesweiten Betriebskosten, z. B. 606 DM pro Kind und Monat im Jahr 2000, und finanziert sie als gesetzliche Berechnungsgrundlage für alle Elternbeiträge. In § 3 Betriebskosten-Verordnung wird außerdem die Staffelung der Gebühren nach der Kinderzahl festgelegt. Es wird allerdings auch vorgeschrieben, daß die Träger der örtlichen Jugendhilfe die Einnahmenausfälle aufgrund der Gebührenermäßigungen zu erstatten haben.

3. Das Saarland und Rheinland-Pfalz limitieren die Elternbeiträge auf maximal 25 % bzw. 17,5 % der Personalkosten. Ermäßigungen nach der Kinderzahl sind im Saarland exakt vorgeschrieben und können außerdem bei geringem Einkommen auf Antrag gewährt werden. Rheinland-Pfalz gibt diesbezüglich nur generelle Empfehlungen.

4. Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg schließlich schreiben die auf ihrem Gebiet zu erhebenden Kindergartengebühren im Detail fest. Sie regeln jedes einzelne Entgelt in Abhängigkeit vom *Brutto*einkommen der Eltern[40]. Bemerkenswert ist schließlich, daß Hamburg bei monatlichen Bruttoeinkommen ab 8500 DM vorsieht, daß die Einrichtungen ihren „Selbstkostensatz“ als Elternbeitrag in Rechnung stellen können.

Obwohl auch die Länder der ersten Gruppe teilweise sehr detaillierte Vorschriften über Art und Umfang des einzusetzenden Personals sowie der baulichen Vorausset-

[40] Als Beispiel für diese Art der Staffelung findet sich die entsprechende Anlage des Kindertagesstättengesetzes von Nordrhein-Westfalen in *Färber* (2000 b, Tab. A 1). Nordrhein-Westfalen erhöht die Bruttoeinkünftegrenze sogar um 10 %, wenn eine beitragsfreie Altersversorgung besteht. In allen drei Ländern ist außerdem der Abzug von Verlusten aus anderen Einkunftsarten verboten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zungen erlassen haben, mithin die „Produktionsfunktionen“ und den Einsatz des Faktors Arbeit ohne Berücksichtigung der konkreten örtlichen Umstände regeln, stellen sie es ihren Gemeinden frei, wie hoch die von ihnen erhobenen Elternbeiträge sind. Sie gewähren damit Spielräume für unterschiedliche Subventionsgrade. Grenzen bestehen dabei selbstredend dort, wo die Garantie für einen Kindergartenplatz wegen prohibitiv hoher Gebühren nicht mehr gewährleistet wäre.

In den anderen Ländern werden „Preisvorschriften“ aufgestellt, welche den Gemeinden jede Möglichkeit einer eigenständigen und gleichzeitig wirtschaftlichen Lösung nehmen. Bei den Modellen zwei und vier werden landeseinheitliche Produktionskosten unterstellt. Realiter insbesondere im Zusammenhang mit unterschiedlichen Auslastungsgraden vorkommende Abweichungen von den Durchschnittskosten sowie unwirtschaftliche Verhaltensweisen werden also zu Lasten der kommunalen Steuerzahlerinnen finanziert. Die Nutznießer haben vor diesem Hintergrund überhaupt kein Interesse, daß Kosten gesenkt werden. Sie werden vielmehr ähnlich wie bei der kostenfrei bereitgestellten Schule versuchen, Maximallösungen in jedem Jahresetat durchzusetzen, und am Ende „Mangel“ ernten, weil die Ressourcen regelmäßig verschwendet werden, bei Rückschnitten der Etats dann aber die unzureichende Wirtschaftlichkeit und Instandhaltung der Einrichtungen offenbart wird.

In Rheinland-Pfalz und im Saarland hat der Landesgesetzgeber einen Prozentsatz der Personalkosten als Grenze für die Elternbeiträge definiert. D. h., die jeweiligen Träger haben die laufenden Sachkosten selbst aufzubringen. Die die Elternbeiträge übersteigenden Personalkosten werden in Rheinland-Pfalz den freien Trägern aus dem Kommunalhaushalt bzw. dem Kreishaushalt ersetzt, wenn der Landkreis der Träger des Jugendamtes ist. Mithin tragen die Gemeinden/Gemeindeverbände nicht nur das Defizit ihrer eigenen Kindertagesstätten, sondern auch das verordnete Personalkostendefizit der Kindergärten in freier Trägerschaft. Desweiteren werden die Elternbeiträge vom zuständigen Jugendamt einheitlich für den gesamten Bezirk festgelegt. Je nach Auslastung entstehen dann unterschiedliche Gebührendeckungsgrade[41].

So kumulieren sich bei den Gebühren für Kindergärten Probleme einer intransparenten Objektsubventionierung einerseits und der zentralen Regulierung der Preisbildung (und anderer Parameter der Gestaltung von Kindertagesstätten) andererseits zu hochgradig ineffizienten Angebotsstrukturen, welche am Ende noch nicht einmal dazu beitragen, daß das vorhandene Angebot an Kinderbetreuungsplätzen den Wünschen der Nachfragerinnen entspricht. So fehlen – anders als in anderen Industrieländern – Ganztagsbetreuungsplätze in sehr großem Umfang. Die tatsächliche Subventionierung dürfte – mit marginalen Unterschieden je nach vorgeschriebenen Tarifstrukturen in den Ländern – allerdings anstelle zielgenauer Förderung benachtei-

[41] *Färber* (2000 b, Abb. A 1) weist sie für die verschiedenen Kindertagesstätten der Stadt Speyer aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ligter Kinder und der Erwerbstätigkeit Alleinerziehender und der Frauen eher „mit der Gießkanne ausgegossen“ ausfallen (vgl. *Färber*, 2000 a). Die Gebührenpolitik hat an dem kritischen Befund einen hohen Anteil.

8. Gebührenpolitik im Neuen Steuerungsmodell: Neue verzerrende Anreizstrukturen?

Die meisten der Aussagen im vorstehenden Teil bezogen sich auf den verhaltensregulierenden Rahmen des kameralistischen Haushaltsrechts. In den letzten Jahren haben sich – sogar ausgehend vom kommunalen Bereich – Veränderungen entwikkelt, welche zunächst aus der Not der Rezession und der Haushaltskürzungen zur Finanzierung der deutschen Einheit zu Beginn der 90er Jahre heraus die hierarchischen bürokratischen Strukturen der Bewirtschaftung kommunaler Haushalte aufgebrochen haben. Kaum eine Kommune hat sich dieser Entwicklung inzwischen entziehen können. Neben einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen weg von den zentralen Steuerungsabteilungen in die Facheinheiten hinein stehen beim Neuen Steuerungsmodell gerade Konzepte einer sachgerechten Ressourcenbewirtschaftung im Mittelpunkt[42]. Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die Praxis der Gebührenpolitik gehabt haben.

Auch die Stadt Speyer hat vor wenigen Jahren das Neue Steuerungsmodell eingeführt. Die Umstellung der einzelnen Haushalte dauert einige Jahre, da z. B. die Ermittlung inneradministrativer Verrechnungspreise eine zumindest rudimentär funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung voraussetzt. Zudem bewirken neue Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz, daß die Kostentransparenz auch in den Unterabschnitten zunimmt, in denen eine größere Kontrolle vielleicht nicht so erwünscht ist.

Es ist bemerkenswert, daß seit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Speyer die Gebühreneinnahmen sinken, obwohl die finanzielle Situation der Stadt dergestalt ist, daß ihr jede Einnahme zur Sanierung des Haushaltes willkommen sein müßte. In früheren Zeiten wären durch die Kämmerei entsprechende Überprüfungen vorgenommen oder veranlaßt worden. Mit dem Neuen Steuerungsmodell hat die Kämmerei aber jeden Einfluß auf die Gebührentarife der jeweiligen Facheinheiten verloren. Ihr werden zwar die Einnahmenschätzungen im Zuge der Aufstellung des Haushaltes gemeldet, sie ist aber bezüglich der Gebühren auf die Rolle des Buchhalters verwiesen worden.

Zu denken gibt, daß die Veranschlagungen für Gebührenaufkommen für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 zurückgehen. In einigen Fällen waren indes 1998 kräftige Steigerungen der Ist-Gebühren-Einnahmen verzeichnet worden und zwar

[42] Vgl. die Beiträge von *Karl-Dieter Grüske*/*Michael Maier* und *Hans Georg Schmitz* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sowohl gegenüber dem Vorjahreshaushalt (1997; vgl. *Färber,* 2000 b, Abb. A 1) als auch gegenüber den Veranschlagungen für 1998.

Für dieses Phänomen dürfte in der Tat das Neue Steuerungsmodell verantwortlich sein, bei welchem die Bewirtschaftungsregeln für Entgelteinnahmen der Facheinheiten geändert wurden: Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan fallen nicht mehr an die Kämmerei zurück, sondern verbleiben den Einheiten zur Deckung der zusätzlichen Ausgaben. Unter dieser Bedingung kann eine budgetmaximierende Facheinheit nur versuchen, im Haushaltsveranschlagungsverfahren ihre Entgelteinnahmen so niedrig wie möglich und den Fehlbedarf so hoch wie möglich anzusetzen. Letzterer ist ihr sicher, mit Hilfe zusätzlicher Einnahmen kann sie ihren Ressourcenrahmen maximieren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß auf dem Feld der Gebührenfinanzierung die Facheinheiten im Grunde auch gar kein Interesse an einer ökonomisch sachgerechten Tarifierung haben. Solange sie mit Unterstützung oder gar Veranlassung der politisch Verantwortlichen „politische" Preise setzen können, welche ihre Interessen als Budgetmaximierer und Wohltäter gleichsam fördern, sind ihre Ziele erfüllt. Das Neue Steuerungsmodell selbst enthält keine Instrumente, mit denen die Entscheidungen über die Verwendung kommunaler Steuereinnahmen auf die verschiedenen lokalen Güter verbessert wird. Es bleibt bei einer „Fehlbedarfs"-Berechnung, wobei die Facheinheiten nunmehr zwar nicht mehr für das „Horten" von Produktionsfaktoren belohnt werden, wohl aber um die Deckung dieser Fehlbedarfe konkurrieren.

Teilweise gebührenfinanzierte Einrichtungen haben in diesem Wettbewerb bei leeren Kassen Vorteile gegenüber anderen, weil sie über einen zusätzlichen Einnahmenparameter ihr Budget maximieren können. An Verfahren der „Beweislastumkehrung", d. h. dem Nachweis, wie hoch der optimale oder zurückhaltender formuliert: ein sachlich vertretbarer Subventionsgrad für die jeweiligen Leistungen denn sein sollte, ist niemand interessiert, denn den Wählerinnen könnte auffallen, daß die Leistungen der Volkshochschule o. ä. gar nicht so wohlfeil sind, wie der Prospekt dieser Bildungseinrichtung ihnen suggeriert.

IV. Zusammenfassende Beurteilung der kommunalen Gebührenfinanzierung und einige Reformvorschläge

Faßt man die Probleme im Bereich der kommunalen Gebührenpolitik noch einmal spitz auf die in Abschnitt B. VI formulierten Beurteilungskriterien zusammen, so kommt man zu einem deplorablen Befund:

Mit Ausnahme der privatisierten kommunalen Unternehmen werden noch nicht einmal die betriebswirtschaftlichen Kosten vollständig und sachgerecht ausgewiesen. Vielmehr fehlen Kostenbestandteile, die nicht Ausgaben sind, bei den nicht-ko-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stenrechnenden Einrichtungen vollständig; kalkulatorische Mieten und Pachten werden für gemeindeeigene Immobilien fast nirgends veranschlagt und in die Gebührenkalkulation einbezogen. Insofern wird der Kostendeckungsgrad durch Gebühreneinnahmen dort systematisch zu hoch ausgewiesen.

Strittig ist außerdem immer noch, inwieweit die Regeln zur Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen, insbesondere degressive Abschreibungen sowie Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert, und Zinsen aus den Zielen gebührenfinanzierter lokaler Monopole heraus zu rechtfertigen sind. Tendenziell geht von jeder Finanzierung, welche den Unternehmensaufwand übersteigt, die Gefahr ineffizienter Verwendung der Mittel aus. Komplementäre Regeln für die Bilanzierung kommunaler Unternehmen, mit deren Hilfe der Substanzwerterhalt überwacht werden könnte, sind bis heute nicht entwickelt.

Volkswirtschaftliche Kosten und Erträge werden noch nicht einmal nachrichtlich ausgewiesen. Die Bewertung des Ressourcenverzehrs findet ausschließlich unter betriebswirtschaftlichen Ansätzen statt.

Die in der Volkswirtschaftslehre entwickelten Preisbildungsregeln werden partiell und zwar typischerweise im Bereich der großen alten lokalen Monopole der Ver- und Entsorgung sowie des ÖPNV angewandt. Meist beschränkt sich dies aber auf die Einsetzung zweiteiliger Tarife, auch weil über die Grundgebühr eine vergleichsweise sichere Einnahmequelle etabliert wird, während die Arbeitspreise insbesondere bei steigenden Grenzkosten bzw. Gebührensätzen auf den Auslastungsgrad einer längerfristig bestimmten Kapazität der Unternehmen entscheidenden Einfluß haben. Selten werden Spitzenlasttarife angewandt (z. B. im Rhein-Main Verkehrsverbund, partiell z. B. bei Dauerkarten für Rentner auch im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr). Eine aktive Nutzung der Tarifierung zum Zwecke der Steuerung der vorzuhaltenden Kapazitäten im Grenzbereich ist noch seltener (Ausnahme: Tag- und Nachtstromtarife).

Nachdem sich allerdings bereits jetzt im Energieversorgungssektor sowie in Kürze auch beim ÖPNV wettbewerbliche Strukturen über die Trennung von kommunaler Aufgabe und Betrieb weitgehend funktionierende Märkte etabliert haben, werden Überlegungen zur Steuerung der Grenzkapazitäten bzw. einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten über die Zeit sicherlich zum Eigeninteresse der Unternehmen, da aufgrund der neu gestalteten „Unternehmensverfassung“ nunmehr auch die sog. „Eigenwirtschaftlichkeit“ zu ihren Zielsetzungen gehört.

In anderen Bereichen der kommunalen Gebühren scheint man sich wenig Gedanken über die Wahl effizienzerhöhender Gebührentarife zu machen. Vielmehr dürften Argumente der generellen Einnahmenbeschaffung einerseits und kommunalpolitisch akzeptierbarer Preise (unter Einschluß der sozialen „Zumutbarkeit“) andererseits das Entscheidungsfeld der Kommunalpolitikerinnen dominieren. Der gewollte Einnahmenausfall bei Mieten und Pachten bzw. von Benutzungsgebühren bei den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sportstätten wird im Zweifel noch nicht einmal als ein dem Gebührenverzicht verwandter Sachverhalt gesehen.

Fehlende institutionelle Anreizstrukturen und Kontrollmöglichkeiten für die bürokratischen Einrichtungen und kommunalen Unternehmen sowie unzureichende Transparenz des Gesamtfeldes der steuer- und beitragfinanzierten kommunalen Leistungen für die Wählerinnen, die ihrerseits Schnittmengen zu Steuerzahlerinnen und Gebührenzahlerinnen darstellen, bewirken, daß das Leistungsangebot auch der gebührenfinanzierten Leistungen tendenziell viel zu hoch und die Gebühren selbst viel zu niedrig ausfallen. Die politischen Preise dürften zudem den politischen Wettbewerb unter den Parteien um die Mandate der Kommunalparlamente zugunsten der regierenden Gruppierung verzerren.

Allokativ begründete Subventionen (externe Erträge, ggf. auch – obwohl heute meist zu Recht stark umstritten – Aspekte meritorischer Güter) sowie quasi-lenkungssteuerlich begründete Teile des Gebührenaufkommens werden nirgends ausgewiesen. Diese Informationen sind dem kommunalen Haushaltsrecht fremd. Ihr Ausweis könnte darauf aufmerksam machen, wie stark die Gebührensätze politisch entschieden wurden. Der Ausweis der verteilungspolitisch motivierten Abweichungen vom Gebührentarif auf der Basis der langfristigen Grenzkosten fehlt ebenfalls. In Einzelfällen werden allerdings Gebührenausfälle aufgrund landesrechtlicher Vorschriften notifiziert. Der Grund hierfür ist aber leider nicht, daß dadurch seitens der Kommunalpolitik eine höhere Transparenz auch der Entscheidungen über Gebühren angestrebt würde.

Ohne Berechnung und Ausweis der externen Erträge und Kosten sowie der verteilungspolitisch motivierten Einnahmenausfälle ist die Instrumentierung dieser Sachverhalte weder für das politische Entscheidungsverhalten noch für die Steuerung der kommunalen Einrichtungen und Unternehmen möglich. Es dominiert nach wie vor eine das Licht der Argumente scheuende Fehlbedarfssubventionierung, welche politischen Wohltäterinnen und budgetmaximierenden Bürokratinnen weite Gestaltungsspielräume auf Kosten der Steuerzahlerinnen beläßt.

Daran hat bis heute auch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells kaum etwas geändert. Vielmehr haben sich nach der Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen auf die Facheinheiten die finanzpolitischen Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten der Kämmerei vermindert. Die Aufhebung des Nonaffektationsprinzips für Gebühreneinnahmen bewirkt überdies, daß die Gebühren so niedrig und der Fehlbedarf so hoch wie möglich veranschlagt werden. Die Regeln der Durchsetzung budgetmaximierender Ziele haben sich verändert und mit ihnen die Strategien. Gleichwohl scheinen teilweise gebührenfinanzierte Einrichtungen diese mit den Interessen ihrer speziellen Klientel konform gehenden Eigeninteressen heute noch ungestörter verfolgen zu können als unter dem traditionellen Haushaltsrecht.

Ein großes Problem für die kommunalpolitischen Entscheidungen auch im Bereich gebührenfinanzierter kommunaler Leistungen stellt die Überregulierung durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Europa-, Bundes- und Landesrecht dar. Zum einen enthalten die Regelungen kostentreibende Vorschriften (siehe die Trinkwasserrichtlinien der EU, aber auch das Abfallrecht des Bundes), zum anderen mischen sich die höherrangigen Gesetzgeber auch im Bereich der Gebührenfinanzierung in kommunale Angelegenheiten ein, was es den verantwortlichen Kommunen schwer macht, ein den Wählerpräferenzen entsprechendes kommunales Güterangebot zu gewährleisten.

Tarifierungen von Verwaltungsgebühren im Landesrecht enthalten darüber hinaus problematische Vorschriften, welche – infolge der Heranziehung von Einkommen und Verkehrswerten als Bemessungsgrundlagen – zu unterschiedlichen Gebührenhöhen für gleiche Leistungen innerhalb eines Landes führen. Es bestehen außerdem Zweifel, daß die Tarife mit den verursachten Kosten korrespondieren. (Grenz-)Kostenunterdeckende Tarife bei kleinen Verkehrswerten bewirken außerdem Verzerrungen im Hinblick auf die „Wettbewerbsbedingungen" bei gleichzeitig tätigen „beliehenen" Anbietern der Leistungen.

Die rechtliche Fehlregulierung der kommunalen Aufgabenerfüllung bewirkt bei den Gemeinden sowohl erzwungene Kostenunterdeckungen als auch Subventionierungen von Leistungen, welche von Dritten ausgewählt werden, auf Kosten des kommunalen Haushalts – wobei inzwischen bezüglich der Finanzierung des übertragenen Wirkungskreises ernste verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen an der Tagesordnung sind[43]. Hinzu kommen Be- und Verhinderungen einer effizienten Aufgabenerfüllung, indem u. a. durch die Preisvorschriften eine selbstbestimmte, wirtschaftlich und von der Höhe des Aufwandes vertretbare lokale Lösung unterbunden wird. Die Regelungen zu den Elternbeiträgen für Kindertagesstätten stellen hier die nur Spitze des Eisbergs dar. Das Elend der deutschen Finanzverfassung auch und gerade für den Bereich der Gemeinden und Gemeindeverbände verzerrt nicht nur Art und Umfang des lokalen öffentlichen Güterangebots, sondern begünstigt sektorale und gruppenspezifische Objektsubventionen kommunaler Leistungen, welche in höherem Maße von den Nutznießerinnen finanziert oder auch vollständig privatisiert werden könnten.

Schließlich lassen Verwaltungs- und Haushaltsrecht den kommunalen Einrichtungen relativ wenig Spielräume, selbst nach effizienten Lösungen einschließlich ihrer Gebührenfinanzierung zu suchen und sie umzusetzen. Das Neue Steuerungsmodell hat zwar genau diesbezüglich einige wichtige Änderungen gebracht. Jedoch besteht der unabweisbare Verdacht, daß neu verteilte Handlungskompetenzen bei gleichbleibendem Zielsystem der Handelnden nur neue strategische Verhaltensweisen hervorrufen. Ein in sich schlüssiges institutionelles Konzept, das einerseits einen vollständigen Set an zu bewirtschaftenden Parametern – d. h. einschließlich eines Ersatzes oder einer Abführung der nicht direkt leistungsbedingten Mehr- und Mindereinnahmen – sowie zum anderen z. B. auch Belohnungen, Sanktionsmecha-

[43] Vgl. z. B. die Auseinandersetzungen um den niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nismen, Haftungsregeln u. v. m. enthält, fehlt auch beim Neuen Steuerungsmodell vollständig.

Unter das Stichwort institutioneller Rahmenbedingungen zugunsten effizienter Gestaltungen des kommunalen Leistungsangebots fallen auch weitergehende Überlegungen über die Trennung von Aufgabe und Betrieb sowie der Einführung wenigstens eines beschränkten Wettbewerbs. Es ist zu bezweifeln, daß viele der gebührenfinanzierten Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Volkshochschulen, Büchereien weiterhin in Form der Regiebetriebe gehalten werden müssen. Andere Rechtsformen sind flexibler zu handhaben, ihre Trennung vom allgemeinen Haushalt schafft höhere Transparenz.

Anstelle des binnensteuernden Haushaltsrechts muß bei diesen Lösungen aber eine entsprechende vertragliche Gestaltung stehen, bei der die „öffentlichen Interessen" i. S. einer *political accountability* bei der Aufgabenerfüllung gesichert und kontrolliert werden. Unter diesem institutionellen Regime sollte es am Ende wirklich nur eine Frage der Zweckmäßigkeit sein, ob das Unternehmen im Eigentum Privater oder der Kommune oder in gemischtem Eigentum steht.

Die kritische Zusammenfassung der praktizierten kommunalen Gebührenpolitik belegt, daß praktisch keine der Anforderungen für eine aus volkswirtschaftlicher Perspektive sachgerechte Gebührenfinanzierung erfüllt ist. Die breitere, sich nicht ausschließlich auf Tarifierungsaspekte beschränkende Sichtweise hat allerdings auch gezeigt, daß es umfassender Reformen nicht allein im Gebührenrecht bedarf, um ein in allokativer Hinsicht verbessertes auch über Gebühren finanziertes lokales Güterangebot zu gewährleisten.

Neben verbesserten Regeln für Transparenz auch der kommunalen öffentlichen Eingriffe, insbesondere aber des Subventionsgrades, sowie einer Neuordnung der institutionellen Rahmenbedingungen kommunaler Unternehmen erscheint eine Reform der haushaltspolitischen Entscheidungsparameter unabdingbar. Kein Kommunalparlament sollte mehr Fehlbedarfe bewilligen dürfen, die nach ihrer Verabschiedung zu festen Fehlbetragsfinanzierungen der Einrichtungen unabhängig von ihrer tatsächlichen Leistungserstellung werden. Vielmehr sollte der Zuschußbetrag für spezifizierbare kommunale Leistungen, den eine sich teilweise aus Entgelten finanzierte Einrichtung gleich welcher Rechtsform aus dem Haushalt einer Gemeinde erhält, aus analytischen Kriterien abgeleitet sein und nicht aus einer diffusen Unterdeckung der Ausgaben durch „eigene" Einnahmen aus der Abgabe der Leistungen. Die damit einhergehende „Beweislastumkehr" für die politische Willensbildung eröffnet neue Flexibilitäten zugunsten anderer effizienter Angebotsformen, macht den Weg frei für eine Abkehr von der rentenmaximierenden Objekt- hin zu einer gezielten Subjektsubventionierung, bei der das, was der „Preismechanismus" auch bei kommunalen Gebühren an indirekter Steuerung leisten kann, auch tatsächlich Wirkung zeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Andel, N. (Hrsg.) (1999): Probleme der Besteuerung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 259/II, Berlin.

— (Hrsg.) (2000): Probleme der Besteuerung III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 259/III, Berlin.

Biwald, P./*Hüttner*, B. (1997): Kalkulation von Gebühren und Entgelten, Wien.

Blankart, Ch. B. (1980): Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München.

Bohley, P. (1977 a): Gebühren und Beiträge: ihre wirtschaftspolitische Funktion und ihr Platz im System der öffentlichen Einnahmen, Tübingen.

— (1977 b): Gebühren und Beiträge, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen, S. 915–947.

Boillot, J. (2000): Veränderung von Organsation und Finanzierung des ÖPNV nach der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes/Regionalisierungsgesetzes – am Beispiel der Stadtwerke Mainz, Magisterarbeit, Speyer.

Bös, D. (1985): Public Sector Pricing; in: A. J. Auerbach/M. Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Bd. 1, Amsterdam u. a. O., S. 129–211.

— (1994): Pricing and Price Regulation: an Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities, 3. Aufl., Advanced Textbooks in Economics, Volume 34, Amsterdam u. a. O.

Böttcher, G. (1998): Kalkulatorische Kosten in der Gebührenberechnung kommunaler Einrichtungen, Baden-Baden.

Brede, H. (1998): Die Abschreibungsbasis in der Entsorgungswirtschaft, in: H. Brede, (Hrsg.): Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, S. 127–146.

Budäus, D. (1991): Die Selbstfinanzierung öffentlicher Leistungen – Erfassungs- und Bewertungsprobleme kostendeckender Entgelte bei kommunalen Haushalten; in: D. Rückle (Hrsg.): Aktuelle Fragen der Finanzwirtschaft und der Unternehmensbesteuerung, Festschrift für Erich Loitelsberger, Wien, S. 101–117.

Bundesverwaltungsgericht (1961): Über das Äquivalenzprinzip im Gebührenrecht, in: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 12, S. 162–171.

Cantner, J. (1997): Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft, Heidelberg.

Cullis, J./*Jones*, P. (1998): Public Finance and Public Choice, 2nd ed., Oxford.

Dorn, H. (1992): Kommunales Abgabenrecht: Steuern – Gebühren – Beiträge, Berlin.

Dreising, W. von (1999): Erläuterungen zum Verwaltungskostengesetz (VwKostG), Das deutsche Bundesrecht, IB 99, S. 18.

Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht: Kommentar, dargestellt auf der Grundlage des KAG NW unter Berücksichtigung der Besonderheiten in den übrigen KAG, Loseblattsammlung, Herne/Berlin, A 2 b.

Erlei, M./*Leschke*., M./*Sauerland*, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.

Färber, G. (2000 a): Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung?, in: Weizsäcker, R. von (Hrsg.): Schul- und Hochschulorganisation, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 273, Berlin u. a. O., S. 165–220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (2000 b): Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 214, Speyer.

Friedl, U. (1999): Können kommunale Gebühren mit sozialpolitischen Zielsetzungen ausgestattet werden?, Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Bd. 49, Nr. 7, S. 152–157.

Gawel, E. (1995): Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin.

Gern, A. (1996): Kommunalrecht einschließlich kommunales Abgabenrecht, 6. Aufl., Baden-Baden.

Grossekettler, H. (2000): Steuerstaat versus Gebührenstaat – Vor- und Nachteile, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 24–45.

Grünendieck, M. (1999): Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, Bd. 36, Berlin.

Haller, H. (1981): Die Steuern – Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.

Hansmeyer, K.-H./*Fürst*, D. (1968): Die Gebühren, Stuttgart u. a. O.

Helbig, P. (2000): Soziale Staffelung von Gebühren, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden, S. 85–101.

Heßhaus, M. (1997): Kalkulation kommunaler Benutzergebühren, Stuttgart u. a. O.

Hippel, F./*Rehborn*, H. von (Hrsg.): Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen. Textsammlung mit Verweisungen und Sachverzeichnissen, Loseblattsammlung, Stand: 1.4.1999, München.

Karrenberg, H./*Münstermann*, E. (1998): Gemeindefinanzbericht 1998, Städtische Finanzen '98 – im Zeichen des Steuerverfalls, Der Städtetag, März 1998.

Kirchhof, F. (1991): Grundriß des Abgabenrechts – Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben, Heidelberg.

Knieps, G. (1987): Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, Finanzarchiv N.F., Bd. 45, S. 268–283.

Langenbrinck, B. (1993): Gestaltungsspielräume der Kommunen in der Gebührenpolitik, Dissertation Universität Bayreuth.

Leibenstein, H. S. (1966): Allocative Efficiency versus X-Efficiency, American Economic Review, Bd. 56, S. 392–415.

Mühlenkamp, H. (1994): Öffentliche Unternehmen, München/Wien.

Niskanen, W. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (1994): Urteil vom 5.8.1994, Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt, S. 428–434.

Rappen, H./*Hernold*, P. (1999): Gebührenfiskalismus? Zu den Bestimmungsgründen kommunaler Gebührenpolitik, Archiv für Kommunalwissenschaft, Bd. 38, S. 259–281.

Richter, R./*Furubotn*, E. (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

Spiess, C. K./*Wagner*, G. G./*Kreyenfeld*, M. (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, DIW-Wochenbericht, Bd. 67, S. 269–275.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stadt Speyer (1999): Haushaltsplan 1999 der Stadt Speyer, Speyer.

— (2000): Haushaltsplan 2000 der Stadt Speyer, Speyer.

Stadtwerke Mainz (1999): Bericht über das Geschäftsjahr 1998, Mainz.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (1999): Handbuch der Finanzstatistik 1998, Bad Ems.

Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics, Bd. 2, S. 3–21.

Stüber, L. (1984): Determinanten und Funktionen des Wasserpreises, Dissertation, TU Darmstadt.

Tettinger, P. J. (1998): Entgelte in der Entsorgungswirtschaft – Benutzungsgebühren und privatrechtliche Entgelte als vorgegebene Grundtypen, in: H. Brede (Hrsg.): Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft, Baden-Baden, S. 17–45.

Tiebout, Ch. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Bd. 64, S. 416–424.

Wiegard, W. (1979): Optimale Preise für öffentliche Güter bei gegebenen Preisstrukturen in der privaten Wirtschaft, Theoretische Einsichten und praktische Schlußfolgerungen, Finanzarchiv N. F., Bd. 37, S. 270–292.

Wirl, F. (1991): Die Theorie der öffentlichen Firmen: Rahmenbedingungen für effiziente Versorgungsunternehmen, Baden-Baden.

Zeitel, G. (1981): Gebühren und Beiträge, in: W. Albers u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, Stuttgart u. a. O., S. 347–354.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Diskussion über ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen

Von *Hans Georg Schmitz*, Nürnberg

A. Vor weiteren Reformen

Seit einigen Jahren erörtern Betriebswirte und Praktiker – von der Finanzwissenschaft wenig beachtet – die Frage, ob und wie das Rechnungswesen der Gebietskörperschaften reformiert werden muß, um es leistungsfähiger und aussagekräftiger zu machen. Nicht zuletzt geht es dabei um die Frage, wie vorteilhaft es wäre, die jahrhundertealte Kameralistik durch ein Rechnungskonzept zu ersetzen, das sich stark an die Doppik anlehnt – also an ein kaufmännisches Rechnungskonzept, das nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch in Teilen der öffentlichen Hand (so bei Eigengesellschaften und Eigenbetrieben) seit je üblich ist. Vor allem die Haushalte der Kommunen – diese waren gegenüber Neuerungen im Rechnungswesen schon immer besonders aufgeschlossen[1] – bieten sich für eine Umstellung an, doch sind auch die zentralen Haushalte, nämlich die des Bundes und der Länder, Gegenstand solcher Überlegungen.

Das Haushaltsrecht der deutschen Gebietskörperschaften war zuletzt vor rund drei Jahrzehnten reformiert worden – vor allem, um bessere Voraussetzungen für die gesamtwirtschaftliche Steuerung zu schaffen. Die Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt entfiel, Kreditaufnahmen werden seitdem in einer Summe im Haushaltsplan veranschlagt und nicht mehr einzelnen Investitionsvorhaben zugeordnet, und die verschiedenen Arten von Einnahmen und Ausgaben wurden nach ökonomischen Kriterien neu abgegrenzt. In den kommunalen Haushalten tauchten erstmals die Begriffe Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen auf.

Wenn nun schon wieder über Reformen gesprochen wird, so hat dies mehrere Gründe: Nach wie vor wird es als unbefriedigend empfunden, daß die kameralistischen Haushaltsabschlüsse die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft nur für Insider erkennen lassen. Vor allem aber haben die finanziellen Engpässe, in die viele Kommunen geraten sind, bei ihnen das Kostenbewußtsein geschärft. Immer

[1] „Es ist international feststellbar, daß das Rechnungswesen der Kommunen stets höher entwickelt war als das der höheren Gemeinwesensstufen. Dies hängt wohl auch damit zusammen, daß auf dieser Stufe die betriebswirtschaftlichen Fragestellungen konkreter und vordergründiger sind.“ (*Buschor*, 1993, S. 201).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deutlicher wurde, daß das einfache Einnahmen-Ausgaben-Denken der Kameralistik nicht den Anforderungen gerecht wird, die für ein effektives und effizientes Wirtschaften unerläßlich sind. Auch neue Konzepte der Verwaltungsführung, die unter Begriffen wie „Neues Steuerungsmodell", „Konzern Stadt" oder „Budgetierung" landauf landab im Gespräch sind, haben den Drang nach Reformen verstärkt (vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 1993 a, 1993 b).

Die neuere Diskussion begann allerdings nicht in Deutschland. Schon in den sechziger und siebziger Jahren wurden in anderen Industriestaaten solche Reformüberlegungen angestellt; meist sind sie inzwischen in die Praxis umgesetzt worden. Längst hat sich beispielsweise der Zeitungsleser in der Schweiz an Begriffe wie Laufende Rechnung, Erträge, Aufwendungen oder Rückstellungen gewöhnt, wenn über die Finanzen von Kantonen oder Gemeinden berichtet wird.

Im folgenden wird über den Stand der Reformüberlegungen in Deutschland berichtet und dargestellt, was dafür spricht, ein neues Rechnungskonzept einzuführen, und welche Detailfragen zu klären sind.

B. Das geltende System hat Mängel

I. Einseitig im Mittelpunkt: Haushaltsvollzug und Deckung

Wer beurteilen will, wie ein Unternehmen wirtschaftlich dasteht, pflegt zunächst zu fragen, mit welchem Ergebnis – also Gewinn oder Verlust – und mit welchem Umsatz für das laufende Jahr gerechnet wird; beide Größen stellt er denen der letzten Jahre gegenüber. Ferner will er wissen, wie hoch das im Unternehmen gebundene Kapital ist; dazu bedarf es eines Blickes in die letzte Bilanz.

Richtet man die gleichen Fragen an eine Kommune, so läuft man ins Leere: Das Haushaltsvolumen – eine Art Umsatz – und seine Veränderungen im Zeitablauf sind nichtssagend, ein „Ergebnis" läßt sich nicht ohne weiteres ablesen, und eine Bilanz gibt es nicht.

Der entscheidende Grund hierfür: Gebietskörperschaften setzen für das Rechnungswesen seit je andere Schwerpunkte als private Unternehmen. Auf die schlichteste Formel gebracht ist das derzeitige öffentliche Rechnungswesen „ex ante – als Haushaltsgesetz – eine verbindliche Rahmenvorschrift des Haushaltsgesetzgebers zur Verwendung öffentlicher Mittel und ex post – als Haushaltsabschluß – eine Verwendungskontrolle dieser Mittel" (*Sarrazin,* 1994, S. 72). Etwas weniger juristisch ausgedrückt: Das Rechnungswesen hat darzulegen, ob die im Haushaltsplan vorgegebenen Aufgaben erfüllt wurden und ob die vorgegebene Finanzierung gelungen ist – sprich: ob der Haushalt ausgeglichen werden konnte. Anknüpfend daran hat es auch die Frage zu beantworten, welcher Teil der Ausgaben „endgültig" gedeckt wurde (vor allem aus laufenden Einnahmen) und welcher Teil der Ausgaben vorfinanziert werden mußte, indem auf Kredite zurückgegriffen wurde, oder ob gar Mittel üb-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rig geblieben sind, um den Zukunftsbedarf zu decken (durch Bildung von Rücklagen). Daß dabei auch Positionen wie der Verkauf von Vermögen oder der Abbau von Rücklagen als endgültige Deckung gelten – ihnen also insoweit die gleiche Qualität zugemessen wird wie Steuer- oder Gebühreneinnahmen –, macht die Unterschiede zwischen kameralistischem und ökonomischem Denken besonders deutlich.

Mit dem Nachweis, ob und wie die Ausgaben gedeckt wurden (und ob der Zahlungsverkehr korrekt abgewickelt wurde), ist allerdings nur eine der Anforderungen erfüllt, die heute an das Rechnungswesen der öffentlichen Hand gestellt werden. Es sollte auch Zahlen präsentieren, die die Finanzlage und ihre Entwicklung im Zeitablauf für jeden interessierten Bürger plastisch erkennen lassen. Ferner hat das Rechnungswesen Informationen über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Haushaltswirtschaft bereitzustellen, die von der staatlichen Wirtschaftspolitik und von der Währungspolitik benötigt werden. Schließlich sind leistungswirtschaftliche Anforderungen zu erfüllen – nämlich Daten zu liefern, mit denen sich Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beurteilen lassen.

II. Haushaltsvolumen läßt Finanzlage nicht erkennen

Anders als beim Bund und bei den Ländern besteht der Haushalt der Kommunen aus zwei Teilen (siehe Schaubild 1): Der Vermögenshaushalt umfaßt die vermögenswirksamen Positionen; dies sind im wesentlichen die Investitionen und die Aufnahme und Tilgung von Krediten. Alles andere erscheint im Verwaltungshaushalt – ein blasser Begriff, der wenig besagt (gemeint ist damit die Zusammenfassung jener Einnahmen und Ausgaben, die üblicherweise als Laufende Rechnung – im Gegensatz zur Vermögensrechnung – bezeichnet wird).

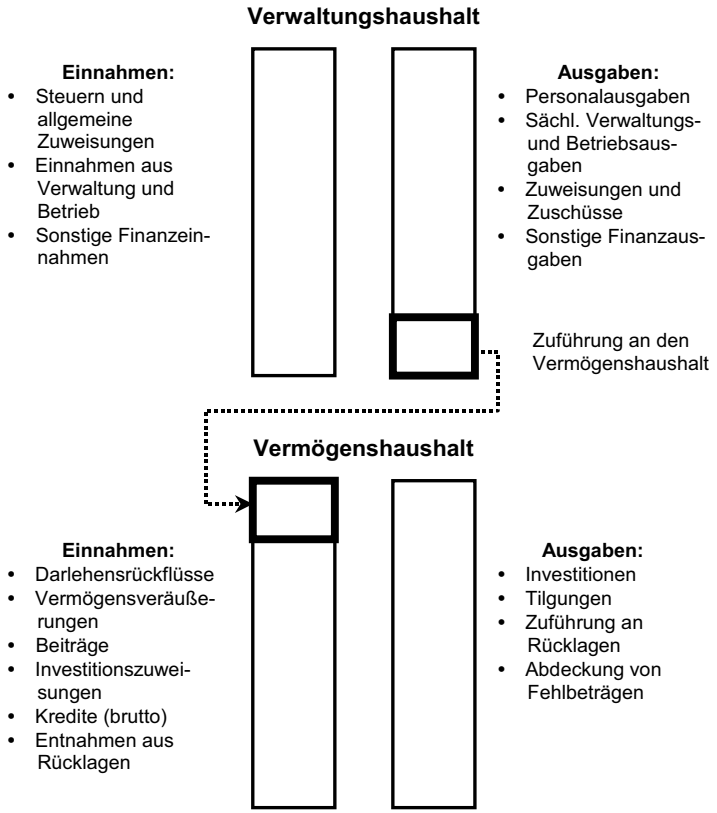
Es braucht nicht ausführlich begründet zu werden, warum die Finanzlage aus dem Haushaltsvolumen insgesamt – also die beiden Teilhaushalte zusammengefaßt – und aus seinen jährlichen Veränderungen nicht abzulesen ist. Denn das Haushaltsvolumen gibt beispielsweise keine Auskunft darüber, wie die Ausgaben finanziert werden – ob allein durch laufende Einnahmen oder auch mit vermögenswirksamen Einnahmen (etwa aus dem Verkauf von Grundstücken oder Beteiligungen) oder gar mit Schulden oder einem Griff in die Rücklagen. Hinter einem gleichhohen Haushaltsvolumen können sich also völlig unterschiedliche finanzielle Situationen verbergen: Die eine Kommune ist einnahmenschwach und muß sich kräftig verschulden, um ihre Ausgaben zu finanzieren; die andere kann dank guter Steuerkraft auf Kredite völlig verzichten.

Zusätzlich wird der Erkenntniswert des Haushaltsvolumens dadurch beeinträchtigt, daß das Bruttoprinzip exzessiv anzuwenden ist und daß bestimmte Doppelzählungen das Zahlenwerk aufblähen. So müssen die Kommunen Schuldentransaktionen brutto darstellen: Kreditaufnahmen sind auf der Einnahmenseite, Tilgungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1

Grundstruktur des kommunalen Haushalts



auf der Ausgabenseite zu verbuchen; entsprechendes gilt auch für Entnahmen aus Rücklagen und Zuführungen an Rücklagen. Nicht einmal für den Bundeshaushalt gibt es solche Vorschriften, obwohl der kameralistische Charakter des Rechnungswesens dort weit ausgeprägter ist als bei den Kommunen. Die Regelungen führen beispielsweise dazu, daß in Niedrigzinsphasen, wenn in größerem Umfang teure Kredite zurückgezahlt und in billigere umgeschuldet werden, das Haushaltsvolumen kräftig steigt, ohne daß sich an der finanziellen Gesamtlage etwas Entscheidendes geändert hätte.

Das Haushaltsvolumen schrumpft oder wächst auch wegen der Schwankungen bei den Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, die für den Haushalt insgesamt Doppelzählungen darstellen, weil sie sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite erscheinen. Diese Aufblähungen des Haushaltsvolumens mindern dessen Aussagekraft ebenso wie jene, die durch die Gewer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besteuerumlage ausgelöst werden – also jenem Teil des Gewerbesteueraufkommens, der dem Bund und den Ländern zusteht und der sich seit seiner Einführung im Jahre 1970 prozentual mehrfach erheblich geändert hat. Diese Umlage durchläuft als Doppelzählung die kommunalen Haushalte: Auf der Einnahmenseite wird das Gewerbesteueraufkommen in voller Höhe gebucht, und bei den Ausgaben findet sich die Gewerbesteuerumlage. Es gibt keine andere Steuer, bei der in den öffentlichen Haushalten brutto verfahren wird; Bund und Länder veranschlagen bei den Gemeinschaftsteuern jeweils nur die Beträge, auf die sie Anspruch haben.

III. Finanzierungssaldo nur wenig informativer

Etwas mehr Licht kommt in das Zahlenwerk, wenn man von den Gesamteinnahmen und -ausgaben eines Jahres alle Positionen abzieht, die die Veränderungen von Schulden und Rücklagen betreffen. Die Differenz zwischen den so bereinigten Einnahmen und Ausgaben stellt den sogenannten Finanzierungssaldo dar. Ist der Saldo negativ (liegt also ein Finanzierungsdefizit vor), so zeigt er an, daß die Ausgaben nur finanziert werden konnten, weil eine höhere Verschuldung oder ein Abschmelzen finanzieller Reserven in Kauf genommen wurde. Ein positiver Finanzierungssaldo (Finanzierungsüberschuß) bedeutet, daß die Kommune ihren Schuldenberg abgebaut hat oder gar Geld auf die hohe Kante legen konnte.

Allgemeiner ausgedrückt: Der Finanzierungssaldo läßt erkennen, in welchem Umfang die öffentlichen Haushalte auf die Geld- und Kapitalmärkte zurückgreifen mußten oder ihnen Mittel zuführen konnten. Ohne Zweifel stellt dies eine wichtige Information für Wirtschaftspolitiker und Währungshüter dar. Auch die interessierte Öffentlichkeit kann sich darunter etwas vorstellen: Wer beispielsweise vom „Defizit“ des Bundeshaushalts spricht, meint in aller Regel den (seit drei Jahrzehnten negativen) Finanzierungssaldo[2]. Zudem sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben – also die um Schulden- und Rücklagen-Transaktionen (und tunlichst auch um alle Doppelzählungen) verminderten Zahlen – als Basis für finanzwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Zeitreihenanalysen viel brauchbarer als andere Daten.

Falsch wäre es allerdings, daraus zu schließen, der Finanzierungssaldo sei ein untrüglicher Indikator für die aktuelle Finanzlage einer Gebietskörperschaft. Wenn die eine Kommune hohe Kredite aufnimmt und die andere nicht, so läßt sich daraus nicht schließen, daß es der ersten schlecht und der anderen gut geht. Konkret: Kommt eine Stadt in die mißliche Lage, Grundstücke oder Beteiligungen veräußern zu müssen, um endlich die lange aufgeschobene Sanierung ihrer Schulgebäude angehen zu können, so ändert sich an ihrem Finanzierungssaldo überhaupt nichts. Wirtschaftlich betrachtet macht es aber einen Unterschied, ob die Kommune das

[2] Dieser Finanzierungssaldo im haushaltsrechtlichen Sinn deckt sich nicht mit der kreislauftheoretischen Definition: Die letztere schließt weitere Finanzierungstransaktionen, nämlich Darlehen und Beteiligungen, ein (vgl. *Kitterer*, 1976/77, S. 486, und *Cordes*, 1996, S. 96 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorhaben dadurch finanziert, daß sie sich von (regelmäßig ertragbringenden) Vermögenswerten trennt, oder ob sie schlicht neue Schulden macht. Umgekehrt gerät eine Kommune zu Unrecht in ein ungünstiges Licht, die sich hoch verschuldet und damit den Finanzierungssaldo ins Minus bringt, weil sie ihr Klärwerk ausbauen muß. Denn dank kostendeckender Gebühren wird ihr das aufgewendete Geld samt Zinsen in voller Höhe im Laufe der Jahre wieder zufließen.

IV. Haushaltsabschluß im Nebel der Restewirtschaft

Ob und in welchem Umfang ein öffentlicher Haushalt in einem bestimmten Jahr dem Geld- und Kapitalmarkt Mittel entzogen oder ihm zugeführt hat – wie hoch also der Finanzierungssaldo ist –, läßt sich nur dann zutreffend beantworten, wenn den Berechnungen die kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben zugrundeliegen.

Bei den Kommunen steht aber nicht im Vordergrund, was sie tatsächlich einnehmen oder auszahlen. Vielmehr werden Vollzug und Abschluß des Haushaltsplanes von „Soll-Einnahmen“ und „Soll-Ausgaben“ – so ist es in den geltenden Haushaltsverordnungen zu lesen – bestimmt.

Damit betritt man das Dickicht von kameralistischen Regeln und Definitionen, in dem sich jeder schwer zurechtfindet, der sich nicht ständig damit befaßt. Zu den Grundsätzen des kameralistischen Rechnungswesens gehört es, bei allen Zahlungen zwischen Anordnung und Vollzug zu trennen. Genauer: Wenn etwas einzunehmen oder auszugeben ist, dann hat zunächst ein dazu Befugter die Einnahme oder Ausgabe „anzuordnen“, bevor die Kasse das Geld einfordern oder überweisen darf. Dieses „Anordnen“ heißt im Fachjargon auch „zu Soll stellen“ (woraus sich ergibt, daß unter „Soll“ nicht etwa der Ansatz im Haushaltsplan gemeint ist, wie dies beispielsweise für den Bundeshaushalt gilt). Wird das Geld dann tatsächlich bei der Kasse eingezahlt oder von ihr ausgegeben, dann wird dies als „Ist“ gebucht.

Soll und Ist sind am Jahresende nicht ohne weiteres identisch. Denn wenn die Kommune von jemandem Geld verlangt, so ist nicht gesagt, daß dieser auch prompt zahlt. Geht der Betrag nicht rechtzeitig ein, so ergibt sich beim Haushaltsabschluß ein „Rest“, in diesem Fall als Kasseneinnahmenrest bezeichnet. Ähnlich ist es auf der Ausgabenseite: Verzögert sich eine Auszahlung über das Jahresende hinaus, so entsteht ein Kassenausgabenrest. Ein Kaufmann würde die beiden Fälle in seiner Bilanz unter Forderungen und Verbindlichkeiten buchen.

Neben den Kassenresten gibt es aber auch Haushaltsreste: Wenn beispielsweise für eine laufende Baumaßnahme eine Landeszuweisung im Haushaltsplan veranschlagt ist und sich schließlich herausstellt, daß sie erst im nächsten Jahr eingehen wird, dann kann (muß aber nicht) ein Haushaltseinnahmenrest gebildet werden. Er geht in die Haushaltsrechnung des laufenden Jahres als Einnahme ein – im Klartext: Man tut dort so, als ob man das Geld schon bekommen hätte. Bei den Ausgaben ist es ähnlich: Haushaltsausgabenreste bedeuten, daß Ausgabenermächtigungen über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Jahresende hinaus weitergelten; für bestimmte Investitionsausgaben bleiben die Ermächtigungen sogar bis zu zwei Jahre nach Inbetriebnahme (!) der neuen Einrichtung gültig. In der Haushaltsrechnung werden die Beträge jedoch so behandelt, als ob sie jetzt ausgegeben wurden, selbst wenn noch nicht einmal irgendwelche Verpflichtungen eingegangen worden sind. Übertragen ins Deutsch des kommunalen Haushaltsrechts müßte es etwa heißen: Haushaltsausgabenreste sind Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres, ohne daß sie fällig waren.

Vor allem die Haushaltsreste spielen in der Praxis eine große Rolle; sie machen die Jahres(Soll-)Rechnung für den Außenstehenden noch weniger verständlich als dies ohnehin der Fall ist. Zum einen enthält diese Rechnung – wie erwähnt – Beträge für Einnahmen und Ausgaben, bei denen sich noch kein Geld bewegt hat (Neubildung von Haushaltsresten). Zum anderen können auch die Haushaltsreste (und Kassenreste) aus dem Vorjahr das Ergebnis des laufenden Jahres beeinflussen, wenn sich herausstellt, daß ihre Höhe nachträglich nach unten korrigiert werden muß. Denn in dem Jahr, in dem die Reste entstanden sind (Kassenreste) oder gebildet wurden (Haushaltsreste), sind sie in das Ergebnis eingegangen; dieses Ergebnis steht fest und ist damit nicht mehr zu verändern. Werden solche Reste eingezogen, so beeinflußt dies den Abschluß des laufenden Jahres negativ (Einnahmenreste) oder positiv (Ausgabenreste).

Was die neu zu bildenden Reste angeht, so ließe sich ihr Umfang durchaus reduzieren, wenn sich alle Kommunen strikt an das vorgeschriebene Kassenwirksamkeitsprinzip hielten: Im Haushaltsplan sollen nämlich nur Beträge veranschlagt werden, die für das Jahr erwartet werden (Einnahmen) oder voraussichtlich zu leisten sind (Ausgaben). Wenn beispielsweise von vorneherein abzusehen ist, daß der Umbau eines Gebäudes länger als ein Jahr dauert, dann entspräche es dem Kassenwirksamkeitsprinzip, für das erste Jahr nur einen Teilbetrag im Haushaltsplan zu veranschlagen und den Rest durch eine Verpflichtungsermächtigung zu Lasten des nächsten Jahres abzudecken. Wahrscheinlich ließen sich die Ausgaben in einem solchen Fall sogar auf drei Jahre verteilen, weil erfahrungsgemäß gerade bei Hochbauprojekten ein nicht unwesentlicher Teil der Ausgaben erst Monate nach der Fertigstellung anfällt.

Gleichwohl ist es – vor allem in kleineren Kommunen – nach wie vor üblich, die Ausgaben für solche Bauvorhaben ganz oder zum weitaus überwiegenden Teil auf ein Jahr zu konzentrieren. Dies kann die unterschiedlichsten Gründe haben: Planer und Techniker geben sich im Vorfeld häufig euphorisch; sie neigen dazu, Termine für Baubeginn und Fertigstellung zu nennen, von denen sich später herausstellt, daß sie sich nicht halten lassen. Auch der eine oder andere Kämmerer ist lieber auf der sicheren Seite; er fürchtet, ohne Haushaltsmittel dazustehen, wenn die Gelder schneller abfließen sollten als es einer geschätzten Aufteilung auf mehrere Jahre entspricht. Schließlich wollen manchmal auch Kommunalpolitiker ihren Wählern mit einer zeitnahen Veranschlagung dartun, wie ernst es ihnen damit ist, ein Vorhaben ganz schnell zu verwirklichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Am Jahresende kommt dann, was kommen muß: Ein erheblicher Teil der Mittel ist nicht abgeflossen – bei vielen Vorhaben nicht eine einzige Mark, häufig sind nicht einmal Aufträge oder Bestellungen erteilt. Entsprechende Haushaltsausgabenreste werden gebildet. Nicht wenige Städte und Gemeinden schieben deshalb ständig einen Berg von Haushaltsausgabenresten vor sich her, dessen Höhe dem Investitionsvolumen eines ganzen Jahres nahekommt[3]. Oder anders betrachtet: Für viele kommunale Bauvorhaben, die gerade realisiert werden, stammen die eingesetzten Mittel nicht aus dem Haushaltsplan des laufenden Jahres, sondern aus denen der Vorjahre.

Die Tabelle 1 vermittelt anhand eines fiktiven Zahlenbeispiels einen Eindruck davon, wie sich die Abwicklung der Reste aus Vorjahren und die Neubildung von Resten auf den Soll-Abschluß auswirken kann. Wenn – wie hier unterstellt – das Ergebnis voll dem Plan entspricht, so würde jeder erwarten, daß die Soll-Rechnung ausgeglichen abschließt. Weil aber Reste aus dem Vorjahr „abzuwickeln" sind, kommt ein Überschuß heraus.

Der Überschuß (oder Fehlbetrag) bedeutet hier nicht das Gleiche wie Finanzierungsüberschuß (oder Finanzierungsdefizit). Vielmehr zeigt er an, ob das gesetzte Planziel nach oben (oder unten) verfehlt wurde. Das Planziel kann aber einschließen, daß ein bestimmter Teil der Ausgaben durch Kreditaufnahmen oder Rücklagenabbau gedeckt werden sollte.

Für den, der im kameralistischen System zu Hause ist, klingt dies alles durchaus logisch und begreifbar. Indes: Die interessierten Bürger können damit nicht viel anfangen, wenn es ihnen darum geht, die finanzielle Situation ihrer Kommune einzuschätzen. Sie lassen sich deshalb eher davon beeindrucken, daß Bürgermeister und Kämmerer in der Lokalpresse gelobt werden, weil sie es wieder einmal geschafft haben, das Haushaltsjahr nicht nur ausgeglichen, sondern sogar mit einem Plus abzuschließen. Dabei fällt dann regelmäßig unter den Tisch, daß der „ausgeglichene" Haushaltsplan womöglich eine kräftige Zunahme der Verschuldung oder einen tiefen Griff in die Rücklagen zur Grundlage hatte.

V. Zuführung zum Vermögenshaushalt sagt wenig aus

Der kommunale Haushalt besteht – wie erwähnt – aus zwei Teilen. Dabei hat der Verwaltungshaushalt einen Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben zu erwirtschaften, der dem Vermögenshaushalt zuzuführen ist. Diese Zuführung muß – verkürzt dargestellt – mindestens so hoch sein wie die Ausgaben für Schuldentilgung, die im Vermögenshaushalt veranschlagt sind[4]. Soweit die Zuführung über diesen

[3] Die Finanzstatistik informiert nicht über Haushaltsreste. Angaben darüber finden sich nur in den Rechenschaftsberichten, die die Kommunen jährlich erstellen müssen.

[4] Tatsächlich ist die Vorschrift komplizierter (z. B. § 22 KommHV Bayern): „Die Zuführung zum Vermögenshaushalt muß mindestens so hoch sein, daß damit die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können, soweit dafür keine Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Zahlenbeispiel: Reste beeinflussen Ergebnis

	Plan	*Ergebnis*	
		Soll	*Ist*
1. *Einnahmen*, gesamt	1.000	995	997
1.1. Soll-Einnahmen 990, davon sind bis zum Jahresende 970 bei der Kasse eingegangen	–	990	970
1.2. Eine im Plan veranschlagte Zuweisung des Landes (10) wird erst im nächsten Jahr eingehen; ein Haushaltseinnahmenrest wird gebildet	–	10	–
1.3. Auf einen Haushaltseinnahmenrest aus dem Vorjahr (15) sind 13 eingegangen. Mit 2 ist nicht mehr zu rechnen; sie müssen eingezogen werden	–	–2	13
1.4. Auf die Kasseneinnahmenreste aus dem Vorjahr (19) sind 14 eingegangen; 3 erweisen sich als uneinbringlich. 2 werden zusammen mit den sich aus Ziff. 1.1. ergebenden neuen Kasseneinnahmenresten von 20 auf das nächste Jahr übertragen (zusammen also 22).	–	–3	14
2. *Ausgaben*, gesamt	1.000	975	934
2.1. Soll-Ausgaben 860, davon sind 5 noch nicht ausgezahlt	–	860	855
2.2. Geplante Ausgaben von 140 sind nicht beansprucht worden, hierfür werden Haushaltsausgabenreste neu gebildet	–	140	–
2.3. Auf die Haushaltsausgabenreste aus Vorjahren (120) sind 75 ausgegeben werden. 25 können eingezogen werden, weil einige Projekte ersatzlos entfallen sind. Die übrigen 20 bleiben als Haushaltsausgabenreste weiter bestehen.	–	–25	75
2.4. Kassenausgabenreste aus dem Vorjahr (4) sind in voller Höhe ausgezahlt worden	–	–	4
3. *Ergebnis* (= 1. minus 2.)	–	+20	+63

Annahmen: (1) Das Haushaltsjahr ist so verlaufen wie geplant (genauer: Die Summen der Soll-Einnahmen und der Soll-Ausgaben einschließlich neu gebildeter Haushaltsreste entsprechen den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen von je 1.000). (2) Alle Doppelzählungen eliminiert.

nahmen nach § 1 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 zur Verfügung stehen.“ (Bei den Einnahmen nach § 1 handelt es sich um solche aus Vermögensveräußerungen, Rücklagen-Entnahmen, Investitionszuweisungen, Beiträgen und ähnlichen Entgelten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mindestbetrag hinausgeht, spricht man von der „freien Spitze"; sie gilt als Indikator dafür, ob sich eine Kommune zusätzliche Ausgaben leisten kann.

In der kommunalen Praxis spielt die Zuführung zum Vermögenshaushalt eine wichtige Rolle – schon deshalb, weil die Aufsichtsbehörden darauf achten, daß die vorgeschriebene Höhe erreicht wird.

Auf den ersten Blick scheint es, daß diese Größe durchaus mit dem Ergebnis (Gewinn oder Verlust) vergleichbar ist, das Wirtschaftsunternehmen zu ermitteln pflegen. Denn der Verwaltungshaushalt enthält die laufenden – also nicht vermögenswirksamen – Einnahmen und Ausgaben; im Prinzip könnte deren Saldo dem einer kaufmännischen Ergebnis-Rechnung entsprechen.

Sieht man genauer hin, erkennt man schnell: Die beiden Rechnungen sind nicht vergleichbar. Denn bei den Kommunen geht ein wichtiger Aufwandsposten nicht in die Rechnung ein, nämlich die Abschreibungen auf abnutzbare Vermögenswerte. Im Verwaltungshaushalt sind zwar für jene Dienstleistungsbereiche, die sich überwiegend aus Gebühren finanzieren, Abschreibungen zu verrechnen, doch wird die Summe der Abschreibungen, die auf der Ausgabenseite erscheint, durch einen gleich hohen „Stornoposten" auf der Einnahmenseite neutralisiert. Die Abschreibungen schlagen sich also nicht im Saldo des Verwaltungshaushalts nieder. Im Fehlen der Abschreibungen liegt der wichtigste – aber nicht der einzige – Unterschied zum Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung eines Unternehmens.

Selbst wenn die Abschreibungen nicht pauschal „storniert" würden und sich damit der Saldo des Verwaltungshaushalts entsprechend verschlechtern würde, wäre das Bild noch verzerrt. Denn es werden – wie erwähnt – regelmäßig nur für ganz bestimmte Dienstleistungen Abschreibungen verrechnet, nicht aber für sämtliche Bereiche kommunaler Tätigkeit – also beispielsweise nicht für Verwaltung, Feuerwehr oder Schulen. Erst die „flächendeckende" Verrechnung von Abschreibungen würde ein Ergebnis liefern, das der Gewinn- und Verlustrechnung eines Unternehmens etwas näher käme.

Diese Mängel werden auch nicht durch die erwähnte Vorschrift geheilt, nach der die Zuführung zum Vermögenshaushalt (im Normalfall) mindestens so hoch sein muß wie die dort veranschlagten Tilgungsausgaben[5]. In Abschnitt H wird dargelegt, daß zumindest für die Gesamtheit der Kommunen die Tilgungsausgaben niedriger sind als die Summe der Abschreibungen. Schon aus diesem Grunde sind Tilgungen als „Abschreibungs-Ersatz" wenig geeignet.

[5] In dieser Vorschrift spiegelt sich die kameralistische „Philosophie" wider, nach der es im Kern allein darauf ankommt, daß die öffentliche Hand Ausgaben, die mit Krediten „vorfinanziert" wurden, endgültig deckt – wenn möglich mit Mitteln des Verwaltungshaushalts, also mit laufenden Einnahmen. Daraus folgt umgekehrt: Was nicht mit Krediten „vorfinanziert" wird, gilt als – wie auch immer – endgültig gedeckt und interessiert nicht mehr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Kosten unzureichend dargestellt

Der Hinweis auf die fehlenden flächendeckenden Abschreibungen machte bereits deutlich, daß das Zahlenwerk des kommunalen Haushalts Lücken hat. Wenn man sich im Verwaltungshaushalt – dem Teil des Haushalts, der die laufenden Einnahmen und Ausgaben umfaßt – einen einzelnen Dienstleistungsbereich, zum Beispiel das Einwohnermeldeamt, anschaut, so findet man in aller Regel nur pagatorische Einnahmen und Ausgaben, also Positionen, bei denen die Kommmune Geld erhält (so in Form von Verwaltungsgebühren) oder Geld zahlt (für Personal- und Sachaufwand). Es fehlen regelmäßig Angaben, die sichtbar machen, was es kostet, Sachvermögen zu nutzen, das der Kommune gehört. Auch müßten die Leistungen von „Hilfsbetrieben" wie Datenverarbeitung, Hausdruckerei, Fuhrpark oder Botendienst kalkuliert und dem Nutzer in Rechnung gestellt werden. Dies gilt auch für Ausgaben wie Fortbildung, Telefon- und Postgebühren, die häufig zentral bezahlt werden. Schließlich müßten auch die Kosten der Gemeindeorgane und der Zentraldienststellen wie Personal- und Finanzverwaltung („Querschnittsämter") umgelegt werden.

Erst wenn alles dies im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung erschiene, würde deutlich, was die einzelnen Dienstleistungsbereiche wirklich kosten. Verknüpft mit einer Kosten- und Leistungsrechnung könnte man dann auch ermitteln, welchen Aufwand bestimmte Einzelleistungen erfordern – zum Beispiel, was die Ausstellung eines Personalausweises oder die Zulassung eines Autos kostet.

Nur den, der seine eigenen Kosten kennt, kann man motivieren, sie zu minimieren. Das geltende Haushaltsrecht verpflichtet die Gemeinden nicht, ein Verfahren zu praktizieren, das auf einen möglichst umfassenden Kostennachweis hinzielt. Im Gegenteil: In manchen Bundesländern sind solche internen Verrechnungen flächendeckend ausdrücklich untersagt.

VII. Fazit: Allein auf Finanzwirtschaft ausgerichtet

Den in Abschnitt B. I skizzierten Anforderungen wird das derzeitige Rechnungswesen nur zum Teil gerecht.

Am besten erfüllt es die „klassischen" Anforderungen: Es dokumentiert, welche Aufgaben eine Kommune nach dem Willen des Rates und unter Einsatz öffentlicher Mittel zu erfüllen hat, und weist am Jahresende nach, ob dies erreicht wurde und ob der Haushalt ausgeglichen werden konnte. Dabei ergibt sich auch, welcher Teil der Ausgaben endgültig gedeckt werden konnte. Die Zahlungsabwicklung wird ebenfalls präzise kontrolliert; über Kassenbestand und Schuldenstand wird unterrichtet.

Auch die gesamtwirtschaftlich relevanten Informationen, die für die Wirtschaftspolitik und die Währungspolitik von Bedeutung sind, liefert das kommunale Rechnungswesen zeitnah und in ausreichender Qualität. Dank der tiefen Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten kann die Finanzstatistik bedient werden; im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vordergrund stehen dabei freilich nicht die Soll-Zahlen, sondern Ist-Werte, also die kassenmäßigen Bewegungen. Aus dieser Quelle schöpfen die amtlichen Statistiker auch die Daten, die sie für den Staatssektor der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benötigen[6].

Dagegen bietet das geltende System keine „griffigen" und allgemeinverständlichen Rechengrößen, die sich als Indikatoren für die Finanzlage einer Kommune verwenden lassen. Mit den kameralistischen Haushaltsabschlüssen können im wesentlichen nur Spezialisten etwas anfangen. Finanzierungssaldo und der Saldo des Verwaltungshaushalts (die Zuführung zum Vermögenshaushalt) sind zwar vom Ansatz her besser geeignet, doch – wie dargestellt – in ihrer Aussagekraft sehr beschränkt.

Völlig zu kurz kommt die leistungswirtschaftliche Seite. Das geltende System denkt allein in Einnahmen und Ausgaben: Geld kommt herein, und Geld wird verbraucht – für so unterschiedliche Zwecke wie Gehälter, Sozialhilfe oder Investitionen. Doch für ökonomisches Urteilen und Entscheiden kommt es nicht auf den Geldverbrauch an, sondern darauf, wieviel Ressourcen (im Sinne von Produktionsfaktoren) insgesamt eingesetzt werden. Daran knüpfen die Vorschläge zur Reform des kommunalen Rechnungswesens an. Erst ein reformiertes System macht auch Aussagen zur Wirtschaftlichkeit möglich.

C. Der neue Ansatz: Ressourcenverbrauch statt Geldverbrauch

Grob vereinfacht gibt es zwei gegensätzliche Rechnungskonzepte: das der kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben („cash accounting") und das Ertrag-Aufwand-Konzept („full accrual accounting"). In der Wirklichkeit finden sich Zwischenformen in allerlei Variationen; die Tabelle 2 bietet einen systematischen Überblick[7].

Je weiter ein Rechnungskonzept vom einfachen „cash accounting" entfernt ist, desto aussagekräftiger ist es, wenn es um die Darstellung der Wirtschaftlichkeit geht. Denn dann erfüllt es nicht nur die traditionellen Anforderungen, denen jedes öffentliche Rechnungswesen gerecht werden muß, d. h. ob die Etatansätze eingehalten und ob die Zahlungen korrekt abgewickelt wurden. Vielmehr informiert ein Ertrag-Aufwand-Konzept darüber, was insgesamt – nach Perioden genau abgegrenzt – an Ressourcen aufgekommen und was verbraucht worden ist. Man spricht vom Ressourcenverbrauchs-Konzept[8].

---

[6] Zu den statistischen Problemen siehe *Cordes* (1996, S. 136 ff.) und die dort angegebene Literatur.

[7] Siehe dazu auch *Diemer* (1996, S. 51), der drei Konzepte unterscheidet, nämlich „cash accounting", „modified cash accounting/modified accrual accounting" und „accrual accounting". Zur Diskussion über Rechnungskonzepte im nordamerikanischen Raum siehe *Lüder* (1991).

[8] Siehe *Lüder* (1991), *Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen"* (1993, S. 291) und *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1995). Der Begriff entspricht dem „Flow of Economic Resources"-Konzept, das sich in der einschlägigen amerikanischen Literatur findet (siehe *Lüder*, 1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Die Abgrenzung von Transaktionen nach Rechnungskonzepten

	Bewegungsgrößen der Finanz- oder Ergebnisrechnung *Zahlungs-/Ergebniswirksame Transaktionen*		*Bestandsgrößen der Vermögensrechnung* *Vermögen*	*Schulden*
reines Zahlungskonzept	*Auszahlungen* der Periode	*Einzahlungen* der Periode	Liquide Mittel	
erweitertes Zahlungskonzept	+ Geldwert der Güter-/Leistungszugänge, die bereits in Vorperiode(n) bezahlt wurden ./. Auszahlungen der Perioden für Güter/Leistungen, die erst in Folgeperiode(n) zugehen	+ Geldwert der Güter-/Leistungsabgänge der Periode, die in Vorperiode(n) bezahlt wurden ./. Einzahlungen der Periode, die eine Vorauszahlung auf Güter-/Leistungsabgänge der Folgeperiode(n) darstellen	periodenfremde Auszahlungen (z. B. geleistete Anzahlungen)	periodenfremde Einzahlungen (z. B. erhaltene Anzahlungen)
Einnahmen-Ausgaben-Konzept	= *Auszahlungsgleiche Ausgaben*	= *Einzahlungsgleiche Einnahmen*		
Kosten-Leistungs-Konzept	./. Auszahlungen für Güter/Leistungen, die in Vorperiode(n) zugegangen sind + Geldwert der Periodenzugänge an Gütern/Leistungen, die erst in Folgeperiode(n) bezahlt werden	./. Einzahlungen der Periode für in Vorperiode(n) abgegebene Güter/Leistungen + Geldwert der Güter/Leistungsabgabe, die erst in Folgeperiode(n) bezahlt wird	Forderungen (aus Lieferung und Leistungen und einseitige, z. B. auf gesetzlicher Grundlage)	Verbindlichkeiten (analog Forderungen)
	= *Ausgaben*	= *Einnahmen*		
Aufwands-Ertrags-Konzept	./. Ausgaben der Periode, deren Gegenwert erst in Folgeperiode(n) verbraucht wird (z. B. Investitionen + Ausgaben früherer Perioden, deren Gegenwert in der lfd. Periode verbraucht wird (z. B. Abschreibungen) + Werteverzehr der Periode, der erst in Folgeperiode(n)zu Ausgaben führt (z. B. Pensionsrückstellungen) ./. rein finanzwirtschaftliche Ausgaben (z. B. Kreditgewährung)	+ Geldwert der erstellten Periodenleistung, die nie zu Einnahmen führt (aktive Eigenleistung) + Geldwert der erstellten Güter/Leistungen, die erst in Folgeperioden zu Einnahmen führen (z. B. Fertiglagerzugänge) ./. Geldwert der abgegebenen Güter/Leistungen, die in Vorperioden erstellt wurden (Lagerabgänge) ./. rein finanzwirtschaftliche Einnahmen (z. B. Kreditaufnahme)	Sachumlaufvermögen (z. B. Erzeugnis-, Materialvorräte) Sachanlagevermögen(abnutzbares, z. B. Anlagen, nichtabnutzbares, z. B. Grundstücke) Finanzvermögen (gewährte Kredite, Beteiligungen usw.)	sonstige Verbindlichkeiten (aus Anleihen, Krediten usw.) Rückstellungen (z. B. für Pensionen)
	= *Ordentlicher Aufwand*	= *Ordentlicher Ertrag*		
	+ außerordentlicher Aufwand (z. B. außerplanmäßige Abschreibung)	+ außerordentlicher Ertrag (z. B. Vermögensveräußerung über dem Buchwert		
	= *Aufwand*	= *Ertrag*		

Quelle: *Lüder/Hinzmann/Kampmann/Otte* (1991, S. 57).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses Konzept setzt allerdings eine vollständige Vermögensrechnung voraus. Denn zum Ressourcenverbrauch – der Kaufmann spricht von Aufwand – gehört nicht zuletzt auch der Verbrauch von Sachanlagevermögen, ausgedrückt in Abschreibungen.

Grundvermögen und bewegliches Vermögen werden derzeit in den meisten Gemeinden lediglich in Bestandsverzeichnissen geführt. Daraus lassen sich keine Abschreibungen berechnen. Deshalb ist als erstes der Wert der Sachanlagen zu ermitteln. Liegen diese Daten vor, können sie mittels der Ergebnisse, die die Haushaltsrechnung jährlich liefert, quasi automatisch fortgeschrieben werden. Da die Werte der übrigen Aktiva und Passiva – vor allem Schulden, Rücklagen und Finanzanlagen – ohnehin bekannt sind oder sich relativ leicht ermitteln lassen, kommt man gleichzeitig zu einer vollständigen Bilanz.

Eine Bilanz hat aber bei einer Gebietskörperschaft eine andere Funktion als bei einem privaten Unternehmen. Während sie bei diesem die Aufgabe hat, Aktiva und Passiva vor allem im Interesse von Außenstehenden wie Kreditgebern, Aktionären oder Finanzämtern penibel zu dokumentieren, stehen bei der öffentlichen Hand andere Anforderungen im Vordergrund (vgl. *Steiner*, 1987, S. 148). Bei der „klassischen“ kameralistischen Betrachtung hat die Bilanz – als „Deckungsbilanz“ – auszuweisen, welcher Teil des Vermögens „endgültig“ gedeckt ist und welcher nicht (vgl. *Mülhaupt*, 1993, S. 94); beim Ressourcenverbrauchs-Konzept dient die Bilanz vor allem dazu, „Substanzveränderungen durch die Nutzung von Vermögenswerten und die daraus folgenden Erneuerungsbedürfnisse“ (*Schauer*, 1994, S. 28) nachzuweisen.

Mit der Ermittlung von Abschreibungen auf das gesamte abnutzbare Vermögen ist der Ressourcenverbrauch noch lange nicht vollständig erfaßt. Weitere Positionen sind zu berücksichtigen – so etwa Verpflichtungen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen, aber anteilig dem laufenden Jahr zuzurechnen sind. Dies trifft auf Pensionszusagen in jenen größeren Kommunen zu, die sich keinem Versorgungsverband[9] angeschlossen haben, oder auf künftige Ausgaben für die Rekultivierung von Abfalldeponien; das gleiche gilt für unterlassene Instandhaltungen. Darüber hinaus sollten kalkulatorische Zinsen auf das gesamte betriebsnotwendige Kapital und ein breites Geflecht von internen Verrechnungen veranschlagt werden, damit für jeden Bereich kommunaler Tätigkeit die vollen Kosten sichtbar gemacht werden[10].

Steht fest, wie viele finanzielle und sächliche Ressourcen in einer Periode verbraucht wurden und wie viele Ressourcen gleichzeitig wieder zugeflossen sind (vor allem in Form von Steuern, staatlichen Zuweisungen und Gebühren), ergibt sich ein

[9] Soweit Versorgungsverbände keine Beiträge nach versicherungsmathematischen Grundsätzen erheben, sondern lediglich jährliche Umlagen, kann es auch für Gemeinden, die einem Versorgungsverband angeschlossen sind, erforderlich sein, zusätzlich Pensionsrückstellungen zu bilden (vgl. *Lüder*, 1998, S. 71).

[10] Siehe hierzu Abschnitt F. II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Saldo. Ähnlich wie bei der Erfolgsrechnung eines Unternehmens spiegelt dieser Saldo wider, wie sich das Rein-Vermögen verändert hat. Darunter versteht man das Gesamtvermögen abzüglich der Schulden (der Kaufmann würde von Eigenkapital sprechen). Wird mehr verbraucht als hereinkommt, zehrt die Kommune Vermögen auf; ist es umgekehrt, erhöht es sich.

Das Ressourcenverbrauchs-Konzept liefert damit ein differenzierteres Bild der finanziellen Lage einer Kommune als das herkömmliche Rechnungswesen, das lediglich erkennen läßt, wie sich das Netto-Geldvermögen – der Saldo aus Geldvermögen und Schulden – verändert hat. Aus dem Konzept leitet sich auch eine Regel für das längerfristige finanzielle Gleichgewicht ab: Da es sich keine Kommune leisten kann, Jahr für Jahr vom Vermögensabbau zu leben (irgendwann wird nichts mehr da sein), darf der Verbrauch von Ressourcen mittelfristig nicht höher sein als der Zufluß; nur dann ist „die finanzielle Überlebensfähigkeit eines Gemeinwesens auf Dauer zu sichern" (*Lüder*, 1996, S. 3). Oder anders formuliert: Jede Generation hat das, was sie an Ressourcen verbraucht, durch Abgaben wieder zu ersetzen („Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit"). Dies kann man auch als eine umfassendere Variante des „Pay-as-you-use-Prinzips" betrachten – umfassender deshalb, weil hier nicht allein auf kreditfinanzierte Ausgaben abgestellt wird, sondern auch auf solche, die aus Eigenmitteln bestritten worden sind.

Wie das Ressourcenverbrauchs-Konzept umgesetzt werden kann, wird im folgenden dargelegt.

D. Ein möglicher Weg: Kameralistik umgestalten

I. Kommunen schon bisher kreativ

Wer das geltende System reformieren will, hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Er kann versuchen, die Verwaltungskameralistik so zu ergänzen und umzugestalten, daß die aufgestauten Bedarfe befriedigt werden. Der zweite Weg ist, sich an ein System anzulehnen, das außerhalb der öffentlichen Haushalte überall gang und gäbe ist, nämlich an das kaufmännische Rechnungswesen.

Für die erste Alternative könnte sprechen, daß man sich nicht ohne Not von einem System verabschieden sollte, das eine lange Tradition hat und in den Gebietskörperschaften fest verankert ist[11]. Öffentliche Haushalte sind nun einmal andere Wirtschaftseinheiten als private Unternehmen. Sie tragen stark monopolistischen Charakter; ihre wichtigste Aufgabe ist es, die Bürger kostengünstig mit öffentlichen Gütern zu versorgen, nicht aber, Gewinn zu erzielen. Ihre Einnahmen sind vor allem Zwangsabgaben wie Steuern, für die der kaufmännische Begriff „Erträge" schon terminologisch nicht so recht paßt. Und schließlich: Eine Verwaltung, die seit je auf

[11] Zur Geschichte der Kameralistik siehe *Walb* (1926, S. 208 ff.) und *Vrenegor* (1996, S. 12 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Kameralistik fixiert ist, läßt sich leichter für Reformen gewinnen, wenn man am geltenden System grundsätzlich möglichst wenig ändert.

Bevor in groben Zügen skizziert wird, ob und wie das bestehende Rechnungswesen informativer gestaltet werden könnte, sei darauf hingewiesen, daß sich in der Vergangenheit schon manches getan hat: Längst praktizieren die Kommunen in Teilbereichen ein Verfahren, das über die herkömmliche Verwaltungskameralistik hinausreicht. Seit Jahrzehnten ist bei ihnen die „Erweiterte Kameralistik" gebräuchlich[12]. Sie findet sich vor allem in Aufgabengebieten wie Versorgung und Entsorgung, in denen es darauf ankommt, kostendeckende Gebühren präzise zu kalkulieren, aber auch in vielen anderen Bereichen – beispielsweise bei Theatern, Kindergärten oder Bädern –, um darzustellen, wie stark Kosten und Erlöse auseinanderklaffen. Schließlich wird sie auch bei Hilfsbetrieben wie Hausdruckereien, Datenverarbeitung oder Fuhrpark angewendet, um die internen Verrechnungspreise für die Nutzer zu ermitteln (was diesen Hilfsbetrieben gelegentlich Erklärungen abnötigt, warum sie teurer sind als private Anbieter).

Bei der Erweiterten Kameralistik wird aus den kameralistischen (Soll-)Buchungen eine Nebenrechnung abgeleitet. Im Kern geht es darum, in diese Rechnung jene Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu übernehmen, die im betriebswirtschaftlichen Sinne Kosten sind, und von den Einnahmen jene, die Erlöse darstellen. Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen sind – wenn sie nicht bereits der Kameralrechnung entnommen werden können – zu ermitteln und den Kosten hinzuzufügen, was voraussetzt, daß der Vermögensbestand bewertet ist, denn nur dann lassen sich diese Beträge ermitteln. Diese Nebenrechnung läßt sich zu einer Betriebsabrechnung weiterentwickeln, bei der die erfaßten Kostenarten über die Kostenstellen auf die Kostenträger verrechnet werden.

Mit der Erweiterten Kameralistik verfügen die Kommunen für die Bereiche, in denen diese Rechnung angestellt wird, über alle wesentlichen Informationen, die sie für eine wirtschaftliche Steuerung brauchen. Stellt man den Kosten die Mengen gegenüber (also beispielsweise die Zahl der Besucher eines Museums oder einer Volkshochschule oder die Kubikmeter des verarbeiteten Mülls oder Abwassers), so lassen sich die Kosten je Einheit ermitteln. Solche Kennzahlen sind als Grundlagen für Entscheidungen über Gebühren und Preise kommunaler Leistungen oder über Rationalisierungsmaßnahmen besonders wichtig; sie machen auch interkommunale Vergleiche möglich.

Die Informationsdefizite, die das derzeitige Rechnungswesen insgesamt aufweist, kann die Erweiterte Kameralistik allerdings nicht gänzlich beseitigen. Denn das Verfahren beschränkt sich auf einzelne Bereiche kommunaler Tätigkeit; das Zahlenwerk des Haushalts basiert insgesamt weiterhin auf Einnahmen und Ausgaben (und auf Einzahlungen und Auszahlungen). Die Daten der Erweiterten Kame-

[12] Siehe hierzu die Darstellungen bei *Mülhaupt* (1975, Sp. 2075 f.), *Fuchs* (1987, S. 63 ff.), *Schauer* (1993, S. 151 f.) und *Diemer* (1996, S. 31 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ralistik sind zwar geeignet, für Teilbereiche wirtschaftliche Aussagen zu machen, nicht aber dazu, über den finanziellen Gesamtzustand einer Kommune zu unterrichten. Die Zahlen stellen im Prinzip lediglich eine dezentrale und nachrichtliche Auswertung einzelner kameralistischer Daten dar; sie sind letztlich nach der gleichen Methode ermittelt, mit der etwa ein Statistiker aus der Finanzstatistik die Werte herausfiltert, die er für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung braucht.

Eine weitere Variante der Kameralistik, die bereits vor Jahrzehnten unter der Bezeichnung Betriebskameralistik (auch „gehobene Kameralistik") entwickelt wurde, kann sogar die gleichen Ergebnisse liefern wie die kaufmännische Buchführung. Sie ist allerdings nicht für den Gesamthaushalt gedacht, sondern nur für Betriebe, die aus dem Haushalt ihres Trägers ausgegliedert wurden, gleichwohl aber den Kameralstil weiter verwenden wollen. In der Praxis konnte die Betriebskameralistik jedoch kaum Fuß fassen. Der Grund: Sie ist zu kompliziert. Denn im kameralistischen Konto (einseitiges Konto mit vier Spalten) lassen sich betriebswirtschaftliche Vorgänge nur mit Mehrfachbuchungen darstellen. „Vielfach sind für die Erfassung eines einzigen Vorgangs Dreifach- oder sogar Fünffachbuchungen erforderlich, die die Betriebskameralistik äußerst schwerfällig machen, so daß sie nur von ‚eingeweihten Spezialisten' adäquat gehandhabt werden kann." (Mülhaupt, 1975, Sp. 2074 f.).

II. Vermögen bewerten und Haushalt neu gliedern

Wer die geltende Verwaltungskameralistik wenigstens der Tendenz nach im Sinne des Ressourcenverbrauchs-Konzepts neu gestalten und insgesamt aussagekräftiger machen will, hat vor allem zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Zum einen muß – wie in Abschnitt C dargelegt – das gesamte Sachanlagevermögen bewertet und zusammen mit den übrigen Aktiva und Passiva zu einer Bilanz zusammengefaßt werden; zum anderen ist der Verwaltungshaushalt neu abzugrenzen. Daneben empfiehlt es sich, die Restewirtschaft neu zu regeln.

Die Bewertung des Sachanlagevermögens ist unumgänglich, denn wer nicht weiß, was sein Vermögen wert ist, kann keine Abschreibungen berechnen. Der Gedanke, Abschreibungen im (kameralistischen) Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung unterzubringen, ist älter als mancher vermuten wird: So hat schon Terhalle vor mehr als einem halben Jahrhundert bemängelt, daß bei abnutzbarem Vermögen „dem einzelnen Jahr nicht angerechnet (wird), was es anteilmäßig tragen müßte, sondern in der Regel nur, was an Schulddienstausgaben darauf entfällt" (*Terhalle*, 1941, S. 469). Deshalb sei es besser, wenn dem „Jahresaufwand" ein „Anteil an den Erwerbskosten derjenigen Inventarwerte, welche im Rechnungsjahr verbraucht oder abgenutzt wurden", zugerechnet würde[13].

[13] *Terhalle* (1941, S. 474). Diese Auffassung blieb damals nicht unwidersprochen: Nach Johns haben Abschreibungen in einem kameralistischen Rechnungssystem nichts zu suchen. Ein öffentlicher Haushalt müsse im Prinzip ähnlich rechnen wie ein privater Haushalt: Auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was die zweite Voraussetzung, die Neuabgrenzung des Verwaltungshaushalts angeht, so wird sie durch die bestehende Zweiteilung des kommunalen Haushalts in Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt erleichtert. Denn der Verwaltungshaushalt enthält schon jetzt vieles von dem, was die Betriebswirte als erfolgswirksame Vorgänge bezeichnen, und ähnelt damit der Gewinn- und Verlustrechnung des kaufmännischen Rechnungswesens. In mindestens einem Punkt muß das geltende System aber revidiert werden: Die Abschreibungen, die auf der Ausgabenseite des Verwaltungshaushalts „flächendeckend" (also nicht nur für einige kostenrechnende Einrichtungen) zu veranschlagen sind, dürfen anders als derzeit auf der Einnahmenseite nicht storniert werden. Denn der Verbrauch an Anlagevermögen soll sich im Saldo des Verwaltungshaushalts voll niederschlagen – genau so, wie dies bei einer kaufmännischen Erfolgsrechnung der Fall ist.

Der Saldo des so modifizierten Verwaltungshaushalts wäre ein markantes „Eckdatum"; nicht dem Inhalt, aber der Tendenz nach ist es vergleichbar mit dem Gewinn oder Verlust eines Unternehmens. Es beschreibt die aktuelle finanzielle Lage einer Kommune besser als alle üblichen kameralistischen Jahresabschlüsse.

Der Saldo beantwortet nämlich die Frage, ob es der Kommune in einer bestimmten Periode gelungen ist, ihre laufenden Ausgaben einschließlich Abschreibungen durch laufende Einnahmen zu decken. An diesen Saldo – also an das Ergebnis der laufenden Rechnung – lassen sich auch jene restriktiven Bestimmungen anknüpfen, ohne die kein Haushaltsrecht auskommt. Im Kern müßten sie lauten: Der Saldo darf nicht nachhaltig negativ sein. Denn ein negatives Ergebnis bedeutet, daß die Kommune ihre Abschreibungen nur zum Teil oder gar nicht „verdient" – mit anderen Worten: sie lebt von der Substanz. Ebenso wie bei privaten Unternehmen müssen dann die Alarmglocken läuten.

Das Ergebnis des Verwaltungshaushalts und die Summe der Abschreibungen werden auf die Einnahmenseite des Vermögenshaushalts übertragen. Beides – das Ergebnis des Verwaltungshaushalts freilich nur, wenn es positiv ist – steht dort zur Verfügung, um Schulden zu tilgen, Rücklagen aufzustocken oder Investitionen zu finanzieren.

Probleme bereiten die Reste, insbesondere dann, wenn es darum geht, die Vermögensrechnung (also die Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts) mit der Bilanz zu verknüpfen. Denn die Einnahmen und Ausgaben des Jahresabschlusses enthalten im herkömmlichen kameralistischen System nicht nur tatsächlich eingenommene und ausgegebene Beträge, sondern auch Haushaltsreste, vor allem bei den Ausgaben[14]. Wie dargelegt, stehen den Haushaltsausgabenresten vielfach nicht ein-

diesem komme es nicht auf Abschreibungen an, sondern darauf, ob er seine gesamten Ausgaben sofort durch laufendes Einkommen decken könne oder ob ein Teil davon durch Kredite vorfinanziert werden müsse und erst in späteren Jahren durch die Tilgung gedeckt werde (*Johns*, 1943, S. 598).

[14] Anders als die Haushaltsreste machen Kassenreste keine Probleme; sie sind unter Forderungen und Verbindlichkeiten zu bilanzieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mal Auftragsvergaben oder Bestellungen gegenüber. In die Bilanz können deshalb die Einnahmen und Ausgaben, die die Haushaltsrechnung ausweist, nicht einfach als Zugänge – auch nicht als Verbindlichkeiten – übernommen werden. Dies ist auch deshalb nicht vertretbar, weil die Bilanz die Ausgangsdaten für die Berechnung von Abschreibungen (und kalkulatorischen Zinsen) liefert: Nur Vermögensanlagen, die bereits in Betrieb sind, können abgeschrieben werden, nicht aber solche, an denen noch gebaut wird oder die gar nur auf dem Papier stehen.

Deshalb dürfen sich in der Bilanz von den einzelnen Positionen des Vermögenshaushalts nur jene Beträge am Jahresende niederschlagen, die in dem jeweiligen Jahr tatsächlich eingenommen oder ausgegeben (auf Kameral-Deutsch: zu Soll gestellt) wurden. Dies umfaßt zum einen die Soll-Stellungen auf die Ansätze des laufenden Jahres, zum anderen Soll-Stellungen auf Haushaltsreste, die in früheren Jahren gebildet worden waren. Noch besser wäre es, schlicht auf die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zurückzugreifen.

Dies ist alles andere als praktikabel – schon deshalb, weil dann von einem Verbund zwischen Vermögenshaushalt und Bilanz nicht mehr gesprochen werden könnte. Da bietet es sich als radikale Lösung an, das Instrument der Haushaltsreste über Bord zu werfen. Wie dies erreicht werden könnte, wird im einzelnen in Abschnitt G. V dargestellt; im Prinzip geht es darum, alle bis zum Jahresende nicht eingegangenen oder nicht verbrauchten Mittel der Investitionsrechnung im Folgejahr neu zu veranschlagen. Ein zusätzlicher Vorteil dieses Verfahrens wäre, daß der jährliche Rechnungsabschluß früher als derzeit üblich vorläge, weil das zeitaufwendige Prüfen entfiele, ob und welche Haushaltsreste gebildet werden sollen.

III. Kameralistik bleibt Kameralistik

Diese wenigen Änderungen – von Puristen der kameralistischen Schule wahrscheinlich schon als unerträglich empfunden – könnten die „Ecksteine“ dafür bilden, das geltende Haushaltsrecht zu überarbeiten, ohne daß sich grundsätzlich am kameralistischen Rechnungsstil etwas ändert. Nach wie vor wird es zwar einen Haushaltsabschluß geben, der ausweist, ob die Gesamteinnahmen höher oder geringer ausgefallen sind als die Gesamtausgaben; das Hauptinteresse der interessierten Öffentlichkeit dürfte aber dem Saldo der laufenden Rechnung – also dem Ergebnis des Verwaltungshaushalts – gelten. Gibt es keine Haushaltsreste mehr, ist auch der Verbund zwischen Vermögenshaushalt und Bilanz leichter zu realisieren.

Die vorgeschlagenen Änderungen stellen nur eine Minimallösung dar. Denn außer Abschreibungen gibt es – wie erwähnt – noch andere Aufwandspositionen, die beim Ressourcenverbrauch zu berücksichtigen sind – so Pensionszusagen, unterlassene Instandhaltungen und sonstige Verpflichtungen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen. Bezieht man sie ein, verbessert sich die Qualität einer derart „veredelten“ Kameralistik. Wenn sich dann noch eine automatisierte Verbindung zwi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Ressourcenverbrauch und Kostenrechnung herstellen ließe (was voraussetzt, daß auch kalkulatorische Kosten und interne Leistungsverrechnungen im Zahlenwerk des Haushalts erscheinen), wäre das System insgesamt ähnlich leistungsfähig wie das kaufmännische Rechnungswesen[15].

Solche Reformen des geltenden Haushaltsrechts werden sich nicht ohne erhebliche Investitionen in neue EDV-Programme verwirklichen lassen. Schon deshalb stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, für einen bestimmten Sektor der Volkswirtschaft an einem Rechnungswesen festzuhalten, das vielen Außenstehenden fremd ist und fremd bleiben wird. Denn auch eine „veredelte" Kameralistik bleibt Kameralistik. Wenn schon in ein neues Rechnungswesen viel Geld gesteckt werden muß, ist zu überlegen, ob die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen nicht insgesamt vorteilhafter wäre.

Der mögliche Einwand, das kaufmännische Rechnungswesen sei für öffentliche Haushalte grundsätzlich ungeeignet, weil öffentliche Haushalte andere Rechnungsschwerpunkte setzen, ist nicht stichhaltig. Denn zum einen wird man das kaufmännische Rechnungswesen nicht sklavisch kopieren dürfen, sondern an den besonderen Bedürfnissen der öffentlichen Hand ausrichten müssen. Zum anderen: „Es gibt keine das Rechnungswesen betreffenden, grundlegenden Unterschiede zwischen privatrechtlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, die die prinzipielle Anwendung privatrechtlicher Rechnungswesen-Konzepte im öffentlichen Bereich ausschließen würden." (*Lüder*, 1987, S. 251).

E. Der konsequentere Weg: Auf Doppik setzen

I. Was für die Doppik spricht

Mit dem kaufmännischen Rechnungswesen ist ein Konzept verfügbar, das von vorneherein auch alle Anforderungen erfüllen kann, die heute an ein kommunales Rechnungswesen zu stellen sind: Es erfaßt Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen periodengenau und liefert eine Ergebnisrechnung, es weist Aktiva und Passiva und ihre Veränderungen vollständig und quasi automatisch nach, und das System kann durch eine integrierte Kostenrechnung erweitert werden. Zudem zwingt es dank der doppelten Verbuchung jedes Vorgangs zur Vollständigkeit; Fehlbuchungen werden eher erkannt als beim kameralistischen Rechnungsstil, da das System sich sozusagen selbst kontrolliert.

Ins Gewicht fallen auch wirtschaftliche Überlegungen: Es dürfte billiger sein, das kommunale Rechnungswesen auf Doppik umzustellen als die Kameralistik einer Generalsanierung zu unterziehen. Denn für das kaufmännische Rechnungswe-

[15] Kritisch gegenüber einem solchen Konzept steht *Lüder* (1998, S. 4): „Faktisch ist es der Versuch, eine Zahlungsrechnung und eine Ergebnisrechnung in einer Rechnung zu führen, was sowohl technisch als auch hinsichtlich der Aussagefähigkeit keinen Sinn macht."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen – weltweit verbreitet und jedem vertraut, der in Unternehmen mit Finanzen zu tun hat – sind Standardprogramme am Markt erhältlich; sie müssen lediglich angepaßt werden. Auch die Pflege der Programme dürfte deshalb weniger Geld kosten als die Wartung von kameralistischen Rechnungssystemen. Und schließlich: Da sich im kaufmännischen Rechnen weit mehr Menschen auskennen als in der Kameralistik, werden Haushaltsabschlüsse draußen eher verstanden[16].

Darüber hinaus sollte man nicht übersehen, daß das kaufmännische Rechnungswesen schon längst viele kommunale Tätigkeitsfelder beherrscht. Bereits vor vielen Jahrzehnten haben die Städte, die die Versorgung mit Strom, Gas und Fernwärme in eigener Hand behalten haben, Eigenbetriebe oder privatrechtliche Gesellschaften gegründet; in diesen Stadtwerken wird kaufmännisch und nicht kameralistisch gerechnet. Das gleiche gilt für die kommunalen Betriebe der Wasserversorgung (ausgenommen in manchen kleinen Gemeinden) und des öffentlichen Personennahverkehrs. Alle diese Aktivitäten waren in ihren Anfängen einmal durch Regiebetriebe wahrgenommen worden, deren Einnahmen und Ausgaben Bestandteile des kommunalen Haushalts waren.

Im Laufe der Zeit hat sich die Tendenz, Tätigkeitsbereiche aus dem Zahlenwerk des Haushalts auszugliedern, weiter verstärkt. Nicht nur verschwanden – als Folge bundesgesetzlicher Regelungen – Krankenhäuser und Altenpflegeheime aus den kommunalen Etats, sondern in vielen Städten sind auch Einrichtungen der Entsorgung (Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenreinigung) in Eigenbetriebe umgewandelt worden[17]. Aber auch für Bäder, Stadien, Stadthallen, ja sogar für Zoos, Theater und andere kulturelle und soziale Einrichtungen gibt es Eigenbetriebe oder privatrechtliche Gesellschaften; soweit es sich dabei um typische „Defizitbetriebe" handelt, werden die Verluste jährlich aus Haushaltsmitteln abgedeckt.

Faßt man alles zusammen, so gehen in manchen Städten die „Umsätze" der ausgegliederten Bereiche bereits über das Volumen des „Kernhaushalts" hinaus. Oder anders betrachtet: Ein erheblicher Teil der Leistungen, die die Kommunen erbringen, wird längst kaufmännisch und nicht mehr kameralistisch abgerechnet. Dabei sind jene Aktivitäten noch gar nicht berücksichtigt, die die Kommunen traditionell in Form privatrechtlicher Gesellschaften – meist mit anderen Partnern – betreiben, so zum Beispiel Messegelände, Flughäfen, Wohnungsbaugesellschaften, Beschäftigungsgesellschaften oder Behindertenwerkstätten[18].

---

[16] Schon Walb berichtete 1926 von „Klagen in der kommunalen Selbstverwaltung ..., wo die Kaufleute und Gewerbetreibenden, die den Körperschaften angehörten, mit den gelieferten Rechnungsabschlüssen nichts anzufangen wußten." (*Walb*, 1926, S. 224).

[17] Privatrechtliche Gesellschaften empfehlen sich in diesen Fällen nicht, weil dann die Leistungen mehrwertsteuerpflichtig wären.

[18] Die Zahl der Gesellschaften privaten Rechts, die den Kommunen gehören oder an denen sie beteiligt sind, ist mancherorts so groß geworden, daß sich einige Kommunen als „Holding" eine eigene Beteiligungsverwaltungs-Gesellschaft zugelegt haben (so zum Beispiel Hamburg und Leipzig).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter diesen Umständen ist es wirtschaftlich wohl kaum zu vertreten, sich zwei Rechnungssysteme nebeneinander zu leisten – das kaufmännische für die zahlreichen ausgegliederten Bereiche und das kameralistische für den eigentlichen Haushalt. Die Probleme, die ein solcher „Rechnungsdualismus" mit sich bringt, fangen bei unterschiedlichen EDV-Programmen an und setzen sich fort bei der Ausbildung und Fortbildung der Mitarbeiter und deren eingeschränkter Mobilität zwischen den Bereichen, die unterschiedliche Rechnungsstile pflegen. Da spricht vieles dafür, klare Verhältnisse zu schaffen: „Wer eine möglichst aussagefähige, für die Bürger transparente Wirtschaftsbilanz für die gesamte Gemeinde aufstellen und auf ihrer Grundlage eine möglichst effiziente politische Steuerung durch den Rat erreichen will, wird ... nicht umhinkommen, auf die Doppik auch im Kernhaushalt zu setzen."[19]

Der mögliche (aber weit hergeholte) Einwand, das kaufmännische Rechnungswesen kenne keine Planzahlen – also keine Ex-ante-Erfolgsrechnungen oder andere Ex-ante-Daten – und könne deshalb auch den haushaltsrechtlich erforderlichen Plan-Ergebnis-Vergleich nicht liefern, ist nicht stichhaltig. Gerade die aus den kommunalen Etats ausgegliederten Bereiche beweisen das Gegenteil: Für sie werden nämlich Wirtschaftspläne aufgestellt; die Gegenüberstellung von geplanten und tatsächlichen Daten ist gewährleistet. Genau so wäre dies für den Kernhaushalt einer Kommune möglich.

II. Auch die Innenminister sind dafür

In den deutschen Kommunen wird seit einigen Jahren erörtert, wie die Verwaltungen neu organisiert und wie Verwaltungsabläufe optimiert werden könnten („Neues Steuerungsmodell"; vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 1993 a, 1993 b). Diese Diskussionen haben auch die Überlegungen beflügelt, das Rechnungswesen zu reformieren. Das herkömmliche System bietet nämlich nicht die Informationen, auf die eine umstrukturierte Verwaltung angewiesen ist.

Die Reform des Rechnungswesens setzt aber nicht unbedingt neue Verwaltungsstrukturen voraus, sondern ist unabhängig davon erforderlich – einfach deshalb, um das Zahlenwerk des Haushalts aussagekräftiger und für den Bürger verständlicher zu machen. Dies war einer der Hauptgründe, warum beispielsweise die Kantone und Gemeinden der Schweiz in den achtziger Jahren ein Rechnungswesen einführten, das sich an die Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen anlehnt[20]. Ähnliche

[19] *Schäuble* (1999, S. 107). *Sarrazin* (1994, S. 74) zieht den umgekehrten Schluß: Jene Bereiche, in denen kaufmännisches Rechnen sinnvoll sei, sollte man aus den Haushalten ausgliedern; für die verbleibenden Aktivitäten müsse man aber das kameralistische Prinzip „nicht nur für zweckmäßig, sondern auch für unerläßlich" halten. Ähnlich *Oettle* (1987, S. 285): Die Kameralistik sei für den Kernbereich der öffentlichen Verwaltung „höchst zweckmäßig".

[20] Siehe *Buschor* (1987). Ein weiterer wichtiger Grund für die Reform war, daß die bisherigen Rechnungssysteme von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich waren; dies hatte es im-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reformen wie in der Schweiz sind inzwischen in einzelnen Ländern der Europäischen Union „in Angriff genommen worden (so z. B. in Belgien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Spanien). Wenn man von einem weiteren Zusammenwachsen Europas ausgeht, dann müssen auch deutsche Gemeinden diese Entwicklung beobachten und ihr Rechnung tragen". (*Lüder*, 1996, S. 2).

Für das kommunale Haushaltsrecht sind in Deutschland die Länder zuständig. Sie haben den verschiedenen Reformwünschen der Kommunen zunächst dadurch entsprochen, daß sie im Haushaltsrecht „Experimentierklauseln" verankert haben. Danach kann den Gemeinden erlaubt werden, von geltenden Vorschriften abzuweichen[21]. Was das Rechnungswesen angeht, so ist das Modellprojekt der Stadt Wiesloch hervorzuheben, die im ersten Halbjahr 1996 mit Unterstützung des Landes Baden-Württemberg ein doppisches Rechnungssystem parallel zur herkömmlichen Kameralistik angewendet hat; ab 1999 hat die Stadt als erste in Deutschland ihr gesamtes Haushalts- und Rechnungswesen auf eine modifizierte kaufmännische Buchführung umgestellt.

Inzwischen haben die drei kommunalen Spitzenverbände[22] von den Ländern gefordert, ein neues, integriertes kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der Doppik einzuführen. Die Verbände plädieren – ausdrücklich oder unausgesprochen – dafür, daß das neue System für alle Gemeinden gelten soll, lassen jedoch die Möglichkeit offen, daß die einzelnen Gemeinden für eine Übergangszeit die Wahl haben, mit dem neuen System zu arbeiten oder beim alten zu bleiben.

Im Juni 1999 hat sich die Konferenz der Länder-Innenminister (IMK) darauf geeinigt, eine solche Reform anzugehen. Schrittweise sollen Musterentwürfe für das neue Haushaltsrecht erarbeitet werden; die Neuregelungen sollen in den Ländern nach und nach eingeführt werden. Die Innenminister halten es jedoch nicht für durchführbar, die derzeitige Kameralistik flächendeckend durch die Doppik zu ersetzen, da vor allem kleinere Gemeinden mit dem Umstellungsaufwand überfordert wären. Deshalb unterscheidet der Reformvorschlag zwischen einem vollständigen und einem partiellen Ressourcenverbrauchs-Konzept (siehe Schaubild 2).

---

mer schwieriger gemacht, die für den Finanzausgleich erforderlichen Daten zusammenzutragen.

[21] So zum Beispiel Art. 117 a der bayerischen Gemeindeordnung: „Das Staatsministerium des Innern kann im Interesse der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zur Erprobung neuer Modelle der Steuerung und des Haushalts- und Rechnungswesens auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Regelungen dieses Gesetzes und der nach Art. 123 erlassenen Vorschriften genehmigen. Die Genehmigung ist zu befristen. Bedingungen und Auflagen sind insbesondere zulässig, um die Vergleichbarkeit des Kommunalrechtsvollzugs auch im Rahmen einer Erprobung möglichst zu wahren und die Ergebnisse der Erprobung für andere Gemeinden, für Landkreise und für Bezirke nutzbar zu machen."

[22] Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie Deutscher Landkreistag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 2

Reformkonzept (Auszug aus Beschluß der Innenministerkonferenz vom Juni 1999)

a) Das kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen und das hierauf aufbauende, geltende Gemeindehaushaltsrecht sollen ermöglichen (partielles Ressourcenverbrauchskonzept):

- die Darstellung der Verwaltungsleistungen,
- eine bedarfsgemäß ausgestaltete Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus,
- die Ausweitung der internen Leistungsverrechnung,
- die Darstellung des Ressourcenverbrauchs für die einzelne Verwaltungsleistung
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung,
- die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung mit dem Ziel einer Zusammenfassung der Verantwortung für Ressourceneinsatz und Aufgabenerfüllung,
- die Darstellung des Haushaltsplans in Budgetform auf der Grundlage von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen für die Verwaltungsleistungen,
- ein Controlling auf der Grundlage eines unterjährigen Berichtswesens zur Wahrung der Haushaltsverantwortung insbesondere des Rates durch Steuerungsmaßnahmen bei Abweichungen von den Budgetzielen.

b) Es wird ein an die Bedürfnisse der Kommunen angepaßtes neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf Grundlage der Doppik mit einem entsprechenden haushaltsrechtlichen Regelwerk nach Wahl der einzelnen Kommunen zugelassen, welches

- sämtliche unter Buchst. a genannten Elemente ermöglicht,
- den Gesamtressourcenverbrauch und das Gesamtressourcenaufkommen periodengenau darstellt,
- die Gesamtdarstellung des Vermögens und der Verbindlichkeiten vorsieht,
- die Liquiditätsentwicklung durch Erfassung aller Zahlungsvorgänge darstellt,
- die Konsolidierung des Jahresabschlusses mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, rechtlich unselbständigen Organisationseinheiten und der rechtlich selbständigen Unternehmen ermöglicht.

Die Ausgestaltung der genannten Rechnungsformen soll ihre abgestufte Anwendung mit unterschiedlichem Differenzierungsgrad durch Kommunen aller Größenklassen ermöglichen. Zu klären ist auch, welche der unter Buchst. a genannten Reformbausteine als Pflichtformen für alle Kommunen eingeführt werden, und welche als Wahlformen der freiwilligen Übernahme überlassen bleiben sollen.

Das letztere basiert auf dem geltenden kameralistischen System, das um Kernelemente des Ressourcenverbrauchs-Konzepts ergänzt wird. Dieses Konzept hat nichts zu tun mit einer denkbaren Neugestaltung des kameralistisch geprägten Haushalts, wie sie in Abschnitt D skizziert wird. Vielmehr knüpft es im Prinzip an die Erweiterte Kameralistik an. Sie soll nicht nur für kostenrechnende Einrichtungen angewendet werden, sondern auch für andere – nicht alle – Bereiche der Verwaltung. Kosten- und Leistungsrechnungen, interne Verrechnungen und die Darstellung des Ressourcenverbrauchs für die einzelne Verwaltungsleistung sollen für Transparenz und für bessere Möglichkeiten der Haushaltssteuerung sorgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischen diesem Konzept und einem neuen Haushalts- und Rechnungssystem auf doppischer Grundlage – dem vollständigen Ressourcenverbrauchs-Konzept – sollen die Kommunen wählen können. Ob das neue Konzept später einmal für alle Kommunen gelten soll, läßt der Beschluß der Innenminister offen.

Dieses „Optionsmodell" – also die Möglichkeit, sich für eines der beiden Konzepte zu entscheiden – ist eine Konzession an den unterschiedlichen Grad der Bereitschaft in den fast 15.000 deutschen Kommunen[23], sich vom geltenden System zu trennen. Vor allem in kleineren Gemeinden ist die Neigung, sich mit einem für sie neuen Rechnungswesen anzufreunden, (noch) nicht sehr ausgeprägt. Denn dort sind die Haushaltspläne bei weitem nicht so umfangreich und unübersichtlich wie in vielen Städten; schon deshalb fehlt vielerorts das Verständnis dafür, daß tiefgreifende Reformen angezeigt sind.

Auf längere Sicht dürfte es freilich wenig zweckmäßig sein, daß auf derselben Ebene von Gebietskörperschaften zwei unterschiedliche Rechnungssysteme verwendet werden. Abgesehen davon, daß Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen interkommunal nicht vergleichbar wären, ergäbe sich vor allem das Problem, daß die derzeit geltende Vorschrift über die Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt (siehe Abschnitt B. V) trotz Reform auch bei jenen Kommunen weiterhin angewendet werden müßte, die kaufmännisch buchen (was dort komplizierte Nebenrechnungen auslösen wird). Denn es widerspräche dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Kommunen, wenn staatlich vorgegebene restriktive Rahmenbedingungen unterschiedlich festgelegt werden – je nachdem, ob kameralistisch oder kaufmännisch gerechnet wird.

Keine großen Probleme würde das „Optionsmodell" für die bundesgesetzlich vorgegebene Finanzstatistik aufwerfen: Auch der Kontenplan eines doppischen Rechnungssystems kann – in Anlehnung an die geltende Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten – so gestaltet werden, daß dem Zahlenwerk alle Daten entnommen werden können, die die amtlichen Statistiker benötigen.

Wenn es aber einmal dazu kommt, daß alle Kommunen das neue System anzuwenden haben, dann ist zu bezweifeln, ob die Finanzstatistik in ihrer jetzigen Form noch sinnvoll ist. Denn statt weiterhin nach kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben zu fragen, bietet es sich dann an, Erträge, Aufwendungen und Bilanzen zu erfassen. Darauf wird mit Sicherheit eine wichtige Gruppe von Konsumenten der Finanzstatistik drängen, nämlich alle Institutionen, die an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung arbeiten. Eine neu gestaltete Finanzstatistik würde ihnen wenigstens für den kommunalen Bereich Daten liefern, die methodisch den Anforderungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (die grundsätzlich dem „accrual accounting" näher steht als dem „cash accounting") weit besser entsprechen als die derzeitigen Kassenzahlen. Zudem würde sie es ihnen ersparen, „statistisch komple-

[23] 1998 (inzwischen etwas weniger wegen Gebietsreformen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

xe, mit Unsicherheiten behaftete Verfahren zur Bestimmung der Abschreibungen“ (*Cordes*, 1996, S. 169) anzuwenden; ähnliches gilt für Pensionsrückstellungen.

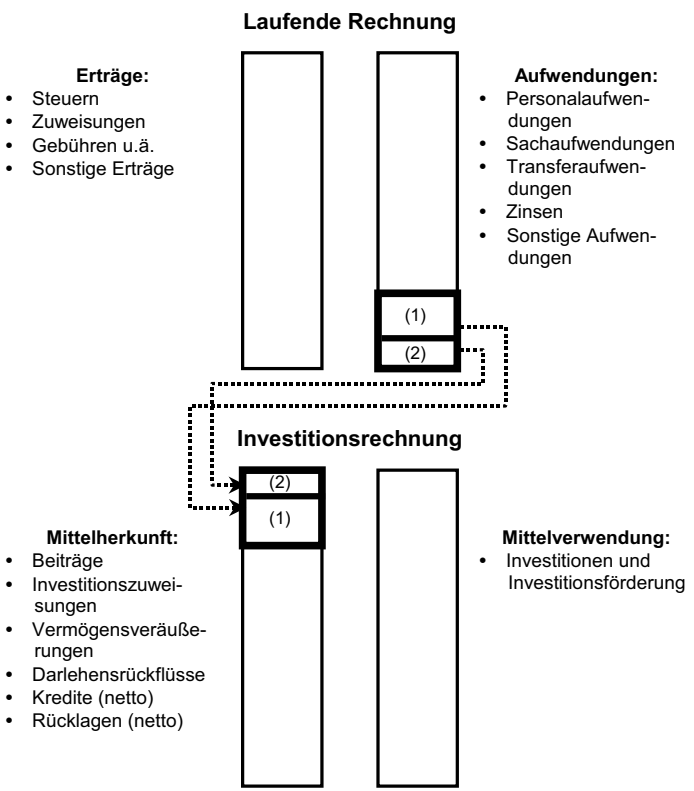
F. Die Grundstruktur eines neuen Rechnungskonzepts

I. Nach wie vor: Zwei Teilhaushalte

Das äußere Bild eines reformierten kommunalen Haushalts läßt sich so gestalten, daß es sich kaum vom geltenden System unterscheidet – jedenfalls nicht auf den ersten Blick. Denn es bietet sich an, ähnlich wie bisher zwei Teilhaushalte zu bilden (siehe Schaubild 3). Der eine gibt den Ressourcenverbrauch und das Ressourcen-

Schaubild 3

Mögliche Grundstruktur eines neuen Haushalts



Anmerkung: (1) Abschreibungen; (2) Überschuß der Laufenden Rechnung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufkommen wieder, der andere die Investitionen und ihre Finanzierung. Neu hinzu kommt eine vollständige Bilanz.

Wie die beiden Teilhaushalte bezeichnet werden, haben die Innenminister noch zu bestimmen. In der Diskussion finden sich die unterschiedlichsten Begriffe. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) spricht vorsichtig vom „Verwaltungshaushalt neuer Art" und vom „Vermögenshaushalt neuer Art"; als weitere Möglichkeiten werden für den Verwaltungshaushalt „Erfolgsplan" oder „Leistungsplan", für den Vermögenshaushalt „Investitionsplan" oder „Vermögensplan" genannt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 1995, S. 13 f.). *Lüder* (1998, S. 4 ff.) schlägt „Ergebnishaushalt" und „Finanzhaushalt" vor (wobei – wie noch dargelegt wird – der Inhalt des „Finanzhaushalts" mehr ist als nur die Darstellung der Investitionen und ihrer Finanzierung). *Diemer* (1996, S. 301) benutzt die Bezeichnungen „Erfolgsrechnung" und „Investitionsrechnung". In der Schweiz hat man sich – wohl anlehnend an ein Begriffspaar, das im angelsächsischen Raum („current account" und „capital account") gelegentlich anzutreffen ist – für „Laufende Rechnung" und „Investitionsrechnung" entschieden (*Buschor*, 1987, S. 36).

Im folgenden werden die letztgenannten Begriffe verwendet. Sie dürften am ehesten auch von interessierten Laien verstanden werden. Im übrigen: Was immer die Innenminister letztlich festlegen – auf jeden Fall sollten sie sich von der Leerformel „Verwaltungshaushalt" und dem unscharfen Begriff „Vermögenshaushalt" verabschieden.

II. Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung (das Pendant zur Gewinn- und Verlustrechnung bei privaten Unternehmen) stellt den wichtigsten Bestandteil – die „Kernrechnung" (*Diemer*, 1996, S. 262) – eines neuen Rechnungssystems dar; mit ihr wird das (Netto-)Ressourcenverbrauchs-Konzept umgesetzt. In der Laufenden Rechnung ist deshalb nicht mehr von Einnahmen und Ausgaben die Rede, sondern von Erträgen und Aufwendungen. Auf eine kurze Formel gebracht sind dies jene Einnahmen und Ausgaben, die einer bestimmten Zeitperiode (also einem Haushaltsjahr) wirtschaftlich zuzurechnen sind[24].

Dies bedeutet auch eine Abkehr vom geltenden Kassenwirksamkeitsprinzip: Eine Einnahme (Ausgabe) zählt als Ertrag (Aufwand) des Jahres, in dem die Forderung (Verpflichtung) wirtschaftlich entstanden ist, und nicht des Jahres, in dem das Geld fließt[25]. Dies ist im wesentlichen für Transaktionen von Bedeutung, die um die Jah-

[24] „Aufwendungen und Erträge sind nichts anderes als periodisierte Ausgaben und Einnahmen; außerperiodisch sind sie deckungsgleich, d.h. Aufwendungen und Erträge führen früher oder später immer zu Ausgaben und Einnahmen." (*Bähr/Fischer-Winkelmann*, 1998, S. 155).

[25] Hinsichtlich der Gewerbesteuer kann dies aus Gründen der Praktikabilität nur so verstanden werden, daß – wie derzeit auch – als Erträge die vierteljährlichen Vorauszahlungen für das laufende Jahr und die Abschlußzahlungen(-erstattungen) für frühere Jahre zu verbuchen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reswende stattfinden – wenn beispielsweise im Dezember ein Bescheid über eine Steuernachzahlung (gesetzliches Zahlungsziel ein Monat) verschickt wird oder die Rechnung eines Lieferanten eingeht, die erst im neuen Jahr bezahlt wird. Gemessen am Gesamtvolumen der jährlichen Erträge und Aufwendungen dürfte zwar der Unterschied zwischen der bisherigen Verbuchungspraxis („cash accounting") und der geschilderten Periodisierung („accrual accounting") nicht sehr ins Gewicht fallen, doch ist die neue Regelung logisch und sachgerecht[26].

Der entscheidende Unterschied zum herkömmlichen Verwaltungshaushalt liegt aber darin, daß zu den Aufwendungen auch der Verbrauch von Ressourcen gerechnet wird, der nicht zahlungswirksam ist. Dabei geht es vor allem um Abschreibungen auf das abnutzbare Anlagevermögen und um die Dotierung der Pensionsrückstellungen. Die Folge: Der Saldo der Laufenden Rechnung hat mit dem „Saldo" des Verwaltungshaushalts (= die Zuführung zum Vermögenshaushalt[27]) nichts mehr gemein. Im neuen System läßt sich ablesen, ob das Ressourcenaufkommen (mindestens) so hoch ist wie der Ressourcenverbrauch. Nur dann befindet sich die Laufende Rechnung im Gleichgewicht.

Aber es geht nicht nur um den Aufwand für Abschreibungen und für Zuführungen an Pensions- und andere Rückstellungen, sondern auch um den Aufwand für das im Anlagevermögen gebundene Kapital. Hierfür sind kalkulatorische Zinsen anzusetzen[28]. Sie machen auf einfache Weise die Kapitalkosten sichtbar; sie spiegeln wider, was es wert wäre, wenn die Kommune das Kapital für etwas anderes einsetzen – zum Beispiel verzinslich anlegen – würde. In den einzelnen Fachbereichen einer Kommune erscheinen die kalkulatorischen Zinsen als Aufwand; dies schärft dort das Kostenbewußtsein[29]. Wo kostendeckend zu wirtschaften ist, löst der Zinsaufwand entsprechende Reaktionen aus (etwa höhere Gebührensätze); damit verbessert sich auch der Saldo der Erfolgsrechnung. Doch prinzipiell bleibt dieser Saldo unverändert, denn die Summe der kalkulatorischen Zinsen wird als Ertrag an

[26] Schon nach geltendem Recht gibt es eine Ausnahme vom Kassenwirksamkeitsprinzip: Die Januar-Bezüge der Beamten und Pensionäre sind kraft Gesetzes noch im alten Jahr zu zahlen, jedoch dem neuen Jahr zuzurechnen (siehe zum Beispiel KommHV Bayern, § 14 Abs. 4).

[27] Siehe Abschnitt B. V.

[28] Siehe *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1995, S. 22) und *Diemer* (1996, S. 265 ff.). Anders *Lüder* (1998, S. 28 f.): Kalkulatorische Zinsen könnten nicht auf das gesamte Anlagevermögen, sondern allenfalls auf das Reinvermögen (der Saldo aus Gesamtvermögen und Schulden) angesetzt werden, und auch dies nur, soweit es sich um realisierbares Vermögen und nicht um „Verwaltungsvermögen" handelt. Statt dessen sollte der tatsächliche Zinsaufwand für aufgenommene Kredite nicht an zentraler Stelle veranschlagt, sondern von den einzelnen Fachbereichen anteilig getragen werden. (Dazu ist kritisch zu bemerken, daß dann interkommunale Vergleiche von Kosten bestimmter Leistungen nicht mehr möglich wären, denn die Kosten würden je nach der Höhe der örtlichen Schuldenlast differieren).

[29] Für die Nutzung eigener Gebäude könnte – alternativ zu Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen – eine kalkulatorische Miete angesetzt werden; die Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen erscheinen dann bei der kommunalen Organisationseinheit, die für die „Vermietung" zuständig ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zentraler Stelle wieder vereinnahmt, also quasi storniert. Um zu vermeiden, daß das Gesamtvolumen der Laufenden Rechnung durch die kalkulatorischen Zinsen aufgebläht wird, sollte man sich dazu durchringen, diese Stornierung an zentraler Stelle nicht auf der Ertragsseite, sondern auf der Aufwandsseite (als Minusposten, also als negativen Aufwand) vorzunehmen.

Schließlich sind noch die internen Leistungsverrechnungen zu berücksichtigen, wenn man ein vollständiges Kostenbild gewinnen will. Wie dargestellt[30], geht es hier vor allem um die Leistungen von „Hilfsbetrieben", aber auch um die Kosten der Zentralverwaltung („Overhead-Kosten"). Was die letzteren angeht, so empfiehlt sich – aus den gleichen Gründen wie bei den kalkulatorischen Zinsen – die Gegenbuchung als Minus-Aufwand und nicht als Ertrag.

III. Investitionsrechnung

Auch die Darstellung der Investitionen und ihrer Finanzierung muß sich nicht wesentlich von der jetzigen Form unterscheiden. Das Schaubild 3 lehnt sich an den Vorschlag der *KGSt* (1995) an; im Prinzip ähnlich ist das Schweizer Modell gestaltet (vgl. *Buschor*, 1987, S. 36). Auf der einen Seite (Mittelverwendung) erscheinen die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderung, auf der anderen die Einnahmen (Mittelherkunft): die Leistungen Dritter (in Form von Investitionszuweisungen und -beiträgen), die „Selbstfinanzierung" (Abschreibungserlöse und Saldo der Laufenden Rechnung), die Erlöse aus dem Abbau von Vermögen (Grundstücke werden verkauft, Darlehensschuldner tilgen ihre Verpflichtungen) und schließlich eine eventuell erforderliche Nettokreditaufnahme oder Rücklagenentnahme[31].

Im wesentlichen läuft dies darauf hinaus, daß aus der Summe der Aktiva und Passiva der Kommune einzelne Positionen herausgelöst und ihre Veränderungen in einer eigenen Rechnung dargestellt werden[32]. Es handelt sich dabei genau um jene Positionen, über die die politischen Gremien entscheiden wollen und sollen – nämlich welche Investitionsprojekte zu verwirklichen sind und wie dies zu decken ist. Andere Bilanzpositionen sind dagegen für politische Entscheidungen wenig relevant und meist auch gar nicht planbar – beispielsweise, wie sich die sonstigen Forderungen und Verpflichtungen oder die aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten entwickeln. Am Jahresende werden die Ergebnisse der Investitionsrechnung in die Bilanz übernommen.

Etwas anders geht Lüder vor. Im „Speyerer Verfahren", das auch dem erwähnten Modellprojekt der Stadt Wiesloch zugrunde lag, wird der bisherige Vermögenshaus-

[30] Siehe Abschnitt B. VI.

[31] Im Vorschlag der KGSt ist alternativ auch die Bruttodarstellung bei den Schulden- und Rücklagenbewegungen vorgesehen. Die Investitionsrechnung im Schweizer Modell enthält keine Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und keine Ausgaben für Schuldentilgung.

[32] Eine Ausnahme stellen gewährte oder empfangene Investitionszuweisungen dar; hierauf wird in Abschnitt G. IV eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halt durch einen „Finanzhaushalt“ abgelöst (vgl. *Lüder*, 1998, S. 15 ff.). Dieser enthält sämtliche Einzahlungen und Auszahlungen, also sowohl jene, die die Laufende Rechnung betreffen oder haushaltsfremd sind, als auch jene, die sich in Änderungen der Aktiva und Passiva niederschlagen. Die Ausgaben für Investitionen und die Einnahmen zu ihrer Finanzierung werden damit ebenfalls sichtbar gemacht; sie sind ein Teil des „Finanzhaushalts“.

Auf diese Weise soll die oben beschriebene Investitionsrechnung mit einer vollständigen Rechnung der kassenmäßigen Eingänge und Ausgänge, also einer Art Kapitalflußrechnung, verbunden werden. Eine Lücke im kaufmännischen Rechnungswesen wird damit geschlossen: Dort schlagen sich nämlich alle liquiditätswirksamen Vorgänge auf einigen wenigen Konten (Kasse, Schecks, Bank) nieder; „eine Aussage über ihre Entwicklung im Zeitablauf ist ebenso wenig möglich wie die Analyse der ursächlich zugrundeliegenden Güter- und Finanzprozesse. Hier ist das kaufmännische Rechnungswesen auf ergänzende Nebenrechnungen angewiesen.“[33]

Eine systematische Darstellung aller Kassenbewegungen ist nicht nur zweckmäßig, sondern notwendig[34]; nicht zuletzt lassen sich dadurch Haushaltsvollzug und Zahlungsabwicklung leichter kontrollieren. Allerdings braucht man dazu keinen „Finanzhaushalt“, der in Gänze der Beschlußfassung durch die Entscheidungsgremien unterliegen müßte. Übersichtlicher und klarer wäre es, bei der dargestellten Investitionsrechnung zu bleiben; sie bildet zusammen mit der Laufenden Rechnung die „externe“ Rechnung, für die Beschlüsse erforderlich sind, und daneben – als „interne“ Rechnung – eine Art Finanzrechnung zu führen, die sämtliche Kassenbewegungen erfaßt[35]. Alle drei Rechnungen und die Bilanz müßten auf doppischer Grundlage miteinander verbunden sein.

IV. Bilanz

Der „Schlußstein“ im Rechenwerk ist eine Bilanz mit allen Aktiva und Passiva (siehe Schaubild 4). Anders als bei der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung, die sowohl ex ante – als Plan – und ex post – als Ergebnis – vorzulegen sind, genügt bei der Bilanz eine jährliche Schlußbilanz mit effektiven Werten. Die Bilanz muß umfassend sein, was dank des Vollverbundes mit den übrigen Teilen des Rechenwerkes keine Probleme aufwirft. Umfassend bedeutet, daß auch Anlagen im

[33] *Schierenbeck* (1987, S. 114). „Eine mit der Bilanz- und Erfolgsrechnung verzahnte Finanzrechnung (wäre) wünschenswert, die alle liquiditätswirksamen Geschäftsvorfälle auf eigenständigen Finanzkonten erfaßt und damit systematisch und integriert die Entwicklung, Herkunft und Verwendung von Einnahmen und Ausgaben erfaßt.“ (ebenda).

[34] So auch *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1995, S. 38) und *Diemer* (1996, S. 277 ff.).

[35] Auch im geltenden System gibt es diese beiden Rechnungen: Der haushaltsmäßige Abschluß (mit Soll-Ergebnissen) dokumentiert, wie der beschlossene Haushaltsplan vollzogen wurde; daneben gibt es den kassenmäßigen Abschluß (mit Ist-Ergebnissen), der Einzahlungen und Auszahlungen wiedergibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 4

Bilanz

AKTIVA (Vermögen)	*PASSIVA (Kapital)*
A Anlagevermögen	*A Eigenkapital*
I Sachanlagevermögen	*I Basiskapital*
1 Unbebaute Grundstücke	*II Rücklagen*
2 Bebaute Grundstücke	1 Allgemeine Rücklage
2.1 Grund und Boden, grundstücksgleiche Rechte	2 Besondere Rücklagen
2.2 Gebäude	2.1 Gebührenausgleichsrücklage
2.3 Straßen, Wege, Plätze	2.2 Substanzerhaltungsrücklage
2.4 Grünflächen	2.3 Bewertungsrücklage
3 Technische Anlagen	3 Vortrag von Überschüssen/Fehlbeträgen aus Vorjahren
4 Maschinen und Geräte	*B Sonderposten für Investitionszuweisungen und Beiträge*
5 Einrichtung und Ausstattung	*C Rückstellungen*
6 Fahrzeuge	1 Rückstellungen für Pensionen
7 Kanalisation	2 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung
8 Kunstwerke, Bilder, Baudenkmäler	3 Rückstellungen für anstehende Großreparaturen
9 Sonstige Vermögensgegenstände	4 Rückstellungen für Rekultivierung und Nachsorge kommunaler Deponien
10 Anlagen im Bau, geleistete Anzahlungen	*D Verbindlichkeiten*
II Finanzanlagen	1 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen
1 Beteiligungen	2 Darlehensverbindlichkeiten
1.1 Eigen- und Beteiligungsgesellschaften	3 Sonstige Verbindlichkeiten
1.2 Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen	*E Rechnungsabgrenzungsposten*
1.3 Sonstige Beteiligungen	
2 Wertpapiere	
3 Ausleihungen an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht	
4 Sonstige Ausleihungen	
III Immaterielle Vermögensgegenstände	
B Umlaufvermögen	
I Vorräte	
1 Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	
2 geleistete Anzahlungen	
II Forderungen	
1 Abgabenforderungen	
1.1 Gebühren	
1.2 Beiträge	
1.3 Steuern	
2 Forderungen aus (sonstigen) Leistungen	
3 Forderungen gegenüber anderen Gebietskörperschaften	
4 Sonstige Forderungen	
III Liquide Mittel (Kasse, Bank)	
C Rechnungsabgrenzungsposten	

Quelle: KGSt (1997, Anhang).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemeingebrauch wie Straßen, Plätze, Grünflächen oder Denkmäler zu bilanzieren sind[36]. Denn auch diese Anlagen stellen Vermögen dar; soweit es abnutzbar ist, sind Abschreibungen zu ermitteln und in der Laufenden Rechnung anzusetzen[37].

Voraussetzung für einen funktionierenden Vollverbund und eine jährliche Fortschreibung der Bilanz ist allerdings, daß eine Eröffnungsbilanz aufgestellt wird – ein einmaliger „Kraftakt", der manche Stadtväter und Kämmerer abschreckt und in ihnen die Neigung verstärkt, zunächst einmal alles beim alten zu lassen. Im folgenden wird dargelegt, daß es für die Kommunen gar nicht so schwierig ist, zu einer Bilanz zu kommen, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

G. Probleme im Detail

I. Grundsatz: Einfache Regeln, aber einheitlich anwenden

Was privatwirtschaftliche Unternehmen bei Bilanz und Erfolgsrechnung zu beachten haben, sagt ihnen das Handelsrecht. Diese Vorschriften sind nicht etwa erlassen worden, um unternehmensinterne Informationsbedürfnisse zu befriedigen, sondern wegen der außenstehenden Adressaten der Rechnungslegung: Gläubiger, Aktionäre und Fiskus sollen einen sicheren Einblick in die Vermögenslage und die Geschäftsentwicklung erhalten. Insbesondere der Schutz der Gläubiger bestimmt die Regelungen, denen die Unternehmen unterliegen und die Gegenstand dickleibiger Kommentare und tiefschürfender betriebswirtschaftlicher und juristischer Betrachtungen sind.

Gläubigerschutz spielt indessen bei Gebietskörperschaften – jedenfalls in Deutschland – keine Rolle, wenn es darum geht zu entscheiden, wie bestimmte Einzelfragen der Bilanzierung und der Erfolgsrechnung geregelt werden sollten. Zentrale Aufgabe ist es vielmehr, dem Rat, der Verwaltung, den Bürgern und der Kommunalaufsicht ein Rechnungskonzept zur Verfügung zu stellen, das Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen hinreichend genau darstellen kann; dazu bedarf es einer Bilanz, aus der sich Positionen wie Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen leicht ableiten lassen.

Daraus folgt, daß vieles einfacher und pragmatischer gestaltet werden kann als bei privaten Unternehmen. Es macht keinen Sinn, daß sich die Kommunen bis zum

[36] Die Diskussion, ob auf die Bilanzierung von Anlagen im Gemeingebrauch verzichtet werden sollte, ist inzwischen weitgehend verstummt; siehe hierzu *Mülhaupt* (1987, S. 338 ff.).

[37] Anders bisher in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR): Dort wurden öffentliche Tiefbauten nicht abgeschrieben – mit der Begründung, sie würden durch laufende Instandhaltung ständig auf dem gleichen Qualitätsniveau gehalten werden. Diese Praxis ist 1999 mit der Einführung des ESVG (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) aufgegeben worden; dieses unterstellt, daß selbst hoch bemessene Instandhaltungen nicht ausreichen, Wertminderungen zu kompensieren (siehe *Cordes*, 1996, S. 143).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kleinsten Dorf mit komplizierten Bewertungsfragen befassen müssen, wenn es darum geht, die jährliche Bilanz aufzustellen. Die neuen Vorschriften sollten so gefaßt sein, daß jede Kommune ohne (teure) externe Beratung zurechtkommen kann. Denn die Reform des kommunalen Rechnungswesens darf nicht zu einem Programm zur Förderung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ausarten. Man sollte deshalb durchaus in Kauf nehmen, daß die Bestimmungen für privatwirtschaftliche Unternehmen einerseits und Kommunen andererseits nicht deckungsgleich sind, solange sich die Diskrepanzen in vertretbaren Grenzen halten.

Einfache und pragmatische Regeln bedeuten aber nicht, daß sie jeder anders auslegen darf. Vielmehr ist größter Wert darauf zu legen, daß die Regeln einheitlich angewendet werden; nur so ist gesichert, daß die Finanzdaten der Kommunen untereinander vergleichbar sind. Dies gilt besonders für die Bewertung von Bilanzpositionen und die Festsetzung von Abschreibungssätzen, aber auch für bestimmte Positionen der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung.

II. Aktiva und Passiva bewerten

Auf dem Weg zu einer Bilanz liegt die meiste Arbeit darin, das Anlagevermögen zu erfassen und zu bewerten. Vor allem das Sachanlagevermögen (im wesentlichen Grundstücke und Gebäude) macht regelmäßig den größten Teil der gesamten Aktiva einer Kommune aus. Auf der Passivseite könnte die erstmalige Berechnung der Pensionsrückstellungen einige Mühe verursachen.

Was das Anlagevermögen angeht, so wird sich die Erstbewertung am aktuellen Zeitwert zu orientieren haben; denkbar wäre auch, als Stichtag für die Eröffnungsbilanz einen Termin zu wählen, der einige Jahre zurückliegt, und die seitdem eingetretenen Zugänge und Abgänge anhand der noch verfügbaren Jahresrechnungen zu ermitteln. Um möglichst einfach und zügig zu Bilanzwerten zu kommen, sollten pauschale Verfahren ins Auge gefaßt werden[38] – zum Beispiel Ansatz von Durchschnittspreisen bei Grundstücken gleicher Nutzungsart, Rückgriff auf Gebäudeversicherungswerte oder auf Statistiken über Normalherstellungskosten bei Gebäuden, Verwendung von Pauschalbeträgen je Quadratmeter Straße oder Grünfläche, Festwertverfahren bei Büroausstattung. Bei Beteiligungen könnte man sich – statt komplizierte Bewertungen vorzunehmen – auf den Ansatz des nominalen Aktien- oder Stammkapitals beschränken[39]. Ausgereichte zinsverbilligte Darlehen könnten schlicht mit dem Nominalbetrag in die Bilanz eingehen, statt für sie jährlich den (niedrigeren) Barwert zu errechnen.

Für die Erstbewertung des Anlagevermögens sollte man also nicht auf letzte Präzision achten und sich mit zeitaufwendigen Wertermittlungen aufhalten. Entschei-

[38] Siehe hierzu *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1997, S. 33 ff.).

[39] Allenfalls reine Finanzanlagen (z. B. Wertpapierbesitz) könnten mit dem Kurswert am Stichtag der Eröffnungsbilanz angesetzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dend ist vielmehr, daß alle Aktiva und Passiva vollständig erfaßt und die ermittelten Größenordnungen der Werte plausibel sind; dies liefert die Basis, um kalkulatorische Zinsen und – bei abnutzbaren Sachanlagen – die Abschreibungen zu berechnen. In den Folgejahren wird die kommunale Bilanz – jedenfalls hinsichtlich der abnutzbaren Sachanlagen – von selbst genauer, da die pauschal bewerteten Anlagen aufgrund von Abgängen oder Abschreibungen an Gewicht verlieren werden und die neu hinzukommenden Anlagen auf die Mark (oder den Euro) genau in die Bilanz eingehen.

Dem Postulat, daß alles möglichst einfach zu sein hat, entspricht die Bilanzierung der Neuzugänge mit Anschaffungs- (oder Herstellungs-)Kosten. Allein dieses Verfahren – das dem Handelsrecht folgt – sichert die problemlose jährliche Fortschreibung der Bilanz durch den Vollverbund mit den anderen Teilen des neuen Rechnungssystems.

Allerdings ist dies nicht einhellige Meinung. Die KGSt will vor allem den Wert der Grundstücke und Gebäude ständig dem Zeitwert oder Wiederbeschaffungswert angepaßt wissen; dies soll mittels amtlicher Preisindices bewerkstelligt werden (vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 1997, S. 25 ff.). Mit anderen Worten: Zahllose Bilanzpositionen müßten – so die KGSt – „grundsätzlich" jährlich, mindestens jedoch alle fünf Jahre überprüft und neu bewertet werden. Das Land Nordrhein-Westfalen plädiert ebenfalls dafür, eine Bewertung zu Zeitwerten zuzulassen (vgl. *Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*, 1998, S. 42). Lüder regt an, wenigstens das „realisierbare" Vermögen (das ist jener Teil des Vermögens, der „ohne Beeinträchtigung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben veräußerbar" ist) in größeren Zeitabständen, zum Beispiel alle fünf Jahre, neu zu bewerten[40].

Diese Vorschläge gehen vor allem darauf zurück, daß – anders als im privatwirtschaftlichen Bereich – der Gläubigerschutz bei Gebietskörperschaften nicht beachtet werden muß und deshalb anstelle des im Handelsrecht verankerten Imparitätsprinzips das „Richtigkeitsprinzip" (*Diemer*, 1996, S. 246) treten könne. Der gravierende Nachteil dieser Vorschläge ist, daß sich die Kommunen immer wieder aufs neue damit befassen müßten, für bereits bilanziertes Vermögen aktuelle Werte zu ermitteln – ein Vorgang, der nicht nur sehr arbeitsaufwendig ist, sondern auch Manipulationen Raum läßt. Hinzu kommt, daß sich damit auch die jährlichen Abschreibungsbeträge ständig – meist nach oben – ändern. Soweit daraus folgt, daß die Preise für kommunale Leistungen heraufgesetzt werden, bedeutet dies praktisch, daß die Kommune dem Bürger mehr abverlangt als das, was sie nominal aufgewendet hat.

Gleichwohl sollte man nicht für alle Zeiten ausschließen, daß einmal – einheitlich und zeitgleich für alle Kommunen – eine Neubewertung des nicht abnutzbaren An-

[40] *Lüder* (1996, S. 48 ff.). Eine solche Aufteilung zwischen realisierbarem Vermögen und Verwaltungsvermögen ist jedoch wenig praktikabel, weil es Grenzfälle gibt und weil immer wieder Umbuchungen erforderlich sind: Eine Straße wird aufgegeben, die Fläche kann veräußert werden, oder ein Gebäude, das dem realisierbaren Vermögen zugeordnet ist, wird schließlich doch für kommunale Zwecke verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lagevermögens (im wesentlichen geht es dabei um Grund und Boden) angezeigt sein könnte. Denn wenn Buchwert und Zeitwert im Laufe der Jahrzehnte extrem auseinanderklaffen, verliert auch die Bilanz an Aussagekraft.

III. Abschreibungen nach verbindlichem Schema

Der Grundsatz „einfach, aber einheitlich" hat auch für die (planmäßigen) Abschreibungen zu gelten. Dabei geht es sowohl um das Abschreibungsverfahren als auch um die jährlichen Abschreibungssätze. Beides ist verbindlich festzulegen.

Was das Verfahren angeht, so bietet sich als einfachste Methode die lineare Abschreibung an. Für die Kommunen wird sie in der Literatur durchweg empfohlen. Einer degressiven, progressiven oder unregelmäßigen Abschreibungsmethode redet niemand das Wort.

Die Höhe der jährlichen Abschreibungssätze (oder – anders herum betrachtet – die Nutzungsdauer) muß für die einzelnen Arten von Sachanlagen einheitlich für alle Kommunen fixiert werden. Damit wird gesichert, daß nicht die eine oder andere Kommune extrem niedrige Abschreibungen ansetzt oder auch einmal ganz auf Abschreibungen verzichtet, um auf diese Weise ihre Laufende Rechnung ausgleichen zu können[41]. Umgekehrt sollte eine günstige Haushaltslage nicht dadurch kaschiert werden können, daß überdurchschnittlich hohe Abschreibungen verrechnet werden.

Für die Festlegung der Abschreibungssätze kann man nicht einfach die von der Finanzverwaltung herausgegebenen AfA-Tabellen heranziehen, weil diese tendenziell auf die Mindestnutzungsdauer einer Anlage abstellen. Für die Kommunen kommt es aber nicht auf die Mindestnutzungsdauer an, sondern auf die meist längere „betriebsgewöhnliche" Nutzungsdauer (*Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*, 1998, S. 42). Mit anderen Worten: Für die Kommunen werden Abschreibungssätze festzulegen sein, die eher niedriger sind als jene, die die AfA-Tabellen ausweisen; sie spiegeln den jährlichen Ressourcenverbrauch besser wider.

Gleichwohl kann es in begründeten Einzelfällen außerplanmäßige Abschreibungen geben: Stellt sich nämlich heraus, daß sich das Anlagegut schneller abgenutzt hat als es den fixierten Vorgaben entspricht oder daß es gar untergeht, bleibt nichts anderes übrig, als dem durch Sonderabschreibungen Rechnung zu tragen.

IV. Investitionshilfen – wie buchen?

Unterschiedliche Auffassungen finden sich in der Literatur zu der Frage, wie in einem neuen Rechnungskonzept die Investitionshilfen zu behandeln sind. Hierunter

[41] Probleme dieser Art gab und gibt es in der Schweiz, da es dort nicht gelang, die Abschreibungssätze zu harmonisieren (vgl. *Buschor*, 1993, S. 216).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fallen Investitionszuschüsse und -zuweisungen, die eine Kommune empfängt oder gewährt[42], ferner Investitionsbeiträge, die eine Kommune – zum Beispiel in Form von Erschließungs- oder Kanalanschlußbeiträgen – von ihren Bürgern erhebt.

In der Terminologie der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind diese Transaktionen Vermögensübertragungen. Während es bei Investitionen im engeren Sinne schlicht um einen Tausch von Aktiva geht (im einfachsten Fall: ein Müllfahrzeug wird gekauft, der Kassenbestand geht zurück), verringern (vergrößern) gewährte (empfangene) Investitionszuschüsse die Aktiva und damit auch die Passiva, nämlich das Reinvermögen.

Nach Zahl und Umfang fallen jene Investitionshilfen am meisten ins Gewicht, die den Kommunen in Form von Zuweisungen der Länder oder von Beiträgen zugehen. Die damit (mit-)finanzierten kommunalen Investitionen können in der Bilanz nach der Brutto- oder nach der Nettomethode ausgewiesen werden.

Bei der Bruttomethode[43] werden die Gesamtbeträge der einzelnen Investitionen aktiviert und gleichzeitig die zuzurechnenden Einnahmen aus Zuweisungen und Beiträgen passiviert. Dieses Verfahren führt in der Folge dazu, daß sich die Abschreibungen auf das gesamte Investitionsvolumen erstrecken; zeitgleich dazu werden die passivierten Zuweisungen und Beiträge erfolgswirksam abgeschrieben. Bei nicht abnutzbarem Anlagevermögen sei es „zweckmäßig", Zuweisungen und Beiträge in einem Betrag erfolgswirksam – als außerordentliche Erträge – zu vereinnahmen[44].

Anders bei der Nettomethode: Hier berühren empfangene Zuweisungen und Beiträge die Laufende Rechnung nicht; vielmehr werden sie direkt von den Anschaffungskosten abgesetzt[45]. Gewährte Investitionszuschüsse an Dritte vermindern unmittelbar das Vermögen[46].

Beide Verfahren haben Vorteile und Nachteile. Ein Vorteil der Bruttomethode ist, daß in der Bilanz das Anlagevermögen mit seinem vollen Wert, also ohne Abzug von Finanzierungshilfen erscheint. In Kostenrechnungen, die auf den Bruttobetrag der Investitionen abstellen, gehen bei dieser Methode allerdings die Kostenvorteile

---

[42] Nach den geltenden Haushaltsvorschriften werden Übertragungen zwischen zwei öffentlichen Haushalten als Zuweisungen bezeichnet, alle anderen als Zuschüsse.

[43] Sie wird beispielsweise von der *Kommunalen Gemeinschaftstelle* (1995, S. 29), von *Lüder* (1996, S. 9 ff.) und von *Diemer* (S. 240 ff.) bevorzugt.

[44] So *Lüder* (1996, S. 10).

[45] Siehe *Buschor* (1993, S. 216). Dagegen *Diemer* (1996, S. 241): „Ein einfacher Nettoausweis wäre ... rechnungssystematisch falsch, würde den Informationsgehalt der Rechnung schmälern, gegen das Vollständigkeitsprinzip verstoßen und Vergleiche mit anderen Kommunen oder der Privatwirtschaft erschweren."

[46] Das Schweizer Verfahren sieht vor, solche Zuschüsse zu aktivieren und im Laufe der Jahre erfolgswirksam abzuschreiben; dies sei „im Hinblick auf die damit verbundenen Auflagen und die Rückerstattungspflicht im Falle der Zweckentfremdung gerechfertigt" (*Buschor*, 1993, S. 214).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht ein, die aus Zuweisungen und Beiträgen resultieren. Dies fällt dann ins Gewicht, wenn man Kostenvergleiche mit privaten Wettbewerbern oder mit Kommunen, die keine Zuweisungen bekommen oder keine Beiträge erhoben haben, anstellt. Nachteilig wirkt sich die Bruttomethode auf die Laufende Rechnung aus: Sie wird aufgebläht, weil (bei abnutzbarem Anlagevermögen) auf der Aufwandsseite die volle Investition und auf der Ertragsseite die Finanzhilfen „abgeschrieben" werden; zudem hat sich die Kommune in ihrem Rechnungssystem noch über viele Jahre hinweg mit den Zuweisungen und Beiträgen zu beschäftigen, die ihr irgendwann einmal zugeflossen sind. Schließlich wird die Laufende Rechnung auch dadurch unübersichtlicher, daß Zuweisungen und Beiträge für nicht abnutzbares Anlagevermögen als „außerordentliche Erträge" verbucht werden sollen und daß Investitionszuschüsse, die an Dritte gewährt werden, „außerordentlichen Aufwand" darstellen. Letzteres ist schon von der Terminologie her verwirrend, weil solche Zuschüsse (zum Beispiel an örtliche Sportvereine oder an Wohlfahrtsorganisationen) mancherorts Jahr für Jahr im Haushaltsplan auftauchen und nichts „Außerordentliches" darstellen[47].

Bei der Nettomethode erscheinen in der Bilanz die Anschaffungskosten von vorneherein netto, das heißt vermindert um die zuzurechnenden Zuweisungen und Beiträge. Diese werden also als einmaliger Kapitalzufluß betrachtet, der für eine Sofort-Abschreibung genutzt wird. Die planmäßigen Abschreibungen auf das abnutzbare Anlagevermögen, die in der Laufenden Rechnung erscheinen, spiegeln also nur jene Belastung wider, die die Kommune aus eigenen Mitteln zu tragen hat[48].

Unter dem Aspekt, alles möglichst einfach zu gestalten, spricht mehr für die Nettomethode als für die Bruttomethode. Dies bedingt jedoch, daß auch bei der Eröffnungsbilanz (siehe Abschnitt G. II) nicht auf Bruttowerte abzustellen ist, sondern auf Werte, die sich nach Abzug von Zuweisungen und Beiträgen ergeben. Dazu muß wenigstens näherungsweise das Volumen der bisher empfangenen Investitionshilfen ermittelt werden. Dies ist kein zusätzlicher Aufwand gegenüber der Bruttomethode, denn auch bei dieser kommt man nicht um eine solche Berechnung herum: Nur so ließe sich nämlich bestimmen, wie hoch die einschlägigen Passivpositionen der Bilanz (Investitionszuweisungen und Beiträge) zu sein haben.

V. Keine Haushaltsreste mehr

Mit dem Prinzip, alles so einfach und für jeden Betrachter so eingängig wie möglich zu machen, verträgt sich die Schattenwirtschaft der Haushaltsreste nicht, die im

[47] Generell empfiehlt es sich, die Vorgänge, die in der Laufenden Rechnung als außerordentliche Erträge und Aufwendungen zu behandeln sind, eng zu begrenzen (siehe Abschnitt G. VI).

[48] Bei Einrichtungen, die kostendeckend zu betreiben sind, ist in manchen Bundesländern ausdrücklich vorgeschrieben, die Abschreibungen so zu bemessen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derzeitigen kameralistischen System eine große Rolle spielt[49]. Dabei geht es vor allem um die Haushaltsausgabenreste für Investitionen, also um Ausgabenermächtigungen, die bis zum Jahresende noch nicht zu Ausgaben geführt haben – gleichgültig, ob über sie schon verfügt wurde (zum Beispiel durch Auftragsvergaben) oder noch nicht.

In eine Bilanz, die sich an das kaufmännische Rechnungswesen anlehnt, passen solche Beträge nicht hinein. Aktivieren läßt sich nur das, was bis zum Jahresende tatsächlich ausgegeben wurde; soweit die Ausgaben Investitionen betreffen, die noch nicht abgeschlossen sind, erscheinen die Zahlungen unter „Anlagen im Bau" oder unter „Geleistete Anzahlungen".

Um die nicht ausgeschöpften Investitionsansätze – die Haushaltsausgabenreste – über das Jahresende hinaus sichtbar zu machen, bieten sich zwei Möglichkeiten an. Die erste wäre, die Haushaltsreste – wenn sie schon nicht in das „normale" Zahlenwerk einer Bilanz aufgenommen werden können – in anderer Form mit der Bilanz zu verknüpfen. Sie könnten beispielsweise „unter dem Strich" als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen werden; sie wären dann „zu interpretieren als Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre, die aber noch nicht zu Verbindlichkeiten geworden sind" (*Lüder*/*Behm*/*Cordes*, 1998, S. 79). *Diemer* (1996, S. 286 f.) schlägt vor, in die Bilanz einen gesonderten Abschnitt aufzunehmen, der alle „Abwicklungsverpflichtungen" der laufenden Haushaltswirtschaft – neben den Haushaltsresten auch Kassenreste, Fehlbeträge oder Überschüsse und den Kassenbestand – umfaßt.

Eine Darstellung lediglich in der Bilanz – ob als „Abwicklungsverpflichtung" oder „unter dem Strich" – hätte allerdings den gleichen gravierenden Nachteil wie die geltende Kameralistik: Die Haushaltsreste würden genau so schnell aus dem Blickfeld geraten wie jetzt; an der viel beklagten Schattenwirtschaft der Reste änderte sich praktisch nichts. *Lüder* (1998, S. 16) sucht diesen Mangel dadurch zu beheben, daß er in den Haushaltsplan des Folgejahres jeweils die übertragenen Haushaltsreste einsetzt – freilich getrennt von den Investitionsansätzen für das laufende Jahr.

Deshalb sollte die zweite Möglichkeit ins Auge gefaßt werden, nämlich auf das Instrument der Haushaltsreste ganz zu verzichten. Dies läßt sich dadurch erreichen, daß bei der Laufenden Rechnung jede Restebildung ersatzlos entfällt[50] und daß bei der Investitionsrechnung – kraft Haushaltsrechts – alle Mittel, die bis zum Jahresende nicht eingegangen oder nicht verbraucht sind, in einen Nachtrag zum Haushaltsplan des Folgejahres aufzunehmen sind. Dies müßte innerhalb einer knapp zu bemessenden Frist (beispielsweise bis Ende Februar) geschehen; soweit bis dahin bereits Zahlungen anfallen, werden sie übergangsweise als über- oder außerplanmäßige Einnahmen und Ausgaben behandelt. Für einen solchen Nachtrag sollte es nicht

[49] Siehe Abschnitt B. IV.

[50] Unverbrauchte Mittel, die dem Fachbereich erhalten bleiben sollen, könnten einer Rücklage zugeführt und ihr im nächsten Jahr wieder entnommen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einmal eines Ratsbeschlusses oder einer Genehmigung der Kommunalaufsicht bedürfen, denn es handelt sich ja lediglich um die Wiederveranschlagung von Investitionsausgaben, die der Rat bereits zu früheren Zeitpunkten (einschließlich der Finanzierung) mit dem „Segen" der Kommunalaufsicht genehmigt hatte.

Mit diesem Verfahren[51] wäre sichergestellt, daß alle noch nicht beanspruchten Bewilligungen so lange in den Haushaltsplänen erscheinen, bis sie zu Ausgaben geführt haben (oder eingezogen worden sind). In der Bilanz brauchen Haushaltsreste – da es sie nicht mehr gibt – nicht erwähnt zu werden. Das gleiche gilt im übrigen auch für Ermächtigungen, zu Lasten späterer Jahre Verpflichtungen einzugehen; auch sie lassen sich – ebenso wie derzeit – aus dem Haushaltsplan entnehmen.

VI. Regeln für den Haushaltsausgleich

Ein neues Rechnungskonzept muß auch die Bedingungen neu definieren, die von einem gleichgewichtigen Haushalt zu erfüllen sind. Zentraler Ansatzpunkt hierfür ist die Laufende Rechnung: Ähnlich wie die Gewinn- und Verlustrechnung eines Unternehmens darf sie nicht nachhaltig – also über mehrere Jahre hinweg – mit einem Minus abschließen. Vielmehr müssen die Erträge mindestens so hoch sein wie die Aufwendungen; wird dies in einem Jahr einmal nicht erreicht, muß es – wenn das Minus nicht mit Überschüssen früherer Jahre verrechnet werden kann – durch einen Überschuß in einem Folgejahr zeitnah kompensiert werden. Allgemeiner ausgedrückt: Der Ressourcenverbrauch darf mittelfristig nicht höher sein als der Ressourcenzufluß.

Bis hierher besteht in der Literatur allgemeiner Konsens. Diskutiert wird jedoch über die Frage, ob die Laufende Rechnung als Ganzes zugrundezulegen ist oder ob man sich auf das ordentliche Ergebnis beschränken, also die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen unberücksichtigt lassen sollte[52]. Streng nach dem Handelsrecht gilt als „außerordentlich" alles, was ungewöhnlich ist und selten vorkommt; dazu könnten zum Beispiel auch Aufwendungen für ein Stadtjubiläum oder für die Aktualisierung des Flächennutzungsplanes gehören. Auch periodenfremde Aufwendungen und Erträge gelten als „außerordentlich" (Beispiel: Pensionsrückstellungen müssen nachgeholt werden, weil sie in früheren Jahren irrtümlich zu gering berechnet wurden); gleiches trifft zu, wenn sich beim Verkauf von Vermögensgegenständen oder aus der Neubewertung von Vermögen ein Plus oder Minus ergibt.

Wenn man dem Grundsatz folgt, alles möglichst einfach zu halten, liegt es nahe, abweichend vom Handelsrecht den außerordentlichen Teil der Laufenden Rechnung

[51] In etwa die gleiche Richtung denkt auch die *KGSt* (1995, S. 36): „Der Vermögenshaushalt muß im Rahmen eines systematischen Restevortrags offen ausweisen, welche Ausgabenermächtigungen zusätzlich zu den laufenden Ansätzen existieren."

[52] So zum Beispiel *Lüder* (1996, S. 33 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eng zu begrenzen – nämlich auf Erträge und Aufwendungen, die beim Verkauf von Vermögen über oder unter dem Buchwert realisiert werden, und auf Aufwendungen, die sich durch eventuell notwendige Sonderabschreibungen ergeben. Eine solche Begrenzung impliziert, daß – wie in Abschnitt G. II empfohlen – auf periodische Neubewertungen von Vermögen (und damit auf außerordentliche Erträge und Aufwendungen, die nur auf dem Papier stehen) verzichtet wird. Wird so verfahren, könnte man ohne große Bedenken die Laufende Rechnung als ganzes zur Grundlage nehmen, wenn es um die Definition der Bedingungen für den Haushaltsausgleich geht. Außerdem wird dann vermieden, daß Kommunen, die sich in einer finanziellen Schieflage befinden, alle möglichen Aufwendungen als „außerordentlich" einstufen, um auf diese Weise den Ausgleich der Laufenden Rechnung – ordentlicher Teil – formal doch noch zu erreichen.

Der Saldo der Laufenden Rechnung ist die entscheidende Größe, die die Kommune bei ihrem Haushaltsgebaren und die staatliche Kommunalaufsicht bei ihrer Tätigkeit zu beachten haben. Ist die Laufende Rechnung strukturell – also nicht nur vorübergehend – im Minus und gelingt es nicht, dies zeitnah durch Restriktionen bei den Aufwendungen oder durch Verbesserung der Erträge voll zu kompensieren, wird man als nächstes Eingriffe bei den Investitionen ins Auge fassen. Abgesehen von Investitionen, die sich dank kostendeckender Gebühren selbst tragen, dürfte eine Kommune nach der „reinen Lehre" nur noch in Projekte investieren, von denen zu erwarten ist, daß sie die Laufende Rechnung verbessern – also in Rationalisierungsmaßnahmen und in Vorhaben, die dauerhaft mehr Erträge als Aufwendungen erwarten lassen (beispielsweise die Erschließung eines Gewerbegebietes, um neue Steuerzahler anzulocken). Kurzum: Die Kommune müßte sich so verhalten wie jedes private Unternehmen.

Jedoch: „Reine Lehre" und kommunalpolitische Wirklichkeit klaffen meist erheblich auseinander. Sachzwänge unterschiedlicher Art prägen die Entscheidungen vor Ort: Ersatzinvestitionen und die Sanierung vorhandener Bauten lassen sich häufig nicht aufschieben, neue Siedlungsgebiete kommen ohne Grundschule und Kindergarten nicht aus, und bereits begonnene Maßnahmen können meist nicht einfach gestoppt werden. Zudem zeigen viele Politiker keine besondere Vorliebe für Rationalisierungsinvestitionen: Sie halten es allemal für wählerwirksamer, in einem Bad die Schwimmhalle zu vergrößern, als dasselbe Bad an die Fernheizung anzuschließen und so den Heizer einzusparen.

Deshalb wird es auch in einem reformierten Haushalt staatliche Reglementierungen geben müssen. Sie können ähnlich wie im geltenden Haushaltsrecht nicht an einzelnen Investitionen, sondern an der Schuldenwirtschaft ansetzen: Wenn geplante Kreditaufnahmen den Ausgleich der Laufenden Rechnung gefährden, dürfen sie nicht oder nur unter Bedingungen und Auflagen genehmigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Haushalt neu gliedern

Derzeit sind alle kommunalen Haushalte nach einem einheitlichen System aufgebaut: Es gibt (sowohl im Verwaltungshaushalt als auch im Vermögenshaushalt) zehn Einzelpläne (von 0 bis 9); innerhalb dieser Einzelpläne werden die verschiedenen kommunalen Einrichtungen bestimmten Abschnitten oder Unterabschnitten zugeordnet. So umfaßt der Einzelplan 3 alles, was „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ betrifft; der Abschnitt 35 ist beispielsweise für „Volksbildung“ bestimmt, und innerhalb dieses Abschnitts sind die Unterabschnitte 350 für „Volkshochschulen“ und 351 für „Öffentliche Büchereien“ reserviert.

Dieses System hat den großen Vorzug, daß sich jeder Interessent – wenn er sich erst einmal mit dem Gliederungsplan vertraut gemacht hat – in den Haushalten aller Kommunen sofort zurechtfindet. Nachteilig ist, daß dem Haushaltsplan nicht ohne weiteres zu entnehmen ist, wie die Zuständigkeiten in den einzelnen Kommunen verteilt sind. Dies fällt vor allem dann ins Gewicht, wenn den verschiedenen Fachbereichen – entsprechend dem „Neuen Steuerungsmodell“ – Budgets zugeordnet werden oder sich im Haushaltsplan „Produkte“ und „Produktbereiche“ widerspiegeln sollen. Zwar ist es auch unter dem derzeitigen System möglich, die einzelnen Abschnitte und Unterabschnitte so zu markieren, daß erkennbar ist, zu welchem Fachbereich sie gehören. Dies ist jedoch wenig übersichtlich, wenn ein Fachbereich (Dezernat) so unterschiedliche Einrichtungen wie Feuerwehr, Sportanlagen und Zoo (solche Kombinationen kommen vor) umfaßt.

Gliedert man den Haushaltsplan strikt nach Fachbereichen[53] – also nach Zuständigkeiten –, so geht die bundeseinheitliche Gliederung verloren. Doch würden sich dann die kommunalen Haushalte nicht anders darstellen als die des Bundes und der Länder, die im wesentlichen die Aufteilung auf die einzelnen Ressorts wiedergeben („Ministerialprinzip“). Um den Anforderungen der Finanzstatistik gerecht werden zu können, müssen aber die Haushaltsstellen so markiert werden, daß die Kommunen problemlos alle Daten entsprechend dem derzeitigen Gliederungssystem liefern können.

H. Der ehrliche Haushalt

Mit der Reform werden sich die kommunalen Haushalte nicht nur äußerlich in neuer Gestalt präsentieren. Wichtiger ist, daß sich das Zahlenwerk auch inhaltlich von dem jetzigen unterscheidet: Alles spricht dafür, daß die finanzielle Situation der Kommunen in ungünstigerem Licht erscheinen wird als bisher.

[53] Dies schlägt unter anderen *Lüder* (1998, S. 11) vor; dabei sei zusätzlich zu den Fachbereichshaushalten „mindestens“ ein Zentralbereichshaushalt vorzusehen, „bei dem die nicht fachbereichsspezifischen Aufwendungen und Erträge, wie z. B. Steuern und allgemeine Umlagen, anzusetzen sind“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies ist leicht zu erklären: Nach geltendem Recht müssen die Kommunen mit ihren laufenden Einnahmen (also den Einnahmen des Verwaltungshaushalts) mindestens die laufenden Ausgaben zuzüglich der Ausgaben für die („ordentliche") Schuldentilgung bestreiten. Dagegen verlangt das Ressourcenverbrauchs-Konzept, daß die laufenden Einnahmen (präziser: die Erträge) den gesamten Verbrauch an Ressourcen decken; dieser umfaßt nicht nur das, was bisher in etwa den laufenden Ausgaben entspricht, sondern auch die Abschreibungen auf das gesamte abnutzbare Anlagevermögen und die Zuführungen an die Rückstellungen.

Bereits die Abschreibungen sind aber – die Kommunen insgesamt betrachtet – höher als die Tilgungsausgaben. Ein Blick in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt, daß die Abschreibungen 1998 fast 39 Milliarden Mark betrugen (*Statistisches Bundesamt*, 1998, S. 148); für dasselbe Jahr weist die Finanzstatistik Tilgungen von weniger als 17 Milliarden Mark aus (vgl. *Karrenberg/Münstermann*, 1999, S. 226, 228). Selbst wenn man – wie unter Abschnitt G. IV angeregt – die Abschreibungen lediglich von jenem Teil des abnutzbaren Anlagevermögens berechnet, der nicht mit Investitionszuschüssen oder Beiträgen finanziert wurde, dürften sie noch immer höher ausfallen als die Tilgungsausgaben. Einer der Gründe dafür ist sicherlich, daß die Kommunen – insgesamt gesehen – in den vergangenen Jahrzehnten ihre Ausgaben für Bauten und bewegliches Vermögen nicht nur mit Schulden finanziert haben, sondern auch mit Eigenmitteln.

Das Ergebnis: Viele Kommunen, die die Vorgaben des geltenden Haushaltsrechts noch erfüllen, werden sich nach der Reform einem Minus in der Laufenden Rechnung gegenüber sehen. Erst recht werden jene, die mit den Vorgaben schon jetzt ihre Schwierigkeiten haben, künftig hochdefizitäre Laufende Rechnungen ausweisen. Anders betrachtet: „Was bisher nur in Form schlecht unterhaltener Schulen und verfallener Bausubstanz von Straßen und dergleichen sichtbar wurde, wird jetzt auch im Rechnungswesen systematisch erfaßt und in seiner ganzen Dimension deutlich: Die Kommunen leben – gezwungenermaßen – schon lange von der Substanz. Mancher, nach dem gültigen Haushaltsrecht noch ausgeglichen abschließender Haushalt hätte schon längst als defizitär bezeichnet werden müssen, wenn der Ressourcenverbrauch im Verwaltungshaushalt vollständig abgebildet worden wäre." (*Bals*, 1996, S. 196 f.).

Deshalb könnten viele Kommunalpolitiker dazu neigen, lieber auf jede Reform zu verzichten und alles so zu lassen, wie es ist. Warum sollten sie sich noch mehr Probleme mit der Kommunalaufsicht einhandeln, als sie derzeit ohnehin schon haben?

So zu reagieren wäre freilich kurzsichtig, weil es an den aktuellen Finanzproblemen nichts ändern und nur noch tiefer in die Sackgasse führen würde. Da ist es besser, sich zu den Zahlen zu bekennen, die das neue System liefert; man muß „den Mut haben, die wahre finanzielle Lage darzustellen" (*Bals*, 1996, S. 198). Erst dann kann man rational darüber diskutieren, was zu tun ist, um wieder zu einer soliden Finanzpolitik zu kommen. Daß dies nicht kurzfristig zu erreichen ist, wissen auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Aufsichtsbehörden; sie werden Übergangsregelungen vorsehen, wenn Kommunen ihre Laufende Rechnung nicht ausgleichen können[54]. Dies ändert freilich nichts an der Binsenweisheit, daß keine Kommune auf Dauer über ihre Verhältnisse leben kann.

Literatur

Bähr, G./*Fischer-Winkelmann*, W. F. (1998): Buchführung und Jahresabschluß, 6. Aufl., Wiesbaden.

Bals, H. (1996): Der ehrliche Haushalt: Ziel der kommunalen Haushaltsrechtsreform, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Bd. 46, S. 194–200.

Brede, H./*Buschor*, E. (Hrsg.) (1993): Das neue Öffentliche Rechnungswesen, Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden.

Buschor, E. (1987): Die Schweizer Haushaltsreform der Kantone und Gemeinden, in: Eichhorn (1987), S. 29–47.

— (1993): Zwanzig Jahre Haushaltsreform – eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: Brede/Buschor (1993), S. 199–269.

Cordes, U. (1996): Das öffentliche Rechnungswesen, Datenquelle für den Staatssektor der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Wiesbaden.

Diemer, R. (1996): Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens, Wiesbaden.

Eichhorn, P. (Hrsg.) (1987): Doppik und Kameralistik, Festschrift für Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Baden-Baden.

Fuchs, M. (1987): Das betriebliche Rechnungswesen in der Kommunalverwaltung, in: Eichhorn (1987), S. 63–70.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1998): Neues kommunales Finanzmanagement – Eckpunkte der Reform –, Düsseldorf.

Johns, R. (1943): Richtiges Rechnen in der Finanzwirtschaft, Finanzarchiv N.F., Bd. 9, S. 529–603.

Karrenberg, H./*Münstermann*, E. (1999): Gemeindefinanzbericht 1999, der städtetag, N.F., Bd. 52, S. 151–240.

Kitterer, W. (1976/77): Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, Besprechung des gleichnamigen Buches von Hannes Rehm, Finanzarchiv N.F., Bd. 35, S. 483–496.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993 a): Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln.

— (1993 b): Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht Nr. 6/1993, Köln.

— (1995): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Bericht Nr. 1/1995, Köln.

[54] So z. B. *Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (1998, S. 34). Auch die KGSt plädiert für solche Übergangsregelungen (*Kommunale Gemeinschaftsstelle*, 1995, S. 25).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1997): Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept: Die kommunale Bilanz, Erste Überlegungen und Empfehlungen, Bericht Nr. 7/1997, Köln.

Lüder, K. (1987): Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? – Plädoyer für das Überdenken der Zweckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eichhorn (1987), S. 245–261.

— (1991): Die zentrale Rolle des Rechnungskonzepts für die Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 93, Speyer.

— (Hrsg.) (1994): Öffentliches Rechnungswesen 2000, Vorträge und Diskussionsbeiträge einer Wissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin.

— (1996): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Bd. 1, Stuttgart.

— (1998): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Bd. 5, Stuttgart.

Lüder, K./*Behm*, Ch./*Cordes*, U. (1998): Praxiseinführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren) – Dokumentation des Modellprojekts „Wiesloch" –, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Bd. 4, Stuttgart.

Lüder, K./*Hinzmann*, Ch./*Kampmann*, B./*Otte*, R. (1991): Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme – Konzeptionelle Grundlagen für das staatliche Rechnungswesen mit besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 97, 1991.

— (1993): Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme – Querschnittsanalyse, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 89, 2. Aufl., Speyer.

Lüder, K./*Kampmann*, B. (1994): Vergleichende Analyse der staatlichen Rechnungssysteme ausgewählter EU-Länder, in: Lüder (1994), S. 127–160.

Mülhaupt, L. (1975): Artikel „Kameralistik", in: Grochla, E./Wittmann, W. (1975): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart, Sp. 2059–2077.

— (1987): Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

— (1993): Probleme der staatlichen und kommunalen Rechnungslegung, in: Brede/Buschor (1993), S. 75–105.

Oettle, K. (1987): Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung des kaufmännischen Rechnungswesens auf öffentliche Verwaltungen, in: Eichhorn (1987), S. 275–290.

Sarrazin, Th. (1994): Öffentliches Rechnungswesen in Deutschland, Bestandaufnahme und Bewertung aus der Sicht eines Landesfinanzministeriums, in: Lüder (1994), S. 71–83.

Schäuble, Th. (1999): Doppik als kommunales Rechnungssystem. Baden-Württemberg leistet Pionierarbeit, der städtetag, N.F., Bd. 52, S. 106–108.

Schauer, R. (1993): Die Eignung verschiedener Rechnungsstile für den managementorientierten Informationsbedarf, in: Brede/Buschor (1993), S. 143–166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1994): Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Rechnungswesens, in: Lüder (1994), S. 23–43.

Schierenbeck, H. (1987): Zur Integration von kaufmännischer und kameralistischer Buchführung, in: Eichhorn (1987), S. 122–126.

Statistisches Bundesamt (1999): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3., Konten und Standardtabellen 1998. Hauptbericht, Wiesbaden/Stuttgart.

Steiner, M. (1987): Vollverbundene. teilverbundene oder unverbundene Haushalts- und Vermögenswirtschaft?, in: Eichhorn (1987), S. 143–156.

Terhalle, F. (1941): Grundlegende Mängel im finanzwirtschaftlichen Rechnen und ihre Überwindung, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 8, S. 465–476.

Vrenegor, R. J. (1996): Kameralistik versus Effizienz: Begründung eines Instrumentariums zur Bewertung, Planung und Steuerung des öffentlichen Finanzhaushalts mit dem Ziel der Optimierung des Mitteleinsatzes in der Bundesrepublik Deutschland, dargestellt am Beispiel der Forschungsförderung, Diss., Köln.

Walb, E. (1926): Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin/Wien.

Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen“ (des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft) (1993): Empfehlungen für das öffentliche Rechnungswesen im Rahmen der Haushaltsreform, in: Brede/Buschor (1993), S. 287–294.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Verwaltung: Grundlagen, Zwischenbilanz und kritische Analyse

Von *Karl-Dieter Grüske* und *Michael Maier*[*], Nürnberg

A. Einführendes

Seit den Stein-Hardenbergschen Reformen haben die Kommunen keinen derart umfassenden Prozeß der tiefgreifenden Veränderung und Erneuerung ihrer Verwaltungen erlebt, wie er seit knapp einem Jahrzehnt zu beobachten und derzeit noch in vollem Gange ist. Dieser Prozeß wird vor allem von den Verwaltungswissenschaften und von Teilen der Betriebswirtschaftslehre begleitet, insbesondere der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre in Verbindung mit der Kostenrechnung und dem Controlling. Häufig bemüht man sich dabei um die Anwendung privatwirtschaftlicher Methoden auf den öffentlichen Bereich, um dessen Effizienz und Effektivität unter Berücksichtigung seiner spezifischen Charakteristika zu steigern.

Obwohl auch die Finanzwissenschaft den öffentlichen Sektor als Forschungsobjekt in den Mittelpunkt stellt, hat sie diese Entwicklung bisher fast völlig ignoriert. Dies ist einerseits angesichts der bislang dominierenden betriebswirtschaftlichen Sicht nicht überraschend, andererseits doch erstaunlich, wenn man an frühere theoretische und empirische Untersuchungen zur Effizienz und Verschwendung im öffentlichen Sektor[1] oder an neuere Ansätze im Rahmen der Public-Choice-Bewegung und der Institutionenökonomie einschließlich der Transaktionskostentheorie denkt. Dabei wäre es schon alleine die monetäre Dimension der öffentlichen Verschwendung[2] und der beträchtlichen Produktivitätsreserven wert, sich auch aus

[*] Die Verfasser danken M. Heckmann für die initiative Mitwirkung bei der Auswertung der Umfragen, E. Grömig (Deutscher Städtetag) für die Bereitstellung des Datenmaterials zum Stand der kommunalen Verwaltungsreform, E. Fischer (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) für die Daten zur KGSt-Mitgliederbefragung und für wichtige Hinweise zur praktischen Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells sowie N. Andel, H. Brixner, P. Eichhorn, K. Lüder und H. Plamper für wertvolle Anregungen.

[1] So hat sich etwa der Kongreß des International Institute of Public Finance (IIPF) bereits 1982 mit der Effizienz im öffentlichen Sektor beschäftigt; s. dazu die Beiträge in *Hanusch* (1984).

[2] Der *Bund der Steuerzahler* (1999, S. 2) kommt auf eine nachgewiesene absolute Höhe der öffentlichen Verschwendung allein im Jahr 1999 von rund 60 Mrd. DM, was einem Anteil von 5 % der öffentlichen Ausgaben entspricht. Das tatsächliche Ausmaß an Verschwendung dürfte weit höher sein, insbesondere wenn man ungenutzte Produktivitätsreserven einbezieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übergeordnet finanzwissenschaftlicher Sicht dieses Phänomens intensiver anzunehmen.

In dem vorliegenden Beitrag geht es allerdings nur am Rande um mögliche Forschungsansätze, mit denen die Finanzwissenschaft in einem weiten (und interdisziplinären) Sinne die Reformen begleiten und theoretisch wie auch empirisch untermauern könnte als vielmehr um eine synoptische und kritische Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Umwälzungen der öffentlichen Verwaltungen. Da der Prozeß vor allem von den Kommunen vorangetrieben wurde und wird[3], konzentrieren wir uns auf diese Ebene. Wie sich herausstellen wird, spielt das Rechnungswesen (und hier vor allem die Kosten- und Leistungsrechnung) als ein grundlegender Faktor für die notwendigen Informationen im Bereich von Planung, Steuerung und Kontrolle eine entscheidende Rolle, weshalb wir diesem Element der Reformen am Ende besonderes Augenmerk widmen.

Da die Ausführungen in Verbindung mit dem Beitrag von *H. G. Schmitz* in diesem Band zur Einführung der Doppik in kommunalen Verwaltungen in diesem Band zu sehen sind, liegt der Schwerpunkt der Analyse auf dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), das die derzeitigen Reformbemühungen dominiert. Ausgehend von Allokations- und Produktionseffizienz als Referenzmaßstab werden zunächst die Ursachen für Abweichungen vom Optimum und damit für potentielle Ineffizienz mit entsprechenden Steuerungsmängeln kommunaler Verwaltungen analysiert und Forderungen für eine Verwaltungsreform theoretisch begründet. Vor diesem Hintergrund können dann die generellen Elemente des NSM erläutert und hinsichtlich ihrer Eignung zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit mit ihren Effizienzpotentialen eingeordnet werden.

Im folgenden geht es um den Stand der Umsetzung des NSM in der Verwaltungspraxis. Als Grundlage dienen verschiedene Umfragen und ergänzende eigene Auswertungen der Erfahrungsberichte von Reformgemeinden zu dieser Thematik. Im Ergebnis können einerseits typische Fehler in der Umsetzung sowie andererseits Erfolgsfaktoren identifiziert werden.

Auf der Grundlage der theoretischen und praxisorientierten Ausführungen folgt schließlich eine kritische Analyse des NSM, die einige ungelöste Probleme offenlegt und vor allem an den Organisationsstrukturen und am Lenkungsprinzip über Produkte ansetzt. Als entscheidendes Problem erweist sich, daß die Aufgaben des Verwaltungscontrolling in Verbindung mit den Anforderungen an ein entsprechendes Informationssystem aus der Kosten- und Leistungsrechnung bisher nicht zweckorientiert spezifiziert sind. Deshalb widmet sich der letzte Abschnitt einigen

[3] Die Reformbewegung hat inzwischen auch die Länder erreicht. So hat z. B. Hessen ein Reformkonzept entwickelt, das bis zum Jahr 2008 reicht und bis dahin ein Neues Steuerungsmodell mit doppelter Buchführung flächendeckend für alle Länderministerien einschließlich der nachgeordneten Behörden vorsieht. Die Universitäten müssen dort bereits seit Anfang 2000 doppisch buchen. Am weitesten hinterher hinkt der Bund.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anregungen zu diesem Problemkreis. Wegen des erheblichen Umfangs der Arbeit fassen wir jeden Abschnitt gesondert zusammen und resümieren die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung nochmals am Ende des Beitrags.

Die Abbildung 1 gibt als Vademecum einen Überblick über das Vorgehen.

B. Ursachen für potentielle Ineffizienz im öffentlichen Sektor

Eine Effizienzanalyse der öffentlichen Verwaltung muß neben den Kategorien des ökonomischen Prinzips[4] auch normative Aspekte der Effektivität ergänzend heranziehen und dabei die Spezifika der Produktion von Gütern und Diensten im öffentlichen Sektor berücksichtigen. Als Ausgangspunkt gehen wir daher einerseits von den generellen Bedingungen[5] einer effizienten *Produktion*, andererseits von deren optimaler *Allokation* aus[6]. Dieser Referenzmaßstab einer optimalen Situation ist zur Systematisierung und Analyse von Abweichungen erforderlich und erlaubt die Einordnung von Reformen in kommunalen Verwaltungen, die an den Ursachen für konstatierte Unwirtschaftlichkeit ansetzen sollten. Erstaunlicherweise findet sich in der relevanten Literatur kein vergleichbares Vorgehen.

Da die Spezifika der kommunalen Verwaltungsstruktur einen wichtigen Rahmen für die Analyse der Ineffizienz kommunaler Leistungserstellung bieten, ist es nützlich, sich vorweg kurz mit deren Ursprüngen zu beschäftigen.

I. Traditionelle Strukturen der Kommunalverwaltung

Die kommunale Verwaltung weist eine Organisationsstruktur auf, die hierarchisch stark arbeitsteilig aufgebaut und auf Dienstweg, Regeln und deren strikte Einhaltung ausgerichtet ist. Die Steuerung der Leistungserstellung erfolgt durch ein engmaschiges Netz an Vorschriften und detaillierten Weisungen, die einen hauptamtlichen, professionell ausgebildeten Beamtenapparat erfordern. Die Wurzeln einer solchen Struktur reichen weit zurück. Sie finden ihre Grundlage in dem organisationstheoretischen Modell, das Max Weber zu Beginn dieses Jahrhunderts zum bürokratischen Verwaltungsstab publizierte.

---

[4] Gemeint sind hier Maximum- und Minimumprinzip mit der Optimierung des entsprechenden Input/Outputverhältnisses.

[5] Vgl. hierzu grundsätzlich *Neumann* (1987, S. 180 ff.).

[6] Ein umfassendes Effizienzkonzept umfaßt dabei auch externe Effekte, Zusatzlasten (excess burden), strukturelle Überlegungen, Qualitätsaspekte und Opportunitätskosten kommunalpolitischer Entscheidungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

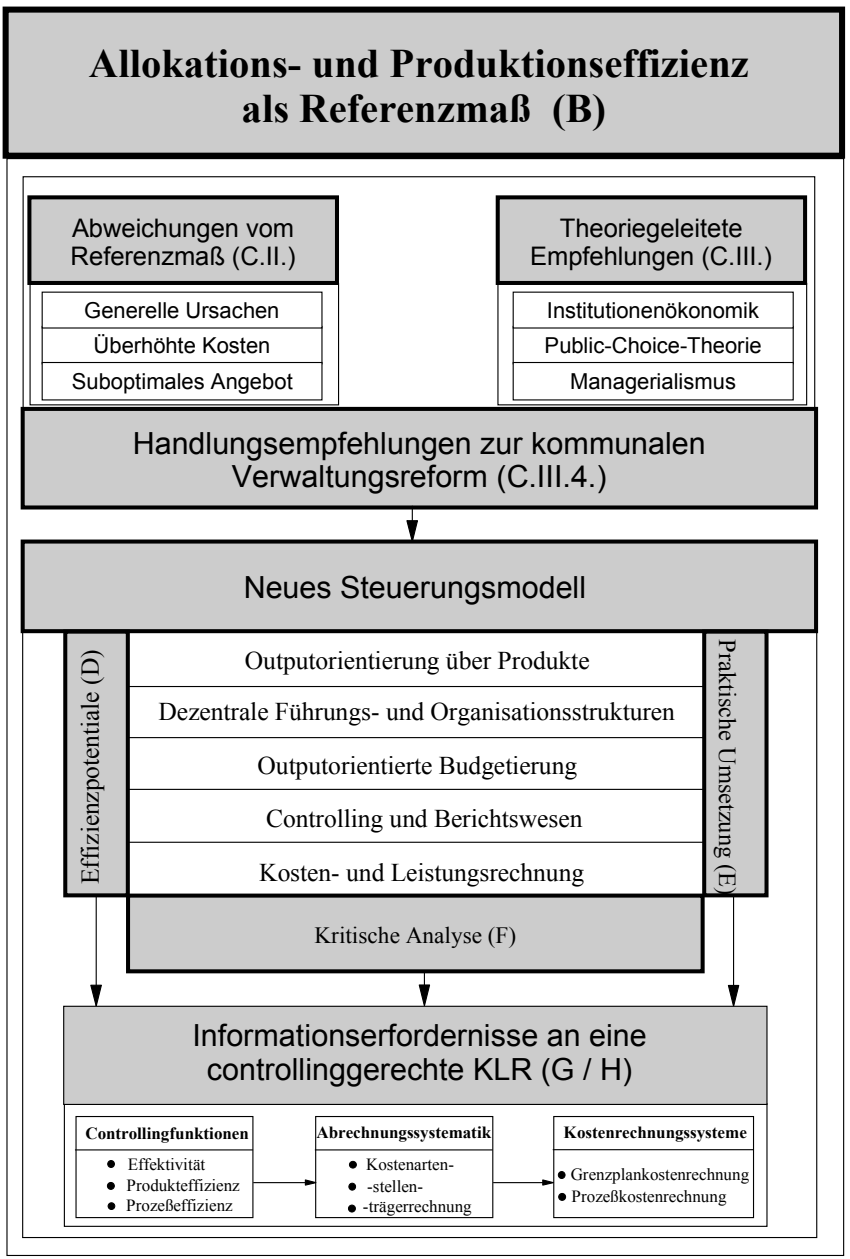


Abbildung 1: Vademecum zur Analyse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sein Bürokratiemodell ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet (vgl. *Weber,* 1976):

– Arbeitsteilung und Spezialisierung,

– Formalisierung durch schriftliche Regelungen,

– Amtshierarchie mit Instanzenzug (einschließlich Befehl und Gehorsam),

– Schriftlichkeit, Aktenkundigkeit,

– Trennung von Amt und Person,

– Trennung von laufendem Betrieb und Finanzbudget,

– Rekrutierung des Personals aufgrund nachgewiesener Fachqualifikation,

– lebenslängliche, hauptamtliche Anstellung und Aufstieg (Laufbahnprinzip),

– standesgemäße Geldentlohnung,

– Disziplin und Berufsethos (u. a.: Pflichterfüllung, Amtsverschwiegenheit).

Dieses Modell war durchaus geeignet, den gesellschaftlichen Herausforderungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu begegnen. Dabei standen die Erledigung von Eingriffs- und Ordnungsaufgaben sowie die hierfür notwendige Rechtsbindung und Kontrollierbarkeit des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt[7]. Fragen der Effizienz einer solchen Organisationsform waren damit nicht verbunden und wurden auch gar nicht aufgeworfen, da staatliches Handeln und dessen Organisation per se nicht in Frage gestellt wurden.

Als zunehmend problematisch erweist sich jedoch, daß die kommunalen Verwaltungen trotz aller Reformbemühungen und trotz veränderter Rahmenbedingungen in ihren grundlegenden Strukturen diesem traditionellen Leitbild häufig noch weitgehend entsprechen[8]. Belege hierfür finden wir beispielsweise im kameralistischen Rechnungswesen, dem Haushalts-, Dienst- und Arbeitsrecht sowie im zentralistischen Aufbau der Kommunalverwaltung mit der politischen und verwaltungsinternen Führungsebene und den darunterliegenden Fach- und Querschnittsbereichen[9].

---

[7] Vgl. zum Weberschen Modell und zur darauf aufbauenden traditionellen Organisationsstruktur *Reichard* (1995, S. 58 f.).

[8] Dies schließt nicht aus, daß zahlreiche Städte inzwischen Fachbereiche, Leistungszentren und moderne Managementstrukturen teilweise etabliert haben.

[9] Zum Verwaltungsgliederungsplan für kommunale Verwaltungen vgl. *Eichhorn* (1991, S. 884 f.) sowie den ausführlichen Bericht der *KGSt* (1978) und die umfassende Analyse von *Streibl* (1996) zur Verwaltungsorganisation. Dort finden sich auch Vorschläge zur effizienzorientierten Reorganisation. Eine derart ausführliche Darstellung ist für unsere Zwecke jedoch nicht erforderlich. Wir konzentrieren uns auf die Verwaltungsakteure und die potentielle Ineffizienz des bürokratischen Systems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Ursachen für Unwirtschaftlichkeit im Überblick

Die Abb. 2 gibt einen einführenden Überblick zu den Ursachen für Ineffizienz in der kommunalen Verwaltung, die wir in den folgenden Abschnitten knapp konkretisieren[10].

Danach können die Ursachen für Unwirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung in dreifacher Weise identifiziert werden:

1. *Übergeordnete Ursachen*, die sich sowohl auf die Produktions- wie auch auf die Allokationseffizienz tendenziell negativ auswirken.
2. Ursachen für *Allokationsineffizienz*, wenn gemessen an der allokativ effizienten Situation zu umfangreiche oder zu geringe kommunale Leistungsmengen bereitstellt werden.
3. Ursachen für *Produktionsineffizienz*, wenn ein vorgegebener Leistungsumfang nicht zu minimalen Kosten erstellt (Minimumprinzip) oder ein zugewiesener Ressourcenbestand nicht zu maximalen Leistungsmengen transformiert (Maximumprinzip) wird.

Im folgenden geht es nicht um konkrete oder gar quantitative Aussagen über den Einfluß einzelner Faktoren. Vielmehr untersuchen wir *potentielle Auswirkungen*, deren Richtung i. d. R. zwar bestimmt werden kann, nicht aber deren Ausmaß, das je nach Ausprägung, Rahmenbedingungen usw. variiert.

1. Übergeordnete Ursachen

Die übergeordneten Ursachen für potentielle Ineffizienz beruhen auf den Nutzenfunktionen (Präferenzen) der handelnden Akteure, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen und dem System des öffentlichen Sektors zu sehen sind, in dem sie agieren[11]. Die individualistische Sicht impliziert, daß Individuen in ihrem *Eigeninteresse* handeln und entscheiden. In diesem Sinne sind auch Kollektive und Institutionen als Summe ihrer Mitglieder aufzufassen, die jeweils ihre individuellen Nutzenfunktionen maximieren. Dies gilt für die Bediensteten der Kommunalverwaltung genauso wie für die politische Führung oder die Nutzer und Zahler kommunaler Leistungen.

Die eigennutzorientierten Akteure handeln unter den Bedingungen des überwiegend *fehlenden ökonomischen und politischen Verbundes*. Im Gegensatz zum Kauf auf dem Markte sind für die meisten kommunalen Leistungen vor allem aufgrund

[10] Zu einer ausführlicheren Analyse vgl. *Grüske* (1985, S. 263 ff.).

[11] Grundlage unserer Analyse ist der methodologische Individualismus, die Eigennutzorientierung der Individuen und das repräsentative Parteiensystem der Kommunalverwaltung. Vgl. etwa *Thürmer* (1984, S. 21 ff.) mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen. Siehe hierzu auch das grundlegende Werk zur Neuen Politischen Ökonomie von *Kirsch* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

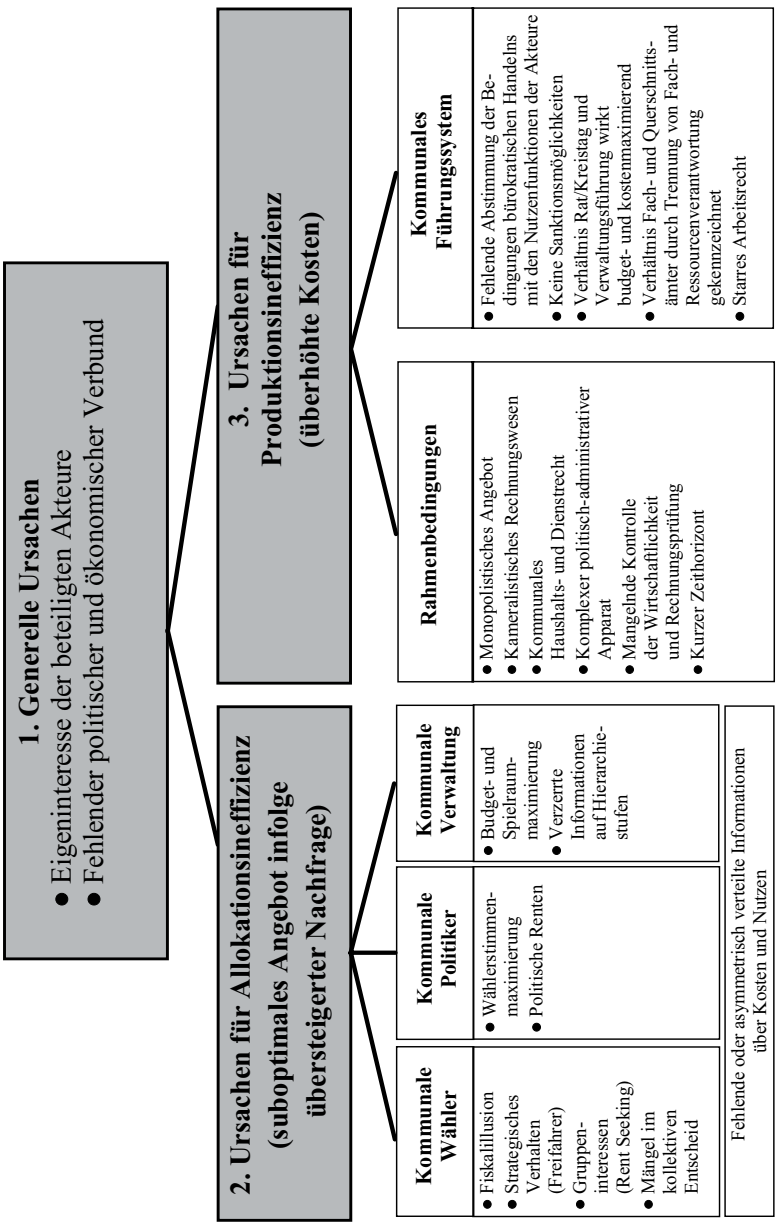


Abbildung 2: Ursachen potentieller Ineffizienz in der kommunalen Verwaltung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Nonaffektationsprinzips *Nutzung, Zahlung, Entscheidung* und *Angebot* entkoppelt. Der Nutzer (steuerfinanzierter) kommunaler Verwaltungsprodukte bezahlt für den Konsum dieser Güter und Dienste kein direktes Entgelt. Als Steuerzahler hat er keine unmittelbaren Ansprüche auf eine entsprechende Gegenleistung. Der Rat/Kreistag fällt politische Entscheidungen, ohne die damit verbundenen tatsächlichen Kosten und die Präferenzen der Nutzer zu kennen und ohne ein monetäres Risiko bezüglich der ihm anvertrauten öffentlichen Mittel eingehen zu müssen (die zum Teil auch gar nicht aus der Kommune stammen). Das Angebot kommunaler Leistungen wird von der Bürokratie bereitgestellt, die systemimmanent Spielräume ausschöpfen kann, zumal Wettbewerbselemente nicht vorhanden sind.

Der fehlende ökonomische und politische Verbund führt zu einer verzerrten Informationsbasis für alle Beteiligten. Das Angebot steuerfinanzierter kommunaler Leistungen kann deshalb von den Akteuren weder rational bewertet werden, noch können diese unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten darüber entscheiden oder den Vollzug kontrollieren. Generell führt das Verhalten aller Beteiligten tendenziell zu Ineffizienz:

– Auf der Nachfrageseite entsteht aufgrund mangelnder Informationen hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Relationen Fiskalillusion und damit eine Tendenz zu überhöhter Nachfrage und Nutzung kommunaler Leistungen sowie zu verschleierten Präferenzen und Freifahrerverhalten. Die Trennung von Einnahmen und Ausgaben für kommunale Leistungen ermöglicht ferner Spielräume zur Durchsetzung des Eigeninteresses der Politiker im Rat/Kreistag und damit eine autonome politische Nachfrage.

– Auf der Anbieterseite fördert der mangelnde Verbund zwischen Leistungserstellung und Ressourcenzuweisung das Bestreben der Bürokratie zur Maximierung des Budgets. Die Spaltung von Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der Kommunalverwaltung führt deshalb tendenziell zu einer Ausweitung der Budgetanmeldungen aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen.

Verstärkt werden diese Effekte durch die Aufweichung des föderalen Prinzips, das den Kommunen im Laufe der Zeit eine immer geringere Autonomie der Einnahmen und z. T. auch der Ausgaben beschert hat[12]. Das komplizierte System der Zuweisungen und des kommunalen Finanzausgleichs fördert das Anspruchsdenken der Kommunen, ohne eigene Kräfte zu mobilisieren.

Grundsätzlich gilt, daß die Tendenz zu Unwirtschaftlichkeit um so größer ist, je mehr das Prinzip des ökonomischen und politischen Verbundes zurückgedrängt wird[13]. Dies gilt auch in räumlicher Hinsicht: Nachgewiesene Verschwendungsmechanismen in supranationalen Organisationen lassen sich fundamental vor allem auf

[12] Siehe etwa *Blankart* (1998 a) sowie *Grüske/Schenk* (1999) und die dort angegebene Literatur.

[13] Vgl. dazu *Recktenwald* (1983, S. 667).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die extreme Entkoppelung der vier Elemente des Verbundprinzips zurückführen. Das heißt aber auch, daß die Chancen für eine Durchsetzung des Verbundes auf kommunaler Ebene besonders groß sind, da hier die Akteure und deren Handeln noch am ehesten zu koppeln und zu kontrollieren sind. Die schweizer direkt-demokratischen Referenden, die auch die Finanzierung einbeziehen, belegen im Ergebnis eine deutlich höhere staatliche Effizienz[14].

Zudem erlauben die Gütereigenschaften auf kommunaler Ebene häufig eine Gebührenfinanzierung, die das hier umrissene Verbundprinzip jedoch wenigstens zum Teil erfüllt. Es geht nämlich weit über die fiskalische Äquivalenz hinaus, da es nicht nur Leistung und Gegenleistung berücksichtigt, sondern darüberhinaus auch die politische Entscheidungsebene und den bürokratischen Produktionsprozeß sowie die damit verbundenen Kosten einbezieht.

Zusammenfassend wirkt sich das fehlende Verbundprinzip sowohl auf die Allokations- als auch auf die Produktionseffizienz negativ aus. Im folgenden gehen wir detaillierter darauf ein und konzentrieren uns dabei vor allem auf die Bedingungen des kommunalen Leistungsangebots und dessen Produktion, die zusätzlich zu Ineffizienz beitragen.

2. *Ursachen für Allokationsineffizienz*

Zunächst abstrahieren wir von der Kostenseite und gehen den Ursachen für ein suboptimales kommunales Angebot nach, wobei wir als Referenz ein allokativ-effizientes Angebot heranziehen[15]. Abweichungen werden wesentlich von der Nachfrageseite bestimmt. Als Nachfrager treten dabei auf kommunaler Ebene vor allem Wähler bzw. Interessengruppen, Politiker, aber auch Verwaltungsakteure auf, die die Nachfrage in das kommunale Leistungsangebot transformieren.

Die Nachfrage der kommunalen Wähler weicht von der allokativ-effizienten Nachfrage ab, weil Informationen über die Kosten und Nutzen der kommunalen Güter und Dienste aufgrund des fehlenden Verbundes, der unzureichenden Haushaltstransparenz, aber auch aufgrund der Mängel des kollektiven Entscheides fehlen[16]. Das Eigeninteresse der Nutzer kommunaler Leistungen führt dabei zu einer überhöhten Nachfrage, da die Wähler unter Fiskalillusion politische Programme mit kommunalem Leistungsangebot in Wahlen maximal nachfragen. Verstärkt wird diese Tendenz durch den Zusammenschluß von Wählern zu Interessengruppen[17]. Ein-

[14] Siehe dazu z. B. *Pommerehne/Borcherding/Schneider* (1982).

[15] Im Optimum entspricht die allokativ-effiziente Nachfrage der Politiker der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager (Wähler und Nutzer öffentlicher Güter), wobei neben vollkommener Information auch fehlendes strategisches Verhalten vorausgesetzt wird und die Bürokratie die entsprechende Nachfrage in ein kostenminimal erstelltes Angebot transformiert. Qualitätsaspekte können zusätzlich einbezogen werden.

[16] Zu einem Überblick etwa *Thürmer* (1984, S. 62 ff.), *Grüske* (1985, S. 278), *Frey* (1981), *Hart* (1997).

[17] Grundlegend *Olson* (1968).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkungen ergeben sich vor allem bei gebührenfinanzierten Gütern, deren Nachfrageelastizität allerdings meist recht gering ist[18].

Da auch die gewählten Vertreter im Rat/Kreistag keine Informationen über die tatsächlichen Nutzen-Kosten-Verhältnisse haben[19], entstehen erhebliche Spielräume für politische Zielvorgaben und die Durchsetzung über die kommunale Verwaltungsführung, die ihrerseits Entscheidungen über das bereitzustellende Angebot vorbereitet und damit beeinflußt. Dabei sind die Interessenlagen wesentlich, die sich aus den Nutzenfunktionen der Beteiligten ergeben. Gemäß *Downs* (1968) führt das Axiom der Wählerstimmenmaximierung oder im Sinne von *Brennan/Buchanan* (1988) die Aneignung von politischen Monopolrenten zu einer tendenziell überhöhten politischen Nachfrage. Nach den Ergebnissen von Bürokratiemodellen (auf der Grundlage von *Niskanen*, 1972) entspricht dies durchaus der Nutzenfunktion der Verwaltungsführung hinsichtlich einer Budgetmaximierung, so daß es zu einer Art „Interessenfusion" zwischen politischer und administrativer Ebene kommt. Einschränkungen ergeben sich allenfalls durch die Budgetrestriktion.

Die kommunale Verwaltung setzt die (übersteigerte) Nachfrage der Kommunalpolitiker in ein entsprechendes Angebot um. Aufgrund der mangelhaften Informationen der Kommunalpolitiker ist von einer allokativ-suboptimalen Umsetzung auszugehen. Die Zusammenhänge sind allerdings recht komplex, wenn man an die unterschiedlichen Ebenen innerhalb der kommunalen Verwaltung und ihre Außenbeziehungen denkt. Abhängig von der Zielfunktion der jeweils Verantwortlichen kommt es jedoch tendenziell zu weiteren allokativ verzerrenden Abstimmungsprozessen zwischen den verschiedenen administrativen Hierarchieebenen, den Querschnitts- und Fachämtern sowie zwischen Verwaltung und Nutzern kommunaler Leistungen.

Geht man auch innerhalb der Verwaltung auf den verschiedenen Stufen von Budgetmaximierung aus, kommt es zu einer zusätzlichen (bürokratieautonomen) Ausweitung. Sie wird dadurch verstärkt, daß die Fachämter (begünstigt durch die vorliegende Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung) versuchen, ihren Einfluß innerhalb der Verwaltung durch ein maximal mögliches Güterangebot auszudehnen. In diesem Abstimmungsprozeß unterliegt die politische Führung aufgrund des Informationsvorsprungs der Bürokraten.

Kommt es schließlich zu einem entsprechenden kommunalen Leistungsangebot, wird dieses wegen des mangelhaften Verbundes bei vermeintlich kostenloser Be-

[18] Die Nachfrageelastizität ist hier stark abhängig vom Charakter des gebührenfinanzierten Gutes. Gebühren für Personalausweise, denen man nicht ausweichen kann, sind z. B. anders einzuschätzen als Gebühren für Abwasserbeseitigung, die verhaltensabhängig sind. Vgl. grundsätzlich zum System kommunaler Einnahmen *Zimmermann* (1999, S. 119 ff.).

[19] So werden etwa Rückstellungen und Abschreibungen auf der Kostenseite nicht berücksichtigt. Die Kostenrechnung in der BWL stellt bewertete Inputs (Kosten) dem mengenmäßigen oder bewerteten Output (Leistungen) gegenüber. Nutzen gehen darüber hinaus und umfassen in einer Wirkungsrechnung auch die Wirkungen von Outputs (etwa den „Outcome" und den „Impact"). Die Nutzen sind allerdings weitgehend unbekannt. Siehe dazu G. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reitstellung (Fiskalillusion), unvollkommener Information, ohne direkte Zahlung und Freifahrerverhalten bis zur Sättigungsgrenze nachgefragt. Die kommunale Leistung wird dabei von den Nutzern zu ihren Opportunitätskosten bewertet. Orientieren sich die gewählten Politiker mangels offenbarter Zahlungsbereitschaften an dieser überhöhten Nutzung, kommt es in einer Art Kreislauf zu immer neuen Angeboten an kommunalen Leistungen.

Zusammenfassend können wir festhalten, daß auf den verschiedenen Stufen des Prozesses der Bereitstellung des kommunalen Güterangebots zahlreiche Phänomene auf ein tendenziell überhöhtes und damit allokativ ineffizientes Güterangebot hinweisen. Später werden wir prüfen, inwiefern produktorientierte Neue Steuerungsmodelle in der Lage sind, auch die Höhe dieses Angebots zu beeinflussen. Allerdings unterliegt die Entscheidung über die Höhe des kommunalen Angebotes vielschichtigen Einflußfaktoren, die sich dem Controlling und der Kostenrechnung als Instrumente zur Unterstützung rationaler Entscheidungen entziehen. Insofern abstrahieren wir im folgenden von dem politischen Prozeß der Zielbildung und den damit verbundenen Problemen und gehen von gegebenen Zielen der kommunalen Politiker aus. Grundsätzlich müssen allerdings Aspekte der Allokationseffizienz zur Beurteilung von Reformmaßnahmen mit herangezogen werden. Schwerpunkt dieser Abhandlung ist indes die Produktionseffizienz, auf die sich auch das Neue Steuerungsmodell vorwiegend konzentriert.

3. Ursachen für Produktionsineffizienz

Im folgenden geht es um das Aufdecken potenzieller Ineffizienz beim Einsatz knapper Ressourcen im kommunalen Produktionsprozeß. Referenzmaßstab ist die kostenminimale Produktion kommunaler Güter und Dienste, wobei wir von einer gegebenen Höhe des Angebots ausgehen. Da der Produktionsprozeß auch von den Rahmenbedingungen der Leistungserstellung abhängt, müssen wir diese zunächst unter Effizienzgesichtspunkten erörtern, bevor wir auf die kommunale Güterbereitstellung im bürokratischen System selbst eingehen.

a) Rahmenbedingungen

aa) Monopolistisches Angebot

Sofern kommunale Leistungen monopolistisch angeboten werden[20], liegt es nahe, die Theorie der Wohlfahrtsverluste durch ein privates Monopol, etwa die *Leiben-*

[20] Betroffen ist vor allem die Hoheitsverwaltung (z. B. Ordnungs- und z. T. Bauämter). Selbst wenn es in einzelnen Fällen wettbewerbsähnliche Beziehungen zu Privaten oder Nachbargemeinden geben sollte, handelt es sich doch häufig um einen nur sehr eingeschränkten Wettbewerb (etwa im Bereich von Kultureinrichtungen, Kindergärten, Bädern, Krankenhäusern, Nahverkehr oder Entsorgung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steinsche (1966) X-Ineffizienz, auf den öffentlichen Fall zu übertragen. Die Tendenz zu überhöhten Kosten ist dabei im öffentlichen Sektor noch größer, da es sich hier häufig um ein *absolutes* Monopol handelt, das mit hoheitlichen Rechten ausgestattet ist. So ist dynamischer Wettbewerb ebenso ausgeschlossen wie Substitutionskonkurrenz, und der Zugang potentieller Wettbewerber zum Angebot ist meist unmöglich. Der Zwang zu technischer und organisatorischer Effizienz über Wettbewerb entfällt somit. Eine wirksame Monopolkontrolle ist nicht vorhanden. Ferner verhindert die weitgehend garantierte Deckung von Defiziten und die relativ unelastische Nachfrage den Druck auf die Kosten. Das Eigeninteresse der Verwaltungsakteure führt damit zu einem tendenziell ineffizienten Ausschöpfen der Spielräume, begünstigt durch die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Politik und Verwaltung, aber auch innerhalb der Administration[21].

bb) Kameralistik und Haushaltswesen

Die Kritik an der kameralistischen Rechnungslegung und am kommunalen Haushaltswesen konkretisiert sich primär auf die mangelnde informative Unterstützung moderner verwaltungsbetrieblicher Steuerungssysteme[22], aber auch auf kameralistisch geprägte Verhaltensweisen, die zur Kostensteigerung beitragen. Die Ursachen wollen wir nur knapp erörtern (siehe dazu detailliert den Beitrag von *H. G. Schmitz* in diesem Band)[23]:

– Zunächst zeichnen sich kamerale Buchungssysteme als reine Einzahlungs-Auszahlungsrechnungen durch ihre systematische Vernachlässigung nicht zahlungswirksamer Kosten aus (z. B. kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen und Mieten) und verhindern so realistische Kosten-Wirksamkeits-Analysen. Ohne vollständige Kosteninformationen kann jedoch auch ein Denken der Verwaltungsakteure in Kategorien des Ressourcenverbrauchs nicht erwartet werden.

– Ferner ist das kameralistische System als zentralistische Dokumentationsrechnung rein inputbezogen. Einnahmen und Ausgaben werden auf getrennten Konten verbucht, so daß Mittelherkunft und -verwendung nicht gekoppelt sind. Eine kostenorientierte Bewertung des Outputs (sofern dieser überhaupt definiert wird)[24] ist deshalb ebensowenig möglich wie Kostenträger- und Kostenstellen-

[21] Zu weitergehenden Argumenten *Grüske* (1985, S. 269 f.).

[22] Zur ausführlichen Diskussion der Verwaltungskameralistik vgl. *Mülhaupt* (1990, S. 163 ff.), *Buschor* (1992, S. 31 ff.). Das kameralistische Rechnungswesen liefert vor allem Daten, die zur formalen Rechenschaftslegung und Kontrolle gut geeignet sind. Diese Zwecke müssen auch durch ein reformiertes Rechnungswesen erfüllt werden.

[23] Die Punkte zur Kritik am kameralistischen Rechnungswesen wurden aus folgenden zentralen Literaturquellen zusammengetragen: *Schauer* (1993, S. 152 ff.), *Eichhorn* (1993, S. 10 ff.), *Lüder* (1996, S. 43 ff.), *Beyer* (1998, S. 307 f.).

[24] Vgl. hierzu unsere Ausführungen zur Produktdefinition in Abschnitt D. III. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechnungen[25]. Dies verhindert Haushaltstransparenz und fördert die Tendenz zur Bildung von „versteckten" Haushalten sowie die Neigung zu Ausgründungen und kommunalen Eigenbetrieben. Die auf kameralistischer Basis ermittelten Istdaten eignen sich deshalb nur sehr begrenzt zur Fundierung von Entscheidungen.

– Die Kameralistik bleibt zudem den geschlossenen Nachweis einer Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden einerseits sowie deren Veränderung im Zeitablauf andererseits schuldig. Dadurch ist es grundsätzlich nicht möglich, die Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nachzuvollziehen.

– Die Kameralistik ermöglicht keine Verrechnung verwaltungsinterner Leistungen und führt damit zu überzogener (vermeintlich kostenloser) Inanspruchnahme.

– Das kamerale Rechnungswesen erlaubt keine rationalen kostenbasierten Entscheidungen über privatwirtschaftliche Alternativen mit haushaltsentlastenden Effekten (Leasing oder Kauf, Eigenfertigung oder Fremdbezug).

– Im Zuge intergenerativer Gerechtigkeit müßte das Rechnungswesen zudem in der Lage sein, die Belastungen von zukünftigen Generationen mit den korrespondierenden Nutzwerten aufzudecken[26]. Dies drückt sich z. B. in der notwendigen Bildung von Rückstellungen für künftige Belastungen aus (z. B. Pensionen, Altersrückstellungen), die das kameralistische System nicht liefert.

– Das System der Fortschreibung des Haushaltsplans in Anlehnung an Vorjahreswerte und maximale Budgetanforderungen begünstigen zusätzlich ein verschwenderisches Verhalten der Verwaltungsakteure, zumal sparsames Wirtschaften gleichsam „bestraft" wird.

Alles in allem erweisen sich die Kameralistik und das Haushaltswesen als entscheidende Grundelemente für die Erklärung von fehlendem Kostenbewußtsein, für Inputorientierung und für die Tendenz zu überhöhten Kosten, die im übrigen aus dem System heraus für öffentliche Leistungen gar nicht bekannt sind. Damit entfällt auch der politische Druck zur Effizienzsteigerung und zur Ausschöpfung von Produktivitätsreserven.

cc) Politisch-administrativer Apparat

Infolge der asymmetrischen Verteilung der Informationen zu Gunsten der Bürokratie kommt es bei der Aufstellung des kommunalen Haushalts, auch begünstigt durch die Kameralistik, zu einer Orientierung an Vorjahreswerten. Eine Überprü-

[25] Vgl. hierzu den erforderlichen abrechnungstechnischen Zusammenhang in Abschnitt G. III. 3. a).

[26] Dieses in Art. 115 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG geregelte Prinzip beruht auf der (problematischen) Grundlage, daß Lasten nur dann und insoweit auf künftige Generationen verschoben werden dürfen, wenn damit eine gleichwertige Verschiebung von Nutzenpotentialen einhergeht. Vgl. hierzu ausführlich *Lüder* (1995, S. 1 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fung der Einzelpositionen durch den Rat/Kreistag ist wegen der schwachen bzw. fehlenden Leistungs- und Kosteninformationen nicht möglich. Dies gilt insbesondere für Informationen über die verschiedenen Stufen der Leistungserstellung und die dafür tatsächlich zu veranschlagenden Budgets, zumal in den mehrstufig hierarchischen Organisationen einer kommunalen Verwaltung ein komplizierter Prozeß zur Erarbeitung des Leistungsangebotes vorliegt. Da der politischen Führung dieses Dilemma bekannt ist, versucht sie dem zu begegnen, indem sie Verwaltungsvorschriften und Verordnungen erläßt, mit denen sie die Eigendynamik der Verwaltung einschränken möchte. Zusammen mit übergeordneten Gesetzen und verwaltungsrelevanten Urteilen führt dies zu einer Flut an Regelungen, die kaum zu bewältigen ist, Eigeninitiativen erstickt und zu erheblichen Folgekosten innerhalb und außerhalb der Administration führt[27].

Die Organisationsstruktur und das Dienstrecht der traditionellen kommunalen Verwaltung sind geprägt von einer Tendenz zur Inflexibilität und zum bürokratischen Zentralismus. Eine Abgrenzung von Organisationseinheiten anhand kosten- und leistungsmäßiger Verantwortungszentren fehlt weitgehend. Insgesamt führen solche Strukturen zu langwierigen und schwierigen Informations-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen, die mit erheblichem Ressourcenverzehr verbunden sind. Die Abstimmungen selbst sind mit formalen und informalen Zustimmungs- und Mitwirkungsprozessen sowie mit Interessen und Befriedigungsstrategien verbunden. Die Kompetenzen einzelner hierarchischer Ebenen führen zu einer Art Selbstblockade und Binnenorientierung in der Kommunalverwaltung in Verbindung mit der mangelnden Ergebnisverantwortung der Entscheidungsträger. Banner spricht in diesem Zusammenhang von „organisierter Unverantwortlichkeit“[28]. Dies führt zu Ressourcenverschwendung, zu überhöhten Kosten der kommunalen Gütererstellung und damit zu Produktionsineffizienz.

dd) Unzureichende Kontrolle der Wirtschaftlichkeit

Da die Kameralistik lediglich Einnahmen und Ausgaben verbucht, ist eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Überprüfung von Input-Output-Relationen oder über betriebswirtschaftliche Kennziffern nicht möglich[29]. Da auch die kommunale Rechnungsprüfung diesen Informationsmängeln unterliegt, kann sie

[27] Vgl. hierzu *Grüske* (1985, S. 271). So sind allein im Bundesgesetzblatt 1992 3832 Seiten Gesetzestext mit 163 neuen Gesetzen und 273 Verordnungen zu verzeichnen. Sie sind in Verwaltungsakten zu berücksichtigen, sollen Gleichbehandlung und Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten, verursachen aber häufig nur neue „Ungerechtigkeit“ und führen auch außerhalb der Verwaltung in Unternehmen und privaten Haushalten zu hohen Folgekosten. Dazu etwa *Grüske* (1989).

[28] Vgl. hierzu *Banner* (1993, S. 114 ff.). Auch deshalb kommt es im Verwaltungsalltag häufig zur Intervention der Politik in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung.

[29] Hierzu bedarf es der Erweiterung der Kameralistik um Kosteninformationen. Vgl. hierzu grundsätzlich *Gornas* (1992, S. 108 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich in dem formal-juristischen Prüfverfahren im wesentlichen nur auf die Kontrolle der formalen Ordnungsmäßigkeit beziehen. Hinzu kommt, daß politische Entscheidungen mit entsprechenden Folgekosten nicht geprüft werden[30]. Andere Kontrollinstanzen wie etwa die parlamentarische Kontrolle erschöpfen sich in der formalen Bestätigung des Budgets, da auch sie wegen der mangelnden Haushaltstransparenz nicht in der Lage ist, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu prüfen. Der Wähler selbst hat hier naturgemäß die geringsten Möglichkeiten.

Damit ist *zusammenfassend* zu konstatieren, daß im traditionellen administrativen System Informationen zur Beurteilung der Effizienz der kommunalen Leistungsbereitstellung weitgehend fehlen. Ursachen für überhöhte Kosten auf unterschiedlichen Ebenen können deshalb nicht ermittelt werden. Dies blockiert gleichzeitig jegliche Maßnahmen zur Steigerung der Produktionseffizienz, die auf derartigen Informationen beruhen. Insofern ist von generell überhöhten Kosten und erheblichen Produktivitätsreserven auszugehen.

b) Ineffizienz des bürokratischen Führungssystems

Im folgenden konzentrieren wir uns auf den administrativen Prozeß der Leistungserstellung selbst und untersuchen die bürokratiebedingten Ursachen, die zu überhöhten Kosten beitragen.

aa) Bedingungen bürokratischen Handelns und Nutzenfunktionen der Akteure

Zunächst ist die Frage zu klären, in welcher Form die bürokratischen Akteure ihren Informationsvorsprung nutzen und eigene Ziele verfolgen. Entscheidend sind dabei die Anreiz-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die das administrative Handeln in staatlichen Organisationen begleiten und die durch das öffentliche Arbeitsrecht geprägt werden[31]. Bekanntlich dominieren Unkündbarkeit, Regelbeförderung, automatische Besoldungserhöhungen, Versorgungs- statt Leistungsprinzip, vorschriftenbezogene statt leistungsorientierte Tätigkeiten, kaum wirksame Sanktionen für Fehlplanungen, Fehlprognosen, Fehlentscheidungen und mangelhafte Durchführung.

Damit kann der einzelne Verwaltungsakteur sein Einkommen als einen wesentlichen Faktor seiner Nutzenfunktion über vermehrte Leistungsanstrengung nur äußerst begrenzt beeinflussen, und andere Determinanten im Sinne seines Eigeninter-

[30] Eine kritische Aufarbeitung der Funktion, Effektivität und Effizienz der örtlichen Rechnungsprüfung findet sich bei *Gohlke* (1997).

[31] Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (Beamtenverhältnis), Angestellte und Arbeiter dagegen in einem privatrechtlichen Verhältnis (Arbeitsverhältnis). Vgl. *Eichhorn* (1991, S. 227).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

esses werden wirksam. Dazu gehören etwa Macht, Ansehen, Prestige, Aufstiegsmöglichkeiten, aber auch ein konfliktfreies, „bequemes" berufliches Leben. In der Theorie der Bürokratie führt dies zu Mechanismen der Budgetmaximierung (Niskanen), zur Spielraummaximierung (Migue, Berlanger) oder zu Zwischenlösungen je nach Ausprägungen der bürokratischen Zielfunktionen, der Stellung in der Hierarchie und beeinflussenden Rahmenbedingungen. In jedem Falle hängen die unabhängigen Variablen der Nutzenfunktion der Verwaltungakteure[32] mit dem Umfang des zugewiesenen Budgets und damit mit den Kosten zusammen, so daß die Ursachen für Allokationsineffizienz hier mit den Determinanten für Produktionsineffizienz korrespondieren.

bb) Verhältnis Rat/Kreistag und Verwaltungsführung

Die kommunalen Führungskräfte richten ihr fach- und spielraumbezogenes Handeln strikt am Prinzip der Gesetzmäßigkeit aus und und besitzen auch hier einen entsprechenden Wissensvorsprung gegenüber dem Rat/Kreistag (vgl. *Brüggemeier,* 1997, S. 209 ff.). Damit stehen politische Führung und Verwaltungsakteure in einem gegenseitigen Mißtrauensverhältnis, das ein Offenlegen der Spielstrukturen nicht erwarten läßt. In jedem Falle kommt es tendenziell zu überhöhten Kosten der Produktion kommunaler Güter, da beide Führungsebenen primär nicht an Kostenminimierung interessiert sind, sondern kostenunabhängige Ziele verfolgen. Nur die Budgetrestriktion und kommunale Verschuldungsgrenzen setzen hier Schranken, die in der Regel aber nicht an den Kostenstrukturen ansetzen, sondern zu gekürzten Programmen führen, deren Erstellungskosten wiederum kaum zur Debatte stehen.

cc) Verhältnis Fach- und Querschnittsämter

Die eher horizontalen Beziehungen zwischen Fach- und Querschnittsämtern werden dominiert von getrennter Fach- und Ressourcenverantwortung. Fachbereiche (z. B. Soziales, Kultur, Verkehr, Schule etc.) sind für die operative Durchführung verantwortlich und erhalten von zentralisierten Steuerungs- bzw. Querschnittsbereichen (Kämmerei, Hauptamt, Personalamt, Organisationsamt) die erforderlichen Ressourcen zugeteilt.

Den Akteuren in den Fachämtern geht es vor allem um einen möglichst reibungslosen Ablauf des Tagesgeschäftes und die dafür erforderlichen Mittel und Stellen (Bestands- und Spielraumsicherung). Zudem versuchen die Verantwortlichen der Fachämter gemäß ihrer Nutzenfunktion ihren eigenen Bereich auszubauen (vgl. *Osner,* 1996, S. 55). Die Akteure in den Querschnittsämtern werden dagegen an einer soliden Haushaltspolitik des ihnen übertragenen Ressourcenbereichs gemessen.

[32] Zur mikropolitischen Analyse der Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren der Kommunalverwaltung vgl. *Brüggemeier* (1997, S. 191 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deshalb sind sie bestrebt, die Fachbereiche zu rationalisieren und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung einzuleiten.

Fach- und Querschnittsämter stehen somit in einem Interessengegensatz, der meist zu Gunsten der Fachämter entschieden wird, da den Querschnittsämtern eine brauchbare Grundlage fehlt, anhand derer sie die tatsächlichen Ressourcenbedarfe der Fachämter planen und kontrollieren könnten. Diese verwaltungsintern asymmetrische Informationsverteilung sowie die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung führen zu maximalen Mittelanforderungen der Fachämter bei den Querschnittsämtern, die in der Regel bei Budgetrestriktion nur zu pauschalen Kürzungen führen, ohne die eigentlichen Kostenstrukturen zu ändern. Folglich ist tendenziell von überhöhten Kosten auszugehen.

4. Zusammenfassung

Insgesamt können wir festhalten, daß auf der Basis des fehlenden ökonomischen und politischen Verbundes im Zusammenhang mit dem Eigeninteresse der beteiligten Akteure und in Verbindung mit den allgemeinen und spezifischen Bedingungen bürokratischen Handelns alle Phänomene auf Allokations- und Produktionsineffizienz mit entsprechenden Steuerungsdefiziten in der traditionellen kommunalen Verwaltung hinweisen.

Generell dürfen sich *Reformen der kommunalen Verwaltung* nicht an den Symptomen orientieren, sondern müssen an den hier systematisch analysierten Ursachen für potentielle Ineffizienz und den daraus abgeleiteten Steuerungsdefiziten ansetzen. Dies verlangt,

– das Eigeninteresse der beteiligten Akteure über deren Nutzenfunktion grundsätzlich im Sinne der Ziele der Allokations- und Produktionseffizienz einzusetzen,
– den fehlenden politischen und ökonomischen Verbund zu stärken,
– die Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung an die Anforderungen eines effizienten und effektiven Dienstleistungsunternehmens anzupassen,
– das bürokratische Organisations- und Führungssystem in ein modernes Managementkonzept zu überführen,
– den Einfluß der kommunalen Nutzer, Kommunalpolitiker und Bürokraten auf den Prozeß der Bereitstellung kommunaler Leistungen aufzudecken und diesen im Sinne eines allokativ optimalen Angebots zu verbessern.

Im folgenden ist zu prüfen, inwiefern relevante theoretische Beiträge Verwaltungsreformen über die bisher abgeleiteten Erkenntnisse hinaus fundieren können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Ansätze zur theoretischen Fundierung einer Verwaltungsreform

Ausgelöst durch die Krisensituation des öffentlichen Sektors zahlreicher OECD-Staaten kam es seit den achtziger Jahren zu vielfältigen praktischen Reformbewegungen, die unter dem Sammelbegriff des „New Public Management" zusammengefaßt werden können. Interessanterweise erfolgte die wissenschaftliche Aufarbeitung erst sehr spät als Reaktion auf die Praxis. Im wesentlichen lassen sich die Institutionenökonomik, die Public-Choice-Theorie und der Managerialismus identifizieren, die zur theoretischen Fundierung der Reformen im öffentlichen Sektor beitragen. Insbesondere die ersten beiden Ansätze lassen sich dabei nicht trennscharf abgrenzen, da sie von vergleichbaren Grundbedingungen ausgehen und zu überlappenden Ergebnissen kommen[33].

In den Erläuterungen zu den Ursachen für Allokations- und Produktionsineffizienz finden sich bereits erste theoretische Hinweise (insbesondere auf Public-Choice-Basis), die wir hier unter Reformaspekten nochmals systematisch aufgreifen. Im Kontext dieses Artikels können wir indes nur knapp die wichtigsten Grundlagen zusammenfassend ansprechen, zumal von einem geschlossenen Theoriegebäude keine Rede sein kann.

1. Beitrag der Institutionenökonomik

Die Entwicklung der neueren Managementliteratur basiert auf Erkenntnissen der soziologischen, wirtschaftspsychologischen und ökonomischen Forschung. Der ökonomische Zweig – die Neue Institutionenökonomik – erweitert den Aussagegehalt der neoklassischen Modelle der mikroökonomischen Theorie um folgende Elemente:

– *Transaktionskosten*[34]*:*
  Als wichtigste Neuerung gegenüber dem neoklassischen Erklärungsansatz werden die Annahmen vollständiger Markttransparenz und kostenloser Tauschhandlungen aufgehoben. Damit entstehen neben den Produktions- auch Tansaktionskosten[35] für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung, die Klärung und Vereinbarung von Leistungstauschen sowie die Vertragsschließung und -kontrol-

[33] Auch in der Literatur findet sich keine übereinstimmende Linie zwischen Begriffen und Inhalten verschiedenster Ansätze, die in einem weiten Sinne der Neuen Politischen oder Institutionellen Ökonomie zugeordnet werden können.

[34] Zum Begriff der Transaktionskosten vgl. bereits *Coase* (1937, S. 391), *Arrow* (1969, S. 48), *Picot* (1982).

[35] So einleuchtend diese Unterscheidung zunächst erscheinen mag, verbergen sich dahinter erhebliche Schwierigkeiten bezüglich der genauen Abgrenzung von Produktions- und Transaktionskosten. *Hart* (1987, S. 753) spricht deshalb auch von Transaktionskosten als „a notoriously vague and slippery category".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

le (vgl. auch *Müller,* 1997). Sie resultieren innerhalb und außerhalb von Institutionen aus Transaktionsbeziehungen und sind für die Beurteilung der Effizienz einzubeziehen. Transaktionkosten aufgrund unvollkommener Informationen[36] führen zur Theorie unvollständiger Verträge sowie zur Prinzipal-Agent-Theorie.

– *Theorie unvollständiger Verträge:*
Die Theorie unvollständiger Verträge besagt zunächst ganz allgemein, daß es unmöglich bzw. ineffizient ist, Verträge bis ins letzte Detail auszuformulieren, da Transaktionskosten auftreten. Sie entstehen beispielsweise als Kosten der Antizipation aller möglichen zukünftigen Umweltzustände, als Kosten von Arrangements hinsichtlich der Verhaltensweisen der beiden Vertragsparteien bei Eintritt bestimmter Umweltzustände, als Kosten einer hinreichend klaren und unvoreingenommenen Vertragsformulierung sowie, damit eng verbunden, als Kosten der juristischen Durchsetzung von Vertragsansprüchen. Gleichzeitig ist die Unterscheidung zwischen Beobachtbarkeit und Verifizierbarkeit bedeutsam: Selbst wenn der Eintritt eines bestimmten Umweltzustandes durch die beiden Vertragspartner beobachtbar ist, können die Folgen, die mit diesem Ereignis vertraglich verbunden sind, von Dritten (z. B. Gericht, Controlling, interne Revision) nur dann verifiziert werden, wenn sie den Zustand anhand objektiver Kriterien überprüfen können (vgl. *Richter/Furubotn,* 1999, S. 248). Zudem ist die Frage zu klären, wie unterschiedliche Vertragslaufzeiten und -tiefen gemäß der Höhe ihrer Transaktionskosten zu beurteilen sind.
Im Kern liefert die Theorie unvollständiger Verträge Hinweise darauf, wie Vertragsinhalte transaktionskostenoptimal auszugestalten sind. Zum einen ist festzuhalten, daß mit erhöhter Laufzeit der Verträge zunehmend Unsicherheiten auftreten, die nicht vollständig aufgedeckt werden können oder deren Beseitigung unangemessen hohe Transaktionskosten verursacht (mangelnde Beobachtbarkeit). Zum anderen führen häufige Nachverhandlungen aufgrund unberücksichtigter Vertragsbestandteile (Vertragstiefe) ebenfalls zu Transaktionkosten. Insofern ist ein Optimierungsproblem zur Minimierung der gesamten Transaktionskosten zu lösen.

– *Vertragsbeziehungen (Prinzipal-Agent)*[37]*:*
Organisationen können als Netzwerke verschiedener langfristiger Verträge interpretiert werden, die die Spielregeln und den Handlungsrahmen der beteiligten Akteure normativ festlegen. Sobald ein Eigentümer bestimmter Rechte (Prinzipal) einige der Rechte an einen Akteur (Agent) delegiert, der in seinem Auftrag

[36] Darunter subsummieren wir die oben bereits erwähnten Kosten der Vertragskontrolle und -durchsetzung.

[37] Vgl. hierzu die grundsätzliche Literatur von *Demsetz* (1967), *Ross* (1973), *Dietl* (1993, S. 144 ff.). In der Agency-Theorie unterscheidet man zwischen einem positiven Zweig, der die institutionelle Gestaltung von Auftragsbeziehungen untersucht, und einem normativen Zweig, der formal-analytisch die Beziehungen zwischen Prinzipalen und Agenten zu optimieren versucht. Vgl. hierzu die formale Arbeit zur vertragstheoretischen Gestaltung der Verwaltungsreform von *Bagel* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handelt, entstehen durch die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen Prinzipal-Agent-Beziehungen. Die Institutionenökonomik geht in ihren Modellen davon aus, daß die beteiligten Akteure in hierarchischen Systemen ihre individuellen Nutzenfunktionen maximieren. Bei divergierenden Zielfunktionen und asymmetrischer Informationsverteilung der Akteure resultieren daraus Interessenkonflikte zwischen den Individuen und der Organisation als Ganzes. Soll die Organisation effizient und effektiv funktionieren, muß das Verhalten der Akteure durch den institutionellen Rahmen in Richtung des Organisationszieles gelenkt werden. Eine Möglichkeit besteht in einer effektiven Kontrolle. Allerdings entstehen dabei für den Prinzipal entsprechend hohe Kontrollkosten, die über die Transaktionskosten der Informationsübertragung und -verarbeitung zu einem Steuerungsproblem führen. Je schwieriger der Agent zu kontrollieren ist, desto größer sind dessen Spielräume für die Verwirklichung individueller Ziele; je leistungsfähiger das eingesetzte Kontrollsystem ist, umso weniger besteht die Möglichkeit zu opportunistischen Verhaltensweisen[38].

Die Effizienz von Organisationen wird im wesentlichen durch die interne Vertragsstruktur determiniert. Das externe Regelwerk (z. B. Gesetze, Verfassungen, Gemeindeordnung, Haushalts- und Dienstrecht) stellt dabei den Rahmen dar, in welchem sich die internen Regeln (z. B. Arbeitsverträge oder Kontrakte) zu bewegen haben. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Prinzipal-Agent-Theorie mit der Analyse der Bedingungen für eine effiziente Gestaltung solcher Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen über Verträge. Insbesondere unterschiedliche Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agent werden hier analysiert. Ziel ist die Optimierung der Kosten der Vertragsgestaltung, die aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung entstehen. Dabei geht es um die gleichzeitige Minimierung (1) der Kosten des Agenten für Anreizstrukturen, (2) der Überwachungs- und Kontrollkosten des Prinzipals sowie (3) der Kosten durch Wohlfahrtsverluste aufgrund verbleibender Informationsasymmetrien.

– *Verfügungsrechte (Property-Rights)*[39]:
  Property-Rights sind definiert als Verfügungs- und Verwertungsrechte an materiellen und immateriellen Ressourcen. Sie lassen sich grundsätzlich weiter untergliedern in Verfügungs- und Entscheidungsrechte über die Nutzung eines Gutes und daraus folgende Gewinne sowie das Recht, das Gut zu verändern und die Nutzungsrechte an Dritte zu veräußern (vgl. *Furubotn*/*Pejovich*, 1972, S. 1140).

  Ziel der Property-Rights-Theorie ist es, die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungen und Ausgestaltungen von Verfügungsrechten auf die Höhe der Transaktionskosten zu untersuchen. Sie geht davon aus, daß es für den Prinzipal sinnvoll ist, Verfügungsrechte an den Agenten zu übertragen, wenn dieser dadurch

[38] Vgl. im Kern *Bogumil* (1997, S. 21).

[39] Vgl. hierzu stellvertretend die grundsätzliche Literatur von *Furubotn*/*Pejovich* (1972), *Alchian*/*Demsetz* (1973), *Furubotn*/*Pejovich* (1974) sowie *Schüller* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit den überantworteten Ressourcen verantwortungsvoller umgeht. Das gilt jedoch nur solange, wie die Vorteile aus dem effizienten Umgang des Agenten mit dem Gut jene Kontroll- und Überwachungskosten des Prinzipals übersteigen, die durch die Übertragung der Verfügungsrechte zusätzlich entstehen. Die Verbindung zur Prinzipal-Agent-Theorie ist hier offensichtlich, denn über die Kenntnis der alternativen Verteilung von Verfügungsrechten in einer Organisation und den daraus resultierenden Transaktionskosten können Verträge über Verfügungsrechte derart gestaltet werden, daß sie die entgegengesetzten Interessen von Prinzipal und Agent möglichst zur Deckung bringen. Damit sind die entsprechenden Überwachungs- und Kontrollkosten zu reduzieren[40]. Im Ergebnis ist die Verteilung von Verfügungsrechten in Organisationen immer dann vertraglich neu zu strukturieren, wenn dies insgesamt zu geringeren Transaktionskosten einer Organisation führt (vgl. *Furubotn/Pejovich,* 1974, S. 8).

Aus diesen Grundelementen der Institutionenökonomik können wir die folgenden *wichtigsten Handlungsempfehlungen zu einer Verwaltungsreform* ableiten:

– *Empfehlungen zur Verteilung von Entscheidungskompetenz in Organisationen:* Die Erkenntisse aus der Property-Rights-Theorie fordern eine Analyse der Verfügungsrechte in den Organisationseinheiten und der mit ihrer Verteilung verbundenen Transaktionskosten. Auf dieser Grundlage müßte man etwa eine Neuverteilung von Kompetenzen fordern, wenn z. B. in Folge der Trennung von Entscheidung und Ausführung Verfügungsrechte nur unbefriedigend verteilt sind, da Fachwissen auf dezentraler Ebene ungenutzt bleibt. Generell determinieren neben klassischen Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital zunehmend auch raum- und zeitbezogene Informationen den Erfolg der Entscheidungsprozesse. Um diese Informationen möglichst effizient nutzen zu können, sollten diejenigen Personen mit Entscheidungsbefugnissen (Property-Rights) vertraglich ausgestattet werden, die über entsprechendes Fachwissen und die relevanten Informationen für eine effiziente und effektive Leistungserstellung verfügen. Dies führt zunächst zu der allgemeinen Forderung nach Zusammenführung fachspezifischen Wissens und Entscheidungskompetenz in kommunalen Verwaltungen.

  Da davon auszugehen ist, daß sich operatives Wissen primär auf dezentraler, strategische Kenntnisse überwiegend auf zentraler Ebene finden[41], ist eine Zusammenlegung von Entscheidungskompetenz und Wissen nun in zweifacher Weise möglich: Zum einen läßt sich spezifisches Wissen an zentrale Entscheidungsträger als Prinzipale übertragen, zum anderen kann die Entscheidungsbefugnis an dezentrale Organisationseinheiten mit dem vorhandenen operativen Wissen der Agenten delegiert werden. Da sich die Führungspersonen auch in der Kommunalverwaltung nicht unbegrenzt die Fachspezifika der dezentralen Einheiten aneig-

[40] Die in jüngerer Zeit häufiger anzutreffenden Mitarbeiterbeteiligungen am Eigenkapital stützen sich implizit auf diese Erkenntnisse.

[41] Vgl. grundlegend *Osner* (1996, S. 59 f.). Hieraus ergeben sich auch die von uns thematisierten Kontrollprobleme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen können und bei dieser Art der Zentralisierung erhebliche Transaktionskosten entstehen würden, ist im Sinne Hayeks zu verfahren: „decisions must be left to the people who are familiar with these circumstances, who know directly of the relevant changes and of the resources immediately available to meet them. We cannot expect that this problem will be solved by first communicating all this knowledge to a central board which, after integrating all knowledge, issues its orders. We must solve it by some form of decentralization.“ (*Hayek*, 1945, S. 524).

Die Property-Rights-Theorie kommt in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, daß in Hierarchien klare, entscheidungsorientierte Abgrenzungen über die Verfügungsrechte an Ressourcen auf dezentraler Ebene getroffen werden müssen. Dies reduziert Transaktionskosten, die durch unzureichende Information verursacht werden. Im Kern geht es deshalb zunächst darum, eindeutige Verantwortungsstrukturen auf dezentraler Ebene zu schaffen. Die Konzentration an Verfügungsrechten in den Händen eines dezentralen Akteurs erfordert indes in Verbindung mit der Prinzipal-Agent-Theorie eine möglichst weitgehende vertragliche Vereinbarung über die Verhaltenweise des Agenten im Sinne des Prinzipals. Dies führt allerdings wieder zu steigenden Transaktionskosten. Zu fordern ist eine klare Gestaltung und Verteilung von Verfügungsrechten unter Berücksichtigung der entsprechenden Transaktionskosten und der Anreizstrukturen der Individuen in den dezentralisierten Organisationsstrukturen. Eine effiziente und effektive Gesamtsteuerung der Kommunalverwaltung verlangt insofern eine Minimierung der totalen Organisationskosten. Dabei sind die Kontrollkosten infolge dezentraler Organisation jenen Kosten gegenüberzustellen, die entstehen würden, wenn bei zentraler Organisation dezentrale Fachkompetenz ungenutzt bliebe und die Verfügungsrechte weiterhin unklar verteilt wären[42].

Zudem ist die Ausgliederung der Verfügungsrechte aus der Kommunalverwaltung in den Markt zu erwägen. Denn „effective decentralization cannot be achieved without de facto movement towards private ownership because privatization means that controllers of resources (their ‚owners‘) bear more of the consequences of their action than do controllers (the bureaucracy) when the state is the owner.“ (*Demsetz,* 1988, S. 24).

– *Empfehlungen zu Lenkungsprinzpien in dezentralen Organisationen:*
Da in der Kommunalverwaltung als Folge der Kompetenzzuwächse auf dezentraler Ebene (vgl. *Brüggemeier,* 1997, S. 255) veränderte Prinzipal-Agent-Beziehungen auf und zwischen allen Hierarchiestufen entstehen, ist es erforderlich, die relativ autonomen Teilbereiche zielorientiert zu koordinieren. Daraus ergibt sich

[42] Empirische Studien kommen indes nicht zu eindeutigen Ergebnissen. So müßte man aufgrund der Theorie der Verfügungsrechte vermuten, daß die Effizienz in privaten Unternehmen aufgrund des Eigentums an Betriebsmitteln, leistungsorientierten Entlohnungssystemen u. ä. grundsätzlich höher ist als im öffentlichen Sektor. Dies ist jedoch nicht ausnahmslos der Fall. Vgl. zu dieser Diskussion *Kieser* (1999, S. 202 ff.), *Pommerehne* (1990), *Picot/Kaulmann* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Forderung nach einem Kontrollsystem, das die Voraussetzungen einer effizienten Steuerung dezentralisierter Organisationsstrukturen erfüllt. Ein solches Kontrollsystem sollte unter folgenden Bedingungen etabliert werden (vgl. *Osner,* 1996, S. 66 ff.):

– Festlegung operativer Maßstäbe für die Beurteilung der Zielerreichung (Leistungsumfang, -qualität und Indikatoren für den Outcome[43]),

– Schaffung klarer positiver und negativer Sanktionsmöglichkeiten.

Sanktionen und Anreize sind danach an operative Maßstäbe zur Zielerreichung zu koppeln. Meßgrößen eines Sanktionssystems sind eindeutig und operational zu bestimmen[44]. Gleichzeitig sollte die Bemessungsgrundlage mit Anreizen zur effizienten Leistungserstellung positiv korrelieren. Das öffentliche Arbeitsrecht müßte deshalb begleitend neue anreizsystemorientierte Rahmenbedingungen schaffen[45]. Auch wenn die Literatur Systeme monetärer und immaterieller Leistungsanreize kontrovers diskutiert (vgl. z. B. *Küpper,* 1997, S. 193, S. 199 ff., S. 216 ff.), könnten wenigstens pekuniäre Anreize für die Fachbereiche über die Wiederverwendung von Überschüssen für fachbezogene Zwecke geschaffen werden. Außerdem sind auch im öffentlichen Sektor zahlreiche individuelle Leistungsanreize denkbar[46].

– *Überprüfung der Vollständigkeit von Verträgen:*
Operative Maßstäbe und Sanktionsmöglichkeiten beeinflussen unmittelbar die Formulierung von Verträgen hinsichtlich der Vereinbarungen zwischen Prinzipalen und Agenten. Mit Hilfe der Transaktionskosten ist deshalb zu prüfen, inwieweit eine vertraglich festgelegte Kontrolle anhand objektiver Maßstäbe ökonomisch überhaupt sinnvoll ist. Liegen die Kosten einer hohen Vertragstiefe über deren Nutzen, ist es rational, Vertragsbestandteile nicht explizit in Verträgen zu regeln, sondern andere Arrangements zu treffen.

Insofern erhöhen steigende Transaktionskosten für Vertragsverhandlungen die Wahrscheinlichkeit für unvollkommene Verträge, bei denen Zustände oder Ereignisse nicht explizit geregelt werden. So lassen sich etwa Budgetvereinbarungen treffen, die nicht unmittelbar auf der Leistungsebene begründbar sein müssen. Ferner können informelle Absprachen die Akteure zu entsprechenden Verhaltensweisen veranlassen. In solchen Fällen sind ergänzende informelle Faktoren von großer Bedeutung (soft contracting). Im Idealfall werden sogenannte „weiche“ Vereinbarungsmuster akzeptiert, die auf einer gemeinsamen Wertebasis beruhen und zu einer stärkeren Identifikation mit den Zielen der Organisation füh-

[43] Darunter verstehen wir die relevanten tatsächlichen Wirkungen einer Maßnahme, die über den reinen Output hinaus gehen.

[44] Vgl. kritisch zu dieser Forderung F. V. III. b).

[45] Vgl. zur Ineffizienz des öffentlichen Dienstrechts *Brecht* (1999, S. 24 f.).

[46] Z. B. leistungsorientierte Personalentwicklung, Mitarbeiterbefragungen, Teamarbeit, Beteiligung an Informationen und Entscheidungen, interessante Aufgaben, positives Umfeld.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren können. Wenn es damit gelingt, die individuellen Nutzenfunktionen um ein entsprechendes „Wir-Gefühl“ zu erweitern, erzeugt dies schließlich ein größeres Vertrauenspotential zwischen den Akteuren und eine erhöhte Kooperationsbereitschaft. Vertrauensbildende Maßnahmen können dadurch dazu beitragen, unangemessen hohe Transaktionskosten der Vertragsformulierung und -überwachung zu verringern und die Anpassungsfähigkeit des bürokratischen Systems an Umweltveränderungen zu erhöhen[47].

2. *Beitrag der Public-Choice-Theorie*

Für die Einordnung der Ursachen potentieller Ineffizienz spielten die Erkenntnisse der Public-Choice-Theorie bereits eine wichtige Rolle. Sie führen u. a. zu den bekannten Ergebnissen der politischen Stimmen- und bürokratischen Budgetmaximierung mit ihren problematischen Auswirkungen auf die Effizienz staatlichen Handelns.

Hier setzen die Reformvorschläge an. Generell geht es um das Aufbrechen staatlicher Monopolstrukturen und die weitgehende Einführung von Wettbewerbselementen. Über direkte Wahlverfahren – gerade auf kommunaler Ebene – sollten die Nutzer die Bereitstellung alternativer kommunaler Güter unter Einbeziehung der Finanzierung unmittelbar beeinflussen. Die Koppelung von Nutzung und Zahlung entspricht dabei wettbewerblichen Stimulationen und stärkt den ökonomisch-politischen Verbund, wie wir ihn oben charakterisiert haben. Dies schränkt einerseits den politisch autonomen Einfluß auf das Güterangebot ein, andererseits zwingt es die politisch Verantwortlichen, die Verwaltung zu einem möglichst effizienten Angebot zu veranlassen und damit die Chancen auf Wiederwahl zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund müssen die öffentlichen Dienstleister Umfang und Struktur ihres Angebots und ihre Organisationsformen laufend überprüfen, um auf deregulierten Märkten weiter bestehen zu können.

Im Kern lassen sich damit die Erkenntnisse der Public-Choice-Theorie für den öffentlichen Sektor durch folgende *Empfehlungen* charakterisieren (vgl. *Engelniederhammer* u. a., 1995, S. 27 f.; *Brecht,* 1999, S. 24):

– Prüfung des staatlichen Angebots öffentlicher Güter und Dienste im Hinblick auf mögliche private Aufgabenerfüllung,

– Aufbrechen staatlicher Monopolstrukturen mit unbekannten Kosten und nichtmarktlichen Preisen sowie Vorrang für konkurrierende Leistungsanbieter statt Staatsmonopole,

– aufgabenbezogenes Kontraktmanagement statt monopolistischer Aufgabenerfüllung,

[47] Vgl. dazu *Osner* (1996, S. 72 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– direkte Gebühren und Entgelte statt nicht-zweckgebundener, allgemeiner Steuern,
– kleinere Verwaltungseinheiten statt bürokratischer Großorganisation,
– Erhöhung der Haushaltstransparenz.

3. Betriebswirtschaftliche Ansätze (Managerialismus)

Die betriebswirtschaftlichen Ansätze versuchen, privatwirtschaftliche Steuerungskonzepte auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. Im Ergebnis können wir die Bestrebungen auf folgende Punkte reduzieren[48]:

– Zielorientiertes Management (Management by Objectives und Management by Results: Steuerung der Verwaltung und der Mitarbeiter über Zielvereinbarungen bzw. Ergebnisse durch die Verwaltungsführung/Politik und ausführenden Organisationseinheiten),
– Konzernmodell als Organisationsprinzip (Profit-Center-Organisation, also Enthierarchisierung durch Dezentralisierung und Verselbständigung von einzelnen Verwaltungseinheiten),
– Leistungsindikatoren (Formulierung von Leistungs-, Qualitäts- und anderen Standards),
– Personalmanagement (Einführung privatwirtschaftlicher Formen der Personalrekrutierung, -beurteilung und -entwicklung),
– Budgetierung, Controlling, betriebliches Berichtswesen sowie Kosten- und Leistungsrechnung als neue Formen der Steuerung kommunalen Handelns.

Das Zusammenspiel dieser Instrumente und Methoden ist ein bedeutender Bestandteil der Reformbewegung des New Public Management, mit dem sich vor allem die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre auseinandersetzt[49].

4. Fazit

Zusammenfassend können wir festhalten, daß die Handlungsempfehlungen aus den theoretischen und eher praxisbezogenen betriebswirtschaftlichen Ansätzen nicht konträr zueinander stehen, sondern ergänzenden Charakter haben, wobei je nach Sichtweise jeweils andere Schwerpunkte herausgehoben werden. Sie sind gleichzeitig kompatibel mit den generellen Reformempfehlungen, die wir oben aus den Ursachen für potentielle Ineffizienz in kommunalen Verwaltungen abgeleitet haben.

---

[48] Vgl. hierzu *Bogumil* (1997, S. 24 f.).
[49] Grundlegend bereits etwa *Eichhorn* (1973), *Eichhorn/Friedrich* (1976).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die daraus folgenden grundsätzlichen *Implikationen* für eine Reform der kommunalen Verwaltung können wir knapp *zusammenfassen*:

– Die Reform muß das Eigeninteresse der beteiligten Akteure grundsätzlich in ihre Empfehlungen einbeziehen. Die Verhaltensweisen der Akteure sind über geeignete Anreizsysteme auf das Ziel einer effizienten und effektiven Kommunalverwaltung auszurichten. Dazu ist der ökonomische und politische Verbund über das Aufdecken von Bedürfnissen, Kosten- und Haushaltstransparenz sowie durch eine weitgehende Gebührenfinanzierung und über Wettbewerbselemente zu stärken. Unter Effizienzaspekten sind direkte Abstimmungsverfahren über das kommunale Leistungsangebot und deren Finanzierung repräsentativen Systemen vorzuziehen.

– Die Erkenntnisse der Transaktionskostentheorie, der Theorie unvollkommener Verträge, der Property-Rights- und der Public-Choice-Theorie sollten in die Reformen einfließen.

– Die Verwaltungsreform erfordert eine Anpassung der kommunalen Rahmenbedingungen durch die Auflösung von Monopolstrukturen und insbesondere die Flexibilisierung des Dienst-, Arbeits- und Haushaltsrechts.

– Politisches und bürokratisches Handeln ist auf die nutzerorientierten Bedürfnisse auszurichten. Die Führungsstrukturen müssen sich an einem zielbezogenen Managementsystem orientieren.

– Die Organisationsstrukturen sollten über die weitgehende Zusammenlegung von Fach- und Entscheidungskompetenz auf dezentraler Ebene reorganisiert werden. Dabei sind die Transaktionskosten genauso zu berücksichtigen wie Prinzipal-Agent-Beziehungen, die sich mit der Dezentralisierung verändern.

– Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Unterstützung der neuen Führungs- und Organisationsstrukturen: Budgetierung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung u. a.

Im folgenden können wir die Elemente des praktizierten Neuen Steuerungsmodells (NSM) vor dem Hintergrund dieser theoretischen Grundlagen einordnen und beurteilen.

C. Neues Steuerungsmodell für kommunale Verwaltungen

Im Jahre 1991 legte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln (KGSt) einen Bericht vor, der erstmals für Deutschland Elemente eines NSM vorstellte[50]. Er beruhte u. a. auf den vielfältigen internationalen Erfah-

[50] Siehe hierzu den Bericht der *KGSt* (1991) zur dezentralen Ressourcenverantwortung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen mit dem New Public Management[51] und bildete eine der Grundlagen für die Welle an kommunalen Verwaltungsreformen, die den Weg von einer bürokratischen Behörde zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen weisen sollte[52].

I. Ausgangslage Anfang der 90er Jahre

Daß die Reformvorschläge der KGSt auf fruchtbareren Boden fielen als zahlreiche frühere Reformversuche[53], hängt vor allem mit der spezifischen Situation Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre in Verbindung mit dem lange aufgebauten Reformstau zusammen, die die Kommunen vor erhebliche *Herausforderungen* stellen:

– Der anhaltende Konsolidierungsdruck, ausgelöst durch langfristige Finanzkrisen und z. T. erhebliche kommunale Verschuldung.

– Die wachsende Einsicht, daß die Kommunalverwaltung typische Funktions- und Steuerungsmängel aufweist, die durch punktuelle Reformen nicht mehr zu beheben waren. Vor allem die begrenzte Steuerbarkeit von Leistungsprozessen durch die Querschnittsämter wurde als zunehmend unbefriedigend empfunden.

– Der steigende Wettbewerb um Standortvorteile in globalen Märkten, aber auch die Konkurrenz mit anderen öffentlichen und privaten Anbietern.

– Der Wandel im Verständnis eines öffentlichen bürokratischen Apparates hin zu einem „Dienstleistungsunternehmen“, verbunden mit einer Art Wertewandel der Mitarbeiter und Verantwortlichen[54] hin zu einer Leistungs- und Wettbewerbsorientierung.

– Diese Öffnung des Blickfeldes wurde gefördert durch internationale Vergleiche und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit („Tilburger Modell“, Preise der Bertelsmann-Stiftung für die progressivsten öffentlichen Verwaltungen usw.). Dazu gehört auch der zunehmende öffentliche Druck durch Diskussionen über den „schlanken Staat“, verbunden mit Großveranstaltungen[55] und privaten Beratungsanstrengungen.

---

[51] Das NPM wurde in führenden Reformstaaten wie Großbritannien, Australien, Neuseeland, USA, Schweden und den Niederlanden schon etwa zehn Jahre früher eingeführt. Vgl. hierzu auch den Überblick zur internationalen Verwaltungsmodernisierung bei *König* (1997, S. 265 ff.).

[52] Vgl. hierzu die von der *KGSt* (1992) durchgeführte Fallstudie zur Einführung des NSM in der niederländischen Stadt Tilburg.

[53] Zu nennen wären hier Versuche mit Personal- und Dienstrechtsreformen, Experimente der 70er Jahre mit Planungs- und Budgetierungsinstrumenten, Zielsteuerung (Management by Objectives) und verbesserter Bürgernähe, die mehr oder weniger scheiterten oder versandeten. Einen guten Überblick über Reformen im öffentlichen Dienst der vergangenen drei Jahrzehnte liefert etwa *Knorr* (1996, S. 47 ff.).

[54] Belegt durch zahlreiche Mitarbeiterbefragungen.

[55] So nahmen etwa am ersten Kongreß zum „Schlanken Staat“ in Düsseldorf 1997 mehr als 2000 Teilnehmer meist aus Kommunen teil.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Eine Legitimationskrise staatlicher Institutionen und damit auch der kommunalen Administration.
– Das gleichzeitig ungebrochene Anspruchsdenken der Nutzer öffentlicher Leistungen.
– Ein unterstützender Schub durch die rasante IT-Entwicklung.
– Schließlich haben die Entwicklung eines entsprechenden methodischen Instrumentariums und die Publikationen der KGSt zum NSM selbst den Anstoß zu Verwaltungsreformen gegeben.

Der entscheidende Unterschied zu den früheren Reformversuchen liegt aber nicht nur in den veränderten Voraussetzungen, sondern vor allem in der Tatsache, daß der Reformprozeß nicht „von oben" verordnet, sondern von den Administrationen in den Kommunen selbst vorangetrieben wurde. Zudem handelt es sich beim NSM um ein prima facie[56] geschlossenes System, das unmittelbar auf die Belange von Kommunen und die kommualen Güter abstellt, die i. d. R. nicht den Kriterien rein öffentlicher Güter unterliegen.

II. Grundanliegen

Einer der Ausgangspunkte des NSM ist die bis heute unscharfe Abgrenzung der Verantwortung zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Verwaltungsführung als ein wesentlicher Steuerungsmangel. Zum einen werden dadurch politische Fragen in den eigentlichen Prozeß der Leistungserstellung hineingetragen, zum anderen folgt daraus eine Überlastung des obersten Kommunalorgans (Stadtverordnetenversammlung, Stadt- oder Gemeinderat) mit Detailfragen. Darunter leidet einerseits die Definition operationalisierbarer Ziele und andererseits die Kontrolle der Zielerreichung durch die politische Führung. Ein zentrales Strukturelement des NSM basiert deshalb auf der klaren Abgrenzung der Verantwortung zwischen der politischen und der Verwaltungsführung.

Danach bestimmt das politisch verantwortliche Kommunalorgan (Rat/Kreistag) das Leitbild der Kommune, die Führungsstruktur und Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Leistungserstellung. Außerdem legt die politische Führung generelle operationalisierbare Ziele fest, indem im Zuge verbindlicher Zielvereinbarungen Leistungsaufträge über zu erstellende Produkte erteilt werden. Letztlich muß die Verwaltung konkret vorgegebene politische Programme realisieren. Der Rat übernimmt schließlich die Vollzugskontrolle über die effiziente und effektive Erstellung des Handlungsauftrages durch die Verwaltung und entscheidet gegebenenfalls über Zielkorrekturen und damit verbundene Budgetanpassungen. Die administrativen Fachbereiche erhalten die erforderlichen Mittel in Form von Produktbudgets, deren Bewirtschaftung für Personal- und Sachmittel flexibel gestaltet ist[57].

[56] Zur Kritik vgl. Abschnitt F.

[57] Vgl. dazu etwa den Bericht der *KGSt* (1993) zu den Konturen eines NSM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Führung erfolgt damit über Leistungsabsprachen durch Verträge im Rahmen eines Kontraktmanagements. Solche Verträge beziehen sich auf konkrete Produkte und Dienstleistungen, die durch die Verwaltung innerhalb des vereinbarten Budget- und Zeitrahmens erstellt werden[58]. Diese Steuerungsphilosophie prägt auch die internen Verwaltungsabläufe[59].

Im Kern geht es somit um den schrittweisen Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, die nicht am Input sondern am Output und damit am Nutznießer kommunaler Leistungen orientiert ist und mit betriebswirtschaftlich ausgerichteten Instrumenten die erforderlichen Informationen zur Planung und Kontrolle bereitstellt. Entscheidend ist hier eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in Verbindung mit einem entsprechend gestalteten Rechnungswesen. Dabei geht es letztlich um die Ablösung der inputorientierten Kameralistik durch die doppische Rechnungslegung (auch wenn diese keinen integrierten Bestandteil des NSM darstellt)[60].

Zusammenfassend könnte man das Anliegen des NSM etwa durch folgende Transformationsziele nachzeichnen (vgl. *KGSt,* 1993):

– Von der hoheitlich agierenden Behörde zum kundenbezogenen Dienstleistungsunternehmen,
– von der Konfrontation zwischen Politik und Verwaltung zur zielorientierten Steuerung mit klaren Verantwortungsstrukturen,
– von einzelfallorientierten Entscheidungen zum systematischen Kontraktmanagement,
– von hierarchisch organisierten Verwaltungsstrukturen zu flexiblen, dezentralen Organisationseinheiten,
– von der inputorientierten Geldausgabepolitik zur outputorientierten Steuerung über Produkte.

III. Elemente des NSM

Das NSM enthält als ein Gesamtsystem zahlreiche Bausteine, die fallweise zu einem tragfähigen Konzept verknüpft werden müssen. Dabei handelt es sich um einen iterativen Prozeß, der den einzelnen Verwaltungen erhebliche Spielräume im Vorgehen einräumt. Dennoch lassen sich einige Grundelemente herauskristallisieren, die allerdings nicht isoliert voneinander zu sehen sind, sondern miteinander verzahnt sind.

---

[58] Vgl. hierzu den Bericht der *KGSt* (1996) zur Abgrenzung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im NSM.

[59] Vgl. den ausführlichen Bericht der *KGSt* (1998) zum Kontraktmanagement.

[60] Vgl. hierzu grundlegend den Bericht der *KGSt* (1995) zum Übergang vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Outputorientierte Steuerung anhand von Produkten

Da sich die Leistungen der kommunalen Verwaltung über sog. Produkte definieren, stehen diese im Mittelpunkt der outputorientierten Verwaltungssteuerung. Entscheidend ist, daß über die Definition von Produkten der Blick von bloßen inputbezogenen Tätigkeiten hin zu Ergebnissen gelenkt wird. Insofern befinden sich Produkte an der Schnittstelle zwischen dem Nutzer kommunaler Leistungen, der politischen Ebene und der Verwaltungsführung.

Zur Bestimmung der kommunalen Produkte sind zunächst die gesetzlichen Vorgaben und Beschlüsse der politischen Vertretung und der daraus abgeleitete generelle *Aufgaben*katalog der Kommunalverwaltung zu berücksichtigen (vgl. *KGSt,* 1996 a, S. 20)[61]. Um Produkte dann spezifisch zu definieren, muß man die einzelnen Aktivitäten der beteiligten administrativen Einheiten in dem komplexen Verwaltungsprozeß analysieren und so strukturieren, daß deren Leistungsergebnisse erkennbar werden. Im Kern geht es um das Aufdecken von Tätigkeiten, die zur Erfüllung einer (Teil-)Aufgabe erforderlich sind. Die Ergebnisse dieser Tätigkeiten bezeichnet die KGSt als *Leistungen*, die schließlich auf der Ebene der Fachbereichsleitung zu *Produkten* als einem Bündel von Arbeitsergebnissen zusammengefaßt werden[62]. Grundsätzlich kann man dabei externe von internen Produkten unterscheiden, je nachdem ob sie sich auf die Deckung des Bedarfs außerhalb oder innerhalb der Verwaltung beziehen[63].

Die unübersehbare Vielzahl an Produkten auf Fachbereichsebene[64] ist für übergeordnete Steuerungszwecke nicht brauchbar. Sie müssen deshalb zu *Produktgruppen* und diese wiederum zu *Produktbereichen* verdichtet werden[65]. Die Beschreibung eines Produktes[66] umfaßt seine wesentlichen Merkmale (etwa Standards zu Mengen

---

[61] Ein solcher Katalog böte dann in einer zweiten Phase die Grundlage für eine erste aufgabenkritische Untersuchung; vgl. *Winter* (1998, S. 208).

[62] Gleichzeitig lassen sich Leistungen durch Geschäftsprozesse beschreiben, die über einzelne Arbeitsschritte (Teilprozesse) zu Hauptprozessen verdichtet werden. Analog zur Aufgaben- wird damit auch eine Prozeßkritik möglich. Sie könnte die Grundlage für Überlegungen zur Optimierung der Prozesse hinsichtlich der Produkte bilden. Laut *KGSt* (1994, S. 11) stellt ein Produkt eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen dar, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt werden. Zur zentralen Stellung der Produkte im Reformkonzept der KGSt vgl. stellvertretend für zahlreiche weitere Berichte *KGSt* (1996 a, S. 17 ff.).

[63] Vgl. *KGSt* (1995 a, S. 11 ff.). Man kann hier noch nach fachbereichsexternen Produkten (etwa der Querschnittsbereiche Finanzen, Personal oder Organisation) und -internen Produkten (insbesondere Leistungen der zuständigen Stellen für die Fachplanung, die Steuerung und die Verwaltung eines Fachbereiches) unterscheiden.

[64] Für Berlin wurden z. B. in einem ersten Schritt über 1500 Produkte identifiziert. Vgl. hierzu den Bericht zum Neuen Berliner Verwaltungsmanagement o. V. (1995).

[65] Der jeweilige Aggregations- bzw. Detaillierungsgrad wie auch die daraus abgeleiteten Kennzahlen für jede Organisationseinheit hängen von den Steuerungszwecken und dem Entscheidungsbedarf auf der entsprechenden Ebene ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Zeiten), die rechtlichen Grundlagen, die produktrelevanten Ziele sowie die Zuordnung zu einer Produktgruppe und dem Produktbereich.

Im Ergebnis resultiert ein differenzierter *Produktplan*. Er bildet den entscheidenden formalen Bezugspunkt für die Zieldiskussionen und -vereinbarungen, die Fachplanungen, das Rechnungs- und Haushaltswesen, das Controlling einschließlich Berichtswesen, das Personalmanagement, das Marketing, interkommunale Vergleiche etc. Seine Erstellung nach einheitlichen Kriterien und die Orientierung an strategischen Zielen ist deshalb von erheblicher Bedeutung[67].

Die Bündelung und Neuorientierung des Prozesses der Leistungserstellung aus unterschiedlichen organisatorischen Einheiten zu einem ganzheitlichen Produkt und die entsprechende Bildung von Produktzentren führt schließlich auch zu einer Veränderung der kommunalen *Organisationsstrukturen*[68].

Die zentrale Stellung von Produkten im Reformprozeß äußert sich in den folgenden *Funktionen*, die das Konzept erfüllen soll:

– Die Produkte liefern outputorientierte Steuerungsinformationen für Politik und Verwaltung und dienen als zentrale Steuerungsgröße.

– Produkte bilden als Kostenträger und Budgetobjekte die Grundlage für die outputorientierte Kostenträgerrechnung und das kommunale Finanzmanagement, aber auch für Entscheidungen über Eigenerstellung oder Fremdbezug.

– Die Ablaufplanung orientiert sich mit den Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten an dem jeweiligen Produkt, d. h. Produkte zeigen organisatorische Verflechtungen und geben Hinweise auf Reorganisation hin zu einem transparenten Verwaltungshandeln.

– Die klare Abgrenzung von Produkten ermöglicht die Implementierung von Leistungsanreizen zur Motivation der Mitarbeiter, da objektive Kriterien für die Produktverantwortung überhaupt erst zurechenbare Leistungsanreize erlauben.

– Verwaltungsprodukte sollen sich an den Bedürfnissen der Nutzer mit transparenten Kosten-Leistungs-Bestandteilen ausrichten. Gleichzeitig ergeben sich Anhaltspunkte für Aufgabenkritik.

– Auf der Grundlage einheitlicher Produktdefinitionen, Kostenzuordnungen und Qualitätskriterien lassen sich über einheitliche Kennzahlensysteme interkommunale Leistungsvergleiche durchführen.

---

[66] Stellvertretend für zahlreiche weitere Berichte vgl. den einschlägigen Bericht der *KGSt* (1994) zur Definition und Beschreibung von Produkten.

[67] Vgl. hierzu die grundlegenden Berichte der *KGSt* (1993) sowie *KGSt* (1994).

[68] Zur Definition und Beschreibung von Produkten vgl. den Bericht der *KGSt* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstrukturen*

In einer dezentral organisierten Kommunalverwaltung delegiert die politische Führung die Fach- und Ressourcenverantwortung auf die Verwaltungsleitung, so daß Regelungen gefunden werden müssen, die sicherstellen, daß der politische Auftrag auch entsprechend seiner Vorgaben ausgeführt wird[69]. Gleichzeitig sind damit die Kompetenzen und Pflichten der dezentralisierten Verwaltungseinheiten gegenüber ihren übergeordneten Stellen betroffen. Erforderlich ist ein mehrstufiges Kontraktmanagement, das die steuerungsbezogenen Folgen der Dezentralisierung adäquat berücksichtigt. Die Verwaltungsführung handelt dabei mit den Fachbereichen kooperativ Zielvereinbarungen aus und erteilt schließlich den Leistungsauftrag. Innerhalb der Fachebene schließt die Fachbereichsleitung ihrerseits gleichgeordnet Zielvereinbarungen mit nachgeordneten Produktzentren ab (vgl. *KGSt,* 1993, S. 17 ff.).

Konkret erhält die Verwaltungsführung vom Rat/Kreistag den politischen Auftrag, mit einem ex ante zu bestimmenden Budget eine ex post zu kontrollierende Leistung zu produzieren. Dazu werden die politischen Ziele in entsprechende Produkte transformiert[70]. Im Rahmen des Kontraktmanagements wird dabei über Zielvereinbarungen vertraglich festgelegt, welche Leistungen bzw. Produkte die Verwaltung mit dem zur Verfügung gestellten Produktbudget zu erbringen hat (*Politik-Kontrakt*). Die Verwaltungsführung sorgt für einen möglichst reibungslosen Vollzug der vertraglichen Leistungsaufträge und berichtet dem Rat/Kreistag regelmäßig über den Auftragsvollzug sowie über Abweichungen von den Kontraktvereinbarungen[71].

Die politische und administrative Führung sollten nur in klar festgelegten Ausnahmefällen[72] in die operative Verwaltungstätigkeit eingreifen. Zeigt das laufende Berichtswesen des zentralen Controlling Abweichungen zwischen den in den Kontrakten vereinbarten Zielen und der Leistungserstellung, die nicht mehr innerhalb des Handlungsspielraums der Fachbereichsleitung korrigierbar sind, müssen haushaltsrechtliche Verfahren zur Budgetanpassung eingeleitet werden[73].

Die *Fachbereiche* mit ihren charakteristischen internen Leistungs- und Ausführungsstrukturen bilden den Kern der Organisationsstruktur innerhalb des NSM. Ge-

---

[69] Vgl. *KGSt* (1996). Vgl. hierzu auch unsere kritischen Ausführungen zur Beobachtbarkeit und Verifizierbarkeit solcher Vereinbarungen sowie damit verbundener Transaktionskosten in Abschnitt F. II.

[70] Vgl. hierzu unsere kritischen Einwände in Abschnitt F. V.

[71] Vgl. hierzu ausführlicher den Bericht der *KGSt* (1998) zum Kontraktmanagement.

[72] Etwa dann, wenn die Verwaltung ihren Aufgaben nicht nachkommt, wenn rechtswidrige Handlungen vorliegen oder sich die Rahmenbedingungen extrem geändert haben; vgl. *KGSt* (1996, S. 23).

[73] Vgl. hierzu kritisch die mit einem Recht auf Rückholung verbundenen Transaktionskosten in Abschnitt F. II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bildet werden sie durch eine produkt- und prozeßorientierte Umstrukturierung von Ämtern und Dezernaten sowie der ihnen nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Sie erhalten von der Verwaltungsführung über *Management-Kontrakte* einen konkretisierten Leistungsauftrag mit dem korrespondierenden Produktbudget[74]. Dieses Prinzip der Steuerung der administrativen Tätigkeiten über Auftraggeber- und Auftragnehmerbeziehungen setzt sich auf allen weiteren Ebenen der Kommunalverwaltung über *Verwaltungs-Kontrakte* fort. Dabei wird auch den beteiligten Teileinheiten weitgehende Fach- und Ressourcenverantwortung übertragen. In diesem Sinne können sie die zugeteilten Ressourcen frei bewirtschaften, untereinander austauschen oder in das nächste Haushaltsjahr übertragen[75].

Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die vertikale Abstimmung von zentraler Steuerungsfähigkeit mit maximal delegierbarer Steuerungs- und Entscheidungskompetenz zur Optimierung der dezentralen Leistungserstellungsprozesse. Deshalb sind die einzelnen Fachbereiche auch für zahlreiche Koordinations- und Kontrolltätigkeiten zuständig, für die sie in Kontrakten verantwortlich zeichnen. Schließlich findet in den Fachbereichen eine Differenzierung des gesamten Aufgabenspektrums in Form von *Produktzentren* statt, deren Produktverantwortliche auch eigene Leistungs- und Budgetverantwortung erhalten (vgl. *KGSt,* 1998, S. 19 ff.). Die weitreichenden Kompetenzen der Fachbereiche und Produktzentren ermöglichen es den dezentralen Einheiten, direkt und flexibel auf Nachfrageänderungen zu reagieren.

Die Leistungen von *Querschnittsabteilungen* (z. B. Personalamt, Kämmerei, Hauptamt) werden weitgehend in die Organisation der Fachbereiche integriert. Die bislang vorherrschende extreme Arbeitsteilung in der Kommunalverwaltung wird somit zu Gunsten einer reintegrierenden ganzheitlichen produkt- bzw. prozeßbezogenen Organisationsstruktur aufgegeben. Die bisherigen Querschnittsabteilungen übernehmen neue Aufgaben. Zum einen schließen sie als Servicestellen *Service-Kontrakte* mit den Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung (vgl. *KGSt,* 1996, S. 10), beraten die Fachbereiche, liefern Informationen über ein Fachbereichs- und Produktcontrolling und erhalten für diese Leistungen verwaltungsinterne Verrechnungen. Zum anderen unterstützen sie als zentrale Stabsstelle die Verwaltungsführung bei der strategischen Planung, Steuerung und Kontrolle und nehmen übergeordnete Controlling- und Beratungsaufgaben wahr. Dafür erhalten sie Zuschüsse. Damit besitzen Service- und Stabsstellen kein festgelegtes Budget und keine Bestandsgarantie, sondern müssen sich verwaltungsintern um Auftraggeber bewerben. Sie stehen dabei zudem auch in Konkurrenz zu privaten Anbietern, deren Serviceleistungen Verwaltungseinheiten alternativ nachfragen können[76].

---

[74] Vgl. hierzu im Kern *KGSt* (1993, S. 17), *KGSt* (1998, S. 19 ff.).

[75] Vgl. den Bericht der *KGSt* (1991) zur dezentralen Ressourcenverantwortung sowie *KGSt* (1993, S. 18 ff.). Vgl. auch unsere Ausführungen zur Vertragstiefe in Abschnitt F. II.

[76] Vgl. hierzu den Bericht der *KGSt* (1996 b, S. 10) zur Rolle der zentralen Steuerungsunterstützung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Outputorientierte Budgetierung

Ein allgemeingültiges Verfahren zur Aufstellung des Budgethaushaltes nach dem NSM läßt sich nicht ableiten, da die Spezifika einzelner Verwaltungen zu weit auseinanderdriften. Indes kann man einige zentrale Elemente identifizieren.

Das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts beginnt i. d. R. mit der Verabschiedung des *Eckwertebeschlusses* von Rat/Kreistag, der die groben finanziellen Rahmendaten für die nächste Budgetperiode vorgibt[77]. Für die Produkte wird den Fachbereichen gemäß der generellen politischen Prioritäten ein Mengengerüst vorgegeben (Top-down)[78]. Die Fachbereiche bzw. die Produktzentren richten ihrerseits die outputorientierte Budgetplanung am Eckwertebeschluß aus (bottom up)[79]. Demgemäß wird der Haushalt idealtypisch im Gegenstromverfahren aufgestellt[80].

Im Gegensatz zur traditionellen Mittelbewilligung erfolgt die sachliche Bindung der Verwaltung nicht länger an Ausgaben-, sondern an Leistungszwecken[81]. Zu unterscheiden sind dabei Planvorgänge für Pflicht- und freiwillige Leistungen. Da vorgegebene Pflichtleistungen aufgrund eines gesetzlichen Anspruchs der Nachfrager bzw. eines Weisungsrechtes des Auftraggebers entstehen, ist hier die Leistungsmenge fixiert. Können die Fachbereiche jedoch ihre Leistungsmengen autonom bestimmen, sind Budgets durch eine Anpassung im Leistungsprogramm variierbar. Das *Fachbereichsbudget* errechnet sich schließlich aus der Summe der Produkteinzelbudgets, die wiederum aus der Multiplikation der Produktmengen mit den Preisen (Kosten) für einzelne Produkte entstehen (vgl. *Schwarting,* 1997, S. 118)[82].

Die Verwaltungsführung leitet die Fachbereichsbudgets getrennt nach Leistungen und zugehörigem Budgetbedarf an den Rat/Kreistag weiter. Auf dieser Basis kommt es zu Verhandlungen zwischen politischer Führung, Verwaltungsführung und den

---

[77] Man beachte die frühzeitige Einbindung des Rates in die Planungsphase der Budgetierung im Vergleich zum traditionellen Verfahren; vgl. *Hock* (1996, S. 97). Nach geltendem Haushaltsrecht befaßt sich der Rat erst nach Abschluß der Verwaltungsberatungen mit dem Haushalt; vgl. *Schwarting* (1997, S. 114). Gleichzeitig ist darauf zu achten, daß die Kompatibilität zwischen Ausschußzuständigkeit und Budgets gegeben ist, da sonst ein Budget in mehreren Ausschüssen zu beraten wäre. Vgl. dazu *Hock* (1996, S. 97).

[78] Vgl. *KGSt* (1997 a, S. 98). Dabei kann der Rat/Kreistag neue politische Schwerpunkte setzen, indem Vorjahresdaten eine andere Gewichtung finden. Vgl. dazu *KGSt* (1996, S. 89 f.).

[79] Vgl. *KGSt* (1996, S. 89 f.), *Schwarting* (1997, S. 114). Dieses System geht also von verfügbaren Inputs aus und entspricht deshalb nicht in idealer Weise der outputorientierten Steuerung. Vgl. kritisch zur ex ante Bestimmung der Leistungsmengen Abschnitt F. V. 3.

[80] Vgl. *KGSt* (1993, S. 31) ohne konkreten Bezug zur Outputorientierung sowie *KGSt* (1997, S. 56). Zur Integration von Leistungs- und Finanzzielen bei der Haushaltsplanaufstellung vgl. *KGSt* (1998, S. 18).

[81] Zur Neugestaltung des kommunalen Haushaltsplanverfahrens vgl. die zentralen Berichte der *KGSt* (1997) und *KGSt* (1997 a).

[82] Zur Ermittlung von Produktpreisen und der damit verbundenen Problematik vgl. Abschnitt G. III. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leitern der Fachbereiche (vgl. *Schwarting*, 1997, S. 114 ff.)[83]. Um problematische Nachverhandlungen[84] zu vermeiden, ist der mengenmäßige Leistungsbedarf mit Hilfe von geeigneten Prognoseinstrumenten über Zielvereinbarungen möglichst genau zu bestimmen[85].

4. Controlling

Die produktorientierte Steuerung dezentraler Strukturen erfordert den Aufbau eines umfassenden Produktcontrolling, das auf die Informationen einer adäquaten Kosten- und Leistungsrechnung angewiesen ist. Die produktbezogenen Kosten ermöglichen schließlich eine Analyse von Anhaltspunkten zur Steigerung der Effizienz der kommunalen Leistungserstellung. Ein rein am Rechnungswesen und Ressourcenverbrauch orientiertes kommunales Controlling erscheint indes als verkürzt, da Gesichtspunkte der Effektivität vernachlässigt würden. Deshalb werden auch die Ziele der Kommunalverwaltung in das Controllingkonzept einbezogen.

Die *Funktionen des kommunalen Controlling* können somit wie folgt charakterisiert werden[86]:

- Schaffen von Transparenz hinsichtlich der Chancen und Risiken bei Leistungs-, Finanz- und Zeitzielen,
- Klären des erforderlichen Informationsmaterials, Anregungen zur Verbesserung der Informationsbasis,
- Erarbeiten von aussagefähigen Plangrößen für Plan-Ist-Vergleiche im Rahmen der Produktbeschreibung,
- aufbauend auf den Abweichungsanalysen Hinweise auf alternative Lösungswege einschließlich haushaltstechnischer Budgetanpassungen,

---

[83] In diese Verhandlungen gehen nicht nur Vergangenheitswerte ein, sondern auch Informationen aus Zeitreihen- und Betriebsvergleichen; vgl. *Winter* (1998, S. 223). Für die Umsetzung des outputorientierten Budgets ist die Haushaltssatzung der Kommunen entsprechend anzupassen. Den Fachbereichen ist im Haushaltsvollzug weitgehende Freiheit bei der Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten. Dies betrifft vor allem die Deckungsfähigkeit und die Möglichkeit der Übertragung einzelner Haushaltsansätze. Ziel ist eine Umstellung der Steuerung der Fachbereiche auf betriebswirtschaftlich sinnvolle Leistungs- und Finanzziele; vgl. *Hock* (1996, S. 97 f.).

[84] Nachverhandlungen würden dem Sinn eines Kontraktmanagements widersprechen und würden zusätzlichen Steuerungsaufwand bedeuten mit dem negativen Nebeneffekt größerer Haushaltsunsicherheit. Dies thematisiert auch die Theorie unvollkommener Verträge. Danach sind die Vertragslaufzeiten und -inhalte derart zu bestimmen, daß Transaktionskosten insgesamt minimiert werden. Kosten für Nachverhandlungen können dabei durchaus in Kauf genommen werden, wenn diese nur durch ungerechtfertigt hohe Informationskosten (z. B. durch den Einsatz von Prognoseinstrumenten) auszuschließen sind. Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen in Abschnitt C. III. 1.

[85] Zur Problematik der damit verbundenen Transaktionskosten vgl. Abschnitt F. II.

[86] Siehe dazu auch den Bericht der *KGSt* (1994 a, S. 22 ff.) zum Verwaltungscontrolling.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Feststellen und Benennen des Entscheidungsbedarfs,

– Überwachen der Zielerreichung.

Der Einsatz des Controlling als Steuerungsinstrument ist eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Verlagerung der Ergebnisverantwortung an dezentrale Einheiten und der Ressourcenverantwortung von Querschnittsämtern auf die Fachbereiche. Die hierfür notwendigen Steuerungsinformationen werden vom Controlling in Berichten zusammengestellt oder im Rahmen der Selbststeuerung und -kontrolle von den jeweils verantwortlichen Mitarbeitern direkt erhoben (vgl. *KGSt*, 1994, S. 37 ff.).

Die neugeschaffene Stabsstelle der Verwaltungsführung ist für die strategische Steuerung der autonomen Fachbereiche verantwortlich und hat folgende *Aufgabenschwerpunkte* wahrzunehmen[87]:

– Bereitstellung von Informationen zur strategischen Planung der Kommunalverwaltung für Rat/Kreistag und Verwaltungsführung,

– Abstimmung der Fachplanungen der Fachbereiche auf den kommunalen Entwicklungsplan,

– Ausarbeitung zentraler Leitlinien im Personal-, Organisations- und Finanzbereich sowie in der Informationstechnik,

– Steuerung des Gesamthaushaltes,

– Überprüfung der Leistungen der Fachbereiche mit Hilfe eines Berichtssystems,

– Überwachung der Zielvereinbarungen und der Einhaltung von Rahmenrichtlinien,

– gegebenenfalls Erarbeitung von gegensteuernden Maßnahmen im Falle von Abweichungen,

– Koordination der informationstechnischen Infrastruktur der Kommunalverwaltung,

– Steuerung der Beteiligungen.

Insgesamt sichert das Controlling damit die Transparenz und Steuerbarkeit des Verwaltungsgeschehens durch den Rat/Kreistag, ohne daß dieser in den Prozeß der Leistungserstellung selbst eingreifen muß.

Die Ausführungen zum kommunalen Controlling als Element des NSM sind in den Publikationen der KGSt nur sehr allgemein gehalten. Wünschenswert wären Konkretisierungen über die Rolle des Controlling im outputorientierten Führungsprozeß auf unterschiedlichen Prozeß- und Hierarchieebenen der Kommunalverwal-

[87] Die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung veranlaßte die *KGSt* zur Veröffentlichung eines Berichtes zu den Aufgaben der zentralen Steuerungsunterstützung. Vgl. hierzu den Bericht der *KGSt* (1996 b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung. Dies würde den Informationsbedarf von Rat/Kreistag und der Verwaltungsführung transparent machen und wertvolle Hinweise für die instrumentelle Ausgestaltung der kommunalen Kostenrechnung liefern (siehe Abschnitt G.).

5. Konzeption eines neuen kommunalen Rechnungswesens mit Kosten- und Leistungsrechnung

Die Produktions- und Wirkungsstufen der kommunalen Leistungserstellung könnten etwa über Kosten-, Erlös-, Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenrechnungen differenziert erfaßt werden[88]. Da wir den normativ geprägten Zielbildungs- und -abstimmungsprozeß jedoch aus unserer Analyse ausgeklammert haben, konzentrieren wir uns im folgenden auf die Bereitstellung von Informationen durch die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)[89] und das mit ihr verbundene externe Rechnungswesen.

a) Überlegungen zur Neugestaltung des externen kommunalen Rechnungswesens

Wesentliche Ansätze zur Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens finden sich in den Grundlagen eines Modellprojekts in Baden-Württemberg nach K. Lüder sowie in den Ausführungen der KGSt zum Übergang vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept[90].

Danach beruht das neue externe Rechnungswesen als ein integriertes System[91] auf drei Komponenten:

– Die *Ergebnisrechnung* dokumentiert zunächst den Nettoressourcenverbrauch bzw. den „Nettogewinn“ aus der Leistungserstellung[92]. Deshalb müssen alle Vorgänge in einer Periode verbucht werden, die das Reinvermögen verändern, unabhängig davon, ob sie zu Ein- oder Auszahlungen führen. Die Ergebnisrechnung orientiert sich insofern an der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung. Die Erträge lassen sich je nach Erfordernis beispielsweise in Steuern, Zahlungen

[88] So etwa *Schedler* (1996).

[89] In modernen Lehrbüchern zur Kostenrechnung ist i. d. R. nicht von KLR die Rede, sondern von Kosten-Erlösrechnung. Damit erfaßt man lediglich die (am Markt) verkauften Absatzmengen (Erlöse/Umsatzerlöse), nicht aber die auf Lager genommenen Leistungen (Produkte) oder die bei Kommunalverwaltungen häufigen Vorhalteleistungen (sogar unentgeltlich wie bei Feuerwehr, Depots usw.). Deshalb verwenden wir in diesem Beitrag auch weiterhin den in der Praxis üblichen Begriff der KLR.

[90] Vgl. *Innenministerium Baden-Württemberg* (1996), *Lüder* (1995/1996) sowie *KGSt* (1995).

[91] Wir skizzieren das Neue Kommunale Rechnungswesen nur in groben Zügen, da sich der Beitrag von *H.G. Schmitz* in diesem Band schwerpunktmäßig mit dieser Thematik beschäftigt.

[92] Als „Nettogewinn“ wird dabei der Überschuß der Erträge über die Aufwendungen verstanden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vom Bund/Land, Gebühren, Beiträge und sonstige Erträge unterteilen (vgl. *KGSt,* 1995, S. 19). Die kommunalen Aufwendungen gliedern sich in Personal-, Sach-, Versorgungs-, Zins- und Transfer- sowie sonstige Aufwendungen und planmäßige Abschreibungen (vgl. *Innenministerium Baden-Württemberg*, 1996, S. 8).

– Die *Vermögensrechnung* dient dem vollständigen Nachweis des Vermögens und der Schulden der kommunalen Verwaltung[93]. Neben den verschiedenen Schuldenarten unterscheidet die kommunale Vermögensrechnung das realisierbare Vermögen, das für die öffentliche Leistungserstellung nicht notwendig ist, und das Verwaltungsvermögen, das die Kommunalverwaltung zur Leistungserstellung nutzt.
– Schließlich erfordert die Abbildung der Veränderungen im Zahlungsmittelbestand eine *Finanzrechnung*, die die Ein- und Auszahlungen eines Haushaltsjahres erfaßt.

Damit ermöglichen die Bausteine des neuen externen kommunalen Rechnungswesens Informationen über

– den Ressourcenverbrauch und die Erträge aus der Ergebnisrechnung,
– die Entwicklung des Vermögens und der Schulden aus der Vermögensrechnung,
– die Liquiditätslage aus der Finanzrechnung.

Die drei Rechnungen lassen sich grundsätzlich auf doppischer oder kameralistischer Basis führen. Allerdings benötigt die herkömmliche Kameralistik ein kompliziertes System von Abgrenzungen und Umstrukturierungen des Rechnungsstoffes. Ein solches System wirkt aufgesetzt, ist fehleranfällig und weist zahlreiche weitere Nachteile auf,[94] so daß entscheidende Gründe für die Einführung der Doppik sprechen.

b) Überlegungen zur Konzeption des internen kommunalen Rechnungswesens

Da das skizzierte Rechnungswesen offensichtlich nur grobe Informationen zur unterjährigen Feinsteuerung auf dezentraler Ebene liefern kann, bedarf es der Ergänzung. Die produktorientierte Ermittlung des Werteverzehrs durch die kommunale Leistungserstellung erfordert den Einsatz eines differenzierten Erfassungs- und Verrechnungssystems, das die Kosten verursachungsgerecht auf und zwischen Kostenstellen und Kostenträger zu- und weiterrechnen kann.

---

[93] Für die Anforderungen der KLR ist es hinreichend, die Vermögensrechnung auf das Anlage- und Umlaufvermögen zu beschränken, das für den Ausweis von Abschreibungen und Zinsen notwendig ist. In analoger Weise sollte man auch auf der Passivseite verfahren. Veränderungen von Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind zu berücksichtigen, sofern sie den Erfolg der Kommunalverwaltung beeinflussen. Kalkulatorische Kostenbestandteile müssen zusätzlich in der Kostenrechnung angesetzt werden. Vgl. hierzu Abschnitt G. III. 1.

[94] Siehe dazu unsere Ausführungen in Punkt C. II. 3. a) und den Beitrag von *H. G. Schmitz* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deshalb fordert die KGSt den Einsatz einer flächendeckenden KLR, da sonst keine vollständige Erfassung und Umlage aller Gemeinkosten gewährleistet werden kann. Zudem versorgt die KLR alle kommunalen Entscheidungsträger mit Informationen zur outputorientierten Steuerung ihrer Verantwortungsbereiche. Zur wirksamen Steuerung über Outputgrößen kann das Produktkonzept der KGSt indes nur werden, wenn Haushaltsplanung und -vollzug, Berichtswesen und Kostenrechnung integriert auf den Produktbegriff abstellen. Konkrete Aussagen zur Konzeption einer kommunalen KLR, die den speziellen Anforderungen des NSM Rechnung trägt, lassen die Ausführungen der KGSt jedoch weitgehend vermissen.

6. Begleitende Elemente

Neben den zentralen Komponenten des NSM sind weitere konstituierende Elemente zu berücksichtigen, die je nach Ausgestaltung eine mehr oder weniger wichtige Rolle im kommunalen Reformprozeß spielen.

a) Wettbewerb

Um den Monopolcharakter kommunaler Verwaltungsleistungen aufzuweichen, integriert das NSM wettbewerbsähnliche Anreize, etwa in Form von Leistungsvergleichen mit anderen kommunalen Anbietern oder der Privatwirtschaft. Entscheidend dafür sind standardisierte Kennzahlensysteme, an denen u. a. die KGSt derzeit arbeitet. Direkter Wettbewerb entsteht dann, wenn die Servicedienste der bisherigen Querschnittsämter der privaten Konkurrenz geöffnet und von den Fachbereichen alternativ nachgefragt werden können. Im übrigen bewirkt auch die Entwicklung eigener Leistungen im Zeitablauf gewisse quasi-wettbewerbliche Anreizeffekte[95].

b) Qualitätsmanagement

Transparenz, Wettbewerb und die Möglichkeit des Outsourcing von kommunalen (Teil-)Leistungen erhöhen den Druck zu qualitativ hochwertigen Leistungen. In diesem Sinne muß die Kommunalverwaltung ihre Produktionsprozesse zunehmend am „Kunden“ ausrichten. Dies erfordert analog zur Privatwirtschaft ein umfassendes Qualitätsmanagement von Dienstleistungsprodukten und eine laufende und systematische Orientierung an den Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft. Als nützliche Instrumente erweisen sich dabei Umfragen, Auswertungen von Beschwerden und die Nutzung von Verbesserungsvorschlägen der Mitarbeiter[96].

---

[95] Vgl. *KGSt* (1993, S. 22 f.) sowie den Bericht der *KGSt* (1996 c) zum Wettbewerb innerhalb und zwischen Kommunen.

[96] Vgl. hierzu den ausführlichen Bericht der *KGSt* (1995 b) zum Qualitätsmanagement.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Personalmanagement

Nachdem sich das NSM zunächst auf die technische Seite der betriebswirtschaftlichen Instrumente konzentrierte, wurde schnell klar, daß die Umsetzung der Reformen nur mit einem begleitenden Personalmanagement erfolgreich sein kann. Dies gilt sowohl für die Schulung betriebswirtschaftlicher und informationstechnischer Fähigkeiten wie auch vor allem für Maßnahmen zum Abbau von Ängsten vor Neuerungen mit unbekannten Folgen, die Integration der betroffenen Mitarbeiter in den Reformprozeß und damit das Schaffen genereller Akzeptanz. Dazu sind Arbeitseinheiten zu bilden, in denen alle Gruppenvertreter an Pilotprojekten zu beteiligen sind.

In einem positiven Reformklima sollte verdeutlicht werden, daß die Dezentralisierung den Mitarbeitern eigene Handlungsspielräume eröffnet, daß Zielvereinbarungen Mitarbeitergespräche erfordern und daß damit das Personal am Entscheidungsprozeß beteiligt wird. Den Akteuren sollte klar werden, daß eigenverantwortliches Handeln zur Steigerung von Arbeitszufriedenheit und Kreativität beiträgt, daß bürokratisch starre Strukturen abgebaut werden und der Sinn für individuelle Aktivitäten und ihre Einordnung in den Gesamtzusammenhang geschärft wird. Da zudem die Steuerung über formelle Anweisungen weitgehend entfällt, ist auch die Führungsebene betroffen, deren Führungsstil neu geschult werden muß. Hierfür bedarf es des Wechsels von der Kultur des Mißtrauens zwischen den Verwaltungsakteuren hin zu einer durch Vertrauen und Verantwortung geprägten Zusammenarbeit[97].

d) Technikunterstützung

Der Einsatz moderner Technik ist eine der grundlegenden Voraussetzungen zur Etablierung eines effektiven Informations- und Berichtswesens auf der Basis von KLR und Kennzahlensystemen. Insbesondere in Hinblick auf ein doppisches Rechnungswesen in Verbindung mit der bisher noch meist gesetzlich vorgeschriebenen Kameralistik müssen noch erhebliche Lücken geschlossen werden.

IV. Effizienzpotentiale des NSM

Die outputorientierte Steuerung über Produkte und produktorientierte Budgets folgt sowohl den Erfordernissen der Public-Choice-Theorie wie auch den Schlußfolgerungen aus den konkreten Ursachen für die kommunalen Steuerungsdefizite. Generell werden Elemente des Verbundprinzips gestärkt, da die politische Entscheidung über das Produktbudget und das Kontraktmanagement enger mit dem administrativen Angebot gekoppelt ist und über die Produkte gleichzeitig die Nutzerpräferenzen integriert sind.

[97] Vgl. dazu detailliert den Bericht der *KGSt* (1996 d) zum Personalmanagement.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zudem wirkt die outputorientierte Budgetierung positiv auf das Kostenbewußtsein aller beteiligten Akteure, da offensichtlich wird, daß das Budget tatsächlich begrenzt ist und Leistungsvariationen mit einer Budgetänderung korrespondieren müssen. Über den „Wettbewerb" interkommunaler Leistungsvergleiche entsteht auch beim Angebot monopolartiger Produkte ein zusätzlicher Druck auf die Kosten.

Da die effektiven Kosten der Produkte eine adäquate Basis für die Kalkulation gebührenfähiger kommunaler Leistungen darstellen, entspricht die Nachfrage nach solchen Produkten eher den Zahlungsbereitschaften der Nutzer. Gleichzeitig bilden die Kosten der Produkte eine konsistente Grundlage für Entscheidungen über die Vergabe solcher Leistungen an private Dritte.

Die *Dezentralisierung* folgt den Handlungsempfehlungen des Managerialismus und betrifft innerhalb der Verwaltung in Verbindung mit dem *Budgetierungsprozeß* unmittelbar die Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent sowie die Property-Rights. Im Sinne der Institutionenökonomik ermöglichen dezentralisierte Führungs- und Organisationsstrukturen eine klarere Abgrenzung der vertraglichen Vereinbarungen (Kontrakte) über Leistungsmengen und -qualitäten sowie die damit verbundenen Produktbudgets (Verfügungsrechte) zwischen Prinzipalen und Agenten. Im Kern bekämpft das NSM damit die „organisierte Unverantwortlichkeit". Im Zusammenhang mit der Outputorientierung können Verträge über Verfügungsrechte zeitlich und inhaltlich sinnvoll abgegrenzt werden, da entsprechende Verantwortungsstrukturen vorliegen. Die Vereinbarungen ermöglichen zudem operative Maßstäbe zur Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal.

Im Ergebnis reduzieren sich dadurch Transaktionskosten potentiell auf fünffache Weise: (1) wegen der klaren Zuteilung von Verfügungsrechten (z. B. über das Produktbudget) an den Agenten (z. B. den Produktverantwortlichen), (2) durch die verringerte Diskrepanz zwischen den divergierenden Zielen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen, (3) aufgrund der damit verbundenen Anreize zur Verwirklichung von Handlungsspielräumen der Akteure (z. B. die Übertragbarkeit von Budgetresten in Folgeperioden), (4) durch Sanktionsmöglichkeiten als Folge nicht eingehaltener Budgetvereinbarungen der Verantwortlichen, und (5) durch die Nutzung dezentral vorhandenen Fachwissens[98].

Theoretische Untersuchungen im Rahmen von polit-ökonomischen Modellanalysen zeigen indes, daß die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung nicht automatisch zu Verbesserungen der administrativen Effizienz beiträgt[99]. Danach sind vor allem die konkreten institutionellen Bedingungen entscheidend, unter denen au-

[98] Das NSM schafft damit zwar einige zentrale Voraussetzungen für eine Optimierung der Transaktionskosten, diskutiert aber die damit verbundenen Problembereiche nicht kritisch. Vgl. hierzu unsere Ausführungen in Abschnitt F. II.

[99] Siehe z. B. *Ziegele* (1998), der eine theoretisch-formale Analyse für die Effizienzeffekte der Finanzautonomie für Hochschulen vorgelegt hat, die durchaus auch auf andere öffentliche Verwaltungen übertragbar sein dürfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tonome Verantwortung ausgeübt wird, da sonst die Gefahr besteht, daß das Eigeninteresse im Sinne der Budget- und Prestigemaximierung zu ineffizienten Ergebnissen führt. Die Verfahrens- und Ablaufregeln über Zielvereinbarungen vermindern dabei die Gefahr einer solchermaßen induzierten Ineffizienz. Damit liegt der effizienzfördernde Einfluß der Dezentralisierung nicht in den größeren Freiheiten, sondern in den veränderten Anreizen für eigennützige Akteure. Über den verwaltungsinternen Wettbewerb und die Eigenverantwortlichkeit der Akteure auf den verschiedenen Stufen werden in diesem Sinne unter den gegebenen Rahmenbedingungen Anreize mobilisiert, die über die individuellen Nutzenfunktionen effizienzsteigernd wirken[100].

Eine weitere Rahmenbedingung zur Verbesserung der Produktionseffizienz liegt im *Controlling*, das grundsätzlich zu einer erhöhten Transparenz in Planung, Durchführung und Kontrolle des kommunalen Leistungsangebots führt. Über das Controlling werden zentrale und dezentrale Organisationseinheiten abgestimmt, so daß der Informationsvorsprung der operativen Ebene gegenüber der administrativen und politischen Führung tendenziell gemindert wird. Anreizen zur Budget-, Spielraum- und Prestigemaximierung wird so zusätzlich entgegengewirkt. Die effektive Lenkung dezentraler Organisationsstrukturen über die Unterstützung der Führung und die Überwachung der Kontrakte im Sinne der Institutionenökonomik und des Managerialismus weist dem Controlling damit eine dominierende Stellung zu[101]. Neben der Effizienz ist auch die Effektivität betroffen, da Abweichungen von den vorgegebenen Zielen rasch erkannt werden und eine Gegengesteuerung ausgelöst wird. Darüber hinaus kann das strategische Controlling den bisher vorherrschenden engen Zeithorizont überwinden.

Die KLR bildet als entscheidende Grundlage für Kostentransparenz die Voraussetzung für den wirksamen Einsatz der anderen Elemente des NSM und damit für die Ermittlung und Verbesserung der Allokations- und Produktionseffizienz. So ist etwa ein umfassendes Kostencontrolling auf Informationen über die Kosten von Produkten und Organisationseinheiten angewiesen. Gleichzeitig vermindert die KLR die asymmetrische Informationsverteilung und kann dadurch das Prinzipal-Agent-Problem in der Kommunalverwaltung über die vertragliche Gestaltung operativer Maßstäbe eindämmen. Die Vertragsverhandlungen im Rahmen des Kontraktmanagements beinhalten auch geplante Kosten und Leistungen, deren Kenntnis unvollkommene Verträge entscheidend reduzieren kann. Leistungsrechnungen ermöglichen darüber hinaus eine vergleichende Gegenüberstellung politisch erwarteter und tatsächlich realisierter Produktions- und Leistungsmengen zur Beurteilung von Allokationseffizienz[102].

---

[100] Zu Kontrollen bei dezentraler Verantwortung siehe unten D. III. 4.

[101] Als Folge der Dezentralisierung und der damit verbundenen Prinzipal-Agent-Problematik rücken in das Aufgabenfeld des kommunalen Controlling zunehmend auch verhaltensorientierte Aspekte.

[102] Allokationseffizienz ist hier deshalb relevant, da sich die politischen Ziele aufgrund der Outputorientierung besser an den Bedürfnissen der Nutzer ausrichten lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Effizienzpotentiale der *begleitenden Elemente* deuten wir nur in Stichpunkten an:

– Durch *Wettbewerb* werden nicht nur die allgemeinen Effizienzbedingungen der Wettbewerbstheorie angestrebt, sondern auch die Forderungen der Public-Choice-Theorie reflektiert. Unabhängig davon dienen die Kennzahlen über ein Benchmarking von Kommunen auch als Kontrollgrößen.
– Das *Qualitätsmanagement* richtet sich an den Bedürfnissen der Bürger aus und unterstützt deshalb vor allem die Allokationseffizienz und die Effektivität.
– Das *Personalmanagement* fokussiert dagegen verwaltungsintern auf die Lösung von Problemen in Verbindung mit der Prinzipal-Agent- und Property-Rights-Theorie. Fehlen operative Maßstäbe als Kontrollgrößen für Agenten, dann sollten die Maßnahmen des Personalmanagements auf informeller Ebene dazu beitragen, die Prinzipal-Agent-Problematik zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für Vertragselemente, die im Sinne der Theorie unvollkommener Verträge als nicht beobachtbar oder nicht durchsetzbar einzustufen sind[103].
– Die Unterstützung durch *moderne Technik* ist naturgemäß die generelle Voraussetzung zur schnelleren und vernetzten Informationsverarbeitung und damit für fast alle Elemente des NSM eine unabdingbare Grundlage zur Steigerung der Produktions- und Allokationseffizienz.

V. Zusammenfassung

Auch wenn die generelle Outputorientierung mit der Steuerung über Produkte auf die Allokationseffizienz zielt, so konzentrieren sich die Elemente des NSM doch vor allem auf die Produktionseffizienz kommunalen Verwaltungshandelns und sind damit „binnenorientiert“. Dabei erfordert die outputorientierte Steuerung im Sinne unserer identifizierten Ursachen für potentielle Produktionsineffizienz eine umfangreiche Neuorientierung der Rahmenbedingungen und des kommunalen Führungssystems. Um dies zu verdeutlichen, haben wir die erörterten Elemente des NSM in der Abbildung 3 zusammenfassend neu geordnet. Wir unterscheiden in *systemgestaltende* und *systemkoppelnde* Maßnahmen für die laufende Überwachung der Neuen Steuerung.

Die outputorientierte Steuerung über Produkte erfordert eine Neugestaltung des Systemrahmens mit zahlreichen Maßnahmen, die sich in den Elementen des NSM widerspiegeln:

– eine Reorganisation der Strukturen, die der Dezentralisierung, der Prozeß- und Produktorientierung und den Erfordernissen des Controlling Rechnung trägt,
– ein Informationssystem, das mit einem neuen Rechnungswesen auf die konkreten Bedarfe auszurichten ist,

[103] Vgl. hierzu unsere Ausführungen in Abschnitt F. II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

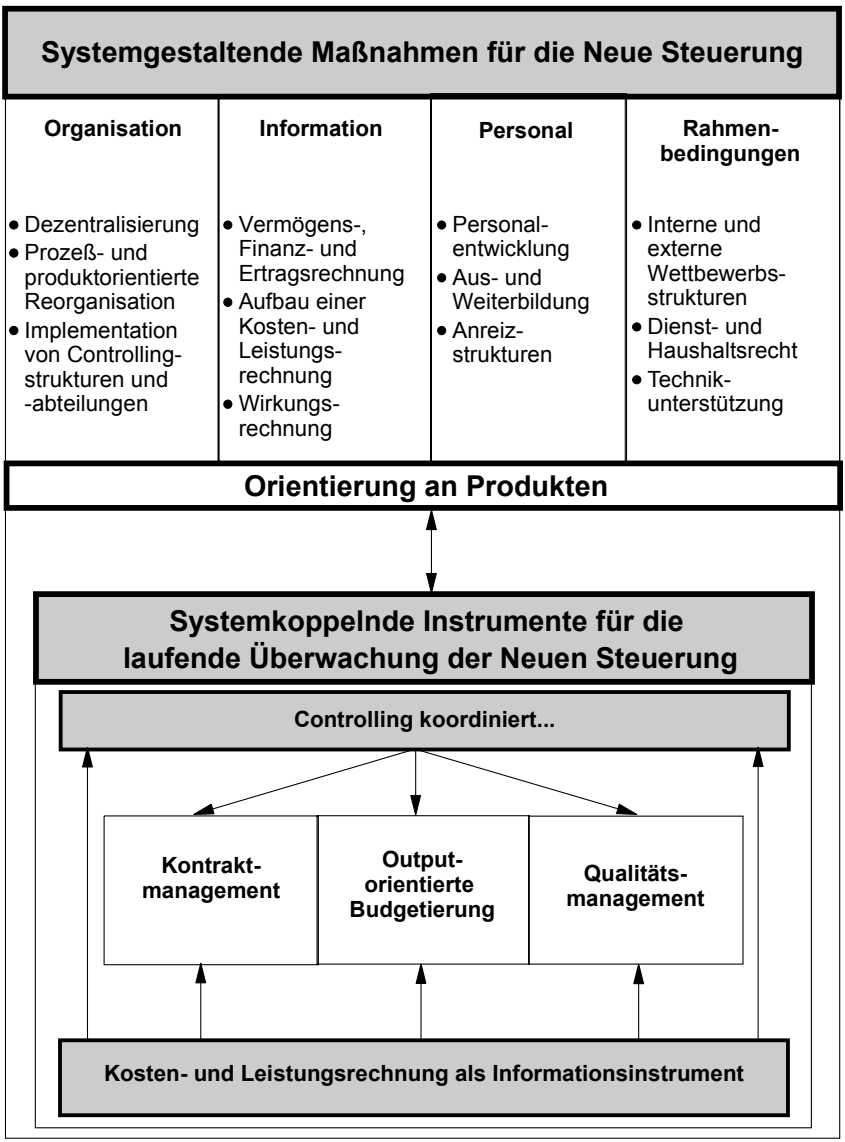


Abbildung 3: Elemente des Neuen Steuerungsmodells

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– eine Neuausrichtung des Personals auf die neuen Anforderungen mit entsprechenden Anreizstrukturen,

– eine Anpassung der Rahmenbedingungen.

In der laufenden Überwachung der Neuen Steuerung geht es um die konkrete Ausgestaltung von Steuerungs- und Regelungsprozessen im Führungssystem. Dabei nimmt das Controlling eine zentrale Stellung ein. Zu seiner Unterstützung dienen Instrumente wie das Kontraktmanagement, die outputorientierte Budgetierung und das Qualitätsmanagement.

Damit diese Instrumente zielgerichtet eingesetzt werden können, müssen entsprechende Informationen generiert werden. Diese wichtige Schlüsselrolle übernimmt die KLR, die die Neue Steuerung mit zweckorientierten Controlling-Informationen versorgt. Die angestrebte Steuerung über Produkte ist ohne solche Informationen über das entsprechend aufbereitete Datenmaterial nicht möglich. In diesem Kontext sollte die KLR generell für eine integrierte Unterstützung der Reformelemente des NSM sorgen. So stellt die Dezentralisierung von Führungs- und Organisationsstrukturen differenzierte Anforderungen an die KLR als Instrument zur Bemessung outputorientierter Budgets. Zudem bildet die KLR die Mengen und Werte der Produkte und der hierfür erforderlichen Ressourcen ab. Im Abschnitt G. III gehen wir darauf ein, daß die konkreten Anforderungen an die KLR in diesem Kontext bisher nur unzureichend thematisiert wurden.

Bevor wir das NSM einer weiteren kritischen Analyse unterziehen, erörtern wir zunächst den Stand der Umsetzung in den Reformbemühungen der Verwaltungspraxis.

D. Jüngere Entwicklungen zur modernen Verwaltung – eine Zwischenbilanz der Verwaltungspraxis

Im folgenden gehen wir der Frage nach, welchen Stand die Reformbemühungen der deutschen Verwaltungspraxis derzeit erreicht haben. Dabei konzentrieren wir uns auf die alten Bundesländer, da die besonderen Bedingungen des Aufbaus der Verwaltungen in den neuen Bundesländern im Grunde einer eigenen Analyse bedürfen und hier den Rahmen sprengen würden. In einem gesonderten Abschnitt gehen wir deshalb nur knapp auf die dortige Situation ein[104].

Als eine erste Grundlage dienen verschiedene Umfragen, die in jüngster Zeit durchgeführt wurden und die wir ergänzend auswerten. Im einzelnen handelt es sich um die KGSt-Umfrage von 1997 sowie die Umfrage des Deutschen Städtetages (DSt) (vgl. *Grömig/Gruner,* 1998) von 1998, z. T. im Vergleich mit den Ergebnissen der 1995er und 1996er Umfragen. Im Bereich der Budgetierung können wir uns zu-

[104] Vgl. D. III.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzlich auf eine 1998er Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu – *Frischmuth,* 1998) stützen.

Als zweite Grundlage greifen wir an geeigneter Stelle auf die Auswertung von jüngsten Erfahrungsberichten von Reformkommunen zurück. Drittens haben wir relevante Publikationen mit Hinweisen zum Stand der Umsetzung des NSM in der Verwaltungspraxis herangezogen.

Die Abbildung 4 gibt einen knappen Überblick über das Umfragedesign.

Umfragen/Berichte	*Anfragen*	*Antworten*	*Rücklaufquote*	*Zielgruppen*
KGSt 1997	1430	617	43 %	Städte, Kommunen, Kreise
Deutscher Städtetag 1998 (1995 und 1996 ergänzend herangezogen, vergleichbare Rücklaufquoten)	266	227	85 %	Städte
Deutsches Institut für Urbanistik	198	168	85 %	Städte über 50 000 EW (nur Anfragen zur Budgetierung)
Erfahrungsberichte von Reformkommunen	58	37	64 %	Städte

Abbildung 4: Verwendete Umfragen und Erfahrungsberichte zu Verwaltungsreformen

Bei den folgenden Angaben muß berücksichtigt werden, daß sie sich immer nur auf die antwortenden Kommunen beziehen. Da nicht bekannt ist, wie sich jene Kommunen verhalten, die nicht geantwortet haben, können die Werte nicht einfach auf die Grundgesamtheit übertragen werden[105]. Zudem ist anzumerken, daß die Antworten z. T. erhebliche Spielräume in der Interpretation der Selbstaussagen zulassen. Insofern können die Ergebnisse im Grunde nur Tendenzen wiedergeben[106].

Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Grundgesamtheiten abweichen. Während es sich bei der Umfrage des Deutschen Städtetages nur um Städte handelt, ist die Umfrage der KGSt breiter angelegt und umfaßt auch kleinere Kommunen und Kreise. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Ergebnisse aus, da die Reformbemühungen signifikant mit der Größe der Städte zusammenhängen[107].

[105] Die Anteile der Kommunen, die keine Angaben machen, liegen zwischen 2 und 7 %. Sie werden im folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht einzeln ausgewiesen.

[106] Wir runden deshalb auch die Prozentangaben auf ganze Stellen, um nicht eine falsche Genauigkeit vorzuspiegeln.

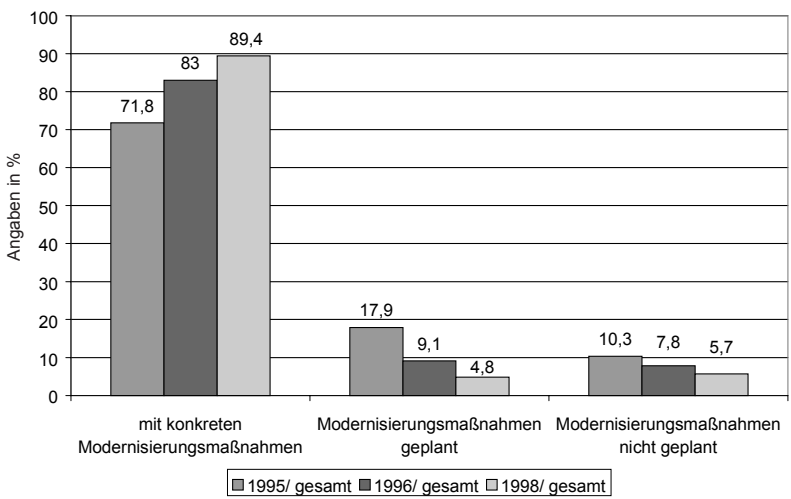
[107] Detailliert in *Grömig/Gruner* (1998, S. 581).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir wenden uns zunächst dem generellen Stand der Umsetzung zu, bevor wir auf einzelne Elemente des NSM spezifisch eingehen[108].

I. Generelle Umsetzung des NSM in den Kommunen

Nach den DSt-Umfragen hat der Anteil von Städten mit *konkreten Maßnahmen* zur Modernisierung von 72 % im Jahre 1995 auf inzwischen fast 90 % zugenommen (vgl. *Grömig/Gruner,* 1998, S. 581 f.). Dieser isolierte Wert sagt insofern noch nicht viel aus, als in öffentlichen Verwaltungen schon immer irgend etwas irgendwie reformiert wurde. Da aber die Umfragen im Zusammenhang mit Elementen des NSM durchgeführt wurden, ist doch davon auszugehen, daß der kommunale Reformprozeß eine enorme Breite gewonnen hat, zumal nur noch ein Bruchteil von etwa 5 % eine Verwaltungsreform *nicht* für notwendig hält (siehe Abbildung 5).



Quelle: Grömig/Gruner (1998, S. 582).

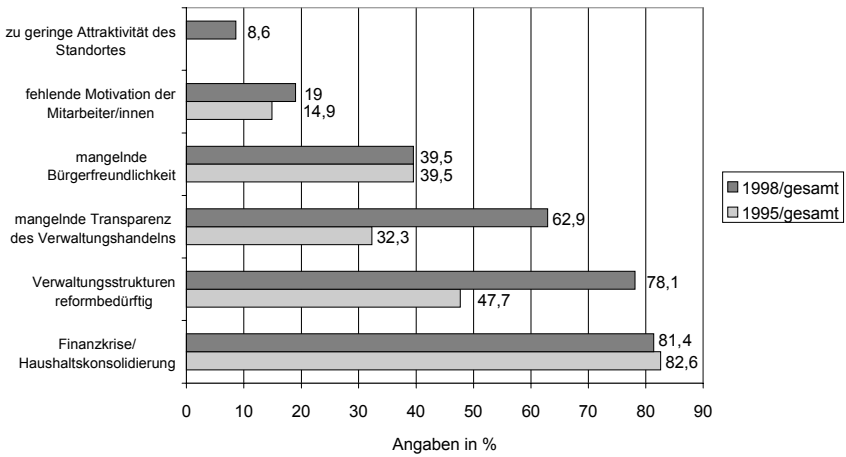
Abbildung 5: Stand der Modernisierung

Vier Fünftel aller Städte gaben 1998 wie schon drei Jahre früher als Hauptgrund der Modernisierung die Finanzkrise an, jedoch verlor dieser Wert etwas an Bedeutung. In den Vordergrund tritt vor allem in den größeren Städten die Erkenntnis, daß

[108] Dieses Vorgehen entspricht auch den Umfragedesigns, wobei anzumerken ist, daß sich Fragen zur generellen Umsetzung meist an die Verwaltungsleiter richteten, während detaillierte Fragen zu einzelnen Elementen i. d. R. von den betroffenen unteren Ebenen beantwortet wurden. Auch daraus dürften sich Abweichungen zwischen den Werten der generellen Umsetzung und den einzelnen Reformelementen erklären lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Verwaltungsstrukturen generell reformbedürftig sind[109] und mehr Transparenz des Verwaltungshandelns[110] erforderlich ist. Wie die Abbildung 6 zeigt, folgen als weitere Gründe mangelnde Bürgerfreundlichkeit, fehlende Motivation der Mitarbeiter/innen und eine zu geringe Attraktivität des Standortes.



Quelle: Grömig/Gruner (1998, S. 582).

Abbildung 6: Hauptgründe der Modernisierung

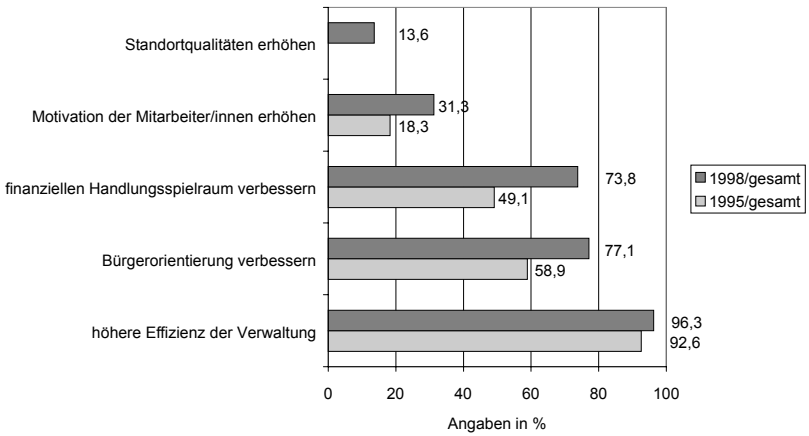
Als das wichtigste Ziel der Modernisierung gaben 1998 wie auch schon in den Jahren davor 96 % der Städte die Erhöhung der Effizienz an. Als weitere zunehmend wichtige Ziele wurden von drei Viertel der Städte insbesondere die Verbesserung der Bürgerorientierung und des finanziellen Spielraums genannt (siehe Abbildung 7).

In der KGSt-Umfrage unter den Kommunen von 1997 wird als wichtigstes Ziel von 85 % die Optimierung des Personal- und Mitteleinsatzes bei knappen Mitteln genannt. Danach folgen die Herstellung der Kostentransparenz (73 %), die Bürgerorientierung (71 %) und die Qualifizierung des Personals (62 %) mit hoher Priorität. Die Erhöhung der Effizienz hat hier mit 60 % ebenso wie die Verbesserung von Handlungsspielräumen mit 37 % einen deutlich geringeren Stellenwert (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 17) als bei den Städten. Allerdings muß man dabei berücksichtigen, daß die vorrangig genannten Ziele Teilaspekte der Effizienz darstellen, so daß dieses Motiv generell auch bei kleineren Kommunen im Vordergrund der Reformbemühungen stehen dürfte.

[109] Es handelt sich hier um Städte der Größenklasse (GK) 1 und 2, d.h. um Großstädte über 200.000 Einwohner (GK 1: 100 %; GK 2: 95,7 %; Gesamt 1998: 78,1 %).

[110] GK 1: 80 %; GK 2: 78,3 %; Gesamt 1998: 62,9 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *Grömig/Gruner* (1998, S. 582).

Abbildung 7: Ziele der Modernisierung

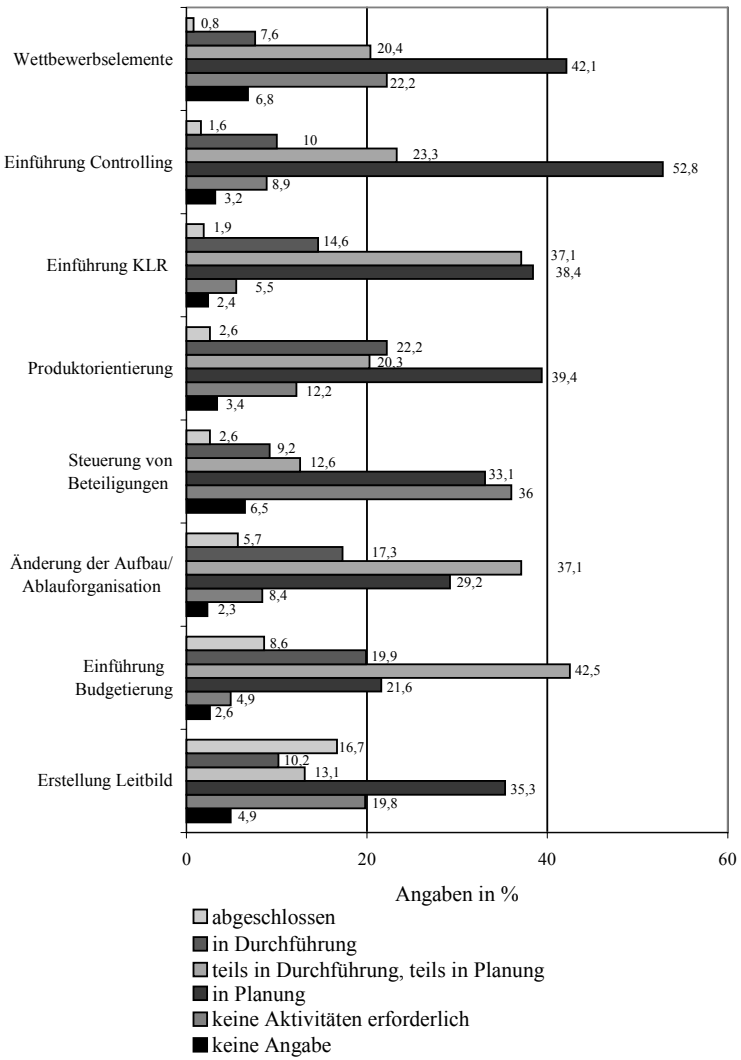
Die Abbildung 8 gibt Auskunft über den generellen Stand der Umsetzung einzelner Elemente des NSM. Danach wird besonders deutlich, daß sich die Kommunen derzeit mitten im Modernisierungsprozeß befinden bzw. in der Umsetzung einzelner Elemente noch am Anfang stehen. Nach der KGSt-Befragung sind die Aktivitäten überwiegend erst im Planungsstadium oder nur zum Teil in Durchführung[111]. Die einzelnen Reformschritte sind in der Abbildung nach ihrem Abschluß geordnet.

Danach ist die Erstellung des Leitbilds am weitesten vorangekommen und bereits von 17 % der Kommunen abgeschlossen. Das überrascht nicht, da viele Kommunen die Erarbeitung eines Leitbildes an den Anfang ihrer Reformbemühungen gestellt hatten. Daß dies zahlreiche Kommunen für nicht so wesentlich halten, wird darin deutlich, daß sich ein Drittel hier erst im Planungsstadium befindet. Gemessen an Abschluß und Durchführung steht jedoch die Einführung der Budgetierung an der Spitze, die von fast 29 % eingesetzt wurde und von weiteren 43 % teilweise durchgeführt wird. Lediglich in 7 % der Fälle ist dieses Element nicht vorgesehen, oder es erfolgte keine Angabe[112]. Verbunden damit ist die Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation, die ebenfalls überdurchschnittliche Werte erreicht.

[111] Dies muß kein Widerspruch zu der Gesamtaussage der Abbildung 5 sein, wonach sich nur 5 % der Städte noch im Planungsstadium befinden, da es sich in Abbildung 8 um einzelne Elemente handelt und irgendeine der Aktivitäten meist über den reinen Planungsstand hinaus ist.

[112] Dies korrespondiert gut mit einem der Hauptgründe der Modernisierung, der anhaltenden Finanzkrise kommunaler Haushalte, da Budgetierung häufig mit Einsparungen verbunden wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 8: Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung

Da die durchgehende Produktorientierung erst in 3 % der befragten Kommunen verwirklicht wurde, dürfte es sich bei der Budgetierung in den meisten Fällen um eine Inputbudgetierung handeln. Von einer Outputorientierung könnte man erst sprechen, wenn die Budgetierung aufgrund der Definition und Beschreibung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Produkten erfolgt. Etwa die Hälfte der Kommunen befindet sich hier noch im Planungsstadium.

Daß die Outputorientierung noch in den Anfängen steckt, zeigen auch die Antworten nach der Einführung der KLR, die als entscheidendes Informationssystem ebenfalls eine zentrale Voraussetzung für eine zielgerichtete Reformierung darstellt. Zwar setzen sich im Moment mehr als die Hälfte der Verwaltungen damit auseinander, aber abgeschlossen wurde sie erst von 2 %.

Bedenklich erscheint in diesem Zusammenhang auch, daß die wichtige Einführung des Controlling über das Planungsstadium noch nicht hinausgekommen ist. Drei Viertel der Verwaltungen planen oder beginnen gerade erst mit der Einführung.

Eine Etablierung von wettbewerbsfördernden Elementen wird eher auf lange Frist als wichtig gesehen. So sind derzeit 29 % mit ihrer Einführung beschäftigt. Ebenso verhält es sich mit der Steuerung von Beteiligungen, bei der zwei Drittel der Kommunen überhaupt keine Aktivitäten für erforderlich halten (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 22 f.).

Unabhängig vom Stand der Umsetzung hat der DSt seine Mitglieder auch nach dem generellen Einsatz der *Methoden* gefragt. Nach der Häufigkeit der Nennungen ergibt sich folgendes Bild der am häufigsten angewandten Methoden (1998)[113]:

– Einführung der KLR (76 % der Städte),
– Budgetierung (73 %),
– Optimierung der Verwaltungsabläufe (70 %),
– Einführung von Controlling und Berichtswesen (69 %),
– Dezentrale Ressourcenverantwortung (67 %),
– Aufgabenkritik (50 %),
– Bürgerbefragungen (37 %),
– Leitbilddiskussion (35 %),
– Qualitätsmanagement (24 %).

Im Vergleich zu den Befragungen 1995/96 hat sich hier nur wenig geändert. Es ist jedoch auffällig, daß die Befragten der Einführung der KLR, der Budgetierung und des Controlling sowie der Optimierung von Verwaltungsabläufen hohe Stellenwerte beimessen, die sich in der Umsetzung so nicht wiederfinden.

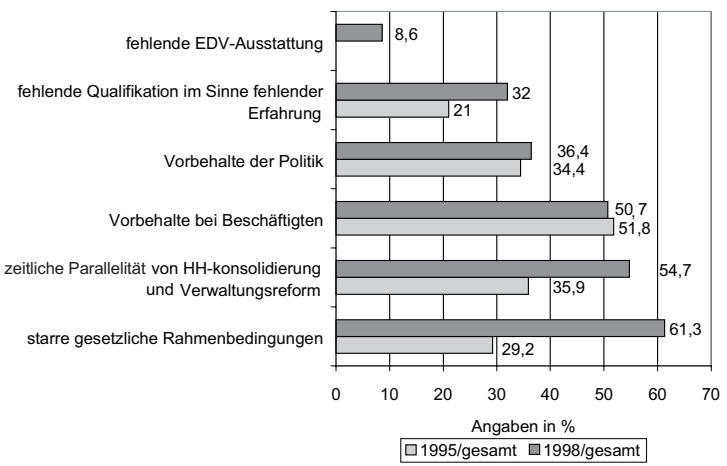
Fragt man nach den wichtigsten *Hindernissen für die Modernisierung*, so erweisen sich vor allem die *starren gesetzlichen Rahmenbedingungen* mit fortschreitenden Reformprozessen deutlich zunehmend als Belastung. Der Anteil der befragten Städte, die hier Einschränkungen sehen, hat sich zwischen 1995 und 1998 auf knapp zwei Drittel verdoppelt (siehe Abbildung 9). Stark ansteigend scheint es als Pro-

[113] Siehe dazu detailliert *Grömig/Gruner* (1998, S. 584 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blem empfunden zu werden, daß die Verwaltungsreform mit der *Haushaltskonsolidierung* vermischt wird („Rationalisierungsfalle"). Allerdings zeigen sich hier erhebliche Schwankungen, da zwar zwischen 1995 und 1996 ein sprunghafter Anstieg von 36 auf 63 % zu verzeichnen war, die Vorbehalte gegen diese Parallelität im Vergleich dazu 1998 aber wieder zurückgingen. In gewisser Weise scheint es aus übergeordneter Sicht paradox, aus der individuellen Sicht der Betroffenen aber verständlich, daß der Finanzdruck einerseits Reformen mit auslöst und die Steigerung der Effizienz als einer der Hauptgründe für Modernisierung angeführt wird, andererseits aber gleichzeitig die Vermischung von Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung von bestimmten Teilen der Verwaltung abgelehnt bzw. als Bedrohung empfunden wird[114].

Damit hängt möglicherweise auch zusammen, daß es offensichtlich nicht gelungen ist, die Bedenken gegenüber der Modernisierung bei den *Beschäftigten* und der *Politik* abzubauen. Hatte sich zwischen 1995 und 1996 noch eine Tendenz zu steigender Akzeptanz abgezeichnet, so hat sich diese nicht fortgesetzt. Bedenklich ist hier vor allem, daß jeder zweite betroffene Mitarbeiter die Reformen nicht mitträgt.



Quelle: *Grömig/Gruner* (1998, S. 586).

Abbildung 9: Probleme/Hindernisse bei der Modernisierung

Hinsichtlich des Zeithorizonts der Modernisierung ist Ernüchterung eingetreten. So meint gerade noch ein Drittel der vornehmlich kleineren Städte, daß die Verwaltungsreform in zwei bis fünf Jahren zu bewältigen ist. Dagegen geht inzwischen mehr als die Hälfte der Städte davon aus, daß die Reform fünf bis zehn Jahre dauern

[114] Zu berücksichtigen ist, daß die Antworten auf diese Frage stark von den beantwortenden Stellen geprägt sind, die häufig vom Personalrat beeinflußt werden, der Personaleinsparungen befürchtet. Differenziert dazu auch *Weidemann* (1996, S. 125 ff.).

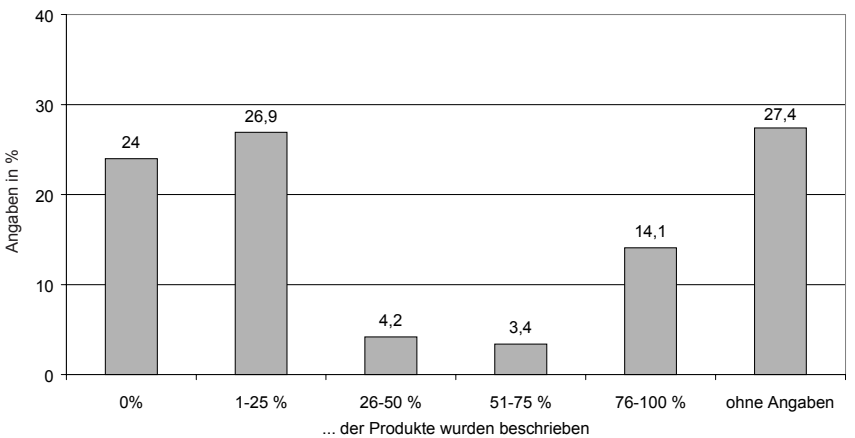
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird. Der Anteil der Städte, die eine Dauer von über zehn Jahren annehmen, hat sich auf 9 % mehr als verdoppelt[115].

II. Umsetzung einzelner Instrumente des NSM – Erfolge und Hemmnisse

1. Produktorientierung

Die Produktdefinition zählt zwar nach unseren Ausführungen zu den grundlegenden Voraussetzungen einer outputorientierten Steuerung, existiert aber flächendekkend als Produktbeschreibung erst in 14 % der Verwaltungen. Problematisch scheint vor allem, daß jede Vierte der Verwaltungen noch gar nicht angefangen und ein weiteres Viertel gerade 25 % der Produkte beschrieben hat (siehe Abbildung 10).



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 26).

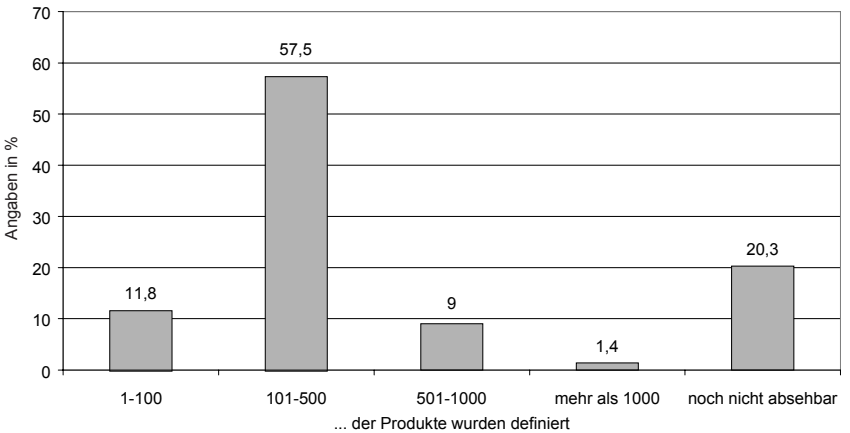
Abbildung 10: Stand der Produktbeschreibung

Der Aufwand zur Identifizierung der Produkte ist beträchtlich, wie die Anzahl der definierten Produkte zeigt (siehe Abbildung 11). Eine Mehrheit der Verwaltungen geht von 101 bis 500 Produkten aus. Ein Fünftel aller Kommunen ist noch nicht in der Lage, die Anzahl der Produkte abzuschätzen. Naturgemäß steigt die Zahl der Produkte mit wachsender Größe der Städte und hängt offensichtlich mit dem Vorgehen zusammen. So hat z. B. Berlin in einem ersten Durchlauf über 2000 „Produk-

[115] Zu den Hindernissen und zum Zeithorizont vgl. *Grömig*/*Gruner* (1998, S. 586 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

te“ durch Befragung der Mitarbeiter identifiziert und erst danach die Einzelleistungen zu Produkten zusammengefaßt[116].



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 27).

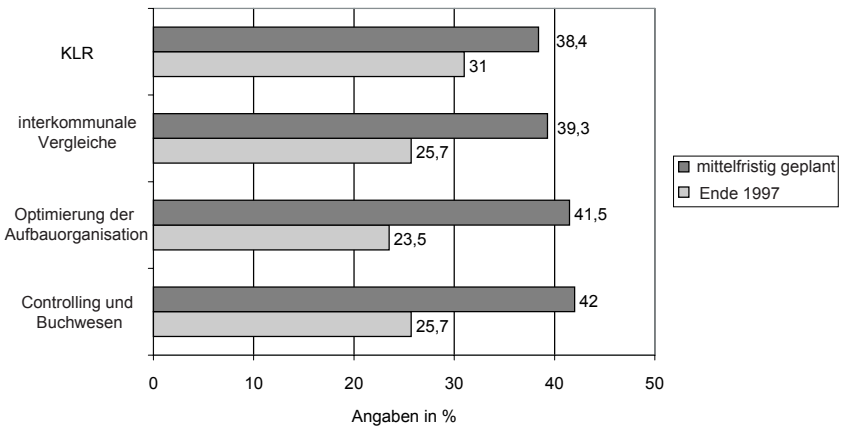
Abbildung 11: Anzahl der definierten Produkte

Die Beschreibung der Produkte dient verschiedenen outputorientierten Informationen, etwa zu Zielgruppen und zu operationalen Leistungszielen, aber auch zu Finanzzielen und anderen produktbezogenen Zwecken. Dabei fällt auf, daß ein großer Teil der Produkte erst partiell beschrieben wurde. Offensichtlich beginnen die Verwaltungen mit den Definitionen der Produkte häufig erst in Pilotprojekten. Am weitesten ist die relativ einfache Beschreibung der *Zielgruppe* fortgeschritten, die mit einem Produkt erreicht werden soll. Ende 1997 hatten dies bereits ein Drittel der Verwaltungen vollendet. *Mengen- und Qualitätsangaben* sind bei einem Fünftel bzw. einem Sechstel der Kommunen verwirklicht. *Kennzahlen* existieren in 16 % aller Fälle. Operationale *Leistungsziele* liegen bei 24 % und *Finanzziele* bei 15 % aller Produkte vor. Dabei orientieren sich die meisten Verwaltungen an bereits bestehenden Produktkatalogen, die an die Gegebenheiten vor Ort angepaßt werden. Am häufigsten greifen die Kommunen auf den Produktkatalog der KGSt und der Produktbörse Baden-Württemberg zurück. Dies ist auch vernünftig, da interkommunale Vergleiche Kennzahlen gleichen Inhalts erfordern.

[116] Dabei waren noch gar nicht alle Bereiche einbezogen. Das entscheidende Problem liegt darin, daß eine Beschreibung einzelner Tätigkeiten nicht mit der angestrebten Outputorientierung kompatibel ist. Derzeit umfaßt der Berliner Produktkatalog 1647 Produkte mit 432 Produktgruppen und 67 Produktbereichen. Siehe dazu *Weidmann* (1996, S. 51, S. 112) sowie den Bericht zum Neuen Berliner Verwaltungsmanagement o. V. (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln hat die Produktorientierung nach Ansicht der meisten Kommunen eher mittelfristig. Derzeit haben die Produktbeschreibungen am ehesten Konsequenzen für die Budgetierung, interkommunale Vergleiche, die KLR, das Controlling und die Optimierung der Aufbauorganisation (siehe Abbildung 12; vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 28 ff., S. 32 f.).



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 32).

Abbildung 12: Auswirkungen der Produktorientierung auf ...

Als *Ergebnis* kann man festhalten, daß die Produktbeschreibung erst in relativ wenigen Verwaltungen flächendeckend eingeführt wurde und statt dessen verstärkt auf Pilotprojekte gesetzt wird. Damit ist aber auch eine der entscheidenden Voraussetzungen für Outputorientierung bisher nur unzureichend erfüllt.

2. *Änderung der Führungs- und Organisationsstrukturen*

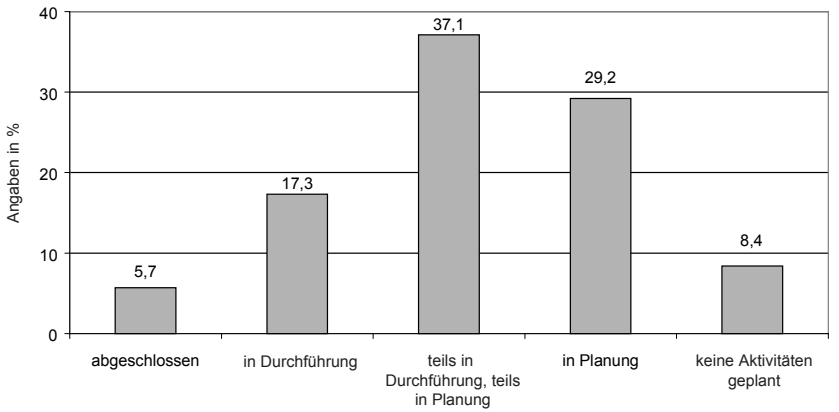
Mit der Änderung der Führungs- und Organisationsstruktur befinden sich die Verwaltungen mehrheitlich noch in der Planungsphase, z. T. im anfänglichen Durchführungsstadium. Immerhin setzt fast jede vierte Verwaltung die Reorganisation derzeit um oder hat sie bereits abgeschlossen (siehe Abbildung 13[117]).

Während die meisten anderen Maßnahmen häufig erst über Pilotprojekte erprobt werden, führen zahlreiche Verwaltungen Änderungen ihrer Organisation flächendeckend ein, vermutlich auch deshalb, weil dies kaum mit isolierten Einheiten durchgeführt werden kann (siehe Abbildung 14). Auffällig ist allerdings, daß ein Großteil der Verwaltung sich gegen eine Dezentralisierung in Personalfragen wehrt

[117] Zu den Erläuterungen der Abb. 13 und 14 vgl. *KGSt* (1998 b, S. 22, S. 46 f., S. 48 ff.).

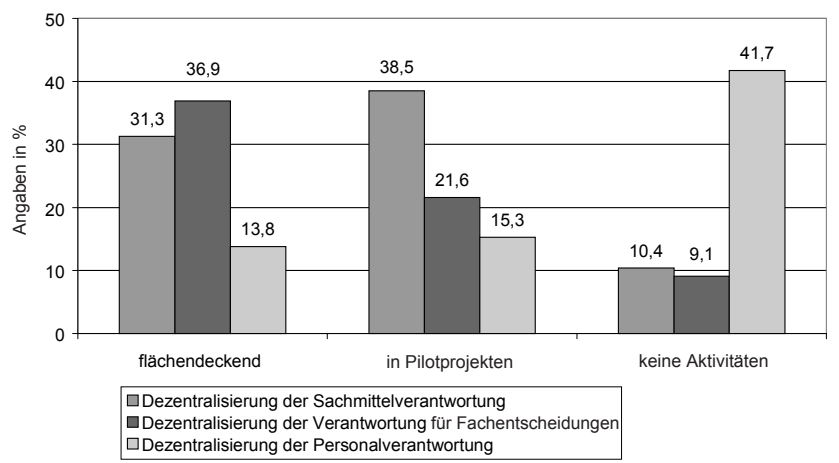
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und dies auch nicht als notwendig erachtet. Ähnliche Widerstände gibt es bei der Verringerung von Hierarchien durch Zusammenlegung von Dezernaten.



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 13: Reform der Führungs- und Organisationsstruktur



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 46).

Abbildung 14: Änderung der Führungs- und Organisationsstruktur

Wichtig für die Fachbereiche ist neben der Dezentralisierung der Verantwortung für Sachmittel auch die Einräumung des nötigen finanziellen Spielraums. Von den 159 Verwaltungen in der KGSt-Umfrage, welche die Verantwortung für Sachmittel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereits flächendeckend dezentralisiert haben, ist die Budgetierung erst in einem Viertel abgeschlossen und bei 53 in der Durchführung.

Den im NSM vorgesehenen Umbau der Querschnittsämter von steuernden Funktionen hin zu beratenden bzw. Servicetätigkeiten haben rund 19 % bereits abgeschlossen. Bis zum Jahr 2000 soll der Umbau bei ca. 40 % der Verwaltungen verwirklicht sein. Knapp die Hälfte der Verwaltungen plant in dieser Hinsicht allerdings keine Änderungen.

Die theoretisch angestrebte Neustrukturierung der Prozesse mit erheblichen Potentialen für die Einsparung von Ressourcen hat in der Praxis bisher noch kaum stattgefunden. Offensichtlich ist gerade hier das Konfliktpotential besonders groß, so daß erst wenige Verwaltungen mit einem Umbau der Strukturen begonnen haben und diesen erst in ihre kurz- und mittelfristige Planung einbeziehen.

Ergebnis: Im Gegensatz zur voranschreitenden Dezentralisierung von Fachfragen und Sachmitteln ist der Personalbereich bisher kaum dezentralisiert, da sich hier vor allem die politische und administrative Führungsebene Mitspracherechte sichern will. Die Organisationsplanung konzentriert sich derzeit auf den Umbau der Aufbauorganisation, also das Zusammenlegen von Abteilungen und Sachgebieten. Eine prozeßorientierte Neugestaltung der Organisation steht erst am Anfang.

3. Budgetierung

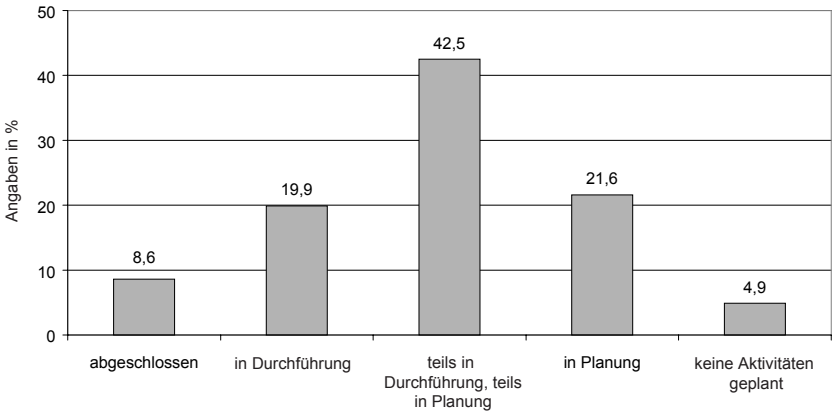
Die Dezentralisierung erfordert gleichzeitig eine Budgetierung, die nach der Difu-Spezialumfrage zu diesem Thema mehr als jede zweite Stadt bereits flächendekkend durchführt (vgl. *Frischmuth,* 1998, S. 218).

Die Abbildung 15, die auf der KGSt-Umfrage 1997 beruht, liefert dagegen einen deutlich anderen Eindruck. Danach hat nur knapp jede zehnte Kommune die Budgetierung abgeschlossen. Die Abweichungen könnte man wohl teilweise darauf zurückführen, daß sich die Grundgesamtheiten in den beiden Befragungen dadurch unterscheiden, daß in der Difu-Umfrage nur Städte angeschrieben wurden, hingegen in der KGSt-Umfrage auch Kreise und kleinere Gemeinden. Außerdem datiert die Difu-Umfrage ein Jahr später.

Möglicherweise bestehen auch Unterschiede in der Interpretation dessen, was unter Budgetierung zu verstehen ist. Darauf deuten die unterschiedlichen Ergebnisse bei der Antwort auf die Frage nach der Form der Budgetierung in den beiden Umfragen hin. Nach KGSt verwenden die Verwaltungen in gleichem Umfange vor allem Ausgabenbudgets (54 %) und Zuschuß-/Überschußbudgets (53 %)[118]. Die Abbildung 16 zeigt die Ergebnisse der Difu-Studie von 1998, die auf einen deutlich stärkeren Einsatz der Zuschußbudgets hinweisen.

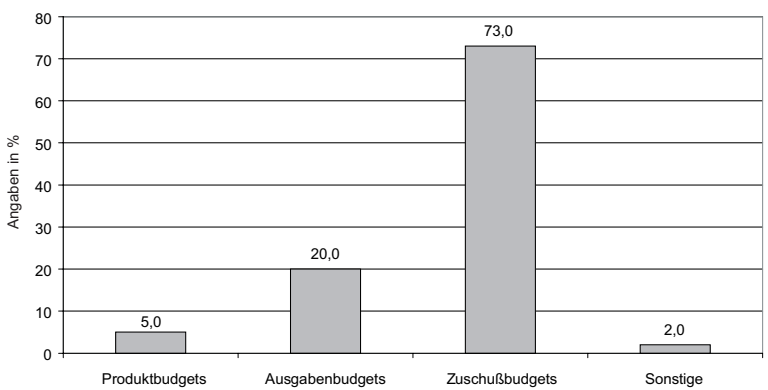
[118] Vgl. *KGSt* (1998 b, S. 33). Da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich die Werte auf über 100 %. Gleichzeitig wird deutlich, daß manche Kommunen gemischte Formen der Budgetierung einsetzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 15: Stand der Einführung der Budgetierung



Quelle: Eigene Abbildung nach *Frischmuth* (1998, S. 218).

Abbildung 16: Budgetformen

Unabhängig von diesen Abweichungen beziehen sich weniger als 10 % der budgetierenden Kommunen gemäß KGSt auf Kostenarten und -stellen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß richtig verstandene Kostenarten- und Kostenstellenbudgets eine KLR voraussetzen, während Ausgaben und Zuschuß-/Überschußbudgets auf Basis des traditionellen Haushaltsplans ermittelt werden können (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 33 f.). Daß hier inhaltliche Verständnisprobleme offensichtlich noch weit verbreitet sind, zeigt sich darin, daß von den auf Kostenstellen budgetie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renden Kommunen nur jede sechste Verwaltung über eine KLR verfügt und nur wenige Verwaltungen überhaupt erst an einem Aufbau arbeiten. Insofern müssen die Antworten zu diesem Feld deutlich relativiert werden. Im übrigen überwiegt bei der Budgetierung der Verwaltungshaushalt, ausgenommen bei Städten ab 500.000 Einwohnern, die zu 80 % sowohl den Verwaltungshaushalt als auch den Vermögenshaushalt budgetieren (vgl. *Frischmuth,* 1998, S. 219).

In jedem Falle zeigen diese Ergebnisse wie auch der verschwindend geringe Anteil der Produktbudgets in beiden Umfragen, daß das eigentliche Ziel des NSM, die Outputorientierung, in der Praxis noch nicht umgesetzt wurde, d. h. es dominieren noch eindeutig Varianten der Inputbudgetierung.

Hinsichtlich der Budgetbereiche hat meist noch keine tiefergehende Reorganisation stattgefunden. Nach der KGSt-Umfrage bilden die klassischen Ämter die Hälfte aller Budgetbereiche, ein gutes Viertel richtet sich auf neu gebildete Fachbereiche, 16 % beziehen sich auf die Dezernate und Referate. Auch hier weicht die Difu-Umfrage von der KGSt-Umfrage ab. So dominieren in der Difu-Umfrage die Dezernate in den Budgetbereichen vor den Ämtern.

Berichte zur Verwaltungsreform weisen häufig auf die neu eingeführte Dekkungsfähigkeit von Teilbudgets hin. Die KGSt-Umfrage zeigt allerdings, daß bei mehr als 85 % der Verwaltungen lediglich die Sachausgaben gegenseitig deckungsfähig sind. Immerhin gibt es bei fast jeder vierten Verwaltung eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der Personal- und der Sachausgaben. Etwas mehr als 10 % weisen einen gegenseitig deckungsfähigen Vermögens- und Verwaltungshaushalt aus (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 35).

Die Difu-Umfrage differenziert in diesem Zusammenhang nach der generellen gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Ausgaben (50 %), der zusätzlichen Bildung von Deckungsringen innerhalb der Budgets (45 %), der Zusammenfassung kleinerer Haushaltsansätze (35 %) und der prinzipiellen Zulässigkeit unechter Deckungsfähigkeit[119] innerhalb des Budgets (34 %; vgl. *Frischmuth,* 1998, S. 219).

Im Zuge der Budgetierung wird meist intensiv diskutiert, was im Falle von Budgetabweichungen geschieht. Nach der *KGSt*-Umfrage (1998 b, S. 36) dürfen die Fachbereiche in immerhin fast jeder fünften Verwaltung bei Budgetunterschreitungen den „erwirtschafteten" Betrag vollständig in das folgende Haushaltsjahr übertragen. Die Difu-Umfrage kommt hier sogar zu einem Wert von 40 % (vgl. *Frischmuth,* 1998, S. 220)! Bei 17 % (KGSt) werden die Mehreinnahmen wie bisher den Fachbereichen vollständig entzogen. Häufig (KGSt: 62 %; Difu: 45 %) liegt jedoch ein Mischsystem vor, bei dem ein bestimmter Anteil der Mehreinnahmen den Fachbereichen zusteht. Vor allem bei etablierten Abführungen von sog. „Effizienzdivi-

[119] Unter „unechter Deckungsfähigkeit" versteht man die Möglichkeit, durch Haushaltsvermerk Mehreinnahmen bei Entgelten für bestimmte Leistungen für Mehrausgaben zur Erbringung dieser Leistungen verwenden zu können. Dabei wird nicht das Haushaltssoll selbst erhöht, sondern lediglich eine Ausgabeermächtigung erteilt. Vgl. § 16 und 17 der GemHVO.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denden“ der Fachbereiche ist hinter diesen Reformbestrebungen eher die prekäre Haushaltssituation als die Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Akteure zu vermuten. So kann nach der *KGSt*-Umfrage (1998 b, S. 36) nur jede dritte Verwaltung generell Budgetrücklagen bilden.

Das Difu hat in diesem Zusammenhang auch nach Sanktionen gefragt. Danach wird bei Budgetabweichungen verstärkt die Leistung des Managements überprüft (ca. 39 % bei Überschreitung und ca. 48 % bei Unterschreitung des Budgets). So können z. B. in Reine Mehreinnahmen zu 70 % in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden, wenn sie managementbedingt sind; falls zusätzliche Einnahmen nicht durch das Management verursacht wurden, gehen sie in den Gesamthaushalt ein; entstehen Defizite, für die das Mangagement verantwortlich gemacht werden kann, müssen diese im Folgejahr wieder ausgeglichen werden.

Gerade mit der *Budgetierung* verknüpfen die Kommunen in der Regel erhebliche Erwartungen, die gemäß der Difu-Umfrage tatsächlich in einer großen Mehrheit der Städte erfüllt werden. Lediglich 8 % gaben an, daß sich ihre Hoffnungen nicht bestätigt haben. Als Erfolg wird von 90 % der budgetierenden Städte das erhöhte Kostenbewußtsein gewertet, von ca. 80 % die Stärkung der Ressourcenkompetenz der Fachbereiche sowie die erreichten Einsparungen bei den Sachkosten hervorgehoben. Dazu kommen gesunkene Personalkosten und eine gestiegene Motivation. Fast 60 % nennen die Erwirtschaftung zusätzlicher Einnahmen als besonderen Erfolg[120].

Als ein Beispiel mag die Stadt *Nürnberg* dienen, in der im ersten Jahr (1999) der flächendeckenden Budgetierung für 65 Dienststellen 22 Mio. DM eingespart wurden. Als Gründe wurden vor allem hervorgehoben: freiwillig vorübergehend nicht besetzte Mitarbeiterstellen, vorsichtige Bewirtschaftung in Form von zögerlicher Freigabe der Mittel durch die Leiter der Dienststellen sowie effizienteres Gebäude- und Energiemanagement. Auswirkungen auf die Qualität der Versorgung mit kommunalen Gütern sind allerdings nicht bekannt[121].

Nur zu einem Teil erfüllt hat sich die Erwartung, die *Stadträte* würden ihren Einfluß auf den Ablauf des Verwaltungshandelns einschränken und sich auf die strategische Steuerung der Produkte und Leistungen konzentrieren. Nur 20 % der budgetierenden Städte geben an, daß der Stadtrat sich aus der operativen Steuerung zurückgezogen hat (vgl. *Frischmuth,* 1998, S. 220).

Ergebnis: Zahlreiche Verwaltungen haben die Budgetierung bereits flächendekkend eingeführt, jedoch beziehen sich die Budgets immer noch auf alte organisatorische Strukturen. Zudem ist die Budgetierung im wesentlichen inputbezogen. Gegenseitige Deckungsfähigkeit wurde in großem Umfange für Sachausgaben, weit weniger für Personalausgaben eingeführt. Fallen Effizienzgewinne durch Unterschreitung des Budgets an, ist eine Übertragung in das nächste Haushaltsjahr meist

[120] Zu Sanktionen und Erwartungen vgl. *Frischmuth* (1998, S. 220).

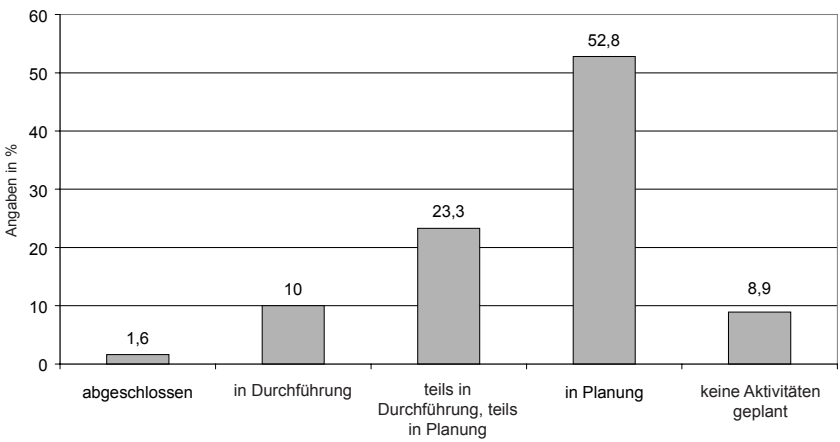
[121] Gemäß Berichten der „Nürnberger Nachrichten“ vom 17. und 18.2. sowie 8.3.2000.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur teilweise, in jeder sechsten Verwaltung gar nicht möglich. Die Anforderungen an die Implementierung von Anreizsystemen im Zuge der Dezentralisierung werden somit noch nicht konsequent konzipiert und umgesetzt. Auch wenn die Budgetierung damit nur selten den Kriterien des NSM genügt, werden die Erwartungen schon jetzt weitgehend erfüllt, insbesondere was die Einsparungen und das gestiegene Kostenbewußtsein anlangt.

4. Verwaltungscontrolling

Trotz seiner zentralen Bedeutung hat die Einführung des Controlling gegenwärtig einen geringen Stellenwert, auch wenn die Mehrheit der Verwaltungen mittelfristig seinen Aufbau plant (siehe Abbildung 17).



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 17: Einführung des Controlling

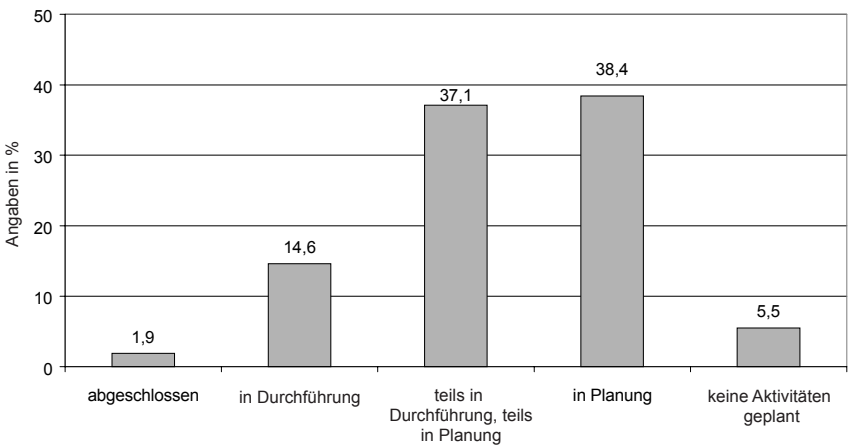
Nach der KGSt-Umfrage soll das Controlling in ca. 60 % der Verwaltungen die Leitung beim Planen zukünftiger Entwicklungen unterstützen. Das Ziel der Einführung einer produktorientierten Steuerung für dezentrale und zentrale Entscheider gab mehr als jede zweite Kommune an. Als weitere Aufgaben des Controlling wurden eine kontinuierliche Kosten-Berichterstattung (47 %) und der Aufbau eines Berichtswesens für Rat/Kreistag (46 %) genannt. Kritisch ist anzumerken, daß das Controlling in den wenigsten Fällen durch IT-Anwendungen unterstützt wird und ein umfassendes Controlling-Konzept selten vorhanden ist (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 43 f.)[122].

[122] Eine der Ausnahmen bildet z. B. die Verwaltung der Stadt *Karlsruhe*, die das Controlling in verschiedene funktionale Unterbereiche aufteilt. Siehe dazu den unveröffentlichten Erfahrungsbericht der Stadt Karlsruhe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. *Kosten- und Leistungsrechnung*

Nach den Umfragen des DSt haben die Städte zunehmend eine KLR eingeführt, wenn auch erst jede zehnte Kommune dieses Instrument nutzt. Immerhin bauen vier von fünf Städten eine KLR auf oder planen sie (vgl. *Grömig/Gruner,* 1998, S. 583). Die 1997er Umfrage der KGSt liefert vergleichbare Ergebnisse (siehe Abbildung 18), wenn man berücksichtigt, daß diese etwa ein Jahr vor der Umfrage des DSt durchgeführt wurde.



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 18: Stand der Einführung der KLR

Allerdings bezieht sich die KLR in den wenigsten Fällen direkt auf Produkte ohne eine Kostenträgerrechnung[123]. Ohne produktspezifische Kennzahlen, die die Kostenrechnung liefern müßte, ist damit bisher aber auch keine outputorientierte Steuerung möglich.

Nach wie vor erhält die KLR ihre Informationen weit überwiegend aus der kameralistischen Rechnungslegung. So wird die Doppik 1997 nur in 0,5 % der befragten Kommunen flächendeckend eingesetzt, und nur jede zehnte Verwaltung sammelt Erfahrungen dazu in Pilotprojekten. Vier von fünf Kommunen streben zu dieser Zeit keine doppelte Buchführung an. Zurückzuführen ist dies wohl auch auf die damalige rechtliche Situation, die die Verwaltungen zur kameralistischen Buchführung verpflichtete. Immerhin scheinen einige weitblickende Kommunen ihre Software anzupassen, da jede sechste eine Software mit der Möglichkeit zur doppischen Bu-

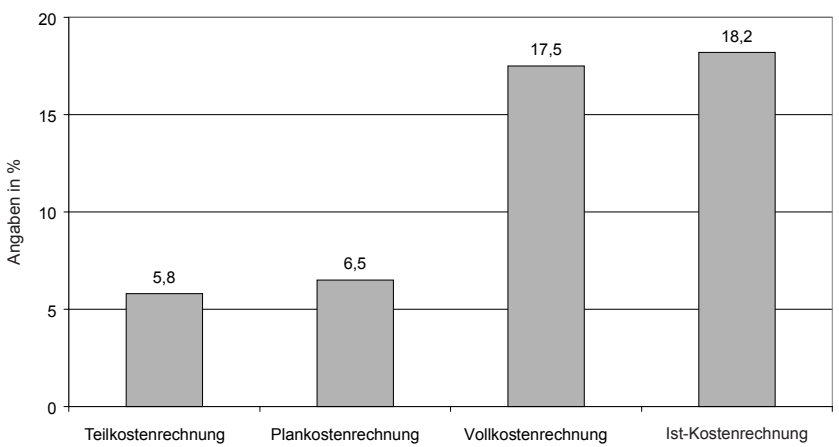
[123] Dies wäre auch sehr überraschend, da die Voraussetzung für eine Kostenträgerrechnung die Definition von Produkten bzw. Kostenträgern ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chung anwendet. Knapp 40 % verwenden allerdings noch eine Software für ein rein kameralistisches Finanzwesen (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 37 ff., S. 42).

Grundsätzlich bestätigt werden diese Ergebnisse der KGSt-Umfrage durch den DSt, der für 1998 angibt, daß 4 % aller an der Umfrage beteiligten Städte über ein doppisches Buchungssystem verfügen (vgl. *Grömig/Gruner,* 1998, S. 583). Zwei Jahre vorher fand sich hier noch keine einzige Stadt. Und auch jene Städte, die doppisch buchen, wie etwa Passau und Wiesloch, führen diese Rechnungslegung parallel zur Kameralistik (mit entsprechendem Mehraufwand).

Über die Ausgestaltung der KLR sind sich die Kommunen offensichtlich noch im Unklaren. So konnten in der KGSt-Umfrage bis zu 80 % zu einzelnen Formen der Ausgestaltung keine Angaben machen. Die Anstrengungen werden von den Verwaltungen hauptsächlich auf die Vollkosten- und die Ist-Kostenrechnung gerichtet (siehe Abbildung 19). Die Teilkosten- und Plankostenrechnung sind in einem geringeren Ausmaß verwirklicht. Im übrigen werden auch eine Reihe weiterer Elemente der KLR genannt.



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 39)[124].

Abbildung 19: Ausgestaltung der KLR

Jede fünfte angeschriebene Verwaltung nutzt die interne Leistungsverrechnung. Allerdings verstehen darunter die meisten der 120 Verwaltungen, die dazu Angaben machen, fälschlicherweise eine interne Verrechnung in den einzelnen Unterabschnitten des Haushalts. Als Voraussetzung müßte nämlich eine KLR auf der Basis

[124] Ergebnisse zu weiteren Kostenrechnungssystemen und -konzepten sowie zum Ansatz kalkulatorischer Kostenbestandteile haben wir in diese Abbildung nicht integriert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Produkten vorliegen, über die aber erst etwas mehr als ein Viertel der betroffenen Verwaltungen verfügen. Bei 52 weiteren Verwaltungen ist diese im Aufbau (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 39 f.).

Ergebnis: Die KLR wird derzeit auf breiter Basis aufgebaut, jedoch spielt dabei die doppische Verbuchung bis 1998 praktisch keine Rolle. Zurückzuführen ist dies vor allem darauf, daß die doppische Rechnungslegung nur als Ergänzung zur Kameralistik genutzt werden konnte und damit eine Doppelbelastung entsteht. Bis zum Jahr 2000 soll laut Planung bereits deutlich mehr als die Hälfte der Verwaltungen die KLR auf Produktbasis ausrichten. Über die Ausgestaltung herrscht jedoch noch Unklarheit. Die interne Leistungsverrechnung wird von den meisten Verwaltungen falsch interpretiert. So geben viele Verwaltungen an, sie hätten diese umgesetzt, obwohl die Voraussetzungen dafür in den seltensten Fällen erfüllt sind.

6. Wettbewerbsstrukturen

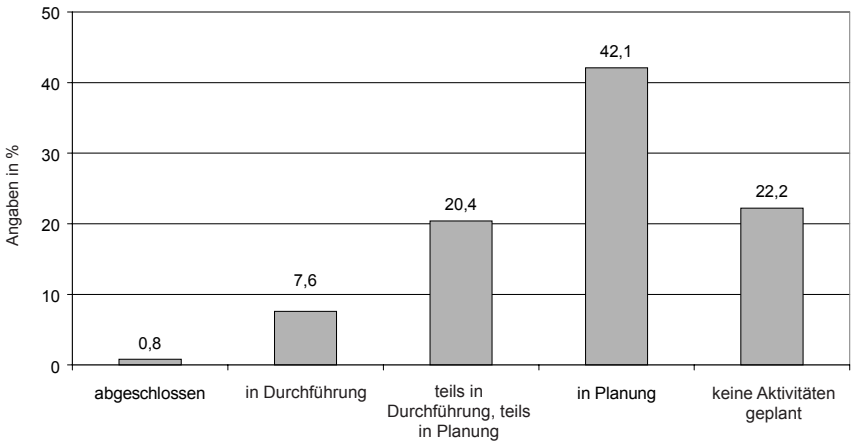
Die Publikationen zum NSM stellen durchweg heraus, daß der Aufbau von Wettbewerbsstrukturen ein wichtiger und integrierter Bestandteil einer Verwaltungsreform sein sollte, um Benchmarking-Prozesse voranzutreiben, die Motivation zu erhöhen und letztlich die Kosten zu senken. Da tatsächlicher Wettbewerb nur in wenigen Teilbereichen vorgesehen und denkbar scheint, handelt es sich bei den einzusetzenden Instrumenten i. d. R. nur um Maßnahmen zur Simulierung von wettbewerbsähnlichen Strukturen, bzw. um Vorstufen zu echtem Wettbewerb. Dennoch sind auch hier die Verwaltungen im allgemeinen noch nicht weit vorangekommen, wie die Abbildung 20 zum Stand der Umsetzung von Wettbewerbselementen nach der KGSt-Befragung zeigt.

Differenziert man die Betrachtungsebene, so fällt auf, daß die Verwaltungen die Möglichkeit des interkommunalen Vergleichs intensiv wahrnehmen, jedoch intrakommunale Vergleiche in wesentlich geringerem Maße nutzen (siehe Abbildung 21).

Die interne Leistungsverrechnung könnte Kostentransparenz auch im Vergleich zu externen Anbietern ermöglichen, um auf dieser Grundlage über Eigenerstellung oder Fremdbezug zu entscheiden. Jede vierte Verwaltung gibt 1997 dazu an, sie hätte die Produktkosten mit denen externer Anbieter verglichen. Mittelfristig plant dies etwas mehr als die Hälfte der Verwaltungen (vgl. *KGSt,* 1998 b, S. 52 ff.). Unklar bleibt vor dem Hintergrund unserer Ausführungen zum Stand der KLR indes, auf welcher Basis die Kommunen diese Kostenvergleiche aufgestellt haben.

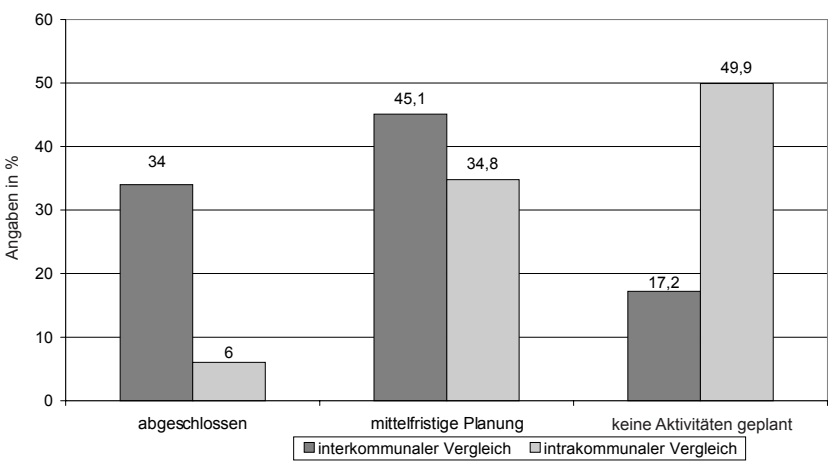
In diesem Zusammenhang ist interessant, daß ein Drittel der Verwaltungen bis Ende 1997 Dienstleistungen an externe Anbieter delegiert hat. Gleichzeitig will jede vierte Kommune diese Möglichkeit jedoch nicht nutzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 22).

Abbildung 20: Einführung von Wettbewerbsstrukturen



Quelle: *KGSt* (1998 b, S. 53).

Abbildung 21: Wettbewerbsfördernde Elemente

Ergebnis: Die Einführung von Wettbewerbselementen steht zwar erst am Anfang und wird vorerst vor allem in Pilotprojekten erprobt, wird aber in Zukunft wohl ein deutlich größeres Gewicht erhalten. I. d. R. handelt es sich dabei indes eher um Vorstufen von Wettbewerb als um tatsächliche Konkurrenz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Einige Anmerkungen zu den Neuen Bundesländern

Die Ausgangslage in den Neuen Bundesländern nach der politischen Wende bot einerseits die Chance zu einem grundlegenden Neuanfang, der sich an den vorgegebenen Strukturen einer Verwaltungsreform hätte orientieren können, war andererseits aber geprägt von einer Vielzahl von zusätzlichen Erschwernissen als Folge der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umbrüche. In einem verwaltungshistorisch einmaligen Kraftakt wurden die dominierenden zentralen Strukturen dezentralisiert, verschiedene staatliche Einrichtungen aufgelöst, Zuständigkeiten verlagert, Gebietsreformen durchgeführt, Personal abgebaut und schließlich auch das bis dahin vorherrschende westliche Modell der Kommunalverwaltung unreflektiert und kritiklos übertragen.

Angesichts dieser schwierigen Anfangsumstände ist es einerseits erstaunlich, daß sich die Kommunen in den Neuen Bundesländern den Verwaltungsreformen in einem beachtlichen Umfange angeschlossen haben, andererseits verständlich, da angesichts der personell überbesetzten Verwaltungen und der z. T. prekären Finanzlage der Druck zu einer Modernisierung erheblich war. Geholfen haben dabei ein flexibler und pragmatischer Umgang mit dem Verwaltungs- und Kommunalrecht; erschwert wurden die Fortschritte vor allem durch die problematischen psychologischen Faktoren, die neben den schwachen Strukturen im Personalmanagement insbesondere durch den Personalabbau im Zuge der Reformen verstärkt wurden.

Nach den Umfragen des DSt[125] zeigen sich in den Alten und Neuen Bundesländern einige *vergleichbare Phänomene*. Dazu gehören die *Gründe* für eine Modernisierung (etwa Finanzkrise, Verwaltungsstrukturen), deren *Ziele* (z. B. Effizienzerhöhung, finanzieller Handlungsspielraum) und deren *Schwerpunkte* (KLR, Organisations- und Personalentwicklung). Dabei sind die Reformmaßnahmen in den Alten Bundesländern schon weiter vorangeschritten. So gibt es im Osten kaum Maßnahmen, die bereits abgeschlossen sind.

Unterschiede finden sich vor allem in den *Methoden*. Während die Städte in den westlichen Bundesländern Budgetierung, Controlling, dezentrale Ressourcenverantwortung und die KLR an den ersten Stellen ihrer Planungen nennen, geht es in den Neuen Bundesländern vor allem um die Optimierung der Verwaltungsabläufe, die KLR und die Aufgabenkritik.

IV. Typische Fehler in der Umsetzung

Die ausgewerteten Erfahrungsberichte der Städte bilden keine verläßliche Grundlage zur Analyse von Umsetzungsfehlern, da sie verständlicherweise eher auf die „Erfolge“ eingehen als Mißerfolge und deren Ursachen zu durchleuchten. Gerade hier macht sich das Fehlen einer wissenschaftlich fundierten empirischen Beglei-

[125] Zu den Details siehe *Grömig/Gruner* (1998, S. 581 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung der Reformen besonders bemerkbar. So können typische Fehler in der Umsetzung nur anhand von Gesprächen, Fallbeispielen und einigen Publikationen[126] identifiziert werden.

Wenn wir im folgenden dennoch einige *kritische Befunde* eher stichpunktartig nennen, so zeigt dies einerseits, daß die Vorgaben des NSM nicht klar genug sind, daß aber andererseits das Vermeiden solcher Fehler die Erfolgswahrscheinlichkeit von Reformen verbessert. Gleichzeitig stehen die Aussagen unter verschiedenen *Vorbehalten*:

– Sie können keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.
– Sie müßten differenziert analysiert und gewichtet werden.
– Sie müßten in die Rahmenbedingungen eingebettet werden: Was sich in einer Kommune als Umsetzungsfehler erweist, hat in einer anderen evtl. keine negativen Auswirkungen.
– Die Dosierung von Maßnahmen ist nicht erkennbar; ein Zuviel kann genauso problematisch wirken wie ein Zuwenig.
– Der Veränderungsdruck kann sich etwa auf den Reformkonsens auswirken, wird aber nicht berücksichtigt.
– „Harte“ und „weiche“ Faktoren hängen häufig unmittelbar zusammen und sind nur schwer zu trennen.

Die folgende Auflistung kann deshalb nur erste Anhaltspunkte für *typische Umsetzungsprobleme* geben:

Gesamtprojekt:

– unzureichende Analyse der Ausgangssituation und unreflektierte Übernahme von Konzepten,
– ungeeignetes Projektmanagement, d. h. nicht ausreichende oder unrealistische Planung des Gesamtprojekts: z. B. fehlende Zwischenschritte, unzureichende Nutzung von externem Sachverstand, falsch gewählte Pilotprojekte, zu wenig vernetzte Instrumente, keine Berichtspflichten, zu knappe Zeitvorgaben,
– unzureichende Kapazitäten und Ressourcen für die Reform,
– zu geringes Einbeziehen von Politik und Bürgerschaft,
– zu schwache Förderung von Promotoren.

Prozeß, Instrumente und Ablauf:

– zu hohe Erwartungen geweckt und zu viel gleichzeitig geplant mit zwangsläufigen Rückschlägen,

[126] Dazu etwa *Klages* (1995), *Richter* (1996), *Reichard* (1997, S. 66 f.) sowie Erfahrungen der KGSt-Referenten und -Berater.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- ungeeignete Schrittfolge der NSM-Elemente,
- zunächst nur Einführung und Perfektionierung von „harten“ BWL-Instrumenten wie Produktbeschreibung, Budgetierung, Kostenrechnung ohne Änderung der Organisationsprozesse und Strukturen,
- Vernachlässigung von outputorientierten Instrumenten,
- einseitige Orientierung der Instrumente an Effizienz unter Vernachlässigung der Qualität,
- unzweckmäßige Ausbreitungsstrategie, z. B. zu langes Verharren in z. T. wenig geeigneten Pilotprojekten und Nichtberücksichtigung von gegenseitigen Einflüssen der eingesetzten Instrumente,
- unkritische Übertragung der Instrumente ohne Rücksichtnahme auf örtliche Verhältnisse,
- Nichteinhaltung und laufende Änderung von Projektplänen,
- unzureichende Diskussion von Erfolgen und Mißerfolgen; es werden keine Konsequenzen gezogen,
- zögerliche und zentralistische Abarbeitung der Reformschritte.

Innere Struktur und Mitarbeiter:

- Interessen der Beteiligten zu wenig berücksichtigt oder zu viel Rücksichtnahme auf Strukturen,
- ungenügende Freistellung von Mitarbeitern für Reformvorhaben,
- vorzeitige Diskussion einer veränderten Organisationsstruktur ohne klare Ziele,
- Ämter zu wenig in den Reformprozeß eingebunden,
- Personalräte nicht genügend eingebunden,
- Informationen der Mitarbeiter und deren Einbindung in den Reformprozeß unzureichend,
- Förderung der Qualifikation und Umschulung der Mitarbeiter zu wenig beachtet, unzureichendes Personalmanagement,
- zu geringe Berücksichtigung von Ängsten von vermeintlichen Reform-Verlierern vor Änderungen,
- hinhaltender Widerstand der mittleren Führungsschicht, die sich durch eine Reform besonders bedroht fühlt,
- zu geringe Änderungsanreize und Reformarbeit neben der üblichen Arbeitszeit.

Politische Ebene und Rahmenbedingungen:

- zu späte und unzureichende Einbindung der Politik,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– ungenügende Klärung des veränderten Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung und daraus folgender Widerstand der Politik wegen befürchteter Machtverluste,
– Rolle der Politik im Reformprozeß selbst nicht definiert und vereinbart,
– politische, rechtliche und strukturelle Einschränkungen zu wenig beachtet,
– Aufsichtsbehörden zu wenig integriert,
– unzureichende Rolle von Bund und Ländern im Modernisierungsprozeß.

Reformpsychologie:

– fehlende Förderung eines entsprechenden „Reformklimas“,
– Vorrang des Reform*konzepts* vor geeigneter Änderungs*strategie*,
– Rollenkonflikte, sozialpsychologische, gruppendynamische und verwaltungskulturelle Prozesse zu wenig beachtet,
– Ängste aller Beteiligten vor Veränderungen mit unklaren Folgen und entsprechende Widerstände (Unterlaufen der Reformbemühungen) nicht in Rechnung gestellt,
– Nutzen und Vorteile zu wenig thematisiert,
– Fehlertoleranzen nicht formuliert,
– Gegensatz zwischen Rationalität der Reform und Emotionalität der Akteure generell nicht berücksichtigt,
– ungenügende Klärung der Zusammenhänge zwischen Haushaltskonsolidierung und Reformen: Das führt zu dem Paradoxon, daß zwar Reformen überhaupt erst durch Konsolidierungsdruck ausgelöst werden und Effizienz fördern sollen, gleichzeitig Einsparungen von den Betroffenen aber als Drohpotential empfunden werden.

Zu dieser Liste ist anzumerken, daß die Umsetzungsfehler im Einzelfall natürlich nicht so gehäuft auftreten, sondern in den Reformkommunen ganz unterschiedlich und in abweichender Intensität anzutreffen sind. Häufig sind sie Folge eines gewissen Reformaktionismus, der mit Qualitätseinbußen verbunden ist, die zudem kaum evaluiert werden, da sie gleichsam „tabuisiert“ werden (vgl. *Reichard,* 1997, S. 67). Das entscheidende Problem ist, daß kumulative Fehler und Rückschläge die Reformbemühungen möglicherweise so weit bremsen, daß sie zu scheitern drohen. Kritische Beobachter befürchten deshalb, daß allein aufgrund der unzureichenden Implementation bis zu 80 % der gegenwärtigen Reformen abgebrochen werden[127].

Umso wichtiger ist es, Bedingungen zu identifizieren, die die Erfolgsaussichten des Umsetzungsprozesses verbessern.

[127] Dazu etwa *Klages* (1995, S. 7); *Richter* (1996, S. 35).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Erfolgsfaktoren für die praktische Umsetzung

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß es keinen „Königsweg“ der Verwaltungsreform gibt, da die Kommunen hinsichtlich ihrer Struktur und ihrer Rahmenbedingungen zu unterschiedlich sind. In dem schrittweisen Vorgehen sind deshalb angepaßt an die örtlichen Gegebenheiten der jeweilige Ausgangszustand zu analysieren, Zwischenziele zu definieren, Spielregeln, Instrumente und Aufgaben der Akteure festzulegen, der jeweils erreichte Zwischenstand über eine Erfolgskontrolle zu prüfen, neue Ziele zu beschreiben und so fort. Potentielle Konfliktlagen müssen dabei möglichst frühzeitig identifiziert und Lösungsstrategien entwickelt werden.

Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die Innovationsforschung für Organisationen, die auch für die „Umsetzungslücke“ des NSM Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Implementation liefern kann[128]. Danach besteht ein Innovationsprozeß faktisch aus zwei Prozessen, einem, der zur Verbesserung von Produktivität und Service führt, und einem überlagernden, der die Implementierung durch das bürokratische Selbstinteresse und die Mikropolitik betrifft und damit entscheidend für die Umsetzung ist. Aus der vergleichenden Auswertung von Fallstudien über organisatorische Innovationsprozesse können dann Empfehlungen abgeleitet werden.

Die folgenden *begünstigenden Faktoren* können *allgemein* identifiziert werden:

- positives Innovationsklima,
- klare Strategien,
- geeignete Referenzmodelle,
- kompetentes Änderungsmanagement,
- rasche Diffusion von Innovationen,
- breite Innovationskorridore.

Konkretisiert man die Erfolgsfaktoren, so sind *harte* und *weiche Bedingungen* zu unterscheiden und gleichermaßen zu berücksichtigen. Sie leiten sich zum größten Teil unmittelbar aus den (zu vermeidenden) Umsetzungsfehlern ab, so daß wir uns in den folgenden Punkten kurz fassen und auf wesentliche Aspekte beschränken können.

Zu den *harten Bedingungen* gehören:

- ein schlüssiges, transparentes Gesamtkonzept unter Berücksichtigung der Ausgangslage und integrierte Gesamtlösungen mit klaren Spielregeln anstelle von isolierten Insellösungen (keine „Reformnischen“),
- frühzeitige Einbindung der Politik in den Reformprozeß in Verbindung mit der Schlüsselrolle der Verwaltungsleitung unter Berücksichtigung der inneren Struktur,

[128] Differenzierte Aussagen hierzu finden sich in *Lenk* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– ein klares, gut geplantes Projektmanagement mit einer durchsetzungsfähigen Änderungsstrategie für die Organisationsentwicklung anhand von erreichbaren Zielen und realistischen Zeitplänen,
– Einsatz von verantwortlichen Amtsleitern (besser als Stabsstellen),
– Einbeziehen des Personalrats, der Mitarbeiter und deren Freistellung für Reformarbeiten,
– Trennung von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform.
– Entscheidend ist schließlich, daß die Elemente der Reform aufeinander aufbauen, d. h. daß zunächst jene Reformschritte vorgezogen werden, die als Voraussetzung für die folgenden Stufen dienen. So ist etwa die Produktdefinition eine grundlegende Bedingung für outputorientierte Budgetierung.

Zu den *weichen Bedingungen* gehören:

– positives Reformklima mit Abbau von Ängsten und Vorurteilen aller Beteiligten,
– Förderung der „intrinsischen Motivation" der Mitarbeiter,
– Übertragung von Verantwortung auf allen Ebenen mit klaren Leistungsanreizen,
– glaubwürdiger Schutz vor Entlassungen,
– Schaffen von Vertrauen über möglichst frühzeitigen und ständigen Informationsfluß.

Alles in allem muß das Reformkonzept in Änderungsstrategien eingebettet werden, die für den langfristigen Erfolg ausschlaggebend sind.

VI. Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Umfragen belegen, daß der Prozeß der Modernisierung in vollem Gange ist und fast alle Kommunen erfaßt hat. Gleichzeitig zeigen sie, daß die eigentlichen Ziele des NSM und deren Effizienzpotentiale bisher nur ansatzweise erreicht sind und die Umsetzung einzelner Elemente recht unterschiedlich vorangeschritten ist, wobei größere Städte im Durchschnitt weiter sind. Dabei lassen die Umfrageergebnisse nur eingeschränkte Aussagen über den tatsächlichen Stand der Umsetzung und Realisierung des NSM zu, da es sich um Selbstaussagen handelt, die Antworten größere Spielräume zulassen und interpretationsbedürftig sind sowie die Kommunen recht unterschiedliche Wege beschreiten.

Dennoch lassen sich einige *Trends* erkennen:

– Die Reformen haben generell an Breite und Tiefe gewonnen. Von den Städten beteiligen sich inzwischen rund 90 % mit konkreten Maßnahmen. Je kleiner die Kommunen sind, desto geringer wird der Anteil.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Auch die Neuen Bundesländer haben sich der Verwaltungsreform in einem beachtlichen Umfange angeschlossen, wenn auch der Einsatz der Instrumente in den Alten Bundesländern etwas weiter vorangeschritten ist.
- Hauptgründe für die Reformen sind die Finanzkrise, die unzulänglichen Verwaltungsstrukturen und die unzureichende Transparenz des Verwaltungshandelns.
- Als vorrangige Ziele des Reformprozesses werden die Erhöhung von Effizienz und Effektivität, die Erweiterung der finanziellen Spielräume sowie die bessere Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Bürger herausgestellt.
- Als wichtigste Methoden werden die KLR, Budgetierung, Optimierung der Verwaltungsabläufe, Controlling und Berichtswesen sowie dezentrale Ressourcenverantwortung genannt, auch wenn sich der Einsatz dieser Methoden zum Teil erst im Planungsstand befindet.
- Einige Indizien deuten darauf hin, daß die Outputorientierung erst am Anfang steht:
  - Die Produktdefinition ist erst für wenige Bereiche abgeschlossen und umgesetzt.
  - Die Budgetierung ist zwar weit vorangeschritten, allerdings nicht über outputbezogene Produktbudgets, so daß outputorientierte Steuerung nicht möglich ist.
  - Das Controlling befindet sich weitgehend noch im Planungsstadium.
  - Die KLR besitzt zwar hohe Priorität, ist aber häufig erst im Aufbau begriffen; die Doppik spielt noch keine Rolle.
- Die Reorganisation konzentriert sich mehr auf die Zusammenlegung von Verantwortungsbereichen und weniger auf die Neustrukturierung von Prozessen.
- Die Dezentralisierung bezieht sich vor allem auf die Sachmittel, weniger auf die Personalverantwortung.
- Obwohl die Bedeutung der Einbindung von Politik und Personal in die Reformbemühungen intensiv thematisiert wird, findet sie nur unzureichend statt. So haben auch die Vorbehalte von Politik und Beschäftigten zugenommen.
- Wettbewerbselemente sind noch wenig integriert.
- Als Haupthindernisse werden nach wie vor die starren gesetzlichen Rahmenbedingungen hervorgehoben. Dazu wird vor allem die Vermischung von Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung betont (wenn auch diese verwaltungsinterne Sicht nicht unproblematisch scheint – s. o.).
- Die Erwartungen hinsichtlich der Einführung der Budgetierung haben sich trotz der Inputorientierung weitgehend erfüllt. Allerdings wird der Zeithorizont für einen erfolgreichen Abschluß der Reformen insgesamt inzwischen pessimistischer beurteilt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Besonders schwer wiegen die Reformdefizite bei jenen Elementen, die durch ihre mangelnde Umsetzung die Einführung weiterer Reformbausteine behindern. So blockiert der unbefriedigende Fortgang der Definition und Beschreibung von Produkten zunehmend die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen wie das Controlling oder die KLR. Aber auch das Kontraktmanagement und Maßnahmen zur prozeßorientierten Reorganisation benötigen für ihre optimale Ausrichtung definierte Produkte.

Daß die Reformen trotz ihrer generellen Akzeptanz länger dauern und schwieriger sind als in der Anfangseuphorie angenommen, liegt nicht nur an den problematischen staatlichen Rahmenbedingungen, der generellen Reformresistenz öffentlicher Institutionen und der unzureichenden Einbindung der politischen Ebene, sondern auch an einer Reihe von typischen Umsetzungsfehlern, die wir oben stichwortartig identifiziert haben. Sie beruhen z. T. auf einem gewissen Reformaktionismus und darauf, daß das NSM trotz der vorgegebenen Richtlinien kein „Patentrezept" bietet, sondern daß jede Kommune ihren „eigenen" Weg suchen muß, der notwendigerweise mit Lernprozessen verbunden ist, die wiederum mit „Reibungsverlusten" verschiedenster Art verknüpft sind.

Gleichzeitig lassen sich daraus Erfolgsfaktoren ableiten, die zu harten und weichen Bedingungen führen, die Reformen und deren Umsetzung fördern können. Als entscheidende Voraussetzung hat sich dabei herausgestellt, daß geeignete Änderungsstrategien mindestens ebenso wichtig sind wie das in sich schlüssige Reformkonzept selbst.

Allerdings ist auch festzuhalten, daß das NSM selbst einige grundsätzliche Fragen aufwirft, denen wir uns im folgenden widmen wollen.

E. Das Neue Steuerungsmodell in kritischer Sicht

Auch wenn das NSM in seiner Grundausrichtung positiv zu beurteilen ist und die beschriebenen Umsetzungsprobleme in der Praxis meist nicht dem Reformmodell selbst anzulasten sind, so bleiben doch einige ungelöste Probleme, die auch im Lichte der theoretischen Erfordernisse zu analysieren sind. Neben einigen generellen Fragen, die sich auf die theoriegeleiteten Forderungen beziehen, stehen hier die Organisationsstrukturen und vor allem die Probleme des Lenkungsprinzips über Produkte im Vordergrund. Das Rechnungswesen in Verbindung mit dem Controlling behandeln wir in einem eigenen Abschnitt im Anschluß an die kritische Analyse des NSM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Keine konsequente Umsetzung des politischen und ökonomischen Verbundes

Wir hatten eingangs die Stärkung des Verbundprinzips auf der Grundlage von Public-Choice-Argumenten mit der Koppelung von Nutzern, Zahlern, Anbietern und Entscheidern als ein übergeordnetes Kriterium zur Erhöhung der Effizienz identifiziert[129]. Auf kommunaler Ebene würde dies eine weitgehende Finanzierung über Gebühren bedeuten, auf die das NSM allerdings nicht eingeht. Mit der Outputorientierung und der KLR sind nur Elemente des Verbundprinzips angesprochen, die jedoch richtungsweisend sind. Produktorientierte Gebühren ließen sich über die Festlegung des Leistungsoutputs kalkulieren, wenn die entsprechenden abrechnungstechnischen Voraussetzungen vorlägen[130].

Außerdem sind die Ausführungen zur konkreten Ausgestaltung des Verbundes zwischen kommunalen Entscheidern und den bürokratischen Anbietern unzureichend. Die vorliegenden Hinweise zum politischen Kontraktmanagement reichen bei weitem nicht aus, um den komplizierten Prozeß der Budget- und Produktverhandlungen zwischen dem Rat/Kreistag und der Verwaltungsführung zielgenau zu kanalisieren. Dazu bedarf es effektiverer Anreizstrukturen der Verhandlungsakteure.

In der regionalen Ausprägung des Verbundprinzips müßten zudem die Entscheidungen über das Angebot kommunaler Leistungen und deren Finanzierung durch die regionalen Nutzer auf kommunaler Ebene getroffen werden. Zwar räumt der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) im föderativen System den Kommunen eine gewisse Selbständigkeit im Rahmen der Subsidiarität ein. Faktisch gibt es aber nur noch wenige Aufgabenbereiche, die der kommunalen Autonomie unterstehen. Die sukzessive Zunahme der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen auf übergeordneten Ebenen[131] mit wesentlichen Auswirkungen auf die Kommunen wird vom NSM indes nicht thematisiert. Vorschläge für eine kommunale Verwaltungsreform dürfen aber nicht einseitig auf die verwaltungsinternen Abläufe und die Verwendungsseite abzielen, sondern müssen auch die Finanzierungsseite und die föderalen Verflechtungen mit einbeziehen, zumal gerade diese das Angebot kommunaler Leistungen in Teilbereichen dominieren[132].

---

[129] Vgl. Abschnitt C. II. 1.

[130] Vgl. hierzu unsere Ausführungen zur KLR in Abschnitt G. III. 2. a).

[131] Dazu Näheres in *Blankart* (1998).

[132] Vgl. *Meyer* (1997, S. 125). Als Beispiele seien hier die Sozialhilfe oder der Anspruch auf einen Kindergartenplatz genannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Mangelnde Berücksichtigung institutionenökonomischer Implikationen

Aus unseren institutionenökonomischen Ausführungen in Abschnitt C. III. 1. konnten wir einige Handlungsempfehlungen zur Gestaltung einer kommunalen Verwaltungsreform ableiten. Wie erörtert, folgen die Elemente des NSM mit ihren Effizienzpotentialen zum Teil diesen Empfehlungen. Indes haben wir noch nicht kritisch untersucht, in welchem Umfang das NSM den theoretischen Forderungen tatsächlich genügt und welche Lücken bleiben.

Die *Theorie unvollkommener Verträge* führte zu dem Ergebnis, daß Verträge bezüglich Detaillierungsgrad und Laufzeit aus der Sicht der damit verknüpften Transaktionskosten beurteilt werden müssen. Außerdem ist zu prüfen, inwiefern Vertragsbestandteile überprüf- und durchsetzbar sind und welche weiteren Transaktionskosten damit einhergehen.

Mit Blick auf das NSM läßt sich dazu kritisch feststellen, daß Transaktionskosten generell nicht explizit genannt werden, geschweige denn systematisch einbezogen würden. Zwar finden wir, vor allem im Rahmen des Kontraktmanagements, Ausführungen zu Verträgen, die zwischen Rat/Kreistag, Verwaltungsführung und den Fachbereichen zu schließen sind, aber die wichtige Problematik von Transaktionskosten infolge zu hoher bzw. zu geringer Vertragstiefen und zu langer bzw. zu kurzer Vertragslaufzeiten wird dabei nicht thematisiert.

Die *Prinzipal-Agent-Theorie* in Verbindung mit dem *Property-Rights-Ansatz* kam ferner zu dem Schluß, daß ein Agent kontrolliert werden muß, wenn Entscheidungskompetenzen (Verfügungsrechte über Ressourcen) weitgehend auf dezentrale Ebenen übertragen werden. Ist dies nicht der Fall, kommt es aufgrund der Eigennutzorientierung zu divergierenden Interessen und damit zu suboptimalen Ergebnissen. Deshalb sind die mit der Dezentralisierung verbundenen Vorteile gegen die hieraus resultierenden zusätzlichen Kontrollkosten abzuwägen. Das NSM vermittelt dabei fälschlicherweise den Eindruck, die Dezentraliserung von Entscheidungen und hierarchischen Strukturen sei kostenlos zu erhalten.

Die erforderliche Kontrolle des Agenten könnte sich dabei etwa auf operative Maßstäbe beziehen, die von beiden Parteien in Verträgen vereinbart werden können. Das NSM thematisiert jedoch weder die Notwendigkeit von derartigen Kontrollen, noch die dafür zu schaffenden Voraussetzungen, nämlich die überprüfbaren Maßstäbe und die Kontrollfähigkeit kommunaler Leistungen[133].

Fehlen Bedingungen und geeignete Kontrollsysteme zur Kontrolle des Agenten durch den Prinzipal, fordert die Theorie unvollkommener Verträge informelle Rege-

[133] Unsere Ausführungen in Abschnitt F. V. 3. belegen indes, daß in vielen Leistungsbereichen die Voraussetzungen für derart operative Maßstäbe als Kontrollgrößen nicht gegeben sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen und vertrauensbildende Maßnahmen, die zu kooperativen Verhaltensweisen anregen. Auch diesen Zusammenhang hat das NSM nicht erkannt.

III. Vernachlässigte Außenbeziehungen und Rahmenbedingungen

Die vielschichtigen Beziehungen zwischen den kommunalen Verwaltungsakteuren und ihrem Umfeld finden in den Ausführungen zum NSM keinen Niederschlag. Der Einfluß von Parteien, Verbänden, Bürgern und Medien auf die Mitglieder des Gemeinderates, den Bürgermeister und schließlich die kommunalpolitischen Entscheidungsträger wird somit nicht problematisiert. Vielmehr geht das NSM davon aus, daß die kommunalpolitischen Akteure unter rein wirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Kalkülen entscheiden. Gerade die veränderten Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung als Folge des NSM werden aber von diesem Umfeld tangiert. So fordert das NSM zwar eine Integration der Politik in den Modernisierungsprozeß (und gibt auch konkrete Handlungsanweisungen), müßte aber zusätzlich die Einwirkungen von außen stärker mit einbeziehen.

Zu den Spezifika der kommunalen Rahmenbedingungen gehört das monopolistische Angebot öffentlicher Leistungen[134]. Zwar bildet die Wettbewerbskomponente einen integrierten Bestandteil des NSM, jedoch wird die Problematik der Privatisierung und vor allem die zunehmend praktizierte Ausgliederung in Eigenbetriebe im NSM nur am Rande thematisiert, obwohl sich die Voraussetzungen für solche Entscheidungen durch die Definition und Beschreibung von Produkten sowie der damit verbundenen Kostentransparenz deutlich verbessern.

Ferner unterliegt die Kommunalverwaltung den restriktiven Bedingungen des öffentlichen Haushalts-, Arbeits- und Dienstrechts, das auch von den Kommunen als ein wesentlicher Hinderungsgrund in ihren Reformbemühungen angesehen wird. Zwar gibt es erste Ansätze, die vor allem das Haushaltsrecht betreffen[135], aber ohne entscheidende weitere Fortschritte können bestimmte Elemente des NSM nur z. T. wirksam werden. Dies betrifft z. B. die Anreiz- und Sanktionsmechanismen im Personalbereich. Auch zur Frage von Doppik oder Kameralistik findet sich im NSM nicht viel.

In diesem Zusammenhang ist ferner die Kontrolle über die Rechnungsprüfung zu thematisieren[136], deren künftige Stellung im NSM kaum erörtert wird. Von den Rechnungshöfen selbst werden die Reformansätze z. T. recht kontrovers diskutiert, da mit der Dezentralisierung der Verantwortung und der angestrebten Flexibilisierung ein Verlust der Budgetgrundsätze befürchtet wird. Die Funktion der Rechnungsprüfung würde sich mehr von der formalen Prüfung der Ordnungsmäßigkeit

[134] Vgl. Abschnitt C. II. 3. a).

[135] Siehe Abschnitt C. II. 3. a) sowie den Beitrag von *H. G. Schmitz* in diesem Band.

[136] Zur Stellung der Rechnungsprüfungsämter vgl. *Gohlke* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hin zu einer Wirtschaftlichkeitsprüfung bewegen müssen. Dies erfordert eine Neuorientierung auch in Richtung von künftigen Servicefunktionen mit leistungsbezogenen Dimensionen, die bisher nur ungenügend thematisiert werden.[137]

IV. Schwächen in den Organisationsstrukturen

Die Outputorientierung des NSM und die dezentralisierten Führungs- und Organisationsstrukturen erfordern eine konsequente, an Prozessen ausgerichtete Reorganisation der Kommunalverwaltung und die Implementierung dezentraler Steuerungselemente. Beides wird im NSM nur unzureichend aufgegriffen.

1. Mangelnde Prozeßorientierung und Fortschreibung bestehender Strukturen

Da die Produkte im Mittelpunkt der outputorientierten Steuerung stehen, wirken sie auf die Aufgaben und Ziele, die Finanzwirtschaft, die Organisation und das Personal der Kommunalverwaltung. Allerdings spielen die konkreten Abläufe zur Produktion der Produkte im NSM keine entscheidende Rolle (vgl. *Budäus,* 1996, S. 33), d. h. eine produktbezogene Neugliederung der kommunalen Verwaltung im Sinne einer prozeßorientierten Reorganisation mit Potentialen zur Steigerung der Produktivität wird kaum thematisiert (vgl. *Reichard/Wegener,* 1996, S. 49). Das hat etwa zur Folge, daß bei gleichzeitiger Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe durch mehrere Stellen möglichst auch mehrere Produkte zu bilden wären. Andererseits sollte ein einzelnes Produkt nach den Ausführungen der KGSt nur einem Unterabschnitt zugeordnet werden können, auch wenn sich der zugehörige Prozeß über mehrere Ämter hinweg erstreckt (vgl. *Brecht,* 1999, S. 88).

Im Ergebnis resultieren Produktpläne, die im Grunde die vorhandenen Aufgabengliederungs- und Geschäftsverteilungspläne unreflektiert abbilden. Damit wird die gegebene Organisationsstruktur mit der traditionellen Haushaltsgliederung in Produktpläne transformiert und nicht umgekehrt. Eine produktorientierte Überprüfung der Arbeitsabläufe innerhalb der Kommunalverwaltung und der damit zusammenhängenden Prozesse erscheint deshalb dringend geboten. Diese Lücke hat jüngst auch die KGSt erkannt und aufgegriffen[138].

2. Mangel an dezentralen Steuerungselementen

Die Verantwortung für die Produkte und die damit verbundenen Kompetenzen für die Mitarbeiter werden im NSM nur unzureichend beschrieben. Es fehlt an kon-

[137] Vgl. etwa *Schwarting* (1997, S. 50).

[138] Vgl. *Reichard/Wegener* (1996, S. 49) sowie den Bericht der *KGSt* (1998) zur Geschäftsprozeßoptimierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kreten Hinweisen zur Ausgestaltung der dezentralen Aufgaben, die auch für die spezifische Gestaltung der Vertragsbeziehungen und deren Kontrolle im Kontraktmanagement wichtig sind. Eine effiziente Leistungserstellung auf Produktebene erfordert aber den Einsatz eines Managements von Prozessen auf den betroffenen Ebenen. Stattdessen zeichnet sich konträr zu den theoretischen Forderungen der Institutionenökonomik in der Praxis eine Entwicklung zur Rezentralisierung ab. Vermehrt übernehmen nun Querschnittsämter die Betreuung und Pflege der Produktkataloge. Der Produktkatalog droht so zu einem Instrument zur bürokratischen Steuerung der Ressourcen zu verkommen (vgl. *Reichard/Wegener,* 1996, S. 50; *Brecht,* 1999, S. 88 f.).

V. Kritik am Lenkungsprinzip über Produkte

Insgesamt ist das Produktkonzept mit seiner generellen Zielrichtung der Abkehr von der tradierten Inputorientiertung hin zur outputorientierten Steuerung zweifellos positiv zu beurteilen. Allerdings ist zu fragen, ob das Konzept mit den vielfältigen Anforderungen nicht überfordert ist. Da die Spezifizierung von Produkten die Grundlage für die inhaltliche Ausgestaltung zentraler Reformelemente im NSM darstellt, wirkt sich die Kritik an der produktorientierten Steuerung auf das gesamte Reformkonzept aus[139]. Wegen seiner bedeutsamen Stellung im NSM gehen wir deshalb im folgenden etwas detaillierter auf die Probleme der Ergebnis- und Wirkungssteuerung über Produkte ein.

1. Grundsätzliche Kritik am Produktkonzept

Wie oben ausgeführt, faßt das Produkt als Steuerungsobjekt einzelne Leistungen zur Reduktion von organisatorischer Komplexität zusammen[140]. Dabei orientiert sich das Verfahren der Produktbildung und der Aufstellung von Produktplänen meist an feststehenden Aufgaben in den Organisationseinheiten und vernachlässigt zunächst Leistungen, die in anderen Fachbereichen erbracht werden. Allerdings müßte man vor dem Hintergrund einer bürgerorientierten Ausrichtung solche „externen“ Leistungen in die Produktbildung einbeziehen und dürfte nicht an den vorbestimmten Grenzen der Organisationseinheiten haltmachen. Das Produktprogramm würde so transparenter und für den Bürger nachvollziehbar. Dabei kann sich die Produktgliederung der Leistungen durchaus von deren Gliederung nach Aufgaben unterscheiden. So ließen sich Leistungen zu einem Produkt zusammenfassen, die gleichzeitig mehreren Aufgaben dienen. Im Ergebnis erhielte man eine von Aufgaben losgelöste, am Kunden der kommunalen Verwaltung orientierte Zusammen-

[139] Vgl. *Budäus* (1996, S. 28 ff.).
[140] Vgl. Abschnitt D. III. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fassung der Leistungen zu Produkten. Zugleich würde dies positiv auf Effektivität und Effizienz der Produkterstellung wirken[141].

2. *Mangel an strategischen Steuerungselementen*

Die strategische Steuerung der kommunalen Entscheidungsträger erfolgt über die aggregierten Produkte mit Hilfe von Produktgruppen und -bereichen. Damit liegen zwar Informationen auf einem höheren Aggregationsniveau vor, aber deren inhaltliche Bedeutung beruht auf den zugrundeliegenden Produktcharakteristika. Hier geht das NSM stets davon aus, daß Produkte als Instrument zur Ziel- und Aufgabenerreichung geeignet sind. Der direkte Zusammenhang von Zielen, Aufgaben und Produkten – und damit die strategische Steuerbarkeit – geht in der Diskussion um das NSM jedoch häufig verloren[142]. Fälschlicherweise entsteht damit der Eindruck, daß von einem feststehenden Produktkatalog der kommunalen Verwaltung ausgegangen werden kann. Eine derartige Sicht erweist sich aber insbesondere dann als verkürzt, wenn die Zusammensetzung des Produktkataloges losgelöst von den originären kommunalpolitischen Zielen erfolgt[143]. Eine solche Praxis der mangelnden strategischen Ausrichtung des Produktkonzeptes induziert im Laufe der Zeit einen Produktkatalog, der mehr oder weniger vom Ziel der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt abweicht (vgl. *Hoffjan/Junga,* 1996, S. 43), insbesondere wenn zudem die Outcome-Effekte vernachlässigt werden.

Notwendig wäre, daß die produkt- und entscheidungsorientierten Informationen wirkungs- und zielbezogen bereitgestellt werden. Dazu wäre der Aufbau eines strategischen Planungssystems erforderlich, das die komplexen Umweltbedingungen der kommunalen Verwaltung einbezieht. In diesem Zusammenhang sind die Produkte so zu beschreiben und zu definieren, daß sie das Zielsystem einer Kommunalverwaltung systematisch berücksichtigen. Die neu zu definierenden Produkte müßten zunächst grundsätzlich dafür geeignet sein, die kommunalpolitischen Ziele erfüllen zu können. Auf dieser Basis ist dann schließlich analytisch abzuleiten und zu überprüfen, welche Produkte im Sinne des öffentlichen Auftrags zwingend zu erstellen sind und welche freiwillig erzeugt werden sollen[144].

---

[141] Vgl. zu diesen Argumenten *Budäus* (1996, S. 33 f.), *Reichard/Wegener* (1996, S. 49).

[142] Die hierzu getroffenen Aussagen sind stets zu allgemein gehalten und lassen eine Konkretisierung weitgehend vermissen. Vgl. *KGSt* (1993, S. 16).

[143] Vgl. *Budäus* (1996, S. 35 ff.) und die dort geforderten Mindestanforderungen an die Standardisierung von Produkten für den Zweck interkommunaler Vergleiche.

[144] Vgl. dazu die Ausführungen zur Aufgabenkritik bei *Reichard* (1994, S. 38 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Probleme der operativen Steuerung kommunaler Dienstleistungsprodukte

Ein weiteres grundsätzliches und wichtiges Problem des Produktkonzepts besteht darin, daß kommunale Leistungen häufig den Charakter von Dienstleistungen aufweisen. Deren Output und vor allem der weitergehende Outcome sind oft nicht klar zu definieren. In manchen Fällen ist kaum ermittelbar, was bei kommunalen Dienstleistungen überhaupt als Output betrachtet werden soll[145]. Insbesondere die überwiegende Immaterialität kommunaler Leistungen macht eine Definition über physische Größen nahezu unmöglich. Man behilft sich dann durch inputorientierte Ersatzwerte wie z. B. der Arbeitszeit, die für eine kommunale Leistung erforderlich ist[146].

Gerade die Immaterialität kommunaler Produkte in Verbindung mit der Integration externer Produktionsfaktoren in den kommunalen Prozeß der Leistungserstellung werfen dabei einige Lenkungsprobleme auf, die im NSM nicht thematisiert werden. Sie hängen mit den Indikatoren zusammen, die das NSM zur Steuerung von Sachzielen einsetzt. Dabei unterscheiden die Leistungsvorgaben regelmäßig nach qualitativen und quantitativen Zielgrößen (Vgl. *Hoffjan/Junga,* 1996, S. 43 ff.).

a) Zur Steuerbarkeit des Outputelements Qualität

Immaterielle kommunale Dienstleistungen sind für den Verwaltungskunden nur zum Teil bzw. gar nicht physisch wahrnehmbar, so daß er sie i. d. R. auch nicht qualitativ beurteilen kann. Damit entstehen erhebliche Anforderungen an das Qualitätsmanagement solcher kommunalen Dienstleistungen. Die Probleme beginnen bereits bei der spezifischen Festlegung geeigneter Größen zur Vorabbeurteilung der Output-Qualität (z. B. bei Beratungsgesprächen für straffällig gewordene Jugendliche). Auch nach erbrachter Leistung ist die Qualität nicht immer trennscharf zu messen (z. B. bei der Beurteilung nicht erneut straffällig gewordener Jugendlicher). Der „Kunde“ dürfte sich auch bei intensiver Befragung nicht in der Lage sehen, den Leistungsoutput qualitativ zu beurteilen, da er den Ablauf und das Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses entscheidend mitgeprägt und sogar selbst ausgelöst hat[147].

Probleme ergeben sich ferner durch den Einfluß externer Produktionsfaktoren auf das Leistungsergebnis, deren Wirkungen auf die Qualität des Outputs sich kaum steuern lassen. Sind externe Faktoren im verwaltungsinternen Prozeß der Leistungs-

---

[145] Grundsätzliches zur Dienstleistungsproduktion findet sich bei *Corsten* (1985) sowie *Maleri* (1997).

[146] Dies gilt grundsätzlich für Dienstleistungsprodukte. Vgl. *Reckenfelderbäumer* (1995, S. 36 ff.) sowie die dort angegebene Literatur.

[147] Vgl. zu diesem Absatz grundsätzlich *Corsten* (1985, S. 13), *Reckenfelderbäumer* (1995, S. 37), *Engelhardt/Kleinaltenkamp/Reckenfelderbäumer* (1993, S. 418).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erstellung stark integriert (z. B. die zahlreichen Prüfungsgutachten zur Erteilung einer Baugenehmigung für ein Einkaufszentrum), muß der Produktionsprozeß diese Elemente berücksichtigen. Die zielorientierte Steuerung der Dienstleistungsqualität muß deshalb bereits bei der internen Gestaltung des Prozesses ansetzen, die je nach den Eigenschaften der externen Faktoren variabel zu erfolgen hat. Die im NSM propagierte alleinige Steuerung auf Produktebene erscheint uns vor diesem Hintergrund als stark verkürzt[148].

Nicht nur wegen des Leitbildes einer bürgerorientierten Kommune als Dienstleistungsunternehmen, sondern auch aus Gründen der Allokationseffizienz müssen die Bedürfnisse des Bürgers als Grundlage für die Qualitätssteuerung dienen (vgl. *KGSt,* 1995 b, S. 23 f.). Um die Zufriedenheit der Nutzer kommunaler Leistungen messen zu können, bedient man sich verschiedener Indikatoren wie z. B. Beschwerden, Widersprüchen oder Klagen (vgl. *KGSt,* 1994, S. 38). Deren Eignung ist jedoch aus unterschiedlichen Gründen zu kritisieren. Zum einen zeigen sie die Unzufriedenheit der Bürger mit dem Leistungsergebnis naturgemäß nur zeitlich verzögert, so daß solche Klagen lediglich als mittelfristige Steuerungsgrößen dienen können. Zum anderen sind materielle Ergebnisse dann kaum qualitativ zu bewerten, wenn deren Form bereits gesetzlich fixiert ist (z. B. die formale Gestaltung eines Personalausweises). Daraus ergibt sich, daß zumindest prospektiv ausgerichtete Indikatoren für Kundenzufriedenheit entwickelt werden müßten[149].

b) Zur Steuerbarkeit des Outputelements Quantität

Die Immaterialität und Integrativität kommunaler Dienstleistungen[150] führen meist zu individuell unterschiedlichen Ergebnissen, die nur eingeschränkt vergleichbar und deshalb auch nicht einfach addierbar sind. Selbst wenn sie quantifizierbar scheinen, bleibt zudem oft ungeklärt, ob interne Leistungsgrößen (z. B. Zahl der Öffnungstage eines öffentlichen Freibades) oder externe Faktoren (z. B. Zahl der Besucher) herangezogen werden sollen[151]. Insbesondere für personenbezogene kommunale Dienstleistungen fällt es extrem schwer, überhaupt einen zuverlässigen Ansatzpunkt zu finden. In der Praxis behilft man sich mit Leistungskatalogen für

[148] Vgl. hierzu grundsätzlich *Maleri* (1997, S. 126, S. 154), *Corsten* (1985, S. 23 f.). So können der Charakter eines Jugendlichen und zahlreiche andere Einflüsse als externe Faktoren positiv oder negativ auf das Leistungsergebnis sozialpädagogischer Maßnahmen wirken. Vgl. *Hoffjan/Junga* (1996, S. 45). Die Ergebnisqualität von Dienstleistungen setzt sich somit aus der Qualität eingesetzter Potentiale, ablaufender Prozesse und nachfragender Kunden zusammen.

[149] Vgl. zu dieser Kritik *Hoffjan/Junga* (1996, S. 45).

[150] Wir bezeichnen kommunale Verwaltungsprodukte als immateriell, wenn deren Leistungsergebnis nicht physischer Natur ist. Im Grad der Integrativität spiegelt sich dagegen der Einfluß eines externen Produktionsfaktors, z. B. des Verwaltungskunden, auf den Produktionsprozeß wider, mit anderen Worten: Der externe Faktor wirkt bei Dienstleistungen integrativ an der Leistungserstellung mit. Vgl. hierzu *Reckenfelderbäumer* (1995, S. 18 ff.).

[151] Vgl. hierzu grundsätzlich *Reckenfelderbäumer* (1995, S. 37).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilprozesse eines Produkts, die zwar homogener und damit besser quantifizierbar sind, aber lediglich Hilfsindikatoren für den quantitativen Output darstellen. Sie können deshalb zwar dem spezifischen Charakter des jeweiligen Leistungsprozesses annähernd entsprechen, aber die Steuerungsfunktion quantitativer Leistungsvorgaben bezüglich des Outputs nur zum Teil erfüllen[152].

Ein spezifisches Problem der Planung von Produktquantitäten bilden externe Faktoren mit hohem Integrationscharakter, d. h. Nutzer kommunaler Leistungen, die die administrative Leistung über ihre Inanspruchnahme direkt beeinflussen. Eine Vorhersage ist umso eher möglich, je genauer die Determinanten ihres Auftretens bekannt und vorhersehbar sind. Erscheinen sie dagegen rein zufällig, können sich Produktplanungen lediglich auf Wahrscheinlichkeitsaussagen, Erfahrungswerte oder Schätzungen stützen[153].

Erschwert wird die Planung und Steuerbarkeit zusätzlich durch die Unsicherheit über die Intensität des Auftretens externer Faktoren, die mit steigender Integrativität der Leistungserstellung zunimmt. Selbst bei gut prognostizierbaren Produktionsmengen variiert der Umfang der hierfür erforderlichen Prozesse stark mit dem Integrationsgrad (z. B. Zahl und Schweregrad straffällig werdender Jugendlicher). In praxi wird deshalb auf die Erfassung des Leistungsumfangs solcher Produkte durch wenig aussagefähige Fallzahlen meist verzichtet. Stattdessen quantifiziert man das Leistungsvolumen durch Zeitgrößen wie z. B. Beratungsstunden. Da es sich dabei jedoch um Inputgrößen handelt, wird die angestrebte Outputsteuerung nicht konsequent umgesetzt[154].

Insgesamt vernachlässigt das outputbezogene Produktkonzept des NSM den direkten Bezug der Sachzielindikatoren zum Formalziel der Maximierung des Gemeinwohles (vgl. *Hoffjan/Junga,* 1996, S. 43 ff.; *Reichard/Wegener,* 1996, S. 49). Notwendig wäre in diesem Zusammenhang die Messung des Outcomes kommunaler Produkte. Auch wenn sich hier erste Ansätze abzeichnen, so bleibt die tatsächliche Isolierung der Produktwirkungen aufgrund zahlreicher Interdependenzen und Umwelteinflüsse ein schwieriges Unterfangen.

---

[152] Vgl. hierzu die Vorgehensweise der *KGSt* (1994) bei der Definition und Beschreibung von Produkten. Der Anbieter von Dienstleistungen sollte wegen dieser Probleme verstärkt versuchen, durch Integrationsbemühungen die Auswirkungen des externen Faktors möglichst kalkulierbar zu halten. Vgl. hierzu *Reckenfelderbäumer* (1995, S. 37), *Hoffjan/Junga* (1996, S. 46 f.).

[153] So z. B. die Leistung einer Feuerwehr. Vgl. *Hoffjan/Junga* (1996, S. 47).

[154] Vgl. *Reichard/Wegener* (1996, S. 49) sowie hierzu grundsätzlich *Maleri* (1997, S. 119 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Zusammenfassung der allgemeinen Kritik am Neuen Steuerungsmodell

Die kritischen Anmerkungen zum NSM haben gezeigt, daß zwar die generelle Richtung des Reformkonzepts nicht in Frage zu stellen ist, daß aber einige Elemente noch weiterzuentwickeln sind und das Konzept insgesamt noch stärker in die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns eingebunden werden muß.

Das konstituierende Produktkonzept sollte sich von der Vorstellung verabschieden, allen Erwartungen an eine output- bzw. zielorientierte Steuerung der kommunalen Verwaltung genügen zu können. Insbesondere gibt es erhebliche Probleme mit den Eigenschaften von Produkten als Dienstleistungen, die die Eignung der Verwaltungsprodukte als strategische und operative Steuerungs- und Regelungsobjekte erheblich einschränken.

Die konstatierten Steuerungsprobleme sollten den Blick dafür schärfen, daß Verwaltungsprodukte äußerst heterogen sind und infolgedessen bezüglich ihrer Lenkungsfähigkeit auch differenziert zu untersuchen sind. Zumindest müßten kommunale Verwaltungsprodukte hinsichtlich ihrer outputorientierten Steuerungs- und Regelungsfähigkeit detailliert klassifiziert werden[155]. Das kommunale Controllingsystem würde dann die erforderlichen systemgestaltenden und systemkoppelnden Maßnahmen einleiten. Der Informationsbedarf aus der KLR wird dabei entscheidend von der Lenkungsfähigkeit der Produkte determiniert. Deshalb dürfte je nach Art der zu steuernden Produkte der Einsatz unterschiedlichster Ausprägungen der KLR erforderlich sein[156].

Die Folgen eines outputorientierten NSM für den inneren Aufbau der kommunalen Verwaltung sind noch wenig konkretisiert. Hier konnten wir einen Mangel an prozeßorientierter Restrukturierung der traditionellen kommunalen Organisation konstatieren. Insgesamt fehlt es dem NSM an einer integrierten Aufarbeitung der Managementprobleme durch die einzuführenden dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen und der Produktorientierung.

Die zusammenfassende Abbildung 22 greift nochmals die theoretischen Anforderungen, den positiven Beitrag des NSM, die Umsetzungslücken in der Verwaltungspraxis und die ungelösten theoretischen Problemfelder stichpunktartig auf.

---

[155] Der Output einer Feuerwehr liegt unter dem Aspekt der Steuerbarkeit z. B. auf einer völlig anderen Ebene als der Output eines Paßamtes.

[156] Eine weitergehende Untersuchung dieser Anregungen würde eine gesonderte theoretische und empirische Analyse der Lenkungsfähigkeit einzelner kommunaler Verwaltungsprodukte erfordern, die im Rahmen dieses Beitrags nicht zu leisten ist. Wir konzentrieren uns deshalb im folgenden auf kommunale Verwaltungsprodukte, die grundsätzlich steuerungs- und regelungsfähig sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theoriegeleitete Anforderungen	*Positiver Beitrag des NSM*	*Umsetzungslücken*	*Ungelöste Problembereiche*
Eigeninteresse und Institutionenökonomik: • Aufdecken der Nutzenfunktionen der beteiligten Akteure • Ausrichten der Anreizsysteme auf das Ziel einer effizienten und effektiven Kommunalverwaltung • Transaktionskostenorientierte Analyse von unvollkommenen Verträgen, Prinzipal-Agent-Beziehungen und der Verteilung von Property-Rights in einer dezentralisierten Kommunalverwaltung	• *Outputorientierung* schränkt Möglichkeit zur Durchsetzung von Eigeninteresse ein, da Ressourcenzuweisungen eine outputmäßige Begründung erfordern • *Dezentrale Verantwortung* • *Intrinsische Motivation*	• Im wesentlichen bisher *Inputorientierung* • *Dezentralisierung* nur auf Teilgebieten	• Die komplexen *verwaltungsexternen Beziehungen* zwischen Kommunalpolitikern, kommunalen Wählern und Interessengruppen werden unzureichend thematisiert • Generell keine Diskussion anhand von *Transaktionskosten* • Erkenntnisse der *Prinzipal-Agent*-Problematik, Theorie *unvollkommener Verträge* und *Property-Rights-Theorie* nicht berücksichtigt
Verbundprinzip: • Aufdecken von Bedürfnissen, Kosten- und Haushaltstransparenz • Möglichst weitgehende Gebührenfinanzierung kommunaler Leistungen • Direkte Abstimmungsverfahren • Wettbewerbselemente	• *Kontraktmanagement* i. V. m. *Produktdefinition* stärkt Verbund zwischen Anbieter und Entscheider. Bei *Gebührenfinanzierung* auch zwischen Anbieter und Nutzer • *Controlling* erhöht Transparenz und *KLR* liefert entscheidende Informationen • *Wettbewerbselemente*	• Instrumente zur *Stärkung des Verbundes* z. T. erst in Ansätzen	• *Regionaler Verbund* im Föderalismus nicht berücksichtigt • Keine Stärkung des Verbundes zwischen externen Akteuren durch z. B. *direkte Abstimmungsverfahren mit Finanzierung*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theoriegeleitete Anforderungen	*Positiver Beitrag des NSM*	*Umsetzungslücken*	*Ungelöste Problembereiche*
Rahmenbedingungen: • Möglichst weitgehende Auflösung von Monopolstrukturen • Flexibilisierung des Dienst-, Arbeits- und Haushaltsrechts	• Interne und externe *Leistungsvergleiche* • Interne *Leistungsverrechnung* • *Dezentrale Budgets*	• *Interkommunale Vergleiche* weiter vorangeschritten als *intrakommunale* • *Personalfragen* weiterhin zentral geregelt • *Flexibilisierung* unterschiedlich gehandhabt	• Umfassende Reform des *Haushalts-, Arbeits- und Dienstrechts* fehlt • Kaum Aussagen zur Auflösung von Monopolstrukturen • Weiterhin Verpflichtung zur kameralen Haushaltsführung • Keine konsequente *Aufgabenkritik*
Führungsstrukturen: • Politisches und bürokratisches Handeln ist auf die nutzerorientierten Bedürfnisse auszurichten • Einsatz eines leistungsfähigen zielorientierten Managementsystems	• Im Rahmen des *Kontraktmanagements* sind Zielabsprachen zu treffen, die sich auf Produkte und die mit ihnen in Verbindung stehenden Mengen- und Wertziele beziehen • Neuordnung des *Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung*	• Lediglich *3 %* der Verwaltungen haben Produktdefinition abgeschlossen • Mengen- und Qualitätsangaben als Steuerungsobjekte *fehlen in 4/5 bzw. 5/6* der Verwaltungen • Steuerung über Produkte wird angestrebt	• *Kontrollprobleme* bei kommunalen Dienstleistungen nicht thematisiert • Leistungsorientierte *Entlohnungssysteme* • Unklare Abgrenzung der *Aufgabenteilung* zwischen Politik und Verwaltung
Organisationsstrukturen: • Zusammenlegung von Fach- und Entscheidungskompetenz auf dezentraler Ebene • Transaktionskosten berücksichtigen • Veränderte Prinzipal-Agent-Beziehungen berücksichtigen	• *Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen* • *Zentrale Steuerungsunterstützung* • *Zielvereinbarungen, Kontrolle*	• Keine konsequente Dezentralisierung der Verantwortung über *Sach- und Personalmittel* • Neustrukturierung der *Prozesse* erst am Anfang	• Veränderte *Prinzipal-Agent-Beziehungen* durch Dezentralisierung bei Reorganisation nicht berücksichtigt • Keine klare an *Transationskosten* orientierte Reorganisation • Mangelnde *Prozeßorientierung*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theoriegeleitete Anforderungen	*Positiver Beitrag des NSM*	*Umsetzungslücken*	*Ungelöste Problembereiche*
Organisationsstrukturen:		• Widerstände bei der Vereinfachung von hierarchischen Strukturen • *Sanktionsmechanismen* nicht konsequent umgesetzt	
Betriebswirtschaftliche Instrumente: • Zur Unterstützung der neuen outputorientierten Führungs- und Organisationsstrukturen • Budgetierung • Controlling • Kosten- und Leistungsrechnung u. a.	• *Personalmanagement* • *Qualitätsmanagement* • *Budgetierung* • *Controlling* • *Kosten- und Leistungsrechnung*	• Mehr als die *Hälfte* der Beschäftigten steht den Reformen skeptisch gegenüber • Weitgehende Dominanz der *inputorientierten Budgetierung* • *Controlling* über *Anfangsstadium* nicht hinaus • Nur sehr wenige Verwaltungen haben *KLR* bereits flächendekkend eingeführt • *Doppik* lediglich als Ergänzung zur Kameralistik in wenigen Fällen eingesetzt	• *Unkritisches* Einführen betriebswirtschaftlicher Instrumente • *Qualitätsmanagement* bei kommunalen Dienstleistungen erschwert • *Controlling* nur mangelhaft auf Spezifika des NSM ausgerichtet • Keine *dienstleistungsorientierte Kostenrechnung* • Problematik *Kameralistik* und *Doppik* nicht aufgegriffen • *Projektmanagement* zur Einführung des NSM

Abbildung 22: Das Neue Steuerungsmodell im Spannungsfeld zwischen Anforderung und Umsetzung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben in den kritischen Anmerkungen den zentralen Beitrag des Rechnungswesens in Verbindung mit der KLR bewußt ausgeklammert, um Auswirkungen des NSM auf das Rechnungswesen in Verbindung mit Controlling im folgenden Abschnitt gesondert zu thematisieren.

F. Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung im Neuen Steuerungsmodell

Wenn wir davon ausgehen, daß sich das NSM in den kommunalen Verwaltungen weiter durchsetzt, wird das Controlling eine zunehmend zentrale Stellung einnehmen müssen, da es die kommunale Führung bei der outputorientierten Steuerung von der Planung über den Vollzug bis zur Kontrolle entscheidend unterstützt. Gleichzeitig muß es die angesprochenen Probleme gleichsam antizipieren. Das dabei bisher ausgesparte Rechnungswesen in Verbindung mit der KLR[157] spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle, da es die zentrale Informationsbasis für das Controlling darstellt. Das Informationssystem muß Abweichungen von einer allokations- und produktionseffizienten Situation möglichst zeitnah anzeigen, die ouputorientierte Planung auf Produkt- und Prozeßebene unterstützen, die organisatorischen Einheiten entsprechend aufeinander abstimmen und Kontrollen über die Einhaltung der Planwerte ermöglichen. Da das NSM dazu bisher nur wenig ausführt und insbesondere die Anforderungen an eine controllinggerechte Kostenrechnung nicht geklärt sind[158], füllen wir im folgenden diese entscheidende Lücke und gehen damit weit über die Literatur zum NSM hinaus.

In einem ersten Schritt erörtern wir die Aufgaben des kommunalen Controlling innerhalb der Rahmenbedingungen der neuen outputorientierten Steuerungssystematik, um dann in einem zweiten Schritt zu zeigen, auf welchen Stufen der Leistungserstellung das kommunale Controlling koordinierend einsetzt, um Allokations- und Produktionseffizienz zu gewährleisten. Dies ermöglicht uns schließlich in einem dritten Schritt differenzierte Aussagen über die notwendigen Informationen, die vom kommunalen Rechnungswesen bzw. der kommunalen Kostenrechnung bereitzustellen sind.

---

[157] Wir weisen darauf hin, daß der Begriff der KLR aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht ganz korrekt ist, da die Kostenrechnung die Leistungsrechnung einschließt. Untergliedert man nämlich die Kostenrechnung in Kostenarten-, -stellen- und -trägerrechnung so entspricht die Kostenträgerrechnung der Leistungsrechnung. Dennoch folgen wir der üblichen Praxis und sprechen von KLR, wie es sich vor allem in den Verwaltungswissenschaften eingebürgert hat.

[158] Unklarheit herrscht in der betriebswirtschaftlichen Literatur darüber, ob Controlling das gesamte Führungssystem gemäß *Küpper* (1997) oder lediglich das Planungs- und Kontrollsystem nach *Horváth* (1998) zu koordinieren hat. Wir fokussieren den Schwerpunkt des kommunalen Controlling in der Koordination des Planungs- und Kontrollsystems der Kommunalverwaltung, beziehen jedoch Aufgaben der Koordination dezentraler Organisationsstrukturen in die Controllingfunktion ein. Die Abstimmung des Informationssystems auf die Anforderungen des NSM entspricht schließlich der Koordination des Informationssystems mit den angesprochenen Führungsteilsystemen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Die allgemeine Funktion des Controlling im Rahmen eines Neuen Steuerungsmodells

Die dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen eines NSM in Verbindung mit globaler Budgetierung und produktorientierten Haushalten erfordern zunehmend den Einsatz von neuen administrativen Koordinationsmechanismen. Ein entsprechend ausgestaltetes integratives, zielorientiertes Steuerungs- und Koordinationskonzept sollte das entstehende Koordinationsvakuum ausfüllen (vgl. *Lüder,* 1993, S. 269 ff.; *Budäus/Buchholtz,* 1997, S. 322 ff.). Das kommunale Controlling setzt genau hier an.

Über das Controlling erfolgt die Integration und Koordination dezentralisierter Organisationsstrukturen. Es unterstützt die steuernden und regelnden Managementprozesse generell durch die Bereitstellung, Verdichtung und Auswertung der dazu notwendigen Informationen. Das Controlling sorgt dabei zum einen für die entsprechende Ausgestaltung des Systems der Informationsversorgung, zum anderen für die informative Unterstützung im laufenden Managementprozeß. Aus diesem Grunde sollte sich das kommunale Controlling auf die Erfassung, Dokumentation, Analyse und Beeinflussung von Kosten und Leistungen sowie Maßnahmen und Zielen konzentrieren (vgl. *Schmidberger,* 1994, S. 162 ff.).

Generelles Ziel des Controlling ist die Steigerung von Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung. Hierfür bedarf es jedoch eines konkretisierenden Bezugsrahmens, der unsere übergeordnete Referenzbasis für Allokations- und Produktionseffizienz um verwaltungsinterne Effizienzstufen erweitert, da die Ursachen für Ineffizienz auf unterschiedlichen Ebenen des Produktionsprozesses auftreten können.

II. Allokations- und Produktionseffizienz als Bezugsrahmen eines Verwaltungscontrolling

1. Allokationseffiziente Produktion

Allokationseffizienz korrespondiert mit den politisch festzulegenden Vorgaben und Rahmenbedingungen, die zu einem kommunalen Güterangebot führen, welches das Gemeinwohl nutzerorientiert optimiert. Durch den Vergleich von geplanten und realisierten Zielen kann schließlich der Grad der Zielerreichung und damit die *Effektivität* beurteilt werden. Sie stellt einen wichtigen Bezugspunkt für die Einschätzung zielgerichteten kommunalen Handelns dar. Dazu muß aus den allgemeinen Zielen ein operables Ziel- und Informationssystem entwickelt werden. Es ist durch Meßindikatoren gekennzeichnet, mit deren Hilfe das Controlling die Zielerreichung erfassen, dokumentieren und beurteilen kann. Sie sollten in der Lage sein, nicht nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die vorgegebenen Ziele, sondern auch den tatsächlich realisierten Outcome über Wirkungsrechnungen abzubilden[159].

Abweichungen von den geplanten Zielen beruhen auf fehlerhaften Planvorgaben oder auf einem ineffizienten Prozeß der kommunalen Leistungserstellung. Eine allokationseffiziente Bereitstellung kommunaler Güter schließt somit Produktionseffizienz per se ein. Im folgenden konzentrieren wir uns vor allem auf die Produktionsineffizienz, die wir auf den unterschiedlichen Ebenen der Leistungserstellung knapp skizzieren.

2. *Produkt- und Prozeßeffizienz als notwendige Bedingung für Produktionseffizienz*

Die übergeordnete Produktionseffizienz bewertet die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns unabhängig von der Effektivität und damit politikneutral. Produktionsineffizienz kann dabei auf zwei Ursachen zurückgeführt werden, nämlich auf Abweichungen von einem effizienten Zustand, der sich einerseits auf das Produkt selbst bezieht oder andererseits den Prozeß der Leistungserstellung betrifft[160]. Demgemäß differenzieren wir das bisher verwendete Konzept der Produktionseffizienz hinsichtlich der Produkt- und Prozeßeffizienz als Subkategorien.

Die Abbildung 23 zeigt die verschiedenen Effizienzstufen im Überblick.

Das Modellschema steht unter den Restriktionen, daß das öffentliche Verwaltungshandeln im besonderen Maße den Vorgaben von Recht- und Gesetzmäßigkeit unterworfen ist. Zudem wird davon ausgegangen, daß die Effizienzkategorien nicht durch eine schwankende Qualität beeinflußt werden, d. h. daß Qualitätsvorgaben generell eingehalten werden[161].

Im folgenden erläutern wir knapp die neu eingeführten Begriffe der Produkt- und Prozeßeffizienz.

a) Produkteffizienz

Die Produkteffizienz bezieht sich auf das Verhältnis von Produkten (monetäre oder nicht-monetäre Größen als Output) zu den dafür eingesetzten Ressourcen

[159] Vgl. hierzu die umfassende Analyse zum Zielsystem in öffentlichen Verwaltungen und privaten Betrieben von *Braun* (1988).

[160] Vgl. zu dieser Vorgehensweise *Budäus/Buchholtz* (1997, S. 328 ff.) sowie *Bundesministerium der Finanzen* (1997). Die Produktionseffizienz umschließt als übergeordnetes Konzept Produkt- und Prozeßeffizienz. Produktionsineffizienz enthält insofern auch Unwirtschaftlichkeit, die nicht auf Produktebene feststellbar ist (z. B. in überhöhten Overheadkosten der Kommunalverwaltung, die sich nicht einzelnen Produkten zuweisen lassen).

[161] Vgl. *Budäus/Buchholtz* (1997, S. 332). Im übrigen könnten dazu auch privatwirtschaftliche Evaluationssysteme auf ihre Eignung zur Steuerung von Qualität im öffentlichen Sektor geprüft werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

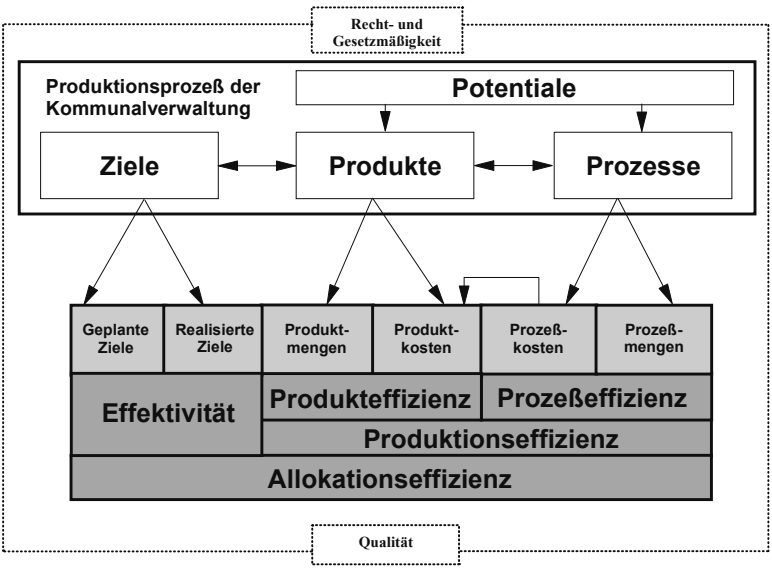


Abbildung 23: Effizienzstufen im Produktionsprozeß der Kommunalverwaltung

(Mengen, Zeiten, Kosten als Input) und dient dem kommunalen Controlling als Steuerungsgrundlage. Zur Abbildung der Produkteffizienz müssen die erforderlichen input- und outputorientierten Informationen im *Plan und Ist* auf Mengen- und Wertebene für Produkte generiert werden. Die Ist-Ermittlung der Produktkosten als Input erfolgt über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch der Produkte, gemessen an den im Laufe des Produktionsprozesses genutzten Potentialen der kommunalen Verwaltung[162]. Hierfür bedarf es eines leistungsfähigen Kostenrechnungssystems, auf das wir später eingehen. Ziele, Produkte und Produktkosten können schließlich funktional verknüpft werden, wobei Qualitätsschwankungen als Ursache für Kostenschwankungen ausgeschlossen werden[163].

Abweichungen der tatsächlich erreichten von den geplanten Kennziffern der Produkteffizienz lassen sich dann auf deren Ursachen hin untersuchen. Da die Produkte das Ergebnis zahlreicher Prozeßschritte im mehrstufigen Prozeß der Leistungserstellung sind, ist es dafür jedoch zusätzlich erforderlich, controllingorientierte Informationen auf Prozeßebene zu generieren.

[162] Wegen des vorwiegenden Charakters der kommunalen Produkte als Dienstleistungen ist der Produktionsprozeß in zwei Phasen zu zerlegen: Die Herstellung von Leistungsbereitschaft (vor Integration des externen Faktors) und die Leistungsabgabe selbst (nach Integration des externen Faktors). Dies ermöglicht einen getrennten Nachweis von kapazitäts- und leistungsbedingter Ineffizienz.

[163] Dies ist erforderlich, da die ineffizienzbedingten Ursachen sonst nicht mehr trennscharf nachzuweisen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Prozeßeffizienz

Die Prozeßeffizienz stellt auf die kostenminimale Erstellung der kommunalen Prozesse ab, wobei im Idealfall bereits alle Produkte und ihre qualitativen Standards als Datum vorgegeben sind, d. h. für die Prozeßeffizienz spielt im Gegensatz zur Produkteffizienz der Output keine Rolle. Minimale Kosten liegen in diesem Zusammenhang dann vor, wenn die *Istkosten* entweder den *Plankosten* entsprechen[164] oder lediglich Abweichungen enthalten sind, die durch Variationen in den Leistungen ausgelöst werden[165]. In diesem Fall sind die *Plankosten* identisch mit den *Sollkosten*[166]. Prozeßineffizienz ist demgemäß immer dann zu konstatieren, wenn die Plan- von den Sollkosten abweichen, d. h. wenn im Prozeß der Leistungserstellung überhöhte Kosten aufgetreten sind.

Das Controlling muß Unwirtschaftlichkeit in den Prozessen dokumentieren und Entscheidungen unterstützen, die zur Planrevision oder zu Sanktionen führen. Generell bedarf es dabei selbst bei optimaler Effizienz einzelner Prozesse der simultanen Abstimmung auf die übergeordneten Produkte. Produkteffizienz schließt insofern immer auch Prozeßeffizienz ein. Produktineffizienz ist allerdings selbst dann möglich, wenn Prozeßeffizienz vorliegt.

Das Informationssystem bedient sich zur Ermittlung der Prozeßeffizienz überwiegend der prozeßorientierten KLR (s. u.) und bezieht sich damit auf die Planung und die Dokumentation des Ressourcenverbrauchs und der Leistungsmengen[167].

3. Neues Steuerungsmodell und Kategorien der Effizienz

Anhand der Kategorien der Effizienz lassen sich nun auch die Elemente des NSM systematisch einordnen. Die outputorientierte Produktdefinition sowie das Kontraktmanagement stellen auf Ziele, Produkte und Budgets ab und bilden damit eine fundamentale Voraussetzung zur Beurteilung von Effektivität, Produkt- und Prozeßeffizienz:

– Die politischen Rahmenkontrakte zwischen Rat/Kreistag und Verwaltungsführung gehören zu den Kategorien der Produkteffizienz und Effektivität.

---

[164] Bezogen auf den Input gibt es hier eine Verbindung zur Produkteffizienz, da die Prozeßkosten in die Produktkosten eingehen, was auch in Abbildung 24 angedeutet wird. Im übrigen steht diese Aussage unter der Restriktion, daß die Plankosten eine kostenminimale Situation abbilden.

[165] Wenn höhere Kosten nur dadurch entstehen, daß etwa die Zahl der Ausweise oder Bauanfragen gestiegen ist, kann dies nicht als Ineffizienz bezeichnet werden.

[166] Wenn man die *Planpreise* des Inputs mit den *Istmengen* multipliziert, gelangt man zu den *Sollkosten*.

[167] Zum Einsatz prozeßorientierter Kostenrechnungssysteme in der öffentlichen Verwaltung vgl. *Seifert* (1998), *Schwarze/Koß* (1996), *Zimmermann* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Weitergehende Zielvereinbarungen, die sich auf verwaltungsinterne Abläufe und den kommunalen Produktionsprozeß beziehen, betreffen die Produkt- und Prozeßeffizienz.
– Das Qualitätsmanagement orientiert sich an den Stufen der Leistungserstellung und trägt zur Steigerung von Allokations- und Produktionseffizienz auf den jeweiligen Ebenen bei.
– Das Management der Geschäftsprozesse ist schwerpunktmäßig der Kategorie der Prozeßeffizienz zuzuordnen.
– Eine Reorganisation kommunaler Verwaltungsprozesse trägt aber darüber hinaus nicht nur zur Optimierung verschiedener Input/Output-Relationen bei, sondern wirkt sich auch auf die Qualität der Produkte aus.

III. Die Kosten- und Leistungsrechnung als Informationsinstrument in der modernisierten Kommunalverwaltung

1. Einführendes

Obwohl die KLR derzeit einen Schwerpunkt der Reformaktivitäten bildet, zeigt ein Blick auf die Literatur und die praktische Umsetzung, daß die Ausrichtung der KLR auf die Reformelemente des NSM meist nicht thematisiert wird. Wir gehen deshalb im folgenden dieser wichtigen Frage etwas detaillierter nach.

Die Formulierung von Anforderungen an die KLR muß berücksichtigen, daß die Produktion von kommunalen Dienstleistungen personalintensiv erfolgt und sich der Leistungsoutput nur unzureichend in Form von mengen- und wertmäßigen Größen abbilden läßt. Dies erschwert auch die Beurteilung der Produktqualität über Indikatoren[168]. Diese Spezifika führen zu der Schlußfolgerung, daß eine Steigerung der Produktionseffizienz in kommunalen Verwaltungen vor allem über die kostenoptimale Gestaltung von Prozessen anzustreben ist, wobei den Informationen aus der KLR als integraler Bestandteil des öffentlichen Rechnungswesens eine Schlüsselrolle zukommt[169].

Wichtige Informationen fließen der KLR aus der integrierten Finanz-, Erfolgs- und Vermögensrechnung zu[170]. Dort werden die externen Geschäftsvorfälle verbucht und über Abgrenzungsrechnungen umbewertet der KLR zugeführt:

– Aus der Finanzrechnung lassen sich zahlungsgleiche Kosten und Leistungen ableiten.
– Alternativ können über die Erfolgsrechnung Aufwendungen und Erträge kosten- und leistungsmäßig abgegrenzt und so in die interne Rechnung überführt werden.

[168] Vgl. hierzu Abschnitt F. V. 3.
[169] Siehe Abschnitt D. III. 7.
[170] Siehe Abschnitt D. III. 5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Die Vermögensrechnung liefert schließlich die entsprechenden Positionen, die zur Berechnung von Kapitalkosten, Rückstellungen und Aufwendungen notwendig sind.

Kalkulatorische Kosten und Erlöse lassen sich nicht aus der Finanz-, Erfolgs- und Vermögensrechnung ableiten und sind deshalb zusätzlich anzusetzen. Mengen- und Qualitätsdaten werden anhand von Betriebsdaten und aus externen Quellen im Sinne von Leistungsinformationen integriert. Zur Erfassung der Effektivität bedarf es zudem einer ergänzenden Wirkungsrechnung.

Die Abbildung 24 zeigt die KLR im Kontext der integrierten Rechnungslegung einer modernen Verwaltung.

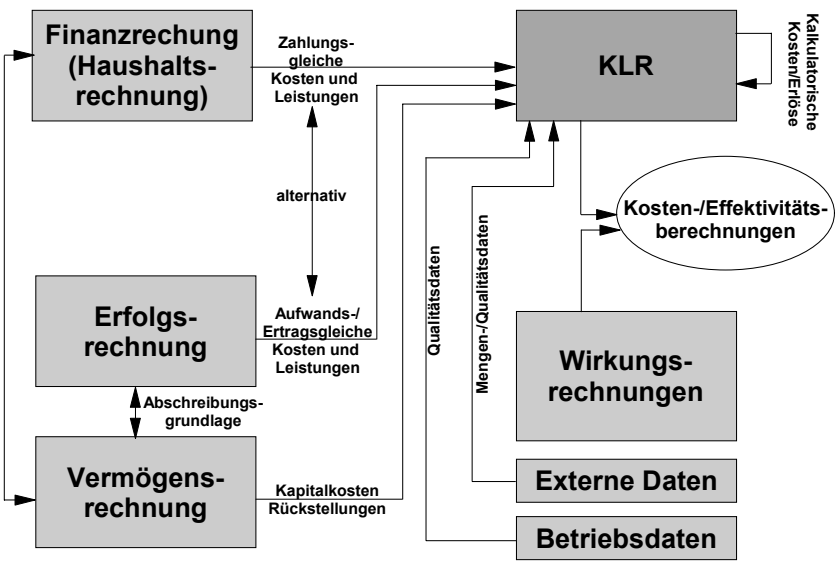


Abbildung 24: Integration der Kosten- und Leistungsrechnung in das modernisierte kommunale Rechnungswesen

Da generell die doppische Verbuchung anzustreben ist, sei hier bereits darauf hingewiesen, daß die erforderliche Verzweigung der Finanzbuchhaltung in die Kostenrechnung alle Informationen unterstützen sollte, die zur Abbildung der oben aufgeführten Kategorien der Effizienz erforderlich sind. Hierfür werden die entsprechenden Kontierungsobjekte (Kostenarten, -stellen, -träger) so weit wie möglich hinterlegt bzw. manuell weiterverarbeitet[171]. Entscheidend ist jedoch, daß die Kostenrech-

[171] Einen guten Überblick über diese grundsätzlichen Zusammenhänge liefert *Coenenberg* (1997, S. 23 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung unabhängig vom Buchungssystem spezifische Anforderungen erfüllen muß, die durch das NSM geprägt werden.

2. *Konzeptionelle Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung durch die Spezifika Neuer Steuerungsmodelle*

Die KLR liefert die wesentlichen Informationen, die den neuen Prozeß der integrierten Steuerung und Regelung von Zielen, Produkten und Prozessen unterstützen. Zusätzlich werden aber weitere Informationen benötigt, um dezentrale Organisationsstrukturen zu koordinieren, spezifische Entscheidungssituationen zu erleichtern und das Qualitätsmanagement kostenmäßig unterlegen zu können (vgl. *Lüder,* 1993, S. 268 ff.; *Budäus/Buchholtz,* 1997, S. 328 ff.).

a) Kosten- und Leistungsinformationen zur koordinierten Planung von Zielen, Produkten und Prozessen

Im Rahmen des Kontraktmanagements stehen nicht nur Produkte und deren Budgets zur Disposition, sondern auch die Formulierung und Operationalisierung von Leistungszielen. Eine Festlegung solcher Zielgrößen nach Menge, Qualität und Zeit macht jedoch nur dann Sinn, wenn diese in Verbindung mit dem zu planenden Budget und abhängig von den entsprechenden Produktkosten gesehen werden. Da zwischen Kosten-, Qualitäts- und Zeitzielen komplexe Querverbindungen bestehen, sind im konkreten Zielplanungsprozeß alternative Vorschläge zu entwickeln und die abweichenden Folgen abzuschätzen (vgl. *Seifert,* 1998, S. 278 ff.).

Die Kostenrechnung versteht sich in diesem Kontext als integrierte KLR. Deshalb sind Kosteninformationen in Verbindung mit Mengen-, Qualitäts- und Zeitzielen zu generieren, die als Grundlage für die Verhandlungen über alternative Kontrakte dienen. Hierfür sind detaillierte Informationen über den Prozeß der Leistungserstellung der jeweiligen Fachbereiche nötig und in Verbindung mit Kosteninformationen abzubilden (vgl. *Zimmermann,* 1995, S. 286 ff.). Dies ist im folgenden noch zu konkretisieren.

b) Kosten- und Leistungsinformationen zur Beurteilung von Produkteffizienz

Zur Fundierung der Entscheidungen über produktbezogene Budgets und die entsprechenden Mengen sowie zur Versachlichung der Verhandlungen zwischen Rat/Kreistag und den Fachbereichen muß das Kostenrechnungssystem die Auswirkungen einer variierenden Produktzielplanung auf das erforderliche Fachbereichs- oder Bereichsbudget quantifizieren können (vgl. *Seifert,* 1998, S. 258 ff.). Zudem sollte das Kostenrechnungssystem in der Lage sein, Kosteninformationen derart differenziert auszuweisen, daß eine getrennte Analyse der Wirtschaftlichkeit der Leistungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bereitschaft und der Leistungsabgabe ermöglicht wird[172]. Erst dadurch können die Ursachen für Abweichungen auf den unterschiedlichen Ebenen der Leistungserstellung mit der Zuweisung von Verantwortlichkeiten getrennt beurteilt werden.

Schließlich dient die Kostenrechnung auch als Kontrolle für die Bereitstellung von Produkten. Kontrollrechnungen besitzen in diesem Zusammenhang zwei Funktionen. Zum einen können damit Planungen für die Folgeperiode die konstatierten Ursachen für Abweichungen von einer effizienten Leistungserstellung bereits antizipativ in Entscheidungen einbeziehen. Zum anderen können sie das Verhalten der dezentralen Entscheidungsträger positiv beeinflussen und damit als Instrument zur Verhaltenssteuerung beitragen[173].

c) Kosteninformationen zur Beurteilung der Prozeßeffizienz

Ein globaler Ausweis von Input/Output-Relationen erscheint für eine effiziente Bewirtschaftung der bereitgestellten „gedeckelten" Fachbereichsbudgets wenig aussagekräftig. Zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit lassen sich grundsätzlich Zeit-, Betriebs- und Soll-Ist-Vergleiche unterscheiden. Dabei erweist sich vor allem der Soll-Ist-Vergleich als geeignetes Instrument für Abweichungsanalysen. Zugleich werden auch Input/Output-Relationen aussagekräftiger, da sie die Auswirkungen eines veränderten Outputs auf den Input berücksichtigen. Gleichzeitig lassen sich die kosten- und leistungsmäßigen Konsequenzen von Maßnahmen zur Reorganisation beurteilen und Kosteneffizienz erzeugen.

Hierfür benötigen die Bereichsleiter geeignete Informationen zur Leistungserstellung in ihren Verantwortungsbereichen, die Anhaltspunkte über Kostenschwerpunkte und Hinweise auf Unwirtschaftlichkeit bereitstellen. Zu diesem Zweck sollte das Kostenrechnungssystem Informationen zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Kosten auf Kostenstellenebene liefern. Eine Trennung der Kostendaten in leistungsabhängige (variable) und leistungsunabhängige (fixe) Kosten ist hierfür unerläßlich (vgl. *Zimmermann,* 1995, S. 286).

Prozeßorientierte Kostensätze dienen als Indikatoren für Veränderungen von Kosten-Leistungs-Relationen. Das Kostenrechnungssystem muß in diesem Zusammenhang in der Lage sein, den Prozessen in und über Kostenstellen hinweg jenen Ressourcenverbrauch zuzuweisen, den sie anteilig in Anspruch nehmen. So lassen sich Probleme in aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen erkennen und mit Hilfe von Kontrollrechnungen bekämpfen[174].

Im Kern geht es um das Aufdecken von prozeßbedingter Ressourcenverschwendung und die erforderlichen Maßnahmen zur Abhilfe.

---

[172] So ist etwa die Bereitschaft der Feuerwehr getrennt von der Leistung im Falle einer Brandbekämpfung zu beurteilen.

[173] Vgl. hierzu grundsätzlich *Ewert/Wagenhofer* (1997).

[174] Vgl. hierzu den Beitrag von *Zimmermann* (1995, S. 284 ff.) zum Einsatz der prozeßorientierten Kostenrechnung in einem Bauordnungsamt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Kostenrechnung und Koordination der Fachbereiche

Kosteninformationen eignen sich nicht nur zur Steuerung auf Bereichsebene. Vielmehr sind zusätzlich zur Steuerung und Koordination aller Fachbereiche der Kommunalverwaltung Informationen zu generieren, die den zentralen Steuerungs- und Controllingbereich unterstützen. Ihm obliegt die wichtige Aufgabe der Überwachung des kommunalen Gesamthaushalts und die Kontrolle der Zielvorgaben der Fachbereiche. Deshalb sind über die Informationen für die dezentrale Steuerung hinaus Kosteninformationen zu erzeugen, die eine Beurteilung der Leistungserstellung der Bereiche aus zentraler Perspektive gestatten (vgl. *Seifert,* 1998, S. 266 ff.).

Dazu dienen etwa Kennzahlen über Kostendeckungsgrade von Produktarten, Produktgruppen und Fachbereichen sowie deren Entwicklung im Zeitablauf oder der Grad und Verlauf der Prozeßeffizienz in den dezentralen Organisationseinheiten der Fachbereiche. Kosteninformationen auf dieser Ebene besitzen einen wesentlich geringeren Detaillierungsgrad als auf Fachbereichsebene. Das Kostenrechnungssystem sollte deshalb eine kompatible Aggregation von hierarchischen Kostendaten über verschiedene Bereiche hinweg unterstützen.

e) Qualitätsorientierung der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Leistungsrechnung für kommunale Verwaltungen muß neben Mengen- und Wertgrößen auch die Bildung von Qualitätsindikatoren unterstützen, um Allokationseffizienz zu gewährleisten und aussagefähige Analysen zur Gesamteffizienz zu ermöglichen. Hierfür sind zunächst Qualitätsstandards zu definieren, die als Referenzmaßstab für entsprechende Kosten dienen.

Um eine ausreichende Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sind die Kostengrößen direkt mit dem erzielten Qualitätsniveau und ggf. den Durchlaufzeiten zu verknüpfen. Das erfordert wiederum eine Abbildung von Kostendaten auf Prozesse und Produkte sowie eine Erfassung von Produktqualitäten und damit verbundener Einbußen bei Minderqualität. Derart ausgewiesene Kosteninformationen erweisen sich zudem als hilfreiches Instrument zur Verhaltenssteuerung (vgl. *Seifert,* 1998, S. 293).

f) Fallweise zu generierende Kosten- und Leistungsinformationen

aa) Aufnahme oder Elimination von Produkten

Die knappen Mittel bei breitem Leistungsspektrum und sich ändernden Nutzerwünschen erfordern häufig Entscheidungen über das Angebot neuer oder die Streichung alter Produkte. Die Kostenrechnung sollte hier entscheidungsrelevante Kosteninformationen liefern, indem sie diejenigen Kosten ermittelt, die durch die Änderung des Produktspektrums zusätzlich an- oder wegfallen. Dazu sind die Auswir-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kungen auf das Produktbudget nach ihrem zeitlichen Anfall zu differenzieren. Diese Kosteninformationen sollten damit zeigen, welche Kosten wann und in welchem Umfang entstehen (entfallen), so daß sie der entsprechenden Entscheidung eindeutig zugerechnet werden können[175]. Aufgrund des mehrperiodigen Charakters solcher Entscheidungen sollten diese Kosteninformationen in Investitionsrechnungen münden.

bb) Eigenerstellung oder Fremdbezug von Verwaltungsleistungen

Als Folge der dezentralen Ressourcenverantwortung kann die Fachbereichsleitung weitgehend selbst entscheiden, ob Teilleistungen durch externe Dienstleister erstellt werden oder gar ganze Produktbereiche auszulagern sind. Zur zielorientierten Leistungserstellung werden deshalb Informationen darüber benötigt, ob Eigen- oder Fremdbezug vorteilhafter ist.

Die Kostenrechnung sollte dabei folgende Fragestellungen informativ unterstützen (vgl. *Seifert,* 1998, S. 110):

– Gesamt- und Stückkosten der Produktarten,

– Gesamt- und Stückkosten von Teilleistungen der Fach- und zentralen Dienstleistungsbereiche,

– kurz-, mittel- und langfristige Kosteneinsparungen bei Fremdbezug von Teilleistungen, Produktarten oder Produktgruppen.

Allerdings lassen sich wegen des überwiegenden Dienstleistungscharakters der Verwaltungsprodukte Produktkosten verursachungsgerecht nur über eine prozeßorientierte Kostenzurechnung abbilden, die über aggregierte Produktkosten zu den Gesamtkosten einer Produktart führt. Derartige Vollkostenrechnungen erweisen sich jedoch als Grundlage für Eigen-Fremd-Entscheidungen wegen verschiedener Mängel als unzureichend. Deshalb ist hier auf die entsprechend differenzierte Abbildung der Einzelkosten einer Entscheidung abzustellen. Dazu sind wiederum Mehrperiodenbetrachtungen unerläßlich, die die kostenmäßigen Auswirkungen der Entscheidung über Eigenfertigung oder Fremdbezug als Einzelkosten der Perioden auszuweisen vermögen[176].

3. Abrechnungstechnischer Zusammenhang und Eignung unterschiedlicher Systeme der Kostenrechnung

Mit den erläuterten Anforderungen an die KLR ist noch nicht geklärt, welches System der Kostenrechnung im NSM zugrunde gelegt werden soll. In diesem Zu-

[175] Zum ausdrücklichen Entscheidungsbezug der Kostenrechnung vgl. *Riebel* (1994).
[176] Vgl. hierzu grundsätzlich *Riebel* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammenhang bleibt ebenfalls noch offen, wie das schwierige Problem der hohen Gemein- und Fixkosten zu lösen ist, das für öffentliche Verwaltungen charakteristisch ist. Da das Schrifttum hierzu kaum etwas beiträgt, soll der folgende Abschnitt einige Anregungen vor dem Hintergrund der vorhergehenden Ausführungen geben.

a) Abrechnungstechnischer Zusammenhang

Wie schon erwähnt, erfordern die dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen die Bildung von Kosten- und Leistungsstellen, um den Verantwortungs- und Organisationsbereich zu koppeln. Diese lassen sich etwa im Sinne privatwirtschaftlicher „Profit-(Cost-)Center-Strukturen" ausbauen, um die Kostendeckung einzelner organisatorischer Einheiten zu beurteilen. Zur Abschätzung der Prozeßeffizienz müssen zunächst die Kosten dieser Kostenstellen ermittelt werden. Dazu werden die Kostenträgereinzelkosten direkt auf die Kostenträger zugewiesen. Schwieriger gestaltet sich die Frage, wie die hohen Kostenträgergemeinkosten über die Kostenstellen anteilig auf die Prozesse und schließlich auf die Produkte zu verrechnen sind und welche Kosten in Form von Umlagen zugewiesen werden müssen. Hier bietet sich eine Trennung dieser Kosten an: einerseits in prozeßorientiert verrechenbare Prozeßkosten und andererseits in Gemeinkosten, die über Umlagen auf die Kostenträger zugeschlüsselt werden. Auf den Kostenträger werden also direkt verrechnete Einzelkosten, prozeßorientiert verrechnete Kosten und Umlagegemeinkosten ausgewiesen[177]. Die Abbildung 25 verdeutlicht diese Zusammenhänge nochmals im Überblick.

Letztlich dient diese Abrechnungssystematik der Bestimmung des mengen- und wertmäßigen Inputs von unterschiedlichen Produkten. Zur Beurteilung der Produktionseffizienz einer Kostenstelle lassen sich dann die verschiedenen Input- und Outputgrößen, also Produktkosten und -mengen, dieser Organisationseinheit in Beziehung bringen. Es ist jedoch offensichtlich, daß die Genauigkeit der Abrechnungssystematik die Akzeptanz durch die Produktverantwortlichen beeinflußt und vor allem inhaltliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit determiniert. Damit ist aber unmittelbar die Leistungsfähigkeit von Kostenrechnungssystemen in Bezug auf die spezifischen Anforderungen der Kommunalverwaltung angesprochen, die wir im folgenden konkretisieren wollen.

b) Eignung unterschiedlicher Systeme der Kostenrechnung

Kostenrechnungssysteme lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien systematisieren. Zum einen unterscheidet man in der betriebswirtschaftlichen Literatur zwischen Plan- und Istkostenrechnung, zum anderen zwischen Voll- und Teilkostenrechnungen. Wir gehen im folgenden kurz auf die grundlegenden Systeme der

[177] Vgl. stellvertretend *Coenenberg* (1997, S. 21 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

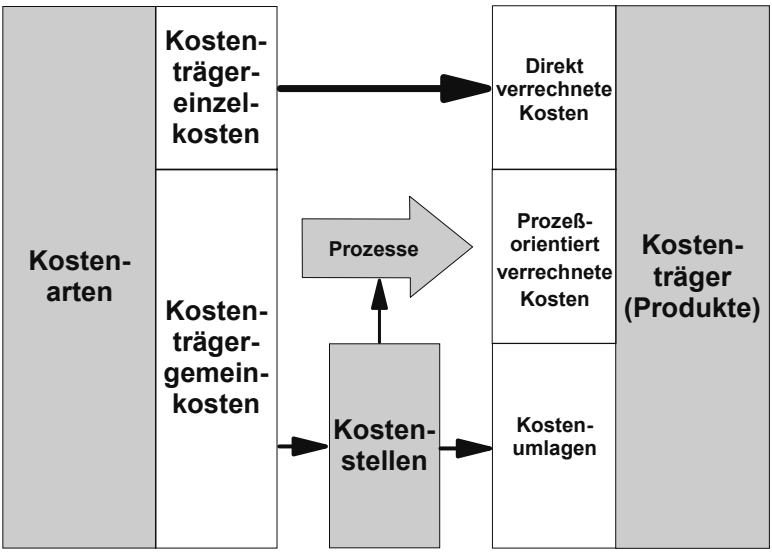


Abbildung 25: Abrechnungstechnischer Zusammenhang zwischen Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung

Grenzplankostenrechnung und der Prozeßkostenrechnung ein, die grundsätzlich als Plan- und Istrechnungen gestaltbar sind[178]. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Verrechnung von Teil- und Vollkosten auf die verschiedenen Objekte, so daß der Rechnungsinhalt und der damit verbundene Aussagegehalt der Kosteninformationen stark abweichen. Entscheidend ist, wie solchermaßen abweichende Kostenrechnungssysteme vor dem Hintergrund der Anforderungen an eine kommunale Konzeption der Kostenrechnung zu beurteilen sind.[179]

aa) Die Grenzplankostenrechnung

Die flexible Grenzplankostenrechnung gilt heute als ein praktikables Kostenrechnungssystem mit einem sehr ausgereiften Entwicklungsstand. Da dieses System jedoch lediglich variable Kosten auf die Kostenträger zu verrechnen pflegt (Teilkostenperspektive), ist dessen Aussagegehalt bei dienstleistungsorientierten kommu-

[178] Zu den Grundlagen der Systeme vgl. im Überblick *Coenenberg* (1997) sowie die Vertreter dieser unterschiedlichen Grundrechnungen: *Riebel* (1994), *Kilger/Vikas* (1993).

[179] Die Einzelkostenrechnung nach *Riebel* (1994) verfolgen wir nicht. Sie ließe sich zwar als hierarchische Einzelkostenrechnung führen und könnte so für einzelne Verantwortungsbereiche die Kosten verursachungsgerecht zuweisen. Da sie jedoch einen expliziten Produkt- bzw. Prozeßbezug vermissen läßt, bietet dieses Konzept keine hilfreichen Anknüpfungspunkte zu den von uns entwickelten Effizienzstufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalen Leistungsstrukturen und der damit verbundenen Fix- und Gemeinkostenproblematik nur sehr beschränkt[180].

Ferner ist die Grenzplankostenrechnung primär kostenstellenorientiert. Die Kosten werden für eine bestimmte Leistung der Kostenstellen geplant und kontrolliert. In den Kostenstellen werden die Bezugsgrößen festgelegt und in Verbindung mit den variablen Kosten Verrechnungssätze gebildet. Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit erfolgt dabei ausschließlich in den Kostenstellen selbst (vgl. *Kilger/Vikas,* 1993, S. 297 ff.). Eine solche allein am Organisationsaufbau der Kommunalverwaltung orientierte Ausgestaltung der Kostenrechnung würde jedoch den prozeßorientierten Charakter der kommunalen Produktion von Dienstleistungen vernachlässigen. Damit disaggregiert die Grenzplankostenrechnung in ihrer traditionellen Form den durchgängigen homogenen Produktionsprozeß rechentechnisch willkürlich (vgl. *Haiber/Dunker,* 1995, S. 484 f.). Die Beurteilung der Effizienz des Gesamtprozesses geht dabei gänzlich verloren, d. h. prozeßbezogene Ineffizienz läßt sich nicht nachweisen.

bb) Die Prozeßkostenrechnung

Im Gegensatz zur Grenzplankostenrechnung zeichnet sich die Prozeßkostenrechnung durch ihre Orientierung an Unternehmensabläufen (Prozessen) und ihre Verrechnung der gesamten anfallenden Kosten auf die erstellten Leistungen aus (Vollkostenperspektive). Zur Abgrenzung der Verantwortungsbereiche für die Kostenentstehung werden auch hier Kostenstellen gebildet. Diese Sicht wird jedoch ergänzend um eine kostenstellenübergreifende Betrachtung und Bewertung von Prozessen erweitert (vgl. *Coenenberg,* 1997, S. 220 ff.). Damit ermöglicht die Prozeßkostenrechnung eine Beurteilung der Kosten für kommunale Produkte, die über mehrere Organisationseinheiten hinweg produziert werden. Dies erfolgt über das prozeßorientierte Prinzip der anteiligen Inanspruchnahme der Produkte an dem mengen- und wertmäßigen Input der kommunalen Verwaltung. Dieses Prinzip gewährleistet eine weitgehend „verursachungsgerechte" Verrechnung der Kostenträgergemeinkosten auf die Leistungen der Kommunalverwaltung, indem es eine stärkere Differenzierung der Bezugsgrößen (z. B. Personalstunden, Anzahl bearbeiteter Baugenehmigungen) vornimmt (vgl. *Zimmermann,* 1995, S. 289).

Um dieses System effektiv einsetzen zu können ist es nicht nur erforderlich, Abweichungen zu ermitteln, sondern auch die entsprechenden Prozeßverantwortlichen zu bestimmen und positiv oder negativ zu sanktionieren.

[180] Aus diesem Grund haben Vertreter der Grenzplankostenrechnung versucht, dieses System an die Besonderheiten des Dienstleistungssektors anzupassen. Vgl. *Vikas* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cc) Grenzplankosten- und Prozeßkostenrechnung im Vergleich

Ohne auf Details einzugehen, können wir auf einige grundsätzliche Unterschiede der Leistungsfähigkeit von Kosteninformationen der unterschiedlichen Systeme hinweisen.

Da die Grenzplankostenrechnung den Kostenträgern lediglich variable Kosten zuordnet, reagiert dieses System nicht auf sinkende Auslastungsgrade. Die Verrechnungspreise der Prozeßkostenrechnung hingegen variieren mit der Ausbringungsmenge, da diese fixe Kostenbestandteile einbezieht und damit auch Mengendegressionseffekte abbildet. Das bedeutet, daß bei absolut gleicher zeitraumbezogener Kostensumme pro Leistungsart der Verrechnungspreis für einen Einzelvorgang bei Erhöhung der Ausbringungsmenge sinkt. Damit ermöglicht die Prozeßkostenrechnung die Beeinflussung der Kosten für die Leistungsbereitschaft der kommunalen Verwaltung, deren Strukturen von Fixkosten dominiert werden (vgl. *Haiber*/*Dunker,* 1995, S. 487). Langfristig sinkende/steigende Prozeßkostensätze zeigen eine hohe/niedrige Kapazitätsauslastung an. Sie dienen damit als Effizienzmaß zur Beurteilung von (Un-)Wirtschaftlichkeit.

Im Gegensatz zur Grenzplankostenrechnung sorgt die Prozeßkostenrechnung somit erstens dafür, daß die im Dienstleistungsbereich hohen Kosten der Kapazitätsvorhaltung entsprechend ihrer anteiligen Inanspruchnahme auf Produkte weiterverrechnet werden. Zweitens zeigt die Prozeßkostenrechnung über die langfristige Entwicklung von Prozeßkostensätzen veränderte Auslastungsgrade an und gibt dadurch Anregungen für die leistungsgerechte Gestaltung der Fixkostenblöcke.

Damit wird die Prozeßkostenrechnung zu einem wichtigen Instrument zur Aufdeckung von Ineffizienz und langfristigen Gestaltung von Fixkosten mit verbesserten Input/Output-Relationen auf unterschiedlichen Ebenen der Kommunalverwaltung. Letztlich geht es jedoch um die Steigerung von Effizienz der kommunalen Verwaltung durch eine adäquate Anpassung der Potentiale an das Leistungsvolumen[181].

Dennoch sind Informationen über variable Kosten auch in der kommunalen Verwaltung nicht gänzlich irrelevant. Für die oben aufgeführten fallweisen Entscheidungen (z. B. über Eigen- oder Fremdbezug von Leistungen) kann eine Trennung von fixen und variablen Kosten durchaus nützlich sein. Dies gilt insbesondere für die kurzfristige Sicht, in der Vollkosten zu Fehlentscheidungen führen können (vgl. *Zimmermann,* 1995, S. 282). Insofern spricht einiges für eine Parallelrechnung, wobei die entsprechenden Informationen fallweise aus dem einen oder dem anderen System bezogen werden können.

[181] Ein wichtiges Instrument zur Beeinflussung von Fixkosten stellen dabei prozeßorientierte Vertragsdatenbanken dar. Vgl. hierzu ausführlicher *Oecking*/*König* (1995). Herkömmliche Fixkostendeckungsrechnungen vermögen in diesem Zusammenhang dagegen nur anzuzeigen, ob eine Gruppe von Verwaltungsleistungen insgesamt durch Gebühren gedeckt ist. Vgl. *Zimmermann* (1995, S. 289).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Am Ende sei noch auf drei Probleme hingewiesen, die unabhängig vom Rechnungssystem zu lösen sind. Zum einen versagt die Prozeßkostenrechnung, wenn es sich um nicht standardisierte Vorgänge handelt, die keinen geregelten Prozessen unterworfen sind[182]. Dies ist in Kommunalverwaltungen indes weniger relevant als etwa in Verwaltungen von Länderministerien[183]. Zum anderen bleibt trotz aller Bemühungen um eine prozeßorientierte Schlüsselung von Gemeinkosten ein (z. T. nicht unerheblicher) Rest an leistungsmengenunabhängigen Gemeinkosten, die nach allgemeinen Schlüsseln zugerechnet werden müssen. Und schließlich bedarf die Prozeßkostenrechnung weiterer Instrumente wie z. B. prozeßorientierter Fixkostenmatrizen, die in der Lage sind, die langfristigen kostenmäßigen Konsequenzen der Veränderung von Prozessen über Produkte anzuzeigen[184]. Insofern ist die Einführung der Prozeßkostenrechnung auch mit erheblichem Aufwand verbunden, der von den Verwaltungen zu berücksichtigen ist[185].

G. Zusammenfassung

Ziel dieses Beitrags war es, den derzeitigen Stand der umwälzenden Reformen kommunaler Verwaltungen systematisch und kritisch aufzuarbeiten und schließlich – ergänzend zu dem Artikel von *H. G. Schmitz* in diesem Band – ein besonderes Augenmerk auf das Rechnungswesen zu werfen. Der Aufsatz füllt insofern eine Lücke in der Literatur, als es inzwischen zwar ein fast unübersehbares Schrifttum zum „New Public Management" gibt, die Beiträge zur Verwaltungsreform in Deutschland sich aber durchweg auf die Elemente des hier angewandten Neuen Steuerungsmodells (NSM) und auf Detailprobleme konzentrieren, ohne sie umfassend in ein Gesamtkonzept einzuordnen und theoretisch zu fundieren.

So war es vor allem notwendig, in einem ersten Schritt ein *Referenzmaß für Effizienz* zu formulieren, das wir als produktions- und allokationseffiziente Bereitstellung kommunaler Verwaltungsprodukte definiert haben. Erst von einer solchen optimalen Basis aus kann man systematisch die Gründe für Abweichungen einordnen und analysieren. Dies wiederum ist erforderlich, da Maßnahmen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung an den identifizierten *Ursachen für Ineffizienz* ansetzen müssen, wollen sie sich nicht nur an Symptomen orientieren.

---

[182] Als Alternative kämen in solchen Fällen einfachere Verfahren der internen Leistungsverrechnung in Frage.

[183] In den Pilotprojekten für die hessischen Länderministerien konnte deshalb die Prozeßkostenrechnung nur in wenigen Fällen eingesetzt werden (z. B. in Teilen der Polizeiverwaltung).

[184] Vgl. *Haiber*/*Dunker* (1995, S. 485), *Zimmermann* (1995, S. 288) mit einem Beispiel aus dem Bauordnungsamt.

[185] So hat etwa die Stadt Passau die Prozeßkostenrechnung nur für einzelne Leistungen eingeführt, da ihr flächendeckender Einsatz mit zu hohen Kosten und entsprechendem Aufwand verbunden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Über *theoriegeleitete Empfehlungen* der Institutionenökonomik, der Transaktionskostentheorie, der Theorie unvollkommener Verträge, der Prinzipal-Agent-Theorie, der Theorie der Verfügungsrechte, der Public-Choice-Theorie und des Managerialismus konnten wir die Ergebnisse unserer detaillierten Analyse der systembedingten Abweichungen von den Optimalbedingungen vertiefen und für eine *grundlegende Verwaltungsreform* konkretisieren:

– Das Eigeninteresse der beteiligten Akteure ist über deren Nutzenfunktion grundsätzlich im Sinne der Allokations- und Produktionseffizienz einzusetzen.

– Der politische und ökonomische Verbund zwischen Nutzern, Zahlern, Anbietern und Entscheidern sollte gestärkt werden. Auf der Finanzierungsseite sind direkte Gebühren und Entgelte nicht-zweckgebundenen, allgemeinen Steuern vorzuziehen. Dort, wo dies nicht möglich scheint, ist im Sinne des regionalen Verbundes und des Subsidiaritätsprinzips auf eine Koppelung von regionalen Leistungen und deren regionaler Finanzierung hinzuwirken.

– Der Prozeß der Bereitstellung kommunaler Güter und Dienste über den Einfluß der kommunalen Nutzer, Zahler, Kommunalpolitiker und Bürokraten ist aufzudecken und im Sinne eines allokativ optimalen Angebots zu verbessern. Dies korrespondiert mit einer ständigen Ausrichtung an der Effektivität kommunaler Leistungserstellung über ein zielorientiertes Managementsystem anstatt der bisher vorherrschenden Inputorientierung.

– Die Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung sind an die Anforderungen an ein effizientes und effektives Dienstleistungsunternehmen anzupassen. Im Falle freiwilliger und marktfähiger öffentlicher Leistungen ist grundsätzlich die Möglichkeit der privaten Erfüllung von Aufgaben im Hinblick auf Effizienzgewinne zu prüfen. Wo dies nicht möglich ist, müssen monopolistische Angebotsstrukturen aufgelöst und Wettbewerbselemente eingeführt werden.

– Das bürokratische Organisations- und Führungssystem ist in ein modernes Managementkonzept zu überführen. Dazu ist es erforderlich, Fach- und Ressourcenkompetenz auf dezentraler Ebene zusammenzulegen, damit das operative Wissen besser genutzt und gleichzeitig das strategische Wissen auf zentraler Ebene konzentriert werden kann. In diesem Sinne müssen Verantwortung und Verfügungsrechte über dezentrale Budgets delegiert und die Motivation der Verantwortlichen zur effizienten Bewirtschaftung erhöht werden.

– Grundsätzlich sind Transaktionskosten bei veränderten institutionellen Arrangements zu berücksichtigen. So sind aufgrund der Dezentralisierung veränderte Prinzipal-Agent-Beziehungen zu erwarten, deren kostenmäßige Auswirkungen bei der Minimierung der Organisationskosten einzubeziehen sind. In diesem Zusammenhang sind bei der Entscheidung über Dezentralisierung die höheren Kontrollkosten (als Folge divergierender Interessen) den Opportunitätskosten nicht genutzter dezentraler Fachkompetenz gegenüberzustellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Zudem müssen Verträge zwischen Prinzipalen und dezentralen Agenten unter dem Aspekt der Transaktionskosten auf Vertragstiefe und -dauer geprüft werden. Dazu sind klare positive und negative Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen und operative Maßstäbe zur Kontrolle und Beurteilung der Zielerreichung festzulegen. Hierzu gehört vor allem die Formulierung von Leistungs-, Qualitäts- und anderen Standards. Zusätzlich sind vertrauensbildende Maßnahmen anzustreben, die positiv auf die Kooperationsbereitschaft der Mitarbeiter wirken und Transaktionskosten reduzieren.

– Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Personalmanagement, Budgetierung, Controlling, Berichtswesen sowie Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sollte kritisch geprüft werden.

Vor diesem Hintergrund haben wir im folgenden die *Elemente des NSM* zunächst positiv erörtert und über die theoriegeleiteten Anforderungen an eine kommunale Verwaltungsreform in Verbindung mit den differenzierten Ursachen für potentielle Unwirtschaftlichkeit „*Effizienzpotentiale*“ identifiziert. Diese Analyse verdeutlicht bereits, daß der Schwerpunkt der Instrumente „binnenorientiert“ auf der Ebene der Produktionseffizienz liegt. Maßnahmen zur Verringerung allokativer Ineffizienz sind nur rudimentär vorhanden.

Die Neue Steuerungssystematik erfordert eine umfassende Neuorientierung sowohl der Rahmenbedingungen wie auch des kommunalen Führungssystems, was sich wiederum entscheidend auf betriebswirtschaftliche Instrumente wie die KLR auswirkt. Wir haben deshalb die *Elemente des NSM* zusammenfassend erweitert und *neu geordnet* sowie in *systemgestaltende* und *systemkoppelnde Bestandteile* getrennt:

– Die outputorientierte *Neugestaltung des Systemrahmens* setzt die Definition von *Produkten* voraus und umfaßt zahlreiche Maßnahmen, die sich in den *Elementen des NSM* widerspiegeln:
  – Reorganisation der Strukturen mit Dezentralisierung und der Einführung von Controlling,
  – Aufbau eines entsprechenden Informationssystems mit einer Vermögens-, Finanz- und Ertragsrechnung, einer KLR und Wirkungsrechnung,
  – Neuausrichtung des Personals über Personalentwicklung, Ausbildung und Anreizstrukturen,
  – Anpassung der Rahmenbedingungen mit Wettbewerbselementen, Dienst- und Haushaltsrecht sowie Technikunterstützung.

– Für die systemkoppelnde laufende Überwachung der Neuen Steuerung geht es um die konkrete Ausgestaltung von Steuerungs- und Regelungsprozessen im Führungssystem. Dabei nimmt das *Controlling* eine zentrale Stellung ein. Zu seiner Unterstützung dienen Instrumente wie das Kontraktmanagement, die outputorientierte Budgetierung und das Qualitätsmanagement.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Damit diese Instrumente zielgerichtet eingesetzt werden können, müssen entsprechende Informationen generiert werden. Diese wichtige Schlüsselrolle übernimmt die *KLR*, die die Neue Steuerung mit zweckorientierten Controlling-Informationen versorgt. Die angestrebte Steuerung über Produkte ist ohne solche Informationen über das entsprechend aufbereitete Datenmaterial nicht möglich. In diesem Kontext sollte die KLR generell für eine integrierte Unterstützung der Reformelemente des NSM sorgen – ein entscheidender Punkt, den die Literatur bisher nur unzureichend thematisiert hat.

Nach dieser theoretischen Erörterung haben wir den *Stand der Reformbemühungen* in der deutschen Verwaltungspraxis untersucht. Die Ergebnisse verschiedener Umfragen belegen, daß zwar fast alle Kommunen z. T. umfassende Maßnahmen zur Modernisierung eingeleitet haben, gleichzeitig aber die eigentlichen Ziele des NSM bisher nur ansatzweise erreicht wurden. Dies gilt vor allem für die Outputorientierung, die aufgrund der meist „binnenbezogenen" Ausrichtung der Maßnahmen nur rudimentär auftaucht. Die Umsetzung einzelner Elemente des NSM in der Verwaltungspraxis ist stark unterschiedlich vorangeschritten. Besonders schwer wiegen dabei die Reformdefizite bei jenen Elementen, die durch ihre mangelnde Umsetzung die Einführung weiterer Reformbausteine behindern. So blockiert der unbefriedigende Fortgang der Definition und Beschreibung von Produkten zunehmend die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen wie das Controlling oder die KLR. Auch Maßnahmen zur prozeßorientierten Reorganisation sind wie das Kontraktmanagement auf Produkte angewiesen.

Vermutlich gerade deshalb befinden sich die wichtigsten *Methoden des Reformprozesses* wie KLR, produktbezogene Budgetierung, Optimierung der Verwaltungsabläufe, Controlling und Berichtswesen sowie dezentrale Ressourcenverantwortung größtenteils erst im Planungsstadium. Generell entsteht der Eindruck, daß die Kommunen zwar zahlreiche „Baustellen" eines allgemeinen Reformkonzepts aufmachen, häufig aber die grundlegenden Änderungsstrategien im Rahmen einer integrierten Gesamtkonzeption nur unzureichend berücksichtigen.

Als wesentliche *Hindernisse* für eine rasche Modernisierung erweisen sich die problematischen staatlichen Rahmenbedingungen, die generelle Reformresistenz öffentlicher Institutionen und die unzureichende Einbindung der politischen Ebene. Daneben konnten wir zahlreiche typische *Umsetzungsfehler* in der Verwaltungspraxis identifizieren, die wiederum mit entsprechenden *Erfolgsfaktoren* korrespondieren. Insgesamt deuten die vielfältigen Erfahrungsberichte darauf hin, daß die Kommunen das NSM häufig als eine Art Patentrezept ansehen und die Anforderungen unterschätzen, die an eine umfassende Reform zu stellen sind.

Neben den Umsetzungsproblemen in der Praxis bleiben einige *generell ungelöste Fragen*, die mit der Konzeption des NSM selbst zusammenhängen. Wir haben deshalb im folgenden einzelne Elemente des Reformkonzepts vor dem Hintergrund der theoretischen Anforderungen kritisch analysiert und konnten dabei einige spezifi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sche Problembereiche transparent machen. So verstößt die überwiegende „Binnenorientierung“ des NSM gegen die konsequente Umsetzung des ökonomischen und politischen Verbundes und vernachlässigt die Rahmenbedingungen des föderativ verflochtenen Systems sowie die vielfältigen Außenbeziehungen, in denen sich politisches Handeln bewegt.

Zudem vernachlässigt das NSM die institutionenökonomischen Implikationen, die sich aus der Theorie der unvollkommenen Verträge, der Prinzipal-Agent- und der Property-Rights-Theorie ableiten lassen. Generell werden die zugrunde liegenden Transaktionskosten nicht thematisiert, so daß die Wirkung der Reformelemente auf die Effizienz nicht vollständig analysiert werden kann. So fehlen Transaktionskosten wegen der nicht berücksichtigten Vertragstiefen und -laufzeiten einschließlich der Kontrollkosten aufgrund der Dezentralisierung von Verfügungsrechten. Dazu wären operable Maßstäbe zur Kontrollfähigkeit von kommunalen Leistungen erforderlich.

Die Folgen eines outputbezogenen NSM für den inneren Aufbau der kommunalen Verwaltung sind noch wenig konkretisiert. Hier konnten wir einen Mangel an prozeßorientierter Restrukturierung der kommunalen Organisationsstrukturen konstatieren. Insgesamt fehlt es dem NSM an einer integrierten Aufarbeitung der Managementprobleme durch die einzuführenden dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen und der Produktorientierung.

Ein entscheidendes Problem besteht darin, daß Produkte meist auf die feststehenden Aufgaben der Kommunen ausgerichtet werden und deshalb die Kundenorientierung, aber auch die strategische Steuerungsfähigkeit verloren gehen. Zudem weisen Produkte Eigenschaften von Dienstleistungen auf, deren Output und Outcome häufig nicht klar zu definieren sind, und deren Quantität und Qualität von verschiedenen Faktoren abhängen, die nur schwer zu steuern sind. Das konstituierende Produktkonzept sollte sich deshalb von der Vorstellung verabschieden, allen Erwartungen an eine output- bzw. zielorientierte Steuerung der kommunalen Verwaltung genügen zu können. Insbesondere ist damit auch die Eignung der Verwaltungsprodukte als strategische und operative Steuerungs- und Regelungsobjekte erheblich eingeschränkt.

In einem abschließenden Abschnitt gehen wir schließlich auf eine Lücke des NSM ein, die darin besteht, daß die Anforderungen an ein controllinggerechtes Informationssystem anhand einer entsprechenden Rechnungslegung nicht spezifiziert sind. Wir haben deshalb die *Auswirkungen des NSM auf das Rechnungswesen* in Verbindung mit dem Controlling gesondert analysiert und spezifische Anforderungen dazu formuliert.

Das kommunale *Controllingsystem* ist im Rahmen des NSM als integratives, zielorientiertes Steuerungs- und Koordinationskonzept auszugestalten, das das Koordinationsvakuum ausfüllen kann, das in Folge der Dezentralisierung und Neustrukturierung entsteht. Generelles Ziel ist dabei stets die Steigerung von Effizienz und Ef-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fektivität der Kommunalverwaltung. Die Aufgaben des kommunalen Controlling bestehen deshalb in Maßnahmen zur Steigerung der Produktions- und Allokationseffizienz und den damit korrespondierenden Effizienzstufen im Produktionsprozeß.

Allokationseffizienz erfordert die Entwicklung eines operablen Ziel- und Informationssystems, das die Zielerreichung über geeignete Indikatoren erfassen, dokumentieren und beurteilen kann. Die entsprechenden Informationen lassen sich jedoch nicht über die KLR ermitteln, sondern fordern den ergänzenden Einsatz von Wirkungsrechnungen, die über den Output hinaus auch den entscheidenden Outcome erfassen sollen.

Produktionseffizienz läßt sich über Produkt- und Prozeßeffizienz konkretisieren. Zur Unterstützung von *Produkteffizienz* sollte das Informationssystem in der Lage sein, alle erforderlichen input- und outputorientierten Informationen auf Mengen- und Wertebene für die einzelnen Produkte zu generieren. Dies ist meist nur möglich, wenn das Kostenrechnungssystem in der Lage ist, die Ressourcen über die Prozesse auf die Produkte zu verrechnen. Eine getrennte Erfassung der Kosten für die Vorhaltung von Kapazitäten und die Abgabe von Leistungen ermöglicht schließlich eine getrennte Analyse von Kostenabweichungen des Inputs auf Produktebene.

Zur Beurteilung von *Prozeßeffizienz* bedarf es schließlich der möglichst kostenminimalen Abwicklung der Prozesse. Zwar sind die minimalen Soll-Kosten in der Realität nicht bekannt, aber über politisch-strategische Wertentscheidungen können sie dennoch vorgegeben werden. In diesem Zusammenhang sollte die Kostenrechnung in der Lage sein, die Soll-Kosten mit den Ist-Daten zu vergleichen, um Abweichungen systematisch analysieren zu können. Zu diesem Zweck ist eine Trennung der Kostendaten in leistungsabhängige und leistungsunabhängige Kosten zu fordern.

Aufgrund des dezentralen Aufbaus des Organisationssystems der Kommunalverwaltung sollte die Kostenrechnung in der Lage sein, die Koordination der Fachbereiche informativ zu unterstützen. Dazu muß der gesamte Prozeß der Planung und Kontrolle des kommunalen Haushaltsverfahrens kosten- und leistungsmäßig abgebildet werden. Außerdem erfordert die Beurteilung der Allokationseffizienz über Qualitätsindikatoren Mengen- und Wertgrößen, die zeigen können, welche kostenmäßigen Konsequenzen unterschiedliche Qualitätsniveaus auslösen.

Neben diesen regelmäßigen Kosten- und Leistungsinformationen benötigt das kommunale Führungssystem Informationen über Entscheidungen, die fallweise auftreten. So sind für Entscheidungen über zusätzliche oder aufzugebende Produkte Kosteninformationen nach ihrem zeitlichen Anfall zu gliedern und ihre budgetmäßigen Auswirkungen zu quantifizieren. Zur Entscheidung über die Eigenerstellung oder den Fremdbezug von Leistungen sollten Kosteninformationen derart aufbereitet werden, daß sie eine periodenübergreifende Beurteilung der kostenmäßigen Konsequenzen anzeigen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die angesprochenen Kosten- und Leistungsinformationen lassen sich jedoch nicht automatisch mit der Einführung eines Systems der KLR ermitteln. Vielmehr ist es dringend erforderlich, das Kostenrechnungssystem an den spezifischen Anforderungen auszurichten. Der Charakter der kommunalen Leistungen als Dienstleistungen, die Erfordernisse einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, das komplexe System der kommunalen Haushaltsplanung und zahlreiche weitere Anforderungen im Zusammenhang mit Entscheidungen im kommunalen Führungssystem stellen hohe Ansprüche an die KLR.

Im Kern vermag die *Prozeßkostenrechnung* über prozeßbezogene Vollkosten einem Großteil der Erfordernisse gerecht zu werden. Sie sollte jedoch durch Systeme der Teil- und Einzelkostenrechnung ergänzt werden.

Zusammenfassend können wir festhalten:

– Die Anforderungen an eine controllingorientierte KLR lassen sich nur im Zusammenhang einer umfassenden Reform der kommunalen Verwaltung ermitteln, die alle Reformelemente konsequent berücksichtigt.

– Die Kommunalverwaltung läuft sonst Gefahr, ein Informationssystem zu implementieren, das den Anforderungen der Neuen Steuerungssystematik nicht gerecht werden kann und dadurch den Erfolg der Verwaltungsreform insgesamt gefährdet, da die notwendigen Informationen nicht geliefert werden.

Damit wird am Ende nochmals die zentrale Rolle des Rechnungswesens im Rahmen einer Neuen Steuerung kommunaler Verwaltungen deutlich. Gleichzeitig eröffnet sich ein breites interdisziplinäres Feld weiterer Forschungen, da große Bereiche des NSM-Konzeptes und seiner Folgen weder theoretisch noch empirisch hinreichend erforscht sind. Den praxisgetriebenen Reformen fehlt es weitgehend an theoretischer Fundierung und wissenschaftlichen Begleitstudien, die mit fortschreitender Entwicklung und erkennbaren Problemen zunehmend wichtiger werden.

Literaturverzeichnis

Arrow, K. J. (1969): Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention, in: N. Rosenberg (Hrsg.): The Economics of Technical Change, Harmondsworth, S. 164–181.

Alchian, A. A./*Demsetz,* H. (1973): The Property Rights Paradigm, Journal of Economic History, vol. 33, S. 16–27.

Bagel, I. (1999): Die Verwaltungsreform aus vertragstheoretischer Perspektive, Aachen.

Banner, G. (1993): Der Zwang zu Wirtschaftlichkeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung, in: H. H. v. Arnim/K. Lüder (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Berlin, S. 113–130.

Beyer, L. (1998): Kameralistik oder Doppik, in: B. Blanke/S. v. Bandemer/G. Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blankart, Ch. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Aufl., München.

— (1998 a): Zur politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Discussion Paper Nr. 108 der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität Berlin.

Bogumil, J. (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: A. Benz/E. Grand/R. Prätorius (Hrsg.): Modernisierung des Staates?, Reihe Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 1, Baden-Baden.

Braun, G. E. (1988): Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, Baden-Baden.

Brecht, U. (1999): Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung – Eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München.

Brennan, G./*Buchanan,* J. M. (1988): Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg.

Brüggemeier, M. (1997): Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, München.

Buchholtz, K. (1999): Anforderungen an eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung, in: D. Budäus/P. Gronbach (Hrsg.): Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen, Freiburg i. Br., S. 83–99.

Budäus, D. (1996): Produktbildung als zentrales Element von Verwaltungsreformen – Funktionen, Probleme und Kritiken, in: E. Grömig/B. Kampmann (Hrsg.): Produkte im Mittelpunkt: Städte auf dem Weg zu besseren Lösungen, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Köln, S. 41–58.

Budäus, D./*Buchholtz,* K. (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, Die Betriebswirtschaft, 57. Jg., S. 322–336.

Bund der Steuerzahler (1999): Die öffentliche Verschwendung, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1997): KLR-Handbuch, in: Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, H. 9001, Bonn.

Buschor, E. (1992): Zwanzig Jahre Haushaltsreform – eine wissenschaftliche Bilanz, Baden-Baden.

Coase, R. (1937): The Nature of the Firm, Economica, vol. 4, S. 386–405.

Coenenberg, A. G. (1997): Kostenrechnung und Kostenanalyse, 3. Aufl., Landsberg/Lech.

Corsten, H. (1985): Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungsunternehmen, 1. Aufl., Baden-Baden.

Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review, S. 347–359.

— (1988): Ownership, Control and the Firm, vol. 1, Oxford.

Dietl, H. (1993): Institutionen und Zeit, Tübingen.

Downs, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Eichhorn, P. (1973): Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb: Motive einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung und Konsequenzen für Methode und System der Verwaltungswissenschaft, in: Ch.-F. Menger/H. J. Wolff (Hrsg.): Fortschritte des Verwaltungsrechts, München, S. 39–63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (Hrsg.) (1991): Verwaltungslexikon, Baden-Baden.

— (1993): Verwaltungskameralistik und Kostenrechnung, in: H. Brede/E. Buschor (Hrsg.): Das neue öffentliche Rechnungswesen – Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden.

Eichhorn, P./*Friedrich,* P. (1976): Verwaltungsökonomie, Baden-Baden.

Engelhardt, W. H./*Kleinaltenkamp*, M./*Reckenfelderbäumer*, M. (1993): Leistungsbündel als Absatzobjekt – Ein Ansatz zur Überwindung der Dichotomie von Sach- und Dienstleistungen, Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 45. Jg., S. 395–426.

Engelniederhammer, S./*Köpp*, B./*Reichard,* Ch./*Röber*, M./*Wollmann*, H. (1995): Berlin auf dem Weg zu einer neuen Verwaltung? – Eine Skizze zum Forschungsprojekt Verwaltungsreform Berlin – Die Einführung des ‚Berliner Führungssystems', Berlin.

Ewert, R./*Wagenhofer,* A. (1997): Interne Unternehmensrechnung, Berlin u. a. O.

Frey, B. S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

Frischmuth, B. (1998): Budgetierung – Zum Stand der Einführung in deutschen Kommunalverwaltungen, Finanzwirtschaft, 52. Jg., S. 217–221.

Furubotn, E. G./*Pejovich,* S. (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, Journal of Economic Literature, vol. 10, S. 1137–1162.

— (1974): The Economics of Property Rights, Cambridge/Mass.

Gohlke, K. (1997): Die örtliche Rechnungsprüfung – Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen/Berlin.

Gornas, J. (1992): Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, 2. Aufl., Baden-Baden.

Grömig, E./*Gruner,* K. (1998): Reform in den Rathäusern, Der Städtetag, S. 581–587.

Grüske, K.-D. (1985): Personale Verteilung und Effizienz der Umverteilung – Analyse und Synthese, Göttingen.

— (1989): Additional Costs of Taxation: Administration and Compliance Costs – Some Empirical Evidence, in: A. Chiancone/K. Messere (Hrsg.): Changes in Revenue Structures, Detroit, S. 243–264.

Grüske, K.-D./*Schenk,* M. (1999): Finanzausgleich und regionale wirtschaftliche Entwicklung, in: A. Maußner/K. G. Binder (Hrsg.): Ökonomie und Ökologie – Festschrift für Joachim Klaus zum 65. Geburtstag, Abhandlungen zur Nationalökonomie, Bd. 11, Berlin.

Haiber, Th./*Dunker,* K. (1995): Kostenmanagement für öffentliche Verwaltungen, in: T. Reichmann (Hrsg.): Handbuch Kosten- und Erfolgscontrolling, München, S. 471–498.

Hanusch, H. (Hrsg.) (1984): Public Finance and the Quest for Efficiency, Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance Copenhagen 1982, Detroit.

Hart, O. D. (1987): Incomplete Contracts, in: J. Etawell/M. Milgate/P. Newman (Hrsg.): The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Bd. 2, London, S. 752–759.

Hart, Th. (1997): Neue Politische Ökonomie, Nürnberg.

Hayek, F. A. v. (1945): The Use of Knowledge in Society, American Economic Review, vol. 35, S. 519–530.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hock, G. (1996): Wirtschaftliche Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung – Ein Ansatz eines neuen Finanzmanagements am Beispiel der Stadt Detmold, in: E. Lang/W. Brunton/W. Ebert (Hrsg.): Kommunen vor neuen Herausforderungen – Festschrift für Werner Noll zum 65. Geburtstag, Studien zu Finanzen, Geld und Kapital, Bd. 5, Berlin, S. 83–121.

Hoffjan, A./*Junga,* C. (1996): Produkte als Kernelement im Neuen Steuerungsmodell – Eine kritische Analyse, Verwaltung und Management, 2. Jg., S. 43–48.

Horváth, P. (1998): Controlling, 7. Aufl., München.

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1996): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Stuttgart.

Kieser, A. (1999): Organisationstheorien, 3. Aufl., Stuttgart.

Kilger, W./*Vikas,* K. (1993): Flexible Plankostenrechnung und Deckungsbeitragsrechnung, 10. Aufl., Wiesbaden.

Kirsch, G. (1997): Neue Politische Ökonomie, 4. Aufl., Düsseldorf.

Klages, H. (1995): Modernisierung als Prozeß, in: Reform der Landesverwaltung, Düsseldorf, S. 7–23.

Knorr, F. (1996): Organisationstheoretische und ökonomische Grundlagen der kommunalen Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalens Großstädten, Frankfurt am Main u. a. O.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1978): Grundlagen der Verwaltungsorganisation, Köln.

— (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung, Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 12/1991, Köln.

— (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 19/1992, Köln.

— (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln.

— (1994): Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, Bericht Nr. 8/1994, Köln.

— (1994 a): Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 15/1994, Köln.

— (1995): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Bericht Nr. 1/1995, Köln.

— (1995 a): Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich, Bericht Nr. 11/1995, Köln.

— (1995 b): Qualitätsmanagement, Bericht Nr. 6/1995, Köln.

— (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1996, Köln.

— (1996 a): Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz, Bericht Nr. 5/1996, Köln.

— (1996 b): Zentrale Steuerungsunterstützung, Bericht Nr. 11/1996, Köln.

— (1996 c): Kommune und Wettbewerb. Erste Überlegungen und Empfehlungen, Bericht Nr. 8/1996, Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1996 d): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 6/1996, Köln.

— (1997): Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung, Band 1: Textteil, Bericht Nr. 3/1997, Köln.

— (1997a): Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Bericht Nr. 9/1997, Köln.

— (1998): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, Bericht Nr. 4/1998, Köln.

— (1998 a): Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, Bericht Nr. 6/1998, Köln.

— (1998 b): KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (TuI): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz, Bericht Nr. 10/1998, Köln.

König, K. (1997): Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich – acht Thesen, Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 50. Jg., S. 265–269.

Küpper, H.-U. (1997): Controlling. Konzeptionen, Aufgaben und Instrumente, Stuttgart.

Leibenstein (1966): Allocative Efficiency vs. „X-Inefficiency“, American Economic Review, vol. 56, S. 392–415.

Lenk, K. (1998): „New Public Management“ und kommunale Innovation – Perspektiven der Innovationsforschung, in: D. Grunow/H. Wollmann (Hrsg.): Basel/Boston/Berlin, S. 44–59.

Lüder, K. (1993): Verwaltungscontrolling, Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 46. Jg., S. 265–272.

— (1995): Konturen eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungsmodells, Speyerer Arbeitshefte 103, Speyer.

— (1996): Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Rechnungswesens, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Stuttgart.

Maleri, R. (1997): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion, 4. Aufl., Berlin u. a. O.

Meyer, Ch. (1997): Die Effizienz der Kommunalverwaltung: Eine Analyse der Kommunalverwaltungsreformdebatte aus sozioökonomischer Perspektive, Nomos Universitätsschriften, Bd. 82, Baden-Baden.

Mülhaupt, L. (1990): Grundfragen des öffentlichen Rechnungswesens, VOP, S. 163–166.

Müller, K. (1997): Die Postdienste aus der Sicht der Institutionenökonomik, Frankfurt am Main.

Neumann, M. (1987): Theoretische Volkswirtschaftslehre: Produktion, Nachfrage und Allokation, 2. Aufl., München.

Niskanen, W. A. (1972): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Oecking, G./*König,* H.-D. (1995): Datenbankgestütztes Vertragsmanagement – Grundlagen eines flexibilitätsorientierten Fixkosten-Controlling, in: T. Reichmann (Hrsg.): Handbuch Kosten- und Erfolgscontrolling, München, S. 471–498.

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Osner, A. (1996): Theorie der Unternehmung und Praxis des Neuen Steuerungsmodelles – Brauchbare Implikationen für die Reform der Kommunalverwaltung, in: E. Lang/W. Noll (Hrsg.): Kommunen vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Werner Noll zum 65. Geburtstag, Berlin.

o. V. (1995): Neues Berliner Verwaltungsmanagement – Teilprojekt Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Bericht 11/1995, Berlin.

Picot, A. (1982): Transaktionskosten in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert, Die Betriebswirtschaft, 42. Jg., S. 267–285.

Picot, A./*Kaulmann*, T. (1989): Comparative performance of government-owned and privately-owned industrial corporations – Empirical results from six countries, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Jg. 145, S. 298–316.

Pommerehne, W. W./*Borcherding,* Th. E./*Schneider,* F. (1982): Comparing the efficiency of private and public production, Zeitschrift für Nationalökonomie, 89. Jg., S. 127–156.

Pommerehne, W. W. (1990): Genügt bloßes Privatisieren?, in: Aufderheide, D. (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung, Stuttgart, S. 27–63.

Reckenfelderbäumer, M. (1995): Marketing-Accounting im Dienstleistungsbereich: Konzeption eines prozeßkostengestützten Instrumentariums, Wiesbaden.

Recktenwald, H. C. (1983): Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft – Ein Lehr- und Nachschlagewerk, München.

Reichard, Ch. (1995): Von Max Weber zum „New Public Management" – Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: P. Hablützel/T. Haldemann/K. Schedler/K. Schwaar (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien.

— (1997): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: F. Naschold/M. Open/A. Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen: internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 49–71.

Reichard, Ch./*Wegener,* A. (1996): Der deutsche Weg des Produktkatalogs, eine Sackgasse?, in: E. Grömig/B. Kampmann (Hrsg.): Produkte im Mittelpunkt: Städte auf dem Weg zu besseren Lösungen, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Köln, S. 41–58.

Richter, R. (1996): Gefahren für die Verwaltungsreform, Die innovative Verwaltung, S. 35–40.

Richter, R./*Furubotn,* E. G. (1999): Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., Tübingen.

Riebel, P. (1994): Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung. Grundfragen einer markt- und entscheidungsorientierten Unternehmensrechnung, Wiesbaden.

Ross, S. (1973): The economic theory of agency: The Principal's problem, American Economic Review, vol. 63, S. 134–139.

Schauer, R. (1993): Die Eignung verschiedener Rechnungsstile für den managementorientierten Informationsbedarf in öffentlichen Verwaltungen, in: H. Brede/E. Buschor (Hrsg.): Das neue Öffentliche Rechnungswesen, Baden-Baden.

Schedler, K. (1996): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien.

Schmidberger, J. (1994): Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden.

Schüller, A. (Hrsg.) (1983): Property Rights und ökonomische Theorie, München.

Schwarting, G. (1997): Effizienz in der Kommunalverwaltung, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwarze, J./*Koß,* T. (1996): Prozeßorientierte Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung, Hannover.

Seifert, K. (1998): Prozeßmanagement für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden.

Streibl, U. (1996): Organisationsgestaltung in der Kommunalverwaltung: Aufgaben – Ziele – Strukturen, Wiesbaden.

Thürmer, L. (1984): Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns, Berlin.

Vikas, K. (1988): Controlling im Dienstleistungsbereich mit Grenzplankostenrechnung, Wiesbaden.

Weber, M. (1976): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen.

Weidmann, Th. (1996): Verwaltungsreform in Berlin zwischen Verwaltungsmodernisierung und strukturellem Konservatismus, Berlin.

Winter, Chr. (1998): Das Kontraktmanagement – Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene, Baden-Baden.

Ziegele, F. (1998): Hochschule und Finanzautonomie: Grundlagen und Anwendung einer politisch-ökonomischen Theorie der Hochschule, 2. Aufl., Frankfurt/M. u. a. O.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden.

Zimmermann, G. (1995): Prozeßorientierte Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung, in: W. Männel (Hrsg.): Prozeßkostenrechnung, Wiesbaden, S. 281–290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50618-7 | Generated on 2025-09-23 17:24:20
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/