

Matthias Knödler

Mit Haushaltsdisziplin gewinnt man keine Wahlen

Ökonomische Analyse der Reform
des öffentlichen Haushalts- und
Rechnungswesens

Mit Haushaltsdisziplin gewinnt man
keine Wahlen

Matthias Knödler

Mit Haushaltsdisziplin gewinnt man keine Wahlen

Ökonomische Analyse der Reform
des öffentlichen Haushalts- und
Rechnungswesens

 Springer VS

Matthias Knödler
Wernigerode, Deutschland

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.), angenommen vom Senat der Universität Vechta – Fakultät II, Natur- und Sozialwissenschaften
Erstgutachter: Professor Dr. Hermann von Laer
Zweitgutachterin: Professorin Dr. Johanna Bödege-Wolf

ISBN 978-3-658-40420-8 ISBN 978-3-658-40421-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-40421-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geographische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Probst

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

1	Problemstellung und Gang der Untersuchung	1
1.1	Einführung	1
1.2	Ziel der Untersuchung	4
1.3	Theoretischer Bezugsrahmen und methodischer Ansatz	6
1.4	Aufbau der Arbeit	8
1.5	Abgrenzung des Effizienzbegriffes	10
1.5.1	Zieldefinition	10
1.5.2	Statische und dynamische Effizienzbetrachtung	14
1.5.2.1	Statische Ebene	14
1.5.2.2	Dynamische Ebene	14
1.5.3	Zwischenfazit	16
1.6	Kommunale Akteure im Steuerungsprozess	17
2	Die Moderne Institutionenökonomie als theoretischer Bezugsrahmen	23
2.1	Einordnung	23
2.2	Gemeinsame Annahmen und Bedingungen der theoretischen Ansätze	26
2.2.1	Individuelle Nutzenmaximierung	27
2.2.2	Methodologischer Individualismus	30
2.2.3	Rationalität der Entscheidungen	31
2.3	Neue Institutionenökonomie	33
2.3.1	Prinzipal-Agenten-Theorie	33
2.3.1.1	Grundaussagen und Anwendung auf die Kommune	33
2.3.1.2	Hidden characteristics	36

2.3.1.3	Hidden action und hidden information	37
2.3.1.4	Agenturkosten	38
2.3.1.5	Lösungsansätze	39
2.3.2	Theorie der Verfügungsrechte	41
2.3.3	Transaktionskostentheorie	43
2.4	Neue Politische Ökonomie	46
2.4.1	Stimmenmaximierung	47
2.4.2	Der Bürger im Haushaltssteuerungsprozess	48
2.4.3	Die Rolle der Verwaltung	52
2.4.4	Verschuldung und Demokratie	54
2.5	Zwischenfazit	55
3	Historische Entwicklung der Reform des öffentlichen	
	Haushalts- und Rechnungswesens	61
3.1	Modernisierungs- und Leistungslücke	61
3.2	New Public Management	64
3.3	Das Neue Steuerungsmodell	66
3.3.1	Konzeptionelle Grundlagen	66
3.3.2	Performanzwirkungen und Defizite	67
3.3.3	Das Ressourcenverbrauchskonzept	70
3.4	Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen	72
4	Institutionelle Regeln des Haushaltssteuerungsprozesses	77
4.1	Grundlagen	77
4.2	Aufbau- und Organisationskriterien der Kameralistik	79
4.2.1	Der Haushaltsplan und seine Bestandteile	79
4.2.2	Jahresrechnung	82
4.3	Institutionen des Rechnungssystems NKHR	83
4.3.1	Die Integrierte Verbundrechnung	83
4.3.2	Ergebnisplan und Ergebnisrechnung	84
4.3.3	Finanzplan und Finanzrechnung	88
4.3.4	Vermögensrechnung (Bilanz)	90
4.3.4.1	Aufbau und Funktion	90
4.3.4.2	Wertansätze	94
4.4	Haushaltsausgleich	95
4.4.1	Haushaltsausgleich in der Kameralistik	95
4.4.1.1	Grundlagen	95
4.4.1.2	Kreditaufnahme und Generationengerechtigkeit	97
4.4.1.3	Vermögensverzehr	98

4.4.2	Bewertung	99
4.4.3	Haushaltsausgleich im NKHR	101
4.4.3.1	Rechnungsgrößen	101
4.4.3.2	Rückstellungen	104
4.4.3.3	Ordentliches und außerordentliches Ergebnis	109
4.4.3.4	Wirkungen auf Vermögen und Eigenkapital	110
4.4.3.5	Intergenerative Gerechtigkeit	111
4.4.3.6	Informationsfunktion des Haushalts	113
4.4.4	Komparative Effizienzbetrachtung	114
4.5	Ziele- und Wirkungen kommunalen Handelns	120
4.5.1	Inputorientierte kamerale Steuerung	120
4.5.2	Outputorientierte Steuerung im NKHR	121
4.5.2.1	Produkte als Informationsträger	121
4.5.2.2	Methoden der Haushaltsstrukturierung	125
4.5.2.3	Gliederung nach Produktbereichen	129
4.5.2.4	Produktorientierter Haushalt nach institutioneller Gliederung	131
4.6	Planungs- und Bewirtschaftungsverfahren	133
4.6.1	Zentrale inkrementelle Planung und Bewirtschaftung	133
4.6.2	Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung	134
4.6.2.1	Budgetierung im NKHR	136
4.6.2.2	Anreizsysteme und Bemessungsgrundlagen	140
4.6.3	Vertragliche Steuerung durch Kontrakte	145
4.6.3.1	Kontraktsteuerung als Führungsmethode	145
4.6.3.2	Potentiale und Grenzen des Instrumentes	146
4.7	Informationen über Kosten- und Qualitäten der Verwaltungsleistungen	149
4.7.1	Informationen zur Kosten- und Leistungserfassung	149
4.7.2	Berichtsstrukturen	153
4.8	Informationen zur Gesamtsteuerung der Kommune	154
4.8.1	Fragmentierung des öffentlichen Rechnungswesens	154
4.8.2	Defragmentierung	156
5	Zwischenfazit für den kommunalen Bereich	159
5.1	Erkenntnisse des komparativen Vergleichs	159
5.2	Formulierung von generalisierenden Handlungsempfehlungen	164
5.2.1	Zuweisung von Verfügungsrechten	164

5.2.2	Wettbewerb und Vergleiche effizienzsteigernde institutionelle Regelung	166
5.2.3	Aktivierung der Bürger	172
6	Analyse eines Projektes auf Landesebene	177
6.1	Outputorientierte Budgetierung in der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt	177
6.2	Haushaltsrechtliche Grundlagen	179
6.2.1	Kamemale Überleitung	181
6.2.2	Inhalt und Gliederung des Produkthaushalts	181
6.3	Haushaltsaufstellung auf Basis der KLR	183
6.3.1	Aufstellungsgrundsätze	183
6.3.2	Dezentrale Budgetplanung	183
6.3.2.1	Grundlagen	183
6.3.2.2	Planung der Sachkosten	185
6.3.2.3	Planung der Personalkosten	186
6.3.2.4	Planung der Verfahrensauslagen	187
6.3.2.5	Planung der Investitionen	189
6.4	Grundlagen der Budgetbewirtschaftung	191
6.4.1	Dezentrale Verantwortungsdelegation	191
6.4.2	Zielvereinbarungen	192
6.4.3	Effizienzrendite	194
6.4.4	Budgetcontrolling	195
6.4.4.1	Berichtsstrukturen	195
6.4.4.2	Produktorientierte Managementberichte	196
6.4.4.3	Budgetberichte	198
6.5	Moderne Institutionenökonomie als Erklärungsansatz	199
7	Zusammenfassung	205
7.1	Zielerreichung	205
7.2	Zentrale Erkenntnisse	207
7.3	Abgeleitete Lösungsvorschläge	210
7.4	Grenzen der Aussagen	211
	Literaturverzeichnis	215

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BewertRL	Bewertungsrichtlinie
BfH	Beauftragter für den Haushalt
d. h.	das heißt
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
EU	Europäische Union
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
HTR	Haushaltstechnische Richtlinien
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnologie
JUMIKO	Justizministerkonferenz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KostRMoG	Kostenrechtsmodernisierungsgesetz
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
KVSA	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen-Anhalt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MF	Ministerium der Finanzen
NIÖ	Neue Institutionenökonomie
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement (Nordrhein-Westfalen)

NKFW	Neues Kommunales Finanzwesen (Bayern)
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (Sachsen-Anhalt)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen (Speyerer Modell)
NKRS	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (Hessen)
NPM	New Public Management
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NSM	Neues Steuerungsmodell
RpflG	Rechtspflegengesetz
VKR	Verwaltungskontenrahmen
VwV	Verwaltungsvorschrift
z. T.	Zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1	Aufbau der Arbeit	9
Abbildung 1.2	3-Ebenen-Konzept	15
Abbildung 1.3	Die Akteure und Interessengruppen der Kommunalverwaltung	19
Abbildung 2.1	Systematik der verwendeten theoretischen Ansätze	25
Abbildung 2.2	Übergeordnete Agenturbeziehungen einer Kommune	34
Abbildung 2.3	Organisationsinterne Agenturbeziehungen einer Kommune	35
Abbildung 2.4	Verfügungsrechte und die Effizienz von Organisationsstrukturen	42
Abbildung 2.5	Zeitliche Abfolge von Transaktionskosten	44
Abbildung 2.6	Beziehungsgeflecht der Akteure in der NPÖ	53
Abbildung 3.1	Modernisierungs- und Leistungslücke	63
Abbildung 4.1	Bestandteile des kameraleen Haushaltsplanes	81
Abbildung 4.2	Grundschemee des doppischen Verbundes im NKHR	84
Abbildung 4.3	Gliederung Aktiva der Vermögensrechnung	92
Abbildung 4.4	Gliederung Passiva der Vermögensrechnung	93
Abbildung 4.5	Haushaltsausgleichssysteme der Kameralistik	96
Abbildung 4.6	Bestands- und Strömungsgrößen des Rechnungswesens	102
Abbildung 4.7	Vergleich der Wertgrößen für den Haushaltsausgleich	109
Abbildung 4.8	Vergleich Buchungssysteme	116
Abbildung 4.9	Zentrale Stellung des Produktes im NKHR	124

Abbildung 4.10	Der Haushalt im Managementsystem	127
Abbildung 4.11	Aufgabenbezogene Gliederung des Haushaltes im NKHR	130
Abbildung 4.12	Organisationsbezogene Haushaltsgliederung	131
Abbildung 4.13	Das Zwei-Ebenen-Modell	138
Abbildung 4.14	Haushaltsgliederung im NKHR	151
Abbildung 4.15	Verbindung von Haushalt und Kostenrechnung	152
Abbildung 4.16	Über- und untersteuerte Bereiche	156
Abbildung 4.17	Prinzipal-Agenten-Modell für öffentliche Unternehmen	157
Abbildung 5.1	Bürokratische versus ergebnisorientierte Steuerung im NKHR	160
Abbildung 5.2	Organisation versus Produkte	165
Abbildung 6.1	Gliederung Produkthaushalt	180
Abbildung 6.2	VKR-Konto 61311100 nach Produkten	188
Abbildung 6.3	Struktur Berichtswesen	196
Abbildung 6.4	Agenturbeziehungen	200
Abbildung 6.5	Effizienz der Budgetierung	201

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	Oberziele und Nutzen der Bürger	21
Tabelle 4.1	Übersicht der Instrumente und Theorien	78
Tabelle 4.2	Muster Ergebnisplan	86
Tabelle 4.3	Mittelfristplanung im NKHR (Muster)	87
Tabelle 4.4	Produktsystematik am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt (Auszug)	129
Tabelle 4.5	Kameralistik versus Doppik	148
Tabelle 6.1	Titelübersicht	181
Tabelle 6.2	Übersicht Produktbereiche	182
Tabelle 6.3	Titelstruktur	187



Problemstellung und Gang der Untersuchung

1

1.1 Einführung

„Die Reform der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik hat bereits ihre Geschichte.“¹

Seit es öffentliche Verwaltungen gibt, werden diese in regelmäßigen Abständen auch reformiert. Leitbilder der letzten Jahrzehnte waren der z. B. der „schlanke Staat“, der „aktivierende Staat“, das „New Public Management“ oder das „Neue Steuerungsmodell“.²

Mit der nunmehr fast drei Jahrzehnte andauernden, aber immer noch nicht abgeschlossenen aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens wurde diese Reformgeschichte um ein Kapitel erweitert. Eine erklärte Zielstellung war es damals und ist es heute, mehr Transparenz über den Ressourceneinsatz öffentlicher Haushalte zu schaffen. Die angestrebte Transparenz über die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften soll die Grundlage jedweden Dialogs zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft über öffentliche Aufgabenerfüllung sowie Konsolidierungsmaßnahmen sein und damit der Schlüssel für einen effizienteren Haushaltssteuerungsprozess.³ Im Jahr 1999 hat mit der Stadt Wiesloch die erste deutsche Kommune einen „Kassensturz“ gemacht und eine Bilanz über Vermögen und Schulden erstellt. Zehn Jahre danach hat mit Hessen das erste Flächenland diesen Schritt nachvollzogen. Zentrale Begriffe des Prozesses sind Outputorientierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, vollständiger Ressourcenverbrauch oder Defragmentierung des öffentlichen Rechnungswesens.

¹ Senf (1969), S. 112.

² Vgl. Veit/Reichard/Wewer (2019), S. 2.

³ Bertelsmannstiftung (2008), Kommunaler Schuldenreport 2008 – Zusammenfassung für Sachsen-Anhalt, S. 1; vgl. auch Brixner (2000), S. 292; Budäus KPMG (2008), S. 19.

Als maßgeblichen Auslöser der Reform des Rechnungswesens kann die latente Finanznot der öffentlichen Haushalte identifiziert werden.⁴ Gestiegenen Ansprüchen der Bürger, erwartet wird ein angemessenes Verhältnis zwischen den öffentlichen Leistungen und den dafür zu entrichtenden Abgaben und Entgelten⁵, stehen vielfach defizitäre Haushalte gegenüber.

Verschärft durch die deutsche Wiedervereinigung, die Finanzkrise im Jahr 2008 und die Corona-Pandemie im Jahr 2020, befinden sich die Finanzen von Bund, Ländern und den meisten Gemeinden in einem „desolaten Zustand“⁶. Allein die Geldschulden der Gebietskörperschaften in Deutschland sind bis 2015 auf einen Betrag in Höhe von über 2 Billionen EURO angewachsen und sind ungeachtet des seit 2010 anhaltenden konjunkturellen Aufschwungs bis 2019 nur leicht zurückgegangen. Unter Einbeziehung der impliziten Schulden⁷ und der Verschuldung ausgelagerter Bereiche wird die Verschuldung noch bedeutend höher ausfallen, als in den offiziellen Statistiken ausgewiesen.⁸

Öffentliche Finanzquellen wie Kredite und Abgaben sind jedoch nicht mehr beliebig ausdehnbar. Die Verschuldung der öffentlichen Gebietskörperschaften und die damit verbundenen Zinszahlungen haben bereits eine Größenordnung erreicht, die kurz- und mittelfristig zu nicht akzeptierbaren Belastungen der öffentlichen Haushalte führt.⁹ Das gilt insbesondere, wenn die heutigen Schulden in überwiegendem Maße nicht Ergebnis von Investitionen in die Zukunft sind, sondern vor allem konsumtive Ausgaben für den heutigen Sozialstaat und eine nicht hinreichend effiziente Verwaltung reflektieren.¹⁰

Die eingetretene relative Verknappung finanzieller Ressourcen macht sich zuerst auf kommunaler Ebene bemerkbar.¹¹ Stetig steigende Kassenkredite und der Verkauf von „Tafelsilber“ als Reaktion auf die prekäre Haushaltssituation sind die kurzfristigen und politisch leichter durchzusetzenden Lösungsstrategien.¹²

⁴ Vgl. Hoffmann-Peck (2008), S. 20.

⁵ Pünder (2003), S. 10; ebenso Machura (2005), S. 30.

⁶ Vgl. hierzu Ellwein (1994), S. 68; sowie Pünder (2003), S. 5; Banner (2003), S. 16.

⁷ Hierzu zählen z. B. Verpflichtungen wie Renten- und Pensionszahlungen. Die Berechnung der impliziten Verschuldung wird aber kontrovers diskutiert, da sie unter anderem von im Zeitablauf veränderbaren Annahmen über die Höhe der zu veranschlagenden Zahlungsströme sowie Annahmen über die Zinsstruktur abhängt.

⁸ Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Schuldenreport 2008 für Sachsen-Anhalt, S. 1.

⁹ Budäus (1998), S. 19.

¹⁰ Vgl. Meier (2007), S. 29.

¹¹ Budäus/Finger (2001), S. 47.

¹² Vgl. Dauber (2007), S. 225.

Verbunden mit der wachsenden Verschuldung und den durch negative demographische Entwicklungen¹³ zu erwartenden Haushaltsrisiken, stellt sich zunehmend auch die Frage nach der *intergenerativen Gerechtigkeit*.¹⁴ Sowohl die dargestellten kurzfristigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung als auch die zunehmende Verschuldung führen lediglich zu einer Verlagerung der Handlungsspielräume. Einer kurzfristig orientierten Haushaltsentlastung stehen zunehmend begrenzte Spielräume der Zukunft entgegen.¹⁵ Dieser Aspekt gewinnt angesichts der stark gestiegenen Staatsverschuldung auch im politischen Raum und zunehmend in der Bürgerschaft an Bedeutung. Notwendig ist ein verantwortungsbewusster Umgang mit den begrenzten Mitteln, um auch zukünftigen Generationen Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten bzw. zurückzugeben. Verantwortungsbewusste Politik braucht auch in Zukunft vor allem finanzielle Handlungsspielräume. Voraussetzung hierfür sind nachhaltig tragfähige öffentliche Haushalte.¹⁶ „Gesellschaftlicher Wohlstand in Form einer leistungsfähigen öffentlichen und sozialen Infrastruktur muss finanziert werden. Um auch künftig wettbewerbsfähig zu sein, Wachstum erzielen und sozialen Wohlstand finanzieren zu können, bedarf es einer Politik der Effizienzsteigerung.“¹⁷

In der vorliegenden Arbeit soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls unter welchen institutionellen Bedingungen das doppische Haushalts- und Rechnungswesen bzw. die in darin integrierten Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im kommunalen und staatlichen Bereich den mit der Einführung verbundenen Erwartungen gerecht werden kann. Der Autor der vorliegenden Untersuchung hat von 2001 bis 2008 das Projekt der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt als wissenschaftlicher Mitarbeiter begleitet. Seit 2009 erfolgte unter seiner Leitung die Einführung der outputorientierten Budgetierung in der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Die mit Beginn dieser Arbeit erarbeiteten theoretischen Grundlagen bzw. Hypothesen konnten sowohl wichtige Impulse bei der erfolgreichen Umsetzung der begleiteten Reformprojekte geben

¹³ Die deutsche Bevölkerung schrumpft bereits seit Beginn der 70er Jahre. Zu dieser Zeit sank die Geburtenrate erstmalig unter die Sterbeziffer. Vgl. hierzu ausführlich von Laer (1988), S. 16. Eine sehr deutliche negative Dynamik der demographischen Verschiebung ist vor allem in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zu beobachten.

¹⁴ Vgl. Witte/Wixforth (2007), S. 193.

¹⁵ Vgl. Jochimsen/Konrad (2007), S. 11.

¹⁶ Vgl. Wintermann/Petersen/Wagschal/Busemeyer (2006), S. 3 f.; zur Notwendigkeit langfristig tragfähiger öffentlicher Haushalte vgl. auch Mirow (2007), S. 181.

¹⁷ Bräuning (2004), S. 319.

als auch einer empirischen langjährigen Überprüfung unterzogen werden. Gleichwohl spiegeln die am Ende des Prozesses stehenden Erkenntnisse der Arbeit die anfänglichen hohen Erwartungen nur bedingt wieder. Die derzeitigen Herausforderungen zeigen aber, wie aktuell die behandelten Fragestellungen nach wie vor sind.

1.2 Ziel der Untersuchung

Grundlage einer erklärenden empirisch-theoretischen Wissenschaft ist die Ableitung von Hypothesen. Weil mit der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens über eine als unzureichend empfundene Wirklichkeit hinausgegangen werden soll, müssen neben theoretisch-empirischen Aussagen über das Sein auch normativ theoretische Aussagen über das Sollen abgeleitet werden. Das dieser Untersuchung zugrunde liegende Erkenntnisinteresse leitet sich aus der allgemeinen Annahme ab, dass die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens einen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der Haushaltssteuerung hat. Die institutionellen Arrangements eines doppelten Haushalts- und Rechnungswesens bzw. des Neuen Steuerungsmodells erhöhen demnach die Transparenz über den Mitteleinsatz. Implizit wird von Wissenschaft und Praxis hierdurch auf ein effizientes und effektives Handeln der steuernden Akteure geschlossen.

Bezugnehmend auf die Untersuchungsergebnisse der ökonomischen Analyse Graßmanns zur Umsetzung effizienzorientierter Reformideen in öffentlichen Verwaltungen und der Evaluierung des Neuen Steuerungsmodells der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer muss die dargestellte Grundannahme, dass verbesserte Information implizit einen effizienteren Haushaltssteuerungsprozess zur Folge hat, jedoch in Frage gestellt werden. Folgt man der Argumentation Reinermanns, dann hätten die Entscheidungsträger auch vor der Einführung neuer Haushaltssysteme entsprechende Informationen nachgefragt, wenn sie für ihre Entscheidungen auf diese angewiesen wären bzw. diese zum Steuern benötigt hätten.¹⁸

¹⁸ Reinermann (2002), S. 484.

Für die vorliegende Untersuchung wird deshalb postuliert, dass die derzeitigen institutionellen Arrangements zum doppelischen Haushaltswesen nicht zu den erwarteten Effizienzgewinnen führen werden.

Effizienzgewinne in diesem Sinne entstehen, wenn z. B. durch Prozessvergleiche mit anderen Verwaltungen oder durch bestimmte Regeln der Haushaltsbewirtschaftung Ausgabenaufwüchse begrenzt oder sogar gesenkt werden können um finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume für aktuelle und zukünftige Generationen zu sichern.

Das Erkenntnisziel der Arbeit besteht deshalb darin, das traditionelle kamerale Haushalts- und Rechnungswesen und die Doppik am Beispiel der gesetzlichen Bestimmungen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und ein Reformprojekt auf Landesebene aus institutionenökonomischer Sicht hinsichtlich einer effizienten Institutionengestaltung komparativ zu betrachten. Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, ob vor dem theoretischen Hintergrund der Modernen Institutionenökonomie ein Einfluss auf die Effizienz der Finanzsteuerung öffentlicher Haushalte zu erwarten ist.

Von Interesse sind deshalb die Fragen nach effizienzfeindlichen Institutionen der Finanzsteuerung und deren konzeptioneller Berücksichtigung in der Doppik bzw. dem Neuen Steuerungsmodell sowie die Quantität und Qualität der Informationen und deren Einfluss auf das Akteursverhalten:

- Kann das Verhalten der maßgeblichen Akteure, wie angestrebt, im Sinne einer effizienten Steuerung durch die institutionellen Arrangements der Doppik beeinflusst werden?
- Haben die Verwaltungsmitarbeiter demnach hinreichendes Interesse, mehr persönliche Verantwortung, z. B. im Rahmen der dezentralen Budgetierung, zu übernehmen?
- Wollen die Budgetverantwortlichen die Last eines mit der Dezentralisierung verbundenen periodischen Kontraktmanagement auf sich nehmen?
- Haben die Politiker ein Interesse daran, durch Verwaltungstransparenz messbar zu werden und sich noch stärker als bisher der öffentlichen Kritik auszusetzen?
- Will die Verwaltung selbst diese Transparenz?
- Werden die Wähler in den transparenteren Steuerungsprozess einbezogen und akzeptieren sie die daraus eventuell resultierenden Einschränkungen öffentlicher Leistungen?

Zusammenfassend stellt sich also die Frage nach den Anreizen (incentives) der steuernden Akteure, effizient zu handeln und deren Kompatibilität mit der institutionellen Gestaltung der Doppik oder des Neuen Steuerungsmodells.¹⁹ Mit den angestrebten Effizienzgewinnen

1.3 Theoretischer Bezugsrahmen und methodischer Ansatz

Wissenschaftstheoretisch stellt sich für Effizienzbetrachtungen öffentlichen Wirtschaftens zunehmend die Frage, in welchen institutionellen Arrangements öffentliche Aufgaben erfüllt werden sollen. Gesucht werden in der vergleichenden institutionellen Ökonomik die im Vergleich zu anderen unvollkommenen institutionellen Arrangements am wenigsten unvollkommenen Systeme.²⁰

Theoretische Anhaltspunkte für den Reformprozess des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens lassen sich innerhalb der Neuen Institutionenökonomie vor allem aus der Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights), der Transaktionskostentheorie und der Prinzipal-Agent-Theorie gewinnen.²¹ Weitere Erklärungen, vor allem des Verhaltens der politischen Akteure, liefert die Neue Politische Ökonomie, deren Grundannahmen des methodologischen Individualismus, der Eigennutzorientierung und der begrenzten Rationalität auch in der Neuen Institutionenökonomie Anwendung finden. Die Moderne Institutionenökonomie liefert durch die Erklärung ökonomischer und sozialer Strukturen einen geeigneten theoretischen Bezugsrahmen zur Analyse der Auswirkungen des Reformprozesses auf die Effizienz des Handelns der eingebundenen kommunalen Akteure. Im öffentlichen Sektor gewinnen institutionenökonomische Ansätze vor allem seit dem Aufkommen der New Public Management (NPM) - Bewegung eine zunehmend bedeutendere Rolle.²²

Die Untersuchung bedient sich der komparativen Methode durch den Vergleich von zwei Modellen. Im Verlauf dieser komparativen Institutionenanalyse²³ werden die Wirkungen alternativer institutioneller Arrangements in der traditionellen

¹⁹ Vgl. Reinermann (2000), S. 47.

²⁰ Schulz-Nieswandt (2006), S. 7.

²¹ Vgl. Budäus/Finger (1999), S. 27.

²² Vgl. Reichard (2002c), S. 589.

²³ Der Ausdruck Komparative Institutionenanalyse (KIA) wurde von Coase (1964) geprägt. Bei der KIA werden realisierte mit anderen – ebenfalls realisierten – Institutionen verglichen. Vgl. Voigt (2002), S. 51.

Kameralistik und dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) sowie einem Modell auf Basis des NSM verglichen. Das traditionelle kamerale Haushaltswesen der öffentlichen Hand kann erst dann als ineffizient betrachtet werden, wenn das alternative Haushaltssteuerungssystem bei gegebenem Referenzoptimum in geringerem Ausmaß von diesem abweicht.²⁴ Begründet durch die abweichenden Landesgesetzgebungen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens soll die Untersuchung der haushaltsrechtlichen Regelungen auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen des Landes Sachsen-Anhalt beschränkt werden. Eine Vergleichbarkeit ist durch die Anlehnung der Mehrheit der Bundesländer an das von der Innenministerkonferenz empfohlene Muster einer doppischen Gemeindehaushaltsverordnung dennoch gegeben. Auch das Projekt auf Landesebene ist in Sachsen-Anhalt angesiedelt.

Gegenstand der Analyse ist die Veränderung innerhalb des verwaltungs- bzw. politisch-administrativen Systems (Institutionenevaluation), deren Auswirkungen auf das Handeln der Akteure und die Leistungsfähigkeit der Institution (Performanceevaluation). Deshalb werden die organisatorischen, instrumentellen, prozessualen Veränderungen durch das NKHR bzw. das NSM, z. B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen/Kontrakte, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, erfasst und mit denen der Kameralistik verglichen. In einem zweiten Analyseschritt erfolgt eine Bestandsaufnahme des institutionellen Umsetzungsstandes der Modernisierungsmaßnahmen (Institutionenevaluierung) und der Wirkungen (Performanceevaluierung) auf die Akteure.

Als Quellen werden eine im Jahr 2008 durch die KGSt veröffentlichte und im Jahr 2007 durchgeführte bundesweite Befragung zum „Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens“²⁵ und die Ergebnisse des Forschungsprojektes „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ sowie eigene empirische Untersuchungen in die Analyse einbezogen. Im Mittelpunkt des von der Hans Böckler Stiftung finanziell geförderten und der KGSt unterstützten Projektes stand die Umsetzung von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und vor allem deren Wirkungen. Angeschrieben/befragt wurden im Rahmen dieser Studie Bürgermeister und Personalsräte in insgesamt 1565 Kommunen.²⁶ Zum Umsetzungsstand des NKHR wurde die Studie von Weiß zur „Evaluation der DOPPIK-Einführung in den

²⁴ Vgl. Thürmer (1984), S. 27.

²⁵ KGSt Material Nr. 4/2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage.

²⁶ Die Ergebnisse des Projektes sind publiziert unter dem Titel: „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung.“, Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2008).

Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt“ aus dem Jahr 2014 in die Untersuchung einbezogen.

Die letztgenannte Studie liefert, wenn auch nicht spezifisch auf das neue Rechnungswesen bezogen, Erkenntnisse zur Wirkung einzelner Instrumente des NSM. Zentrale Instrumente dieses Reformmodells, die in den Verwaltungen ab den 90er Jahren häufig unzusammenhängend zum Einsatz kamen, sind auch in den institutionellen Arrangements des doppelten Rechnungswesens vorgesehen.

Voraussetzung für die Evaluation der Wirkungen institutioneller Veränderungen auf das Akteursverhalten ist zunächst die Definition eines Orientierungspunktes und der wesentlichen Akteure.²⁷ Die methodische Funktion dieses Orientierungspunktes ermöglicht den Vergleich der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der zu vergleichenden Modelle oder Prozesse und ermöglicht deren Bewertung. Für das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen wurde das „Performanz-Ziel“ der Effizienz- und Produktivitätssteigerung als Orientierungspunkt definiert. In der vorliegenden Untersuchung sollen die finanzwirtschaftlichen Haushaltssteuerungsprozesse des herkömmlichen und des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens hinsichtlich der effizienten Gestaltung komparativ betrachtet (positive Analyse) und effizienzsteigernde Institutionen bzw. Hinweise für die Gestaltung des Modernisierungsprozesses abgeleitet werden (normative Analyse).

1.4 Aufbau der Arbeit

Der kommunale Steuerungsprozess, dessen Effizienz es in dieser Arbeit zu untersuchen gilt, wird von individuellen Akteuren geprägt. Diese werden deshalb nach der Festlegung des Orientierungspunktes der Arbeit und der dafür notwendigen Abgrenzung des Effizienzbegriffs definiert. Im Kapitel 2 erfolgt die theoriegeleitete Analyse des kommunalen/ staatlichen Steuerungsprozesses und der daraus abgeleiteten Erwartungen bezüglich der Auswirkungen institutioneller Reformen auf das Akteurshandeln.

Nach der Einordnung des NKHR bzw. des NSM in den übergeordneten Kontext institutioneller Verwaltungsreformen im Kapitel 3 werden die beiden

²⁷ Neben der meist unpräzise definierten, angestrebten Wirkungsdimension, erschweren auch diffuse und widerstreitende Zielformulierungen, fehlende allgemeingültige Indikatorensysteme oder Mess- und Erhebungsprobleme eine Wirkungsanalyse institutioneller Verwaltungsreformen. Vgl. weiterführend Bogumil/Kuhlmann (2006), S. 354–356.

Rechnungswesen-Modelle anhand der vorab definierten zentralen Handlungsfelder komparativ betrachtet, um die im Kapitel 5 dargestellten normativen Erkenntnisse hinsichtlich einer effizienten Gestaltung abzuleiten (Abbildung 1.1).

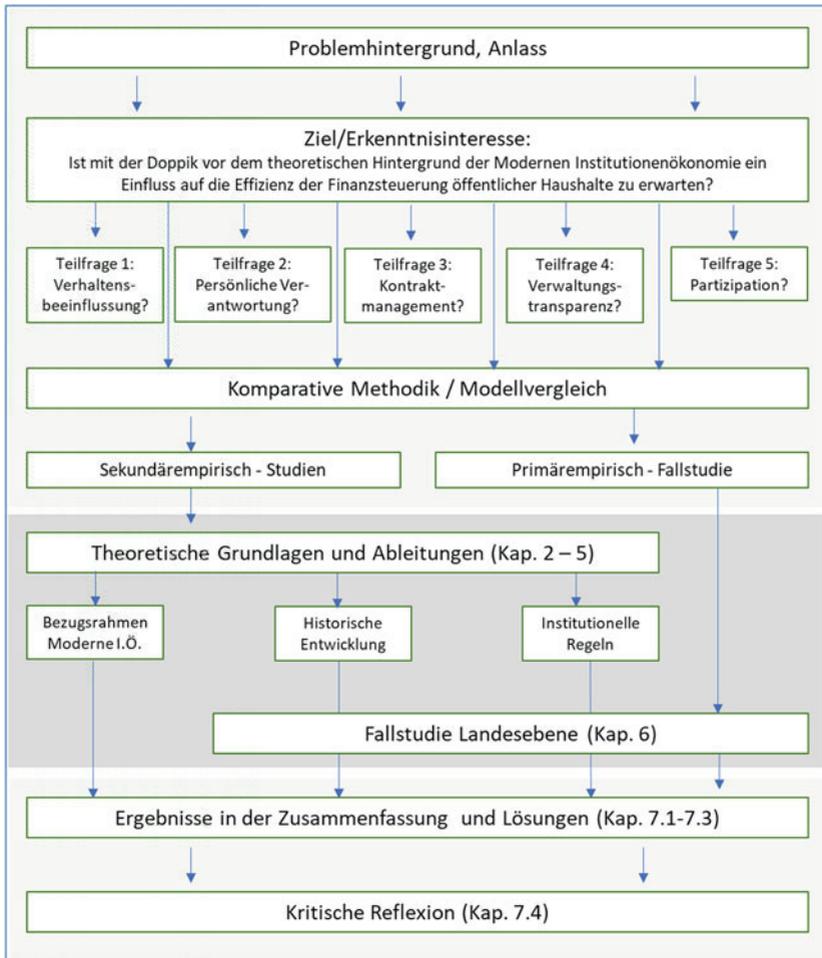


Abbildung 1.1 Aufbau der Arbeit

1.5 Abgrenzung des Effizienzbegriffes

1.5.1 Zieldefinition

Grundsätzlich ist das Gebot der wirtschaftlichen Verwaltungsführung sowohl im staatlichen Bereich in den Landeshaushaltsverordnungen als auch auf kommunaler Ebene in den jeweiligen Gemeindeordnungen rechtlich fixiert.

Das rechtsverbindliche Gebot der Wirtschaftlichkeit wird in Sachsen-Anhalt durch § 90 Abs. 2 GO (ab 01.07.2014 Kommunalverfassungsgesetz LSA) bestätigt, wonach „die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen“ ist.²⁸ Es handelt sich dabei jedoch ebenfalls nur um eine formal-juristische Fixierung. Praktisch liefert diese Rechtsnorm keine Anhaltspunkte für eine operationale Handlungsmaxime.²⁹

Eine der Grundprämissen von Verwaltungsreformen³⁰ ist die Steigerung von Effizienz. Die Erreichung dieses Zieles ist in Abgrenzung zu einem Unternehmen in der öffentlichen Verwaltung und speziell in einer Kommune aber besonderen Bedingungen unterworfen. Die Rechtmäßigkeit öffentlichen Handelns darf nicht eingeschränkt und die Erreichung der öffentlichen Ziele³¹ muss gewahrt bleiben.³²

Weitere zentrale Begriffe in der Diskussion über Ziele und Ergebnisse von Verwaltungsreformen sind neben der *Effizienz*, auch *Wirtschaftlichkeit* und *Effektivität*.³³

Ungeachtet des selbstverständlichen Gebrauches werden insbesondere die Begriffe der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit in der wissenschaftlichen

²⁸ Auf staatlicher Ebene verpflichtet § 114 GG zu wirtschaftlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung.

²⁹ Vgl. Budäus (1998a), S. 41.

³⁰ Für die Eingrenzung des Verwaltungsreformbegriffes kann der Definition von *Graßmann* gefolgt werden.

Entsprechend seines Vorschlages sind Verwaltungsreformen: „Zeitraumbezogene, politisch legitimierte und maßgeblich politisch beeinflusste, bewusste und planvolle Veränderungen derjenigen formellen und informellen Institutionen, die die Architektur öffentlicher Verwaltungen determinieren.“, *Graßmann* (2007), S. 22.

³¹ Auf die Probleme bei der Bestimmung öffentlicher Ziele wird im Folgenden konkreter eingegangen.

³² Vgl. *Albertshauer* (2007), S. 417.

³³ Vgl. *Finger* (2007), S. 95; ebenso *Ritz* (2003), S. 229.