



**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER**

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

**Gisela Färber; Stephanie Hengstwerth; Marco Salm**

## **Objektivierung des kommunalen Finanzbedarfs durch das „Standardkosten-Modell“**

**- Ein Weg zur Schaffung von Transparenz im deutschen  
Exekutivföderalismus? -**

**5. Workshop des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen  
am 21./22.9.2012 in Leipzig**

## Problemstellung

- Verfassungsrechtliche Anforderung in TH und ST:  
**bedarfsorientierte** Finanzausstattung der Kommunen im kFA seit 2007 bzw. 2009
- Verfassungsgerichtshof RP 2012:  
**bedarfsgerechte** Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen
- Konnexitätsprinzip (KP) zwar in allen Landesverfassungen verankert, aber Umsetzung problematisch:
  - Verhandlungslösung zw. Land und kommunalen Spitzenverbänden auf Basis von Kostenschätzungen der Kommunen
  - meistens kein Nachhalten von Veränderungen von Fallzahlen und Fallkosten (nach oben wie nach unten)
  - gilt nur für neues Recht und nicht für Bundes- und Europarecht
  - klassische Prinzipal-Agent-Situation mit hohen Anreizen für ineffiziente Lösungen
- Schief lagen der vertikalen kommunalen (und Länder-?)Finanzausstattung
  - Bund „produziert“ Gesetze, Land setzt in eigener Rechtsetzung um, Kommunen vollziehen in vielen Fällen
  - Deckungsquotenverfahren ohne Relevanz für „Normalsituationen“
  - asymmetrische Zugänge zum Steuersystem ohne Bezug zu Veränderungen des Finanzbedarfs

## Traditionelle Kostenermittlungsverfahren ineffektiv und unbrauchbar

1. „notwendige“ Ausgaben im Deckungsquotenverfahren
  - Ist-Ausgaben
  - Abgrenzungsprobleme: Was ist notwendig? Was ist effizient?
  - schwache Methode verhindert Anwendung des DQV
2. Durchschnittskostenverfahren in den bedarfsorientierten kFAs
  - rein statistische Auswertung
  - keine Reflektion der Arbeitsprozesse
  - keine Berücksichtigung von Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung
  - Anreizprobleme (Prinzipal-Agent-Beziehung)
  - strategieanfälliges Verfahren vor allem bei Aktualisierung der Daten
3. Kostenschätzungen beim Konnexitätsprinzip
  - strategische Kostenberechnung der Kommunen
  - Anreize für ineffiziente, kostenträchtige Lösungen
  - Verhandlungsergebnisse „Glückssache“ und nicht „nachhaltig“

## Alternative: Standardkosten-Modell (SKM)

- SKM bislang verwendet zur ex post- und ex ante-Messung von Bürokratiekosten und ex ante Erfüllungsaufwand durch Bundesrecht
- Teilkostenrechnung mit standardisierten Kostensätzen
- Ermittlung über durchschnittlich effiziente (Verwaltungs-)Prozesse
- empirisch fundierte Methode
- Vorgehen:
  - Zerlegung eines Verwaltungsprozesses in standardisierte Arbeitsschritte
  - empirisch fundierte Ermittlung des Aufwandes für die verschiedenen Arbeitsschritte

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Preis} \\ \hline \text{(Euro)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Zeit} \\ \hline \text{(Stunde)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Tarif} \\ \hline \text{(Euro/Stunde)} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Weitere} \\ \hline \text{Kosten (Euro)} \\ \hline \end{array}$$

- Median als Messgröße
  - Tarif: Arbeitskostensätze für erforderliche Qualifikationsniveaus ggf. zzgl. Gemeinkosten (Overhead, Raumkosten, Arbeitsplatzausstattung etc.)
  - weitere Kosten: Investitionen, resp. Abschreibungen, sonst. Nebenkosten
  - Fallzahlen
- Kostenänderungen und Veränderungen der Fallzahlen unschwer einzuspeisen
  - ineffiziente Verfahren bei Messung gut ausschließbar
  - Informationen über Kosten der Teilprozesse als Benchmarks

## SKM: Strategische Probleme und Ziele

### Probleme:

- bislang wenig Erfahrungen mit SKM zur Messung des kommunalen Finanzbedarfs
- zu Anfang: größerer Aufwand für Ermittlung der typischen aufgabenspezifischen Arbeitsprozesse, der aber zwischen allen Beteiligten aufgeteilt werden könnte
- verspricht erhebliche Erkenntnisgewinne über fremde und „hausgemachte“ Kostenbelastungen

### Ziele: was kann man mit SKM in Bezug auf den kommunalen Finanzbedarf machen?

- empirisch fundierte Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs
  - bedarfsorientierte kFA-Systeme
  - Ermittlung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs bzw. einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung
- Kalkulation und Nachprüfung der Kostenfolgen im Rahmen des Konnexitätsprinzips
- Nachrechnung/Kontrolle des Erfüllungsaufwandes von Bundes- und Europarecht und der spezifischen landesrechtlichen Umsetzungen
- Anreiz für aufwandsärmere Rechtsetzung
- Benchmarks für effizienzorientierten Vollzug der Kommunen,
- Anwendung auf „notwendige Ausgaben“ von Bund, Ländern und Gemeinden zur „Objektivierung“ des Deckungsquotenverfahrens und der Diskussion über Kostenbelastungen im vertikalen bundesstaatlichen Finanzausgleich