

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen

### Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW

Jörg Bogumil/Falk Ebinger/Lars Holtkamp

Mit der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts halten wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in vielen Bundesländern nun verpflichtenden Einzug in Rathäuser und Landratsämter. Die in der Vergangenheit für den eher bescheidenen Erfolg des NSM verantwortlich gemachte, selektive Umsetzungspraxis der Kommunen soll durch die gesetzliche Regelung überwunden werden. Eine erste empirische Zwischenbilanz der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) in den nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt hingegen ein ernüchterndes Bild: Aufgrund gesetzlicher Pflicht werden zwar verstärkt Produktkataloge umgesetzt, aber weder stellt sich die angestrebte neue Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung ein, noch ändert sich der haushaltspolitische Beratungsprozess nennenswert. Das NKF bringt erhebliche Transaktionskosten mit sich, aber entfacht (noch) keine Steuerungswirkungen. Es zeigt sich, dass die Protagonisten des NSM und NKF die Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzen und Pfadabhängigkeiten sowie Akteursinteressen weitgehend ausblenden.

#### Einleitung

Das neue kommunale Haushaltsrecht führt in vielen Bundesländern verpflichtend wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) ein. Über die Umstellung von Kameralistik auf Doppik wird in den Kommunalverfassungen nicht nur eine neue Rechnungsart, sondern auch eine neue Steuerung für Politik und Verwaltung gesetzlich vorgeschrieben. Diese Art der Implementation ist deshalb besonders interessant, da es sich bei der Einführung des NSM bisher um einen freiwilligen, dezentralen Diffusionsprozess handelte. Wesentliche institutionelle Elemente des NSM wurden im Rahmen dieses Prozesses von den Kommunen nur selektiv umgesetzt bzw. später z.T. wieder



**Prof. Dr. Jörg Bogumil**

Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum.



**Falk Ebinger**

(Dipl.-Verw.wiss.), Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum.



**Prof. Dr. Lars Holtkamp**

Professor für Politik und Verwaltung an der FernUniversität Hagen.

zurückgebaut.<sup>1</sup> Die ernüchternden Evaluationen zu den Ergebnissen und Wirkungen der Reform wurden von den NSM-Promotoren vorwiegend auf die freiwillige und unvollständige Umsetzung des an sich richtigen Modells zurückgeführt.<sup>2</sup> Ausgehend von dieser Logik wäre durch ein gesetzlich verankertes Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) nun mit dementsprechend positiven Wirkungen zu rechnen.<sup>3</sup>

Vom Gesetzestext ist jedoch nicht umstandslos auf die kommunale Realität zu schließen. Ob outputorientierte Ziele und Indikatoren durch das NKF in den Haushaltsprozess einziehen<sup>4</sup>, ist daher eine

sentliche Ziel von Verwaltungsreformen, so lautet die forschungsleitende Hypothese, dass dieses Ziel mit einem Übermaß an reflexiven und verpflichtend eingeführten Institutionen nicht erreicht werden kann.

Die ab 2005 durchgeführte Analyse der Implementation des NSM zeigte, dass die kommunalen Akteure damals die Unmöglichkeit der Zielerreichung erkannten. Aufgrund von Lernprozessen in den Kommunen wurden die potentiell reflexiven Institutionen selbst in Frage gestellt, was zur Beendigung oder zur Anpassung der Maßnahmen an die örtlichen Bedingungen führte. Folglich wurde das NSM nur rudimentär umgesetzt, seine Kosten-Nut-

für eine vorsichtige Dosierung von (potentiell) reflexiven Institutionen plädiert, die auch die Transaktionskosten und Komplexitätszunahme durch diese Institutionen selbstkritisch reflektiert.

## Evaluation des NSM

Erst relativ spät wurde in Deutschland das New Public Management eingeführt. In den 1990er Jahren verbreitete sich dieser an der Effizienz orientierte Diskurs zur Neuorganisation des öffentlichen Sektors zunächst in den Kommunen. Insbesondere in den nordrhein-westfälischen Kommunen konnten schon kurz nach der Deutschen Einheit die laufenden Ausgaben nicht mehr durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Dies hatte zur Folge, dass die Kommunen zunehmend Kassenkredite (als eine Art Dispokredit) ausweisen mussten und damit gegen den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich verstießen.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund versprachen sich viele Kommunen von dem New Public Management eine erhöhte Effizienz und Konsolidierungseffekte. Ein umsetzungsreifes Konzept hierfür wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln mit dem sog. NSM vorgelegt. Gemeinsam mit großen Teilen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung postulierte sie einen Modernisierungs- und Effizienzurückstand der deutschen Verwaltung im internationalen Vergleich.

## »Das NSM wurde nur rudimentär umgesetzt, seine Kosten-Nutzen-Bilanz hierdurch jedoch verbessert.«

empirisch zu beantwortende Frage. Im Folgenden wird gestützt auf quantitative Befragungen<sup>5</sup> und qualitative Fallstudien<sup>6</sup> eine erste empirische Zwischenbilanz des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für nordrhein-westfälische Kommunen vorgelegt und mit den Evaluationsergebnissen zum NSM verglichen.<sup>7</sup> Sieht man die Steigerung der Effizienz als das we-

zen-Bilanz hierdurch jedoch verbessert.<sup>8</sup> Dieser reflexive Umgang mit Institutionen wurde im Zuge der NKF-Einführung durch die Kommunalverfassungsreformen für die Kommunen eingeschränkt, sodass eine Anpassung des Instruments an die lokalen Gegebenheiten kaum möglich ist. In der Folge dürften diese Reformen ihre Ziele nicht erreichen. Im Ergebnis wird

1 Vgl. Bogumil u.a. 2007.

2 KGSt 2007.

3 Banner 2008, S. 450. Wir greifen hier auf Ergebnisse eines im April beendeten BMBF geförderten Verbundprojektes „Innovationsfähigkeit durch institutionelle Reflexivität“ zwischen den Universitäten Bochum, Chemnitz und Dresden zurück (vgl. <http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/bwl9/forschung/fprojekte/reflex/index.php>). Das Konzept der institutionellen Reflexivität untersucht Mechanismen der Kompetenzentwicklung von Organisationen (Moldaschl 2005, S. 359f., Manger/Moldaschl 2010, S. 283). Thematisiert werden die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen reflexiven Institutionen und der Innovations- bzw. Lernfähigkeit von Organisationen. Der Terminus „Institutionelle Reflexivität“ beschreibt dabei organisationale Regelsysteme und Praktiken, die Kritikmodi, Distanzierungsanreize und Veränderungsimpulse eingebaut haben und so Veränderungs-, Erfahrungsresistenz sowie Lernbarrieren verringern. Über institutionalisierte Selbst- und Fremdbeobachtung schärfen sie das Bewusstsein von eigenen systemischen Einbettungen und dem Nichtwissenkönnen von Handlungsfolgen. Institutionelle Reflexivität

ist also gleichbedeutend mit Regelsystemen und Praktiken, die innovationsfördernde Regelabweichungen erlauben und fördern. Aus dieser Perspektive lassen sich Kernelemente des NSM und des NKF wie die outputorientierte Steuerung und das Kontraktmanagement als potentiell reflexive Institutionen deuten, welche auf gesteigerte Transparenz für die Bürger sowie bessere innere und politische Steuerungsfähigkeit abzielen. Durch Formen der Selbstbeobachtung werden Innovationen angestrebt, die insbesondere zu einer effizienteren Verwaltung führen sollten.

4 Proeller/Siegel 2009, S. 470.

5 Zwischen Anfang Mai und Ende Juni 2010 wurde im Bochumer Teilprojekt „Öffentliche Verwaltung“ eine umfassende quantitative Erhebung unter den als relevant erachteten Entscheidungsträgern in Nordrhein-Westfälischen Kommunen über 20.000 Einwohnern durchgeführt. Befragt wurden Bürgermeister, die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie die Personalratsvorsitzenden der Städte. In den insgesamt 213 angeschriebenen Kommunen konnte unter den Bürgermeistern ein Rücklauf von 54,5 Prozent erzielt werden. Die Fraktionsvorsitzenden der CDU antworteten zu 30 Prozent, jene der SPD zu

35,7 Prozent. Die Personalratsvorsitzenden beteiligten sich zu 41,8 Prozent. Zudem kann auf Evaluationen des Deutschen Städtetages und des Innenministeriums NRW zurückgegriffen werden (Städtetag/PWC 2010, Innenministerium 2010), die sich auf flächendeckende Befragungen der kommunale Akteure in NRW stützen, von denen die überwiegende Anzahl spätestens seit dem 1. Januar 2008 auf NKF umgestellt hat.

6 Im ersten Halbjahr 2010 wurden vertiefenden Interviews zu verschiedenen potentiell reflexiven Verfahren in vier Kommunen durchgeführt. Die Fallstudien wurden anonymisiert ausgewertet.

7 Hierzu wurde eine NRW-Auswertung der Daten aus der Evaluationsstudie zum NSM vorgenommen (Bogumil u.a. 2007).

8 Holtkamp 2008.

9 Damit gehen – anders als auf Bundes- und Landesebene – sofort spürbare Sanktionen einher. Die Kommunalaufsicht kann bei immer höheren Kassenkrediten Auflagen erlassen und die Haushalte nicht mehr genehmigen, mit der Konsequenz, dass die Kommunen kaum noch Investitionen vornehmen dürfen und Beförderungen und Neueinstellungen in der Verwaltung stark begrenzt werden.

Der deutsche Reformpfad unterschied sich signifikant von vielen ausländischen „Vorbildern“.<sup>10</sup> Es ging im NSM weniger um eine Neubestimmung des staatlichen Außenverhältnisses (Privatisierung, marktlicher Wettbewerb etc.), sondern in erster Linie um eine Binnenmodernisierung der Kommunalverwaltung. Durch Dezentralisierung, finanzielle Anreize und stärkere Outputorientierung sollte die Verwaltung effizienter werden, auch um gegenüber der privatwirtschaftlichen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu bleiben. Der hierarchische Aufbau der Verwaltung, der einst als Errungenschaft des Idealtypus der rationalen Bürokratie galt, wurde nun als ineffizienter „bürokratische Zentralismus“<sup>11</sup> kritisiert. Bezugs genommen wurde dabei auf privatwirtschaftliche Modelle und die dort beobachtbaren Dezentralisierungs- und Reformprozesse, ohne allerdings die massiven empirischen Umsetzungsprobleme in der Privatwirtschaft ausreichend zu reflektieren.

Wesentliche Bausteine des von der KGSt in Anlehnung an das Modell der niederländischen Stadt Tilburg entwickelten NSM sind:

- Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, nach dem die Politik nur noch die Ziele („was“) definieren sollte und die Ausführung der Verwaltung überlassen sollte („wie“), um eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten.
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen insbesondere durch Budgetierung und damit einhergehend Dezentralisierung der Haushaltskompetenzen
- Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkten.

Die KGSt hat von Anfang an verdeutlicht, dass diese Bausteine des NSM nur gemeinsam umsetzbar sind. Nur wenn die Politik klare Ziele definiert, kann der Output in Form von Verwaltungsprodukten an Zielerreichungsgraden gemessen werden, die im Modell wiederum Einfluss auf die Ressourcenzuweisung haben sollen. Die Verfügung über die Ressourcen soll unter Befolgung der politischen Zielsetzungen durch Budgetierung dezentralisiert werden, um Anreize für ein wirt-

schaftlicheres Verhalten zu geben und das bekannte Dezemberfieber zu vermeiden. Die Budgetierung setzt aber ihrerseits wiederum voraus, dass die Politik strategische Ziele entwickelt, auf Detailintervention in der Verwaltung verzichtet und damit überhaupt die Handlungsspielräume gewährt.<sup>12</sup> Diese im Zuge der Binnenmodernisierung angestrebten neuen Verwaltungsstrukturen sollten zusätzlich von außen durch eine stärkere Kundenorientierung und interkommunale Leistungsvergleiche „unter Strom gesetzt“ werden, um insgesamt vor allem eine effizientere Mittelverwendung zu garantieren.

Sehr viele Kommunen orientierten sich anfangs am NSM, insbesondere in der

aufgrund enormer Transaktionskosten eher als „konsolidierungsfeindlich“ ein.

Gemessen an der Effizienz und insbesondere der Haushaltskonsolidierung als dem wesentlichen Ziel des NSM kann die Verwaltungsreform im Soll-Ist-Vergleich als weitgehend gescheitert eingeordnet werden. In der Verwaltungswissenschaft wurde dies auch auf Konzeptfehler des NSM zurückgeführt, welches die Eigenarten politischer Steuerung, die Akteursinteressen und die Transaktionskosten von Reformen kaum berücksichtigt hat.<sup>14</sup>

Demgegenüber betonten die Reformprotagonisten, dass die Verwaltungen durch das NSM effizienter geworden sei-

## **»Gemessen an der Effizienz und insbesondere der Haushaltskonsolidierung als wesentlichem Ziel des NSM kann die Verwaltungsreform als weitgehend gescheitert eingeordnet werden.«**

Hoffnung, dadurch die sich abzeichnende Haushaltskrise erfolgreich meistern zu können. Nur wenige Jahre später änderte sich dies jedoch, wie in einer umfassenden Evaluationsstudie nachgewiesen wurde<sup>13</sup>:

- Die Kommunalpolitik konzentriert sich weiterhin nicht auf die Zieldefinition („Was“), sondern sieht ihr Hauptbetätigungsfeld in der Detailintervention („Wie“).
- Die Budgetierung wurde nur eingeschränkt umgesetzt, weil sich im Zuge der Haushaltskonsolidierung zeigte, dass eine zu starke Delegation von Kompetenzen für den Sparprozess eher nachteilig ist. Die Budgetkompetenzen wurden wieder zentralisiert.
- Zwar wurden in vielen Kommunalverwaltungen mit erheblichem Personaleinsatz Produktkataloge entwickelt, diese wurden allerdings kaum genutzt bzw. z.T. später wieder „eingestampft“.
- Gerade in den Städten, in denen das NSM in Reinkultur umgesetzt wurde, ordneten die Akteure es hinterher

en, gestanden aber zu, dass das Modell nicht seine volle Effizienzwirkung entfalten konnte. Allerdings sei dies nicht auf Fehler im Konzept zurückzuführen, sondern ein Implementationsproblem in den Kommunen.<sup>15</sup> Die kommunalen Akteure pickten sich aus dieser Perspektive nur die Teile aus dem Gesamtkonzept heraus, die ihren Interessen entsprachen bzw. die keine massiven Akteurswiderstände erwarten ließen. Weil das Modell nicht ganzheitlich umgesetzt wurde, konnte es demnach nicht seine volle positive Wirkung entfalten. Durch das NKF werde sich dies nun erheblich verbessern, wenn in einem zweiten Anlauf wesentliche Bestandteile des NSM gesetzlich vorgeschrieben werden. Es wird unterstellt, mit der gesetzlichen

<sup>10</sup> Naschold/Bogumil 2000.

<sup>11</sup> Banner 1991.

<sup>12</sup> Vgl. Küchler-Stahn/Siegel 2010.

<sup>13</sup> Bogumil u.a. 2007.

<sup>14</sup> Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008.

<sup>15</sup> KGSt 2007, S. 64.

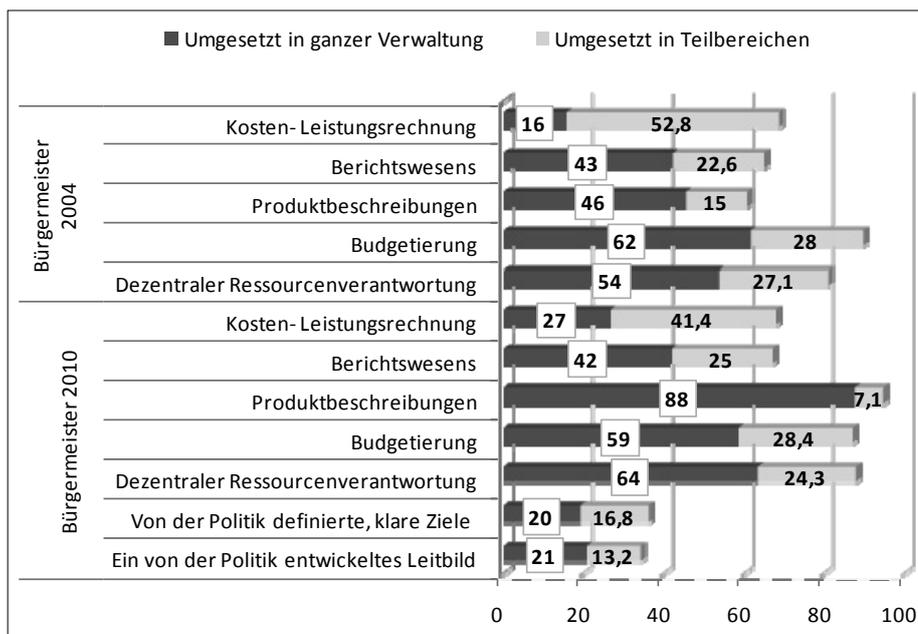


Abb. 1: Umsetzungsstand NSM und NKF in NRW-Kommunen

Verankerung werde den Modernisierungsbefürwortern in den Kommunen der Rücken gestärkt und das NSM eher als Gesamtpaket implementiert:

„Zwar mag es örtlichen Einflüssen hier und da gelingen, das Umsetzungstempo zu bremsen, doch am Ende müssen sich alle bewegen.“<sup>16</sup>

### Wirkungen des NKF in NRW

Der gesetzlich erzwungene Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Finanzmanagement hat in den Kommunen zunächst zur Folge, dass das Rechnungswesen stärker an der kaufmännischen Buchführung (Doppik) von Unternehmen orientiert werden soll. Insbesondere sollen damit erstmals das kommunale Vermögen, der Vermögensverzehr und die Zukunftsbelastungen durch Pensionen systematisch in die Kommunalhaushalte einfließen, die im kameralen Haushalt nicht oder nur unzureichend abgebildet wurden. Allerdings handelt es sich beim NKF nicht nur um eine neue Variante der Rechnungslegung. Vielmehr werden den Kommunen nun zahlreiche Elemente des Neuen Steuerungsmodells gesetzlich vorgeschrieben, unabhängig von deren – oft sehr begrenzten – Erfolg. So heißt es nun in den Erläuterungen zur Gemeindehaushaltsverordnung in NRW:

„Die politische Steuerung in den Gemeinden wird sich mit der Einführung und Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

grundlegend ändern. Während die gemeindliche Steuerung bisher durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel geprägt war, soll künftig über Ziele und Kennzahlen gesteuert werden [...] Die vorgesehenen Ziele müssen in eine Zielhierarchie eingebunden sein, die ausgehend vom Rat, ggfs. vom Leitbild der Gemeinde, bis in die unterste Verantwortungsebene der Verwaltung hineinreicht [...] Es muss eine Verknüpfung zwischen Leitlinien, den örtlichen und strategischen Zielen und den daraus abgeleiteten Handlungen und deren Überprüfung (Messen der Zielerreichung und Umsetzbarkeit) bestehen.“<sup>17</sup>

Die alten inputorientierten Haushaltsroutinen sollen durch die outputorientierte Steuerung in Frage gestellt und einzelne Maßnahmen und Produktbereiche durch ein Controlling und Berichtswesen auf den Prüfstand gestellt werden. Gesetzlich verpflichtend für alle Kommunen soll durch diese potentiell reflexiven Institutionen die Effizienz gemessen an den politischen Zielen und dem Ressourcenaufwand optimiert werden. Zugleich soll durch das NKF auch die wirtschaftliche Lage der Kommunen transparenter und der Haushalt für alle verständlicher werden.<sup>18</sup>

Bis spätestens zum 1.1.2009 mussten alle Kommunen in NRW dieses Reformprojekt umsetzen, während in den anderen Bundesländern zum Teil deutlich län-

gere Überleitungszeiträume bzw. Ausnahmeregelungen etc. vorgesehen sind. Unsere neue quantitative Erhebung aus dem Jahr 2010 zeigt im Vergleich mit den identischen Items der Befragung aus dem Jahr 2005<sup>19</sup> – vor der Einführung des NKF – folgendes Bild:

Im Zeitvergleich fällt auf, dass es nach Angaben der befragten Bürgermeister vor allem bei den Produktbeschreibungen gravierende Veränderungen zu verzeichnen gibt. Fast jede Kommune in NRW hat nach der Einführung des NKF Produktbeschreibungen für die outputorientierte Steuerung umgesetzt. Da dies explizit im NKF-Gesetz vorgeschrieben wurde und der nach Produkten gruppierte Haushaltsplan der Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorgelegt werden muss, verwundert diese Zunahme bei den Produktbeschreibungen weniger.

Keine gravierenden Veränderungen im Vergleich zu 2005 sind demgegenüber bei der dezentralen Ressourcenverantwortung, der Budgetierung und dem Berichtswesen zu konstatieren. Neu haben wir in unserer Befragung 2010 die Umsetzung der Zieldefinition und der Leitbildentwicklung durch die Kommunalpolitik aufgenommen. Obwohl auch diese im Gesetz benannt wurden, sind sie in der Praxis deutlich weniger umgesetzt worden. In unseren vier Fallstudienstädten in NRW bestätigten die interviewten Bürgermeister und Kämmerer, dass die neue Arbeitsteilung zwischen Stadtrat und Verwaltung nach wie vor nicht umgesetzt wird. Die Politik definiert auch aktuell keine klaren Ziele und will weiterhin im Detail intervenieren.

„Das Beispiel kaputter Kanaldeckel, der Politiker, also das Ratsmitglied, wird darauf angesprochen und der Bürger erwartet, dass er sich darum kümmert. Er kann nicht sagen, ich habe da nichts mit zu tun, ich muss mich nur um das WAS kümmern ...

<sup>16</sup> Banner 2005, S. 171.

<sup>17</sup> Erläuterungen zu § 12 GemHVO NRW.

<sup>18</sup> Innenministerium NRW 2009, S. 10.

<sup>19</sup> Zum Vergleich sind hier die Daten der NRW-Kommunen aus der bundesdeutschen NSM-Evaluation herangezogen worden (Bogumil et al. 2007).

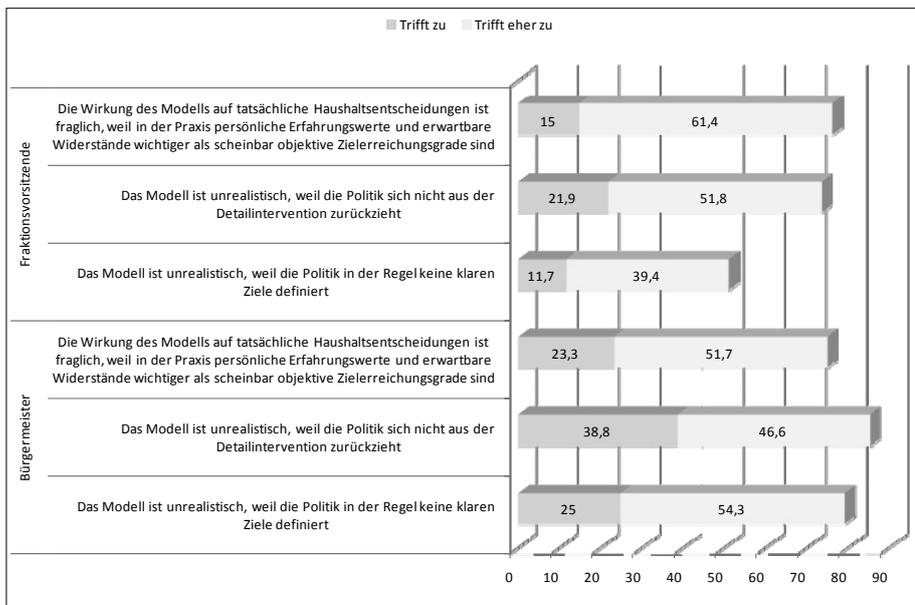


Abb. 2: Bewertung der im Modell vorgeschriebenen neuen Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung in 2010

Das ist akademisch theoretisch. Das entspricht nicht der Demokratie vor Ort“ (BM aus G.).

Im Kern werden also vor Ort in den Interviews dieselben Vorbehalte gegenüber der neuen Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung vorgebracht wie vor dem NKF-Gesetz. Schon 2005 wurde dieses Modernisierungselement des NSM nur in knapp 30 Prozent der Kommunen überhaupt bearbeitet und von diesen verfügten nur die Hälfte (also 15 Prozent der Kommunen) über ein politisches Kontraktmanagement in Form von Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungsspitze. Bei diesen wenigen Kommunen, die über politische Zielvereinbarungen verfügen, zeigten sich aber weder deutliche Konzentrationen des Rates auf strategische Entscheidungen, noch Reduktionen der Eingriffe in das Tagesgeschäft, so dass selbst bei Existenz dieses Instrumentes keine Wirkungen erzielt werden. In der Gesamtbewertung des Modernisierungsprozesses stimmen daher lediglich zwei Prozent der Befragten der Aussage zu, dass durch das NSM die Strategiefähigkeit des Rates erhöht wurde (25 Prozent stimmen eher zu).<sup>20</sup> Ein ähnliches Bild zeigt sich bei unseren konkreten Nachfragen in der aktuellen schriftlichen Befragung der Bürgermeister und der Fraktionsvorsitzenden.

70 bis 80 Prozent beider befragten Akteursgruppen halten das Modell der neuen Arbeitsteilung für (eher) unrealistisch, so

dass auch in Zukunft kaum eine stärkere Umsetzung erwartet werden kann, zumal die Arbeitsweise der ehrenamtlichen Kommunalpolitik gesetzlich nicht detailliert vorgeschrieben und bei Umsetzungsdefiziten durch die Kommunalaufsicht sanktioniert werden kann.

In der multivariaten statistischen Analyse zeigte sich zudem, dass dies nicht nur für Großstädte gilt, in denen der stark ausgeprägte Parteienwettbewerb den Mehrheitsfraktionen das Interesse an klaren Zielsetzungen und der Messung von Zielerreichungsgraden verleitet, weil damit der Opposition nur „unnötige Munition“ für öffentliche Kritik geliefert wird.<sup>21</sup> Gerade in den kleineren Kommunen geben die Bürgermeister 2010 in statistisch signifikantem Maße häufiger an, dass kein Leitbild entwickelt und auch keine klaren Ziele von der Politik entwickelt wurden.<sup>22</sup> Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass in niedrigeren Gemeindegrößenklassen die Fraktionsvorsitzenden die Wirkung des Modells auf tatsächliche Haushaltsentscheidungen in signifikant höherem Maße bezweifeln, weil sie ihre persönlichen Erfahrungen und die erwartbaren Widerstände für wichtiger als die Messung von Zielerreichungsgraden halten (Fraktionsvorsitzende unter Kontrolle der Drittvariable Haushaltslage  $p = 0,029$ ). Damit kommt ein inkrementalistisches und pragmatisches Haushaltsmodell zum Ausdruck, das seit Jahren besonders stark in den kleineren Städten dominiert

und sich grundlegend von dem Modell der Neuen Arbeitsteilung und der output-orientierten Steuerung unterscheidet.

Im Kern setzen die Kommunen also weiterhin auf „Durchwursteln“ und inkrementalistische Ansätze. Inkrementalismus bedeutet, dass es bei politischer Steuerung in der Praxis lediglich um graduelle Veränderungen geht, für die es sich nicht „lohnt“, für alle Politikfelder langfristige Ziele zu definieren, Indikatoren zu bilden etc. Stattdessen werden lediglich kleine Veränderungsschritte in ausgewählten Teilbereichen mit einer relativ kurzfristigen Planungsperspektive angestrebt, weil in der Verwaltungspraxis kaum Möglichkeiten zu größeren Reformen gesehen werden und komplexe Entwicklungen kaum prognostizierbar erscheinen. Man konzentriert sich auf das kurzfristig Machbare und senkt so die Planungs-, Koordinations- und Informationskosten.

„Die Grenzen der intellektuellen Fähigkeit des Menschen und die jeweils verfügbaren Informationen sind Grenzen auch für den Anspruch der Vollständigkeit. In der Praxis ist deshalb die umfassend-rationale Methode für wirklich komplexe Probleme nicht anwendbar, weswegen eine mit einem einigermaßen komplexen Problem konfrontierte Verwaltung sich zu drastischen Vereinfachungen gezwungen sieht“.<sup>23</sup>

Die Beschränkung auf inputbezogene Haushaltsansätze des Vorjahres und der Fokus auf graduelle Veränderungen ist folglich eine rationale Methode der Komplexitätsreduktion. Ihre Attraktivität im Vergleich zu anderen Strategien steigt angesichts der widerstreitenden Wünsche von Bürgern, Interessengruppen und Fachverwaltungen<sup>24</sup> insbesondere in kleineren Kommunen mit sehr beschränkten Analyseressourcen und geringeren kommunalen Handlungsspielräumen.

20 Bogumil 2007, S. 40.

21 Bogumil 2001; Bogumil et al. 2007.

22 Bürgermeister unter Kontrolle der Drittvariable Haushaltslage,  $p = 0,02$  beim Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Leitbild,  $p = 0,038$  beim Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und klare politische Ziele.

23 Lindblom 1975, S. 169.

24 Holtkamp 2010b.

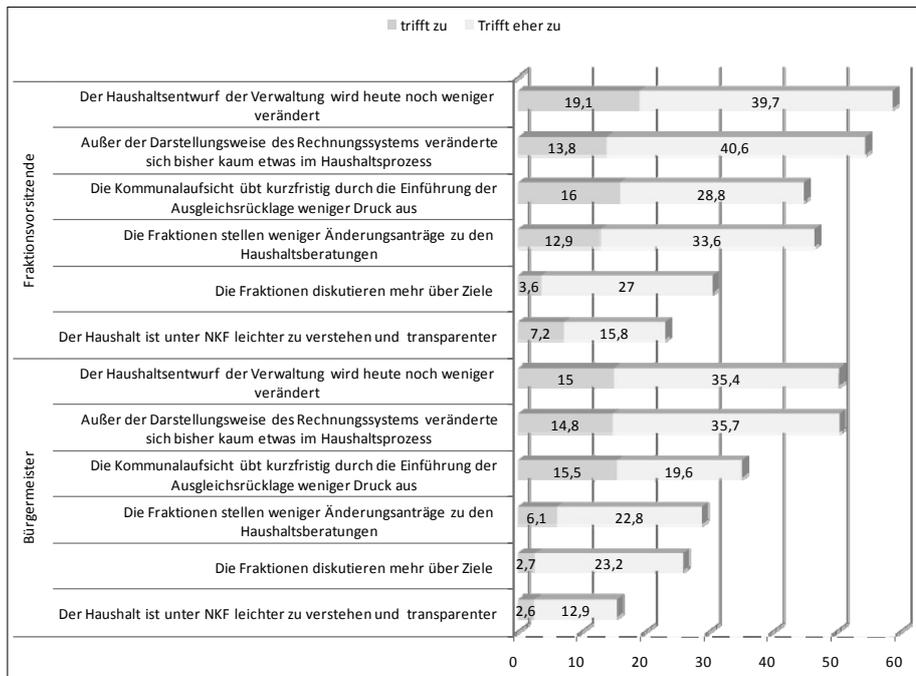


Abb. 3: Der Haushaltsprozess unter NKF

Die vom Städtetag sowie die vom Innenministerium vorgelegten Evaluationsstudien kommen zu durchaus ähnlichen empirischen Befunden in Bezug auf die Umsetzung der neuen Arbeitsteilung, auch wenn sie hieraus andere Schlüsse ziehen:

„Das hohe Ziel einer am Produkthaushalt orientierten Ziel- und Kennzahlensteuerung geht derzeit weitgehend an der politischen Realität vorbei und überfrachtet sowohl die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker (z.B. im Verlauf der Haushaltsberatungen) als auch die Verwaltungsspitze. Auch deshalb bleibt es in der praktischen Umsetzung bei einer Steuerung mit herkömmlichen kamerale Methoden. Es fehlt an Konzepten und Modellen, wie betriebswirtschaftliche, verwaltungsorientierte und politische Steuerung miteinander verzahnt werden können [...] Hier besteht großer und kurzfristiger Handlungsbedarf.“<sup>25</sup>

„Die betreffenden Steuerungsmittel werden noch sehr zurückhaltend eingesetzt“.<sup>26</sup>

Als Konsequenz wird aber nicht gefolgert, dass das Modell in den Augen der Akteure unrealistisch und deshalb nicht umsetzbar ist, sondern es wird mittel- bis langfristig auf eine neue Generation von Kommunalpolitikern und eine neue „Steuerungs-

kultur“ gesetzt<sup>27</sup> bzw. von den Kommunalpolitikern „eingefordert“<sup>28</sup>. Konkrete Hinweise, mit welchen Verfahren oder Instrumenten die neue Arbeitsteilung umgesetzt werden kann, finden sich aber nur sehr bedingt.<sup>29</sup>

„Hierzu müsste ein Integrationsprozess definiert werden, der nach geeigneten Regeln und Mechanismen im Falle von Zielkonflikten eine Annäherung der divergierenden Positionen bewirkt“.<sup>30</sup>

Für den reklamierten „kurzfristigen und großen Handlungsbedarf“ scheint dies allerdings keine zeitnah verfügbare Lösung zu sein. Im Kern bleibt als Strategieempfehlung das Warten auf politische Veränderungen, die sich bereits beim NSM nicht eingestellt haben. Seit knapp 20 Jahren – wenn man noch die kommunale Entwicklungsplanung und Aufgabenkritik berücksichtigt, dann seit gut 40 Jahren<sup>31</sup> – wartet die propagierte neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung in den Kommunen auf Umsetzung. Trotz wechselnder Politikergenerationen ist eine Umsetzung auch heute nicht in Sicht, weil politische Steuerung und die Vorstellungen der Kommunalpolitik mit diesem Modell grundsätzlich nicht kompatibel sind.<sup>32</sup>

Allerdings zeigte sich in unseren Interviews vor Ort, dass zumindest die Detailintervention des Rates im Zuge von NKF

etwas zurückgedrängt werden konnte. Die Produktbeschreibungen und Haushaltsdaten sind nun häufig auf einem allgemeinen aggregierten Niveau, dass es für die Fraktionen schwerer macht Anträge in den öffentlichen Haushaltsberatungen zu stellen als bei der vorherigen haushaltstellerscharfen Darstellung. Da in der Kommunalpolitik aber zugleich nicht über Ziele gesteuert wird, ergeben sich Defizite hinsichtlich der demokratischen Kontrolle und Transparenz. Die Manipulationsmöglichkeiten und der Informationsvorsprung der Verwaltung steigen tendenziell.<sup>33</sup>

Demgegenüber bilanziert das Innenministerium NRW auf der Grundlage seiner Evaluationsstudien, dass die erhöhte Transparenz der Haushaltswirtschaft durch NKF „allgemein anerkannt“ ist.<sup>34</sup> Die von uns befragten Fraktionsvorsitzenden und Bürgermeister in allen Kommunen über 20.000 Einwohner teilen diese Sicht allerdings nicht.

Lediglich 23 Prozent der Fraktionsvorsitzenden konnten hier (eher) der Aussage zustimmen, dass unter dem NKF der Haushalt für Öffentlichkeit und Ratsmitglieder leichter zu verstehen und transparenter ist als unter der alten Kameralistik. Die Bürgermeister bestätigen diese negative Erfolgsbilanz hinsichtlich des zentralen Reformziels weitgehend. Für die Fraktionsvorsitzenden kann dies auch auf den bereits skizzierten Faktor zurückgeführt werden, dass sie bei der hoch aggregierten neuen Darstellungsweise wenig Möglichkeiten für konkrete Fraktionsanträge sehen und deshalb die Verwaltung mit dem Haushaltsentwurf bereits die Ratsbeschlüsse präjudiziert. Bemerkenswert ist auch, dass mehrheitlich von den Akteuren keine nennenswerte Veränderung im Haushaltsprozess gesehen wird, was die

25 Städtetag/PWC 2010, S. 64.

26 Innenministerium NRW 2010, S. 29.

27 Städtetag/PWC 2010, S. 56f.

28 Städtetag/PWC 2010, S. 70.

29 Vgl. Küchler-Stahn/Siegel 2010; Buchholz/Lasar 2010, S. 300ff.

30 Städtetag/PWC 2010, S. 56f.

31 Holtkamp 2010a.

32 Bogumil 2001, 2002, 2010.

33 Vgl. auch Städtetag/PWC 2010, S. 52.

34 Innenministerium NRW 2010, S. 12.

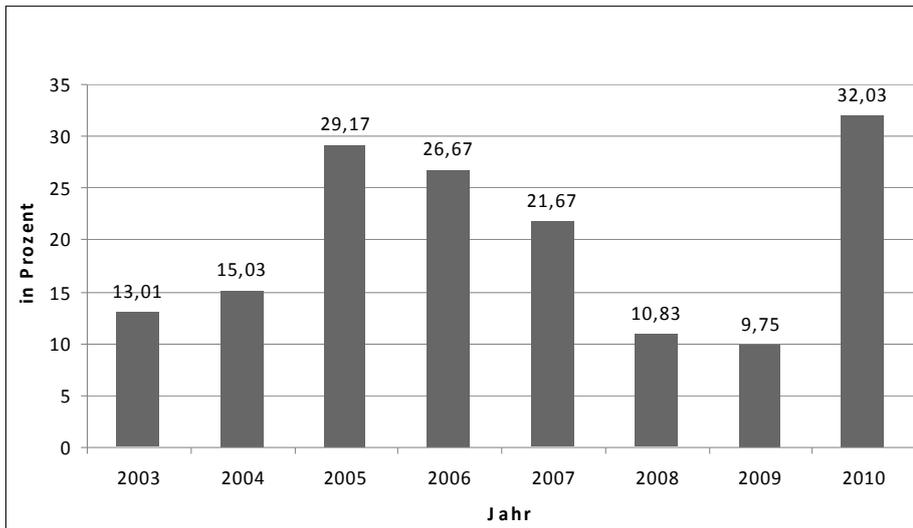


Abb. 4: Prozentanteil der Nothaushaltskommunen in NRW Quelle: eigene Berechnung nach den jährlichen Angaben des Städte- und Gemeindebunds NRW

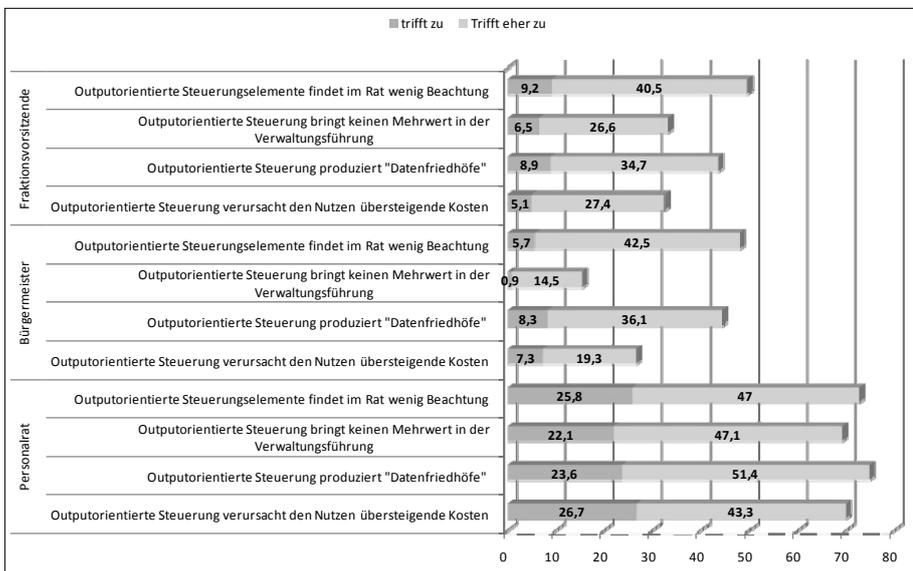


Abb. 5: Probleme der outputorientierten Steuerung

Frage nach dem Nutzen und den Effekten der outputorientierten Steuerung provoziert.

Auffällig ist in der multivariaten Analyse, dass die Fraktionsvorsitzenden in Kommunen mit massiven Haushaltsproblemen in besonderem Maße über keine erhöhte Transparenz durch NKF berichten können (Sig. = 0,014 unter Kontrolle der Gemeindegröße). Die Bürgermeister in diesen Kommunen konstatierten zugleich in signifikantem Maße, dass die Kommunalaufsicht nach der Einführung von NKF kurzfristig weniger Spardruck ausübt (Sig. = 0,02 unter Kontrolle der Gemeindegröße), so dass gerade in den ärmeren Kommunen durch NKF keine größeren Konsolidierungsimpulse gesetzt wurden.

In den Interviews vor Ort wurde dieser kausale Zusammenhang zwischen geringer Transparenz und dem Verhalten der Kommunalaufsicht deutlicher. Kommunen, die seit Jahrzehnten keinen ausgeglichenen Haushalt hatten, konnten durch NKF ihren Haushalt fiktiv ausgleichen. Die Kommunen waren gezwungen, das gesamte Gemeindevermögen erstmals zu erheben, und sie konnten so ihre laufenden Haushaltsdefizite mit diesem neu gewonnenen Vermögen über eine sog. Ausgleichsrücklage verrechnen. Wenig marktgängige Bäume und Straßen konnten so gegen reale Defizite und Zinsbelastungen in der Haushaltsdarstellung angerechnet werden. Erst als dieses generierte Vermögen verbraucht war, wurden die Kommunalaushalte wieder als unausgeglichen

eingeorordnet und unter strenge Haushaltsaufsicht nach dem sog. Nothaushaltsrecht gestellt. Dementsprechend negativ bewerten die interviewten Akteure vor Ort dies als „Trick“, mit denen die Kommunen vor der Landtagswahl „reichgerechnet“ wurden. 2010 war dann das bilanzielle „Vermögen“ in vielen Kommunen weitgehend aufgebraucht.

So stiegen die Kassenkredite während in der gesamten Zeit kontinuierlich an, aber erst mit der Aufzehrung der fiktiven Vermögen wird der Nothaushalt wieder zum Normalfall – wie er es schon vor der Reform 2005 war. Nun berichten die Medien auch wieder über die Sparzwänge der Kämmerer und erwecken dabei den Eindruck eines konjunkturellen, durch die internationale Finanzkrise ausgelösten Budgetproblems. Tatsächlich jedoch löst sich in NRW lediglich – und vielleicht etwas rascher als erhofft – die durch Doppik induzierte „Schönung“ struktureller Haushaltsprobleme auf. Mehrere Großstädte haben nun in NRW schon ein negatives Eigenkapital (z.B. Hagen, Duisburg, Oberhausen) und dies wird in vielen Kommunen weiter wachsen, was den Sinn einer kaufmännischen Buchführung nach Unternehmensvorbild, die für diese „Konkursfälle“ nur wenig gerüstet ist, fraglich erscheinen lassen könnte. Wenn immer mehr Kommunen ein negatives Eigenkapital mit stark steigender Tendenz ausweisen, muss die Frage beantwortet werden, was NKF leisten kann „für notleidende Kommunen (die es betriebswirtschaftlich nicht geben würde)“.<sup>35</sup> Damit ist insgesamt selbst für den interessierten Teil der Wählerschaft durch die Einführung von NKF kaum noch einschätzbar, wie ernst die Haushaltslage der Kommune tatsächlich ist und die interviewten Akteure vor Ort wissen nicht, wie sie diese durch das NKF-Vermögen inszenierte Berg- und Talfahrt vermitteln sollen.

Nicht ganz so kritisch wird von den Fraktionsvorsitzenden und Bürgermeistern in unseren landesweiten Befragungen die outputorientierte Steuerung eingeordnet.

Aber auch hier verweist knapp die Hälfte der Befragten darauf, dass die out-

35 Städtetag/PWC 2010, S. 64.

putorientierte Steuerung in der Kommunalvertretung wenig Beachtung findet und „Datenfriedhöfe“ produziert, was auf erhebliche Effizienzdefizite hinweist, die für das NSM schon mehrfach empirisch nachgewiesen wurden. Für zwei Drittel der zusätzlich flächendeckend befragten Personalsratsvorsitzenden – in der Regel Akteure mit langjähriger Verwaltungserfahrung – ist klar, dass die outputorientierte Steuerung insbesondere durch Datenfriedhöfe einen den Nutzen übersteigenden Aufwand produziert. Hierin dürften sich die mit dem NSM erworbenen Erfahrungen mit aufwändig erstellten, aber weitgehend folgenlosen Produktkatalogen widerspiegeln. Zumindest verweist diese Positionierung der Mitarbeitervertretung darauf, dass die outputorientierte Steuerung auf ganz erhebliche Akzeptanzprobleme in der Verwaltung trifft, die in den bisherigen Evaluationen ausgeblendet wurden. Die Politik ordnet die Transaktionskosten der outputorientierten Steuerung als nicht ganz so gravierend ein, wohl auch, weil sie den größten Teil der Arbeit nicht leisten muss und zudem häufig auf ihren Teil der Aufgabe – die Definition von Zielen als notwendige Voraussetzung für den Einsatz dieser Steuerungselemente – verzichtet.

In unseren Interviews vor Ort verweisen die Kämmerer und Bürgermeister darauf, dass man bei der outputorientierten Steuerung noch unter dem NSM einen Lernprozess „durchgemacht“ habe. Es seien zu viele Produktbeschreibungen und Berichte erstellt worden, die am Ende keiner lesen konnte und auch die Kosten-Leistungsrechnung zu den Produkten wurde wegen des hohen finanziellen Aufwands infrage gestellt. Deshalb wurde in einer pragmatisch inkrementalistischen Praxis der Aufwand reduziert und die Analyse auf einige wenige zentrale Fragen der Verwaltungseffizienz in ausgewählten Teilbereichen fokussiert. Im Kern sind dies deutliche Zeichen für eine erhöhte institutionelle Reflexivität, die auch die Verfahren der Selbst- und Fremdbeobachtung infrage stellt. Die Instrumente des NSM vor Ort sind in eine „reflexive Schleife“ geraten. Ihre Effektivität und Effizienz steht selbst zur Debatte und in Frage<sup>36</sup>. Inkrementalistisch wurde das NSM vor Ort angepasst, die Einsatzreichweite und der Detaillierungsgrad einzelner Instrumente reduziert. Das von den Reformentwicklern

kritisierte Rauspicken einzelner Bausteine des NSM wird vor Ort als Lernprozess gedeutet. Um über Umwege doch noch das Ziel der erhöhten Verwaltungseffizienz erreichen zu können, werden die Transaktionskosten gesenkt und auf die aus pragmatischer Sicht nur schwer realisierbaren Reformelemente verzichtet.

Demensprechend werden in den Fallstudien die hohen Transaktionskosten von NKF offen als extremes Problem angesprochen („Wahnsinn“) und das Gesetz, dass ein einheitliches Modell mit umfas-

die Effizienz der neuen Verfahren und Modelle reflexiv hinterfragt und einzelne Elemente des NSM in den Kommunen wieder zurückgebaut und an die deutlich variierenden Kontextbedingungen angepasst. Dessen ungeachtet haben Finanz- und Bundesländern beschlossen, über die verbindliche Einführung des NKF große Teile des NSM den Kommunen verbindlich vorzuschreiben.

Die hier skizzierten Analysen in nordrhein-westfälischen Kommunen zeigen, dass sich bei diesem zweiten „Anlauf“

**»Das Gesetz, das ein einheitliches Modell mit umfassender Vermögensbewertung, Produktkatalogen und Berichtspflichten festschreibt, wird eher als hinderlich für die Verwaltungsmodernisierung eingeordnet.«**

sender Vermögensbewertung, Entwicklung von Produktkatalogen und Berichtspflichten für alle Kommunen festschreibt, wird eher als hinderlich für die Verwaltungsmodernisierung eingeordnet, weil es hinter die pragmatisch und inkrementalistisch orientierten Lernprozesse in den Kommunen zurückfällt. Bei hohen Transaktionskosten der Doppik wird von den Akteuren noch keine Steuerungswirkung gesehen, sodass insgesamt teilweise der „Nutzwert des NKF“ als gering eingeordnet wird.

**Fazit**

Mit dem NSM wurde in den 1990er Jahren ein „Best-Practice-Modell“ präsentiert, das allen Verwaltungen als Medizin gegen „bürokratischen Zentralismus“ und Ineffizienz verschrieben wurde. Zuerst nahmen die Kommunen in großer Anzahl (insbesondere in NRW) dieses Modell auf, das zunehmend auch von Teilen der Landesverwaltungen imitiert wurde. Durch Formen der Selbstbeobachtung sollten die Effizienz bestehender Verwaltungsroutinen auf den Prüfstand gestellt werden. Im Laufe der Umsetzung wurde allerdings

ähnliche Probleme, wie bei dem NSM in den 1990er Jahren abzeichnen. Die vorgesehene neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wird kaum umgesetzt. Insbesondere geht von der Politik keine klare Zielhierarchie aus, die die notwendige Voraussetzung für die Messung von Zielerreichungsgraden im Zuge der outputorientierten Steuerung ist. Die wieder verstärkt aufgrund gesetzlicher Pflicht umgesetzten Produktkataloge dürften damit keine nennenswerte Steuerungswirkung haben und der empirische haushaltspolitische Prozess bleibt von der Reform, bis auf die zunehmende Intransparenz, unberührt. Die Gefahr, dass bei hohen Transaktionskosten für den Aufbau und den Unterhalt dieser potentiell reflexiven Institutionen vor allem ineffiziente Datenfriedhöfe produziert und kommunale Lernerfolge aus dem NSM durch gesetzliche Pflichten in einem Einheitsmodell nivelliert werden, ist insbesondere aus Sicht der Akteure in den Fallstudien groß. Dies dürfte die Motivation zur Umsetzung des

<sup>36</sup> Nullmeier 2010, S. 474.

Gesetzes nicht sonderlich steigern, zumal die Mitarbeitervertretungen außerordentlich kritisch gegenüber der outputorientierten Steuerung eingestellt sind. Weil das „an sich gute Modell“ von den Kommunen trotz gesetzlicher Regelungen nicht umgesetzt wird, werben bereits heute die Innenministerien für noch detailliertere Vorschriften<sup>37</sup> – was Ineffizienzen weiter befördern und die Reflexivität gänzlich aus diesen Verfahren verbannen dürfte.

Die Protagonisten des NSM und NKF haben insgesamt die Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzt und pfadabhängige informelle Institutionen und Routinen sowie Akteursinteressen bei der Realisierung ihrer Konzepte weitgehend ausgeblendet. In der Empirie wird schnell aus einem unternehmensnahen Rechnungswesen in der Verwaltung

größe sicherlich nicht durch die Anzahl potentiell reflexiver Schleifen oder „Kommunikationskanäle“ in quantitativen statistischen Verfahren „messen oder abfragen“ kann. Insbesondere eine Überdosis an gesetzlich vorgegebenen, potentiell reflexiven Institutionen, die die Effizienz in Verwaltungen erhöhen sollen, führen aufgrund der Transaktionskosten und der Komplexitätssteigerung eher zu weniger Effizienz und institutioneller Reflexivität. Niklas Luhmann hat diese Entwicklung schon vorweggenommen, indem er vor vielen Jahrzehnten bereits auf die Grenzen der Berechenbarkeit von Aufwand und Ertrag bei faktischer Abwesenheit von marktlichem Wettbewerb in der Verwaltung hinwies. Selbst wenn dies methodisch durch Quantensprünge in der Mathematik möglich wäre, wäre es aus seiner Sicht ineffizient, „die entsprechenden Planstel-

lisierten. Da aber weiterhin jährlich 30 Mio. Euro an Kosten hinzukämen, wäre überhaupt keine Amortisation in Sicht.<sup>39</sup> In der Landesverwaltung wurden 200 Controller eingestellt, die bisher auf keine Steuerungswirkungen verweisen könnten. Grundsätzlich merkt der Rechnungshof deshalb an, dass die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells „mit Augenmaß und bedarfsorientiert eingesetzt, nicht aber als revolutionäre Entwicklung missverstanden werden“ sollten.<sup>40</sup> Dem ist nichts hinzuzufügen.

## **»Eine Überdosis an gesetzlich vorgegebenen Institutionen zur Effizienzsteigerung führt durch Transaktionskosten und Komplexitätssteigerung eher zu weniger Effizienz und institutioneller Reflexivität.«**

ein durch wenig marktgängiges Vermögen schön gerechneter Haushalt, der für alle Akteure Entwarnung signalisiert, der aber wenig später ein stetig steigendes, negatives Eigenkapital ausweist, ohne dass dies wiederum zu „Existenzsorgen“ führen müsste. Die Reformierbarkeit und intentionale Gestaltbarkeit des Haushaltsprozesses, der zeitlich eng getaktet Komplexität und Konflikte bewältigen und nicht potenzieren soll, wird überschätzt oder man hofft auf neue Menschen oder Politikergenerationen.

In Bezug auf institutionelle Reflexivität lässt sich aus der Analyse folgende verallgemeinernde Hypothese formulieren: Auch bei potentiell reflexiven Institutionen dürfte die folgende „Formel“ von Watzlawick gelten: Zweimal soviel ist nicht doppelt so gut, sodass man institutionelle Reflexivität als eigentliche Ziel-

len für Mathematiker bei jeder Behörde zu schaffen. Durch die Tatsache, daß das Auskalkulieren wirtschaftlicher Entscheidungen zu teuer kommt, durchkreuzt sich das Modell selbst: Wirtschaftliche Entscheidungen sind unwirtschaftlich“.<sup>38</sup>

Für Luhmann waren diese Planstellen noch ein Gedankenspiel. Im Zeitalter der Verwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ sind sie teilweise zur paradoxen Reformrealität geworden. So beliefen sich nach Angaben des baden-württembergischen Landesrechnungshofes die Transaktionskosten für die Einführung der als effizienzorientierte „Jahrhundertreform“ angekündigten Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung auf 220 Mio. Euro. Bisher würden hierdurch allerdings jährlich nur 2 Mio. Euro eingespart, so dass sich die bis 2005 aufgelaufenen Kosten erst in 111 Jahren amor-

### **Literatur**

Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP 1/91, S 6-11.

Banner, G. (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? in: dms 2/08, S. 447-455

Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.

Bogumil, J. (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv 93 (1), S. 129-148.

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin.

Buchholz, G./Lasar, A. (2010): Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentliche Erkenntnisse aus der KGSt-Umfrage 2010 zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung & Management 16 (6), S. 292-303.

Budäus, D. (2006): Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin, S 173-186.

Budäus, D./Hilgers, D. (2010): Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklung, Schwerpunkte und Perspektiven, in: Schuster, W./Murawski, K.-P. (Hg.): Die regierbare Stadt, Stuttgart, S. 80-108.

Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: Der moderne Staat 2/08, S. 423-446.

37 Innenministerium NRW 2010.

38 Luhmann 1960, S. 100.

39 Rechnungshof BW 2007, S. 42.

40 Rechnungshof BW 2007, S. 6.

Holtkamp, L. (2010a): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft – Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen; in: Die Verwaltung 2/10, S. 167-194.

Holtkamp, L. (2010b): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin.

Innenministerium NRW (2009): Kommunalpolitik und NKF, Düsseldorf.

Innenministerium NRW (2010): Bericht der Landesregierung über die Evaluierung des NKF auf der Grundlage des § 10 des NKF-Einführungsgesetz, Düsseldorf

König, K. (2008): Moderne öffentliche Verwaltung – Studium der Verwaltungswissenschaft, Speyer.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2007): Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Köln.

Küchler-Stahn, N./Siegel, J. P. (2010): Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der kommunalen Haushaltssteuerung. Verwaltung & Management 16 (6), S 304-310.

Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2006): Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, in: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 26). Berlin, S. 371-390.

Lindblom, C. E. (1975): Inkrementalismus – Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, W.-D./Offe, C. (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177.

Luhmann, N. (1960): Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? In: Verwaltungsarchiv 2/1960, S 97-115.

Moldaschl, M. (2005): Institutionelle Reflexivität. Zur Analyse von „Change“ im Bermuda-Dreieck von Modernisierungs-, Organisations- und Interventionstheorie. In: Faust, M./Funder, M./Moldaschl, M. (Hrsg.), Die „Organisation“ der Arbeit. München, Mering, S. 355-382.

Nullmeier, F. (2010): Output-Steuerung und Performance Measurement, in: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. überarbeitet und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 465-475.

Proeller, I./Siegel, J.P. (2009): Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung, in: dms 2/09, S 455-474

Rechnungshof Baden-Württemberg, (2007): Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung, Stuttgart.

Reichard, C. (2008): Regieren mit Budgetierung, in: Jann, W./König, K. (Hg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S 377-406.

Reinermann, H. (2008): Über die Veränderbarkeit des Seins: Scheitern Verwaltungsreformen? in: Magiera, S./Sommermann, K.-P./Ziller, J. (Hg.) Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Berlin, S. 821-841.

Sarrazin, T. (2008): Die Rechnung geht nicht auf – Neues öffentliches Rechnungswesen hält

nicht, was es verspricht, in: Der Neue Kämmerer 1/08, S. 3.

Städtetag/PWC (2010): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin.

Wollmann, H. (1999): Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, 32, S. 347-375.

# Aktuelle Neuerscheinung



## Der Kommunale Gesamtabchluss

ZögU Beiheft 40/2011

Herausgegeben von PricewaterhouseCoopers

2011, 115 S., brosch., 29,- €

ISBN 978-3-8329-6687-4

[nomos-shop.de/13704](http://nomos-shop.de/13704)

Die Thematik des kommunalen Gesamtabchlusses wird hier auf der Grundlage des 2007 vom Innenministerium NRW angestoßenen Modellprojekt NFK-Gesamtabchluss dargestellt und analysiert.

Mit Beiträgen von: Heinz Bolsenkötter, Edgar Quasdorff, Andreas Dörschell, Andreas Hellenbrand, Christian Marettek, Marc Schmitt, Norbert Vogelpoth und Andreas Lasar.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**