

1 Einführung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland unterlag in den vergangenen Jahrzehnten vielen Veränderungen. Neben geopolitischen Ereignissen, wie der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990, haben sich die Rahmenbedingungen für unsere Gesellschaft in vielerlei Hinsicht verändert: Globalisierung, Weiterentwicklungen in der Informationstechnologie, Demographie und Veränderungen des Arbeitsmarktes seien an dieser Stelle nur beispielhaft genannt.

Unsere Gesellschaft steht in diesem Zusammenhang vor großen Herausforderungen, die den Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger und den sozialen Frieden in unserem Land tangieren. Die Frage, ob unser Land diesen Herausforderungen kurz-, mittel- und langfristig gerecht werden kann, ist offen. Hierbei stehen die Politik und die öffentlichen Verwaltungen in einer besonderen Verantwortung. „Eine, wenn nicht die wichtigste Aufgabe eines politischen Systems besteht ... darin, innergesellschaftliche Probleme zu meistern“ (Rudzio 2006: 459). Die Politik muss demnach gestalten und die Verwaltungen werden eingesetzt, um die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen bzw. an der Erfüllung der Aufgaben mitzuwirken (vgl. Brede 2005: 1). Die Probleme in der Aufgabenwahrnehmung seitens der öffentlichen Verwaltungen beruhen dabei häufig auf unklaren Vorgaben oder fehlendem Verständnis der Politik oder des Managements der Verwaltungen (vgl. Grimmer 2004: 7).

Aufgrund eines dauerhaften Haushaltsdefizits ist der finanzielle Gestaltungsspielraum Deutschlands schon seit mehreren Jahrzehnten eingeschränkt. Andere Länder Europas führte dies in eine strukturelle Schuldenkrise. Gleichzeitig ist ein Bedeutungszuwachs des politischen Systems zu konstatieren, dessen Entscheidungen die gesellschaftliche Entwicklung stärker prägen (vgl. Rudzio 2006: 470). Mit dem Anwachsen der sozialstaatlichen Aufgaben und Ausgaben ist das Parlament als eigentlich gedachtes Zentrum politischer Meinungsbildung immer mehr überfordert und überlässt wichtige Funktionen zunehmend der Verwaltung (vgl. Schedler/Proeller 2006: 19).

Der Anstieg staatlicher Aufgabenwahrnehmung im Rahmen nur noch bedingt steuerbarer, komplexer und dynamischer Gesellschaftsentwicklungen und in Verbindung mit geringer werdenden finanziellen Gestaltungsspielräumen, führte zu einem Veränderungsdruck und zur Notwendigkeit von Reformen zu

Beginn der 1990er Jahre (vgl. Budäus/Finger 1999: 3). Im Mittelpunkt dieser Reformen stand die Zielsetzung der Effizienz- bzw. Qualitätssteigerung in der Verwaltungsarbeit. Das „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) bzw. das „New Public Management“ (NPM) sind als Synonyme und Methodenbaukästen hierfür zu nennen. Konkret folgte hieraus die zunächst im kommunalen Bereich gestartete Verwaltungsreform mit den wesentlichen Elementen Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, Kontraktmanagement, dezentrale Verantwortung, zentrale Steuerung neuer Art und Outputsteuerung (vgl. KGSt 1993: 3).

Der Schwerpunkt des NSM lag in Deutschland vor allem auf der Reformierung der Binnenstrukturen der Verwaltung mit sog. „harten“ Reformelementen wie der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), dem Controlling, Produktkatalogen und der Budgetierung (vgl. Budäus/Finger 1999: 22). Die Etablierung eines sog. „neuen“ Haushalts- und Rechnungswesens steht bis heute im Mittelpunkt der Reformaktivitäten und wird die Verwaltungen auch in den kommenden Jahren noch maßgeblich beschäftigen.¹

Auf Ebene des Bundes und der Länder wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (HrFG)) vom 22. Dezember 1997 ein erster entscheidender regulatorischer Schritt getan (vgl. Wiesner/Westermeier 2007: 387). Die wesentlichen Eckpunkte des Gesetzes flexibilisieren und ergänzen das bestehende Haushaltsrecht von Grund auf. In dem Gesetz wurde u.a. eine KLR als quasi verbindlich einzuführendes Instrument für die Steuerung der Verwaltungen des Bundes verankert. Mittels einer im HrFG gewählten Kompromissformel wurde den Gebietskörperschaften des Weiteren freigestellt, zusätzlich zum herkömmlichen kameralen Rechnungswesen eine Buchführung auf Basis kaufmännischer Grundsätze einzuführen. Die regulatorischen und inhaltlichen Schwachpunkte des Gesetzes sollten mit dem im Jahr 2009 verabschiedeten Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMOG) behoben werden.

Die Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens erfordert einen hohen Ressourceneinsatz, wodurch sich automatisch die Frage nach der Wirtschaftlichkeit dieser Reform aufdrängt.² Des Weiteren existieren unübersichtbare Implementationsprobleme und es stellt sich darüber hinaus die grundsätzliche Frage, wie viel „Unternehmen“ die Verwaltung sein darf bzw. soll. Die Beteiligung der Politik im Reformprozess ist daher von großer Bedeutung, wenn nicht sogar entscheidend.³

Fragen nach dem Sinn, Zweck und Nutzen der Reform sind daher angebracht. Bogumil stellt im NSM-Kontext z.B. fest: „Gemessen an den ursprüngli-

¹ Siehe Ziffer 4.4

² Siehe Ziffer 1.2.3

³ Siehe Ziffer 5.3

chen Absichten könnte man von einem weitgehenden Scheitern sprechen, gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sieht das Bild schon anders aus“ (Bogumil 2004: 312). Mit Blick auf das HrFG spricht der Bundesrechnungshof von einem nur bedingten Erreichen der gesetzten Ziele (vgl. Bundesrechnungshof 2006: 2). Bogumil/Jann sprechen von einem „... Scheitern des naiven Managerialismus und der verbrannten Erde von Unternehmensberatungen ...“ (Bogumil/Jann 2009: 302). Nach Reichard sind lediglich begrenzte Erfolge zu konstatieren, die „... nicht unproblematische Nebenwirkungen sowie Implementationsdefizite“ erzeugten (vgl. Reichard 2010: 175). Selbst im Jahr 2011 konstatiert der Städtetag, dass doppelte Buchführung in Konten (Doppik) in vielen Städten erst noch ankommen muss (vgl. Deutscher Städtetag/PwC 2011: 60). Eine Folge dieser NSM-kritischen Sachverhalte ist u.a., dass erstmals im Jahr 2011 eine Landesregierung die Einführungsentscheidung der Vorgängerregierung in Frage stellt (vgl. Bündnis90/Die Grünen-SPD Baden-Württemberg 2011: 61).

Bogumil et al. (2011) stellen fest, dass sich keine neue Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Politik etabliert hat und sich auch die haushaltspolitischen Beratungsprozesse auf Basis des neuen Steuerungsmodells kaum verändert haben (vgl. Bogumil et al. 2011: 171). Dabei ist eine neu justierte Arbeitsteilung ein zentrales Element des NSM selbst.⁴ Theoretische Grundlagen zu diesem Themenkomplex finden sich u.a. in den Public-Choice-Theorien und dem Neoinstitutionalismus in der Ökonomie (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 44-45).

Das neue ökonomische Paradigma der Verwaltungen tangiert zusammenfassend betrachtet alle Bereiche des politischen Systems und betrifft damit auch die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar. „Die Modernisierung des öffentlichen Sektors verlangt nach politischer Mobilisierung und ist somit vor allem den Gesetzmäßigkeiten des politischen Systems selbst unterworfen“ (Bogumil/Naschold 2000: 110).

Ziel dieser Arbeit ist es, sich den verschiedenen Fragestellungen und Herausforderungen dieser letzten Stufe von Verwaltungsreformen in Deutschland politikwissenschaftlich zu nähern. Die Forschungsfrage dieser Arbeit lautet daher, welchen Reifegrad die Reformelemente des NSM in den Gebietskörperschaften erreicht haben und ob sie einen Einfluss auf das politische System in Deutschland ausüben. Hierzu werden in den ersten Kapiteln dieser Arbeit die theoretischen Grundlagen entwickelt, die zu drei Hypothesen bezüglich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens führen:

- Hypothese 1: „Wenn die Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens am Bedarf der Organisationen ausgerichtet sind, dann wird mit ihnen in den Verwaltungen gesteuert.“

⁴ Siehe Ziffer 3.2.3.2

- Hypothese 2: „Wenn mit dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen ein Controlling eingeführt wird, dann werden wirkungsorientierte Daten bereitgestellt und diese genutzt.“
- Hypothese 3: „Wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt, dann erfüllen die Instrumente ihre politisch-administrative Funktion.“

Aus den Hypothesen und der zugehörigen Empirie leiten sich am Ende dieser Arbeit konkrete Empfehlungen zur praktischen Umsetzung der Reform ab.

1.2 Forschungsrelevanz und Kontext der Arbeit

Die finale Wahl des Titels dieser Arbeit „Verwaltungsreform im politischen System“ ergab sich im Laufe der Forschungsarbeit vor allem durch drei Erkenntnisse:

1. Die letzte Stufe der Verwaltungsreformen in Deutschland, das NSM, hat alle vorherigen Reformbemühungen in den Schatten gestellt.⁵ Es kann daher von einer neuen Ära gesprochen werden, die ihresgleichen sucht und trotz der Anzeichen eines Scheiterns⁶ weiterhin mit hohem Aufwand⁷ betrieben wird.
2. Das NSM und die hieraus resultierende Reform des Haushalts- und Rechnungswesens folgen einem wirtschaftlichen Reformparadigma, das die bis dato geltenden Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien des deutschen Verwaltungshandelns in ihren Grundfesten zu erschüttern scheint.⁸
3. Das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen hat eine überragende instrumentelle Bedeutung für die politische Steuerung und die parlamentarische Kontrolle.⁹ Diese ergibt sich aus der Abbildungs- und Steuerungsfunktion, die in einer verfassungs- und verwaltungstheoretischen Diskussion stets zu berücksichtigen ist (vgl. Gröpl 2001: 374).

In dieser Arbeit wird die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Rahmen der NSM-Bewegung beschrieben und analysiert. Diese Reform soll das Bewusstsein und damit das Handeln der Politik und Verwaltungen verändern¹⁰ und damit einen Beitrag zur Lösung innergesellschaftlicher Probleme leisten. Eine Veränderung politischer Entscheidungen auf Basis eines reformierten

⁵ Siehe Ziffer 3.2 f

⁶ Vgl. z.B. Budäus 2006: 278, vgl. Budäus 2011, vgl. Hofmeister 2003: 12, vgl. Kegelmann 2007: 3, vgl. Reichard et al. 2010: 12, vgl. Wollmann 2009: 392, vgl. Holtkamp 2008, vgl. Gourmelon et al. 2011: 14

⁷ Siehe Ziffer 4.6

⁸ Siehe Ziffer 5.2

⁹ Siehe Ziffer 4.1

¹⁰ Siehe Ziffer 4.2.4

Haushalts- und Rechnungswesens wäre nachzuweisen, um von einer Erreichung der gesetzten Ziele ausgehen zu können.

An der Erreichung der Reformziele gibt es Zweifel. Diese sind durch unterschiedliche Indikatoren und aus verschiedenen Quellen begründet. Eine Untersuchung dieser Sachverhalte ist Gegenstand dieser Arbeit und soll einen wichtigen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Diskussion leisten. Grund hierfür ist, dass die Politikwissenschaften im Rahmen der Analyse und Bewertung des NSM in Deutschland und seines wirtschaftlichen Paradigmas als unterrepräsentiert gelten. Hinzu tritt eine schwache empirische Datenlage über den Nutzen, die Kosten und die Effekte der Reform, die mit dieser Arbeit verbessert werden soll.

Im Folgenden wird die Forschungsrelevanz dieser Arbeit weiter konkretisiert und ist nach inhaltlichen, empirischen und politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten unterschieden.

1.2.1 Inhaltliche Relevanz

Die inhaltliche Relevanz lässt sich in drei Themenkomplexe untergliedern. Zunächst wird die grundsätzliche Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens für eine Reform im Staat dargestellt. Der zweite Komplex befasst sich mit dem NSM und der dominanten Rolle, die die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in den Verwaltungen spielt. Abschließend werden die untersuchungswürdigen Implementationsprobleme und der hohe Aufwand für die Reform konkretisiert.

1.2.1.1 Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens im Reformkontext

Verwaltungsreformen schließen immer Überlegungen zu einer Staatsreform mit ein (vgl. Reiner mann 2000: 24). In diesem Zusammenhang werden verschiedene, konkurrierende Begrifflichkeiten verwendet, z.B. „Staatsmodernisierung“ oder „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (vgl. Blanke 2005: XIV).

Auf Basis des Weltentwicklungsberichts von 1997 mit dem Titel „Der Staat in einer sich ändernden Welt“ (vgl. Weltbank 1997) strukturiert Schuppert einen Reformkontext und entwickelt hieraus das Gerüst einer Staats- und Verwaltungsreform (vgl. Schuppert 2005: 36-37). Diese Konzeption zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie Aktualität besitzt, veraltungspolitische Leitbilder im mitteleuropäischen Kontext berücksichtigt (ebd.: 43), die Rolle des Rechts diskutiert und einen Gesamtreformkontext herstellt. Dieses „Strukturgerüst einer Staats- und Verwaltungsreform“ soll an dieser Stelle verwendet werden, um die Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens im Zusammen-

hang mit Reformen im Staat zu unterstreichen. Schuppert unterscheidet zwei zentrale Schlüsselbegriffe:

1. Staatsreform: Hierbei geht es um die Neubewertung der Rolle des Staates. Ihr zuzuordnen sind
 - die Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem, privatem und drittem Sektor mit dem hiermit einher gehenden Staatsverständnis des „Verantwortungsteilenden Staates“ und
 - die Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Bürger mit dem hiermit einher gehenden Staatsverständnis des „Aktivierenden Staates“.
2. Regierungs- und Verwaltungsreform: Hierunter wird die Neubewertung der staatlichen Leistungsfähigkeit verstanden. Ihr zuzuordnen sind
 - die Regierungs- und Verwaltungsreform im Mehrebenensystem mit dem hiermit einher gehenden Staatsverständnis des „Vielfalt gewählenden Staates“ und
 - die Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene mit dem hiermit einher gehenden Staatsverständnis des „Effizienten Staates“.

Das Haushalts- und Rechnungswesen spielt sowohl in der Staats- als auch in der Regierungs- und Verwaltungsreform eine zentrale Rolle, wie nachfolgende Abbildung veranschaulicht:

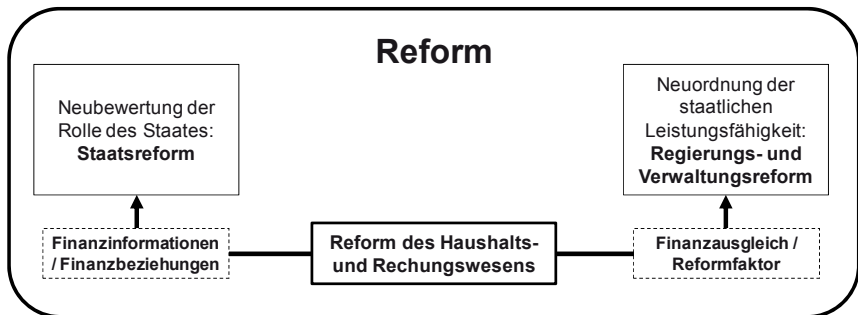


Abbildung 1: Reformkontext

Die Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichem, privatem und drittem Sektor sowie die Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Bürger im Sinne einer Staatsreform müssen, um politische, wie auch operative Entscheidungen treffen zu können, auf belastbaren und aussagefähigen Daten eines Haushalts- und Rechnungswesen des Staates basieren.

Für die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen den Sektoren bedarf es belastbarer monetärer Informationen, um den politischen Entscheidungsprozess

adäquat zu unterstützen.¹¹ Der Politik müssen die (finanziellen) Konsequenzen ihrer Entscheidungen bewusst sein. Dies sei an zwei Aspekten beispielhaft verdeutlicht:

- 1.) Die Entscheidung des Bundestages vom Mai 2009 zur Einführung einer so genannten „Schuldenbremse“¹² wird die Fragestellungen zur Neubestimmung des Verhältnisses der Sektoren zwangsläufig auf die politische Agenda heben.
- 2.) Die Nachhaltigkeit politischer Entscheidungen („Generationengerechtigkeit“) ist eines der Hauptargumente der Befürworter für die Einführung von doppelter Buchführung als Ersatz für die Verwaltungskameralistik.¹³

Das Haushalts- und Rechnungswesen des Staates ist ebenso für die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern im Staatsreformkontext unabdingbar, da der Staat mit seinen Bürgern maßgeblich über Finanzbeziehungen verbunden ist. Im modernen Finanzstaat wird über das Mittel des Geldes in erheblichem Maße hoheitliche und fiskalische Macht ausgeübt, die sich aus den Zwangsabgaben der Steuerbürger speisen (vgl. Gröpl 2001: 265).

Auch die Regierungs- und Verwaltungsreformen aktueller Prägung werden vom Haushalts- und Rechnungswesen beeinflusst. Das Prinzip des „Vielfalt gewährleistenden Staates“ ist eng mit der Fragestellung eines effizienten Föderalismus verbunden. Auf politischer Ebene wird in diesem Zusammenhang ganz wesentlich über die zugehörigen zwischenstaatlichen Finanzausgleiche gerungen (vgl. z.B. Engels 2006). Das Haushalts- und Rechnungswesen ist die Voraussetzung zur Ermittlung und Bereitstellung von Finanzinformationen und daher in diesem Kontext unverzichtbar.¹⁴

¹¹ „Die Politiker legen die Ziele fest und bestimmen die grobe strategische Richtung. Doch vernünftige institutionelle Arrangements können entscheidend dafür sein, ob die Visionen der politischen Führungskräfte sich in effektive politische Prioritäten umsetzen lassen. Sie sind in der Lage, die Kosten und Nutzen konkurrierender politischer Vorschläge transparent zu machen. Und da adäquate Informationen unweigerlich knapp sind, können diese Arrangements sicherstellen, dass die politischen Führungskräfte so gut wie möglich informiert sind, und zwar durch Prozesse, die Beiträge und Aufsicht interner wie externer Beteiligten nutzen. Alle diese Mechanismen werden zu Entscheidungen auf Grundlage besserer Informationen beitragen und die Glaubwürdigkeit der Politik generell verbessern“ (Weltbank 1997: 93).

¹² Außerhalb konjunktureller Notlagen bzw. Sondersituationen dürfen sich die Länder ab 2020 nicht und der Bund von 2016 an nur noch mit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verschulden (vgl. FAZ 2009: 10); siehe auch Art. 115 GG.

¹³ Siehe Ziffer 4.2.4

¹⁴ Hierfür lassen sich zahlreiche Beispiele anführen. Die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und den Bundesländern einerseits, sowie des Bundes andererseits, basieren oftmals auf unterschiedlichen Rechnungsstilen (siehe Ziffer 4.4), die z.B. die Abrechnung gegenseitig erbrachter Leistungen erheblich erschweren (siehe hierzu die Regelungen in den Sozialgesetzbüchern (SGB)).

1.2.1.2 Neues Steuerungsmodell und die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Zur zentralen Bedeutung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im neuen Steuerungsmodell sind in den nachfolgenden Ziffern zahlreiche Belege enthalten.¹⁵ An dieser Stelle wird daher nur in kurzer Form auf die Thematik eingegangen.

Nachfolgende Darstellung geht auf Bogumil¹⁶ zurück und stellt die unterschiedlichen Dimensionen des NSM dar. Die Abbildung verdeutlicht, welche Elemente des NSM von der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens tangiert werden. Es ist zudem erkennbar, dass das NSM weit mehr ausmacht, als die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens.

Binnendimension		Außendimension
Verhältnis Politik- Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	
Reform des Haushalts- und Rechnungswesens Trennung von Politik und Verwaltung - Politische Kontrakte - Politisches Controlling - Produktbudgets Verfahrensinnovationen - Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung - Outputsteuerung über Produkte - Budgetierung - Controlling - Kosten-Leistungs-Rechnung - Kontraktmanagement		Kundenorientierung - Qualitätsmanagement - One-Stop-Agencies
	Organisationsinnovationen - Konzernstruktur - Zentraler Steuerungsdienst - Querschnittsbereiche als Servicestellen	Wettbewerbs Elemente - Vermarktlichung - Privatisierung - Leistungsvergleiche
	Personalinnovationen - Kooperations- und Gruppenelemente - Anreizsysteme - Modernes Personalmanagement - Betriebswirtschaftliches Wissen - Ganzheitliche Arbeitszusammenhänge	

Abbildung 2: NSM und Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

¹⁵ Siehe z.B. Ziffer 5.2

¹⁶ Quelle: Darstellung nach Bogumil, geringfügig angepasst (vgl. Bogumil et al. 2008: 31, vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004: 53)

Das NSM ist eine Reform, die Ihresgleichen in der deutschen Verwaltungsgeschichte sucht. Nahezu jede der etwa 14.000 Gebietskörperschaften ist hiermit befasst (vgl. Witte et al. 2009: 45), jedoch nur unter geringer Beteiligung der Öffentlichkeit (vgl. z.B. Weber/Jagalla 2009: 21 ff). In den letzten Jahren verlor das NSM als Reformsynonym immer mehr an Bedeutung, was wohl darauf zurückgeführt werden kann, dass es inzwischen von einigen Beobachtern in Zweifel gezogen wird (vgl. z.B. Holtkamp 2008, vgl. Kegelmann 2007). „Übrig“ geblieben sind umfassende Reforminitiativen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens.¹⁷

Die Befürworter der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens führen als Grund für die hohe Durchdringung in allen Gebietskörperschaften an, dass es um mehr als eine Buchführungstechnik, nämlich um ein grundlegend neues Steuerungssystem für die Verwaltungen und die Politik ginge (vgl. z.B. Lasar 2010: 4). Betrachtet man den Reformverlauf, so liegt jedoch der Verdacht nahe, dass die Krise der öffentlichen Finanzen die Reformschwerpunkte auf solche Verfahren hat legen lassen, die unmittelbar das Finanzproblem tangieren und hierfür Lösungsansätze versprechen (vgl. Budäus 2006: 277). Auch Bogumil/Naschold stellen fest, dass die Diskussion und die Praxis der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland von der Finanzkrise der öffentlichen Hand bestimmt werden und dass es an einem eigenständigem Entwicklungspfad in diesem Zusammenhang fehlt (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 76). Es kam z.B. zu einer Sparstrategie mittels Globalbudgetierung (vgl. Budäus 2006: 277) und mithin zu einer „... Verquickung von Reform und Haushaltskonsolidierung ...“ (Bogumil/Kuhlmann 2004: 61). Die Einführung eines ganzheitlichen und nachhaltigen Steuerungskonzepts ist unter diesen Voraussetzungen nicht zu erwarten gewesen. Empirische Quellen deuten zudem darauf hin, dass ein Ansetzen bei der Organisation und dem Personalmanagement zielführender (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 94) und erfolgversprechender (vgl. Reichard et al. 2010: 14) hätte sein können.

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens dient damit zusammengefasst „... als Vehikel der Reform der gesamten öffentlichen Verwaltung“ (Brede 2005: 196).

1.2.1.3 Implementationsdefizite und Aufwand für die Reform

Das NSM basierte von Beginn an auf einer simplifizierten Vermarktungsstrategie, die eine Erfolgsbedingung dieses Reformkonzepts darstellte (vgl. Jann/Wegrich 2004: 212). Es wurde schnell zum vorherrschenden Leitbild in den deutschen Verwaltungen. Spätestens zu Beginn des neuen Jahrtausends kam

¹⁷ Siehe Ziffer 4.4

es jedoch zu einer Reformernüchterung. Einige Autoren machen hierfür unausgereifte konzeptionelle Grundlagen des NSM verantwortlich (vgl. z.B. Gröpl 2001: 595).

Bereits 2004 stellen Hesse/Ellwein fest, dass das Modell „... inzwischen selbst deutlich diskussionswürdig“ (Hesse/Ellwein 2004: 330) ist. Diese Erkenntnis verwundert nicht, da die bloße Veränderung des staatlichen Zahlenwerks mittels Reform des Haushalts- und Rechnungswesens für einen wirklichen Struktur- und Leitbildwandel innerhalb des politischen Systems nicht ausreichend sein kann. Auf Veränderung gerichtete Verwaltungspolitik muss in diesem Zusammenhang konzeptionell, leitbildorientiert, strukturverbessernd und mittel- und langfristig sein (vgl. Böhret 2002: 73).

Ein neues Ressourcenmanagement führt des Weiteren nicht automatisch zu einer Verbesserung von Arbeitsprozessen oder Organisationsstrukturen, wie es viele gehofft hatten (vgl. Bogumil 2004: 319-320). Hierfür wäre u.a. die verbindliche Einführung und konsequente Anwendung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens notwendig gewesen. An einer entsprechenden Verbindlichkeit fehlt es jedoch in den meisten Gebietskörperschaften bis heute (vgl. Witte et al. 2009: 42-43). Der Landesrechnungshof des Landes Baden-Württemberg stellt mit Blick auf das landesweite Reformprojekt „Neue Steuerungsinstrumente“ (NSI) fest, dass die Daten der KLR bisher kaum für die Steuerung der Verwaltung genutzt werden, obwohl in der Landesverwaltung ein fachbereichsspezifisches Berichtswesen inhaltlich und technisch realisiert worden ist (vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007: 2). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der Rechnungshof des Landes Berlin (vgl. Sarrazin 2008: 3). Die Verwaltungen lassen sich formal auf neue Steuerungsinstrumente ein und wenn sie genutzt werden, dann „... im traditionellen Sinn. Es gibt Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden nicht zu Steuerungszecken benutzt. Es gibt formal dezentrale Ressourcenverantwortung, faktisch regiert jedoch, insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, weiterhin das Hauptamt, die Kämmerei und der Verwaltungschef“ (Bogumil 2004: 332).

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens führt darüber hinaus bis heute zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Instrumente und Regelungen. Dies stimmt vor dem Hintergrund, dass in einem föderativen Finanzsystem die Haushaltsstrukturen der Gebietskörperschaften vergleichbar sein müssen (vgl. Wiesner/Westermeier 2007: 6), besonders nachdenklich. Die Bundesregierung spricht in diesem Zusammenhang von „... divergierender ... ohne Gegensteuerung nicht mehr harmonisierbarer Entwicklungen ...“ (Bundesregierung 2009: 1), der Bundesrechnungshof von „... Vielzahl verschiedenartiger Reformbestrebungen ...“ (vgl. Bundesrechnungshof 2006: 2).

Wissenschaftler und Praktiker äußern sich hier deutlicher. Budäus befürchtet, dass es in Deutschland kein einheitliches Gemeindehaushaltsrecht mehr

Verwaltungsreform im politischen System
Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und
Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen

Schmid, A.

2012, XVI, 288 S. 43 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00280-0