

Elke Wiechmann/Jörg Bogumil (Hrsg.)

# Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel

Festschrift für Leo Kißler



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8487-0805-5

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Anfang der 1990er Jahre haben wir Leo Kißler in dem Projekt „Aufgabenintegration und Dezentralisierung der Kommunalverwaltung. Begleitforschung zum ‚Bürgerladen‘ Hagen“, das von der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV gefördert wurde, kennengelernt. Es war der Beginn einer wunderbaren Zusammenarbeit, die uns über viele Themenfelder hinweg verband. Ein gemeinsames Themenfeld ragte dabei besonders heraus: das internationale Konzept des New Public Management und seine deutsche Umsetzung. Als Lehrer, Chef, Kollegen und Freund möchten wir ihm diese Festschrift als Andenken auf seinen weiteren kreativen Weg mitgeben. Sie ist ausdrücklich nicht als Abschiedsgeschenk gedacht, sondern als Erinnerung an „alte“ Zeiten. Für Leo Kißler bricht institutionell begründet nun bald eine neue Zeit an. Wir zählen aber weiterhin auf seinen Rat und auf seine Mitwirkung und sind gespannt auf sein Wirken im neuen Umfeld.

Diese Festschrift wäre ohne die Mitwirkung vieler Menschen nicht möglich gewesen. Auch wenn die Autorinnen und Autoren dieses Bandes ihre eigene Anerkennung gegenüber Leo Kißler mit ihrem Beitrag zum Ausdruck bringen, möchten wir allen sehr herzlich für die gute Zusammenarbeit danken. Ein großer Dank gebührt auch Nils Arne Brockmann von der Fernuniversität in Hagen, der für uns das Lektorat sehr gewissenhaft übernommen hat.

Man kann gute Ideen haben und ein Buch schreiben oder herausgeben wollen – all das nützt nichts ohne die finanziellen Ressourcen. Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung ausdrücklich für die großzügige finanzielle Unterstützung, um unsere Idee einer angemessenen und schönen Festschrift für Leo Kißler umsetzen zu können.

Hagen und Bochum, im April 2014

Elke Wiechmann  
Jörg Bogumil

# Inhalt

*Jörg Bogumil/ Elke Wiechmann*

Einleitung 11

*Heinz Abels*

Abschied und Verabschiedung – Ein soziologischer Essay aus gegebenem Anlass 23

## **I. Arbeitsbeziehungen im Wandel**

*Jörg Bogumil*

20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz 41

*Maria Funder*

Arbeitspolitik – Konzepte und Perspektiven 59

*Karsten Schneider/ Nikolaus Simon*

Arbeiten im Interesse der Bürgerinnen und Bürger – Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Spannungsfeld von Bürger- und Beschäftigteninteressen 84

*Ralph Greifenstein*

Repräsentationsprobleme, Politikfähigkeit und Sozialprofil der Betriebsräte 98

*Walter Georg*

Berufsbildung zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt 121

*Walther Müller-Jentsch*

Zum Verhältnis von Organisation und sozialer Ungleichheit 143

*Maria Oppen*

Laboratorien für Soziale Innovationen – Re-Design von Systemen und Praktiken zur Bearbeitung gesellschaftlicher Herausforderungen 158

## II. Demokratie im Wandel

<i>Dirk Berg-Schlosser</i> Zur Qualität von Demokratien und „Governance“ im erweiterten Europa	185
<i>Thorsten Bonacker</i> Wahlen und lokale politische Legitimität in Kambodscha – Zur politischen Soziologie internationaler Administrationen	198
<i>Hendrik Lange</i> Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit	226
<i>Susanne Maurer</i> Soziale Bewegungen und oppositionelle Milieus als Räume der (Selbst-)Bildung	246
<i>Elke Wiechmann</i> Politische Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten	264
<i>Lars Holtkamp</i> Die Zukunft der Kommunalparlamente und der kommunalen Demokratie	281
<i>Norbert Kersting</i> Wahlrecht auf dem Prüfstand – Kumulieren und Panaschieren	303
<i>Georg Simonis</i> Governance der Siedlungswasserwirtschaft – das französische Modell	323
<i>Francisco G. Heidemann</i> Entstehung und Entwicklung der Formen öffentlicher Governance in Brasilien – Ein historischer Überblick	355
Schriftenverzeichnis Leo Kißler	381
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	401

# 20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz

*Jörg Bogumil*

## *1 Einleitung*

Nun ist es schon fast 20 Jahre her, dass in Deutschland die ersten Kommunen mit viel Euphorie begannen, das Neue Steuerungsmodell (NSM) umzusetzen. Eine der ersten (Zwischen-)Evaluierungen zum NSM auf der Basis von drei umfassenden Fallstudien in Hagen, Wuppertal und Saarbrücken wurde 1996 von Leo Kißler geleitet. Elke Wiechmann und der Autor waren damals wissenschaftliche Mitarbeiter (vgl. Kißler/ Bogumil/ Greifenstein/ Wiechmann 1997). Knapp 10 Jahre später (2005) hatte der Autor die Gelegenheit, abermals mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung, die erste umfassende Evaluation des NSM in Deutschland vorzunehmen (vgl. Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007 sowie KGSt 2007). Seit dieser Zeit ist es um das NSM eher ruhiger geworden; eine weitere umfassende Evaluation unterblieb. Dafür fand in fast allen Bundesländern ein gesetzlich erzwungener Umstellungsprozess von der Kameralistik zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF), der sogenannten Doppik, statt. Die Grundidee, über betriebswirtschaftliche Informationssysteme die politische und finanzielle Steuerung in Kommunen zu verbessern, entspricht dabei der Grundidee des NSM. Auch werden über das NKF nun wesentlichen Elemente des NSM wie Produkthaushalte, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling-Systeme z. T. (zwangsweise) implementiert. Zur Umsetzung des NKF liegen mittlerweile neue Studien vor, an denen der Autor beteiligt war und auf die hier zurückgegriffen werden kann.

Tabelle 1: Datengrundlagen

Projekt	Laufzeit	Methodik
10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung (HBS) (Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007)	2004 - 2006	Schriftliche Befragung in Städten über 10.000 Einwohner (N = 1.562) bundesweit (BM, 2 Amtsleiter, PR) Rücklauf 43 % - 56 %, vier Fallstudien
Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung (BMBF) (Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, 2012)	2008 - 2011	Schriftliche Befragung in Städten über 20.000 Einwohner in NRW (N = 213; BM, FV, PR, Rücklauf 33 % - 55 %), vier Fallstudien
Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite (DFG) (Bogumil/ Wagschal/ Junkernheinrich/ Holtkamp)	2012- 2014	Schriftliche Befragung von 4.471 Gemeindevertretern in 122 Gemeinden (20.000 - 100.000) in vier Bundesländern (Rücklauf 41 %), schriftliche Befragung der BM über 10.000 Einwohner bundesweit (55 %), 18 Fallstudien

Quelle: Eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Untersuchungen (vgl. Tabelle 1) soll nun im Folgenden versucht werden, ein zusammenfassendes Resümee zur Umsetzung des NSM bzw. ähnlicher Elemente durch das NKF zu ziehen. Dabei wird zunächst sehr kurz das bekannte Konzept des NSM dargestellt (1), anschließend wesentliche Ergebnisse der NSM-Evaluation nach 10 Jahren referiert (2), bevor neue empirische Ergebnisse zur Umsetzung des NKF präsentiert werden (3). Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

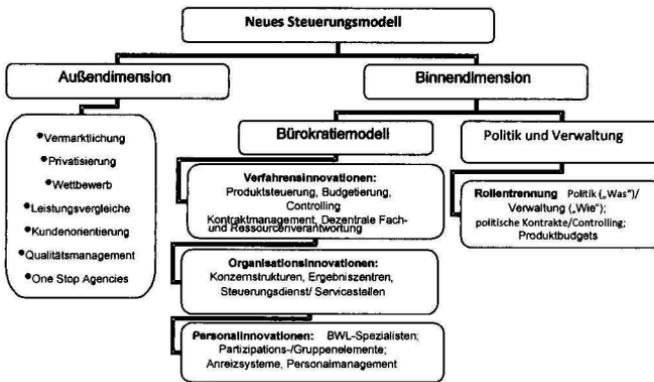
## 2 Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells

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. Ein umsetzungsreifes Konzept hierfür wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln mit dem sog. Neuen Steuerungsmodell (NSM) vorgelegt. Gemeinsam mit großen Teilen der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsforschung postulierte sie einen Modernisierungs- und Effizienzrückstand der deutschen Verwaltung im internationalen Vergleich.

Der deutsche Reformpfad unterschied sich signifikant von vielen ausländischen „Vorbildern“. Es ging im NSM weniger um eine Neubestimmung des staatlichen Außenverhältnisses (Privatisierung, marktlicher Wettbewerb etc.), sondern in erster Linie um eine Binnenmodernisierung der Kommu-

nalverwaltung. 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“ (Banner 1991) kritisiert. Bezuggenommen wurde dabei auf privatwirtschaftliche Modelle und die dort beobachtbaren Dezentralisierungs- und Reformprozesse, ohne allerdings die massiven empirischen Umsetzungsprobleme in der Privatwirtschaft ausreichend zu reflektieren.

Abbildung 1: Das Konzept des Neuen Steuerungsmodells



Quelle: Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007.

Wesentliche Bausteine des von der KGSt entwickelten NSM sind (vgl. Abb. 1):

- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen insbesondere durch Budgetierung und damit einhergehend die Dezentralisierung der Haushaltskompetenzen,
- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie
- ein Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, nach dem die Politik nur noch die Ziele („was“) definieren und die Ausführung der

Verwaltung überlassen sollte („wie“), um eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

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 wirtschaftlicheres 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 (vgl. Küchler-Stahn/ Siegel 2010). 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.

### *3 Evaluation nach 10 Jahren NSM*

Eine erste umfassende Evaluation der Reformmaßnahmen insbesondere auf der Basis einer repräsentativen Befragung von Bürgermeister, Personalratsvorsitzenden und Amtsleitern in Kommunen über 10.000 Einwohner ca. 10 Jahre nach Beginn der Reformbewegung stellte die Frage nach den Folgen und Wirkungen dieser Reformen. Wesentliche Ergebnisse dieser Studie sollen im Folgenden kurz rezipiert werden (vgl. Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007).

1. Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen seit Beginn der 1990er Jahre die Modernisierung ihrer Verwaltungen beachtlich vorangetrieben. 92 % der antwortenden Kommunen geben an, seit den 1990er Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben. Das Konzept des NSM als umfassendes Reformleitbild wurde allerdings nur in knapp 16 % der Kommunen aufgegriffen. Eine überwiegende Mehrheit (66 %) orientierte sich nur an einzelnen Instrumenten des NSM und sah darin eher einen Werkzeugkasten als ein holistisches Reformkonzept. Als Auslöser der Modernisierungsanstrengungen nennt eine

deutliche Mehrheit der befragten Bürgermeister die »problematische Haushaltslage« als dringlichstes Problem, gefolgt von »verkrusteten Verwaltungsstrukturen« und der »Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung«. Ein Großteil der modernisierenden Kommunen begann in den Jahren zwischen 1994 und 1997 mit dem Umbau ihrer Verwaltung; nach dieser »Hochkonjunktur des NSM« nahm die Anzahl der Neubeginner deutlich ab.

2. Wirft man nun einen Blick über die »Verlautbarungsebene« hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten, so zeigt sich ein deutliches Auseinanderfallen zwischen Konzept und Realität. Gemessen an wesentlichen NSM-Elementen, ist die Bilanz ernüchternd. Nach mehr als zehn Jahren Reform lässt sich kein einziges Element benennen, das von der Mehrheit der deutschen Kommunen inzwischen in der ganzen Verwaltung implementiert worden ist. Bezieht man dagegen die Kommunen mit ein, die die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben, verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität. Des Weiteren ist auffällig, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung in deutlich größerem Umfang als alle anderen NSM-Elemente umgesetzt wurden (vor allem die Einrichtung von Bürgerämtern mit 55 %). Dennoch besteht nach wie vor – bezogen auf wesentliche Konzeptbausteine des NSM – eine erhebliche »Implementationslücke«.
3. Ist es nun durch das NSM zu Einsparungen und Effizienzgewinnen, zu einer Verbesserung von Servicequalität, Verfahrensdauer, Kundenfreundlichkeit und insgesamt zu einer Stärkung der politischen und gesamtstädtischen Steuerung gekommen? Zunächst werden von den kommunalen Akteuren Effizienzgewinne und *Einsparungen* konstatiert. Eine intensivere Betrachtung im Rahmen von Fallstudien fördert hier allerdings keine eindeutigen Einsparererfolge zutage. Effizienzgewinne und Einsparungen in Teilbereichen und insbesondere eine erhöhte Kostensensibilität sind zwar in zahlreichen Kommunen eingetreten. Stellt man aber die mit der Verwaltungsmodernisierung entstehenden Kosten durch Sach- und Personalaufwand in der Planung, bei der Einführung und im laufenden Betrieb in Rechnung, fällt die *Gesamtbilanz eher negativ* aus.
4. Auf der Outputseite hat es zweifelsohne sichtbare Verbesserungen gegeben. Ausweislich der Umfrageergebnisse hat vor allem der Umbau der Organisationsstruktur (insbesondere die Einführung von Fachbereichsstrukturen, der Abbau von Hierarchieebenen sowie der Übergang zu Teamstrukturen) zu markanten Outputverbesserungen geführt. Augen-

fällig ist eine *stärkere Bürger- und Kundenorientierung*, die vor allem auf den Siegeszug des Bürgeramtkonzeptes zurückzuführen ist (vgl. hierzu auch Kißler/ Bogumil/ Wiechmann 1994). Weiterhin sind auf der Outputseite zahlreiche sektorale Bereiche zu nennen, in denen es durch eher klassische Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu deutlichen Leistungsverbesserungen und Verfahrensverkürzungen kam.

5. Die angestrebten Veränderungen hinsichtlich der *politischen Steuerung* und einer verstärkten *Mitarbeiterorientierung* konnten kaum realisiert werden. Die Verbesserung der gesamtstädtischen politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld im NSM und dort, wo Bestrebungen unternommen wurden, erzielt man selten positive Ergebnisse. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht automatisch zu besserer Steuerung führt. Darüber hinaus sind die lokalen Vertretungskörperschaften aus nachvollziehbaren Gründen nicht willens, sich auf die im NSM geforderte Steuerung auf Abstand einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen, ausgelöst durch die Dezentralisierungspolitiken im Rahmen des NSM, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden und die so zu einer verwaltungsinternen Abkopplung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen führen. Insgesamt ist eher von *Steuerungsverlusten* auszugehen, denen nur unzureichende Anstrengungen entgegengesetzt werden, um die Steuerungsfähigkeit etwa durch effektives Controlling und Zielvereinbarungen zu re-etablieren.
6. Die *abnehmende Mitarbeiterzufriedenheit* stellt ein weiteres Problem dar, das sich aufgrund der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung eher noch verschärft hat und sich in *Reformmüdigkeit* niederschlägt. In zahlreichen Fällen wird Verwaltungsmodernisierung als Bedrohung wahrgenommen und mit Personalabbau assoziiert, was zu Frustration und Desavouierung neuer Reformkonzepte führt. Die Beteiligung der Mitarbeiter wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und der substanzielle Einfluss der Mitarbeiter blieb gering, sodass sich die Akzeptanz der Reform weiter reduzierte.

Diese Ergebnisse nach 10 Jahren<sup>1</sup> zeichnen also insgesamt ein ambivalentes Bild: Einerseits gibt es in den deutschen Kommunen eine breite Bewegung für eine Verwaltungsmodernisierung. Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, zum Teil erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender »Paradigmenwechsel« der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management, ist allerdings nicht festzustellen. Gemessen an den ursprünglichen Absichten des NSM könnte man in einem harten Soll-Ist-Vergleich von einem weitgehenden Scheitern sprechen (vgl. Holtkamp 2008). Allerdings haben sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker von vornherein auf einige konzeptionelle Problemlagen des NSM aufmerksam gemacht.

Gemessen an den Erkenntnissen über die Veränderungsresistenz öffentlicher Verwaltungen sieht die Bilanz im Zeitvergleich hingegen besser aus. Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel vor allem bürger- und kundenorientierter: Zu denken ist insbesondere an die Schaffung von Bürgerbüros, Verfahrensbeschleunigung oder die Stärkung professioneller Konzepte im Sozial- und Jugendhilfebereich (vgl. hierzu Grohs 2010). Allerdings sind dies keine originären Kernelemente einer betriebswirtschaftlichen »Neuen Steuerung«, obgleich sie wahrscheinlich ohne das NSM nicht in diesem Maß umgesetzt worden wären. Die Verwirklichung des NSM als Reformkonzept ist inzwischen vielfach ins Stocken geraten, beschränkt sich

---

1 Natürlich sind der hier dargestellte Modernisierungsstand und die Modernisierungsergebnisse in den deutschen Kommunen durchaus unterschiedlich (vgl. Bogumil/Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007). Wichtige Erklärungsfaktoren für die Unterschiede waren zum einen *exogene* Faktoren wie die Größe der Verwaltungen (am modernisierungsaktivsten sind die Großstadtverwaltungen) und der Ost-West-Faktor (anhaltender Modernisierungsrückstand ostdeutscher Kommunen durch die spezifische Situation der ostdeutschen Kommunen nach der Wiedervereinigung). Der Druck durch Haushaltskonsolidierung war zwar häufig Auslöser der Reformen, doch auch Kommunen mit vergleichsweise guter Haushaltslage zeigen gute Modernisierungsergebnisse, vor allem in den Bereichen Personalmanagement und Kundenorientierung, während sich Kommunen mit schwieriger Haushaltslage überwiegend auf betriebswirtschaftlich orientierte Reformelemente konzentrieren. Von den *endogenen* Erklärungsfaktoren erweisen sich insbesondere die Einrichtung eines Modernisierungsmanagements als „Parallel-Organisation“ und eine ausgeprägte Mitarbeiterbeteiligung als erfolgssteigernd. Zudem kommt der Verwaltungsführung (Profil, Rollenverständnis und Durchsetzungsfähigkeit) eine zentrale Rolle für den Modernisierungsprozess zu, im Guten wie im Schlechten. Bürgermeisterwechsel in den Jahren nach 1999 führten häufig zu einem Rückbau der Modernisierungsmaßnahmen, was Ausdruck einer zunehmenden NSM-Skepsis bei neu ins Amt tretenden Verwaltungschefs sein dürfte.

auf »Modernisierunginseln« und die selektive Umsetzung einzelner Instrumente. Hierfür sind neben schlechten finanziellen Rahmenbedingungen insbesondere die konzeptionellen Mängel eines zu stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modells ursächlich (vgl. Bogumil 2011).

Anstatt modernisierter Verwaltungsstrukturen ist vielfach gerade in den Kommunen, die sich zwischenzeitlich auf diese zubewegt hatten, eine Rückkehr zu Max Weber festzustellen. Auf die (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der NSM-Reform wurde in den Pionierkommunen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst »zurückbaut« oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungsroutinen vertraut. Die deutschen Kommunen unterliegen damit – zumindest binnenorganisatorisch gesehen – eher einem Trend zur Rezentralisierung und Rehierarchisierung, zu dem, neben den erkannten NSM-Funktionsstörungen, vor allem auch die sich zuspitzende Finanzkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hat. In der Konsequenz rücken sie – und dies ist als ein wichtiger Lerneffekt zu interpretieren – von der »Reinform« des NSM ab und dürften gerade dadurch in die Lage versetzt sein, die negativen Reformwirkungen zu bearbeiten und zu beheben. Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das »Max-Weber-Modell« der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden, denn die über ein Jahrzehnt währende Diskursvorherrschaft des NSM dürfte deutliche Spuren hinterlassen haben. Die Organisationskultur und Einstellungswelt in der Kommunalverwaltung haben sich nachhaltig verändert und der Gedanke eines (mehr oder minder machbaren) Konzepttransfers aus der Privatwirtschaft könnte im »institutionellen Gedächtnis« der Kommunen verbleiben. Dass in der deutschen Verwaltung heute nicht nur über Rechtsförmigkeit und formale Richtigkeit, sondern auch über Kosten und Leistungen nachgedacht und diskutiert wird, ist kaum zu bestreiten. Ein neues Verwaltungsmodell ist indes noch nicht entstanden (Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm 2007; Holtkamp 2008).

Eine positivere Sicht der Dinge wurde dagegen von den Reformprotagonisten skizziert. Sie betonen, dass die Verwaltungen durch das NSM effizienter geworden seien, gestehen 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 (KGSt 2007, S. 64; ähnliche Argumentation KGSt 2013). Die kommunalen Akteure pückten 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 ganz-

heitlich umgesetzt wurde, konnte es demnach nicht seine volle positive Wirkung entfalten. Durch das in vielen Bundesländern verpflichtende Neue Kommunale Finanzmanagement (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 Verankerung werde den Modernisierungsbefürwortern in den Kommunen der Rücken gestärkt und das NSM eher als Gesamtpaket implementiert. Im Folgenden sollen deshalb die vorliegenden Erfahrungen mit dem NKF näher betrachtet werden (vgl. ausführlich Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, 2012; Bogumil/ Holtkamp 2012).

#### 4 Das Neue Kommunale Finanzmanagement in der Praxis

Der in den meisten Bundesländern gesetzlich erzwungene Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das NKF hat in den Kommunen zur Folge, dass sich das Rechnungswesen stärker an der kaufmännischen Buchführung (Doppik) von Unternehmen orientieren 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. Aufgrund der Reform des Haushalts- und Rechnungssystems durch das Ressourcenverbrauchskonzept sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Verwaltungssteuerung zu verbessern. Deutlich wird diese doppelte Zielvorgabe in folgendem Zitat des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz:

„Ziel der Haushaltsreform war die Einführung eines Rechnungswesens, das nicht nur zahlungsorientiert ist und den „Geldverbrauch“ nachweist, sondern vollständig über den Verbrauch an finanziellen und sachlichen Ressourcen informiert, indem auch der Werteverzehr des kommunalen Vermögens berücksichtigt wird. Damit sollte das neue Haushaltsrecht als Grundlage dienen, dass sich Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Haushaltsführung wirtschaftlicher als bisher verhalten. Mit der kommunalen Doppik sollte demnach nicht nur ein neues Rechnungssystem eingeführt, sondern insbesondere die *Verwaltungssteuerung verbessert werden*. Die kommunalen Mandatsträger sollten in die Lage versetzt werden, nicht nur anhand von Ausgabeermächtigungen, sondern durch Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen zu steuern (Hervorhebung d. A.)“ (Landesrechnungshof Rheinland Pfalz 2011, S. 47)

Diese Vorgaben gelten im Prinzip für alle Bundesländer, was nicht verwunderlich ist, angesichts der Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003 zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes, in denen diese Ziele nahezu identisch formuliert wurden. Allerdings wird das NKF konzeptionell dennoch unterschiedlich umgesetzt, wie die folgende Tabelle zeigt:

*Tabelle 2: NKF-Konzepte in den Bundesländern*

Reformvorgabe	Bis spätestens	Bundesland
Ausschließlich Doppik	2009	Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland
	2011	Brandenburg
	2012	Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen
	2013	Sachsen-Anhalt, Sachsen
	2020	Baden-Württemberg
Doppik oder Erweiterte Kameralistik		Hessen, Schleswig-Holstein
Doppik oder Kameralistik		Bayern, Thüringen

Quelle: Eigene Darstellung.

In neun der 13 Flächenländer wird die Doppik verpflichtend umgesetzt, allerdings in sehr unterschiedlichen Zeiträumen. So kann in zwei Bundesländern zwischen Doppik und Erweiterter Kameralistik gewählt werden, wohingegen andere zwei Bundesländer die Wahl zwischen Doppik und Kameralistik erlauben. Diese unterschiedlichen Konzepte und Zeiträume führen dann auch zu einem unterschiedlichen Implementationsstand (vgl. Tab. 3).

*Tabelle 3: Umsetzung der Doppik im Bundesländervergleich*

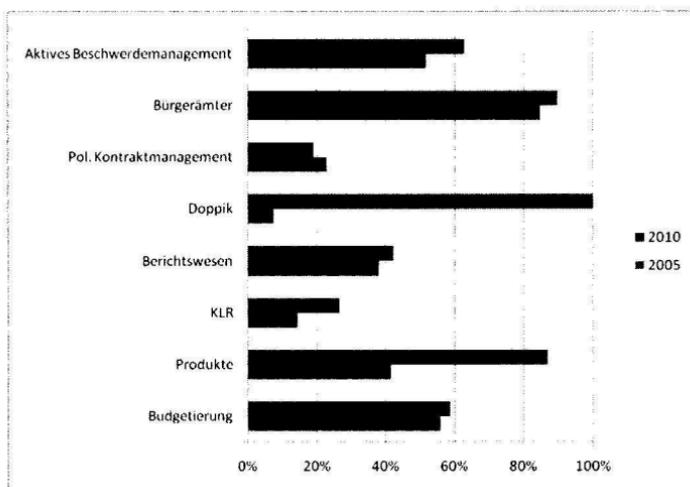
Reformstrang	Land	Doppik ab	Gesamtabschluss ab	Gemeinden insg.	Gemeinden mit Doppik	Umsetzungsstand in %
Ablösung der Kameralistik durch die Doppik	BB	2011	2013	419	419	100,00
	BW	2020	2022	1.101	37	3,36 (Jan 12)
	MV	2012	2015	808	808	100,00
	NDS	2012	2012	1.022	1.022	100,00
	NRW	2009	2010	406	406	100,00
	RP	2009	2013	2.258	2.258	100,00
	SA	2013	2016	345	22	6,38 (Jan 12)
	SL	2009	2014	52	52	100,00
	SN	2013	2016	498	44	8,84 (Jan 12)

Reformstrang	Land	Doppik ab	Gesamtabschluss ab	Gemeinden insg.	Gemeinden mit Doppik	Umsetzungsstand in %
Wahl zwischen Erweiterter Kameralistik und Doppik	HE	Wahl	*	426	424	99,53 (Jan 12)
	SH	Wahl	***	1.116	348	31,18 (Jan 12)
Wahl zwischen Kameralistik und Doppik	BY	Wahl	**	2.047	76	3,71 (Jan 13)
	TH	Wahl	*	978	38	3,89 (Jan 13)

\* 3 Jahre, \*\* 5 Jahre, \*\*\* 6 Jahre nach dem ersten doppischen Jahresabschluss.  
 Quelle: Darstellung und Berechnung von Böhme/ Heindl 2013.

Vor allem in Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen ist der Umsetzungsstand noch sehr überschaubar. In den Bundesländern, die die Doppik bereits implementiert haben, wie z. B. NRW, ist mittlerweile auch der Anteil der Kommunen, die Produktbeschreibungen nutzen, deutlich angestiegen (vgl. Abb. 2). Die restlichen Elemente des NSM sind allerdings entgegen der Hoffnung der KGSt nicht nennenswert stärker implementiert worden.

Abbildung 2: Vergleich der vollständigen Umsetzung von zentralen Re-  
 formelemente 2005/2010 in NRW



Quelle: Eigene Darstellung.

Die entscheidenden Fragen in den Bundesländern, die bereits die Doppik implementiert haben, sind nun, ob es (a) bessere Informationen über die Finanzlage in den Kommunen gibt und (b) ob die politische Steuerung verbessert worden ist?

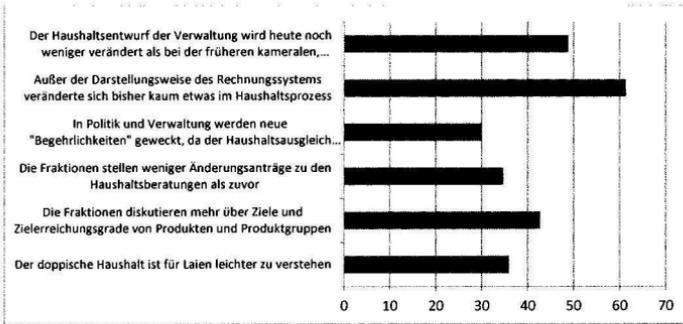
(a) Relativ unstrittig ist, dass auf der Basis der Doppik prinzipiell die reale Finanzlage unter Berücksichtigung von Vermögen, Abschreibungen und Schulden besser erfasst werden kann, wenngleich es auch hier Spielraum für Buchungstricks und Schönrechnerei gibt, was aber nicht generell gegen dies Instrument spricht. Die Transparenz über die reale Vermögenslage einer Kommune kann durch die Doppik ohne Zweifel erhöht werden. Durch die Doppik und die auf ihr aufbauende Kosten- und Leistungsrechnung ist es an vielen Stellen möglich, genauer festzustellen, was bestimmte öffentliche Leistungen kosten. So kostet beispielsweise ein Kindergartenplatz zwischen 500 und 900 Euro, von denen die Eltern durchschnittlich 200 Euro bezahlen. Der Rest wird von den Kommunen oder dem Land subventioniert. Ähnliche Daten haben wir über VHS Kurse, Personalausweise oder zahlreiche andere Verwaltungsleistungen. Eigentlich interessiert jedoch nicht nur, was etwas kostet, sondern wie die Qualität der Leistungen ist, denn das Verhältnis von Qualität und Kosten soll die Grundlage für politische Entscheidungen bilden. Im Bereich der Qualität gibt es jedoch nach wie vor größere Erfassungsschwierigkeiten. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Daten immer Hilfestellungen geben, die politische Steuerung zu optimieren. Dort, wo dies nicht der Fall ist, sind sie interessant, aber möglicherweise nutzlos.

(b) Bezüglich der Verbesserung der politischen Steuerung kann auf Daten aus Befragungen von Bürgermeistern und Ratsmitgliedern zurückgegriffen werden. In der oben erwähnten umfassenden Befragung von Ratsmitgliedern<sup>2</sup> aus dem Jahr 2013 gibt nur ein gutes Drittel an, dass der doppische Haushalt für Laien leichter zu verstehen sei. Etwas höher ist die Einschätzung darüber, inwiefern die Fraktionen seitdem mehr über Ziele von Produkten diskutieren, aber auch hier verneinen dies fast 60 % der Ratsmitglieder. Insofern ist es stimmig, dass über 60 % der Befragten angeben, dass sich mit Ausnahme der Umstellung des Rechnungssystems im Haushaltsprozess keine Veränderungen ergeben haben.

---

2 Im DFG-Projekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ wurde in insgesamt 122 kreisangehörigen Gemeinden (20.000 - 100.000 Einwohner) in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen jeweils Vollerhebungen in kommunalen Gemeindevertretungen gemacht, bei denen auch nach der Doppik gefragt wurde.

Abbildung 3: Veränderungen durch die Doppik



Angabe der Antwortkategorien „trifft zu“ und „trifft eher zu,“ n= 1.104 - 1.237.

Quelle: DFG-Ratsmitgliederbefragung.

Die Bürgermeister in den Städten über 10.000 Einwohner in Deutschland sind nach einer Umfrage ebenfalls aus dem Jahr 2013 zwar optimistischer, was die prinzipiellen Steuerungsmöglichkeiten der Doppik angeht (vgl. Abb. 4). Blickt man auf die Antworten, welche Steuerungsmöglichkeiten real genutzt werden, wird die Realität in den Kommunen jedoch ebenso skeptisch eingeschätzt. Im Bereich der Politik werden hier Werte von ca. 15 % erreicht, auch im Bereich der Verwaltung ist der Wert mit etwas über 35 % nicht besonders hoch.

Abbildung 4: Steuerungsmöglichkeiten durch die Doppik

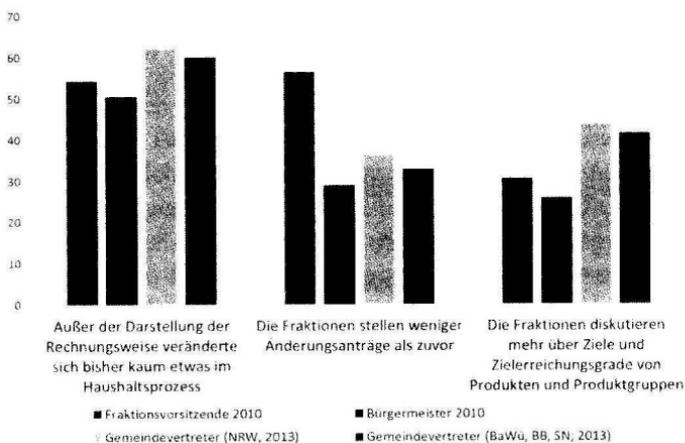


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2013.

Nun könnte es natürlich sein, dass die Doppik noch etwas Zeit braucht, um zu wirken, da mit der Zeit Gewöhnungserscheinungen auftreten, die Instrumente der doppischen Buchführung optimiert werden oder weil durch den Generationswechsel die Zahl derjenigen steigt (gilt sowohl für die Verwaltung als auch die Politik), die verstärkt mit betriebswirtschaftlichen Elementen in ihrer Ausbildung konfrontiert werden. So gesehen müssten die Zustimmungswerte in „frühen“ Doppik-Kommunen höher sein als in „späten“. Statistische Zusammenhangsanalysen ergeben jedoch, dass kein systematischer Effekt der Dauer seit der Doppikeinführung auf das Antwortverhalten festzustellen ist.

Ähnliches ergibt sich auch bei einem Längsschnittvergleich (vgl. Abb. 5).<sup>3</sup> Zu einem doppikfreundlicheren Urteil kommen die Gemeindevertreter im Jahr 2013 zwar bei der Frage, ob mehr über Ziele und Zielerreichungsgrade von Produktgruppen diskutiert würde. Kritischer wird jedoch im Zeitverlauf bewertet, dass sich außer der Darstellungsweise im Haushaltsprozess kaum etwas ändert.

Abbildung 5: Längsschnittbetrachtung der Wirkungsweise der Doppik



Quelle: Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011; Ratsmitgliederbefragung 2013.

3 Dieser wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass der befragte Akteurskreis von den Fraktionsvorsitzenden und Bürgermeistern (2010) aus NRW zu den Gemeindevertretern in vier Bundesländern im Jahr 2013 wechselte.

Diese neuen Ergebnisse bestätigen im Prinzip auch andere Ergebnisse von Rechnungshöfen, Regierungskommissionen sowie die Umfrage der KGSt und der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahr 2010 (vgl. hierzu Bolay 2012; Buchholz/ Lazar 2010; Landesrechnungshof Mecklenburg Vorpommern 2011; Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011; Schäfer/ Krömmelbein/ Sieg 2010). Am umfassendsten wurde die kommunale Doppik in Rheinland-Pfalz vom Landesrechnungshof in Kooperation mit dem Institut für Gesetzesfolgenabschätzung der Universität Speyer untersucht. Im Fazit heißt es dort für die geprüften und detailliert befragten Kommunen:

„Mit der Umstellung des Rechnungswesens, die landesweit einen Einführungsaufwand von hochgerechnet mindestens 140 Mio. Euro verursacht hat und einen zusätzlichen Personalaufwand von überschlägig 14 Mio. Euro im Jahr erfordert, sind bisher keine geldwerten Steuerungsvorteile verbunden. Die Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände hat die doppelten Steuerungsinstrumente (Ziele, Leistungsmengen, Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Berichtswesen) noch nicht eingeführt. Soweit sie zum Einsatz kommen, ist ihre Ausgestaltung für eine Steuerung weitgehend ungeeignet“ (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, S. 4).

Zusammenfassend zeigt sich damit, dass die Verbesserung der (politischen) Steuerung durch die Doppik, genauso wie beim NSM zuvor, bisher mehr als fraglich ist.

## 5 Fazit

Auch 20 Jahre nach dem Start des NSM und ca. 5 Jahre nach der Einführung der Doppik in einigen Bundesländern bestätigt sich die frühere Diagnose, dass das NSM kein Allheilmittel für öffentliche Verwaltungen ist, sondern eine Medizin, die nach sorgfältiger Diagnose verabreicht werden sollte. Es gibt auch eindeutig Bereiche, wo sie nicht hilft, z. B. bei der Optimierung politischer Steuerung. Je politiknäher der Verwaltungsbereich ist, desto unangebrachter erscheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Dies ist auch einer der wesentlichen Gründe für die weitaus geringere Implementationsdichte in Ministerien. Damit bestätigt sich, dass durch eine bessere Informationsversorgung nicht quasi automatisch bessere politische Entscheidungen getroffen werden, ein Mythos von Teilen der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft, der schon seit langem in Frage gestellt wurde (vgl. zusammenfassend Bogumil 2011, zuerst Bogumil 1997).

Die Implementationsprobleme mit dem NSM und der Doppik lassen sich auf zweierlei Weise erklären, die beide zutreffen. Entweder sie hängen damit zusammen, dass eine an sich richtige *Theorie unzulänglich* implementiert wird. Hier kann man darauf verweisen, dass das Modernisierungsmanagement schlecht konzipiert war (keine Freistellungen, keine Kompetenzen, falsche organisationsinterne Ansiedlung), dass es an der Prozessorientierung fehlt oder dass die Beschäftigten unzureichend einbezogen wurden. Zudem sind OE-Prozesse angesichts der Rahmenbedingungen in öffentlichen Verwaltungen immer schwierig (Haushaltskonsolidierung, Strukturkonservatismus), insbesondere wenn es Rückzugsmöglichkeiten gibt (keine exit-option) und vielfältige Möglichkeiten mikropolitischer Einflussnahmen bestehen (vgl. Bogumil/ Kißler 1998a, 1998b).

Oder aber Implementationsprobleme erklären sich daraus, dass die zugrunde liegende *Theorie falsch* ist. Hier wird dann darauf aufmerksam gemacht, dass öffentliches Verwalten spezifischen Besonderheiten unterliegt, die im betriebswirtschaftlich ausgerichteten Public Management-Modell nicht berücksichtigt würden und in der Modernisierungspraxis zu Problemen führen. Beide Erklärungen treffen zu. Ein Teil der Implementationsprobleme hängt mit unzulänglicher Implementation zusammen, wie oben dargestellt. Die Versuche im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung oder in der Schaffung eines strategischen Managements scheitern jedoch an der „falschen“ Theorie, in der die Rationalität politischer Prozesse vollkommen ausgespart bleibt. Die Betriebswirtschaftslehre indes hat angefangen dies zu verstehen und berücksichtigt im Konzept eines multi-rationalen Managements (Schedler/ Rüegg-Stürm 2013) die unterschiedlichen Rationalitäten und nimmt somit Abschied von der Dominanz ökonomischen Denkens. Es wäre schön, wenn dies auch die KGSt erreichen würde. Ihr Bericht aus dem Jahr 2013 macht hier aber wenig Hoffnung.

### Literatur

- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP (1), S. 6-11.
- Banner, Gerhard 2008: Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? In: dms (2), S. 447-455.
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Jörg Bogumil/ Leo Kißler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden, S. 33-42.

- Küchler-Stahn, Nicole/ Siegel, John Philipp 2010: Fünf Thesen zur Weiterentwicklung der kommunalen Haushaltssteuerung. In: Verwaltung und Management (6), S. 304-310.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2011: Kommunalfinanzbericht 2011. Link: [http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH\\_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres\\_und\\_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2011\\_-\\_Teil\\_1\\_Kommunalfinanzbericht.pdf](http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahres_und_Sonderberichte/Jahresberichte/Jahresbericht_2011_-_Teil_1_Kommunalfinanzbericht.pdf).
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011: Kommunalbericht 2011. Mainz. Link: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>.
- Reichard, Christoph 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. In: Verwaltung & Management (6), S. 283-287.
- Schäfer, K.H. / Krömmelbein, M. / Sieg, R. 2010: Controlling als Instrument der Neuen Steuerung in Hessen. In: Controlling (1). S. 42ff.
- Schelder, Kuno/ Rüegg-Stürm, Johannes (Hg.) 2013: Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation. Bern.