

Andreas Schmid

Verwaltungsreform im politischen System

Reformanalyse und -bewertung
des Haushalts- und Rechnungs-
wesens öffentlicher Verwaltungen

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



Springer VS

Verwaltungsreform im politischen System

Andreas Schmid

Verwaltungsreform im politischen System

Reformanalyse und -bewertung
des Haushalts- und Rechnungswesens
öffentlicher Verwaltungen

 Springer VS

Andreas Schmid
Berlin, Deutschland

Zugl. Dissertation Technische Universität Kaiserslautern, 2012

ISBN 978-3-658-00280-0

ISBN 978-3-658-00281-7 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-00281-7

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Danksagung

Seit mehr als einem Jahrzehnt befasse ich mich als Managementberater mit Reformen im öffentlichen Sektor. Dabei geht es inhaltlich insbesondere um die Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Konzepte auf die Realitäten des öffentlichen Sektors. Die Reflektion mancher Projekte ließ bei mir Zweifel am Nutzen dieses Vorhabens aufkommen.

Durch intensive Diskussionen mit *Prof. Dr. Christoph Hönnige* wurde mir bewusst, dass allein die Übertragbarkeit nicht Kern des Problems sein konnte. Die Zusammenhänge sind sehr viel komplexer, als sie im ersten Moment erscheinen, wovon sich der Leser dieses Buches überzeugen kann. *Prof. Dr. Christoph Hönnige* hat nicht nur meine Überlegungen bereichert und kanalisiert, er hat auch die Rolle des Doktorvaters übernommen. Dir, lieber *Christoph*, auf diesem Wege dafür nochmals vielen Dank!

Es ist keine Selbstverständlichkeit, dass eine Universität externe Doktoranden annimmt und im Rahmen des Promotionsverfahrens aktiv unterstützt. Daher gilt mein Dank der Technischen Universität Kaiserslautern und hier insbesondere dem Fachbereich Sozialwissenschaften.

Mit *Prof. Dr. Ronald Gleich* habe ich in verschiedenen Projekten zusammengearbeitet. Er ist für mich Vorbild in Bezug auf Sachverstand, Managementverständnis und positiver Einstellung. Vor dem Hintergrund der Vielzahl seiner Aktivitäten und seinem dadurch eingeschränkten Zeitbudget bin ich *Prof. Dr. Gleich* für die Übernahme des Zweitgutachtens sehr dankbar.

Ohne die Unterstützung von *Dipl.-Kffr. (FH) Eyleen Plöger*, eine ehemaligen Arbeitskollegin, hätte die vorliegende Arbeit nicht in dieser Qualität erstellt werden können. Eyleen hat nicht nur die formale Korrektur durchgeführt, sondern durch ihren Sachverstand und die Kenntnis meiner Person das Delta zwischen „geschrieben“ und „gemeint“ deutlich verringert. Liebe *Eyleen*, Dir vielen Dank dafür!

Diese Arbeit basiert auf einer empirischen Analyse und Bewertung. Voraussetzung hierfür war die Beantwortung der von mir entwickelten Fragebögen. Daher möchte ich mich bei allen Befragungsteilnehmern für ihre Mithilfe und den vielen persönlichen und positiven Rückmeldungen bedanken. Gleichzeitig geht mein Dank an die Pretest-Teilnehmer, die an entsprechender Stelle in dieser Arbeit namentlich genannt sind.

Eine Dissertation nebenberuflich zu verfassen, kann ohne ein intaktes privates Umfeld und die Unterstützung der Familie nicht gelingen. Meinen Eltern *Monika* und *Peter Schmid* daher vielen Dank für ihre immer währende Unterstützung in allen Lebenslagen. Meine Frau hat sich in all den gemeinsamen Jahren nie über die privaten Einschränkungen aufgrund meiner beruflichen Tätigkeit und der Dissertation beschwert. Im Gegenteil, sie hat mich stets motiviert und unterstützt. Ich danke Dir für die Geduld, die Du mit mir hast, *Manuela!*

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	13
Abkürzungsverzeichnis.....	15
1 Einführung	17
1.1 Problemstellung und Zielsetzung.....	17
1.2 Forschungsrelevanz und Kontext der Arbeit.....	20
1.2.1 Inhaltliche Relevanz.....	21
1.2.1.1 Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesen im Reformkontext.....	21
1.2.1.2 Neues Steuerungsmodell und die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	24
1.2.1.3 Implementationsdefizite und Aufwand für die Reform.....	25
1.2.2 Politikwissenschaftliche Relevanz	28
1.2.3 Empirische und praktische Relevanz.....	30
1.3 Forschungsstand und zu schließende Forschungslücke	31
1.4 Forschungskonzeption und Gang der Untersuchung	36
2 Konzeptionelle Voraussetzungen zur Befragung von Bund, Ländern und Kommunen	39
2.1 Staat	39
2.1.1 Historische Entwicklung und theoretische Aspekte	39
2.1.2 Aufbau des Staates als Strukturgerüst für die Grundgesamtheit der Befragung.....	42
2.2 Politik.....	47
2.2.1 Historische Entwicklung und theoretische Aspekte	47
2.2.2 Politisches System.....	49
2.3 Verwaltung.....	51
2.3.1 Historische Entwicklung und theoretische Aspekte	51
2.3.2 Politisches System und Verwaltung	54
2.3.3 Rahmenbedingungen und Aufgaben der Verwaltung.....	55
2.3.4 Verständnis und Definition von Verwaltung.....	57
2.4 Reform.....	58

2.4.1	Definition und Verständnis	58
2.4.2	Motivation und Scheitern	59
2.4.3	Reformpolitische Leitbilder	61
2.4.4	Reformakteure und ihre Motive	63
2.5	Zwischenfazit	66
3	Reformen als Antwort auf Anforderungen an den Staat	67
3.1	Anforderungen an den Staat.....	67
3.1.1	Klassische Anforderungen an den Staat	67
3.1.1.1	Finanzen.....	67
3.1.1.2	Aufgaben.....	70
3.1.1.3	Werte.....	72
3.1.2	Neue Anforderungen an den Staat.....	73
3.1.2.1	Deutsche Wiedervereinigung	73
3.1.2.2	Internationalisierung	75
3.1.2.3	Informationstechnologie	76
3.1.2.4	Demographie.....	77
3.2	Staats- und Verwaltungsreformen als Antwort auf Anforderungen an den Staat.....	79
3.2.1	Entwicklung der Staats- und Verwaltungsreformen in Deutschland.....	79
3.2.2	Staats- und Verwaltungsreformen zwischen 1949 und 1990.....	80
3.2.3	Reform von Staat und Verwaltung seit 1990.....	83
3.2.3.1	Reform- und verwaltungspolitische Entwicklungen	83
3.2.3.2	Wissenschaftliches Paradigma	87
3.2.3.3	Reformen in Bund, Ländern und Kommunen	90
3.2.3.4	Aktuelle Reformpfade.....	93
3.3	Zwischenfazit.....	96
4	Untersuchungsobjekt: Haushalts- und Rechnungswesen im Zentrum der letzten Stufe der Verwaltungsreformen	97
4.1	Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens	98
4.2	Herkömmliches Haushalts- und Rechnungswesen	100
4.2.1	Historische Entwicklung	100
4.2.2	Rechtliche Grundlagen.....	101
4.2.3	Grundsätze und Prinzipien der Kameralistik.....	104
4.2.4	Kritik, Reformdruck und Argumente für ein „neues“ Rechnungswesen	107
4.3	Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	115
4.3.1	Entwicklungen und Rechtsgrundlagen	116
4.3.2	Reformelemente	119
4.3.2.1	Budgetierung und Flexibilisierung.....	119
4.3.2.2	Kosten- und Leistungsrechnung.....	122
4.3.2.3	Erweiterte Kameralistik	125

4.3.2.4	Doppelte Buchführung.....	127
4.3.2.5	(Verwaltungs-)Controlling.....	130
4.4	Reformstand.....	132
4.5	Haushalts- und Rechnungswesen im Neuen Steuerungsmodell.....	134
4.6	Kosten und Wirtschaftlichkeit der Reform	137
4.7	Zwischenfazit.....	141

5 Theorie: Privatwirtschaftliche Instrumente als Lösungsansatz für öffentliche Herausforderungen..... 142

5.1	Politische versus wirtschaftliche Steuerungslogik von Akteuren.....	144
5.1.1	Anpassungsbedarf und Informationsnutzung.....	148
5.1.2	Unabhängige Variable: Ausrichtung am Organisationsbedarf.....	150
5.1.3	Abhängige Variable: Steuerung in der Verwaltung.....	153
5.2	Ökonomisierung und Binnenmodernisierung	156
5.2.1	Controlling und Wirkung	159
5.2.2	Unabhängige Variable: Einführung eines Controllings.....	161
5.2.3	Abhängige Variable: Wirkungsorientierte Informationen.....	164
5.3	Rolle und Verantwortung der Politik im Reformprozess	167
5.3.1	Politikbeteiligung und die politisch-administrative Funktion	170
5.3.2	Unabhängige Variable: Politische Beteiligung.....	172
5.3.3	Abhängige Variable: Politisch-administrative Funktion	175
5.4	Ergebniserwartungen in Bund, Ländern und Kommunen	179

6 Empirische Untersuchung: Befragung in Bund, Ländern und Kommunen 181

6.1	Vorbereitung der Erhebung.....	181
6.1.1	Erhebungsinstrument und Untersuchungsform	181
6.1.2	Definition der Grundgesamtheit.....	185
6.1.2.1	Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bestimmung der Grundgesamtheit.....	185
6.1.2.2	Bestimmung der konzeptionellen Grundgesamtheit.....	187
6.1.3	Pretest.....	193
6.1.3.1	Pretest Stufe 1: Vorgehen und Ergebnisse	194
6.1.3.2	Pretest Stufe 2: Vorgehen und Ergebnisse	195
6.2	Erhebung der Daten	198
6.2.1	Erstellung einer analysefähigen Gesamtdatei.....	201
6.2.2	Rücklauf der Befragung	202

7 Empirische Analyse und Bewertung der Daten 207

7.1	Deskriptive Analyse.....	207
7.1.1.1	Abhängige Variable: „Steuerung in der Verwaltung“.....	208
7.1.1.2	Abhängige Variable: „Wirkungsorientierte Informationen“	211
7.1.1.3	Abhängige Variable: „Politisch-administrative Funktion“.....	214

7.2	Bivariate statistische Datenanalyse	217
7.2.1	Prüfung der Hypothese 1: „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“	218
7.2.2	Prüfung der Hypothese 2: „Controlling und Wirkung“	221
7.2.3	Prüfung der Hypothese 3: „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“	225
7.3	Multivariate statistische Datenanalyse	229
7.3.1	Länder ²³²	
7.3.1.1	Prüfung Hypothese 1: „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“	234
7.3.1.2	Prüfung Hypothese 2: „Controlling und Wirkung“	235
7.3.1.3	Prüfung Hypothese 3: „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“	237
7.3.2	Kommunen	238
7.3.2.1	Prüfung Hypothese 1: „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“	239
7.3.2.2	Prüfung Hypothese 2: „Controlling und Wirkung“	240
7.3.2.3	Prüfung Hypothese 3: „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“	242
7.3.3	Zusammenfassung der multivariaten Analyse	243
8	Ergebnisinterpretation und praktische Umsetzung.....	244
8.1	Empirische Ergebnisinterpretation	244
8.1.1	Gebietskörperschaften	244
8.1.2	Bund	246
8.1.3	Länder	248
8.1.4	Kommunen	249
8.1.5	Politisches System	251
8.2	Empfehlungen zur praktischen Umsetzung	253
8.2.1	Gebietskörperschaften	253
8.2.2	Bund	255
8.2.3	Länder	258
8.2.4	Kommunen	260
8.2.5	Politisches System	262
9	Zusammenfassung und Ausblick.....	267
	Literatur- und Rechtsquellenverzeichnis	271
	Anlage 1: Fragebogen	294
	Anlage 2: Begleitschreiben	298
	Anlage 3: Hinweise Pretest	299
	Anlage 4: Verzeichnis der Rückläufer.....	300
	Anlage 5: Trennschärfenkorrelation der Items.....	302

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Reformkontext	22
<i>Abbildung 2:</i> NSM und Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	24
<i>Abbildung 3:</i> Forschungskonzeption und Gang der Untersuchung im Überblick	37
<i>Abbildung 4:</i> Verfassungsgrundsätze nach Artikel 20	42
<i>Abbildung 5:</i> Gewaltenteilung und Verantwortlichkeiten	46
<i>Abbildung 6:</i> Politisches System.....	49
<i>Abbildung 7:</i> Zusammenhang von Rahmenbedingungen und Aufgaben der Verwaltung	55
<i>Abbildung 8:</i> Dimensionen des NSM nach Bogumil	89
<i>Abbildung 9:</i> Prinzip und Zusammenhang in der Kameralistik	107
<i>Abbildung 10:</i> Prinzip und Zusammenhang der Kosten- und Leistungsrechnung	124
<i>Abbildung 11:</i> Prinzip und Zusammenhang der erweiterten Kameralistik.....	126
<i>Abbildung 12:</i> Drei-Komponenten-Rechnung	129
<i>Abbildung 13:</i> Prinzip und Zusammenhang der Doppik	130
<i>Abbildung 14:</i> Wesentliche Herausforderungen zur Definition der Grundgesamtheit ...	186
<i>Abbildung 15:</i> Zweistufiges Pretestvorgehen.....	194
<i>Abbildung 16:</i> Differenzierte Auswertung des Rücklaufs.....	203
<i>Abbildung 17:</i> Aufschlüsselung des vollständigen Rücklaufs.....	204
<i>Abbildung 18:</i> Aufschlüsselung des Rücklaufs der Bundesländer	205
<i>Abbildung 19:</i> Aufschlüsselung des Rücklaufs nach Reformelementen	206
<i>Abbildung 20:</i> Boxplot und Histogramm „Steuerung in der Verwaltung“ (Gebietskörperschaften).....	208
<i>Abbildung 21:</i> Boxplot und Histogramm „Steuerung in der Verwaltung“ (Bund).....	209
<i>Abbildung 22:</i> Boxplot und Histogramm „Steuerung in der Verwaltung“ (Länder)	209
<i>Abbildung 23:</i> Boxplot und Histogramm „Steuerung in der Verwaltung“ (Kommunen).....	210
<i>Abbildung 24:</i> Boxplot und Histogramm „Wirkungsorientierte Informationen“ (Gebietskörperschaften).....	211
<i>Abbildung 25:</i> Boxplot und Histogramm „Wirkungsorientierte Informationen“ (Bund).....	212
<i>Abbildung 26:</i> Boxplot und Histogramm „Wirkungsorientierte Informationen“ (Länder)	213
<i>Abbildung 27:</i> Boxplot und Histogramm „Wirkungsorientierte Informationen“ (Kommunen).....	213
<i>Abbildung 28:</i> Boxplot und Histogramm „Politisch-administrative Funktion“ (Gebietskörperschaften).....	214
<i>Abbildung 29:</i> Boxplot und Histogramm „Politisch-administrative Funktion“ (Bund)	215

<i>Abbildung 30:</i> Boxplot und Histogramm „Politisch-administrative Funktion“ (Länder).....	216
<i>Abbildung 31:</i> Boxplot und Histogramm „Politisch-administrative Funktion“ (Kommunen).....	217
<i>Abbildung 32:</i> Kreuztabelle „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“ (Gebietskörperschaften).....	218
<i>Abbildung 33:</i> Kreuztabelle „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“ (Bund)	219
<i>Abbildung 34:</i> Kreuztabelle „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“ (Länder)..	220
<i>Abbildung 35:</i> Kreuztabelle „Anpassungsbedarf und Informationsnutzung“ (Kommunen).....	221
<i>Abbildung 36:</i> Kreuztabelle „Controlling und Wirkung“ (Gebietskörperschaften)	222
<i>Abbildung 37:</i> Kreuztabelle „Controlling und Wirkung“ (Bund)	223
<i>Abbildung 38:</i> Kreuztabelle „Controlling und Wirkung“ (Länder).....	224
<i>Abbildung 39:</i> Kreuztabelle „Controlling und Wirkung“ (Kommunen)	225
<i>Abbildung 40:</i> Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Gebietskörperschaften).....	226
<i>Abbildung 41:</i> Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Bund).....	227
<i>Abbildung 42:</i> Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Länder)	228
<i>Abbildung 43:</i> Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Kommunen).....	229

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i> Traditionelles und Progressives Regieren	62
<i>Tabelle 2:</i> Verläufe von Staats- und Verwaltungsreformen in Deutschland	80
<i>Tabelle 3:</i> Stand und Planungen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens	133
<i>Tabelle 4:</i> Überarbeitung des Fragebogens Pretest Stufe 1	195
<i>Tabelle 5:</i> Überarbeitung des Fragebogens Pretest Stufe 2.....	198
<i>Tabelle 6:</i> Absoluter und prozentualer Rücklauf der Befragung.....	203
<i>Tabelle 7:</i> Kategorisierung Politikfelder Landesministerien	233
<i>Tabelle 8:</i> Kategorisierung Haushaltsvolumen Landesministerien.....	233
<i>Tabelle 9:</i> Prüfung Testmodelle „Politikfeld“ und „Haushaltsvolumen“ Hypothese 1..	235
<i>Tabelle 10:</i> Prüfung Testmodelle „Politikfeld“ und „Haushaltsvolumen“ Hypothese 2	236
<i>Tabelle 11:</i> Prüfung Testmodelle „Politikfeld“ und „Haushaltsvolumen“ Hypothese 3	238
<i>Tabelle 12:</i> Kategorisierung Haushaltsvolumen Kommunen.....	239
<i>Tabelle 13:</i> Prüfung Testmodell „Haushaltsvolumen“ Hypothese 1	240
<i>Tabelle 14:</i> Prüfung Testmodell „Haushaltsvolumen“ Hypothese 2.....	241
<i>Tabelle 15:</i> Prüfung Testmodell „Haushaltsvolumen“ Hypothese 3.....	242

Abkürzungsverzeichnis

A.S.	Andreas Schmid
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bspw.	beispielsweise
BWL	Betriebswirtschaftslehre
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
Dipl.	Diplom
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
Dr.	Doktor
ebd.	ebenda
et al.	und andere
etc.	et cetera
ff	fortfolgende
fj	absolute Häufigkeit
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGrGMoG	Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz
HrFG	Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	Insbesondere
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards

KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KorP	Korrelationen nach Pearson
LHO	Landeshaushaltsordnung
lt.	laut
m.a.W.	mit anderen Worten
MHR	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes
Mio.	Millionen
n	absolute Anzahl von Rückläufern
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NPM	New Public Management
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSM	Neues Steuerungsmodell
o.Ä.	oder Ähnlichem
o.g.	oben genannten
p	Signifikanz
Prof.	Professor
Q	Quartilsabstand
R	Regression
rd.	rund
S.	Seite
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SäHO	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt(e)
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
US	United States
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
\tilde{x}	Median

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 unübersehbare 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 Weltenwicklungsberichts 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 gewährleistenden 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:

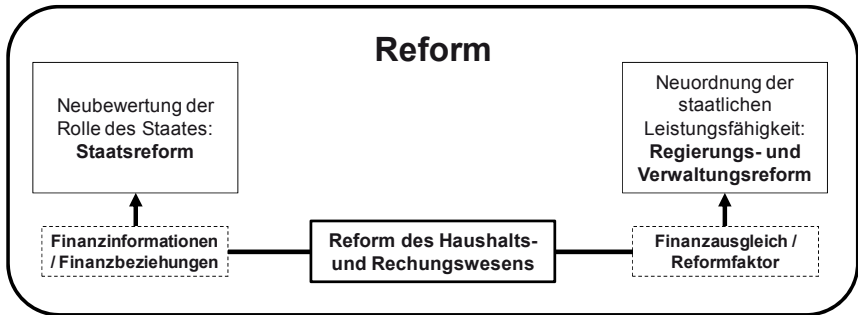


Abbildung 1: Reformkontext

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 Beteiligter 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 Ihre Gleichen 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

geben wird (vgl. Budäus et al. 2005b: 51, vgl. Budäus/Hilgers 2009: 7). Vor allem das kommunale Haushaltsrecht sei an einem Punkt angekommen, an dem inhaltliche Uneinheitlichkeit und weit auseinanderdriftende Umsetzungsfristen das Bild bestimmen (vgl. z.B. Beutel 2008: 3, vgl. Witte/Beutel 2009). Ähnliches gilt für die Bundesländer und den Bund, der ohnehin einen eigenen Weg¹⁸ verfolgt. Es gibt unterschiedliche konzeptionelle Ansätze, Bewertungsregeln, Regelungen des Haushaltsausgleich etc., was „... abenteuerlich anmuten muss“ (Fischer 2008: 14) und auf politische Entscheidungen zurückzuführen ist (vgl. z.B. IMK 2003: 2).¹⁹

Somit gilt es zu konstatieren, dass es in Deutschland kein einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen mehr gibt. Wer heute vom öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen spricht, versteht hierunter kein in sich geschlossenes System mehr (vgl. Brede 2005: 189). Als Gründe hierfür werden der Föderalismus, die Komplexität des Reformansatzes und ein Reformegoismus im Sinne der Meinungsführerschaft einer Gebietskörperschaft ausgemacht (vgl. Witte et al. 2009: 21). Unter diesen Bedingungen kann eine Reform nicht zum gewünschten Erfolg führen, weil Reformkonzepte u.a. das Mehrebenensystem der administrativen Strukturen berücksichtigen müssen (vgl. Benz 2005: 25).

Neben einer verloren gegangenen Einheitlichkeit des Haushalts- und Rechnungswesens treten auch instrumentelle Defizite in den Vordergrund. Der Staat ist kein Wirtschaftsunternehmen, so dass eine unangepasste Übernahme von Instrumenten aus der Privatwirtschaft kaum gelingen kann. Vor allem die Bemessung der staatlichen Leistungen in Form von Output und Outcome fällt bis heute schwer und erfordert die Weiterentwicklung der konzeptionellen Ansätze (vgl. Witte et al. 2009: 24). „Durch die betriebswirtschaftliche Brille werden vor allem die Eigentümlichkeiten des politisch-administrativen Systems mitunter nur verschwommen wahrgenommen“ (Bogumil/Naschold 2000: 230). Einige Wissenschaftler haben diese Herausforderungen frühzeitig erkannt bzw. aus den Erfahrungen des Auslandes ihre Rückschlüsse gezogen (vgl. z.B. Rürup/Färber 1980, vgl. Lüder 1986).

Für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens werden Milliarden von Euro ausgegeben.²⁰ Allein schon aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (vgl. z.B. § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung) ist daher die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu hinterfragen. Hesse/Ellwein konstatieren vor allem im Zusammenhang mit der Definition von Produkten, dem Aufbau eines Berichtswesens und eines Verwaltungscontrollings einen hohen Aufwand an finanziellen sowie personellen Ressourcen (vgl. Hesse/Ellwein 2004: 94). Reichard spricht von

¹⁸ Siehe Ziffer 4.4

¹⁹ Eine umfangliche Darstellung der Unterschiede findet sich beispielsweise im Bericht des Bundesländer-Arbeitskreises aus dem Jahr 2009 (vgl. BLK 2009).

²⁰ Siehe Ziffer 4.6

einem beachtlichen Personal- und Sachaufwand (vgl. Reichard 2002: 271) und die Rechnungshöfe kritisieren den hohen Aufwand und zweifeln an einem nachweisbaren Nutzen der Reform (vgl. z.B. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007: 38).

1.2.2 Politikwissenschaftliche Relevanz

Im Rahmen der Initiierung und Durchführung der Reformprojekte haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten die verwaltungspolitischen Leitbilder²¹ verändert, so z.B. vom „Schlanken Staat“ zum „Aktivierenden Staat“ (vgl. Jann 2002: 285-287). Dies blieb nicht ohne Einfluss auf die Verwaltungsmodernisierung selbst. Hinzu kamen Internationalisierungstendenzen der öffentlichen Hand, die die Entwicklung des reformpolitischen Schwerpunkts vom „Management“ zum „Governance“²² förderte.²³

Aus wissenschaftlicher Sicht führen diese Entwicklungen und Diskussionen zu einem Bedeutungszuwachs der Politikwissenschaften und lassen die bis dato dominierenden Wirtschaftswissenschaften eher in den Hintergrund treten (vgl. Jann 2002: 296). Gleichzeitig bedarf es einer grundlegenden Änderung der Handlungsorientierung der Politik und Verwaltungen in Anbetracht der unübersehbaren Herausforderungen²⁴ unseres Landes (vgl. Budäus 2006: 282).

Es wird zudem eine Unübersichtlichkeit und Intransparenz der öffentlichen Aktivitäten und der damit verbundenen Ressourcensteuerung kritisiert (vgl. Witte et al. 2009: 11). Bedenkt man in diesem Kontext, dass dem Haushalts- und Rechnungswesen eine herausragende Rolle im Rahmen der Steuerungs- und Kontrollfunktion sowohl auf exekutiver, als auch auf legislativer Ebene zukommt (vgl. Gröpl 2001: 596), so müsste sich zum einen ein hohes Interesse der Politik an der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zeigen, was jedoch angezweifelt werden muss.²⁵ Zum anderen müsste sich die Politikwissenschaft für diesen Themenkomplex interessieren was augenscheinlich kaum der Fall ist. Röber führte hierzu bereits 1996 Folgendes aus: „Zu all diesen Fragen ist von der Politikwissenschaft (und im übrigen auch von der Rechtswissenschaft) bislang herzlich wenig zu vernehmen gewesen. Die Mehrheit der politikwissen-

²¹ „Verwaltungspolitische Leitbilder sind zu verstehen als die jeweils dominierenden Annahmen, Argumente und Szenarien, mit denen aktuelle Reformen begründet oder abgelehnt werden ...“ (Jann/Wegrich 2004: 195).

²² Definition: „Der Governance-Begriff beschreibt die Realität des komplexen Regierens und kollektiven Handelns in Gesellschaften, in denen sich die Grenzen des Staates sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber der internationalen Umwelt längst aufgelöst haben“ (Benz 2004a: 1).

²³ Vgl. z.B. Budäus 2006: 276, vgl. Benz 2004b: 16ff, vgl. Bleyer 2003: 92ff

²⁴ Siehe Ziffer 3.1

²⁵ Siehe Ziffern 5.3 und 5.3.2

schaftlichen Fachvertreter zieht sich - sofern sie dieses Thema überhaupt zur Kenntnis nimmt - schmallend auf die oberen Stufen ihres Elfenbeinturms zurück und blickt die ganze Zeit leicht indigniert auf die betriebswirtschaftlichen Kreuzritter herab, die sich nunmehr erdreisten, das Terrain von Staat und Verwaltung zu erobern“ (Röber 1996: 110). Eine mangelnde Präsenz der politologischen Verwaltungsforschung in den letzten 20 Jahren konstatiert auch Benz: „... konnte die politologische Forschung gegenüber anderen Disziplinen und in der Praxis nicht den erforderlichen Einfluss ausüben“ (Benz 2003a: 78).

Neben dem Bedarf an politikwissenschaftlicher Beteiligung im Reformprozess tangiert ein neues Haushalts- und Rechnungswesen noch viel grundsätzlichere Fragen. Es geht z.B. um die Frage, welche Konzeption der öffentlichen Verwaltung das bisherige Staatsparadigma ablösen wird (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 5). Wendet sich unser Staat mehr und mehr von den nach dem zweiten Weltkrieg etablierten Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie hin zu den Prinzipien eines Wirtschaftsunternehmens?

Der spezielle öffentliche Auftrag der Gebietskörperschaften und ihr Verhältnis zum Bürger dürfen in diesem Zusammenhang nicht außer Acht gelassen werden (vgl. Schwarting 2005: 23). Wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse fokussieren auf den speziellen Bedarf der Privatwirtschaft und nicht auf die Anforderungen des politischen Systems. Ein aktivierender Staat darf nicht nur seine „Produkte“ definieren, sondern sollte im Dialog mit seinen „Kunden“ darum ringen, welche Leistungen er überhaupt anbietet (vgl. Bandemer/Hilbert 2005: 32). Bogumil/Naschold bringen diese Diskussion mit einem Unternehmensvergleich auf den Punkt: Auch ein privates Unternehmen wäre schlecht beraten, wenn es dem Buchhalter überlassen würde, welche Leistungen das Unternehmen anbietet (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 69).

Zudem werden Zweifel laut, ob die Politik und die Verwaltungen überhaupt ein tatsächliches Interesse an den Ergebnissen eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens haben (vgl. z.B. Budäus et al. 2004: 233). Die zugehörige politische Diskussion und die unterschiedlichen Entwicklungen sind an anderer Stelle dieser Arbeit dargestellt.²⁶ Unbestritten scheint in diesem Zusammenhang zu sein, dass es durch das „mehr“ an Informationen und dem hiermit verbundenen (ökonomischen) Entscheidungsbedarf zu hohen, wenn nicht viel zu hohen Anforderungen an das politisch-administrative System kommt (vgl. Bogumil/Naschold 2000: 50-51).

Die politische Beteiligung im Reformprozess ist des Weiteren wichtig, weil gerade diese Reform von einer Akteurs- und Personenabhängigkeit geprägt wird (vgl. Bogumil 2004: 323). Ohne politische Unterstützung kann die Reform nicht gelingen. Dies belegen auch aktuelle Untersuchungen auf kommunaler Ebene. Auf die Frage nach den notwendigen Maßnahmen, um die Instrumente der Dop-

²⁶ Siehe Ziffer 4.3.1

pik erfolgreich in einer Kommune einzusetzen, kam es zu folgenden Antworten (Deutscher Städtetag/PwC 2011: 55):

- Rang 1 mit 84%: Strategische Vorgaben durch die Politik und/oder Verwaltung
- Rang 2 mit 81%: Änderung von Steuerungsverständnis/-Kultur der Politik

1.2.3 Empirische und praktische Relevanz

Um einen sinnvollen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion leisten zu können, wird in der vorliegenden Arbeit das Mittel der Empirie herangezogen. Nach Bogumil halten sich empirische Hinweise, die Aufschluss über Ergebnisse, Wirkungen und Kosten der Verwaltungsmodernisierung liefern, in Grenzen (vgl. Bogumil 2004: 315). Auch Budäus et al. kommen zu diesem Schluss: „Es gibt wenige empirische Befunde zu den Effekten der bislang in den Verwaltungen durchgeführten Verwaltungsreformen“ (Budäus et al. 2005a: 12). Reichard führt aus, dass es „... nur wenige seriöse und unabhängige empirische Umfragen und Analysen zu Reformergebnissen“ (Reichard 2002: 270) gibt. Er beklagt des Weiteren ein Fehlen an Statistiken über durchgeführte NPM-Reformen und im Besonderen, welche Wirkungen diese ausgelöst haben (vgl. Reichard 2003: 137). Dieses Manko gilt auch für die politikwissenschaftliche Untersuchung von Verwaltungsreformen, wie Benz feststellt: „Es gibt aber nur wenige detaillierte empirisch-analytische Untersuchungen zu Machtverschiebungen, veränderten Entscheidungsprozessen, Koordinationsproblemen etc.“ (Benz 2003a: 79). Im Weiteren führt er aus, dass die wenigen politikwissenschaftlichen Analysen die Argumentationsmacht der Betriebswirtschaftslehre nicht verdrängen konnten und sie „... allenfalls am Rande Einfluss auf die Debatte über den Wandel des Staates ...“ (ebd.) hatten. Auch neuere empirische Quellen scheinen den schon längere Zeit kritisierten Mangel an entsprechender Forschung nicht beseitigen zu können.²⁷ Reichard stellt in diesem Zusammenhang im Jahr 2010 fest, dass man nicht allzu viel darüber weiß, was aus all den Reformprojekten geworden ist und dass es nur begrenzte Anstrengungen gab „... etwas empirisches Licht in die meist unübersichtliche Implementationssituation zu bringen ...“ (Reichard 2010: 163).

Die wenigen empirischen Untersuchungen machen es schwer, die Gründe für die bereits skizzierten Implementationsdefizite zu identifizieren. Hinzu kommt, dass die vorhandenen Untersuchungen unterschiedliche Schwerpunkte haben. So wird beispielsweise das NSM nur auf kommunaler Ebene (vgl. Bogumil et al. 2008, vgl. Grömig 2001) oder die Verwaltungsmodernisierung nur in den Bundesländern (vgl. Konzendorf 2003) untersucht. Dann werden ledig-

²⁷ Siehe Ziffer 1.3

lich die Kosten für die Reform des neuen Haushalts- und Rechnungswesens (vgl. KPMG 2004) oder der Stand der Einführung (vgl. KGSt 2008) analysiert. Eine aktuelle, valide und für diese Arbeit nützliche Studie befasst sich im Schwerpunkt jedoch mit der Verwaltungsführung (vgl. Reichard et al. 2010). Letztbekannte Studie stammt aus dem Jahr 2011. Diese befasst sich zwar grundsätzlich mit der Evaluierung des Haushalts- und Rechnungswesens, stützt sich aber nicht auf Hypothesen und beschränkt sich auf die kommunale Ebene (vgl. Deutscher Städtetag/PwC 2011).

Mit dieser Arbeit soll somit ein Beitrag zum Schließen dieser Empirielücke geleistet werden. Erstmals werden hierbei Hypothesen aufgestellt, die das Haushalts- und Rechnungswesen in einen politikwissenschaftlichen Kontext stellen. Es werden Bund, Länder und Kommunen in die Befragung mit einbezogen, was bisher in keiner anderen Forschungsarbeit versucht wurde. Die Relevanz dieser Arbeit lässt sich in diesem Zusammenhang auch durch ihre Aktualität unterstreichen: „Die Skepsis über das neue öffentliche Rechnungswesen nimmt - zurzeit noch überwiegend hinter den Kulissen - mittlerweile deutlich zu. Sie ist verständlich, da die Voraussetzungen für einen zweckmäßigen Einsatz kaufmännischer Rechnungen in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland bislang nicht gegeben sind“ (Bräuning 2010: 9).

1.3 Forschungsstand und zu schließende Forschungslücke

In der empirischen Sozialforschung ist der Forschungsstand auf Basis wissenschaftlicher Literatur zu skizzieren (vgl. Diekmann 2010: 198). Nachfolgend werden daher die für diese Arbeit relevantesten Forschungsstände und Forschungsergebnisse dargestellt. Hierbei muss zunächst auf zwei Besonderheiten in dieser Arbeit hingewiesen werden. Zum einen speist sich der Forschungsstand aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen. Geht es z.B. um Fragestellungen des politischen Systems und des Staatsaufbaus, wie sie sich vor allem in den ersten Kapiteln dieser Arbeit finden, so sind die Grundlagen hierfür in der Politikwissenschaft und im Staatsrecht zu suchen. Befasst man sich z.B. mit Verwaltungsreformen und der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, so finden sich die notwendigen Forschungsstände in den Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens noch nicht abgeschlossen ist²⁸. Hieraus folgt, dass „Standardwerke“ an wissenschaftlicher Literatur fehlen, was zu zwei Konsequenzen führt:

²⁸ Siehe Ziffer 4.4