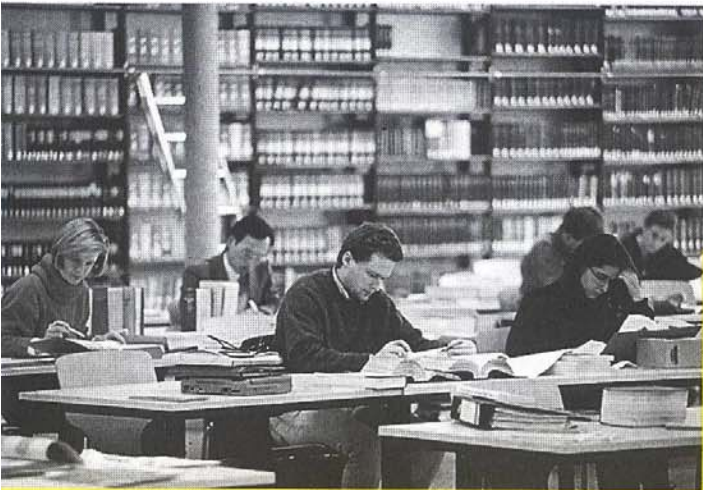


Holger Mühlenkamp

## Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz



ISSN 0179-2318

Speyer 2011

Deutsche Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer  
Telefon: +49(0)6232-654-215  
Telefax: +49(0)6232-654-208  
E-Mail: [grissmer@dhv-speyer.de](mailto:grissmer@dhv-speyer.de)  
Internet: [www.dhv-speyer.de](http://www.dhv-speyer.de)

# 1 Einleitung

Die Mängel des traditionellen – input- und zahlungsorientierten – öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens werden in der Wissenschaft (mindestens) seit Jahrzehnten diskutiert. Vertreter der Finanzwissenschaft stellen insbesondere die fehlende Orientierung an politischen Zielen/Programmen und an deren Zielerreichung in den Vordergrund.<sup>1</sup> Protagonisten der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre bemängeln vor allem den durch die reine Zahlungsorientierung bedingten unvollständigen Ausweis des Ressourcenverbrauchs und darüber hinaus ebenfalls den fehlenden Wirkungsausweis.<sup>2</sup> Der Übergang von einer Input- zu einer Outputsteuerung ist auch ein Credo des New Public Managements (NPM) bzw. seiner deutschen Variante in Form des Neuen Steuerungsmodells (NSM).<sup>3</sup>

Spätestens seit dem 2003 gefassten Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts sollte dieses Thema auch die eher praktisch orientierte Fachöffentlichkeit erreicht haben. Im IMK-Beschluss heißt es wörtlich: „[...] soll durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt und die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden.“<sup>4</sup>

Mit ihrem „Doppelbeschluss“ folgte die IMK im Kern den in den o. g. Fachdisziplinen herrschenden Vorstellungen. Der gemeinsam verabschiedete Leittext zum IMK-Beschluss bewirkte allerdings (leider) keine einheitliche Umsetzung der Reform in den Bundesländern. Die jetzt bestehenden landesspezifischen Regeln führen nicht nur zur oft kritisierten Nichtvergleichbarkeit der Rechnungsergebnisse von Kommunen in unterschiedlichen Bundesländern, sondern auch zur begrifflichen und inhaltlichen Konfusion. Durch die in eini-

---

<sup>1</sup> Darauf wird in nahezu jedem deutschsprachigen Lehrbuch zur Finanzwissenschaft hingewiesen.

<sup>2</sup> Die Wissenschaftliche Kommission „Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Betriebe und Verwaltungen“ (inzwischen umbenannt in Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“) des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft empfahl 1993 die Implementation einer doppischen Verbundrechnung plus eines Wirkungsausweises (vgl. Brede/Buschor 1993, S. 287 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Banner (1991) und KGSt (1993a).

<sup>4</sup> IMK (2003), S. 19.

gen Ländern eingeräumten Wahlmöglichkeiten zugunsten der Weiterführung der Verwaltungskameralistik bzw. zur Einführung einer erweiterten („optimierten“) Kameralistik kommt es nicht einmal zu einer stringenten Vereinheitlichung des Rechnungsstils.<sup>5</sup>

Nachdem die Reform des Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen (NÖHR) auf kommunaler Ebene bereits weit vorangeschritten ist und die Mehrheit der Kommunen das NÖHR eingeführt hat,<sup>6</sup> scheint in der Praxis eine gewisse Enttäuschung eingetreten zu sein. Überwunden geglaubte Widerstände kommen wieder zum Vorschein. Teilweise wird die Sinnfrage gestellt. Wie man vernehmen kann, wurde und wird sogar die Rückkehr zur Kameralistik diskutiert.<sup>7</sup>

Ein großer Teil der Enttäuschung oder Ernüchterung ist nach der hier vertretenen Auffassung auf grundlegende Missverständnisse und damit einhergehend einer Vermischung verschiedener Sachverhalte, unrealistische Erwartungen sowie die Vernachlässigung der Akteursinteressen zurückzuführen. In diesem Beitrag wird deshalb der Versuch unternommen, das Themenfeld zu strukturieren, um (mehr) Klarheit in die Diskussion zu bringen.

Im nächsten Abschnitt werden die essentiellen Mängel der traditionellen Haushaltsplanung hervorgehoben und der darauf basierende Lösungsvorschlag in Form des NÖHR in das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)<sup>8</sup> propagierte Neue Steuerungsmodell (NSM) eingebunden. Abschnitt 3 richtet sich auf die technisch-instrumentelle Ebene der Reform, während Abschnitt 4 die Rahmenbedingungen und Handlungslogik der Akteure beleuchtet. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

---

<sup>5</sup> Vgl. Mühlenkamp/Glöckner (2009).

<sup>6</sup> Auch die Bundesländer Hamburg und Hessen haben inzwischen die staatliche Doppik eingeführt. In weiteren Ländern wurden entsprechende Beschlüsse gefasst. Wir wollen uns im Folgenden jedoch auf die kommunale Ebene konzentrieren.

<sup>7</sup> Der Rat der unterfränkischen Gemeinde Niederwerrn mit knapp 8600 Einwohnern hat tatsächlich die Rückkehr von der Doppik zur Kameralistik beschlossen (so eine Meldung der in Würzburg erscheinenden Main-Post v. 18.12.2010).

<sup>8</sup> Früher „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“.

## 2 Das Neue Steuerungsmodell vor dem Hintergrund des traditionellen Haushalts- und Rechnungswesens

Zur Konkretisierung des Ausgangspunkts der weiteren Überlegungen werden zunächst die grundlegenden Steuerungsmängel/Probleme der traditionellen Haushaltsplanung und -rechnung skizziert. Anschließend wird das Kontraktmanagement als Antwort auf die Steuerungsmängel des traditionellen Haushalts betrachtet und aus prinzipial-agent-theoretischer Sicht beleuchtet.

### 2.1 Mängel der traditionellen Haushaltsplanung (und Kontrolle)

Der (verbindliche) **Haushaltsplan** ist nach traditionellem Verständnis und wohl auch de facto das zentrale Element der Steuerung der administrativen Ebene („Exekutive“) durch die politische Ebene („Legislative“). Im Haushaltsplan kommt zwangsläufig das Arbeitsprogramm der entscheidenden Fraktionen im (Gemeinde- oder Stadt-)Rat zum Ausdruck<sup>9</sup>, weil nahezu alle dort gefassten Beschlüsse Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben (nach der Umstellung auf die Doppik auch auf Erträge und Aufwendungen) haben dürften. Da politische Ziele und Programme bzw. die sich daraus ergebenden „Outputs“ und „Outcomes“<sup>10</sup> im traditionellen Haushaltsplan nicht formuliert sind, schlagen sie sich dort jedoch lediglich implizit nieder. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Einnahmen/Ausgaben und den damit erreichten Zielen ist nicht erkennbar.

Der traditionelle Haushaltsplanungsprozess verläuft zudem von „unten nach oben“, indem die mittelbewirtschaftenden Stellen (früher: Fachämter, heute: Fachdezernate, Fachbereiche und ihre Untereinheiten) ihren Finanzbedarf für die zukünftige Haushaltsperiode anmelden. Die Mittelanforderungen werden dann an zentraler Stelle (Kämmerei, Finanzdezernat ggf. in Zusammenarbeit mit dem Finanzausschuss des Rates) mit den zu erwartenden Einnahmen abgeglichen und konsolidiert, bevor sie im Gemeinderat diskutiert werden.

---

<sup>9</sup> In einigen Gemeindeordnungen heißt es (Gemeinde- bzw. Stadt-)„Vertretung“. Es findet sich auch die „Stadtverordnetenversammlung“ oder „Bürgerschaft“. Da es mangels absoluter oder stabiler Mehrheiten (wechselnde) Koalitionen geben kann, wird hier von „entscheidenden Fraktionen“ gesprochen.

<sup>10</sup> „Outputs“ entsprechen grundsätzlich den sog. Produkten der Verwaltung, während wir unter „Outcome“ die mit den Produkten verfolgten Ziele/Wirkungen verstehen wollen. Beispiel: Das Produkt „Strafzettel“ infolge Falschparkens dient dem Ziel/Outcome „Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs“. Zu den grundsätzlichen Beziehungen zwischen Input, Output und Outcome vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009).

Letztlich führt dieser Prozess regelmäßig dazu, dass die für die Finanzen verantwortliche Stelle und die Finanzpolitiker der Fraktionen wenigstens einen Teil der Mittelanforderungen – in mehr oder minder harmonischer Abstimmung mit den Fachverantwortlichen – kürzen müssen.

Die vom Haushaltsplan zu unterscheidende **Haushaltsrechnung** mit dem am Ende der Haushaltsperiode zu erstellenden Rechnungsabschluss als Teil des sog. Haushaltskreislaufs erlaubt den Abgleich der Sollvorgaben des Haushaltsplans mit den von der Verwaltung erreichten Ist-Werten. Die laufende Haushaltsrechnung und der Rechnungsabschluss dienen damit primär der Kontrolle der Administration durch die Politik (und durch die Rechnungsprüfungsbehörden).<sup>11</sup>

Die skizzierte Steuerung über Ausgaben- und Einnahmenermächtigungen ohne konkrete Zielvorgaben ermöglicht die Feststellung, ob finanzielle Mittel formal korrekt verwendet und vereinnahmt wurden (dies entspricht der sog. administrativen Kontrollfunktion).<sup>12</sup> Sie ermöglicht aber nicht festzustellen, inwieweit die von den Fachstellen geforderten Mittel sachlich gerechtfertigt sind, inwieweit Ziele/Aufgaben erreicht/erfüllt wurden und ob die Mittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Damit ist das traditionelle Haushalts- und Rechnungswesen grundsätzlich nicht geeignet, die sog. politische Programmfunktion und die politische Kontrollfunktion zu ermöglichen. Die fehlende programmatische Ausrichtung erzeugt auch nicht die Notwendigkeit einer fach- oder ämterübergreifenden Abstimmung bei der Planung und Ausführung von Maßnahmen/Programmen.<sup>13</sup>

Die Planung „von unten nach oben“ stellt letztlich sogar die gängige demokratische Legitimationskette auf den Kopf oder schwächt sie zumindest, weil die politische Ebene bei den Haushaltsberatungen lediglich auf Vorlagen der Verwaltung reagiert und nicht agiert. Darüber hinaus wird der Haushalt für den Zeitraum  $t+1$  durch den Haushalt der Periode  $t$  determiniert, weil sich die Mittelanforderungen regelmäßig an denen des Vorjahres orientieren. Dies hat zwar eine gewisse Stabilität, aber andererseits auch eine mangelhafte Anpassung des Haushaltes an sich wandelnde öffentliche Aufgaben zur Folge.

---

<sup>11</sup> Grundsätzlich ist die Haushaltsrechnung natürlich auch für die Wähler zur Kontrolle von Politik und Verwaltung von Interesse.

<sup>12</sup> Zu den Budgetfunktionen vgl. z. B. Rürup/Hansmeyer (1984), S. 7 ff.

<sup>13</sup> Zur Kritik i. E. am traditionellen Haushaltsverfahren vgl. z. B. Rürup/Hansmeyer (1984, S. 30 ff. u. S. 55 ff.).

Ein(oder zwei-)jährige Haushalte können keine längerfristige Perspektive zum Ausdruck bringen. Diesem Zweck sollte die mittelfristige Finanzplanung (Mifrifi) dienen. Da diese in ihrer traditionellen Form ebenfalls inputorientiert ist, kann sie wie die Haushaltsplanung keine politischen Ziele und Programme abbilden. In der Praxis zwingt sie den Akteuren auch keinen langfristigen Planungshorizont auf, weil sie erstens nur drei Jahre über den Haushaltsplan hinaus reicht und zweitens unverbindlich ist. Tatsächlich wird die Mifrifi – entgegen der Intention – regelmäßig dem Haushaltsplan und nicht der Haushaltsplan der Mifrifi angepasst. So ist die Kritik entsprechend harsch: *„Die bisherige Finanzplanung hat ihre Ziele nicht erreicht.“*<sup>14</sup>

## 2.2 Kontraktmanagement als Kernelement des Neuen Steuerungsmodells

Im ersten KGSt-Bericht zum Thema NSM werden verschiedene „Lücken“ der herkömmlichen Verwaltungsführung konstatiert.<sup>15</sup> Für das Haushalts- und Rechnungswesen sind die „Strategielücke“, die „Managementlücke“ und die „Legitimitätslücke“ von Bedeutung. Die Strategielücke meint das Fehlen einer längerfristigen politischen Handlungsstrategie. Unter den Begriff „Managementlücke“ wird zum einen das Fehlen eines präzisen Leistungsauftrages und eines strikt definierten Ressourcenrahmens sowie zweitens die Nichteinbindung der Beteiligungen in eine kommunalpolitische Gesamtstrategie gefasst. Die Legitimitätslücke resultiert aus dem fehlenden Nachweis von Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität kommunaler Dienstleistungen.

Die Grundidee bzw. den Kern des NSM zur Lösung der beschriebenen Probleme bildet das sog. Kontraktmanagement. Danach sind die Verantwortungsbereiche von Politik (oberstem Kommunalorgan: Rat, Kreistag) und Verwaltung(sspitze) strikt zu trennen.<sup>16</sup> „Die Politik“ gibt strategische Zielsetzungen vor, während „die Verwaltung“<sup>17</sup> die daraus folgenden operativen Geschäfte besorgt. Den Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung stellt der Haushaltsplan dar: Die politische Ebene entwickelt längerfristige Strategien zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Aufgaben und bewilligt auf dieser Basis Mittel für die Wahrnehmung konkreter öffentlicher Aufgaben (Leistungsaufträge, Produkte). Damit soll das Kontraktmanagement einen Wandel

---

<sup>14</sup> Brümmerhoff (2007), S. 171.

<sup>15</sup> Vgl. KGSt (1993a), S. 9 ff.

<sup>16</sup> Vgl. KGSt (1993a), S. 16 f.

<sup>17</sup> Natürlich ist dies eine stark aggregierte Sichtweise, weil Politik und Verwaltung aus einer größeren Zahl von Akteuren bestehen.

zur politikzentrierten Outputsteuerung mit einer längerfristigen Perspektive bewirken. Die o. g. grundlegenden Mängel der traditionellen Haushaltsplanung wären damit zumindest weitgehend behoben.

Das NSM beinhaltet noch weitere, ergänzende Instrumente zur Verbesserung der Haushaltsplanung und Haushaltsführung wie die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung<sup>18</sup> auf politischer und administrativer Ebene z. B. durch Eckwertebeschlüsse<sup>19</sup> und die Budgetierung.<sup>20</sup>

Das aus Erfahrungen und Überlegungen der Praxis entstandene Neue Steuerungsmodell mit dem Kontraktmanagement als Kern,<sup>21</sup> lässt sich (auch) theoretisch begründen.<sup>22</sup> Aus ökonomischer Sicht greift hier das Paradigma der Prinzipal-Agent-Theorie. Dabei kann man sich an der bekannten Legitimationsskette zwischen Wählern (Souverän), Politik (Legislative) und Verwaltung (Exekutive) orientieren. Wir richten unser Augenmerk an dieser Stelle auf die Beziehung zwischen Politik (als Prinzipal) und Verwaltung (als Agent).

Die Verwaltung hat aufgrund von Spezialisierungsvorteilen wenigstens im Durchschnitt bessere und umfangreichere Kenntnisse z. B. der Regeln und Rahmenbedingungen sowie der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge im operativen Geschäft als Politiker. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gerade auf kommunaler Ebene Politiker in der Regel ehrenamtlich tätig sind und ihrem Ressourceneinsatz daher relativ enge Grenzen gesetzt sind. Unter diesem Gesichtspunkt ist es effizient, der Verwaltung das operative Geschäft („Wie soll etwas getan werden?“) zu überlassen. Damit die Verwaltung ihr „Know how“ auch ausschöpfen kann, ist es sinnvoll, ihr gewisse Handlungsspielräume durch Verantwortungsübertragung und Budgetierung zu geben. Politik sollte sich dementsprechend auf die Vorgabe möglichst strategischer Zielvorgaben („Was soll getan werden?“) beschränken.

Allerdings ist immer davon auszugehen, dass Agenten Eigeninteressen verfolgen, die nicht unbedingt mit den Zielsetzungen des Prinzipals übereinstimmen.<sup>23</sup> Aufgrund des bestehenden Informationsvorsprungs der Verwal-

---

<sup>18</sup> Vgl. KGSt (1991) u. KGSt (1993a), S. 17 ff.

<sup>19</sup> Die KGSt (2000, S. 33 ff.) stellt dazu verschiedene Vorgehensweisen dar.

<sup>20</sup> Vgl. KGSt (1993b).

<sup>21</sup> Zur per Literaturanalyse rekonstruierbaren Herkunft und Verbreitung von NPM vgl. Vogel (2006).

<sup>22</sup> Die folgende Darstellung kann angesichts des knappen Raumes natürlich nur eine grobe Skizze der wesentlichen Zusammenhänge sein, was aber im vorliegenden Kontext ausreichen dürfte.

<sup>23</sup> Vgl. dazu Abschnitt 4.



tung und prohibitiver Kontrollkosten kann die Politik die „Anstrengung“ der Verwaltung (Arbeitsintensität, Arbeitsqualität etc.) nicht beobachten. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Verwaltung in nicht unerheblichem Ausmaß eigenen Interessen nachgeht.

Die (theoretische) Lösung dieses Problems besteht darin, dass der Prinzipal die Leistung des Agenten anhand eindeutig beobachtbarer Ergebnisse beurteilt.<sup>24</sup> In diesem Sinne entspricht der Abschluss eines ergebnisorientierten Kontraktes zwischen Politik und Verwaltung dem Lösungsansatz der Prinzipal-Agent-Theorie. Diese Vorgehensweise setzt allerdings einiges voraus. So müssen klar abgegrenzte Verantwortungsbereiche bestehen, die Verwaltungsstellen die von ihnen verantworteten Resultate ausreichend beeinflussen können und die Zielvorgaben/Ergebnisse eindeutig messbar bzw. operationalisiert sein. Deshalb ergänzen die NSM-Elemente der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, der Budgetierung und der Outputorientierung die Idee des Kontraktmanagements auf logisch-konsistente Weise.

### 3 Technisch-instrumentelle Ebene

Das NSM und seine Elemente sind keineswegs an einen bestimmten Rechnungsstil – also weder an Kameralistik noch an Doppik („doppelte Buchführung in Konten“) – gebunden. So verliert der grundlegende KGSt-Bericht (1993a) zum NSM kein Wort über den Rechnungsstil.<sup>25</sup> Dezentrale Verantwortung, Budgetierung und Produkthaushalte wurden bereits unter kameralistischem Regime eingeführt.

Der Rechnungsstil kommt erst bzw. nur dann ins Spiel, wenn es um die Abbildung des Ressourcenverbrauchs (Inputs) und seiner „Deckung“ geht.<sup>26</sup> Auf die Abbildung des Outputs zielen dagegen entsprechende Kennzahlen und vor allem Produkte.

---

<sup>24</sup> Auf derartigen Überlegungen basiert im Übrigen auch die sog. Leistungsbezahlung, die man besser „ergebnisorientierte Bezahlung“ nennen sollte: Das Entgelt der Agenten wird an beobachtbare Arbeitsergebnisse gekoppelt.

<sup>25</sup> Der erste KGSt-Bericht zur Doppik stammt von 1995 (vgl. KGSt 1995).

<sup>26</sup> So zielt die (Verwaltungs-)Kameralistik auf den finanzwirtschaftlichen Deckungserfolg (Selbstfinanzierungserfolg), während die Doppik grundsätzlich auf die Ermittlung von Gewinn- oder Verlust (i. S. der Nettovermögensänderung) zugeschnitten ist. Gibt man unter dem Regime der Doppik den Ausgleich der Ergebnis- bzw. der Gewinn- und Verlust-Rechnung vor, wird deutlich, dass man die Doppik ebenfalls als Deckungsrechnung ausgestalten und interpretieren kann.

### 3.1 Abbildung des Inputs und seiner Deckung durch Kameralistik oder Doppik

Es scheint, als ob das NÖHR in seinen bundeslandspezifischen Ausformungen und Bezeichnungen wie „Neues Kommunales Finanzwesen“ (NKFW) in Bayern, „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen“ (NKHR) in Baden-Württemberg und Niedersachsen, „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF) in Nordrhein-Westfalen, „Kommunale Doppik“ in Rheinland-Pfalz und Sachsen zum Teil fälschlicherweise mit dem Rechnungsstil der Doppik gleichgesetzt wird. Durch die zu Beginn dieses Beitrags wiedergegebene Passage des IMK-Beschlusses müsste deutlich geworden sein, dass die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik nur einen Teil des NÖHR ausmacht.

Der Hauptzweck der Einführung der Doppik besteht darin, insbesondere den politischen Entscheidungsträgern, den Bürgern und der Verwaltung ein realistischeres Bild der wirtschaftlichen Lage (d. h. über Vermögen, Finanzen und Erfolg i. S. der Deckung des Ressourcenverbrauchs) der Kommunen zu geben, als dies bisher durch die Kameralistik geschah. LÜDER hebt bezüglich der Rechnungslegung die Information und den Schutz der Ressourcengeber hervor: *„Mit der (finanziellen) Rechnungslegung von Organisationen werden im Allgemeinen zwei Zwecke verfolgt: erstens die wahrheitsgemäße Rechenschaftslegung über die Verwendung der finanziellen Ressourcen gegenüber denjenigen, die die Ressourcen zur Verfügung stellen (Informationszweck), und zweitens ein Schutz von Ressourcengebern vor Vermögensverlusten (Schutzzweck).“*<sup>27</sup> Ressourcengeber sind hier die gegenwärtigen und zukünftigen Steuerzahler. Sofern jede Generation für die von ihr verbrauchten Ressourcen aufkommt, herrscht nach herkömmlicher Meinung Generationengerechtigkeit.

Ein erheblicher Nachteil der Verwaltungskameralistik besteht darin, dass nur zahlungswirksame Vorgänge, nicht aber der Werteverzehr (und Wertzuwächse) erfasst werden.<sup>28</sup> Wenn eine Kommune beispielsweise nicht (ausreichend)

---

<sup>27</sup> Lüder (2008), S. 326. Der Informationszweck fördert den Schutzzweck, weil ersterer eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die Ressourcengeber bei ineffizienter oder zweckentfremdeter Ressourcenverwendung reagieren können. Darüber hinaus liefert das externe Rechnungswesen Ansatzpunkte für schützende Regelbindungen wie Ausschüttungsbegrenzungen in der Privatwirtschaft oder die Pflicht zum Ergebnisausgleich im öffentlichen Sektor.

<sup>28</sup> Grundsätzlich kann man dazu die Verwaltungskameralistik in Form von Nebenrechnungen erweitern. Dies ist jedoch im Vergleich zur Doppik aufwändiger und fehleranfällig

in der Lage ist, ihre Gebäude und ihre Infrastruktur zu unterhalten, wird dies für die Bürger durch Schlaglöcher in Straßenbelägen oder verrottende Schulgebäude sichtbar, die Kameralistik schweigt jedoch dazu. In der Doppik wird der Werteverzehr öffentlichen Vermögens dagegen periodengerecht durch Abschreibungen sichtbar. Kann eine Kommune die notwendige Instandhaltung nicht erwirtschaften, kommt dies in einem unausgeglichenen Ergebnis zum Ausdruck.<sup>29</sup> Sie lebt dann von der Substanz, was nachfolgende Generationen belastet. Auch zukünftige Zahlungsverpflichtungen, worunter die Pensionsverpflichtungen i. A. den größten Posten bilden, werden in der gegenwärtigen verwaltungskameralistischen Rechnung nicht oder nicht ausreichend abgebildet.<sup>30</sup> Das Gleiche gilt z. B. für Verluste und Risiken, die sich aus von der öffentlichen Hand vergebenen Krediten ergeben.<sup>31</sup>

Kurz gefasst liefert die Doppik also mehr und bessere Informationen als die Verwaltungskameralistik. Zudem kann aus der doppelischen Buchführung leichter das Zahlenmaterial für eine Kosten- und Leistungsrechnung abgeleitet werden und es besteht – anders als bei kameralistischer Rechnungslegung der Kernverwaltung – die Möglichkeit eines Gesamtabchlusses inkl. aller kommunalen Beteiligungen.

Der aus der Privatwirtschaft stammende doppelische Rechnungsstil sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ziele der öffentlichen Hand und

---

(vgl. z. B. Lüder 2001, S. 15). Die von Walb (1926) entwickelte Betriebskameralistik ist sogar in einem geschlossenen Buchungskreis in der Lage, die gleichen Informationen wie die Doppik zu erzeugen. Aufgrund ihrer Komplexität und des damit verbundenen Aufwandes konnte sie sich jedoch nie durchsetzen.

<sup>29</sup> Für eine realitätsgerechte Darstellung sind auch der Ausweis unterlassener Instandhaltung bzw. entsprechende Wertberichtigungen notwendig.

<sup>30</sup> Im traditionellen Haushalts- und Rechnungswesen werden zwar sog. Verpflichtungsermächtigungen sichtbar, diese umfassen jedoch nur einen Teil zukünftiger Zahlungen und sind zudem nicht periodengerecht ausgewiesen.

<sup>31</sup> Ein gutes Beispiel – allerdings auf der staatlichen Ebene – bieten die verlustreichen Darlehen der Bundesrepublik Deutschland an Russland (vgl. Wagener 2005). Diese Darlehen lauteten zum einen in US-Dollar, was allein aufgrund der Dollar-Abwertung gegenüber dem Euro zu Verlusten führte. Zum zweiten wurde ein Teil dieser Forderungen vom Bundesfinanzministerium mit Abschlägen (und damit Verlust) weiter verkauft, um 2004 einen verfassungskonformen Bundeshaushalt vorlegen zu können. Dieses (unwirtschaftliche) Geschäft verringerte aufgrund der daraus resultierenden Einnahmen das kameralistische Defizit 2004. In der doppelischen Welt wäre dagegen die Ergebnisrechnung belastet worden, so dass es keinen Anreiz für diese aus Sicht der Steuerzahler nachteilige Vorgehensweise gegeben hätte. Ebenso mindert die Doppik den Anreiz zu unwirtschaftlichen Public Private Partnerships (vgl. Mühlenkamp 2010).

auch der öffentlichen Rechnungslegung andere sind als in der Privatwirtschaft. In der privaten Wirtschaft geht es um sog. Formalziele, insbesondere um Gewinnerzielung. Die öffentliche Hand verfolgt dagegen sog. Sachziele. Dies meint die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Die Doppik ist darauf ausgerichtet, den Gewinn respektive die Nettovermögensänderung und damit das Hauptziel privaten Wirtschaftens abzubilden. Sie ist allerdings nicht in der Lage, Sachziele zu erfassen. Letzteres gilt auch für die Kameralistik.

Kameralistik und Doppik zeigen lediglich die finanziellen Folgen politisch-administrativen Handelns an. Die Forderung nach einem Haushaltsausgleich kann man als (entscheidende) Restriktion politisch-administrativen Handelns ansehen. Der kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Ausgleich lässt sich – solange sich Kapitalgeber finden – durch Kreditaufnahme immer erreichen. Um eine ungezügelte Kreditaufnahme zu verhindern, werden deshalb Schuldengrenzen benötigt. Der doppische Ergebnisausgleich setzt eine andere Nebenbedingung: Statt Ausgaben durch Einnahmen, sind Aufwendungen durch Erträge auszugleichen. Diese „doppische Restriktion“ ist in der Regel schwieriger einzuhalten als der kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Ausgleich.<sup>32</sup> Der doppische Ergebnisausgleich erfordert im Prinzip auch keine weiteren Schuldenregeln, weil er bereits eine implizite Schuldengrenze beinhaltet: Eine Gebietskörperschaft kann nur dann Kredite aufnehmen, wenn sie in der Lage ist, den damit verbundenen (Zins-)Aufwand zu erwirtschaften.

Die genannten Restriktionen beschreiben auch die intendierte indirekte Steuerungswirkung des neuen Rechnungsstils. Die Ablösung der kameralistischen Restriktion durch die doppische Restriktion soll den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung ein realistischeres Bild der finanziellen und wirtschaftlichen Lage geben, so dass sie ihr Verhalten daran ausrichten.<sup>33</sup> Zudem bewirkt

---

<sup>32</sup> Die Formulierung „in der Regel“ wurde mit Bedacht gewählt, weil sich zumindest theoretisch Konstellationen denken lassen, in denen der doppische Ergebnisausgleich nicht schwerer oder sogar leichter erreichbar ist (vgl. auch Schelberg 2010).

<sup>33</sup> Sofern die Vorstellung herrscht(e), dass das NSM bzw. das NÖHR und die Doppik eine hinreichende Bedingung bzw. einen Automatismus zur Lösung von Haushaltsproblemen darstellt(e), muss(te) diese – weil unrealistisch – enttäuscht werden. Das NSM bietet vielmehr Instrumente zur Effizienzsteigerung der Gebietskörperschaften. Damit lassen sich Haushaltsprobleme eher in den Griff bekommen als mit der tradierten Verwaltungssteuerung (vgl. dazu z. B. Banner 2008). Zur Problemlösung bedarf es darüber hinaus jedoch auch des politischen Willens und der entsprechenden Rahmenbedingungen (z. B. Konnektivität). Die Doppik stellt den politischen Handlungsbedarf deutlicher heraus als die beschönigende Kameralistik. Deshalb ist das NSM respektive NÖHR als notwendige und nicht als hinreichende Voraussetzung zur Bewältigung der Herausforderungen an die Gebietskörperschaften zu verstehen.

der regelmäßige Ergebnisausgleich eine Annäherung an das Ziel der Generationengerechtigkeit.

### 3.2 Abbildung des Outputs durch Kennzahlen und Produkte

Wie bereits erwähnt, sind weder Kameralistik noch Doppik – ebenso wenig wie die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) – in der Lage, Informationen über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (die Sachziele) zu geben. Dazu bedürfte es einer speziellen Rechnung, die derzeit jedoch (noch) nicht existiert.<sup>34</sup>

Das (Haupt-)Problem des NÖHR auf technisch-instrumenteller Ebene betrifft damit den zweiten Teil des eingangs zitierten Doppelbeschlusses der IMK. Es liegt – abgesehen von der praktisch nicht zu lösenden Problematik der Erreichung logisch-konsistenter Zielsysteme<sup>35</sup> – in der grundsätzlich mangelnden Mess- bzw. Operationalisierbarkeit öffentlicher bzw. gesellschaftlicher Ziele.<sup>36</sup>

Aus logisch-konsistenten Zielsystemen müssten für die Verwaltungspraxis geeignete Ziel-Indikatoren heruntergebrochen werden. Beispielsweise wäre zu präzisieren, was unter dem kommunalen Kulturauftrag zu verstehen ist und welchen Zielen er dient. Zur Wahrnehmung des Kulturauftrages bzw. zur Erreichung definierter kulturpolitischer Ziele wären entsprechende Maßnahmen/Programme zu entwickeln, die dann von den einschlägigen kommunalen Stellen und Einrichtungen umzusetzen wären. In der gegenwärtigen Praxis behilft man sich i. d. R. mit Produkten und Kennziffern, die jedoch in den meisten Fällen die öffentliche Aufgabenerfüllung (Outcome) nicht oder nur unzureichend abbilden.

Nehmen wir als Beispiel ein Theater: Der Rat kann mit dem Theater einen Kontrakt über die bewilligten Ressourcen für die Bereitstellung einer gewissen Zahl an Produkten schließen. Produkte können die Zahl der (spartenspezifischen) Inszenierungen, Aufführungen, Zuschauer etc. sein. Darüber hinaus kann man Kostendeckungsgrade, Auslastungsgrade u. ä. vereinbaren. Ein ers-

---

<sup>34</sup> Es gab und gibt viele Versuche, den nichtmarktlichen Output oder die gesellschaftlichen Wirkungen einzelwirtschaftlichen Handelns abzubilden (vgl. dazu z. B. Ulbrich 2005). Allerdings existiert bis heute kein logisch konsistentes und vollständiges System, welches befriedigend ist (vgl. Mühlkamp 2007 zur gesellschaftlichen Rechnungslegung).

<sup>35</sup> Vgl. hierzu z. B. Rürup/Hansmeyer (1984), S. 68.

<sup>36</sup> Damit soll nicht gesagt werden, dass eine sinnvolle Mess- bzw. Operationalisierbarkeit in jedem Fall unmöglich ist. Sie ist aber im Regelfall zumindest schwierig und damit aufwändig.

tes Problem ist offenkundig: Neben Produktmengen wird man die Qualität regeln müssen – ein schwieriges Unterfangen. Ohne Berücksichtigung der Qualität und anderer Nebenbedingungen drohen jedoch Fehlanreize. So wird sich die Zahl der Inszenierungen sicher durch die Wahl ähnlicher oder leichterer Stücke sowie durch einen geringeren Probenumfang steigern lassen. Zuschauerzahlen lassen sich durch populärere Stücke erhöhen – usw.

Vor allem wäre zu klären, welche Ziele (z. B. Erhöhung des „Humankapitals“ der Zuschauer, Steigerung der Lebenszufriedenheit der Einwohner, Verbesserung des Images der Kommune, Förderung des Tourismus, Förderung der Künstler etc.) erreicht werden sollen. Dies wiederum wirft die Frage auf, ob andere Maßnahmen eventuell besser zur Zielerreichung geeignet sind. Dazu müsste man wissen, wie die Produkte (Output) auf die dahinter stehenden Ziele (Outcomes) wirken – eine Frage, die nur mit erheblichem, in der Praxis kaum tragbarem Aufwand beantwortbar ist. Derweil werden auch Zielkonflikte auftreten. Gewöhnlicherweise haben z. B. Künstler andere Qualitätsvorstellungen als weite Teile der Bevölkerung. Avantgardistische oder experimentelle Kunst wird kaum den Massengeschmack treffen. Dies ist nur dann kein Problem, wenn Ressourcen keine Rolle spielen.

Selbst wenn der Zusammenhang zwischen Produkten und Wirkungen bzw. die Messung der Wirkungen geklärt wäre, wäre dies nicht ausreichend, weil nicht feststellbar wäre, wie viel die Leistungen/Produkte wert sind. Ohne dieses Wissen lassen sich weder die Wirtschaftlichkeit noch die optimalen Produktmengen bestimmen.<sup>37</sup>

Dieses Beispiel deutet an, dass Diskussionen über Ziele, Instrumente und Ressourcen im Rat zweifellos das Potential zur Verbesserung der öffentlichen Aufgabenerfüllung haben. Allerdings wird auch die Komplexität rationaler Entscheidungen über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen sichtbar. Nun stellt sich die Frage, inwieweit (Kommunal-)Politiker willens und in der Lage sind, derartige Diskussionen zu führen. Im Idealfall kann dies in den Fachausschüssen geschehen. Der Rat könnte auf der Basis der Fachausschussempfehlungen entscheiden. Auf jeden Fall dürfte jedes Ratsmitglied im Vergleich zu einer inputorientierten Steuerung wesentlich mehr Informationen zu verarbeiten haben.

---

<sup>37</sup> Der Nachweis von Wirtschaftlichkeit erfordert abstrakt formuliert die Kenntnis von Input und Output, konkret die Kenntnis von Aufwand und Ertrag, Kosten und Nutzen etc. pro Produkt. Zur Bestimmung der optimalen Mengen müssen alle Input- und Outputgrößen wertmäßig erfasst sein.

Ob und in welchem Maße dies zu einer Überforderung und entsprechenden Unzufriedenheit der politischen Akteure führt, hängt sicher von der Menge und der Aufbereitung der Informationen ab. Die Unterscheidung zwischen relevanten und irrelevanten Informationen und die Verdichtung relevanter Informationen auf ein verträgliches Maß ohne entscheidenden Informationsverlust dürfte in der (kommunal-)politischen Praxis eine große Kunst sein. Aber auch in diesem Zusammenhang dürfte gelten, dass Übung den Meister macht. So darf man eine gewisse Hoffnung hegen, dass sich die Zustände gegenüber der derzeitigen Übergangssituation im Zeitablauf verbessern.

#### **4 Polit-ökonomische Ebene**

Die polit-ökonomische Betrachtung richtet sich auf die Interessen von und die Rahmenbedingungen für politische Akteure – im Folgenden speziell in Hinblick auf das Kontraktmanagement und das NÖHR. Das Kontraktmodell zielt primär auf die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung, während die Bürger sekundär betroffen sind. Das NÖHR betrifft ebenfalls Politik und Verwaltung. (Theoretischer) Hauptadressat ist jedoch die Öffentlichkeit: Haushaltsplan(ung) und Haushaltsrechnung liefern wesentliche Informationen für das Abstimmungsverhalten bei politischen Wahlen, hier der Wahl des Rates und des Bürgermeisters. Daher sind im vorliegenden Kontext Wähler, Politiker und Verwaltung zu betrachten.<sup>38</sup>

Die **Bürger bzw. Wähler** dürften ein grundsätzlich-abstraktes Interesse an einem effizienten öffentlichen Sektor haben, weil effiziente Gebietskörperschaften ein gegebenes Leistungsniveau mit geringerem Ressourceneinsatz und damit geringerer Abgabenbelastung erreichen bzw. bei gegebener Abgabenlast mehr Leistungen bieten können als ineffizient wirtschaftende Gebietskörperschaften. Aus diesem Grunde müssten Bürger/Wähler die Einführung effizienzsteigernder Instrumente wie Kontraktmanagement und Doppik begrüßen.

Allerdings ist die politische Kontrolle durch Wähler ein sog. öffentliches Gut, so dass es für den einzelnen Wähler nicht rational ist, Kontrollanstrengungen zu unternehmen.<sup>39</sup> Deshalb ist kaum zu erwarten, dass die grundsätzlich bes-

---

<sup>38</sup> Bei genauerer Analyse wird man darauf eingehen müssen, dass diese Gruppen in sich heterogen sind. Daher ist die vorliegende Analyse aufgrund des begrenzten Raumes natürlich simplifizierend.

<sup>39</sup> Die Problematik öffentlicher Güter besteht darin, dass aufgrund von Nichtausschließbarkeit auch diejenigen profitieren können, die keinen Beitrag zu ihrer Produktion leisten

seren Informationen, die das doppelte Rechnungswesen im Vergleich zur Kameralistik liefert, von den Wählern unmittelbar zur Kenntnis genommen werden. Mit anderen Worten: Es ist nicht zu erwarten, dass der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnungsergebnisse unter doppeltem Regime von mehr Bürgern in die Hand genommen werden als zuvor unter kameralistischem Regime. Wichtiger dürften die Informationsintermediäre – insbesondere die Presse – sein. Wenn es gelingt, die doppelten Informationen auf diesem Wege zu vermitteln, könnte die Doppik auf das Wählerverhalten wirken.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Wähler in einer ambivalenten Rolle befinden, denn sie sind zugleich Zahler und Empfänger von öffentlichen Leistungen. Wahrscheinlich werden sie geneigt sein, ihren persönlichen Nettonutzen aus den staatlichen Aktivitäten zu maximieren. So werden sie im konkreten Einzelfall nichts gegen ineffiziente Aktivitäten einwenden, wenn sie davon persönlich profitieren. Mit anderen Worten: Wenn es einer Gruppe gelingt, Nutzen aus ineffizienten Handlungen zu beziehen, und die Kosten wenigstens zum großen Teil anderen Bevölkerungsgruppen anzulasten, wird sich diese Gruppe auch für ineffiziente Handlungen einsetzen. Es gilt dann das Sankt Florians-Prinzip: Die Effizienzregel soll am besten nur für die anderen gelten. Aufgrund dessen ist zum einen zweifelhaft, ob in der Bevölkerung bzw. einflussreichen Gruppierungen tatsächlich ein eindeutiges Interesse an transparenzfördernden Informationen besteht. Zweitens ist davon auszugehen, dass es sich am ehesten für kleine, schlagkräftige Gruppen lohnt, politische Kontrolle auszuüben.

Des Weiteren sollte man sich darüber im Klaren sein, dass die Zielsetzung der Generationengerechtigkeit ein nicht unerhebliches Maß an Altruismus erfordert. Wenn dieses nicht vorliegt, werden doppelte Informationen weniger interessant.

Sofern Kontraktmanagement und Doppik auf ein relatives Desinteresse der Bürger stoßen, dürften diese Instrumente auch aus **Politikersicht** keinen hohen Stellenwert genießen. Zudem bestehen Zweifel, ob Politiker ein generelles Interesse an der Transparenz politischer Ziele und Entscheidungen sowie von Input und Output haben (können). Das Verhältnis „der Politik“ zur Transparenz ist wohl eher ambivalenter Natur. In der Außenwirkung gegenüber der

---

bzw. keinen Preis zahlen. Wenn nun ein Wähler Anstrengungen zur Kontrolle von Gemeinderat und Verwaltung unternimmt, trägt er die vollen Kosten seiner Bemühungen (Informationsbeschaffungskosten, Zeitkosten etc.), der mit einer intensiveren politischen Kontrolle verbundene Nutzen (z. B. in Form einer effizienteren Verwaltung) verteilt sich jedoch auf alle Wähler.



Bevölkerung dürfte Transparenz aus Politikersicht im Grundsatz wenig attraktiv sein, weil z. B. die Formulierung exakter Ziele die Gefahr des nachprüf- baren Scheiterns mit sich bringt. Diese Gefahr scheint im politischen Sektor aufgrund der komplexen Zusammenhänge und der Vielzahl der Akteure be- sonders groß. Eventuell sehen Politiker die Chance, sich mit Teilinformationen zu profilieren, indem sie die von der öffentlichen Hand – insbesondere für ihre Wählerschichten – erbrachten Leistungen herausstellen. Dagegen dürfte es weniger opportun sein, die damit verbundenen (Opportunitäts-)Kosten und Wirtschaftlichkeitsfragen öffentlich zu thematisieren. Im Binnenverhältnis ge- genüber der Verwaltung könnte dagegen durchaus Interesse an transparenz- fördernden Instrumenten bestehen, weil dadurch – wenigstens im Prinzip und abgesehen von den oben dargelegten technischen Problemen der Outputmes- sung – eine exaktere Verwaltungssteuerung möglich ist.

Die vermutlich größten Widersprüche zwischen der Philosophie des Kon- traktmanagements und der politischen Handlungsrationalität dürften erstens in Hinblick auf die Fähigkeit bzw. Bereitschaft zur Formulierung und Verfol- gung langfristiger, strategischer Ziele sowie zweitens in Bezug auf die konse- quente Trennung zwischen politisch-strategischer und administrativ-operati- ver Verantwortung bestehen. Aufgrund der offenbar zunehmenden Schnellle- bigkeit politischer Themen sowie zunehmend instabiler bzw. nur kurzfristig stabiler politischer Mehrheiten ist nicht zu erkennen, warum Politiker ein Inte- resse an langfristigen Strategien für „ihre“ Gebietskörperschaft haben sollten. Wichtiger für das eigene politische „Überleben“ ist das politische Tagesge- schäft. Dabei sehen sich Politiker von weiten Teilen der Bevölkerung und der Presse dem Verlangen nach schnellen Reaktionen auf Ereignisse (tatsächliche oder vermeintliche Missstände usw.) ausgesetzt. Ein konsequentes Kontrakt- management versperrt Politikern jedoch den – zudem gewohnten – Weg zu Eingriffen ins operative Geschäft.

Schließlich dürften Kontraktmanagement und Doppik auch aus der Perspekti- ve der **Verwaltung** mindestens ambivalent sein. So erschweren klare Zielvor- gaben und Verantwortlichkeiten grundsätzlich die Möglichkeiten zur Verfol- gung von Eigeninteressen, bieten den Mitarbeitern auf der anderen Seite aber auch eine bessere Orientierung. In Verbindung mit verbesserten Handlungs- spielräumen kann die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Beschäftigten durchaus steigen, so dass wenigstens ein Teil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor der Neuen Steuerung grundsätzlich nicht abgeneigt gegenüberstehen dürfte. Die Doppik zeigt die finanzielle Misere der öffentlichen Hand im Ver- gleich zur Kameralistik deutlicher auf. Dies erhöht den Druck auf Stellenab- bau und Lohnzurückhaltung bei den Beschäftigten. Deshalb müsste die Dop-

pik bei den Beschäftigten im öffentlichen Sektor tendenziell auf wenig Gegenliebe stoßen. Zudem berührt die Einführung der Doppik die Deutungshoheit und damit das Machtgefüge innerhalb der Beschäftigtengruppen. Daher sind Widerstände in besonderem Maße von Personen ohne betriebswirtschaftliche Ausbildung und/oder entsprechende Neigungen zu erwarten.<sup>40</sup>

## 5 Fazit

Das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen (NÖHR) ist ein Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in der öffentlichen Verwaltung. Das NÖHR besteht aus verschiedenen Elementen. Grundlegendes und verbindendes Element von NSM und NÖHR ist das sog. Kontraktmanagement. Das Kontraktmanagement impliziert eine Trennung von politisch-strategischer und administrativ-operativer Verantwortung. Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung erfordern eindeutige Festlegungen von den der Verwaltung für verschiedene Zwecke zur Verfügung gestellten Ressourcen (Inputs) und den dafür erwarteten Leistungen (Outputs). Dies geschieht grundsätzlich über den Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung, nämlich den (produktorientierten) Haushaltsplan. Die intendierten Steuerungswirkungen des Kontraktmanagement sind damit offenkundig. Erstens soll der Weg von einer kurzfristig-strategielosen politischen Steuerung zur einer langfristig-strategischen Steuerung gefunden werden. Damit zusammenhängend soll zweitens die inputorientierte Steuerung durch eine outputorientierte Steuerung ersetzt werden. Drittens sollen Spezialisierungsvorteile von Politik und Verwaltung genutzt werden.

Strategisches, outputorientiertes und die Spezialisierungsvorteile der Akteure nutzendes Kontraktmanagement ist sowohl mit dem Rechnungsstil der Kameralistik als auch mit dem Rechnungsstil der Doppik möglich. Vor Einführung der Doppik haben Kommunen das Kontraktmanagement in der Tat unter dem kameralistischem Regime praktiziert.

Kameralistik und Doppik sind Instrumente zur Erzeugung von Informationen über die wirtschaftlich-finanzielle Lage von Organisationen – hier Gebietskörperschaften bzw. Kommunen. Die Doppik generiert in Bezug auf diese Zielsetzung exaktere Informationen als die Kameralistik. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann jedoch kein derzeit bekannter Rechnungsstil auf zufrie-

---

<sup>40</sup> Dies gilt übrigens auch für den Wissenschaftsbereich. So ist nicht überraschend, dass vor allem Verwaltungswissenschaftler bzw. nichtökonomische Sozialwissenschaftler die „Scheiterns-Fanfare“ des NSM (Banner 2008, S. 448) ausstoßen.

denstellende Weise darstellen. In der Praxis behilft man sich regelmäßig mit Produkten (Outputs). Diese Produkte bilden die damit intendierten Wirkungen (Outcomes) jedoch bestenfalls auf rudimentäre Weise ab, so dass nach derzeitigem Kenntnisstand diesbezüglich eine nicht behebbare Steuerungs-lücke verbleiben muss.

Die indirekte Steuerungswirkung des Rechnungsstils ergibt sich aus der damit verbundenen Restriktion bzw. Nebenbedingung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form des Haushaltsausgleichs. Der kameralistische Haushaltsausgleich ist solange über Kreditaufnahme möglich, wie sich Kreditgeber finden. Engere Schuldengrenzen erfordern explizite Schuldenregeln. Der Ausgleich des ordentlichen doppischen Ergebnishaushalts erfordert im Regelfall größere Anstrengungen und wirkt damit disziplinierender als der kameralistische Ausgleich.<sup>41</sup> Über die Pflicht zum Ergebnisausgleich ist unter doppischem Regime eine implizite Schuldenbremse eingebaut, weil eine Verschuldung nur dann tragbar ist, wenn der damit verbundene (Zins-)Aufwand erwirtschaftet werden kann.

Die offenbar in der Praxis bestehenden Probleme der Akteure mit dem NÖHR liegen auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Zum einen besteht auf der technisch-instrumentellen Ebene die Schwierigkeit der adäquaten Erfassung des Outputs bzw. des Outcomes. Dies führt leicht zur Verwendung einer Vielzahl mehr oder weniger (un)geeigneter und nicht unbedingt widerspruchsfreier Kennzahlen bzw. Produkte. Es kann also nicht überraschen, wenn Sinn und Ausmaß entsprechender (Kenn-)Zahlenwerke hinterfragt werden bzw. diesbezüglich Unzufriedenheiten auftauchen. Dieses Problem hat allerdings nichts mit der Doppik zu tun. Die mit der Doppik verbundenen (Streit-)Fragen, wie z. B. die Bewertung öffentlichen Vermögens oder die Interpretation von Eigenkapital,<sup>42</sup> sind im Vergleich zu den Schwierigkeiten der adäquaten Output- und Outcome-Erfassung kaum erwähnenswert. Deshalb ist nicht Teil eins des eingangs zitierten Beschlusses der Innenministerkonferenz das eigentliche Problem, sondern Teil zwei. Eine eventuelle Abkehr von der Doppik kann dieses Problem nicht lösen.

Das NÖHR dient im Kern der Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand. Eine effiziente öffentliche Hand kann die an sie gestellten Anforderungen eher er-

---

<sup>41</sup> Da die sog. neue Schuldenbremse nur den Bund und die Länder betrifft, ist diese Aussage für die Kommunen auch weiterhin gültig.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu z. B. Magin (2011), Mühlenkamp/Glöckner (2010) und Mühlenkamp/Magin (2010).

füllen als ein schlecht wirtschaftender öffentlicher Sektor. Deshalb müssten theoretisch alle Akteure entsprechende Verwaltungsreformen begrüßen. Betrachtet man jedoch die Ebene der (kurzsichtigen) persönlichen Interessen von Wählern, Politikern und Verwaltungsangehörigen, entfaltet das NÖHR für alle drei Personengruppen bestenfalls ambivalente Wirkungen. Daher kann nicht erstaunen, wenn anstelle von Euphorie an vielen Stellen eher Desinteresse und/oder Ablehnung zu beobachten sind.

Medizinisch formuliert befinden wir uns auf polit-ökonomischer Ebene in Bezug auf das NÖHR in folgender Situation: Der ernsthaft erkrankte Patient in Form des finanziell angeschlagenen Staatswesens bzw. der Kommunen mag die ihm von einem wohlmeinenden Arzt verordnete, durchaus wirksame Therapie nicht. Die Therapie kann jedoch nur dann zum (Heilungs-)Erfolg führen, wenn der Patient rechtzeitig zu dem Schluss kommt, dass die vorübergehend durchaus unangenehme und mit Nebenwirkungen behaftete Therapie besser ist als langes Siechtum oder vorzeitiger Tod.

## Quellen

- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, 13. Jg., H. 1, S. 6-11.
- Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik – Kommentar zu Lars Holtkamp „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“, in: dms – der moderne staat, 1. Jg., H. 2, S. 447-455.
- Brede, Helmut/Buschor, Ernst (Hrsg.) (1993): Das neue Öffentliche Rechnungswesen – Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden.
- Brümmerhoff, Dieter (2007): Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München/Wien.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger (2009): Die kommunale Finanzkontrolle – Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19. Jg., Nr. 4, S. 397-420.
- IMK – Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2003): Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena.

- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung – Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993a): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen – Konturen – Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993b): Budgetierung – Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht Nr. 6/1993, Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1995): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept – Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2000): Strategisches Management III – Zielbezogene Budgetierung, KGSt-Bericht 10/2000, Köln.
- Lüder, Klaus (2001): Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen, Konzepte, Perspektiven, Berlin.
- Lüder, Klaus (2008): Vermögensrechnung, in: Henneke, Hans-Günter/Strobl, Heinz/Diemert, Dörte (Hrsg.): Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, München, S. 319-349.
- Magin, Christian (2011): Kommunale Rechnungslegung – Konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz, Wiesbaden.
- Mühlenkamp, Holger (2007): Vom Neuen Öffentlichen Rechnungswesen zu einer gesellschaftsbezogenen Rechnungslegung?, in: Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Berlin, S. 705-718.
- Mühlenkamp, Holger (2010): Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, Discussion Paper, Nr. 55, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.
- Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2009): Rechtsvergleich kommunale Doppik – Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyerer Forschungsberichte Nr. 260, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

- Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas (2010): Grundsätze und (best)mögliche Ansätze zur Bewertung des Vermögens von öffentlichen Gebietskörperschaften, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 62. Jg., H. 5, S. 483-500.
- Mühlenkamp, Holger/Magin, Christian (2010): Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse, in: Der Gemeindehaushalt, 111. Jg., H. 1, S. 8-11.
- Rürup, Bert/Hansmeyer, Karl-Heinz (1984): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Schelberg, Martin (2010): Betrachtungen zum doppelten Haushaltsausgleich im neuen baden-württembergischen Gemeindehaushaltsrecht, in: Der Gemeindehaushalt, H. 11, S. 251-257.
- Ulbrich, Madleen (2005): Gesellschaftsbezogene Rechnungslegung – Erarbeitung einer Sozialbilanz für das Studentenwerk Dresden, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 28, H. 2, S. 119-140.
- Vogel, Rick (2006): Zur Institutionalisierung von New Public Management – Disziplinndynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie, Wiesbaden.
- Wagener, Sybille (2005): Zur korrekten Erfassung der staatlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., H. 8, S. 522-526.
- Walb, Ernst (1926): Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin/Wien.