

Markus van der Zee

Aufbau und Entwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2004 Diplom.de
ISBN: 9783832486358

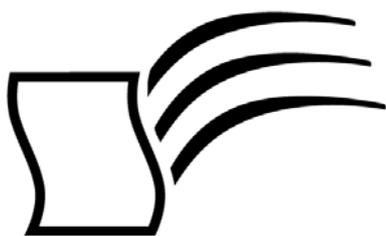
Markus van der Zee

Aufbau und Entwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

Markus van der Zee

Aufbau und Entwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Diplomarbeit
Fachhochschule Osnabrück
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Abgabe Juni 2004



Diplom.de

Diplomica GmbH ———
Hermannstal 119k ———
22119 Hamburg ———

Fon: 040 / 655 99 20 ———
Fax: 040 / 655 99 222 ———

agentur@diplom.de ———
www.diplom.de ———

ID 8635

van der Zee, Markus:

Aufbau und Entwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Hamburg: Diplomica GmbH, 2005

Zugl.: Fachhochschule Osnabrück, Diplomarbeit, 2004

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

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.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2005

Printed in Germany

Lebenslauf

Zur Person

Name: Markus van der Zee
Geburtsdatum: 25. Januar 1979
Geburtsort: Rheine
Anschrift: Talstraße 28
51709 Marienheide
Familienstand: Verheiratet mit Christina van der Zee, geb. Venker
Kinder: Julia, 3 Jahre
Eltern: Hubert van der Zee, Rentner
Agnes van der Zee, geb. Pöttering, Hausfrau

Schulbildung

1985 - 1989 Grundschule Salzbergen
1989 - 1991 Orientierungsstufe Salzbergen
1991 - 1995 Realschule Salzbergen
1995 - 1997 zweijährige Höhere Handelsschule Rheine

Beruflicher Werdegang

- Vom 1. August 1997 bis zum 6. Juli 1999 Ausbildung zum Industriekaufmann bei der Firma Storm in Spelle.
- Vom 7. Juli 1999 bis zum 31. Oktober 1999 angestellt bei der Firma Storm in Spelle.
- Vom 1. November 1999 bis zum 31. August 2000 Ableistung des Wehrdienstes in Fürstenau.
- Vom 1. September 2000 bis zum 31. Juli 2004 Verwaltungsmanagementstudium an der Fachhochschule Osnabrück.
- Seit 1. August 2004 NKF-Projektleiter bei der Gemeindeverwaltung Marienheide.

Besondere Kenntnisse und Interessen

Microsoft-Office, Geschäftsprozessmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung, Doppelte Buchführung

Marienheide im März 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Anlagenverzeichnis	X
Einleitung	1
1 Grundlegende Überlegungen für die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	2
1.1 Die Verwaltungsreform	2
1.2 Die Einführung der Doppik als wichtige Säule der Verwaltungsreform	4
1.2.1 Wichtige Begriffsbestimmungen	4
1.2.2 Gründe für die flächendeckende Einführung der Doppik	5
1.2.3 Gesetzliche Vorgaben für die Einführung der Doppik	9
1.2.3.1 Gesetzliche Vorgaben des Bundes	9
1.2.3.2 Gesetzliche Vorgaben des Bundeslandes Niedersachsen	11
1.3 Das Neue Kommunale Finanzmanagement im Überblick	11
1.3.1 Verlauf des Projektes	12
1.3.2 Drei-Komponenten-System	12
1.3.2.1 Grundlagen der Vermögens-/Schuldenrechnung (Bilanz)	13
1.3.2.2 Grundlagen der Ergebnisrechnung	13
1.3.2.3 Grundlagen der Finanzrechnung	13
1.4 Alternative Varianten für die Einführung eines doppelischen Haushalts	15
1.4.1 Das Speyerer Verfahren	15
1.4.2 Das niedersächsische Modellprojekt der Stadtverwaltung Uelzen	16
2 Leitfaden für die ordnungsgemäße doppelische Buchführung in Kommunen nach dem Modell des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	17

2.1	Der Haushaltsplan im NKF	17
2.1.1	Gliederung des Haushaltsplans	18
2.1.2	Positionen im Haushaltsplan.....	20
2.2	Veranschlagungs-, Ansatz-, Bewertungs- und Abschreibungsregeln.....	21
2.3	Bewirtschaftung des neuen kommunalen Haushalts.....	23
2.4	Jahresabschluss.....	24
2.4.1	Bilanz	24
2.4.2	Ergebnisrechnung.....	25
2.4.3	Finanzrechnung	26
2.5	Haushaltsausgleich	28
2.6	Die beiden Rechnungskreise im NKF.....	28
2.6.1	Finanzbuchhaltung.....	29
2.6.2	Kosten- und Leistungsrechnung	29
3	Analyse und Bewertung des bisherigen Reformfortschritts in Bezug auf die Einführung der doppelten Buchführung in der Praxiseinschätzung	30
3.1	Vorgehensweise und Erhebungsmethodik der Untersuchung.....	30
3.2	Analyse des Reformfortschritts am Beispiel ausgewählter Kommunen.....	31
3.2.1	Reformaspekte und Teilprojekte der Modellkommunen des NKF in Nordrhein-Westfalen	33
3.2.1.1	Stadtverwaltung Dortmund	34
3.2.1.2	Stadtverwaltung Moers.....	35
3.2.1.3	Stadtverwaltung Münster.....	36
3.2.1.4	Stadtverwaltung Düsseldorf.....	38
3.2.1.5	Stadtverwaltung Brühl	39
3.2.1.6	Gemeindeverwaltung Hiddenhausen.....	40
3.2.1.7	Kreisverwaltung Gütersloh	41
3.2.2	Praxiseinführung des Speyerer Verfahrens in der Stadtverwaltung Wiesloch (Baden Württemberg)	42
3.2.3	Uelzen (Niedersachsen).....	45
3.2.4	Stadtverwaltung Bitterfeld (Sachsen-Anhalt).....	47
3.2.5	Landkreis Darmstadt-Dieburg (Hessen).....	51

3.2.6	Lahn-Dill-Kreis (Hessen)	52
3.2.7	Gemeindeverwaltung Hallbergmoos (Bayern)	53
3.2.8	Gemeindeverwaltung Putzbrunn (Bayern)	53
3.2.9	Stadtverwaltung Kulmbach (Bayern).....	54
3.3	Auswertung der Umfrageergebnisse	55
3.4	Zwischenfazit.....	56
4	Entwicklung des zeitlichen und organisatorischen Ablaufplans für den Aufbau und die Einführung des NKF beim Landkreis Graftschaft Bentheim	57
4.1	Heutiger Projektstand des Landkreises Graftschaft Bentheim bei der Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	57
4.2	Zeitliches Umsetzungsszenario der Einführung des NKF beim Landkreis Graftschaft Bentheim mit Hilfe des 4-Phasen-Modells	57
4.2.1	Vorbereitungsphase (1. Phase)	59
4.2.1.1	Modellvergleich.....	60
4.2.1.2	Projektteam bilden.....	61
4.2.1.3	Projektstruktur	65
4.2.1.4	Projektplanung	68
4.2.1.5	Softwareauswahl	69
4.2.1.6	Einsatz externer Berater.....	72
4.2.1.7	Interne Kommunikation.....	72
4.2.2	Modellphase (2. Phase)	73
4.2.2.1	Auswahl der Pilotbereiche	74
4.2.2.2	Dauer der Testphase.....	75
4.2.2.3	Festlegung und Anpassung des Kontenrahmens	76
4.2.2.4	Durchführung der Vermögensbewertung.....	76
4.2.2.5	Definition von Produkten, Zielen und Kennzahlen.....	80
4.2.2.6	Einführung der Doppik in den Pilotbereichen	84
4.2.3	Umstellungsphase (3. Phase)	85
4.2.3.1	Zusammenführen der Daten.....	85
4.2.3.2	Erstellen der Eröffnungsbilanz.....	86

4.2.3.3	Flächendeckende Einführung der Parallelbuchung von Kameralistik und Doppik	87
4.2.3.4	Übergang zur Kosten- und Leistungsrechnung vorbereiten	87
4.2.4	Umsetzungsphase (4. Phase)	89
4.2.4.1	Flächendeckende Abschaltung der Kameralistik	90
4.2.4.2	Auflösung des Projektteams	90
4.3	Einsatz von Strukturierungs- und Planungsinstrumenten am Beispiel der Implementierung des NKF beim Landkreis Graftschaft Bentheim	92
4.3.1	Aufbau und Funktion eines Netzplanes	93
4.3.2	Konzeption eines Netzplanes für die Einführung des NKF beim Landkreis Graftschaft Bentheim	96
4.4	Ausblick auf die kommenden Aufgaben	98
5	Kritische Bewertung der Einführung des NKF	99
6	Resümee	100
	Zusammenfassung	101
	Zusammenfassung in englischer Sprache	102
	Literaturverzeichnis	103
	Eidesstattliche Erklärung	108
	Anlagen	109

Für Julia

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	= am angegebenen Ort
Abb.	= Abbildung
Abs.	= Absatz
AG	= Aktiengesellschaft
BAT	= Bundesangestelltentarif
Br.	= Breisgau
bzw.	= beziehungsweise
ca.	= circa
CD-ROM	= Compact Disk Read Only Memory
CIP	= Communicated Information Publicsolution
Co.	= Company
d.h.	= das heißt
Dop.	= Doppik
Dr.	= Doktor
Dv	= Datenverarbeitung
eG	= eingetragene Genossenschaft
erw. Kam.	= erweiterte Kameralistik
etc.	= et cetera
evt.	= eventuell
f.	= folgende
Fa.	= Firma
FAZ	= frühester Anfangszeitpunkt
FEZ	= frühester Endzeitpunkt
GemHVO	= Gemeindehaushaltsverordnung
ggf.	= gegebenenfalls
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	= Gemeindeordnung
HGB	= Handelsgesetzbuch
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	= Haushaltsreform

Vorwort

Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit dem Aufbau und der Entwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) für den Landkreis Grafschaft Bentheim. Hauptziel dieses Ansatzes ist die Umstellung der bisher in der öffentlichen Verwaltung üblichen kameralistischen Buchungsmethodik auf die in der Privatwirtschaft bewährte doppelte Buchführung. Hintergrund ist das Streben nach erhöhter Effizienz im Zuge der Verwaltungsmodernisierung.

Die Ausführungen dieser Arbeit setzen an eine bereits vor einiger Zeit entstandene Diplomarbeit an, in der größtenteils die theoretische Basis des Neuen Kommunalen Finanzmanagements behandelt wurde. In dieser Ausarbeitung sollen deshalb weniger die, zweifellos wichtigen, theoretischen Grundlagen im Mittelpunkt stehen. Ziel ist vielmehr die praktische Umsetzung sowohl aus zeitlicher als auch aus prozessorientierter Sichtweise.

Das NKF stellt ein doppeltes Buchführungssystem dar, welches von einigen nordrhein-westfälischen Kommunen entwickelt und erprobt wurde. Hierzu ist inzwischen bereits Literatur erschienen, auf die sich diese Arbeit genauso stützt, wie auf Erfahrungsberichte der am Pilotprojekt beteiligten Einrichtungen.

Mein besonderer Dank gilt zum einen den Vertretern des Landkreises Grafschaft Bentheim, Frau Zacher und Herrn Schneider, und zum anderen Herrn Prof. Dr. Kleine vom Institut für Öffentliches Management, die mir während der gesamten Dauer dieser Diplomarbeit mit Rat und Tat zur Seite standen.

Salzbergen, 25.05.2004

Markus van der Zee

Hrsg.	= Herausgeber
http.	= Hypertext Transfer Protocol
HÜL	= Haushaltsüberwachungsliste
i.	= im
IMK	= Innenministerkonferenz
i.V.m.	= in Verbindung mit
kfm.	= kaufmännischen
KG	= Kommanditgesellschaft
KLR	= Kosten- und Leistungsrechnung
KR-K	= Kontenrahmen für Kommunen
Mio.	= Millionen
Nds.	= Niedersachsen
NKF	= Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFG	= Neues Kommunales Finanzmanagementgesetz
NKR	= Neues Kommunales Rechnungswesen
Nr.	= Nummer
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NSGB	= Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
NSM	= Neues Steuerungsmodell
p.P.	= pro Person
Prof.	= Professor
R/3	= Realtime-System 3
S.	= Seite
S-A	= Sachsen-Anhalt
SAZ	= spätester Anfangszeitpunkt
SAP	= Systeme, Anwendung, Produkte in der Datenverarbeitung
SEZ	= spätester Endzeitpunkt
Tab.	= Tabelle
techn.	= technisch
u. a.	= unter anderem
UARG	= Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushalts“
usw.	= und so weiter

Vdi	= Verein Deutscher Ingenieure
vgl.	= vergleiche
VOP	= Verwaltung, Organisation, Personal
www	= world wide web
z. T.	= zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Säulen der Verwaltungsreform	3
Abbildung 2:	Begriffliche Unterschiede zwischen kaufmännischem Rechnungswesen und Kameralistik.....	6
Abbildung 3:	Übersicht über die Wirkungsweise der Doppik	7
Abbildung 4:	Vereinfachte Übersicht von Doppik, Verwaltungskameralistik und erweiterter Kameralistik	8
Abbildung 5:	Entwicklung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.....	10
Abbildung 6:	Drei-Komponenten-Rechnung im NKF	14
Abbildung 7:	Beispiel für eine Unterteilung der Mindestgliederung des Haushaltsplans	19
Abbildung 8:	Zusammenwirken von Finanz- und Ergebnisrechnung.....	27
Abbildung 9:	An der Umfrage beteiligte Kommunen im geografischen Überblick	32
Abbildung 10:	Doppik-Fahrplan NRW.....	33
Abbildung 11:	Plattformen des Projektverlaufs in der Stadt Bitterfeld	48
Abbildung 12:	Grobdarstellung eines möglichen Umstellungszeitpfads im Gemeindehaushaltsrecht.....	58
Abbildung 13:	Mögliches Projektorganigramm für den Landkreis Grafschaft Bentheim	67
Abbildung 14:	Der Weg von der Inventur zur Eröffnungsbilanz	77
Abbildung 15:	Übersicht möglicher Ansätze zur Vermögensbewertung	78
Abbildung 16:	Entwicklung des Produktkonzepts	80
Abbildung 17:	Projektverlauf der Erstellung eines Produkthaushalts beim Landkreis Grafschaft Bentheim	81
Abbildung 18:	Die vier Eckpfeiler des Controlling.....	91
Abbildung 19:	Typischer Aufbau eines Vorgangsknoten	94
Abbildung 20:	Netzplan für die zeitliche Einführung des NKF beim Landkreis Grafschaft Bentheim.....	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Muster einer Zeitreihe im Haushaltsplan.....	20
Tabelle 2:	Überblick über die Kontengruppen der Kontenklassen 5 und 6	26
Tabelle 3:	Untersuchte Teilprojekte bei den jeweiligen Kommunen	34
Tabelle 4:	Projektablauf- und Aktivitätenplan der Stadtverwaltung Uelzen.....	46
Tabelle 5:	Mögliche interne und externe Personalbeschaffungsmaßnahmen	62
Tabelle 6:	Möglicher Projektplan für die Einführung des NKF beim Landkreis Grafschaft Bentheim	69
Tabelle 7:	Chancen und Risiken der flächendeckenden Umsetzung oder Pilotie- rung.....	74
Tabelle 8:	Mögliche Gründe für Allein- und Parallelbetrieb.....	84
Tabelle 9:	Projektstrukturplan für die Einführung des NKF beim Landkreis Graf- schaft Bentheim	94
Tabelle 10:	Gegenüberstellung von Vorwärts- und Rückwärtsrechnung	95

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Gegenüberstellung von Doppik und Verwaltungskameralistik
- Anlage 2: Leittext für eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung
- Anlage 3: Musterbilanz des NKF
- Anlage 4: Kontenrahmen des NKF
- Anlage 5: Übersicht über den Haushaltsplan und den Jahresabschluss im NKF
- Anlage 6: IMK-Produktrahmen im NKF
- Anlage 7: Übersicht über die Ergebnis- und Finanzpositionen
- Anlage 8: Abschreibungssätze
- Anlage 9: Gliederung der Passivseite der kommunalen Bilanz
- Anlage 10: Verbindlichkeitspiegel
- Anlage 11: Mustergliederung der Ergebnisrechnung
- Anlage 12: Mustergliederung der Teilergebnisrechnung
- Anlage 13: Mustergliederung der Finanzrechnung
- Anlage 14: Verknüpfung der Positionen der Finanzrechnung mit der Teilfinanzrechnung
- Anlage 15: Eckdaten des Landkreises Grafschaft Bentheim und der befragten Kommunen
- Anlage 16: Teilprojektstrukturplan der Stadtverwaltung Münster
- Anlage 17: Übersicht über die Rückstellungen der Gemeinde Hiddenhausen 2002
- Anlage 18: Erste Eröffnungsbilanz der Stadt Wiesloch zum 1. Januar 1996
- Anlage 19: Erste Schlussbilanz der Stadt Wiesloch zum 30. Juni 1996
- Anlage 20: Kontenklassenübersicht der Stadtverwaltung Uelzen
- Anlage 21: Projektplan der Stadtverwaltung Bitterfeld
- Anlage 22: Ablaufplan der Jahresinventur in Bitterfeld
- Anlage 23: Brief der Stadt Kulmbach zum Aufbau und zur Entwicklung der neuen kommunalen Haushaltsrechnung
- Anlage 24: Organigramm des Landkreises Grafschaft Bentheim
- Anlage 25: Rundschreiben des niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes

Einleitung

Die immer größere Ausmaße annehmende kommunale Finanzkrise hat schonungslos aufgedeckt, dass die heutigen Verwaltungsstrukturen den Anforderungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr gewachsen sind.¹ Inzwischen hat die Finanzkrise in der öffentlichen Verwaltung Ausmaße erreicht, die nahezu keinen Handlungsspielraum mehr übrig lässt.² Folglich sind Reformen dringend nötig. Zu diesen Reformen gehört auch die Optimierung des kommunalen Haushaltsrechts.

Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements beim Landkreis Graftschaft Bentheim und damit mit der Abschaffung der Kameralistik hin zur doppelten Buchführung nach kaufmännischem Vorbild. Im Wesentlichen teilt sich die Arbeit in zwei Bereiche. Während sich die ersten beiden Kapitel mit den theoretischen Grundlagen dieser Thematik befassen, bilden die Kapitel 3 und 4 den Praxisteil dieser Arbeit. Das erste Kapitel beschreibt die Notwendigkeit der Verwaltungsreform, die gesetzlichen Grundlagen und gibt einen groben Überblick über das NKF sowie alternative Ansätze zur Einführung eines doppischen Haushalts. Das zweite Kapitel gewährt einen Einblick in die Wirkungsweise des NKF. Nach dem Einbau sogenannter „Experimentierklauseln“ in die Gemeindeverordnungen der Länder, starteten seit 1999 Modellkommunen in mehreren Bundesländern (u. a. in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) mit der Erprobung der kommunalen Doppik.³ Eine konkrete Befragung einiger dieser Kommunen ist Gegenstand des dritten Kapitels. Im vierten Kapitel soll auf Basis der Erfahrungen der befragten Kommunen ein Plan bezüglich der taktischen und zeitlichen Umsetzung des NKF speziell für den Landkreis Graftschaft Bentheim entwickelt werden. Zudem soll ein Netzplan zur Visualisierung konzipiert werden. Ein kritisches Fazit, in dem Bedenken zur Reformumsetzung angesprochen werden und ein abschließendes Resümee runden diese Diplomarbeit ab.

¹ Starzachner, Karl; Brixner, Helge: Verwaltungssteuerung mit politischer Verantwortung, in: VOP Sonderdruck, Landesverwaltung Hessen 2000, S. 5

² vgl. Knöll, Heinz-Dieter; Grunert, Gerrit: Verwaltungsökonomie – Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 5

³ Körner, Horst: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Rudolf Haufe Verlag & Co. KG, Freiburg i. Br. 2004, S. 567

1 Grundlegende Überlegungen für die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

1.1 Die Verwaltungsreform

Die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung steht seit einigen Jahrzehnten in der Kritik und wird bisweilen von Experten als ineffektiv und ineffizient bezeichnet. Der Ruf nach einer umfassenden Reform des öffentlichen Handelns wurde somit immer lauter. Die veränderten wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen führten im Laufe der Zeit immer mehr dazu, dass sich die Kommunen zu modernen Dienstleistungsunternehmen verändern mussten.⁴ Von der Wissenschaft und Ideologie wurden in den letzten Jahrzehnten erstaunlich viele Rezepte angeboten, wie Verwaltungsmodernisierung aussehen könnte.⁵

Anfang der neunziger Jahre wurde eine Modernisierungskampagne in Gang gesetzt, die sich mit den Schlagwörtern „Schlanker Staat“, „Lean Management“ und „Bürgernähe“ nur ungenügend abbilden lässt.⁶ Ins Leben gerufen wurde dieser Prozess von einem beispiellosen Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) aus dem Jahre 1991, der sich am Konzept der niederländischen Stadt Tilburg orientiert.⁷ Diese, damals wie heute, z. T. scharf kritisierte theoretische Formulierung der Verwaltungsreform hat sich im Laufe der Zeit immer weiter entwickelt. Durch eine Vielzahl von Untersuchungen, Projekten und Nachbesserungen wurden immer mehr Schwachstellen eliminiert. Die Ausführungen dieser Reform werden auch als das Neue Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet. Dem bisherigen Verwaltungssystem wird das Neue Steuerungsmodell entgegengestellt.⁸ Zum NSM gehören folgende Strukturelemente:

⁴ vgl. Deckert, Klaus; Wind, Ferdinand: Das Neue Steuerungsmodell – Von der Vision zur Aktion, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Köln 1996, S. 3

⁵ vgl. Günther, Albert: Verwaltungsmodernisierung – Anforderungen, Erfahrungen, Perspektiven, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 37

⁶ Weiß, Karin: Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?, Band 9, Leske + Budrich, Opladen 2002, S. 13

⁷ vgl. Weiß, Karin: Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?, Band 9, Leske + Budrich, a.a.O., S. 16

⁸ Günther, Albert: Verwaltungsmodernisierung – Anforderungen, Erfahrungen, Perspektiven, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, a.a.O., S. 60