

Jens Weiß

Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Transformation der kommunalen Verwaltung in Deutschland und fokussiert dabei die Ursachen und Ziele von Veränderungsprozessen. Die Entwicklung seit 1990 wird in zwei Phasen analysiert, wobei die erste Phase stark von den Ideen des Neuen Steuerungsmodells und der Freiwilligkeit zu dessen Umsetzung geprägt ist. In der zweiten Phase wird das neue kommunale Haushaltsrecht als Instrument einer gesteuerten Verwaltungsreform analysiert. Im Vergleich zeigen sich die Grenzen der Steuerung über formale Normen. Bei der bestehenden Konstellation der Interessen kommunaler Akteure scheint die formale Durchsetzung von Instrumenten und Prozessen kaum die erwünschten Wirkungen realisieren zu können.

Schlagworte: Verwaltungsmodernisierung, Neues Steuerungsmodell, Governance, Akteurstheorie, Institutionenökonomik

Abstract

The transformation of German local government under the influence of the New Public Management/NSM

The article analyses the transformation of local authorities in Germany since 1990 and considers the aims and objectives of change. Two phases can be identified: In the first phase, the so called "Neues Steuerungsmodell" (NSM) was an innovative idea that was diffused voluntarily by the leaders of local authorities. In the second phase, the regional state authorities changed legislation for local planning and control of budgets. In consequence the boundaries of policy making with formal rules become visible. If these rules are in conflict with the interests of key actors in the authorities it is impossible to enforce them because asymmetric information produces prohibitive costs. There seems to be no way to make non-competitive players act as if there were competition.

Key words: New Public Management, Governance, Rational Choice, Institutional Economics

Rahmenbedingungen, Organisation, Strukturen und Ziele kommunaler Verwaltungen in Deutschland haben sich in den letzten 30 Jahren verändert. Wir erleben eine andauernde Kontroverse über die Bewertung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) als Grundlage der „Verwaltungsmodernisierung“ (vgl. u.a. KGSt 2007; Holtkamp 2008; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011; Reichard 2011). Dabei ist unstrittig, dass das NSM Einfluss auf den Veränderungsprozess kommunaler Verwaltungen hatte, fraglich ist mithin nur, wie dieser Einfluss zu bewerten ist.

Die nachfolgenden Überlegungen sollen zeigen, unter welchen Bedingungen und mit welchen Zielen und Konsequenzen sich kommunale Verwaltungen verändern. Im ersten Abschnitt wird hierzu ein theoretischer Bezugsrahmen skizziert. In den Abschnitten zwei

bis fünf werden 20 Jahre „Verwaltungsmodernisierung“ theoretisch wie empirisch in zwei Phasen – vor und nach der gesetzlichen Verankerung von NSM-Elementen – analysiert. Das sechste Kapitel bietet ein kurzes Fazit.

1. Theoretische Bezugsrahmen

Theoretische Grundlage der folgenden Überlegungen ist ein „institutioneller Individualismus“ (Agassi 1975), in dem subjektiv rationale Akteure versuchen, ihre Interessen zu realisieren. Dazu produzieren sie Normen, Institutionen sowie Märkte, Organisationen und andere Kooperationsstrukturen (vgl. North 1992; Axelrod 1995; Coleman 1995; Williamson 1990). Wissen ist beschränkt und stets asymmetrisch verteilt. Die Akteure nutzen Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil. Suchprozesse unter Wettbewerbsbedingungen und Differenzen in der Wahrnehmung von Situationen führen zu Innovationen; Beobachtung und Interpretation der Resultate eigenen und fremden Handelns führen zu Lernprozessen und Imitation (vgl. Schumpeter 1950; Hayek 1969).

Zur Stabilisierung der Koordination konfligierende Interessen und der Produktion von Kollektivgütern entstehen kollektive Akteure, politische Verbände, Parteien, Vertretungen und Verwaltungen, die politische Regulierungsbedarfe erkennen, Normen entwickeln und implementieren (vgl. Weber 1972, S. 20ff.). Akteure sind am Erhalt ihrer Macht interessiert, auch wenn diese durch einen Wahlerfolg begründet ist (vgl. Downs 1968). Zur Entwicklung und Umsetzung machterhaltender Umverteilungsmaßnahmen und Interventionen nutzen sie bürokratisch verfasste Verwaltungsorganisationen (vgl. Weber 1972, S. 128ff.).

Bürokratie als Organisationsform ist ein Versuch, Steuerung trotz asymmetrischer Informationen und den in Prinzipal-Agent-Problemen implizierten Interessenkonflikten zu optimieren.¹ Die bürokratische Organisation wird durch ihre ausgeprägte Hierarchie darauf ausgerichtet, formale Normen zu vollziehen, aber die Komplexität formaler Normen ist begrenzt. Es entstehen Handlungsspielräume, die informelles Verwaltungshandeln ermöglichen, das die ursprünglichen Steuerungsintentionen unterlaufen kann (vgl. Richter/Furubotn 2010, S. 524ff.).

Das zweite Prinzipal-Agent-Problem zwischen der Gruppe der Wählerinnen und Wähler einerseits und dem politisch-administrativen System (PAS) – Verwaltung und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern – andererseits wird mit Hilfe der zwei Handlungsoptionen voice – im Sinne der Interessenartikulation bis hin zur Teilnahme an Wahlen – und exit – im Sinne eines Wegzugs aus dem Hoheitsgebiet – bearbeitet (vgl. Hirschmann 1974). Die gleichen Mechanismen stehen auch im Hoheitsgebiet ansässigen privaten Unternehmen zur Verfügung, wobei diese über kein Wahlrecht verfügen, aber durch eine in der Regel stärkere Exit-Drohung hinreichend Aufmerksamkeit für ihr „voice“ generieren können.

2. Das NSM als Modernisierungsangebot

Das international unter dem Namen New Public Management (NPM) und in Deutschland in Form des NSM rezipierte Leitbild zur „Modernisierung“ von Verwaltungen war der Versuch, grundlegende Organisationsprinzipien und Management-Techniken, die sich bei

im Wettbewerb stehenden privatwirtschaftlichen Unternehmen bewährt hatten, in die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Neben der seit Anfang der Krisenzyklen zu Beginn der 70er Jahre schnell steigenden öffentlichen Verschuldung waren zwei weitere Entwicklungen ausschlaggebend für diese Reformtendenz: Zum einen wurde in Anbetracht mittel- und langfristiger Prognosen zu wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungstrends ein Strategiedefizit kommunalen Handelns deutlich. Zum anderen war durch einen Wertewandel (vgl. *Inglehart* 1995) die Akzeptanz staatlicher Instanzen als „natürliche Autorität“ massiv gesunken: Bürgerinnen und Bürger sehen seitdem in Verwaltung und Staat qua Steuern finanzierte Dienstleister, denen sie als selbstbewusste Kundinnen und Kunden gegenüberreten.

Die Zielstellungen für eine Reform der Verwaltungen folgten aus diesen Trends: Mehr Effizienz und mehr Bürger- bzw. Kundenorientierung. Das Originalkonzept des NSM nennt als Schwerpunkte:

1. „Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“ inklusive einer neuen Abgrenzung der Verantwortungen von Politik und Verwaltung: „Die Politik ist für das Was, die Verwaltung für das Wie der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich“ (*KGSt* 1993, S.17).
2. Einführung einer wirksamen Outputsteuerung, insbesondere durch eine neue Gliederung des Verwaltungshandelns in Form von Produkten und Verankerung dieses Produktkonzepts in der Haushaltsplanung und dem Rechnungswesen.
3. „Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb“ (ebd., S. 22), insbesondere durch interkommunale Leistungsvergleiche.
4. Die Verbesserung der Bürger- bzw. Kundenorientierung ist zwar im Bericht von 1993 thematisiert, wurde aber erst im Laufe der weiteren Diskussion zu einem klar erkennbaren vierten Schwerpunkt des NSM (*KGSt* 2007, S. 50ff.).

Das NSM war ein normatives Konzept der KGSt, eines Verbands mit freiwilliger Mitgliedschaft für Kommunen. Mit seinem Erscheinen begann eine Phase der Modernisierung, die rein „angebotsgetrieben“ war: Das NSM hatte keine verbindliche oder verpflichtende Form, sondern war ein Angebot an kommunale Entscheiderinnen und Entscheider, auf freiwilliger Basis Reformideen in der eigenen Verwaltung zu implementieren.

Akteure entscheiden sich auf Basis ihrer Situationswahrnehmung für Handlungsoptionen, von denen sie eine Realisierung ihrer Interessen erwarten. Aufgrund der vorliegenden Informationsverteilung und der stark hierarchischen Organisationsform werden Entscheidungen über die Umsetzung von NSM-Ideen in kommunalen Verwaltungen in erster Linie von den politisch gewählten Akteuren in der Verwaltungsspitze, (Ober-) Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landrätinnen und Landräten getroffen. Diese verfolgen das Ziel, die Wahrscheinlichkeit einer (Wieder-) Wahl zu optimieren. Die Wirksamkeit einer von einem politischen Akteur ergriffenen Maßnahme zur Erreichung des (Wieder-) Wahlziels nimmt erstens mit der zeitlichen Distanz zwischen Maßnahme und Wahl und zweitens mit der Komplexität des Prozesses zwischen der eigentlichen Maßnahme und dem Nutzenereignis für Wählerinnen und Wähler ab. Das Überreichen eines Blumenstraußes durch die Bürgermeisterin ist für die Wählerin als deren Leistung erkennbar; ob Ursache für die Freundlichkeit eines Beamten im Sozialamt dagegen eine von der Bürgermeisterin geprägte kundenorientierte Organisationskultur ist, kann von der einfachen Kundin nicht ohne Weiteres erkannt werden. Für die Umsetzung des NSM ergeben sich aus diesen Überlegungen die folgenden Prognosen:

1. Veränderungen in der Führungs- und Organisationsstruktur müssen zweigeteilt analysiert werden:
 - a) Veränderungen der Binnenorganisation sind als rein nominale Änderungen z.B. im Sinne der Umbenennung von „Amt“ in „Fachbereich“ unproblematisch und jederzeit umsetzbar. Die interne Organisationsstruktur ist neben der Verteilung von Ressourcen durch die Haushaltssatzung jedoch das wichtigste Instrument zur Allokation von Macht in der Organisation. Jede Änderung der Organisation modifiziert die Verteilung innerorganisatorischer Macht und wird Widerstand, aber auch Unterstützung generieren. Asymmetrische Informationen führen in der Regel dazu, dass eine Veränderung des status quo, insbesondere in bürokratischen Organisationen weniger Unterstützung findet als sie Widerstand erzeugt und deshalb unwahrscheinlich ist. Allerdings machen Veränderungen der Beschäftigtenstruktur z.B. das Ausscheiden von Beschäftigten ohnehin bisweilen Anpassungen der Organisation notwendig. Ebenso wird bei schrumpfenden oder wachsenden Bereichen irgendwann ein Zeitpunkt erreicht sein, zu dem zumindest die Führungsspannen verändert werden müssen.
Für die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen kann oft eine „Koalition der Vielen“ (Fachämter) gegen die Querschnittsfunktionen mobilisiert werden. Bei der direkten Einsparung von Führungspositionen wird der in anderen Fällen nur vage schätzbare Nutzen von Organisationsveränderungen unmittelbar budgetwirksam. Somit sind organisatorischer Veränderungen in Kommunalverwaltungen wahrscheinlich.
 - b) Der Vorschlag, die politisch gewählte Vertretung – im Weiteren: Rat – solle Verwaltung stärker über Ziele als über Aufgaben und diskretionäre Eingriffe steuern, impliziert ein spieltheoretisches Dilemma. Die Politik verfügt in diesem Spiel über die Handlungsmöglichkeiten „strategische Steuerung (S)“ im Sinne einer Formulierung strategischer Ziele mit Verzicht auf Einzeleingriffe und „inkrementelle Intervention (I)“, also der einzelfallbezogenen und damit unsystematischen direkten Vorgabe von zu vollziehenden Verwaltungshandlungen. Die Verwaltung verfügt über die Handlungsoptionen „Information offenlegen (O)“ und „asymmetrische Informationen opportunistisch nutzen (A)“. Die Anreizsituation ist in der Auszahlungsmatrix in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Auszahlungsmatrix für das „Steuerungsspiel“ zwischen Verwaltung und Rat, eigene Darstellung nach bekanntem Muster

		Rat	
		S	I
Verwaltung	O	(1, 1)	(-1, 2)
	A	(2, -1)	(0, 0)

Mit optimaler Information durch die Verwaltung könnte die Politik strategisch steuern und das PAS das pareto-optimale Ergebnis realisieren. Allerdings müsste die Verwaltung hierfür alle relevanten Informationen offenlegen und auf die aus

der asymmetrischen Verteilung der Informationen resultierenden Handlungs- und Machtoptionen verzichten. Umgekehrt müsste der Rat sich auf die Vorgabe allgemeinerer, mittelfristiger Ziele beschränken und auf direkte Eingriffe in das Verwaltungshandeln verzichten. Damit geht den politischen Akteuren eine wichtige Handlungsoption für die Gewinnung und Bindung von Wählerstimmen verloren.

Das Spiel hat bekanntermaßen für jede Partei eine dominante Strategie und damit ein Nash-Gleichgewicht in der typischen Dilemmasituation (A/I) (vgl. *Holler/Illing*, S. 56ff.). Wir wissen, dass unter gewissen Bedingungen Dilemmata durch die Entwicklung von – formalen oder informellen – Normen und entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten überwunden werden können (vgl. *Axelrod* 1995, S. 50 ff; *Ostrom* 1999, S. 19ff.). Günstige Voraussetzungen in der konkreten Situation des Spiels zwischen Rat und Verwaltung sind die Iteration der Spielsituation, existierende Sanktionspotenziale Dritter (Bevölkerung und Unternehmen) sowie die prinzipiell vorhandenen Möglichkeiten beider Parteien, Situation und Verhalten zu reflektieren und über diese zu kommunizieren. Allerdings gibt es ein außerhalb der traditionellen spieltheoretischen Modellierung liegendes Handicap für die Realisierung einer kooperativen Lösung: Welche Handlungsoption der Rat gewählt hat, lässt sich ex post relativ einfach objektivieren. Ob allerdings die Verwaltung durch die Offenlegung aller ihr – auch implizit – bekannten steuerungsrelevanten Informationen kooperiert oder aber defektiert hat, ist aufgrund der grundsätzlichen Unvollkommenheit der Informationen und ihrer asymmetrischen Verteilung sehr viel schwerer konsensual feststellbar. Es ist möglich und sogar wahrscheinlich, dass eine Verwaltung, die nur über rudimentäre Formen der betriebs- oder verwaltungswirtschaftlichen Selbstbeschreibung verfügt, selbst dann, wenn sie gar nicht opportunistisch handeln will, kaum in der Lage sein wird, dem Rat in ausreichendem Maße steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Ob also Verwaltungen Option O oder Option A spielen, ist unter realen Bedingungen für die Politik nur schwer festzustellen. In dieser Situation ist es subjektiv rational für die Politik, davon auszugehen, dass die Verwaltung defektiert, ein großes Handicap für die Überwindung des Steuerungs dilemmas. Hier wird eine enge Verbindung zum zweiten Eckpunkt des NSM ersichtlich.

2. Unter „Steuerung“ wird hier eine Entscheidungsstruktur verstanden, die sich auf eine – vermutete – Mittel-Ziel-Relation stützt. Outputsteuerung ist eine Form der Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen mit Blick auf das Ziel, einen bestimmten Output zu produzieren. Notwendige Voraussetzung ist eine von steuernden (bzw. steuern wollenden) Akteuren und zu steuernden Akteuren geteilte Beschreibung des Outputs bzw. des Ziels. Auch in Prä-NSM Verwaltungen müssen die Akteure des PAS eine Vorstellung vom Output der Verwaltungstätigkeit haben. Die Verwaltung wird als Output die Rechtskonformität ihres Handelns, „produzierte“ Bescheide, Anordnungen, andere Verwaltungs(dienst)leistungen für alle Stakeholder-Gruppen und letztlich auch deren Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen sehen. Möglicherweise wird diese Sicht von der Politik sogar geteilt. Und mit Sicherheit hat auch ohne NSM die Politik bei der – dann inputorientierten – Zuweisung von Ressourcen auf alternative Verwendungsformen die vermuteten Auswirkungen auf den Output im Blick. Die Forderung nach Einführung einer outputorientierten Steuerung muss daher, das hat die

KGSt deutlich herausgearbeitet (1993, S. 20), als Forderung nach einer Neustrukturierung von Verwaltungsleistungen in Form von Produkten (vgl. *KGSt* 1997; *Schneidewind* 2006) und einer möglichst prägnanten betriebswirtschaftlichen Messbarkeit von Outputleistungen, insbesondere durch messbare Ziele bzw. Kennzahlen verstanden werden. Die Definition von Produkten bringt zwar einen gewissen Aufwand mit sich, so lange es sich allerdings nur um die Zusammenfassung und Typisierung von Verwaltungsleistungen handelt, ist hier eigentlich kein größeres Konfliktpotenzial erkennbar. Es kann durchaus sein, dass die Erarbeitung von Produktbüchern, die teilweise schon lange vor der Einführung von produktbasierten Haushaltssystematiken erfolgte, Verwaltung und Politik einen deutlichen, aber strategisch unbedenklichen Informationszuwachs bringt.

Messung von Leistungen hebt Informationsasymmetrien auf, erhöht Transparenz und schafft eine Möglichkeit für Leistungsvergleiche. Akteure in der Verwaltung werden einem solchen Verlust von Macht nur dann zustimmen, wenn hierdurch entsprechende neue Vorteile generiert werden können. Einerseits könnte eine iterative Annäherung an das Pareto-Optimum des Steuerungsspiels (Abbildung 1) zum Beispiel durch einen Prozess realisiert werden, in dem Verwaltung zunehmend Messbarkeit über Output-Kennzahlen herstellt, während die Politik im Gegenzug ihre inkrementellen Eingriffe reduziert. Zum anderen könnten Verwaltungseinheiten, die im Vergleich mit anderen deutlich überlegene Leistungen produzieren, hieraus ggf. neue Macht generieren. Allerdings besteht in dieser Situation auch die Gefahr einer „Bestrafung“ von Leistung, z.B. indem der leistungsfähigeren Organisationseinheit Ressourcen entzogen werden. Es spricht also wenig dafür und viel dagegen, dass kommunale Verwaltungen, sozusagen aus „intrinsischer Motivation“, freiwillig eine echte Outputsteuerung entwickeln.

Die politischen Akteure könnten die Entwicklung und Messung von Zielen und Kennzahlen durchaus als Möglichkeit sehen, Informationsasymmetrien zu ihren Gunsten auszugleichen. Es besteht zwar auch für die Politik eine gewisse Gefahr, bei erhöhter Transparenz unter politischen Druck der Stakeholder zu geraten, wenn diese gravierende Leistungsdefizite erkennen können. Im Prinzip können Räte aber in einer Mehrzahl solcher Situationen die Ursachen für Defizite allein der Verwaltung zuschreiben und entstehenden öffentlichen Druck (voice) sogar für ihre Ziele nutzen. Es lässt sich daher vermuten, dass Räte, immer vorausgesetzt sie verfügen über breitere Informationen zur Bildung und Nutzung von Kennzahlen zur Steuerung, Interesse an dieser Form der Outputsteuerung entwickeln und der Verwaltung den Auftrag zur Entwicklung von Kennzahlen geben könnten. Aus diesem Auftrag könnte der oben bereits skizzierte iterative Prozess zur Überwindung des Steuerungsdilemmas resultieren. Eine andere Variante könnte darin bestehen, dass die Verwaltung ihren Informationsvorteil schützt, indem sie dem Auftrag gar nicht, schleppend oder nur formal nachkommt und zum Beispiel auf eine vermeintliche Nicht-Messbarkeit von Verwaltungsleistungen verweist oder Kennzahlen mit minimaler Steuerungsrelevanz liefert. Beliebte scheint auch das – theoretisch richtige, aber in der Praxis meist vorgeschobene Argument – man brauche erst einmal strategische Ziele aus der Politik, bevor man Kennzahlen für die Produkte entwickeln könne.

3. Die Messbarkeit der Verwaltungsleistung ist Voraussetzung für die angestrebten Leistungsvergleiche, die als Wettbewerbssurrogat funktionieren sollen (*KGSt* 1993, S. 22f.). Wettbewerb führt zu Innovationen und entwertet damit kontinuierlich die Res-

sources einiger Akteure, während Handlungsmöglichkeiten und relative Macht anderer Akteure zunehmen (vgl. *Schumpeter* 1950, S. 134ff.; *Wegner* 1996, S. 104ff.). Es ist daher rational für Akteure, Ressourcen zu nutzen, um Wettbewerb zu verhindern (vgl. *Williamson* 1990, S. 299). Für privatwirtschaftliche Unternehmen ist das als Wettbewerbssurrogat vorgeschlagene Benchmarking ein seit vielen Jahren gebräuchliches Instrument des Performance-Managements. Wichtige Unterschiede bei der Nutzung von Benchmarking-Systemen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst liegen in drei Punkten: Akteure nehmen an Benchmarking teil, weil der subjektiv erwartete Nutzen hieraus – ein Gewinn an Informationen über Prozesse und Strukturen von Wettbewerbern – höher ist, als die erwarteten Kosten. Benchmarking ist für privatwirtschaftliche Unternehmen ein Instrument, um in einem realen Wettbewerb bestehen zu können. Im Zweifel ist ein schlechtes Ranking in einem Benchmarking immer noch von Nutzen, um den „worst case“, Insolvenz oder Übernahme im realen Wettbewerb, zu vermeiden. Zweitens nehmen privatwirtschaftliche Unternehmen an Benchmarking-Verfahren mit dem Ziel teil, die gewonnenen Informationen zur Veränderung ihrer Strukturen oder Prozesse zu nutzen. In kommunalen Verwaltungen wird dagegen oftmals gerade die Unveränderbarkeit des status quo, bedingt durch angeblich extrem eng gefasste gesetzliche Vorgaben (vgl. *Geißler* 2011, S. 25) betont. In der Tat lassen sich für solche Fälle Beispiele finden, in denen ein Informationsgewinn in Folge eines Benchmarkings durch prohibitiv hohe Kosten zur Veränderung konterkariert wird. Drittens werden privatwirtschaftliche Organisationen ebenso wie Organisationen des öffentlichen Dienstes auf die Vertraulichkeit von Benchmarking-Ergebnissen achten. In Anbetracht der relativ engen Verflechtungen zwischen Verwaltung und kommunalen politischen Akteuren, sowie der möglicherweise großen Benefits, die sich für politische Akteure aus der Offenlegung und Skandalisierung von schlechten Benchmarking-Resultaten ergeben, kann das Risiko für Akteure in der kommunalen Verwaltung groß werden. Im Gesamtblick ergibt sich eine ähnliche Konstellation wie für den zweiten Themenbereich, der Outputsteuerung: Unter bestimmten Umständen werden hinreichend informierte politische Akteure den Wunsch nach der Durchführung von Leistungsvergleichen entwickeln und artikulieren. Die Kosten-Nutzen-Bilanz für die Akteure in der Verwaltung sieht deutlich schlechter aus: Der Verzicht auf Informationsvorsprünge, Schaffung von Transparenz und das Risiko, bei schlechten Leistungen unter den Druck nicht nur des Rates sondern auch der voice von Stakeholdern zu kommen, werden im Zweifel eher dazu führen, dass Verwaltungen Informationsasymmetrien, Verweigerungsoptionen und den Verweis auf einen vermeintlich zu hohen Aufwand nutzen, um Leistungsvergleiche zu verhindern.

4. Unterschiedliche Maßnahmen werden dem Eckpunkt „Verbesserung der Bürger- bzw. Kundenorientierung“ zugeordnet. Hier werden organisatorische und prozessuale Veränderungen wie die Einrichtung von Bürgerbüros, einheitlichen Ansprechpartnern und die Verkürzung von Bearbeitungszeiten, kulturelle Veränderungen, z.B. die Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern als Kundinnen und Kunden, Selbstdarstellung von Verwaltungen als Dienstleister und typische Public-Relations-Maßnahmen subsummiert (vgl. *KGSt* 2007, S. 50ff., *Bogumil et al.* 2008, S. 67ff.). Alle Maßnahmen mit direkter Wirkung auf die Stakeholder, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen liegen im strategischen Fokus der politischen Akteure. In Anbetracht der typischen Probleme mit der Bündelung von Präferenzen, Unklarheiten über die Kausalitätä-

ten zwischen ökonomischen und sozialen Entwicklungen und politischen Entscheidungen sowie anderen Informationsdefiziten bei Wahlen, sind „Bürgernähe“, kundenorientierte Organisation und Servicequalität leicht darstellbare und damit für die Stakeholder leicht identifizierbare Wahlargumente. Diese liegen zwar nicht unbedingt im strategischen Fokus der Verwaltung, aber viele Maßnahmen wie Erweiterung von Sprechzeiten, Vereinfachung von Formularen und selbst größere organisatorische Veränderungen, wie z.B. der Aufbau eines Bürgerbüros werden in der Regel nur auf geringen Widerstand aus der Verwaltung treffen, zumal solche Widerstände von den politischen Akteuren schnell öffentlich gemacht werden können, um über voice der Stakeholder zusätzlichen Druck zu generieren. Insgesamt ergibt sich für diesen Eckpunkt also eine relativ optimistische Prognose: Maßnahmen zur Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung müssten für kommunale Verwaltungen relativ einfach umsetzbar sein.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Situation: Zu erwarten wären Umsetzungsaktivitäten in den Themengebieten 1a) Binnenorganisation, 2a) Produktkonzept, und 4) Kundenorientierung (vgl. auch Abbildung 2). Bei den anderen Eckpunkten ist eine Umsetzung in einer Vielzahl von Kommunen unwahrscheinlich.

Die vorstehende Analyse hat dabei mit der weitgehenden Fokussierung auf die – in Wirklichkeit keineswegs homogenen – Akteursgruppen Rat und Verwaltung bewusst vereinfacht.² Im Einzelfall könnten sicher durch eine genauere Analyse des Verhaltens individueller Akteure oder Allianzen und Gruppen noch feinere Einschätzungen gewonnen werden.

3. Diffusion der Reforminnovationen

Das NSM war die Blaupause einer internationalen Innovation und ein Modernisierungsangebot für die deutschen Kommunen. Unter marktförmig organisierten Wettbewerbsbedingungen setzt sich eine Innovation dann durch, wenn andere Akteure den Innovator beobachten, die Innovation identifizieren und einen Wettbewerbsvorteil des Innovators erkennen können. Die Wettbewerbsbeziehungen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften dagegen sind kaum ausgeprägt. Wichtiger Wettbewerbsmechanismus ist der Standortwettbewerb bei Neuansiedlung oder Standorterschließungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Wohnortentscheidung von Privatpersonen. Dabei ist die Wettbewerbswirkung bei der Ansiedlung deutlich stärker, weil exit-Optionen üblicherweise mit hohen Kosten verbunden sind. Daneben existiert ein wettbewerbsähnlicher Mechanismus über die voice-Option: Ist für Stakeholder oder politische Akteure eine größere Performance-Differenz zwischen der eigenen und anderen Kommunen erkennbar, kann über voice, in diesem Fall durch politische Forderungen nach Leistungsverbesserung mit Sanktionsdrohungen, Handlungsdruck auf die Verwaltung entstehen.

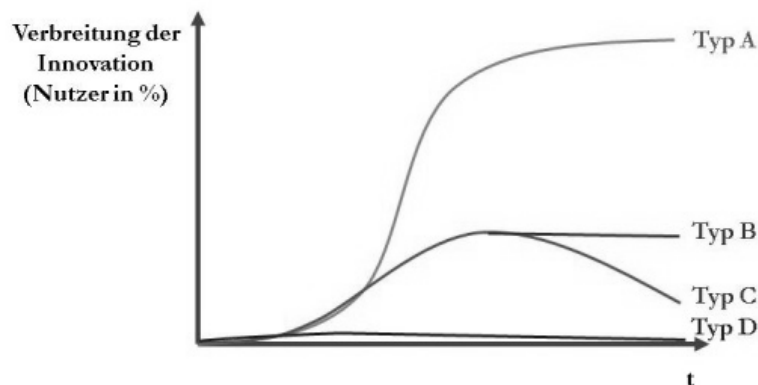
Vereinfacht dargestellt, sind vier Entwicklungen eines Innovationsprozesses möglich.

- A. Die Innovation und ihr Nutzen werden von anderen Akteuren erkannt. Im Laufe des Imitationsprozesses ergeben sich positive externe Effekte, z.B. durch sinkende Implementierungskosten, durch Standardisierung sinkende Transaktionskosten etc. Nach Erreichen einer kritischen Schwelle setzt sich die Innovation schließlich komplett oder mit wenigen Ausnahmen durch.

- B. Die Innovation und ihr Nutzen werden von anderen Akteuren erkannt, die beginnen die Innovation zu imitieren. Im Laufe der Verbreiterung zeigt sich, dass die Innovation bei den Imitatoren nicht die erwünschte Wirkung erzielt. Dies kann verschiedene Ursachen haben: Die Akteure haben sich über die Umsetzbarkeit oder den zu erwartenden Nutzen getäuscht, der (Grenz-)Nutzen der Innovation nimmt mit der Anzahl der Imitatoren ab (negative Externalitäten), die Innovation wird von einer anderen Innovation eingeholt etc. In diesen Fällen bleibt ein konstanter, aber unterkritischer Umsetzungsgrad bestehen.
- C. Zu Beginn verläuft der Innovationsprozess wie in den Fällen A und B. Die Innovation erreicht jedoch nicht die kritische Schwelle und nach Erreichen eines Scheitelpunktes wird die Innovation zurückgenommen und – möglicherweise – der status quo ante wiederhergestellt.
- D. Innovationen oder ihr Nutzen werden von anderen Akteuren nicht erkannt, die Innovation wird nicht imitiert und verbreitet sich nicht.

Abbildung 2 stellt diese Verläufe grafisch dar.

Abbildung 2: Entwicklung von Innovations-Imitationsprozessen, eigene Darstellung in Anlehnung an Rogers 1969, S. 141



Als Erfolg der ersten Phase des NSM werden die Reformmaßnahmen im Bereich „Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung“ gesehen (vgl. *Difu* 2005, S. 38ff.; *KGS* 2007, S. 49ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 67ff.). Hier ist eine Entwicklung vom Typ A erkennbar: Elemente der Kunden- und Bürgerorientierung – Bürgerbüros, erweiterte Sprechstunden, eine stärkere Dienstleistungsorientierung der Beschäftigten – haben sich in Kommunalverwaltungen verallgemeinert, weil eine gewisse „Modernität“ der Verwaltung Voraussetzung für die Legitimität der gewählten politischen Akteure ist. Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger können Servicedifferenzen zu anderen Verwaltungen aber auch eine allgemeine „Rückständigkeit“ in der Serviceorientierung des Verwaltungshandelns leicht identifizieren und artikulieren. Voice in diesem Bereich wird von regionalen Medien verstärkt und politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger reagieren sensibel.

Das NSM hatte weiterhin Einfluss auf die Aufbauorganisation der kommunalen Verwaltung. Hierarchieebenen wurden abgebaut, Fachbereichsstrukturen in vielen Verwal-

tungen eingeführt (vgl. *Difu* 2005, S. 33ff.; *KGSt* 2007, S. 32ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 42 ff). Dabei dürften vor allem auch durch die Veränderungen von Aufgaben- und Personalstruktur notwendig gewordenen Reorganisationsmaßnahmen nach der NSM-Philosophie „dezentrale Verantwortung, flachere Hierarchien“ umgesetzt worden sein. Für einige der allgemeineren Vorschläge lässt sich eine Entwicklung vom Typ A erkennen. Spezifischere Vorschläge des NSM, wie z.B. die Einrichtung von Stabsstellen zur Steuerung und die Budgetierung von Fachbereichen, sind möglicherweise auch dem Typ B oder C zuzuordnen (vgl. *Holtkamp* 2007; S. 429, *Bogumil et al.* 2008, S. 48ff.).

Ansätze strategischer Steuerung wurden in vielen Kommunen konstatiert (vgl. *Difu* 2005, S. 43), eine durchgängige, strategische Steuerung, ausgehend von klaren strategischen Zielen des Rates war jedoch bis zum Ende der ersten Umsetzungsphase in keiner deutschen Kommune implementiert worden (vgl. *KGSt* 2007, S. 25ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 64ff.). Die Evaluationen machen darüber hinaus einen deutlichen Bruch zwischen der Durchführung formaler Verfahren, z.B. dem Abschluss von Kontrakten, und der realen Wirksamkeit dieser Verfahren aus (vgl. *KGSt* 2007, S. 27ff.; *Bogumil et al.* 200, S. 60). Einige wenige Kommunen scheinen eine Reduzierung inkrementeller Eingriffe durch den Rat subjektiv wahrzunehmen (vgl. *KGSt* 2007, S. 26), ohne dass klar wird, wie genau dieses Resultat erreicht wurde.

Eine Tendenz zu einer rein formalen und letztlich real wenig wirksamen Umsetzung lässt sich für den Themenbereich der Outputsteuerung erkennen. In vielen Kommunen wurden Produktkataloge erarbeitet und damit eine Möglichkeit zu einer Neustrukturierung der Leistungen geschaffen (vgl. *KGSt* 2007, S. 30ff., *Bogumil et al.* 2008, S. 49ff.). Diese Produktkataloge wurden jedoch vielfach weder für die Haushaltsaufstellung noch in anderer Form für Steuerungszwecke genutzt (vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 51). Die *KGSt* (2007, S. 32) arbeitete in ihrem Resümee heraus, dass in diesem Themenbereich auch an den Selbstauskünften der in den Evaluationen befragten Kommunen gezweifelt werden muss. Es kann sein, dass dort ein sehr formales Verständnis einer strategischen Steuerung vorliegt, das sich rein an der formalen Existenz bestimmter Regelungen orientiert: „Die Mehrzahl der Kommunen gibt an, Ansätze einer strategischen Steuerung zu besitzen, aber eine strategische Steuerungsphilosophie nach dem NSM lässt sich aus den obigen Zahlen [der Evaluation, jw] nicht herauslesen“ (*KGSt* 2007, S. 32).

Vereinzelt finden sich in den Evaluationen Kommunen, die angaben, über Ziele und Kennzahlen zu steuern. Auch dieses Ergebnis wird übereinstimmend kritisch kommentiert (vgl. *KGSt* 2007, S. 37; *Bogumil et al.* 2008, S. 56). Eine Umsetzung hat, wenn überhaupt, nur sehr formal stattgefunden. Bis heute sind Kommunalverwaltungen bis auf Ausnahmen weit davon entfernt, über messbare Ziele und Kennzahlen zu steuern und anhand dieser Kennzahlen ihre Leistung zu reporten (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 428f.).

Kommunale Leistungsvergleiche sind in vielfältiger Form üblich (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann* 2004). Nur relativ wenige Kommunen nehmen an ihnen teil und in der Regel sind sie auf bestimmte Themen und Gelegenheiten beschränkt. Ein sich selbst verstärkender Anreiz zur Umsetzung von effizienzsteigernden Maßnahmen für die gesamte Verwaltung hat sich nicht ergeben (vgl. *KGSt* 2007, S. 41ff.; *Bogumil et al.* 2008, S. 72f.).

Im Gesamtblick bestätigen sich die Erwartungen. Während im Bereich der Kundenorientierung und teilweise auch bei binnenorientierten Organisationsanpassungen durchaus umfangreichere Aktivitäten in einem Großteil der Kommunen auszumachen sind, konnten sich die Vorschläge zur Veränderung der Steuerung durch die Politik und der internen Steuerung der Verwaltung nicht durchsetzen.

4. Neue Regeln

Das NSM beeinflusste, wie auch andere Arbeiten der KGSt (insbesondere *KGSt* 1995), die seit Beginn der 90er Jahre geführte Diskussion über eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts.³ Im Vorfeld der entsprechenden Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in den Jahren 1999 und 2003 hatten sich die kommunalen Spitzenverbände für eine Neuregelung, auch mit Bezug auf eine neue Form der Steuerung, ausgesprochen (vgl. *Oster* o.J., S. 3). Eckpunkte des NSM wurden nun als Ziele für die Reform übernommen, insbesondere die Ablösung der Inputsteuerung „durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung)“ (*IMK* 2003a, S. 2) und das Prinzip der Strukturierung der Haushalte nach Produkten.

In Anlage 6 des Beschlusses aus dem Jahr 2003 findet sich eine „Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen“, in dem „Mindestinhalte der Produktbereiche für die Zuordnung von Produktgruppen und Produkten nach finanzstatistischem Bedarf“ definiert und den Bundesländern zur Anwendung empfohlen werden (*IMK* 2003b, S. 2).

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern wurden ab 2004 verabschiedet (vgl. zur Übersicht *Burth/Gnädinger* 2011). In den länderspezifischen Normen wurden die in den Abschnitten 2 und 3 diskutierten NSM-Eckpunkte „Steuerung durch die Politik“, „Produktkonzept“ und „Ziele und Kennzahlen“ unterschiedlich umgesetzt. Das Produktkonzept wurde in allen Bundesländern zur Grundlage des neuen doppischen Finanz- und Rechnungswesens. Nicht nur die eben erwähnte Orientierung des Produktkonzepts am „finanzstatistischen Bedarf“, sondern auch einige konstitutionelle Schwächen des Konzepts wurden mit der Orientierung auf den Produktrahmenplan des IMK (2003b) festgeschrieben (vgl. *Schneidewind* 2006, S. 88ff.; *Hellebrand/Frischmuth* 2011, S. 141). Die Regelungen zur Ausweisung von Zielen und Kennzahlen auf Produkt- bzw. Produktgruppenebene im kommunalen Haushaltsrecht der Länder weisen erhebliche Differenzen auf: Kennzahlen und Ziele sind für Planung und Reporting teilweise verpflichtend auszuweisen, teilweise nur für Planungszwecke verpflichtend, in manchen Ländern bestehen lediglich Soll-Regelungen (vgl. *Mühlenkamp/Glückner* 2010, S. 2-34ff., 2-62ff.):

„Die Länder Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen haben alle Vorschriften, die sich auf eine Implementierung von Zielen und Kennzahlen beziehen, als verpflichtend formuliert. Die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben nur bei den Teilhaushalten absolut verpflichtende Festlegungen getroffen. Bei der Regelung von Planungsgrundsätzen wird bezüglich der Ziele und Kennzahlen lediglich eine Sollvorschrift verwendet. [...] Andere Länder, wie Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen haben insgesamt die Definition und Darstellung von Zielen und Kennzahlen als Sollvorschrift geregelt. Schleswig-Holstein beschränkt sich in seiner Festlegung lediglich auf eine Sollvorschrift zur Zielbildung. Kennzahlen werden nicht eingefordert.“ (*KGSt/Bertelsmann Stiftung* o.J.)

Gesetzliche Regelungen zu einer Steuerung durch die von der Politik formulierten Ziele existieren lediglich in Nordrhein-Westfalen (§ 41 Absatz 1, Buchstabe t der Gemeindeordnung NRW, seit 2004/2005) und in Niedersachsen (§ 58 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, geändert 2010/2011), wobei jeweils nur die grundsätzliche und ausschließliche Zuständigkeit der Räte für die Formulierung von strategischen Zielen, nicht jedoch eine Verpflichtung hierzu geregelt ist.

Ergänzend wurde im Rahmen der Reform des Tarifrechts im Jahr 2005 mit § 18 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) die Möglichkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit tariflich Beschäftigten in Verbindung mit der Zahlung einer Leis-

tungsprämie verankert. Die Einführung moderner Instrumente des Personalmanagements, insbesondere der Personalentwicklung war im Ursprungskonzept als „Rahmenbedingung“ für die Umsetzung des NSM thematisiert worden (KGSt 1993, S. 29f.) und wurde später zu einem zentralen Bestandteil des Reformkonzepts (vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 41f.). Im Kontext der Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur hatte die KGSt gefordert, „die Verantwortung für das Leistungsergebnis soweit wie möglich nach unten bis auf einzelne Mitarbeiter“ zu verlagern, um „mit der persönlichen Ergebnisverantwortung [...] das Führungs- und Kreativitätspotential“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu nutzen (KGSt 1993, S. 18). Die tarifvertraglichen Regelungen des TVöD, insbesondere Zielvereinbarungen und Leistungsprämien, sind geeignet, die Umsetzung einer outputorientierten Steuerung zu unterstützen (vgl. *Weiß/Kratz* 2008, S. 473f.). Das Land Nordrhein-Westfalen hat aus diesem Grund mit dem „Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen“ im Jahr 2009 die Möglichkeit geschaffen, die tarifvertraglichen Regelungen zur Prämienzahlung auch auf Beamtinnen und Beamte in Kommunen anzuwenden.

Zehn bis zwölf Jahre nach Veröffentlichung des KGSt-Berichts zum NSM sind damit zwar einige Ideen des Konzeptes in die kommunale Gesetzgebung eingeflossen. Es handelt sich aber um eine eklektische Umsetzung von NSM-Elementen, die teilweise im Laufe des Reformprozesses auch wesentlich modifiziert wurden. Das Produktkonzept ist durch die Anforderungen der Finanzstatistik deutlich verändert worden. Die Verbindlichkeit von Zielen und Kennzahlen zur Outputmessung ging im Laufe der föderalen Ausdifferenzierung verloren, ebenso wie die große Bedeutung strategischer Ziele der Politik. Schließlich ist der Zusammenhang zwischen dem neuen kommunalen Haushaltsrecht und den tarifvertraglichen Regelungen zu Zielvereinbarungen und Leistungsentgelten durch die Trennung der die Reform treibenden Akteure – Innenministerien und Tarifvertragsparteien – und die jeweiligen Normadressaten in den Verwaltungen – Kämmerei / Finanzmanagement und Personal – so verwischt worden, dass er teilweise nicht einmal in der wissenschaftlichen Diskussion zur Verwaltungsreform erkannt wird.

Es gibt also erhebliche Unterschiede zwischen dem originären NSM und dem Modell, welches sich aus den genannten Gesetzen und dem Tarifrecht (re)konstruieren lässt und dies sogar für die beiden Länder, in denen die Regelungen sich noch relativ eng am Originalmodell orientieren: Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Eckpunkte des NSM sind nur mit erheblichen Veränderungen und Variationen in gesetzliche Normen umgesetzt worden. Dies liegt zum einen am unterschiedlichen Einfluss der KGSt oder anderer Organisationen, die sich für die Einführung des NSM eingesetzt haben, auf die kommunalen Spitzenverbände und die maßgeblichen Ministerien in den jeweiligen Bundesländern. In Gesetzgebungsverfahren, die teilweise 10 Jahre und länger dauern, können offensichtlich die ursprünglichen Intentionen teilweise verloren gehen oder verändert werden. Und zwar nicht nur aufgrund einer Anpassung im Rahmen der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen sondern auch, weil wichtige individuelle Akteure, die für bestimmte Richtungen und Inhalte einer Reform stehen, an Einfluss auf den Prozess verlieren oder ausscheiden – aus biologischen, biografischen oder politischen Gründen.

Bei den diskutierten gesetzlichen Neuregelungen des kommunalen Finanzmanagements haben wir es letztlich mit einem „Rumpfkonzert“ der Outputsteuerung zu tun, das sich formal auf die mehr oder weniger verbindliche Ausweisung von Zielen und Kennzahlen auf verschiedenen Ebenen der Haushaltsplanung beschränkt. In den zwei genannten Fällen wurde eine grundsätzliche Möglichkeit zur Formulierung politischer Ziel durch den Rat erwähnt. Weder ist näher geregelt, was unter einem strategischen Ziel, einem

Produktziel oder einer Kennzahl zu verstehen ist (vgl. *Mühlenkamp/Glöckner* 2010, S. 2-35), noch sind verbindliche Prozesse der Planung – vom strategischen Ziel zum Produktziel – geregelt. „Die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung ist kein allgemeiner Haushaltsgrundsatz im Sinne des § 75 Abs. 1 und 2 der GO [in NRW, jw]“ folgern *Klieve/Knirsch* (2010, S. 218). In vielen, von Landesministerien herausgegebenen Handreichungen zur Umsetzung der DOPPIK finden sich zwar weitere, erläuternde Hinweise zur Umsetzung, die stärker auf das NSM rekurren (vgl. z.B. IM NRW o.J. 38ff., MI LSA o.J.: 15ff.), gesetzlich verbindlich sind diese jedoch nicht.

Die politischen Akteure, die in Gesetzgebungsverfahren involviert sind, verfolgen Eigeninteressen. Heterogene und unübersichtliche Interessenkonstellationen, die sich insbesondere im Legislaturzyklus systematisch ändern können, machen es geradezu unmöglich, dass theoretische Modelle bruchlos in Gesetze umgesetzt werden. Im „Rumpfkonzzept“ haben wir es mit Versatzstücken aus dem NSM zu tun, die selbst bei einer formal stringenten Umsetzung nirgendwo eine Neue Steuerung „erzwingen“ werden.⁴

5. Der Versuch Verwaltungstransformation mit formalen Normen zu steuern

Die zweite Phase der Verwaltungstransformation im NSM-Zeitalter begann 2004 mit der Veränderung des kommunalen Haushaltsrechts und der Tarifrechtsreform im Jahr 2005. Diese Phase ist gekennzeichnet durch den Versuch, Veränderungsprozesse in kommunalen Verwaltungen durch formale Normen zu initiieren bzw. zu steuern. Die Änderung formaler – sanktionierter – Normen schafft zwar neue Rahmenbedingungen und verändert die Machtrelationen der Akteure zueinander, indem sie neue Handlungsoptionen schafft und alte entwertet oder verbietet. Sie verändert aber nicht die Interessen der Akteure. Diese werden in der Regel auch bei einer stark sanktionierten Änderung einer Norm versuchen, diese zu unterlaufen, wenn sie gegen ihre Interessen verstößt und asymmetrische Informationen ein opportunistisches Verhalten zulassen.

Das neue Haushaltsrecht zerfällt (nicht nur theoretisch sondern auch mit Blick auf die Implementierung) in zwei Teile. Der erste Teil besteht aus der Einführung der DOPPIK als Rechnungswesen, das sich an die in der Privatwirtschaft üblichen Verfahren der doppelten Buchführung anlehnt und das auch Vermögen und dessen Veränderung erfasst. Hierzu muss eine Bewertung des Vermögens erfolgen und es müssen – im Rahmen der Vorgaben der Produktrahmenpläne – die zur Strukturierung des Haushalts zu nutzenden Produkte und Teilhaushalte festgelegt werden. Struktur und Vorgehen hierzu sind relativ präzise und umfassend im Haushaltsrecht geregelt. Hinzu kommt, dass die betreffenden Verfahren der Planung und Rechnungslegung in Form einer kaufmännischen Software eingeführt werden, die Verfahrensstandards vorgibt.⁵

Trotz nicht unerheblicher Reformkosten,⁶ z.B. für externe Beratung und Software-Lösungen,⁷ eines hohen internen Umstellungsaufwands und laufenden Mehraufwands (vgl. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* 2011, S. 53f.) sowie erheblicher Kritik am Konzept selbst (vgl. z.B. *Sarrazin* 2008, *Lutz/Treber* 2009, *Eschenauer* 2010) hat bis heute eine Vielzahl von Kommunen auf die DOPPIK umgestellt (vgl. *KGSt* 2010, *Frischmuth/Hellebrand* 2011a). Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren das doppelte Rechnungswesen bundesweit zum dominanten Rechnungsstil in den Kommunen werden wird – auch in den Bundesländern mit der Wahloption „erweiterte Kameralistik“.

Maßgeblich hierfür ist die Kohärenz und Sanktionierung der rechtlichen Vorschriften sowie die Verstärkung durch den normierenden Einsatz von Finanzmanagement-Software. Die Steuerungsvorgaben sind so gestaltet, dass eine Überprüfbarkeit der Umsetzung relativ einfach erfolgen kann, insbesondere anhand von Stichtagen und dem „materiellen“ Ergebnis eines doppischen Haushaltsplans mit Eröffnungsbilanz. Außerdem führt die Interessenkonstellation im PAS kaum zur Herausbildung von Koalitionen, die gegen die DOPPIK-Einführung mobilisieren. Denn für kommunale politische Akteure ist eine positive oder neutrale Positionierung zur DOPPIK in der Regel aus drei Gründen sinnvoll:

1. Die DOPPIK-Einführung bietet kaum Möglichkeiten einer parteipolitischen Profilierung, da auf Landesebene alle großen Parteien an der Einführung von entsprechenden Regelungen beteiligt waren.
2. Eine dezidierte DOPPIK-Kritik, mit dem Ziel, die Einführung zu verhindern, hat aufgrund der auf Landesebene beschlossenen Gesetze höchstens minimale langfristige Erfolgsaussichten.
3. Die Einführung der DOPPIK verändert die Machtkonstellation im Steuerungsspiel (vgl. Abbildung 1) nur minimal. Es mag sein, dass politische Akteure vor der Einführung an die Erfüllung des DOPPIK-Versprechens „mehr Transparenz“ glauben und hier sogar einen Vorteil für sich sehen.

Die deutlichere Darstellung der „tatsächlichen“ Finanzsituation von Kommunen, die im Wesentlichen zu einer Erhöhung des Schuldenstands geführt hat, ist von kommunalpolitischen Akteuren relativ wenig antizipiert worden. Diese Entwicklung verstärkt den Konsolidierungsdruck und schränkt damit die Handlungsmöglichkeiten der Politik ein. Umgekehrt ist es aber gerade in den ersten Jahren der DOPPIK-Einführung manchen Kommunen gelungen, ihre Finanzsituationen zu „schönen“ (*Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 177). Vermutlich ist diese Möglichkeit nur von wenigen kommunalpolitischen Akteuren im Voraus erkannt worden.

Für die Akteure in der Verwaltung gilt Argument 2 dieser Liste entsprechend. Bei der ex ante-Einschätzung zu den Konsequenzen der DOPPIK-Einführung dürfte der Umstellungsaufwand der wichtigste Parameter sein. Dieser ist vorab insbesondere in der Kämmererei bekannt. Die stärksten Positionierungen gegen die DOPPIK kommen daher aus diesem Bereich. Da umgekehrt die Verfügbarkeit von steuerungsrelevanten Informationen in der Kämmererei steigt und so der dortige Informationsvorsprung gegenüber Verwaltung und Politik zunimmt (vgl. *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 176), bleibt das Widerstandspotenzial begrenzt. Der Umsetzungsprozess entspricht dem Typ A aus Abbildung 2 und es ist zu erwarten, dass die DOPPIK dauerhaft Standard des kommunalen Rechnungswesens in Deutschland sein wird. Für diesen Teil der Reform des Haushaltsrechts kann also ein formaler „Steuerungserfolg“ konstatiert werden.

Wesentlich differenzierter fallen die Analyseergebnisse zum zweiten Teil der Umsetzung des neuen kommunalen Haushaltsrechts in Verbindung mit Neuerungen in der Kommunalverfassung sowie Aspekten der Tarifrechtsreform aus. Es scheint so, dass die Bildung von Produktzielen und Kennzahlen prinzipiell erst in einem zweiten Schritt nach der Implementierung der eben beschriebenen Grundsätze des doppischen Rechnungswesens erfolgt (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297; *Hellenbrand/Frischmuth* 2011, S. 140). Allerdings lässt sich aus den vorliegenden Befragungsergebnissen folgern, dass gar nicht alle Kommunen diesen Schritt überhaupt vollziehen: Nach den Ergebnissen der KGSt (2010, S. 92) hat der Anteil der Kommunen, die bundesweit angeben Ziele und Kennzah-

len in allen Teilhaushalten auszuweisen (2007, S. 140; 2010, S. 138), in den letzten Jahren nicht zugenommen. Auch mehrere Jahre nach Einführung der DOPPIK als Rechnungswesen weist eine Mehrzahl der Kommunen keinerlei Ziele oder Kennzahlen aus (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 175). Für den Bruchteil der Fälle, in denen Kennzahlen und Ziele formal ausgewiesen werden, wäre zu prüfen, ob diese Ziele und Kennzahlen tatsächlich informativ oder steuerungsrelevant sind. Oft werden allgemeine Aufgaben („rechtssichere Leistungsgewährung“) oder unspezifische Handlungsvorsätze („bürgerorientiertes Leistungsangebot“), deren Erreichungsgrad nicht überprüfbar ist, und die damit auch die z.B. in Nordrhein-Westfalen formulierte gesetzliche Aufgabe, als Grundlage für Planung und Controlling zu dienen, gar nicht erfüllen können, als Ziele ausgewiesen (vgl. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* 2011, S. 62ff.). Als Kennzahlen werden teilweise Fallzahlen mit geringem Informationsgehalt, Kennzahlen ohne Zahlenwerte oder nur mit Zahlenwerten für das Bezugsjahr und Kennzahlen mit redundanten Informationen ausgewiesen (vgl. die Beispiele in *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009). Auch bei einer rein explorativen Durchsicht von Haushaltsplänen lässt sich schnell erkennen, dass ausgewiesene Ziele und Kennzahlen zwar formal die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, dass sie aber oft nicht geeignet sind, Produkte mit Blick auf Wirkungsziele zu steuern bzw. zu managen. Empirische Befunde, nach denen in Befragungen bis zu 25% der Kommunen angeben, Ziele und Kennzahlen auszuweisen (vgl. *KGSt* 2010, S. 92, *Deutscher Städtetag/PWC* 2011, S. 48) müssen daher sehr skeptisch bewertet werden.

Ähnlich sind die Ergebnisse zur Festlegung von (strategischen) Zielen durch den Rat zu bewerten: Nach den Erkenntnissen der *KGSt* (2010, S. 94) existieren in ca. 20% der 536 Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, politisch beschlossene Ziele. Mit geringem Aufwand, z.B. einer Suche im Internet,⁸ lassen sich zahlreiche Beispiele finden, in denen formal eher allgemein gehaltene Zielstellungen als „strategische Ziele“ etikettiert werden. Diese Zielformulierungen sind überwiegend weit von der Vorstellung entfernt, die die Betriebswirtschaftslehre – und auch das NSM – von operationalisierbaren Zielen hat.⁹ In vielen Fällen decken die benannten „strategischen“ Zielfelder nahezu den gesamten Bereich kommunalen Verwaltungshandelns bzw. kommunaler Politik ab. Eine Fokussierung, die in Anbetracht knapper Ressourcen der Erfolgsfaktor des strategischen Managements ist, bleibt aus. Die resultierenden Zielkonflikte werden in den Bereich der taktischen, politischen Auseinandersetzung oder des (informellen) Verwaltungshandelns verlagert. Soweit überhaupt eine signifikante Steuerung des Verwaltungshandelns in Richtung der strategischen Ziele erkennbar ist, so findet diese im Wesentlichen über Investitionsentscheidungen statt. Fälle, in denen strategische Ziele tatsächlich zur Steuerung von jährlichen Aufwänden und Wirkungen auf Produktebene „heruntergebrochen“ werden, lassen sich äußerst selten finden.

Der Stand der Umsetzung von Zielvereinbarungssystemen mit Beschäftigten und Beamtinnen und Beamten, auch in Verbindung mit Leistungsprämien, ist umstritten. Die vorliegenden Evaluationen leiden unter einer Zuspitzung der Konfliktsituation zwischen der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaft verdi. Eine gemeinsame Evaluation, die in der Protokollerklärung zu § 18, 4 TVöD angelegt gewesen wäre, ist bislang nicht erfolgt. Die Akteure haben jeweils eigene Evaluationen in Auftrag gegeben (vgl. *Stellermann et al.* 2009; *Adamaschek* o.J.; *Schmidt/Müller/Trittel* 2011; *Schmidt/Müller* 2012). Gemeinsame Erfolgskriterien wurden nicht entwickelt. Hilfsweise wird die Quote abgeschlossener Dienstvereinbarungen als Kriterium für den Umsetzungs-

erfolg herangezogen, die allerdings wenig aussagekräftig ist: Es ist bekannt, dass Dienstvereinbarungen existieren, die Pauschalauszahlungen der Prämien ohne Abschluss von Zielvereinbarungen und ohne Leistungsbewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorsehen. Auch differenzierende Dienstvereinbarungen führen nicht überall zu einer verbindlichen Durchführung von Zielvereinbarungs- oder Bewertungsgesprächen (vgl. *Schmidt/Müller* 2012). Selbst wenn diese stattfinden, sind sie selten mit dem strategischen Zielsystem bzw. den Produktzielen und Kennzahlen verbunden. Die Umsetzung von Zielvereinbarungen in Verbindung mit Leistungsentgelten ist also nicht flächendeckend erfolgt. Die Entwicklung folgt dem Typ B aus Abbildung 2, wobei teilweise auch Tendenzen zu einem Rückbau, also eine Entwicklung zum Typ C, zu erkennen sind.

Insgesamt lässt sich für eine systematische Steuerung des Outputs über die Planung von strategischen Zielen, Produktzielen und Kennzahlen nur ein äußerst geringer Umsetzungsgrad konstatieren (vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 297ff.; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 174ff.; *Hellenbrand/Frischmuth* 2011, S. 140ff.; *Deutscher Städtetag/PWC* 2011, S. 48ff.). Die tatsächliche Umsetzung nimmt mit jedem Schritt hin zu einer outputorientierten Steuerung ab: Nur ein Teil der Kommunen weist überhaupt systematisch Ziele und Kennzahlen auf Produktebene aus. Nur ein Teil dieser Kommunen verfügt auch über performance-relevante Kennzahlen. Wiederum nur ein Bruchteil managed über diese Kennzahlen systematisch Input und Output und noch geringer wird der Anteil der Kommunen sein, die strategische Zielstellungen haben, die Grundlage für das Produktmanagement sind. Es ist unklar, ob es unter bundesdeutschen Kommunen überhaupt einen Fall gibt, in dem das Reformmodell „DOPPIK mit strategischer Outputsteuerung und Zielvereinbarungen“ konsequent und erfolgreich umgesetzt wurde.

Festzustellen ist jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen formal gar nicht eindeutig die Umsetzung dieses Reformmodells vorschreiben. Die Unterschiede in den haushaltsrechtlichen Gesetzgebungen der Länder wurden bereits dargestellt. Die Verbindung von Produktzielen und Kennzahlen mit Zielvereinbarungen für Führungskräfte, Produktverantwortliche und Beschäftigte findet auch deshalb wohl in keiner Kommune statt, weil dieser Weg weder gesetzlich verankert wurde noch in gebräuchlichen Handreichungen, Umsetzungshinweisen o.ä. Veröffentlichungen dargestellt wird.

Auf die Frage, warum die föderalen Gesetzgeber einen solchen klaren Weg nicht vorgezeichnet haben, sind zwei Antworten möglich:

1. Ein stärkerer Bezug auf das NSM bzw. das Reformkonzept „DOPPIK mit strategischer Outputsteuerung und Zielvereinbarungen“ ist bewusst von Akteuren verhindert worden. Es ist bereits herausgearbeitet worden, dass die Akteure des PAS wenig oder kein Interesse haben, die Reformideen „Steuerung durch die Politik“, „Ziele und Kennzahlen“ und „Wettbewerb“ umzusetzen. Selbstverständlich haben die Akteure des PAS die Möglichkeit, über Parteien und Verbände, insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, ihre Interessen im Prozess der Gesetzgebung zu vertreten.
2. Die ursprünglichen und theoretisch rekonstruierbaren Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen des Steuerungs- bzw. Reformkonzepts sind in einem langen, föderalen und stark arbeitsteiligen Prozess der Gesetzgebung in Vergessenheit geraten, insbesondere weil eine übergeordnete Steuerung dieser Prozesse – in Form eines „ideellen Reformmanagers“ – nie existiert hat oder im Laufe des Prozesses verloren gegangen ist.

6. Fazit

Die öffentliche Verwaltung verändert sich entweder durch Steuerungsimpulse aus der Spitze der Organisation, die Möglichkeiten zur politischen Profilierung nutzt, oder durch rechtliche Vorgaben einer hierarchisch vorgelagerten Ebene – oder, und vermutlich am nachhaltigsten, wenn beide zusammenfallen.

Die externe Steuerung des PAS durch formale Normen war bei der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens scheinbar erfolgreich. Die gesetzlichen Vorgaben waren dicht und kohärent, und im Vollzug blieb den PAS wenig diskretionärer Handlungsspielraum, der zusätzlich durch die Einführung von Software-Lösungen mit standardisierten Abläufen weiter beschränkt wird. Das Ergebnis ist eine bundesweite Umstellung auf die DOPPIK.

Die Einführung eines neuen Rechnungswesens bringt aber nicht notwendig eine Output- oder Wirkungssteuerung und erzwingt auch keine sparsamere Haushaltsführung. Steuerung über formale Normen hat Grenzen. Wesentliche Teile des Prozesses der gesteuerten Verwaltungstransformation seit 2004/2005 versuchen, Instrumente und Verfahren, die sich in Unternehmen unter Wettbewerbsdruck entwickelt haben, in bürokratischen Organisationen zu implementieren, die einem solchen Wettbewerb nicht ausgesetzt sind. Implizit wird bisweilen unterstellt, dass bereits der Vollzug dieser Verfahren und der Einsatz dieser Instrumente zu Effizienzverbesserungen oder allgemeiner: einer Optimierung von Organisation und Prozessen führt. Hier liegt der Schwachpunkt der gesteuerten kommunalen Verwaltungsmodernisierung der zweiten Phase. Je stärker wirkungsorientiert ein Managementinstrument ist, desto schwieriger scheint es, seine Anwendung formal zu beschreiben. Formal lässt sich die Einführung eines Rechnungssystems, aber nicht eine managementorientierte Einstellung in der Anwendung dieses Systems verordnen. Solange es keine entsprechenden Anreize gibt, werden Akteure in der Verwaltung sich nicht wie Manager verhalten, egal wie viele formale Instrumente ihnen zur Verfügung stehen.

Das NSM hat die Transformation der kommunalen Verwaltung in Deutschland in den letzten 20 Jahren mitgeprägt. In dieser Zeit haben Akteure aus dem politischen System und der Verwaltung auf allen Ebenen Verfahren, Instrumente und Ideen des NSM, von deren Umsetzung sie sich einen Nutzen versprochen, selektiert und andere Teile ignoriert. Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts als intentionalen Versuch – welcher Akteure auch immer – zur Durchsetzung des NSM zu interpretieren, scheint überzogen. Die aktuellen gesetzlichen Regelungen werden in keinem Bundesland zu einer umfassenden und kohärenten Umsetzung des NSM führen.

Offen bleibt die Frage, ob und wie es kommunalen Politisch-administrativen Systemen gelingen wird, das oben diskutierte Steuerungsspiel zu lösen und damit Effizienzvorteile zu realisieren. Aktuell „schmücken“ sich viele Kommunen mit „strategischen Zielen“, die gerade keine Fokussierung auf wenige – eben strategische – Handlungsfelder unter Bedingungen knapper Ressourcen beinhalten, sondern eher Leitbildern darstellen, in denen sich (fast) alle Stakeholder wiederfinden sollen. Es scheint so, als habe sich die Formulierung „strategischer Ziele“ zu einem Instrument entwickelt, mit dem die politischen Akteure Modernität demonstrieren um Wiederwahlchancen zu erhöhen. Auch hier fallen formales Vorhandensein „strategischer Ziele“ und tatsächliche Wirkung, insbesondere für die Ressourcensteuerung, auseinander.

Das NSM hat im Wettbewerb um knappe, für die „Modernisierung“ kommunaler Verwaltungen nutzbare Ressourcen mit dem E-Government starke Konkurrenz bekom-

men. Insbesondere die Stakeholder orientierten Maßnahmen wie z.B. elektronische Terminvergaben, Bürgerhaushalte oder Stadt-Apps lassen sich besser zur Stimmenmaximierung einsetzen, als die riskante Ausweisung von Kennzahlen zur Verwaltungsleistung. Es ist also gut möglich, dass wir am Ende des einen und dem Beginn eines neuen Transformationszyklus der kommunalen Verwaltung stehen.

Anmerkungen

- 1 Zum Verständnis des Verhältnisses von gewählten politischen Akteuren und Verwaltung vgl. auch *Kegelman* (2007, S. 48ff.).
- 2 Zu einer detaillierteren Analyse der Akteurskonstellation in Kommunen am Beispiel der Haushaltskonsolidierung vgl. *Geißler* 2011.
- 3 Die Entwicklung der Grundsätze der DOPPIK erfolgte zu Beginn der 90er Jahre ohne weiteren Bezug auf eine Outputsteuerung im Sinne des NSM, vgl. hierzu *Lüder* 1996.
- 4 Die Behauptung, „das neue kommunale Haushaltsrecht führt in vielen Bundesländern verpflichtend wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) ein“ (*Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 171, Hervorhebung jw) erscheint aus dieser Sicht zu überprüfen, ähnlich wie die Aussage, es handle sich bei den Reformen des Haushaltsrechts um eine „konsequente Fortsetzung der im Rahmen des New Public Management (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen“ *Buchholz/Lasar* 2010, S. 293. Vgl. kritisch hierzu auch *Reichard* 2011, S. 283f.
- 5 Auch wenn diese Vorgaben änderbar wären, haben Standards der Software eine stark präjudizierende Wirkung für eine Organisation, da bei Abweichungen von diesem Standard Anpassungskosten anfallen. Die Technik „härtet“ das sozial konstruierte Verfahren (vgl. *Latour* 1991).
- 6 Seit dem Beitrag von *Kuhlmann/Wollmann* (2006) wird – etwas irreführend – für die Kosten von Verwaltungsreformen auch der Begriff „Transaktionskosten“ (auch im genannten Beitrag häufig in Anführungsstrichen) verwendet. Zur klareren Abgrenzung vom Begriff der Transaktionskosten in der Neuen Institutionenökonomik (Anbahnung und Überwachung von Transaktionen, *Williamson* 1990) wird hier von Reform- oder Transformationskosten gesprochen.
- 7 In den drei Beispielen der KGSt (2007) liegen die rein externen Kosten (Software, Beratung etc.) zwischen ca. 150.000 € und 210.000 €. Der Rechnungshof Rheinland Pfalz (2011, S. 52) errechnet einen Aufwand zwischen 0,3 Mio. € und 3 Mio. €.
- 8 Vgl. bspw. die Strategien der Städte Mannheim (vgl. http://www.youtube.com/watch?v=FhA78_Nulwo, Stand 07.06.2012), Leipzig (<http://www.leipzig.de/de/buerger/politik/strategie/ziel/strategie/>, Stand 07.06.2012) und Kiel (http://www.kiel.de/rathaus/strategische_ziele.php, Stand 07.06.2012).
- 9 Vgl. auch den Bezug auf die sog. SMART-Kriterien bei *Klieve/Knirsch* (2010, S. 218) und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011, S. 64).

Literatur

- Adamaschek, Bernd*, o.J.: Befragung zur Leistungsorientierten Bezahlung gem. § 18 TVöD, Frankfurt: Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände.
- Agassi, Joseph*, 1975: Institutional individualism, in: *The British Journal of Sociology*, No. 2. Vol. 26, S. 44-155.
- Axelrod, Robert*, 1995: *Die Evolution der Kooperation*, München: Oldenburg.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars*, 2011: Vom Versuch, das neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung und Management*, 4, S. 171-180.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.* (Hrsg.), 2008: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma.
- Bouckaert, Geert*, 2006: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel, in: *Jann, Werner et al.* (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 22-35.

- Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas*, 2010: Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung. Wesentliche Erkenntnisse aus der KGSt-Umfrage 2010 zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: *Verwaltung und Management*, 6, S. 293-303.
- Burth, Andreas/Gnädinger, Marc*, 2011: Auf einen Blick. Haushaltsreformen in Deutschland. Online verfügbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/auf-einen-blick-haushaltsreformen-in-deutschland.pdf>, Stand 01.06.2012.
- Coleman, James S.*, 1995: Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1. Handlungen und Handlungssysteme, München: Oldenbourg.
- Deutscher Städtetag/PWC*, 2011: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, o.O.: Deutscher Städtetag/PWC.
- Difu* (Deutsches Institut für Urbanistik), 2005: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen- Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Difu.
- Downs, Anthony*, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Eschenauer, Michael*, 2010: Bruce Willis auf dem Datenfriedhof. Online verfügbar unter: <http://www.op-online.de/nachrichten/frankfurt-rhein-main/bruce-willis-datenfriedhof-708540.html>, Stand 12.06.2012.
- Fischer, Edmund*, 2007: Reform des Gemeindehaushaltsrechts, in: *Witt, P./Peters, H.J.* (Hrsg.), *Verwaltung und Politik. Festschrift für Hans-Jürgen Sperling*, Stuttgart: o.V., S. 86 -93.
- Geißler, René*, 2011: Akteursstrategien in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: *Verwaltung und Management*, 7, S. 23-29.
- Hellenbrand, Andreas/Frischmuth, Birgit*, 2011: Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Stand und Perspektiven der doppischen Steuerung, in: *Verwaltung und Management*, 3, S.140-143.
- Hirschmann, Albert O.*, 1974: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holler, Manfred J./Illing, Gerhard*, 1996: Einführung in die Spietheorie, Berlin: Springer.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2, S. 423-446.
- IM NRW* (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen), o.J., Neues kommunales Finanzmanagement. Eckpunkte der Reform. Online verfügbar unter: <http://www.mik.nrw.de/publikationen/produktauswahl.html?eID=pub&f=108&s=ce4d20>, Stand 06.06.2012.
- IMK* (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder), 21.09.2003a: Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena. Online verfügbar unter: <http://www.foev-speyer.de/doppik/Downloads/IMK%20Reform%20des%20Gemeindehaushaltsrechts.pdf>, Stand 01. 06 2012.
- IMK* (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder), 21.11.2003b, Anlage 6 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003. Arbeitskreis III. Kommunale Angelegenheiten. Online verfügbar unter: <http://www.haushaltsreform.de/IMK-Beschluss-2003-11-21-Anlage-6-Produktrahmen.pdf>, Stand 01. 06 2012.
- Inglehart, Ronald*, 1995: Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt, Frankfurt a.M.: Campus.
- Kegelman, Jürgen*, 2007: New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells, Wiesbaden: VS.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, Köln.
- KGSt*, 1995: Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept. Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Köln: KGSt.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 1997: KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise, Köln.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2007: Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung, Köln.
- KGSt* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2007: Doppik-Umstellung in bayerischen Kommunen. Praxisberichte aus der Gemeinde Hallbergmoos, der Stadt Königsbrunn und dem Landkreis Ebersberg, Köln.

- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), 2010: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Köln.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), o.J.: Vergleich: Steuerungsinstrumente, Teilhaushalte - Ziele und Kennzahlen. Online verfügbar unter: <http://doppikvergleich.regioit-aachen.de/themenvergleich.html?selectedTopic=e67df016-a3f3-4f52-99fd-74935da3519d&layout=bst>, Stand 01.06.2012.
- Klein, Markus/Pötschke, Manuela, 2000: Gibt es einen Wertewandel zum "reinen" Postmaterialismus? Eine Zeitreihenanalyse der Wertorientierungen der westdeutschen Bevölkerung zwischen 1970 und 1997, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 3, S. 202-216.
- Klieve, Lars Martin/Knirsch, Hanspeter, 2010: Ziele und Kennzahlen im NKF, in: *Verwaltungsrundschau*, 56. Jahrgang, 7, S. 217-222.
- Knipp, Rüdiger et al. (Hrsg.), 2005: *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, in: *Werner, Jann/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Public Management – Grundlagen, Wirkungen und Kritik*. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: edition sigma, S. 371-390.
- Latour, Bruno, 1991: Technology is society made durable, in: *Law, John* (Hrsg.), *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology, and Domination*, London/New York: Routledge, S. 103-131.
- Lüder, Klaus, 1996: *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens* (Speyerer Verfahren), Stuttgart: Innenministerium Baden-Württemberg.
- Lutz, Walter/Treber, Hagen, 2009: *Reformruine kommunale Doppik*, Bad Säckingen: mb.
- Marettke, Christian/Hellenbrand, Andreas/Detemple, Peter (Hrsg.), 2009: *Doppische Kommunalhaushalte*, München: Haufe.
- MI LSA (Ministerium des Innern Sachsen Anhalt), o.J., Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Sachsen-Anhalt. Leitfaden für Rats- und Kreistagsmitglieder. Online verfügbar unter: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Abteilung_3/Kommunalfinanzen/Aktualisierung_Januar_11/Leitfaden_Ratsmitglieder_17_01_2011.pdf, Stand 06.06.2012.
- Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas, 2010: *Rechtsvergleich kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Naschold, Frieder, 2000: Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Hintergründe. Leitbild. Maßnahmen, in: *Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg* (Hrsg.), *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen: Leske + Budrich, S. 79-135.
- North, Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oster, Rudolf, o.J.: Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts. Online verfügbar unter: http://www.vkda.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Oster_Doppik_vkda.pdf, Stand 01.06.2012.
- Ostrom, Elinor, 1999: *Die Verfassung der Allmende*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2011: *Kommunalbericht 2011*. Online verfügbar unter: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/522/522408ec-4c63-9031-674b-ed5340d17ef8,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, Stand 12.06.2012.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. Eine Replik, in: *Verwaltung und Management*, 6, S. 283-287.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G., 2010: *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rogers, Everett M., 1969: *Diffusion of Innovations*, Toronto: Collier-Macmillan.
- Sarrazin, Thilo, Februar 2008: Die Rechnung geht nicht auf. Neues öffentliches Rechnungswesen hält nicht, was es verspricht, in: *Der Neue Kämmerer*, 3.

- Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Trittel, Nele*, 2011: Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz, in: Industrielle Beziehungen, 1-2., 18. Jg., S. 78-98.
- Schmidt, Werner/Müller, Andrea*, 2012: Leistungsentgelt in den Kommunen. Bundesweite Erhebung zur Umsetzung § 18 TVöD-VKA. Erste Befunde, Tübingen: Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur.
- Schneidewind, Thomas*, 2006: Das Produktkonzept des Neuen Steuerungsmodells. Möglichkeiten für eine strategische Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns, Hamburg: Dr. Kovac.
- Schumpeter, Joseph Alois*, 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen: Francke.
- Stellermann, Rolf/Jaitner, Arne/Kuhlmann, Sabine/Schneider, Gerd*, 2009: Evaluation der Erfahrungen mit dem Leistungsentgelt nach TVöD im Bundesbereich. Online verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/Leistungsentgelt/Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile, Stand 02.06.2012.
- von Hayek, Friedrich August*, 1969: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *von Hayek, Friedrich August*, Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 249-265.
- Weber, Max*, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegner, Gerhard*, 1996: Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden: Nomos.
- Weiß, Jens/Kratz, Felix*, 2008: Die Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst stärken!, in: Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes, 9, S. 466-475.
- Williamson, Oliver E.*, 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen: Mohr Siebeck

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Jens Weiß, Professur für Verwaltungswissenschaften, FB Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Domplatz 16, 38820 Halberstadt
E-Mail: jweiss@hs-harz.de