

Andreas Schmid

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nimmt keinen Einfluss auf die politische Steuerung – Ergebnisse einer empirischen Analyse und Bewertung

Zusammenfassung

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in den öffentlichen Verwaltungen ist weit vorangeschritten. Sie ist u.a. geprägt von einem hohen Einführungsaufwand, unterschiedlichen Reformansätzen in den Gebietskörperschaften und Zweifeln am Nutzen des gesamten Reformvorhabens. Um von einem Erfolg sprechen zu können, müsste sich eine „verbesserte“ politische Steuerung mittels der neuen Instrumente nachweisen lassen. Im Rahmen dieses Beitrags wird dargestellt, dass sich im Rahmen einer empirischen Untersuchung kein Einfluss des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens auf das politische Steuerungsverhalten nachweisen ließ. Ein Reformersfolg lässt sich nicht nachweisen.

Schlagnote: Reform, Haushalts- und Rechnungswesen, Politische Steuerung, Neues Steuerungsmodell

Abstract

“The public accounting reform has no influence on political steering – Results of an empirical analysis and evaluation”

The reform of the public accounting system in Germany's administration is in considerable progress. It is characterized by high implementation costs, various reform initiatives and doubts about the usefulness of the entire reform project. To prove a success, it would be necessary to find an influence on political steering. Subsequent will be shown, that the necessary influence is empirically not provable. With this a successful reform is unlikely.

Key words: Reform, Public accounting, Political steering, New Public Management

1. Ausgangssituation und Zielsetzung des Beitrags

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens begleitet die deutsche Verwaltung schon seit vielen Jahren und wird die Gebietskörperschaften auf absehbare Zeit beschäftigen. Da der Reformaufwand beträchtlich ist (vgl. z.B. Schmid 2012, S. 138ff.; Bogumil 2004, S. 322; Rudzio 2006, S. 363; Hesse/Ellwein 2004, S. 94), drängen sich Fragen nach dem Sinn, dem Zweck und dem Nutzen dieser Reform auf.

Die vorhandene Literatur ist nicht selten geprägt von Meinungsbildern, die es an Objektivität fehlen lassen. So hinterfragen z.B. Verfechter der Reform die Ergebnisse nicht, sondern setzen die Richtigkeit ihres Vorhabens an sich voraus (vgl. z.B. Beutel 2011). Kritiker der Reform schauen nicht über den Tellerrand, wenn sie die Reformziele ignorieren (vgl. z.B. Lutz/Treber 2009).

Unbestritten ist, dass die veröffentlichte Mehrheitsmeinung die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens positiv bewertet. Als Vordenker und langjährige Begleiter der Reformen seien an dieser Stelle vor allem *Budäus*, *Lüder* und *Reichard* genannt. Kritische Äußerungen finden sich z.B. in Rechnungshofberichten wieder (vgl. u.a. *Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* 2011; *Sächsischer Rechnungshof* 2010; *Bundesrechnungshof* 2006). Kritik aus der Wissenschaft kommt u.a. von *Bogumil* und *Jann* (vgl. z.B. *Bogumil/Jann* 2009, S. 302).

Es verwundert daher nicht, dass in jüngster Zeit ein Streit zwischen den Gelehrten (vgl. *Bogumil et al.* 2011 versus *Reichard* 2011) entbrannt ist. Dies zeigt, wie unterschiedlich die Experten die Reformsituation und die Reformperspektiven einschätzen. Eine Folge dieser Entwicklungen ist, dass im Jahr 2011 in einer Koalitionsvereinbarung erstmals die Reformentscheidung zur Einführung der Doppik in den Kommunen infrage gestellt wurde (vgl. *Bündnis90/Die Grünen-SPD Baden-Württemberg* 2011, S. 61).

Führt man sich die lange Liste der Kritikpunkte an der Kameralistik vor Augen (z.B. fehlende Outputorientierung, mangelnder Informationsgehalt, intransparente Verschuldung, unvollständige Darstellung des Vermögens, fehlende intergenerative Gerechtigkeit) und hält diesen die in der Fachliteratur unbestrittenen Implementationsdefizite der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens entgegen (z.B. hoher Einführungsaufwand, Aussagekraft des Zahlenwerks, Nutzung der Informationen), so liegt es nahe, dass für die Bewertung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein größerer Kontext erforderlich ist, als ihr gemeinhin zugestanden wird. Als Bestätigung hierfür kann z.B. *Lüder* (2003) herangezogen werden, der am Beispiel Australiens zeigt, dass solch eine Reform in Staat und Verwaltung u.a. spezifischer Elemente (z.B. Wirkungsorientierung) und eines langen Zeitraums bedarf. Der Einfluss von Politik und Gesellschaft auf den Erfolg von Verwaltungsreformen ist bekannt und wurde im Ländervergleich empirisch nachgewiesen (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000).

Nach Auffassung des Autors müsste die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens Einfluss auf das politische System ausüben, um von einem Erreichen der Reformziele ausgehen zu können. Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Untersuchung wurde daher der Frage nachgegangen, ob Verwaltungsreformen Einfluss auf das politische System nehmen und mithin als Erfolg gewertet werden können (vgl. *Schmid* 2012). Hierfür wurden drei Hypothesen formuliert, die zusammen den Reformerfolg bewerteten. Die erste Hypothese befasst sich mit der wirtschaftlichen Steuerungslogik von Akteuren, die zweite mit Ökonomisierung und Binnenmodernisierung. Die in diesem Beitrag dargestellte Hypothese „Wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt, dann erfüllen die Instrumente ihre politisch-administrative Funktion“ ist die Dritte. Das nachfolgend dargestellte Forschungsdesign und die zugehörigen statistischen Ergebnisse sind Extrakte der Untersuchung, in der aufgrund anders gelagerter Forschungsfragestellung die Einflüsse auf die politische Steuerung nicht näher untersucht wurden. Dies ist Gegenstand dieses Beitrags. Darüber hinaus ist es das Ziel, die Hypothese in den nächsten Jahren wiederholt zu überprüfen, um Paneleffekte zu identifizieren. Diese können valide Ergebnisse für die Bewertung und die Entwicklung des Reformerfolges liefern.

2. Rolle und Verantwortung der Politik im Reformprozess

Die deutsche Staatstradition kann, bezogen auf die von der Politik zu initiierten Veränderungsprozesse, in zweierlei Hinsicht bewertet werden: „Einerseits war und ist die Tradition gut, weil sie umfangreiche Anpassungsprozesse von Staat und Verwaltung und damit auch immer wieder Neuerung ermöglichte. Andererseits war sie schlecht, weil sie zur Erstarrung führte, weil die Politik fast nie die Kraft fand, auf umwälzende Veränderungen der ökonomischen, politischen oder sozialen Rahmenbedingungen mit Strukturreformen zu reagieren“ (Hesse/Ellwein 2004, S. 133-134).

Die politik- und verwaltungskulturelle Tradition eines Landes ist für die Akzeptanz und Anwendung der NPM/NSM-Lehren von Relevanz (vgl. Wollmann 2004, S. 128). Nach dem zweiten Weltkrieg wurde in der deutschen Verwaltung die Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt, die in den Folgejahrzehnten in einer Rechtsstaatstradition mündete. Es ist naheliegend, dass eine solche Tradition im Allgemeinen mit dem wirtschaftlichen Paradigma des NSM und im Speziellen mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Konflikt geraten musste.

Die Verantwortung der Politik für die Umsetzung von Verwaltungsreformen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden: „Die politische Führung muss den bürokratiekritischen Prozess und die Modernisierung aktiv anstoßen, begleiten und steuern“ (Böhret 2005, S. 48). Nach Böhret sind es folgende verwaltungspolitische Transferprozesse, die einen Reformersfolg fördern (vgl. Böhret 2005, S. 48):

Die politische Führung muss ...

- ... die Modernisierung wirklich wollen,
- ... das „Wollen“ nach innen und außen überzeugend vermitteln,
- ... eine Reformstrategie gegenüber Beharrungskräften entwickeln,
- ... den zeitraubenden Prozess hinreichend lange begleiten,
- ... die handelnden Akteure hinreichend motivieren und vor ungerechtfertigter Kritik schützen.

Die Risiken einer mangelnden politischen Beteiligung bzw. Vernachlässigung von „Politikreform“ im Gleichklang mit den NSM-Reformen waren bekannt (vgl. z.B. Reichard 1997, S. 655). Dieses Wissen hat nicht zu den notwendigen Konsequenzen geführt. Für Deutschland lassen sich vier Sachverhalte identifizieren, die den Einfluss der Politik begrenzten bzw. dazu führten, dass sich die Politik nicht hinreichend am Reformprozess beteiligte:

1. Die Hoffnung, dass der finanzielle Druck die Reform in die richtige Richtung lenkt.
Die Krise der öffentlichen Haushalte war wesentliche Voraussetzung zur Initiierung des NSM. Die hiermit verbundenen Prinzipien der Ökonomisierung und Binnenmodernisierung zielten unmittelbar darauf ab, Haushaltsmittel einzusparen (vgl. z.B. Gatzert 1999). Hieran hat sich bis heute wenig verändert: Die Budgetierung von Haushaltsmitteln in Verbindung mit einer „Deckelung“ der Ausgaben ist Verwaltungspraxis.
2. Die Ausrichtung und die Prinzipien des NSM.
Das NSM basiert auf einer Verantwortungstrennung von Politik und Verwaltung dahingehend, dass die Politik Zielvorgaben macht und die Verwaltung diese umzusetzen hat. Hierdurch wird jedoch das, was politische Prozesse ausmacht (z.B. Wahlen, Re-

gierungswechsel, Parteienkonkurrenz) zum Hindernis eines effektiven Managementhandelns (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 91). In einem Forschungsprojekt kommt *Bogumil* 2004 zu dem Ergebnis, dass der Parteienwettbewerb ein gemeinsames Vorgehen von Politik und Verwaltung verhindert, wodurch Verwaltungsreformen als Verwaltungssache angesehen werden, und damit die Verwaltungen für ihre eigene Reform zuständig bleiben (vgl. *Bogumil* 2004, S. 332). Organisationsinterne Reformapathie und die Vermeidung unerwünschter Strukturanpassungen führt in solchen Verantwortlichkeitskonstellationen schnell zum Scheitern von Reformen, weil die Hauptlast der Reformarbeit darin zu bestehen scheint, „... unangepasste Ziele (die zukünftige Gegenwart) an die Praxis der Organisation (die gegenwärtige Vergangenheit) anzupassen und dies dann als Erfolg auszuweisen“ (*Japp* 2004, S. 74).

3. Das geringe Wissen politischer Entscheidungsträger über die Reform.
Es existieren Hinweise darauf, dass sich die Herstellung und Institutionalisierung von Meinungsführerschaften der politischen und administrativen Eliten sowie eine reformbegleitende „Parallel-Organisation“ begünstigend auswirken (vgl. *Bogumil* 2004, S. 323). Eine solche Reformbegleitung erfordert Kenntnisse der Beteiligten über die Reform, ihre Inhalte, Ziele und die Methodik. Hinzu kommt das notwendige Führungsgeschick, welches u.a. aus Visionsstärke, Innovations- und Entscheidungsfreude besteht (vgl. *Böhret* 2005, S. 49). Reformwissen und die zugehörigen Tugenden müssen vorhanden sein, damit die notwendige Steuerungsfunktion durch die Politik und die Verwaltungsspitzen wahrgenommen werden kann. Diese Kultur ist in Deutschland nicht verbreitet.
4. Das Fehlen von professioneller Methodik und Vorgehensweise.
Es fehlt an einer stringenten Systematik, an Legaldefinitionen und einheitlichen Vorgaben für ein neues Haushalts- und Rechnungswesen (vgl. z.B. *Gröpl* 2001, S. 226). Eine unerfahrene Verwaltung kann eine unwissende Politik kaum in geeigneter Form für die Reform begeistern. *Lüder et al.* konstatieren: „... nicht selten herrscht aufgrund mangelnder Professionalität und Führungskompetenz eher eine Art Reformchaos ...“ (vgl. *Lüder et al.* 2007, S. 7). Auch wenn sich in den letzten Jahren einiges verbessert hat, bleibt mit Blick auf die bundesweite Uneinheitlichkeit des Reformansatzes zumindest zu konstatieren, dass es an einer gemeinsamen Vision fehlt, die zu einer Strategielosigkeit vieler Reformprojekte führt. Das Feedback zur empirischen Untersuchung bestätigt diesen Befund.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die politische Beteiligung im Reformprozess unabdingbar ist. Aus einer aktiven Beteiligung der Politik müssen Steuerungsoptionen erwachsen, die über eine Steuerung mittels Budgets hinausgehen. Dies führt zu Fragen nach der Politikbeteiligung und nach den notwendigen Steuerungsfunktionen eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens.

3. Politikbeteiligung und die politisch-administrative Funktion

Das NSM basiert auf einer Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung. Ein solches Verhältnis mutet aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Sicht naiv an (vgl. *Jann/Wegrich* 2004, S. 199). Grund hierfür ist die in der Praxis mehr als schwierige Trennung zwischen „Was“ (Politik) und „Wie“ (Verwaltung) (vgl. *Schwarting* 2005, S.

77). Eine Verantwortungstrennung hätte nur gelingen können, wenn sich mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerung die politische Kultur hätte verändern lassen (vgl. Hesse/Ellwein 2004, S. 94).

Es ist nicht zu erkennen, dass ein ausgewogenes Informations- und Steuerungssystem für die Politik und die Verwaltung auf Basis der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens entsteht. Dies belegt u.a. eine Studie auf kommunaler Ebene aus dem Jahr 2011: Nur 16% der Kommunen gaben an, flächendeckend Ziele und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen einzusetzen (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 27). Eine weitere Studie in der deutschen Ministerialverwaltung aus dem Jahr 2010 kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass zentrale Hauptziele der Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. der Einsatz von Managementinstrumenten und verstärktes wirtschaftliches Denken, die Verwaltungspraxis kaum erreicht haben (vgl. *Reichard et al.* 2010, S. 15).

Die Politik benötigt vor allem Informationen über den Erfolg der von ihr initiierten Maßnahmen. Die Verwaltung sollte Daten gewinnen können, die Auskunft darüber geben, ob die Umsetzung effizient und effektiv erfolgte. Eine in dieser Form ausgewogene Reformierung würde ihre politisch-administrative Funktion erfüllen. Sie ist von Nöten, um dem Grundgedanken des NSM, nämlich der Ablösung des klassischen Bürokratiemodells und der Neugestaltung der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung gerecht werden zu können. Ohne eine politische Beteiligung können beide Anforderungen nicht ausgewogen realisiert werden. Hinzu kommt, dass die Erfolgsaussichten einer Verwaltungsreform generell sinken, wenn die Reform der Verwaltung selbst überlassen bleibt (vgl. *Bogumil* 2004, S. 331).

Grundsätzlich gilt, dass Organisationen neue Rechnungssysteme, deren Einführungs- und Betriebskosten durch sie zu tragen sind, (freiwillig) kaum einführen (vgl. *Streim* 1986, S. 21). In Deutschland führte dementsprechend erst der gesetzliche Zwang zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. An der Sinnhaftigkeit dieser Entscheidung werden Zweifel laut, weil heutzutage Fragen im Raum stehen, die weniger ein Buchhaltungsproblem darstellen (vgl. z.B. *Gourmelon et al.* 2011, S. 14-15, *Thieme* 2008). Hieraus speist sich u.a. die Erkenntnis, dass Verwaltungsreform ohne Politikreform kaum möglich ist (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 230).

Ohne Politikreform besteht das Risiko für die politische Klasse darin, die Zahlen des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens passiv nachzuvollziehen und einem Informationszwangskonsum unterworfen zu werden (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 14). Eine sinnvolle politische Steuerungsfunktion wird hierdurch ausgeschlossen. Es ist entscheidend, dass das Management einer Verwaltung nur solche Teilrechnungssysteme implementieren, die der eigenen Wohlfahrt dienen (vgl. *Streim* 1986, S. 17).

Für die von der Verwaltung im Alleingang implementierten Konzepte besteht die Gefahr, dass die strategische Planung und die politische Steuerung nicht ausreichend mit den Instrumenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens verzahnt werden. Ohne politisches Interesse bzw. einer entsprechenden Beteiligung existiert hierfür seitens der Verwaltungen kein Anreiz. Gelingt die Verknüpfung nicht, verbleiben die Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens als technokratisches Instrumentarium fern des politischen Prozesses (vgl. *Witte et al.* 2009, S. 18). Ein solcher Instrumenteneinsatz würde der vermuteten entpolitisierenden Wirkung der betriebswirtschaftlichen Konzepte (vgl. *Derlien* 1996, S. 9) Vorschub leisten.

Folgende Hypothese leitet sich aus diesen Überlegungen ab:

„Wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt, dann erfüllen die Instrumente ihre politisch-administrative Funktion.“

Nachfolgend sind die Variablen der Hypothese spezifiziert. Hieraus leiten sich die Fragestellungen einer Befragung auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen ab.

3.1 Unabhängige Variable: Politische Beteiligung

Politik muss in jeglichen Reformprozessen Visionen anbieten, um gesellschaftliche Überzeugungsarbeit zu leisten (vgl. *Weltbank* 1997, S. 181). Insbesondere die hybriden Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung bedürfen einer operativen und strategischen Steuerung (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 77), die auf eine Beteiligung der Politik nicht verzichten kann. Dies gilt im Besonderen für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens u.a. in Anbetracht ihrer Bedeutung für das parlamentarische Budgetrecht, die Steuerung des Verwaltungshandelns und den mit dieser Reform verbundenen Aufwand.

Empirische Analysen über den Beteiligungsgrad der Politik im Rahmen der Reform finden sich in der Literatur wenige. Die vorhandenen Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Politikbeteiligung unzureichend war bzw. zu keinen anderen politischen Entscheidungen geführt hat (vgl. z.B. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 110; vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 116; vgl. *KGSSt* 2008, S. 91-92; vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 55). *Pottthast* kommt auf Basis einer empirischen Analyse zu dem Schluss, dass das NSM noch nicht in einem ausreichenden Maße in der Politik angekommen sei, gleichzeitig die Verwaltungschefs mit dem Erreichten aber zufrieden sind (vgl. *Pottthast* 2008, S. 3). „Alle Beteiligten sollten sich darüber im Klaren sein, dass nur wenige Politiker und nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit Interesse an Doppik haben und ein noch kleinerer Teil diese versteht“ (*Weber/Jagalla* 2009, S. 21). Gegenmaßnahmen hierzu wurden in der Verwaltungspraxis initiiert. So plante z.B. der Bund für sein derzeit unterbrochenes Projekt „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ umfangreiche Schulungs-, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen (vgl. *Bohmsen* 2009, S. 13).

Die Ausführungen verdeutlichen die Beteiligungsdiskrepanz im Reformprozess zwischen Politik und Verwaltung. Hierdurch wird die operative Ebene gestärkt, ohne gleichzeitig die strategische (politische) Steuerung zu verbessern (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Es besteht die Gefahr, dass sich die Verwaltung von der Politik entfernt. Diese Loslösung von der Politik fällt umso stärker aus, je deutlicher sich die Verwaltung von einer hoheitlichen Rolle verabschiedet und sich einer Ökonomisierung zuwendet (vgl. *Böhret* 2005, S. 47). Hinzu kommt, dass sich selbst nach einer erfolgreichen Einführung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens unter Beteiligung der Politik nicht automatisch ein wirtschaftlicheres Handeln einstellt. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich Politik nicht ökonomisch disziplinieren lässt (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 14). Die Reformbefürworter halten dem entgegen, dass erst durch die neuen Instrumente die Transparenz geschaffen wird, um politische Entscheidungen „verbessern“ zu können (vgl. z.B. *Koch* 2010, S. 13; vgl. *Fischer/Gnädinger* 2009, S. 290).

Das Entscheidungsverhalten muss sowohl auf Seiten der Politik, als auch auf Seiten der Verwaltungen überdacht und erneuert werden, um die Reform zum Erfolg führen zu können (vgl. *Witte et al.* 2009, S. 46). Hierfür bedarf es eines Informationsangebots aus der neuen Steuerung, das mit den Informationsbedürfnissen des politischen Raumes im Einklang steht (vgl. *Weise/Kastrup* 2002, S. 284). Dies kann nur gelingen, wenn die Be-

teilung der Politik im Reformprozess sichergestellt wird und sich ein parteiübergreifendes Interesse herausbildet. Letzteres wird in Deutschland durch die auf Parteienkonkurrenz basierende politische Kultur erschwert (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 439-440).

Die Reformpraxis unterstreicht die Notwendigkeit einer politischen Beteiligung. Im Land Hessen stand von Beginn an mit dem Ministerpräsidenten ein Machtpromoter hinter der Reform, wodurch die landesweite Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zielgerichtet vollzogen werden konnte (vgl. *Budäus et al.* 2005, S. 52). Befragte Kommunen gaben an, dass es im Umstellungsprozess vor allem an einer aktiveren Einbeziehung der Verwaltungsleitungen und der Politik fehlte (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 41).

In Australien zeigte sich beispielsweise, dass Parlamentarier Verständnisschwierigkeiten im Umgang mit den neu gewonnen Informationen hatten, was dazu führte, dass die neue Steuerung der Regierung und der Verwaltung vorbehalten blieb (vgl. *Lüder* 2003, S. 7).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Reform im Wesentlichen eine Binnenreform der Verwaltungen geblieben ist. Der Modernisierungsprozess gilt als verwaltungslastig. Es wird z.B. berichtet, dass ein Stadtrat den Beschluss zur Verwaltungsreform gefasst hat und gleichzeitig davon überzeugt ist, hiervon nicht betroffen zu sein (vgl. z.B. *Schwarting* 2005, S. 27; vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 116).

Aus den vorgenannten Sachverhalten wurden für die unabhängige Variable folgende Aussagen für die Befragung formuliert:

- „Das politische Umfeld Ihrer Organisation hat von Beginn an ein hohes Interesse an der Reform des Rechnungswesens gezeigt (z.B. durch die Forderung, das Rechnungswesen zu reformieren).
- Die Führung Ihrer Organisation (z.B. Vorstand, Geschäftsführung, Minister, Bürgermeister) hat das Vorhaben zur Reformierung des Rechnungswesens uneingeschränkt unterstützt.
- Politische Entscheidungsträger aus dem Umfeld Ihrer Organisation haben sich an der Reform beteiligt (z.B. durch Teilnahme an Workshops).
- Die Führungskräfte (z.B. Abteilungs-, Referatsleitung) Ihrer Organisation wirkten als Promotoren bzw. Unterstützer der Reform des Rechnungswesens.
- Das politische Umfeld Ihrer Organisation hat eigene Anforderungen (z.B. Produktkosten im Haushaltsplan, doppeltes Berichtswesen) an die Reform des Rechnungswesens formuliert.“

3.2 Abhängige Variable: Politisch-administrative Funktion

Mit der politisch-administrativen Funktion ist die Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Reformansatzes gemeint. Nach *Braun* kann eine Methodenapplication nur zum Erfolg führen, wenn sich diese in einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung hinreichend widerspiegelt (vgl. *Braun* 1988, S. 338).

Die Herausforderung besteht darin, zu verstehen, dass sich die Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens darauf beschränken, Zahlen zu generieren und sämtliche Leistungen in Geldwerten auszudrücken. In einem Vor-NSM-Verständnis hatten Vermögensgegenstände einen Sachwert, aber keinen Geldwert, da sie nicht verkauft werden sollten (vgl. *Thieme* 2008, S. 436).

Das nun zu Grunde liegende wirtschaftliche Paradigma fordert ein anderes Verständnis ein, das bei Politik und Verwaltung geschaffen werden muss. Dies allein reicht nicht

aus, um eine Balance zwischen politischem Führungsanspruch und einem wirtschaftlichen Verwaltungshandeln durchzusetzen. Es sind verschiedene Sachverhalte zu berücksichtigen, die eine politisch-administrative Funktion der Reform unterstützen und dem Gedanken einer policy-bezogenen Architekturreform Rechnung tragen:

- *Transparenz des generierten Zahlenwerks*
Die Transparenz der generierten Zahlen ist konstituierende Voraussetzung eines erfolgreichen Instrumenteneinsatzes. Transparenz ist nicht nur notwendig, sie ist auch das zentrale Element des NSM selbst (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Politik und Verwaltung sollen mittels neuer Informationen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben und Funktionen wirtschaftlicher und wirkungsorientierter wahrnehmen zu können. Bei der Entwicklung eines Berichtswesens ist daher darauf zu achten, dass eine breite organisatorische Verankerung sichergestellt wird und die Berichte so einfach wie möglich gestaltet werden (vgl. *Weber/Jagalla* 2009, S. 38). Die tatsächliche Nutzung des Berichtswesens durch die (Kommunal)-Politik wird in der Praxis zu Gunsten persönlicher Kontakte in die Verwaltung hinten angestellt (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 429).
- *Einpassung in die Belange der Gebietskörperschaftshaushalte*
Die Einführung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens muss die gesetzlichen Bestimmungen beachten. Dies allein reicht in Theorie und Praxis nicht aus: Auf Basis des Demokratieprinzips ist der Verbindlichkeitsanspruch an eine Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung höher, als in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, welches mittels nunmehr fast identischer Instrumente agiert (vgl. *Vogelpoth* 2003, S. 284). Dieser Verbindlichkeitsanspruch drückt sich in Gruppierungsplänen, Mittelbindungen, Deckungsfähigkeiten etc. des öffentlichen Haushaltsrechts aus.
- *Realisierung der Outputsteuerung*
Das NSM konstituiert sich aus dem Paradigmenwechsel von der Input- zur Outputsteuerung. Es existieren zahlreiche Hinweise darauf, dass die für eine Outputsteuerung notwendigen Informationen auf Basis der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens nicht bzw. nur unzureichend bereit gestellt werden. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung – vor allem je überschneidender die Funktionen sind (insbesondere in den Kommunen) – generell schwer fällt und kaum mittels neuer Steuerungsinstrumente aufgelöst werden kann (vgl. *Schwarting* 2005, S. 77). Hieraus erwächst die Gefahr, dass vor allem auf kommunaler Ebene das ökonomische Paradigma zu Lasten der Gemeinwohlorientierung geht (vgl. *Rudzio* 2006, S. 353). Der Verlust an Input-Steuerungspotenzial der Politik muss durch Outputinformationen kompensiert werden. Dies ist die Voraussetzung für das vom NSM geforderte Kontraktmanagement, welches ausgesprochen moderat realisiert wurde (vgl. *Bogumil* 2004, S. 317).
- *Kommunikation und Wissen*
Zur politisch-administrativen Funktion gehört die Schaffung eines mentalen Wandels in Politik und Verwaltungen. Dieser ist notwendig, weil in der deutschen Verwaltung die Hürden und Abwehrfilter gegenüber privatwirtschaftlichen Ansätzen, Management und Betriebswirtschaft besonders ausgeprägt sind (vgl. *Wollmann* 2004, S. 129-131). Mit dem NSM war der Anspruch an eine neue Qualität der Kommunikation und des Vertrauens zwischen Politik und Verwaltung verbunden. Es bedarf der Beteiligung der politischen Gremien, die ihren Kenntnisstand laufend an Veränderungen anpassen

müssen (vgl. *Schwarting* 2005, S. 45). Gleiches gilt für einen kontinuierlichen Wandel und einen Veränderungsprozess in den Verwaltungen, da es mit neuer (Buchungs-) Technik nicht getan ist. Das Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsbewusstsein des NSM ist in Politik und Verwaltung ähnlich tief zu verwurzeln, wie das Rechtsstaatsbewusstsein im Laufe der Nachkriegsjahre (vgl. *Gröpl* 2001, S. 589).

– *Vollständiges und in sich geschlossenes System*

Um eine nachhaltige Veränderung des Steuerungsverhaltens zu erzielen, bedarf es einer Verwaltungs-, Regierungs-, Parlaments- und Gesetzgebungsreform (vgl. z.B. *Hofmeister* 2003, S. 13; vgl. *Hesse/Ellwein* 2004, S. 133-134). Ein solches Reformvorhaben wurde in den deutschen Gebietskörperschaften bislang nicht realisiert. Es fehlt somit an einem tatsächlich umzusetzenden Gesamtkonzept, welches alle Facetten einer umfassenden Reform berücksichtigen würde. Das NSM verlangt genau hiernach: Ein Zusammenwirken aller seiner Elemente, da sonst der Steuerungsgewinn begrenzt bleibt (vgl. *Banner* 2003, S. 17).

Die Einführung des NSM nimmt Einfluss auf die Machtbalance zwischen Politik und Verwaltung. Wenn Veränderungen dieser Machtbilanz drohen, orientiert sich Politik eher an Fakten und Erfahrungen als an theoretischen Konzepten (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Hieraus folgt, dass es für die Erfüllung der politisch-administrativen Funktion eines ausgewogenen Gesamtsystems bedarf, um Machtverschiebungen zwischen Politik und Verwaltung zu verhindern und idealerweise das Zusammenwirken im politischen System mit dem Ziel der Wohlfahrtssteigerung neu zu justieren.

Aus den vorgenannten Sachverhalten wurden für die abhängige Variable folgende Fragen formuliert:

- „Das reformierte Rechnungswesen ist Bestandteil des Gesamtsteuerungssystems (z.B. bestehend aus Haushalts- und Wirtschaftsplan, Zielvereinbarungen, strategischen Steuerungsinstrumenten (z.B. Zielsysteme, Balanced Scorecard) ihrer Organisation.
- Die Outputsteuerung (z.B. über Produkte, Kennzahlen) ist Bestandteil des reformierten Rechnungswesens.
- Die Ergebnisse des reformierten Rechnungswesens erhöhen die Qualität der Kommunikation mit der Politik (z.B. im Rahmen der Abstimmungen zur Aufstellung des Haushalts- bzw. Wirtschaftsplans).
- Das reformierte Rechnungswesen wird von der Politik für Steuerungs- bzw. Entscheidungszwecke (z.B. Berücksichtigung des mit politischen Entscheidungen verbundenen Ressourcenaufwandes) eingesetzt.
- Die Ergebnisse des neuen Rechnungswesens sind für die unterschiedlichen Adressanten (z.B. Führungskräfte der Organisation, die Politik, den Bürger) verständlich.“

4. Empirische Untersuchung in Bund, Ländern und Kommunen

Aufgrund der formulierten Hypothese wurde eine Querschnittserhebung mittels Fragebögen durchgeführt. Die Befragung fand in Form einer E-Mail-Survey (vgl. z.B. *Schnell et al.* 2008, S. 381) statt.

Um einen repräsentativen Querschnitt der deutschen Verwaltungen zu erhalten, mussten Organisationen aus allen Gebietskörperschaften befragt werden. Aufgrund der hohen Anzahl an Verwaltungen in Deutschland wurde eine Stichprobe definiert:

– *Bund*

Gemäß Ressortprinzip (Art. 65 GG) leitet der Bundesminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Die Ministerien stehen somit an der Spitze der Verwaltung und bestimmen die politische und inhaltliche Richtung der nachgeordneten Bereiche. Um einen repräsentativen Querschnitt zu erhalten, liegt daher der Einbezug der 14 Bundesministerien in die Stichprobe nahe. Diese Anzahl ist zu gering, um den Anforderungen der empirischen Sozialforschung gerecht werden können. Daher bot sich der Einbezug der den Bundesministerien nachgeordneten Verwaltungen an. Hierbei galt es, verschiedene Besonderheiten zu berücksichtigen:

a. Zum einen variiert die Anzahl nachgeordneter Behörden zwischen den Ministerien erheblich. Das Bundesministerium des Innern verfügt z.B. über 19 nachgeordnete Verwaltungseinheiten, das Bundesministerium für Verteidigung und das Auswärtige Amt über keine.

b. Zum anderen ist der rechtliche Grad der „Zurechenbarkeit“ nachgeordneter Verwaltungen zu einem Bundesministerium heterogen.

Die unterschiedliche Anzahl nachgeordneter Behörden je Bundesministerium wurde in Kauf genommen. Als Merkmal für den Einbezug einer nachgeordneten Behörde wurde die unmittelbare Rechtsaufsicht definiert, die vom jeweiligen Ministerium auszuführen ist. 81 Ministerien und Behörden des Bundes wurden hierdurch Bestandteil der Grundgesamtheit.

– *Bundesländer*

Für die Ebene der Länder gilt Ähnliches, wie für den Bund: Naheliegend ist die Befragung der Landesministerien als führende Organe der Verwaltungen in den jeweiligen Bundesländern. Die Anzahl und der Zuschnitt der Ministerien unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Dies ist u.a. regionalen Besonderheiten und/oder der Größe des Bundeslandes geschuldet. Insgesamt sind 128 Landesministerien Bestandteil der Grundgesamtheit geworden.

– *Kommunen*

Um einen Querschnitt von Kommunen in der Grundgesamtheit zu berücksichtigen, musste zunächst sichergestellt sein, dass aus allen Bundesländern entsprechende Verwaltungen mit einbezogen werden. Um „kleine“ Kommunen und „große“ Kommunen zu berücksichtigen, empfiehlt sich die Identifikation einer Ebene, die idealerweise beide Extreme in sich vereint. Hierfür boten sich die kreisfreien Städte an, da sie eine hohe Autonomie genießen und unterschiedlich groß sind (zwischen ca. 35.000 Einwohner in Zweibrücken und ca. 1,3 Mio. Einwohnern in München). Zwei weitere Aspekte sprachen für das Auswahlmerkmal „Kreisfreie Stadt“. Zum einen sind sie geographisch im Bundesgebiet verteilt, d.h. regionale Unterschiede und strukturelle Disparitäten spiegeln sich zwischen den kreisfreien Städten wieder. Zum anderen ist die Anzahl von 113 in etwa vergleichbar mit der Anzahl an Organisationen des Bundes und der Länder, die in die Grundgesamtheit mit einfließen.

Die Grundgesamtheit bestand somit aus 81 Bundesministerien inkl. nachgeordneter Bereiche, 128 Landesministerien und 113 kreisfreien Städten.

Befragt wurden „Experten“ im sozialwissenschaftlichen Sinne. Hierfür kamen die verantwortlichen Z-Abteilungsleiter, Leiter von Haushaltsreferaten bzw. Leiter der kommunalen Finanzbehörden bzw. deren Fachverantwortliche in Betracht. Die personenbezogene Auswahl erfolgte durch die Erhebung der konkreten Ansprechpartner.

Die Literatur weist eindringlich auf die Notwendigkeit von Pretests in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen hin (vgl. z.B. *Schnell et al.* 2008, S. 347). Aus diesem Grund wurde ein zweistufiger Pretest durchgeführt. Hierfür konnten sowohl Theoretiker (FH-Professoren mit Schwerpunkt im Themengebiet) und Praktiker (aus Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen) gewonnen werden. Das Feedback wurde in den Fragebogen eingearbeitet.

An den Pretest schloss sich die Erhebung der Daten im Zeitraum zwischen Ende Dezember 2010 und Anfang März 2011 an. Durch eine Vorausfüllung der persönlichen Daten und eine direkte Adressierung der über 300 Fragebögen konnte eine im Vergleich zu anderen Erhebungen ähnliche Rücklaufquote erzielt werden:

Tabelle 1: Absoluter und prozentualer Rücklauf der Befragung

Rücklauf verwertet	Soll	Ist	In %
Bund	81	20	24,69
Kommunen	113	44	38,94
Länder	128	40	31,25
Gesamt	322	104	32,30
Rücklauf insgesamt	Soll	Ist	In %
Bund	81	50	61,73
Kommunen	113	59	52,21
Länder	128	80	62,50
Gesamt	322	189	58,79

Die Kategorie „Rücklauf verwertet“ dokumentiert die in der Datenanalyse berücksichtigten Fragebögen ($n = 104$). Die Kategorie „Rücklauf insgesamt“ umfasst den vollständigen Rücklauf als Reaktion auf die Befragung. Aus empirischer Sicht können bei einfachen Wenn-Dann-Hypothesen zwischen 100-300 Rückläufern als ausreichend angesehen werden (vgl. *Diekmann* 2010, S. 219).

Die Fragebögen wurden zusammengefasst und überprüft (z.B. Haltbarkeit der Aussagen aufgrund umgepolter Fragen). Hierbei ergaben sich bei 3 von 104 verwerteten Rückläufern folgende Besonderheiten:

- Ein Landesministerium übersandte zwei Fragebögen mit den Erfahrungsberichten nachgeordneter Bereiche. Die Fragebögen wurden zu einem Rücklauf durch die Bildung des Mittelwertes zusammengefasst.
- Ein Landesministerium ließ ein Item aus. Dieses Item blieb in den weiteren Analysen unberücksichtigt.
- Eine Kommune bat explizit um das außer Acht lassen von zwei Items. Diese Items flossen nicht in die Auswertungen mit ein.

Aus den 5 Antworten je Variable wurde ein Mittelwert gebildet, der das Variablenresultat ergab. Dieses Vorgehen ist bei einer Likert-Skalierung nicht unüblich (vgl. z.B. *Diekmann* 2010, S. 222). Damit solche Mittelwerte statistisch haltbare Ergebnisse liefern, bedarf es der Ermittlung der Trennschärfe-Korrelation der Items (vgl. z.B. *Diekmann* 2010, S. 244). Diese wurde vor den weiteren statistischen Datenanalysen durchgeführt und lieferte mit Korrelationswerten zwischen 0,46 und 0,82, bei zweiseitiger Signifikanz, statistisch haltbare Ergebnisse. Nur eines von 30 Items weist einen Korrelationswert von unter 0,5 auf.

4.1 Befragungsergebnisse

Nachfolgend ist zunächst die Kreuztabelle für alle Gebietskörperschaften dargestellt. Die Abbildung veranschaulicht ein Antwortmuster, bei dem die Trendlinie und die Verteilung der Rückläufer bereits einen statistischen Zusammenhang erkennen lassen:

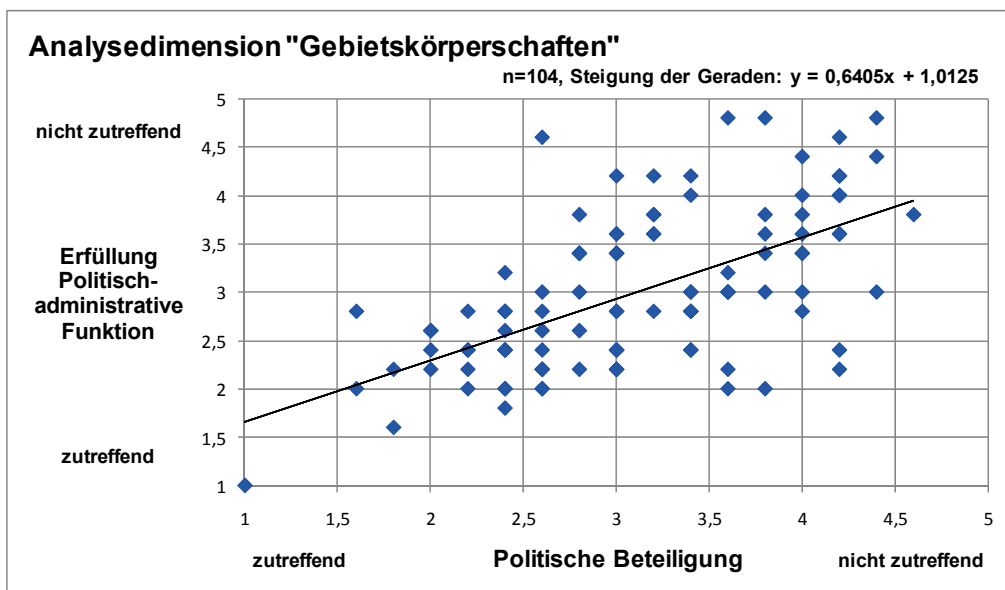


Abbildung 1: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Gebietskörperschaften)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 104$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,601$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich über alle Gebietskörperschaften hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Rechnungswesens beteiligt.

Die Kreuztabelle des Bundes verdeutlicht ein nahezu gegenteiliges Bild zu dem über alle Gebietskörperschaften. Die Rückläufer sind breit gestreut und die Trendlinie weist eine geringe Steigung auf:

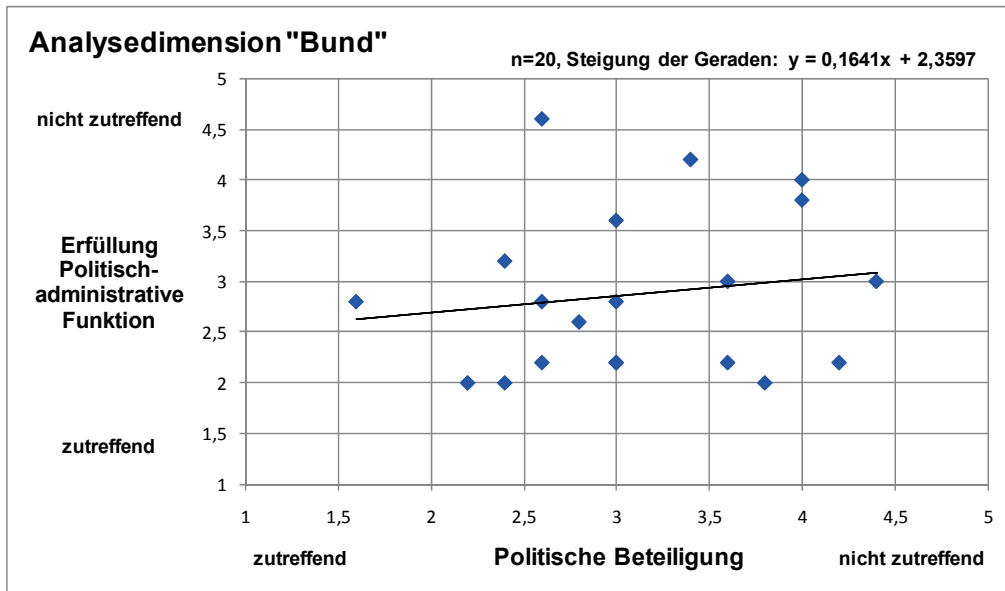


Abbildung 2: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Bund)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 20$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,152$ und $p = 0,521$. Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass Hypothese 3 für die Ebene des Bundes falsifiziert ist. Die statistische Signifikanz lässt sich nicht feststellen $p > 0,05$ und die Korrelation ist gering.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 2,8, d.h. eine schwache Zustimmung zur Erfüllung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Nachfolgende Kreuztabelle für die Ebene der Bundesländer verdeutlicht im Gegensatz zum Ergebnis des Bundes eine hohe Korrelation:

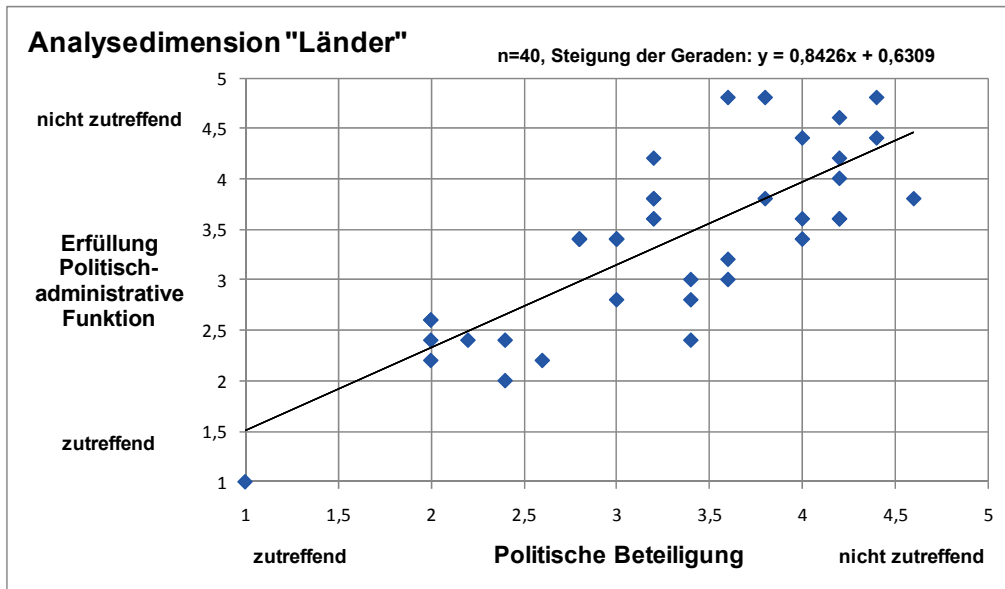


Abbildung 3: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Länder)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 40$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_P = 0,796$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich für die Länder hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Rechnungswesens beteiligt.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 3,4, d.h. eine tendenzielle Ablehnung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Die Kreuztabelle der Kommunen lässt ein ähnliches, wenn auch schwächeres Ergebnis erwarten. Auffällig ist hierbei, dass sich die Politik auf kommunaler Ebene zumindest in geringem Umfang an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligte.

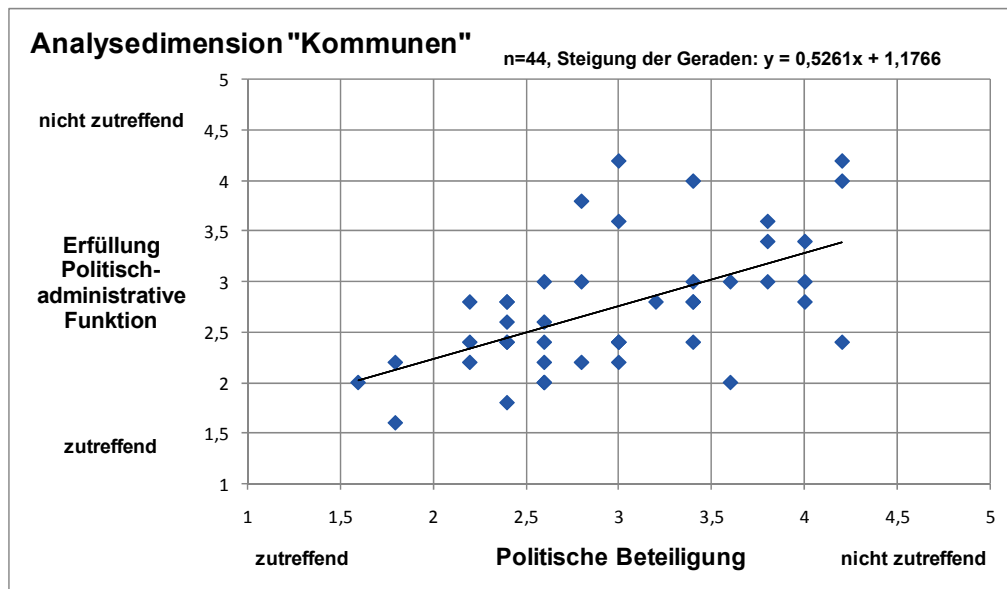


Abbildung 4: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Kommunen)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 44$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_P = 0,562$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich für die Kommunen hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung beteiligt.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 2,7, d.h. eine schwache Zustimmung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Zusammenfassend lässt sich eine Hypothesenkonformität in besonderer Stärke für die Länder und in etwas schwächerer Form für die Kommunen feststellen. Das Ergebnis über alle Gebietskörperschaften wird daher von diesen beiden Teilergebnissen bestimmt. Die deskriptive Analyse der abhängigen Variablen zeigt ein indifferentes Bild.

4.2 Interpretation der Ergebnisse: Wirkungen auf das politische System

Mit Blick auf das politische System stellt sich die Frage, ob die empirischen Ergebnisse einen Rückschluss auf dessen Funktionsfähigkeit zulassen. Wählt man hierfür als Ansatzpunkt die Aussage von Bußhoff, dass eine Ökonomisierung politischer Werte aus diesen noch keine ökonomischen Werte macht, dies aber umgekehrt der Fall ist (vgl. Bußhoff 1992, S. 243), so gilt es zu prüfen, ob diese Aussage widerlegt werden kann bzw. ob die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einen irgendwie gearteten Einfluss auf die politischen Werte genommen hat.

Die Ergebnisse der abhängigen Variablen „Politisch-administrative Funktion“ liefern ein indifferentes Bild zwischen den Gebietskörperschaften. Der Bund stimmt schwach zu

(Median = 2,8), die Länder lehnen tendenziell eher ab (Median = 3,4) während die Kommunen wieder schwach zustimmen (Median = 2,7). Die zu Grunde liegenden Fragestellungen wie etwa die „Verbesserung der Qualität der Kommunikation mit der Politik“ oder die „Nutzung der gewonnen Informationen durch die Politik“ können als Indikatoren für einen Einfluss auf die politischen Werte herangezogen werden. Das indifferente Variablenresultat lässt einen solchen Rückschluss nicht zu. Am ehesten könnte eine Beeinflussung politischer Werte auf kommunaler Ebene unterstellt werden. Gleichwohl ist das kommunale Teilergebnis mit einem Median von 2,7 nicht so eindeutig, als dass sich diese Behauptung belastbar belegen ließe.

Zieht man im Weiteren die signifikanten Ergebnisse der bivariaten Analyse hinzu, so zeigt sich anhand der Kreuztabellen zum einen, dass es nicht zu einer überzeugenden politischen Beteiligung an der Reform kam. Auf Landesebene berichtet die Mehrheit der Verwaltungen von einer geringen Beteiligung, auf kommunaler Ebene ist das Ergebnis weniger eindeutig. Als Erklärungsfaktor hierfür kann z.B. die persönliche und räumliche Nähe zwischen Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene herangezogen werden. Ein weiterer Grund könnte im unbestrittenen Modernisierungsvorsprung der Kommunen zu finden sein.

Zum anderen unterstreichen die Ergebnisse die Bedeutung der politischen Beteiligung für die Erfüllung der „Politisch-administrativen Funktion“ der Reform. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die politische Beteiligung maßgeblichen Einfluss auf die Steuerungsmöglichkeiten und den Steuerungsausgang der Politik und der Verwaltungen nimmt. Ein konkretes Steuerungsverhalten der Politik lässt sich mit den empirischen Ergebnissen aber nicht nachweisen. Dieser Befund lässt sich durch die singuläre Betrachtung von zwei Aussagen in der Befragung stützen:

- Die Aussage: „Die Ergebnisse des reformierten Rechnungswesens erhöhen die Qualität der Kommunikation mit der Politik“ führt über alle Gebietskörperschaften zu einer tendenziellen Ablehnung mit einem Mittelwert von 3,26 (Bund: 3,2; Länder: 3,68; Kommunen: 2,91).
- Die Aussage „Das reformierte Rechnungswesen wird von der Politik für Steuerungs- bzw. Entscheidungszwecke eingesetzt“ führt über alle Gebietskörperschaften zu einer tendenziellen Ablehnung mit einem Mittelwert von 3,65 (Bund: 3,75; Länder: 4,05; Kommunen: 3,25).

Die Ergebnisse legen nahe, dass aufgrund der eher schwachen politischen Beteiligung, der indifferenten Bewertung der politisch-administrativen Funktion zwischen den Gebietskörperschaften und der hohen Korrelation, keine Voraussetzungen geschaffen wurden, um einen nachhaltigen Einfluss auf die politischen Werte ausüben zu können. Eine Beeinflussung des politischen Systems durch eine „Ökonomisierung“ der Politik ist auf dieser Basis nicht zu erkennen.

Dieser Befund lässt sich durch praktische Beobachtungen stützen. Trotz des hohen Aufwandes und den Zweifeln an der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben sowie der hohen funktionalen Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens ist diese Reform nicht Gegenstand einer Debatte oder gar Auseinandersetzung im politischen System selbst. Die Medien und die Bürger nehmen kaum Kenntnis von dieser Reform. Ein Input in das politische System lässt sich daher nicht erkennen. Vereinzelt wird in den Medien zwar ein Zusammenhang zwischen den Instrumenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens und der vielerorts notwendigen Haushaltskonsolidierung hergestellt. Dies kann nicht als

belastbarer Input gewertet werden, da das Wissen um diesen Zusammenhang bereits so alt wie die Reform selbst ist.

Die empirischen Ergebnisse lassen sich durch weitere Untersuchungen und Quellen stützen, die Zweifel an einem anderen Steuerungsverhalten seitens der Politik nahelegen (vgl. z.B. *Raupach/Hilgers* 2012, S. 286; *Gourmelon et al.* 2011, S. 14-15; *Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* 2011; vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011; *Reichard et al.* 2010, S. 15).

Zusammenfassend können aus den empirischen Ergebnissen keine Hinweise abgeleitet werden, die eine nachhaltige Beeinflussung politischer Werte oder einen signifikanten Einfluss auf das politische System mittels der Daten des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens erkennen lassen. Die genannten Quellen stützen das empirische Ergebnis.

5. Ansatzpunkte und Empfehlungen

Die politische Mobilisierung zur Modernisierung des öffentlichen Sektors ist allen Gesetzmäßigkeiten des politischen Systems unterworfen (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 110) und daher im Rahmen der Evaluation von Reformen zu berücksichtigen.

Die empirischen Ergebnisse haben keine Hinweise darauf geliefert, dass das reformierte Haushalts- und Rechnungswesen einen Einfluss auf die politischen Werte oder einen Einfluss auf das politische System genommen haben. Es gilt zu beachten, dass es sich bei diesem Befund um eine Momentaufnahme handelt. Zielsetzung ist es, in den folgenden Jahren auf Basis der formulierten Hypothese, Wiederholungsbefragungen durchzuführen, um Paneleffekte zu identifizieren. Diese können Aufschluss darüber geben, ob sich die politische Steuerungskultur mittels der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens haben verändern lassen. Mithin wäre dies der stärkste Beweis für einen Erfolg der Reform.

Aus den derzeitigen empirischen Ergebnissen lassen sich folgende Ansatzpunkte und Empfehlungen für die weitere Bearbeitung des Themenkomplexes ableiten:

- Anwendung geeigneter Elemente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens
Um das politische System „besser“ zu machen, müsste in anderen Kategorien gedacht werden. Das politische System Griechenlands zeigt dies in der aktuellen Situation anschaulich: Es geht u.a. um politische Kultur, um Veränderungswillen, eine effiziente und effektive Verwaltung. Dies ist weit mehr als der Einsatz von Managementinstrumenten oder die bloße Umstellung des Rechnungsstils.
Zielsetzung könnte beispielsweise die Erhöhung der Interaktionsfähigkeit des Systems, eine breite Partizipation der Gesellschaft und die Beteiligung der Akteure in ihren politischen Rollen sein (vgl. z.B. *Fuhse* 2005, S. 30). Ansatzpunkte für die Nutzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sind in diesem Kontext z.B. Wirkungsdaten, die einen objektiven öffentlichen Diskurs über den Einsatz knapper finanzieller Mittel ermöglichen würden. Dies knüpft an die bereits vielfach etablierten „Bürgerhaushalte“ an.
- Ein politischer Veränderungswille sollte sich durchsetzen, um eine Nachhaltigkeit der Ressourcenverwendung zu erreichen.
Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit haben gezeigt, dass sich keine Hinweise auf eine Veränderung der politischen Kultur auf Basis eines reformierten Haushalts- und

Rechnungswesens finden lassen. Dieser Befund verwundert mit Blick auf den Widerspruch zwischen den Zielen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens und den Wahlzyklen nicht. So kollidieren die langfristigen und auf Bewusstseinsänderung ausgelegten Reformziele mit den kurzfristigen (Wieder-)Wahlchancen eines Politikers. Es verwundert daher nicht, dass 73% der Kommunen in einer Befragung zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen angaben, dass es vor allem zu Zielkonflikten mit der politischen Steuerung kommt (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 50).

Nach Budäus kommt es zu einer instrumentellen Dysfunktionalität, weil die ökonomische Situation des Staates keine Medien- und Politikattraktivität besitzt (vgl. *Budäus* 2011, S. 5). Um diese Dysfunktionalität zu beseitigen, bedürfte es eines Bewusstseinswandels in der Politik bzw. eines nachhaltigen Veränderungswillens auf Basis der bereits seit langer Zeit formulierten Prinzipien des NSM (u.a. Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung, Outputsteuerung und Wettbewerb).

Es verdichten sich Hinweise darauf, dass es u.U. eher an der Kompetenz der Entscheidungsträger, als am Einsatz der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens liegt (vgl. *Reichard et al.* 2010, S. 31). So stellen *Bogumil et al.* 2011 zutreffend fest: „Die Protagonisten des NSM und NKF haben insgesamt die Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzt und pfadabhängige informelle Institutionen und Routinen sowie Akteursinteressen bei der Realisierung der Konzepte weitgehend ausgeblendet“ (*Bogumil et al.* 2011, S. 179). Ansatzpunkte für das Herbeiführen eines „Bewusstseinswandel“ gibt es viele. Sie reichen vom bloßen Abwarten, bis eine junge, unbedarfte Generation von Politikern die herkömmlichen Steuerungsansätze über Bord wirft, über das Setzen auf eine Bürgergesellschaft (vgl. *Rudzio* 2006, S. 446-447), die per Definition rational entscheidet und damit ein hohes Interesse an Zahlen eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens haben müsste, bis hin zu einem penetrierenden Zwangskonsum für politische Entscheider, um sie letztlich von den Zahlen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens zu überzeugen. Entscheidend bleibt letztlich das Wissen und Verstehen der bereitgestellten Steuerungsinformationen, da sonst immer auf herkömmliche und bekannte Informationen zurückgegriffen wird.

- Eine Politikreform erscheint notwendig, da ohne sie eine Verwaltungsreform nicht gelingen kann.

Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit, allgemeine Erkenntnisse zu Reformzusammenhängen, die geringen politischen Handlungskonsequenzen trotz der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sowie wissenschaftliche Erkenntnisse verdeutlichen, dass Verwaltungsreform ohne Politikreform kaum gelingen kann. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass das Haushalts- und Rechnungswesen nur ein Informationssystem ist, welches für ein verantwortungsbewusstes Handeln genutzt werden muss (vgl. *Goldbach* 2010, S. 15). Zudem offenbart die Finanzkrise „nur“ ein bekanntes strukturelles Problem der Demokratie, welches auf Komplexitätszunahme zurückgeführt werden kann (vgl. *Benz* 2010, S. 64). Zur Lösung dieser Problemlagen können Rechnungsweseninstrumente kaum einen Beitrag leisten.

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist in den deutschen Gebietskörperschaften weit vorangeschritten. Derzeit lässt sich nicht nachweisen, dass mit der Reform die politische Entscheidungskultur beeinflusst worden wäre. Dies ist besonders erfolgskritisch, da eine auf Veränderung gerichtete Verwaltungspolitik konzeptionell, leitbildorientiert, strukturverbessernd und mittel- und langfristig sein muss (vgl. *Böhret* 2002, S. 73).

Nach *Bogumil* kommt es zu keiner Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit, weil die Logik des politischen Handelns nicht beachtet wird (vgl. *Bogumil* 2011, S. 537). Dieser Befund deckt sich mit den empirischen Ergebnissen. In der Praxis wurden daher viele Reformvorhaben neu justiert. Projekte sind „eingestampft“ oder auf den notwendigen formalen Kern, z.B. bei der Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen, reduziert worden. Im Kleinen zeigen sich hierbei Praxiserfolge: Die Bundesagentur für Arbeit nutzt z.B. die auf einen wesentlichen Kern reduzierte Kosten- und Leistungsrechnung für die Abrechnung von Dienstleistungen mit den Kommunen (vgl. §44b SGB II, Abs. 5). In diesem konkreten Fall kommt es zu einer Kongruenz von „Arbeitsorganisation“ und „politischer Organisation“ deren Bedeutung *Bogumil* hervorgehoben hat (vgl. *Bogumil* 2011, S. 540). Die Bundesagentur für Arbeit hat als „Arbeitsorganisation“ die Aufgaben der Bereitstellung und Abrechnung der Dienstleistungen und als „Politische Organisation“ die Aufgaben zur Entwicklung, Verhandlung und Bepreisung von Leistungen im Spannungsfeld zwischen Kommunen auf der einen und dem Bundesministerium für Arbeit auf der anderen Seite.

Es wird in den kommenden Jahren darauf ankommen, das neue Haushalts- und Rechnungswesen so in den Gebietskörperschaften zu verankern, dass es den versprochenen Nutzen stiftet. Gelingt dies nicht, wäre es die größte Verwaltungsreformruine der deutschen Geschichte.

Literatur

- Banner, Gerhard*, 2003: 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter..., in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 11/2003, S. 13-17.
- Benz, Arthur*, 2010: Blockiert durch Komplexität? Demokratie in Mehrebenensystemen föderaler und transnationaler Politik, in: *Vorgänge 190, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Heft 2/2010, S. 64-72.
- Beutel, Christian*, 2011: Aktuelle Herausforderungen für das kommunale Management, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 7/2011, S. 10-13.
- Böhret, Carl*, 2002: Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 59-76.
- Böhret, Carl*, 2005: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 44-50.
- Bogumil, Jörg*, 2004: Zehn Jahre „Public Management“ – Lehren für die Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen, in: *Stykow, Petra/Beyer, Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 312-336.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2008: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, 2. unveränderte Auflage, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2011: Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 536-545.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Ebinger, Falk*, 2011: Vom Versuch, das neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen, in: *Verwaltung und Management*, 17. Jg., Bonn, S. 169-180.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

- Bogumil, Jörg/Naschold, Frieder*, 2000: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage, Op-laden: Leske + Budrich.
- Bohsem, Guido*, 2009: Steinbrück will Länderchefs nachsitzen lassen, Umbau des Haushaltswesens im Bund macht die Schulung von 15.000 Beamten und Politikern notwendig, in *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 194, 25. August 2009, S. 13.
- Braun, Günther E.*, 1988: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, Baden-Baden: Nomos.
- Budäus, Dietrich*, 2011: Haushaltssteuerung unter dem Aspekt von Transparenz und Nachhaltigkeit, Ist-Situation und notwendiges Handlungsprogramm, Folienvortrag zum Bundeskongress Haushaltsmodernisierung vom 7. Juni 2011.
- Budäus, Dietrich/Adeam, Berit/Behm, Christiane*, 2005: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland: Stand, Konzepte und Entwicklungsperspektiven, Teil 3, in: *Verwaltung und Management*, 11. Jg., S. 48-53.
- Bundesrechnungshof*, 2006: Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens, Bonn 17. August 2006.
- Bündnis90/Die Grünen-SPD Baden-Württemberg*, 2011: Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“, Stuttgart.
- Bußhoff, Heinrich*, 1992: Demokratietheorie als Steuerungstheorie, in: *Bußhoff, Heinrich* (Hrsg.), Politische Steuerung: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlagendiskussion, Baden-Baden: Nomos, S. 241-284.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Verwaltungsmodernisierung: modern, modernistisch, postmodern? in: *Färber, Gisela* (Hrsg.), Schlanker Staat. Zwischen Paradigmen und Pragmatismus. GfP-Werkstattbericht 18, Köln, S. 103-121 (Nachdruck: S. 1-12).
- Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG*, 2011: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Ergebnisse eines Kooperationsprojekts, Berlin.
- Diekmann, Andreas*, 2010: Empirische Sozialforschung, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe August 2007, 4. Auflage, Reinbek: Rowohlt.
- Fischer, Edmund/Gnädinger, Marc*, 2009: Generationengerechte Haushaltswirtschaft, in: *Verwaltung und Management* 15. Jg., S. 283-292.
- Fuhse, Jan*, 2005: Theorien des politischen Systems, Wiesbaden.
- Gatzer, Werner*, 1999: Modernisierung der Haushaltsführung des Bundes, in: *König, Klaus/Füchtner, Natascha*, Verwaltungsmodernisierung im Bund: Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode (Speyerer Forschungsberichte 196), Speyer, S. 41-49.
- Goldbach, Armin*, 2010: Eine zielorientierte Doppik ist das geeignete Rechnungswesen, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 6, Wiesbaden, S. 13-16.
- Gourmelon, Andreas/Mroß, Michael/Seidel Sabine*, 2010: Management im öffentlichen Sektor, Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten, München.
- Gröpl, Christoph*, 2001: Haushaltsrecht und Reform – Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas*, 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 9. vollständig neu bearbeitete Auflage, Berlin: Westdeutscher Verlag.
- Hofmeister, Albrecht*, 2003: Die Politik stärker für die Verwaltungsreform gewinnen: Thesen zur Zusammenführung von Politik und Verwaltung, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 01/2003, Wiesbaden, S. 12-15.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2, S. 423-446.
- Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank*, 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt, Weltentwicklungsbericht 1997, Washington D.C.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 193-214.

- Japp, Klaus Peter, 2004: Kollektive Rationalität in sozialen Systemen, in: *Styckow, Petra/Beyer Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 63-84.
- KGSt-Materialien 4/2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Köln.
- Koch, Roland, 2010: Mit der Bilanzierung die Finanzen besser im Blick, Interview, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 1, S. 12-13.
- Kromrey, Helmut, 2009: *Empirische Sozialforschung*, 12. überarbeitete und ergänzte Auflage, Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Lüder, Klaus, 2003: Zur Outcome-/Output-Steuerung des Finanzgebarens von Gebietskörperschaften, in: *Grünenfelder, Peter/Schedler, Kuno/Oelkers, Jürgen* (Hrsg.), *Reform und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung*, Zürich, S. 291-312, Nachdruck: S. 2-17.
- Lüder, Klaus/Budäus, Dietrich/Buschor, Ernst/Fischer, Ernst/Mundhenke, Ehrhard/Streim, Hannes, 2007: *Kameraler Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar*, 20 Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zu einer integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung, Hamburg.
- Lutz, Walter/Treber, Hagen, 2009: *Reformruine kommunale Doppik*, Berlin: mb Verlag und Druck.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: University Press.
- Potthast, Ulrich, 2008: *Verwaltung und Bürgerkommune – fremde Welten? Folgen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und des Neuen Steuerungsmodells für die politische Steuerung der Kommunen*, Köln.
- Rechnungshof des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2011: *Kommunalfinanzbericht 2011*, Schwerin.
- Raupach, Björn/Hilgers, Dennis, 2012: Quo Vadis? Die Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens, in: *Verwaltung und Management*, 18. Jahrgang, S. 281-336.
- Reichard, Christoph, 1997: Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Auflage, Baden-Baden; Nomos, S. 641-660.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen, *V&M*, 17. Jg., S. 281-336.
- Reichard, Christoph/Proeller, Isabella/Hammerschmid, Gerhard/Röber, Manfred/Geißler, René, 2010: *Verwaltungsführung heute, Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung*, Berlin.
- Rudzio, Wolfgang, 2006: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen, 2010: *Beratende Äußerung: Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht*, Leipzig.
- Schmid, Andreas, 2012: *Verwaltungsreform im politischen System, Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul Bernhard/Esner, Elke, 2008: *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 8. unveränderte Auflage, München: Oldenbourg.
- Schwarting, Gunnar, 2005: *Effizienz in der Kommunalverwaltung, Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling*, 2. überarbeitete Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Streim, Hannes, 1986: Grundsätzliche Anmerkungen zu den Zwecken des Rechnungswesens, in: *Lüder, Klaus* (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens*, Speyrer Forschungsberichte, Speyer, S. 1-26.
- Thieme, Werner, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?, in: *Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Heft 11, Stuttgart 2008, S. 433-441.
- Vogelpoth, Norbert, 2003: Die Bedeutung der Rechnungslegung für die Ökonomisierung des Staates, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph*, *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden: Nomos, S. 275-292.
- Weber, Jürgen/Jagalla, Tobias, 2009: *Best Practice für die Doppik-Einführung in Bundesländern, Fallstudie*, Vallendar, Hamburg.

- Weise, Frank/Kastrup, Martin*, 2002: Das Land Baden-Württemberg auf dem Weg in die Neue Steuerung – das neue Rechnungswesen im Spannungsfeld von Konzeption, Organisation und Technik, in: *Horváth, Péter* (Hrsg), *Performance Controlling – Strategie, Leistung und Anreizsystem effektiv verbinden*, Stuttgart, S. 277-314.
- Witte, Kirsten/Tebbe, Günter/Beutel, Rainer Christian/Budäus, Dietrich*, 2009: Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich: Zwischen Konvergenz und Divergenz, in: *Styckow, Petra/Beyer Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-144.

Anschrift des Autors:

Dr. Andreas Schmid, Filandastr. 4, 12169 Berlin
E-Mail: aschmid@horvath-partners.com