Jens Weiß, Dino Schubert

Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen

Zusammenfassung
Die DOPPIK-Reform war für die kommunalen Verwaltungen in Deutschland eines der zentralen Modernisierungsprojekte der letzten 20 Jahre. Dieser Beitrag untersucht den aktuellen Stand der Implementierung des doppischen Rechnungswesens und managerialistischer Steuerungsinstrumente. Auf Basis einer Sichtung der internationalen Literatur zur Implementierung managerialistischer Formen der Steuerung wird vertiefend untersucht, in welchem Umfang Ansätze des Performance Managements und des Strategischen Managements in Kommunen implementiert wurden und welche Faktoren hierfür relevant sind. Empirische Grundlage ist eine Befragung der Kommunen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umstellung auf eine doppische Rechnungsführung weitgehend vollzogen ist. Eine managerialistische Form der Steuerung wurde dagegen nur in sehr wenigen der untersuchten Kommunen eingeführt. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die derzeit verfügbaren theoretischen Modelle zur Erklärung der Implementierung managerialistischer Instrumente in deutschen Kommunen nicht ausreichen.

Schlagworte: Verwaltungssteuerung, Performance Management, Strategisches Management, DOPPIK

Abstract
Double the reform, half the success? The implementation of accrual accounting and managerial instruments through the DOPPIK reforms in German local governments
The implementation of a double-entry full accrual accounting system combined with ideas of output- or impact-oriented management—known as DOPPIK—has been the most important reform project for German local governments within the last 20 years. Based on a review of international literature on the use of managerial instruments in the public sector, this article analyses the present state of the reform focusing on the implementation of Performance Management and Strategic Management. The dissemination of managerial instruments and the main factors influencing their adoption are examined using data from a survey of local governments in the federal states of Lower Saxony, North Rhine-Westphalia and Saxony-Anhalt. Whereas many local governments implemented accrual accounting, only very few have implemented managerial ideas and instruments. Moreover, public management concepts and models cannot explain the variations in the implementation of managerial practices.

Keywords: Performance Management, Strategic Management, Local Government Management, DOPPIK

1 Einleitung

Die Einführung der als DOPPIK bekannt gewordenen Variante einer produkt- und ressourcenorientierten, doppelten Buchführung war für die kommunalen Verwaltungen in Deutschland eines der zentralen Reformprojekte der letzten 20 Jahre. Der der DOPPIK-Reform zu Grunde liegende Beschluss der *Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* (IMK) (2003) verknüpfte zwei bis dahin weitgehend unabhängig voneinander geführte Reform-Vorhaben: Einerseits Ideen zur Erneuerung des kommunalen Rechnungswesens (Lüder, 1996) und andererseits das Konzept zur outputorientierten Steuerung über einen Produkthaushalt, das – basierend auf Ideen des *New Public Management* – von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) (1993) mit dem *Neuen Steuerungsmodell* propagiert wurde. Entsprechend finden sich im IMK-Beschluss zwei Ziele der Reform: Erstens sollte mit der Reform „das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt" werden und zweitens sollte zukünftig „die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung)" erfolgen (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2003, S. 2).

16 Jahre nach diesem Beschluss ist schon formal ein äußerst heterogener Entwicklungsstand zu konstatieren (Mühlenkamp & Glöckner, 2009; Böhme & Heindl, 2014; Böhme, 2017; Adam & Mahnke, 2018): In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen können die Kommunen zwischen einer kameralistischen und einer doppischen Haushaltsführung wählen; diese Regelung gilt derzeit unbefristet. In Baden-Württemberg, einst Pionier der doppischen Haushaltsführung (Lüder, 1996; 2001), wurde die Frist zur Umstellung auf einen doppischen Haushalt auf den 01.01.2020 verschoben. Für die Kommunen der anderen Bundesländer galten zur Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung Fristen zwischen dem 01.01.2009 (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland) und dem 01.01.2015 (Hessen). Die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der doppischen Haushaltsführung weisen darüber hinaus nicht nur zu den Details des Rechnungswesens, sondern auch hinsichtlich der Regelungen zur Implementierung einer outputorientierten Steuerung über Ziele und Kennzahlen eine erhebliche Heterogenität auf.

Der vorliegende Beitrag untersucht den Stand der DOPPIK-Reform insbesondere mit Blick auf Aspekte der Verwaltungssteuerung und leistet einen Beitrag zu einer Bewertung der Reformerfolge. Die zentralen Fragestellungen des Beitrags sind erstens, in welchem Umfang managerialistische Instrumente, in diesem Fall die Steuerung über strategische Ziele und Kennzahlen – Performance Management und Strategisches Management –, bisher implementiert wurden, und zweitens, welche Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf deren Einführung hatten. Empirische Grundlage ist eine Befragung der 1.003 Kommunen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, die im Sommer 2019 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umstellung auf eine doppische Rechnungsführung weitgehend vollzogen ist. Eine managerialistische Form der Steuerung wurde dagegen nur in wenigen der untersuchten Kommunen eingeführt. Dort, wo Leistungsinformationen, Kennzahlen und Ziele verfügbar sind, werden diese kaum für operative oder politische Entscheidungen genutzt. Gezeigt

wird darüber hinaus, dass die verfügbaren theoretischen Modelle zur Erklärung der Implementierung managerialistischer Instrumente nicht ausreichen, um die Reformdynamik in deutschen Kommunen zu erklären.

Im folgenden zweiten Kapitel werden zunächst die bisher vorliegenden Ergebnisse zur Umsetzung der Reform diskutiert. Anschließend werden theoretische Grundlagen zur Erklärung der Implementierung managerialistischer Instrumente diskutiert und das für die empirische Untersuchung genutzte Analysemodell entwickelt. Im vierten Kapitel wird die Methodik der durchgeführten Befragung erläutert. Anschließend werden die Ergebnisse der empirischen Erhebung dargestellt. Der Beitrag endet mit einer Diskussion der empirischen Ergebnisse und einer kurzen Zusammenfassung.

2 Stand der Diskussion zur Nutzung managerialistischer Instrumente in deutschen Kommunen

Bereits Ende der 2000er Jahre wurde deutlich, dass in den betroffenen Kommunen die Umstellung auf eine doppischen Haushaltsführung überwiegend wie geplant realisiert werden konnte, dass aber andererseits kaum neue, ziel- und kennzahlenbasierte Steuerungsstrukturen und -prozesse implementiert wurden (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen & steria mummert consulting, 2008; KGSt, 2008; 2010; Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2011). Eine erste Befragung in kreisfreien Städten und größeren Gemeinden zeigte eine tendenziell positive Einstellung der Kämmereien zur DOPPIK, während aus Sicht der politischen Vertretungen der Verlust an Übersichtlichkeit des Haushalts bemängelt wurde (Burth & Hilgers, 2012). Auch Andreas Schmid (2012; 2014) kommt zu dem Ergebnis, dass die Reformen zwar aus kaufmännischer Sicht richtig und in Anbetracht der Verschuldung des öffentlichen Sektors notwendig seien, die Einführung von Managementinstrumenten aber nicht zu Verhaltensänderungen von Politikerinnen und Politikern geführt hätten.

Die haushaltsrechtlichen Regelungen von Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, und Sachsen-Anhalt enthalten Vorgaben zur Evaluation der DOPPIK-Einführung. Die seit 2012 hierzu durchgeführten Verfahren beruhen überwiegend auf wenig strukturierten Formen des Erfahrungsaustausches der für die gesetzlichen Grundlagen verantwortlichen Ministerien mit einzelnen Kommunen, den kommunalen Spitzenverbänden und Gemeindeprüfungsanstalten, entsprechenden Anhörungen oder dem Einholen von Stellungnahmen. Schwerpunkte sind die praktische Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelungen für die Buchführung und mögliche Verbesserungen in diesem Bereich (Landtag Brandenburg, 2012; Landtag von Sachsen-Anhalt, 2014; Landtag Rheinland-Pfalz, 2015; Sächsisches Staatsministerium des Innern, 2016; Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2017). Insgesamt wird in den vorliegenden Untersuchungen deutlich, dass die Umstellung des Rechnungswesens in den meisten Kommunen zu den festgelegten Stichtagen realisiert werden konnte, während Aspekte der „neuen Steuerung“ bestenfalls partiell umgesetzt wurden. Für das Land Sachsen-Anhalt liegt eine Evaluation auf Basis einer Vollbefragung der dortigen Kommunen ergänzt durch Interviews und die Analyse von Haushaltsplänen vor (Weiß, 2014). Die Ergebnisse zeigen, dass ein größerer Teil der Kommunen ihre Haushaltsführung nicht zum Stichtag umstellen konnte. Die Akzeptanz der DOPPIK sei weder in den Verwaltungen noch in den

Gemeinderäten besonders hoch und Ansätze für eine verbesserte Steuerung kaum zu finden (ebd., S. 41 f.).

In den Jahren 2011 und 2012 war der Nutzen der DOPPIK in den Kommunen Gegenstand einer breiteren Debatte in der Zeitschrift *Verwaltung & Management*. Kritikerinnen und Kritiker argumentierten, die Implementierung des neuen Steuerungsmodells sei im Wesentlichen gescheitert und die doppische Haushaltsführung bringe keine Impulse für eine „neue Steuerung" in den Kommunen, sondern werde eher als intransparent empfunden, und letztlich sei das Verhältnis von Aufwand zu Nutzen schlechter als in der kameralistischen Haushaltsführung (Bogumil, Ebinger & Holtkamp, 2011; 2012, Bogumil & Holtkamp, 2012). Die Befürworterinnen und Befürworter der Reform forderten eine Differenzierung zwischen dem Rechnungswesen und Aspekten der Verwaltungssteuerung und unterstrichen die betriebswirtschaftliche Rationalität der doppischen Haushaltsführung (Reichard, 2011; 2012; Burth & Hilgers, 2012; Fischer, 2012).

Zur Verfügbarkeit und Nutzung von Leistungsinformationen liegen einige detailliertere Ergebnisse vor: In einer frühen Untersuchung in der Berliner Sozialhilfeverwaltung stellt Tobias Polzer (2010) teilweise erhebliche Widerstände der Führungskräfte gegen die Nutzung von Leistungsinformationen fest, insbesondere aufgrund ihrer politischen Relevanz und unterschiedlicher Informationsinteressen in Politik und Verwaltung. Für die kreisfreien Städte in Deutschland kommen Alexander Kroll und Isabella Proeller (2012) zu dem Ergebnis, dass eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen auf der operativen Ebene nur in Ansätzen entwickelt sei und an der mangelnden Qualität der Messsysteme scheitern könnte. Gleichzeitig sei ein geringes Interesse der Politik an Performance-Informationen (PI) zu konstatieren, eine Einschätzung, die auch von Jörg Bogumil, Falk Ebinger und Lars Holtkamp (2011) geteilt wird. Eine empirische Untersuchung von kommunalen Haushaltsplänen zeigt, dass in vielen Verwaltungen keine oder kaum Informationen über die Leistungen der Verwaltung zur Verfügung stehen (Weiß, 2013b). In Verwaltungen, in denen mit PI gearbeitet wird, ist deren Verfügbarkeit und Qualität in der Regel heterogen, d. h. stark von bereichsspezifischen Aspekten geprägt (Kroll, 2012). Christoph Reichard (2014) kommt zu dem Ergebnis, dass nur ca. 25% der Kommunen PI in ihren Haushaltsplänen ausweisen, wobei sich diese Informationen kaum auf Outputs oder Wirkungen bezögen. Insgesamt seien die bereitgestellten PI sowohl qualitativ als auch quantitativ für eine Steuerung der Budgets nicht ausreichend. Selbst Kennzahlensysteme mit einem hohen Detaillierungsgrad weisen systematische Schwächen auf, weil sie zum Beispiel überwiegend reine Finanzkennzahlen oder keine Werte aus der Vergangenheit ausweisen (Bleyen, Klimovský, Bouckaert & Reichard, 2016). Andreas Burth und Dennis Hilgers (2012; 2014) stellen fest, dass das doppische Rechnungswesen von Führungskräften kommunaler Finanzbereiche ebenso wie von Haushaltspolitikerinnen und -politikern zwar insgesamt positiv eingeschätzt werde, konstatieren aber ebenfalls, dass die für Steuerung notwendigen Kennzahlen bislang überwiegend kaum in Haushaltsplänen zu finden seien. Ergebnisse einer Studie zum Strategischen Management in Kommunen, die auf der Auswertung von ca. 700 kommunalen Haushaltsplänen beruht, zeigen, dass maximal ca. 15%-20% der deutschen Kommunen über eine Form des Strategischen Managements verfügen könnten (Weiss, 2017).

Insgesamt deuten alle vorliegenden Ergebnisse darauf hin, dass in den Bundesländern, in denen eine entsprechende rechtliche Verpflichtung besteht, die formale Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf eine doppische Systematik flächen-

deckend erfolgt ist. Nicht abschließend geklärt ist, welche Wirkungen die DOPPIK-Reform auf Management-Strukturen und -Prozesse in Verwaltungen sowie auf die Verwaltungssteuerung, verstanden als Interkation zwischen Verwaltung und politischen Gremien, hatte. Hier gibt es zwar einzelne Befunde, bislang aber keine umfassende Einschätzung zum Reformergebnis.

3 Theoretische Grundlagen zur Erklärung der Implementierung managerialistischer Instrumente in öffentlichen Verwaltungen

3.1 Performance Management und Strategisches Management – Stand der Forschung

Die Nutzung managerialistischer Instrumente wird verwaltungswissenschaftlich insbesondere mit Bezug auf die Konzepte *Performance Management* und *Strategisches Management* diskutiert. Unter Performance Management wird dabei die Nutzung von PI für Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen innerhalb der Verwaltung und durch politische Gremien verstanden (Moynihan, 2008; Proeller & Siegel, 2009; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Strategisches Management wird üblicherweise als eine Form der Führung einer Organisation definiert, die sich an analytisch entwickelten, mittel- bis langfristigen Zielstellungen orientiert und zur Realisierung dieser Ziele systematisch Maßnahmen entwickelt, umsetzt sowie evaluiert. Breitere Definitionen betonen dabei die Relevanz einer zielorientierten Organisationskultur, welche die Kohärenz des Verwaltungshandelns verbessert und organisationale Lernprozesse fördert (Bryson, 2015; Ferlie & Ongaro, 2015; Joyce, 2015; Siegel, 2019).

Die Messung von Leistungen und die Bereitstellung von PI wird als eine mittlerweile auch in öffentlichen Organisationen weit verbreitete Praxis gesehen (van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Allerdings belegen empirische Ergebnisse, dass sowohl aus Sicht der Verwaltungen wie auch der gewählten Vertretungen Anreize bestehen, PI nicht zu erheben oder nicht zu veröffentlichen, um Diskussionen über schlechte Leistungen und entsprechende Schuldzuweisungen zu vermeiden (*blame avoidance*; Hood, 2007; Charbonneau & Bellavance, 2012; Hood, 2011).

Stehen PI zur Verfügung, so generieren diese unter Umständen Anreize für Akteure, ihr Handeln in nicht gewünschter Weise nur auf gemessene Outputs auszurichten oder Leistungsdaten gezielt zu manipulieren (*gaming* und *creaming*; Courty & Marschke, 2004; Bevan & Hood, 2006). Zur Verfügung stehende PI werden außerdem bei politischen Entscheidungen ignoriert, rein taktisch genutzt oder (bewusst) falsch interpretiert (Ammons & Rivenbark, 2008; Askim, 2009; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; McDavid & Huse, 2012; Moynihan & Pandey, 2010; Nielsen & Baekgaard, 2015; Rivenbark, Fasiello & Adamo, 2018; Saliterer & Korac, 2013). In einer Meta-Analyse von 25 Zeitschriftenbeiträgen identifiziert Alexander Kroll (2015) sieben Faktoren, die vergleichsweise stark positiv auf die Nutzung von PI für Management-Entscheidungen zu wirken scheinen: Reifegrad des Messsystems, Einbezug von Stakeholdern, Unterstützung des Systems durch die Führungskräfte, interne Ressourcen zur Unterstützung des Performance Managements, eine innovative Organisationskultur und

die Existenz klarer Ziele. Daneben existiert eine Vielzahl weiterer Faktoren, für die schwächere Wirkungen auf die Nutzung von PI nachgewiesen wurden.

Insgesamt belegen die vorliegenden Ergebnisse erhebliche Schwierigkeiten bei der Implementierung von Performance-Management-Systemen und eine tendenziell geringe Berücksichtigung von Performance-Informationen insbesondere bei politischen Entscheidungen, und dies auch in Ländern mit einer ausgeprägten *New Public Management* (NPM)-Tradition und rechtlichen Regelungen zur verbindlichen Implementierung von Performance Management. Theoretisch können wesentliche Teile dieser Ergebnisse mit Bezug auf die *blame-avoidance*-Theorie sowie einer Priorisierung politischer Ziele gegenüber Effizienz- bzw. Effektivitätszielen erklärt werden.

Die Forschung zum *Strategischen Management* auf kommunaler Ebene hatte überwiegend etwas andere Schwerpunkte. Theodore H. Poister und Gregory D. Streib (1994; 2005) berichten, dass ca. 40%-45% der US-amerikanischen Kommunen eine Form strategischer Planung implementiert haben, wobei sich dieser Wert von 1994 auf 2005 kaum verändert zu haben scheint. In der Untersuchung von Benedict S. Jimenez (2014) geben ca. 60% der US-amerikanischen Städte, die sich an der Umfrage beteiligten, an, einen „strategischen Plan" zu haben. In einer 2005 in Florida durchgeführten Befragung konstatierten Myungjung Kwon, Frances Berry und Hee Soun Jang (2014), dass ungefähr 50% der Städte, die geantwortet hatten, keine Form der strategischen Planung implementiert hatten. Alvin E. Holliman und Marcia Bouchard (2015) berichten auf Basis einer anderen Umfrage, dass ca. 17% der befragten US-amerikanischen Kommunen angeben, über eine Form von *Management by Objectives* zu verfügen. In der Befragung von Åge Johnsen (2017) gaben ca. 40% der teilnehmenden norwegischen Kommunen an, nicht über strategische Planungsdokumente zu verfügen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass auch in Ländern mit stärker ausgeprägten NPM-Reformen Kommunen nur teilweise ein Strategisches Management implementiert haben.

Die Bedeutung der Größe von Kommunen für die Umsetzung managerialistischer Instrumente wurde bereits früh von William C. Rivenbark und Janet M. Kelly (2003) herausgearbeitet. Auch Kwon, Berry und Jang (2014) kommen zu dem Ergebnis, dass größere Kommunen deutlich eher Formen eines Strategischen Managements implementieren als kleinere. Bert George, Steven van de Walle und Gerhard Hammerschmid (2019) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis, unterstreichen aber gleichzeitig die Bedeutung von Homogenität bzw. Heterogenität der Aufgaben. Für die Einführung der DOPPIK in Kommunen in Bayern und Thüringen hat darüber hinaus Doris Böhme (2017) einen positiven Effekt der Größe nachgewiesen.

Untersuchungen zur Wirkung des Strategischen Managements auf die *Performance* von Kommunen finden teilweise keine, teilweise schwach positive Effekte (Andrews, Boyne, Law & Walker, 2012; Bryson, Crosby & Bryson, 2009; Jimenez, 2014; Pasha, Poister & Edwards, 2015; Walker & Andrews, 2015; George, Walker & Monster, 2019). Die Untersuchung von Johnsen (2017) zeigt, dass auch dann, wenn keine Wirkungen auf objektivierbare Messgrößen zu erkennen sind, die Praxis des Strategischen Managements durch die Führungskräfte einer Organisation typischerweise positiv bewertet wird. Strategisches Management scheint eine Form der Führung von Organisationen zu sein, die für bestimmte Praktikerinnen und Praktiker einen Wert an sich hat, weil sie zu deren Verständnis von Führung und normativen Vorstellungen von Verwaltungsmanagement passt. Gleichzeitig, so Bert George, Richard Walker und Joost Monster (2019, p. 285) sei festzustellen, „dass die Realitäten in öffentlichen Verwal-

tungen und insgesamt im öffentlichen Sektor die Entwicklung stärker strategisch ausgerichteter Formen von Führung verhindern".

Weitere wichtige Faktoren hierfür scheinen die große Anzahl der in die Formulierung von Strategien einzubindenden Stakeholder sowie die Heterogenität der zu berücksichtigenden Interessen zu sein (Conteh, 2014). Ebenso wie beim Performance Management dürften auch beim Strategischen Management Aspekte von *blame avoidance* von Bedeutung sein, weil strategische Ziele immer das Risiko eines messbaren Scheiterns implizieren (Weiss, 2017).

Entscheidungen für oder gegen die Implementierung eines Strategischen Managements als Konsequenz von Aufwand-Nutzen-Kalkülen zu interpretieren (Ritz, 2005; Kwon, Berry & Jang 2014), führt zu der Frage, wie diese ex ante eingeschätzt werden bzw. eingeschätzt werden können. Vermutlich sind für solche Abschätzungen auch die Werte und Einstellung der Führungskräfte von Bedeutung (Saliterer & Korac, 2014).

3.2 Entwicklung des Analysemodells

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Regelungen für die Kommunen in Deutschland ergibt sich das folgende theoretische Modell. Die Einführung einer doppischen Buchhaltung ist in verschiedenen Bundesländern gesetzlich verbindlich geregelt. Die Regelungen zur Umsetzung von Aspekten des Performance Managements bzw. des Strategischen Managements sind deutlich zurückhaltender. Strategische Ziele werden in § 41, u der Gemeindeordnung (GO NRW) sowie in § 7 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) Nordrhein-Westfalens erwähnt. Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) erwähnt in § 58 Abs. 1 Nr. 1 die Zuständigkeit der politischen Vertretung für Beschlüsse über grundlegende Entwicklungsziele der Kommune. Daraus folgt allerdings keine Verpflichtung, solche Ziele zu entwickeln. Vorgaben zu Zielen und Kennzahlen sind überwiegend lediglich Soll-Bestimmungen. Das heißt, dass die Implementierung managerialistischer Instrumente – jenseits der formalen Erfüllung schwacher Vorgaben zu einigen Instrumenten – in Kommunen freiwillig ist. Vor dem Hintergrund der oben angeführten Ergebnisse bisheriger Untersuchungen ist davon auszugehen, dass die Steuerung über (strategische) Ziele und Kennzahlen noch nicht umfassend verbreitet ist und die auf Isomorphismus resultierenden Anreize (Dimaggio & Powell, 1991), diese Instrumente einzuführen, gering sind. Akteure in Verwaltung oder den politisch gewählten Vertretungen, die eine Entscheidung für die Implementierung managerialistische Instrumente treffen, agieren eher als Pioniere und müssen die Erwartung haben, dass deren Nutzen zumindest mittelfristig größer ist, als der Aufwand zu deren Einführung. Entsprechende Nutzenerwartungen können auf Erwartungen an effizienz- und effektivitätssteigernden Wirkungen dieser Instrumente und auf der Möglichkeit beruhen, sich durch die Nutzung solcher Instrumente als „moderne Verwaltung" zu profilieren.

Daher wurde bei der Entwicklung der Hypothesen davon ausgegangen, dass nur eine kleinere Zahl von Kommunen managerialistische Instrumente implementiert haben (Hypothese 1, H1) und dass Faktoren identifizierbar sind, welche die Wahrscheinlichkeit der Einführung solcher Instrumente positiv beeinflussen. Entsprechend der Ergebnisse von Rivenbark und Kelly (2003), Kwon, Berry und Jang (2014), Böhme (2017) sowie George, van de Walle und Hammerschmid (2019) ist zu erwarten, dass

die Größe der Kommunen, gemessen anhand der Bevölkerung, einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer Implementierung hat (H2). Dies kann einerseits daran liegen, dass nur größere Kommunen überhaupt über Beschäftigte mit entsprechenden Kompetenzen verfügen, die dann auch spezialisiert für Managementaufgaben eingesetzt werden können. Andererseits ist es wahrscheinlich, dass aus Sicht kleinerer Kommunen die Möglichkeiten einer Durchsetzung einer eigenen strategischen Planung als geringer eingeschätzt werden, weil das Gestaltungspotenzial im Verhältnis zu den Entwicklungen in der Umwelt als sehr beschränkt wahrgenommen wird. Umgekehrt mag in kleineren Kommunen die Wahrnehmung dominieren, hier sei die Komplexität nicht so groß, als dass komplexe Steuerungsinstrumente notwendig seien.

Auf Basis der Ergebnisse von Kroll (2015) wird weiterhin ein positiver Einfluss der Länge des Zeitraums vermutet, über den sich Kommunen mit managerialistischen Instrumenten beschäftigen (H3). Dieser Aspekt wird über den Zeitpunkt des Beginns der DOPPIK-Einführung operationalisiert. Die Verfügbarkeit von Ressourcen (Kroll, 2015) sollte ebenfalls eine positive Wirkung haben (H4) und wird über die Haushaltssituation sowie Personal- bzw. Finanzprobleme im Einführungszeitraum operationalisiert. Für die Entwicklung von Hypothesen zur Wirkung von *blame avoidance* wurden Überlegungen von Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014) sowie Jens Weiss (2017) einbezogen. Bogumil, Holtkamp, Junkernheinrich und Wagschal (2014) argumentieren, dass die Politisierung in konkurrenzdemokratischen Ratssystemen stärker ist und zu einer höheren Verschuldung von Kommunen führt, weil Parteien größere Anreize haben, sich über Ausgaben für bestimmte Gruppen politisch zu profilieren und die Koordinationsfunktionen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Finanzverantwortlichen schwächer sind. Daraus ergibt sich die Hypothese, dass in Ländern mit eher konkordanzdemokratischen Kommunalverfassungen Kommunen eher managerialistische Instrumente implementieren (H5). Weiss (2017) vermutet, dass *blame-avoidance*-Probleme bei der Implementierung eines Strategischen Managements in Kommunen mit einem höheren Vertrauen zwischen Rat und Verwaltung eher überwunden werden können, weil hier die Gefahr kleiner ist, dass bei der Nichterreichung von Zielen eine gegenseitige Schuldzuweisung stattfindet. Daher ist zu erwarten, dass Kommunen mit einem größeren Vertrauen und einem – aus Sicht der Beteiligten – besseren Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung eher managerialistische Instrumente implementiert haben (H6).

Schließlich ist auf Basis der Ergebnisse von Kroll (2015) zu erwarten, dass es eine positive Wirkung bzw. eine Wechselwirkung zwischen einem Strategischen Management mit klaren Zielen und der Implementierung von Performance Management gibt (H7). Dieser Aspekt wird mit Fragen zum Verhältnis von Rat und Verwaltung operationalisiert. Sollten sich die in der normativen Management-Literatur behaupteten und teilweise nachgewiesenen, positiven Effekte managerialistischer Instrumente auf Effizienz und Effektivität auch in deutschen Kommunen einstellen, dann ist schließlich zu erwarten, dass Kommunen, die managerialistische Instrumente eingeführt haben, insgesamt mit der DOPPIK-Einführung zufriedener sind (H8). *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Hypothesen.

Tabelle 1: Übersicht über die Forschungshypothesen

	Hypothese	Operationalisierung	Bezüge
H1	Managerialistische Instrumente werden bislang nur von einer geringen Anzahl deutscher Kommunen genutzt.	Anzahl der Kommunen, die angeben über ein Performance Management oder ein Strategisches Management zu verfügen	Reichard, 2014; Weiß, 2014; Weiss, 2017
H2	Größere Kommunen nutzen eher managerialistische Instrumente.	Bevölkerung	Rivenbark & Kelly, 2003; Kwon, Berry & Jang, 2014; Böhme, 2017; George, van de Walle & Hammerschmid, 2019
H3	Kommunen, die früher mit der Einführung der DOPPIK begonnen haben, haben eher managerialistische Instrumente implementiert.	Zeitraum seit Beginn der DOPPIK-Einführung	Kroll, 2015
H4	Die Verfügbarkeit von finanziellen (H4a) und Personalressourcen (H4b) wirkt positiv auf die Implementierung managerialistischer Instrumente.	Allgemeine Haushaltssituation, Finanz- und Personalprobleme im Einführungszeitraum	Kroll, 2015
H5	In Bundesländern mit konkordanzdemokratischen Kommunalverfassungen implementieren Kommunen eher managerialistische Instrumente.	Konkordanzindex nach Bogumil & Holtkamp, 2013	Bogumil & Holtkamp, 2013
H6	Kommunen mit einem positiven und vertrauensvollen Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung verfügen eher über managerialistische Instrumente.	Wahrnehmung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung durch die Befragten	Weiss, 2017
H7	Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Performance Management und Strategischem Management.	Anzahl der Kommunen, die angeben über ein Performance Management oder ein Strategisches Management zu verfügen	Kroll, 2015
H8	Kommunen, die managerialistische Instrumente implementiert haben, sind insgesamt zufriedener mit der DOPPIK-Einführung.	Zufriedenheit der Befragten mit der DOPPIK-Einführung	NPM-Literatur

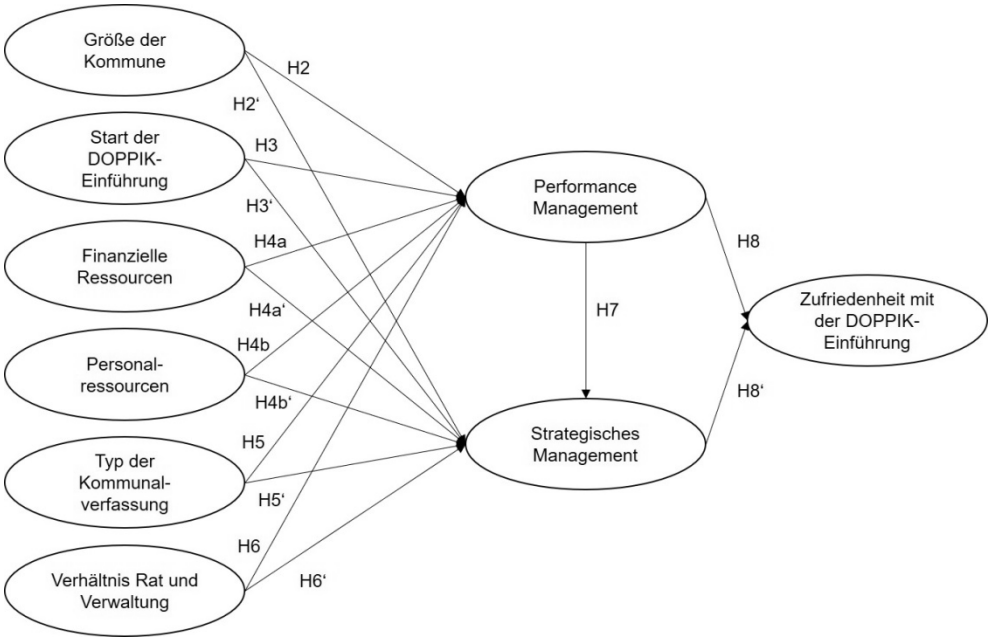
Quelle: Eigene Darstellung.

Zu verschiedenen dieser Hypothesen, lassen sich aus der vorliegenden Literatur Gegenhypothesen entwickeln. So könnte beispielsweise die Größe einer Kommune eine größere Heterogenität der Aufgaben mit sich bringen und negativ auf die Implementierung insbesondere eines Strategischen Managements wirken (George, van de Walle & Hammerschmid, 2019). Eine schwierige Haushaltssituation könnte auch die Anreize erhöhen, *Performance*-steigernde Instrumente zu implementierten, wie zum Beispiel im Fall der Stadt Lemgo dokumentiert (Tolkemitt, 2014). Außerdem variieren nicht nur die Kommunalverfassungen zwischen den Bundesländern, sondern auch die festgeleg-

ten Fristen zur Einführung der DOPPIK. Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise eine konkurrenzdemokratische Kommunalverfassung (Bogumil & Holtkamp, 2013), hat aber am deutlichsten Elemente des Neuen Steuerungsmodells in rechtliche Regelungen übernommen und ist außerdem das Land mit dem frühesten Umstellungsstichtag (Adam & Mahnke, 2018).

Zur Entwicklung eines analytischen Modells haben wir von diesen Aspekten zunächst abgesehen, sie werden in der Diskussion der Ergebnisse wieder aufgegriffen. *Abbildung 1* zeigt das der Auswertung zu Grunde gelegte Modell auf Basis der Hypothesen aus *Tabelle 1*. Die Einzelhypothesen werden für beide Instrumente - Performance Management und Strategisches Management - getrennt überprüft.

Abbildung 1: Modell zur Erklärung der Implementierung von Performance Management und Strategischem Management



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Methodisches Vorgehen zur Datenerhebung und Auswertung

Die Daten für diese Untersuchung wurden im Mai und Juni 2019 mit einer Online-Befragung über das Befragungsportal Questback (www.unipark.de) erhoben. Als Stichprobe wurden die Kommunen in Niedersachsen (Umstellung auf doppischen Haushaltsplan zum 01.01.2012), Nordrhein-Westfalen (Umstellung zum 01.01.2009) und Sachsen-Anhalt (Umstellung zum 01.01.2013 bzw. mit Ausnahmegenehmigung zum 01.01.2014) gewählt. Die Stichprobe umfasst damit Kommunen mit vergleichs-

weise frühen und späteren Einführungsstichtagen und unterschiedlichen Kommunalverfassungen. Angeschrieben wurden Führungskräfte aus den Finanzbereichen aller 1.003 Kommunen der drei Länder. Die Einladung zur Teilnahme an der Befragung erfolgte per E-Mail an die öffentlich zugänglichen Mailadressen der Finanzbereiche bzw. soweit möglich direkt an die Mailadressen der Führungskräfte. Teilweise mussten die von Kommunen zur Verfügung gestellten Online-Kontaktformulare genutzt werden.

438 Kommunen haben auf die Anfrage zur Beteiligung an der Umfrage reagiert. Davon haben 80 Befragte die Datenschutzerklärung abgelehnt und nicht an der Befragung teilgenommen. 274 Befragungen wurden abgeschlossen. Nach dem Aussortieren von Datensätzen mit nur wenigen beantworteten Fragen und offensichtlich falschen Angaben verblieben 266 verwertbare Datensätze, was einem Rücklauf von 26,5% entspricht. Im Vergleich zur Gesamtstichprobe, die ca. 44% Kommunen aus Niedersachsen, ca. 43% aus Nordrhein-Westfalen und ca. 13% aus Sachsen-Anhalt umfasst, sind die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen in den erhobenen Daten mit einem Anteil von ca. 34% leicht unterrepräsentiert, während die Kommunen aus den beiden anderen Ländern ganz leicht überrepräsentiert sind. Ca. 50% der Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, liegen im Bereich zwischen 25.000 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sehr kleine Kommunen mit unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind insgesamt mit ca. 25% etwas unterrepräsentiert, ebenso wie Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (ca. 5%). Etwa 5% der eingegangenen Antworten kommen aus Landkreisen. Insgesamt ist die Beteiligung zwar kleiner als in der vergleichbaren Befragung von Burth und Hilgers (2012), dafür ist die vergleichsweise große Gruppe der Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern besser repräsentiert.

Ca. 87% der Personen, die teilgenommen haben, sind Führungskräfte aus den Finanzbereichen oder andere Führungskräfte, in diesem Fall überwiegend Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind fast ausschließlich Beschäftigte aus Finanzbereichen. Vermutlich handelt es sich in diesen Fällen um die Vertretungen der angeschriebenen Führungskräfte, an die die Anfragen automatisiert oder manuell weitergeleitet wurden.

Nicht zuletzt auf Basis einiger per E-Mail eingegangener Rückmeldung ist zu vermuten, dass sich Kommunen, die die Einführung der DOPPIK als kritisch oder falsch bewerten, an der Befragung eher nicht teilgenommen haben. Insgesamt erlauben die erhobenen Daten aber sinnvolle Aussagen über die Gesamtsituation nach der DOPPIK-Einführung in den drei untersuchten Bundesländern, und zentrale Ergebnisse sollten auch auf andere Bundesländer mit vergleichbaren rechtlichen Regelungen extrapolierbar sein.

Der Fragebogen umfasste allgemeine Fragen zu Lage, Art und Größe der Kommune, den antwortenden Personen sowie geschlossene Fragen zu Daten der DOPPIK-Einführung, zum Beispiel zum Beginn des Einführungsprozesses, dem Zeitpunkt der Vorlage der Eröffnungsbilanz, der Haushaltssituation und der Umsetzung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Die Fragen zu Problemen im Einführungsprozess sowie zum Stand der Einführung von Performance Management und Strategischen Managements wurden in Form einer Aussage mit einer fünfteiligen Likert-Skala – „trifft nicht zu“ bis „trifft voll zu“ – gestellt. *Tabelle 2* gibt einen Überblick über die genutzten Fragen und Indizes, die in verschiedenen Vorprojekten getestet wurden.

Tabelle 2: Fragen und Indizes zur Messung von Performance Management und Strategischem Management

PM1: Wir erfassen systematisch Daten und verarbeiten sie in Form von Kennzahlen zu verschiedenen Sachverhalten (z.B. Projekten, Produkten, Maßnahmen). PM2: Die Kennzahlen werden zur Steuerung von Ausgaben und Leistungen auf der operativen Ebene (innerhalb der Verwaltung) genutzt. PM3: Die operativen Kennzahlen werden an die Politik berichtet. PM4: Die operativen Kennzahlen werden regelmäßig bei politischen Entscheidungen berücksichtigt. IPM: Index Performance Management, Mittelwert aus PM1 bis PM4
SM1: Unsere Kommune hat klar definierte strategische Ziele. SM2: Die Politik steuert unsere Kommune über diese strategischen Ziele. SM3: Die strategischen Ziele werden in regelmäßigen Abständen systematisch überprüft und bei Bedarf angepasst. SM4: Wir haben Kennzahlen zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele. ISM: Index Strategisches Management, Mittelwert aus SM1 bis SM4

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Daten wurden deskriptiv ausgewertet und auf Grundlage des analytischen Modells (*Abbildung 1*) mit einem *Partial Least Squares* Strukturgleichungsmodell (Hair, Sarstedt, Pieper & Ringle, 2012; Hair, Hult, Ringle, Sarstedt, Richter & Hauff, 2017) in der Software SmartPLS (www.smartpls.com, Ringle, da Silva & Bido, 2015) analysiert.

5 Ergebnisse

Alle 266 Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, hatten spätestens 2015 auf einen doppischen Haushaltsplan umgestellt, über die Hälfte bereits vor dem Jahr 2010. Ca. 80% der Kommunen haben bis 2015 eine Eröffnungsbilanz vorgelegt, ca. 5% geben an, derzeit noch keine Eröffnungsbilanz fertiggestellt zu haben. Ungefähr 60% der Kommunen verfügen über einen aktuellen Jahresabschluss für die Jahre 2017 oder 2018, allerdings geben viele Kommunen aus Sachsen-Anhalt an, nicht über einen Jahresabschluss aus den letzten Jahren zu verfügen. Ca. 45% der Kommunen verfügen über mindestens einen konsolidierten Gesamtabschluss. Wie zu erwarten war, haben die Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, die Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung weitgehend vollzogen, wobei bei der Umsetzung von Gesamtabschlüssen noch Probleme zu bestehen scheinen, teilweise wurden entsprechende Regelungen aber auch mittlerweile gelockert (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2018).

Tabelle 3 zeigt die Bewertungen der DOPPIK-Reform durch die Befragten. Knapp über 50% der Befragten stimmen den Aussagen zu, die DOPPIK ermögliche einen realistischeren Blick auf die Haushaltssituation und die Einführung sei prinzipiell sinnvoll gewesen zu. Auch die Akzeptanz der DOPPIK bei den Ratsmitgliedern wird leicht überwiegend positiv bewertet, wobei nur ungefähr ein Viertel der Befragten davon ausgeht, dass die Ratsmitglieder die „Vorteile der DOPPIK verstanden haben“.

Tabelle 3: Bewertung der DOPPIK

	Mittelwert	Standard-abweichung	% min. tw. Zustimmung	Anzahl volle Zustimmung
Die DOPPIK hat insgesamt dazu geführt, dass wir einen realistischeren Überblick über unsere Haushaltssituation haben.	3.44	1.008	51.1%	36
Die DOPPIK wird von den Ratsmitgliedern akzeptiert.	3.44	.947	51.3%	28
Unsere Ratsmitglieder haben die Vorteile der DOPPIK verstanden.	2.86	.967	23.9%	10
Insgesamt ist die Umstellung auf die DOPPIK für uns eine sinnvolle Maßnahme gewesen.	3.40	1.071	52.1%	37

n=266; 5-stufige Likert-Skala: keine Zustimmung = 1 / volle Zustimmung = 5

Quelle: Eigene Daten.

Tabelle 4 zeigt die deskriptive Auswertung der Daten zur Umsetzung der beiden untersuchten managerialistischen Instrumente Performance Management und Strategisches Management. Insgesamt ist die Implementierung managerialistischer Instrumente unerwartet gering. Nur eine Kommune stimmt der Aussage, operative Kennzahlen würden bei politischen Entscheidungen berücksichtigt, voll zu (PM4). Auch für operative Entscheidungen scheint die Nutzung von Kennzahlen eher selten (PM2). Während noch vergleichsweise viele Kommunen angeben, zumindest teilweise über strategische Ziele zu verfügen (SM1) ist auch hier die Relevanz für politische Entscheidungen gering (SM2).

Tabelle 4: Ergebnisse zur Umsetzung von Performance Management und Strategischem Management

	Mittelwert	Standard-abweichung	% min. tw. Zustimmung	Anzahl volle Zustimmung
PM1: Wir erfassen systematisch Daten und verarbeiten sie in Form von Kennzahlen zu verschiedenen Sachverhalten (z.B. Projekten, Produkten, Maßnahmen).	2.45	1.081	17.3%	9
PM2: Die Kennzahlen werden zur Steuerung von Ausgaben und Leistungen auf der operativen Ebene (innerhalb der Verwaltung) genutzt.	2.121	.913	5.3%	5
PM3: Die operativen Kennzahlen werden an die Politik berichtet.	2.42	1.251	21.4%	18
PM4: Die operativen Kennzahlen werden regelmäßig bei politischen Entscheidungen berücksichtigt.	1.88	.817	3.4%	1
SM1: Unsere Kommune hat klar definierte strategische Ziele.	2.52	1.127	19.6%	13
SM2: Die Politik steuert unsere Kommune über diese strategischen Ziele.	1.98	.967	7.1%	2
SM3: Die strategischen Ziele werden in regelmäßigen Abständen systematisch überprüft und bei Bedarf angepasst.	2.15	1.069	7.1%	4
SM4: Wir haben Kennzahlen zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele	1.93	.997	1.9%	2

n=266; 5-stufige Likert-Skala: keine Zustimmung = 1 / volle Zustimmung = 5

Quelle: Eigene Daten.

Mit diesen Ergebnissen lässt sich Hypothese 1 vorläufig bestätigen: Nur ein geringer Teil der befragten Kommunen hat managerialistische Instrumente implementiert. Ca. 17% erheben nach eigenen Angaben PI, ca. 20% geben an, über strategische Ziele zu verfügen. Die Relevanz von PI und strategischen Zielen für politische Entscheidungen wird als sehr gering eingeschätzt.

Die Auswertung der Daten ergibt für die gebildeten Indizes eine hohe Konsistenz mit einem Cronbachs Alpha von .877 für den IPM (AVE=.729) und .890 für den ISM (AVE=.750) und es gibt keine zu starken Kollinearitätseffekte. Die Analyse des Pfadmodells (*Abbildung 1*) erfolgte mit dem einfachen PLS-SEM Algorithmus der SmartPLS Software bei pfadbezogenen Gewichtungen (Hair, Hult, Ringle, Sarstedt, Richter & Hauff, 2017), die Überprüfung mit der SmartPLS *Bootstrapping*-Funktion. Fehlende Werte wurden paarweise ausgeschlossen. Die maximale Anzahl der auf ein Konstrukt gerichteten, zu analysierenden Beziehungen im Modell ist sieben für den ISM. Bei 266 Datensätze kann auch bei kleinen Werten von R^2 ein Signifikanzniveau von 1% erwartet werden (Cohen, 1992; Hair, Hult, Ringle, Sarstedt, Richter & Hauff, 2017).

Tabelle 5: Ergebnisse der PLS-SEM-Analyse auf Basis des Analysemodells aus *Abbildung 1*

	Hypothesen	erwartete Wirkungen	Pfad Koeffizienten nach PLS-SEM Schätzung: Performance Management	Strategisches Management	DOPPIK-Einführung sinnvoll	Ergebnis
Größe der Kommune	H2, H2'	+	0.173** (f^2=.031)	0.115** (f2=.018)		vorläufig bestätigt
Start der Doppik Einführung	H3, H3'	+	0.123	0.016		nicht bestätigt
Finanzielle Probleme	H4a, H4a'	-	-0.027	0.091		nicht bestätigt
Personalprobleme	H4b, H4b'	-	-0.132	-0.023		nicht bestätigt
Konkordanzindex	H5, H5'	+	-0.061	0.006		nicht bestätigt
Vertrauen Rat Verwaltung	H6, H6'	+	-0.028	0.061		nicht bestätigt
Performance Management	H7, H8	+/+		0.532** (f^2=.384)	0.317** (f^2=.084)	vorläufig bestätigt
Strategisches Management	H8	+			0.156 (f^2=.020)	vorläufig bestätigt

** sigifikant auf .05 Niveau
alle nicht angegebenen f2-Werte <.020

	Performance Management	Strategisches Management	DOPPIK-Einführung sinnvoll
R^2	.108	.342	.180
Q^2	.065	.222	.160

Quelle: Eigene Daten.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der PLS-SEM Schätzung. Im Gesamtmodell ergibt sich für den IPM ein R^2=.108, für den ISM R^2=.341 und für die Einschätzung der Befragten zur Sinnhaftigkeit der DOPPIK-Einführung R^2=.180. Entsprechend Joseph F. Hair, Tomas M. Hult, Christian M. Ringle, Marko Sarstedt, Nicole F.

Richter und Sven Hauff (2017) werden f^2-Werte unter .020 als Hinweis darauf interpretiert, dass kein relevanter Effekt besteht. f^2-Werte über .020 sind in *Tabelle 5* angegeben. Nachgewiesene, positive Effekte bestehen zwischen der Größe der Kommune und der Implementierung eines Performance Managements, zwischen Performance Management und Strategischem Management sowie zwischen den beiden untersuchten managerialistischen Instrumenten und der Einschätzung der DOPPIK-Einführung als „sinnvoll" durch die Befragten. Der deutlich stärkste Zusammenhang besteht zwischen Performance Management und Strategischem Management, wobei die Berechnung mit einem inversen Modell zeigt, dass Performance Management als Voraussetzung für die Implementierung eines Strategischen Managements interpretiert werden kann.

Damit sind die Hypothesen H1, H2, H7 und H8 vorläufig bestätigt. Für alle anderen, in der Literatur genannten Faktoren kann kein Einfluss auf die Implementierung managerialistischer Praxen auf Basis der vorliegenden Daten nachgewiesen werden.

6 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse bestätigen vielfach vorliegende Befunde, nach denen die Einführung eines doppischen Rechnungswesens in den Bundesländern, in denen entsprechende rechtliche Verpflichtungen bestehen, als weitgehend abgeschlossen gelten kann (Burth & Hilgers, 2012; KGSt, 2015; Burth, 2017). Allerdings ist nur knapp die Hälfte der Befragten zumindest teilweise der Meinung, dass die DOPPIK die Haushaltssituation realistischer darstellt und dass die Reform sinnvoll war.

Zu konstatieren ist eine unerwartet schwache Implementierung managerialistischer Instrumente in den Kommunen der Stichprobe. Über 90% der befragten Kommunen haben auch nach teilweise deutlich mehr als vier Jahren doppischer Haushaltsführung keine Instrumente für eine „neue Steuerung" implementiert. Die Werte zwischen den Bundesländern unterscheiden sich dabei nicht signifikant. Mit Blick auf die Tatsache, dass die Stichprobe auch Kommunen aus Nordrhein-Westfalen umfasst, wo Aspekte des Neuen Steuerungsmodells noch am deutlichsten mit der DOPPIK-Einführung verbunden wurden, gibt es wenig Anlass, nicht davon auszugehen, dass dieses Ergebnis zur Verbreitung von managerialistischen Instrumenten auf die anderen Bundesländer übertragbar ist. Die bekannten Praxen strategischer Steuerung zum Beispiel in Kempten, Lemgo, Mannheim sowie den Landkreisen Ebersberg, Potsdam-Mittelmark, Soest usw. (Isabella Proeller in Ferlie & Ongaro, 2015; Burth, 2016; Bayerischer Landkreistag, 2017; Weiss, 2017; Weiß, 2019b) stehen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht an der Spitze einer breiten Entwicklung, sondern sind als Einzelfälle zu interpretieren.

Das SEM-Modell hat insgesamt einen niedrigen Erklärungswert in Bezug auf die Implementierung managerialistischer Instrumente (R^2=.108) und die positive Bewertung der Reform durch die Befragten (R^2=.180). Der höhere Erklärungswert für die Einführung eines strategischen Managements (R^2=.342) resultiert im Wesentlichen aus dem Zusammenhang zwischen Performance Management und strategischem Management. Bei beiden Indikatoren sind die Koeffizienten für die Verfügbarkeit von Kennzahlen bzw. Zielen deutlich größer als die für die Relevanz dieser für die operative oder strategische Steuerung. Die überwiegende Zahl der Kommunen, die überhaupt mit managerialistischen Instrumenten arbeiten, tun dies also ohne relevanten Einfluss von Zielen und Kennzahlen auf Managemententscheidungen.

Insgesamt reichen die verfügbaren Theorien zur Implementierung von Performance Management und Strategischem Management, die in Abschnitt 3 referiert wurden, nicht aus, um die Implementierung managerialistischer Instrumente für die zu beobachtenden Fälle hinreichend zu erklären. Zwar stützten die Ergebnisse dieser Untersuchung die Vermutung, dass managerialistische Instrumente eher in größeren Kommunen implementiert werden, aber dieser Faktor hat nur eine sehr geringe Erklärungskraft. Die stärkere Implementierung in größeren Kommunen könnte dabei auch darauf zurückzuführen sein, dass mit zunehmender Größe der Organisation die Ausdifferenzierung der Verwaltungsgliederungs- und Produktrahmenpläne steigt und rechtliche Verpflichtungen für die Einrichtung eines fachbezogenen Controllings, z. B. für Aufgaben im Sozialbereich, greifen.

Aus den vorliegenden Daten ergibt sich insbesondere weder ein signifikanter noch ein starker Reifeeffekt. Dabei ist zu beachten, dass in der hier genutzten Stichprobe die Effekte einer früheren Einführung in Nordrhein-Westfalen durch die dort zu erwartende größere Intensität konkurrenzdemokratischer Konflikte überlagert werden könnten. Insgesamt ergeben sich aber keine Hinweise darauf, dass die, von den Befürworterinnen und Befürwortern der DOPPIK-Reform erwartete, zweite Stufe der Einführung mit einer umfassenderen Implementierung managerialistischer Instrumente derzeit oder zukünftig erreicht wird. Die Vermutung, dass eine umfassende Veränderung von Steuerungs- bzw. Managementprozessen und -verhalten nicht durch – auch noch sehr unkonkrete – formale Regeln gesteuert werden kann (Weiß, 2013a), wird damit gestützt.

Kritisch zu berücksichtigen sind die Beschränkung auf eine Stichprobe von Kommunen aus drei Bundesländern und die Datenerhebung über Selbstauskünfte der Kommunen, die einen *Common Source Bias* implizieren könnten (Meier & O'Toole, 2013a; 2013b). Mit Blick auf mögliche Selbstselektionseffekte und die erheblichen Differenzen, die zwischen realen managerialistischen Praxen in deutschen Kommunen nachgewiesen wurden (Weiss, 2019a), könnten die Ergebnisse zur Verbreitung managerialistischer Praxen im Vergleich zur Gesamtzahl der Kommunen insgesamt eher etwas zu hoch liegen. Insbesondere ist davon auszugehen, dass Kommunen, welche die DOPPIK-Einführung grundsätzlich negativ bewerten und daher auch keine Ziele oder Kennzahlen eingeführt haben, tendenziell weniger an der Befragung teilgenommen haben. Vor dem Hintergrund der in der Stichprobe angelegten Unterschiede, insbesondere zwischen den gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern, scheinen uns die Ergebnisse hinsichtlich der gefundenen bzw. nicht nachweisbaren Kausalbeziehungen dagegen als relativ robust. Diese sollten auf Basis von Daten aus weiteren Bundesländern überprüft werden. Warum und unter welchen Bedingungen managerialistische Instrumente in deutschen Kommunen implementiert und genutzt werden, bleibt eine, nicht nur verwaltungswissenschaftlich, sondern auch für zukünftige *policies*, die das Ziel haben, den öffentlichen Sektor zu transformieren, zentrale Frage.

7 Zusammenfassung

Mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse wird deutlich, dass der von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2003) formulierte und im Reformprozess von vielen Akteuren kommunizierte Zusammenhang zwischen einer Umstellung der Buchführung bzw. Rechnungslegung einerseits und der Reform der Steue-

rungs- bzw. Managementstrukturen andererseits weder logisch zwingend ist noch für die Praxis überzeugend war. Die Umstellung der Rechnungslegung konnte im Wesentlichen durch die Erarbeitung einer neuen Kontenstruktur und die Einführung einer entsprechenden Software realisiert werden. Das Ergebnis ist für die Aufsichtsbehörden einfach zu überprüfen. Die geforderten Veränderungen in der Verwaltungssteuerung erfordern dagegen umfassende Veränderungen von Organisationskultur, Prozessen und Managementkompetenzen. Die formale Erfüllung der Vorgaben zur Ausweisung von Zielen und Kennzahlen ließe sich zwar einfach überprüfen, bei der Durchsicht von Haushaltsplänen offensichtliche Defizite scheinen von den Aufsichtsbehörden aber nicht nachdringlich beanstandet zu werden. Es ist unwahrscheinlich, dass sich im Bereich der Verwaltungssteuerung in den nächsten Jahren umfangreichere, durch die DOPPIK-Einführung initiierte Veränderungen zeigen werden. Die vorliegenden Ergebnisse stützen damit die bereits seit einigen Jahren gestellte Diagnose, dass der zweite Teil der Reform - die Veränderung der Verwaltungssteuerung durch die Einführung managerialistischer Instrumente – gescheitert ist (Holtkamp, 2008; Bogumil & Holtkamp, 2012; Schmid, 2012). Dies scheint auch einer der Gründe dafür zu sein, dass nur ca. die Hälfte der befragten Kommunen die DOPPIK-Einführung insgesamt für sinnvoll hält. Die erhobenen Daten zeigen, dass die Implementierung von Ansätzen des Performance Managements oder des Strategischen Managements einen Einfluss auf die Zufriedenheit mit der DOPPIK-Reform insgesamt hat.

Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die für einige Länder vorliegenden, als Evaluationen bezeichneten Umsetzungsberichte für die Landesparlamente das Scheitern der Zielstellungen für eine Veränderung der Verwaltungsführung kaum aufgreifen und in diesem Bereich keinen Bedarf für Verbesserungen oder Nachsteuerung konstatieren. Die formalen rechtlichen Anforderungen waren sicher unzureichend, um einen Wandel der Führungskultur und der Verwaltungsteuerung zu initiieren (Weiß, 2013b). Ob das Eigeninteresse der Kommunen an managerialistischen Instrumenten aus Sicht der die Reform steuernden Ministerien und Aufsichtsbehörden überschätzt wurde oder die „neue Steuerung“ eher zufällig mit der DOPPIK-Einführung verbunden und *top down* nie ernsthaft betrieben wurde, ist eine für die *Policy*-Forschung interessante Frage, die letztlich auf Differenzen zwischen narrativen Strukturen und materiellen Inhalten von Reformen verweist. Verwaltungswissenschaftlich wie auch für die Praxis der kommunalen Verwaltungen relevant bleibt die Frage, welche Rahmenbedingungen und internen Faktoren die Einführung managerialistischer Instrumente fördern oder erleichtern und wie diese Instrumente langfristig in deutschen Kommunen wirken.

Literatur

Adam, Berit & Mahnke, Matthias (2018). Bilanzierung in deutschen Gebietskörperschaften. In Karl Petersen & Christian Zwirner (Hrsg.), *Handbuch Bilanzrecht*. Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Ammons, David N. & Rivenbark, William C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services. Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review, 68*, 304-318.

Andrews, Rhys, Boyne, George, Law, Jennifer & Walker, Richard M. (2012). *Strategic management and public service performance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Askim, Jostein (2009). The demand side of performance measurement. Explaining councillors‘ utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal, 12*, 24-47.

Bayerischer Landkreistag (2017). Leitfaden zur zielorientierten Steuerung und zum strategischen Management. Teil 1 – Leitfaden. München.

Bevan, Gwyn & Hood, Christopher (2006). What's measured is what matters. Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration, 84*, 517-538.

Bleyen, Pieter, Klimovský, Daniel, Bouckaert, Geert & Reichard, Christoph (2016). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, *19*(7), 1-22.

Böhme, Doris (2017). Die Diffusion von Verwaltungsreformen. Eine Analyse der Reform des kommunalen Haushalts-und Rechnungswesens aus neoinstitutionalistischer Perspektive. Bamberg: University of Bamberg Press.

Böhme, Doris & Heindl, Markus (2014). Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens - Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland. *dms - der moderne staat, 7*(1), 173-191.

Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk & Holtkamp, Lars (2011). Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *VM Verwaltung & Management, 17*(4), 171-180.

Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk & Holtkamp, Lars (2012). Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard. *VM Verwaltung & Management, 18*(1), 1-6.

Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars, Junkernheinrich, Martin & Wagschal, Uwe (2014). Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift, 55*(4), 614-647.

Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2012). Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient. *VM Verwaltung & Management, 18*(3), 115-117, Stand: 14.05.2014.

Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2013). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: bpb Bundeszentrale für Politische Bildung.

Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Bryson, John K. (2009). Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing. The Contributions of Actor-Network Theory. *International Public Management Journal, 12*, 172-207.

Bryson, John M. (2015). Strategic planning for public and nonprofit organizations. In James D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioural Sciences* (pp. 515-521). Elsevier.

Burth, Andreas (2016). *Strategische Ziele deutscher Kommunen im Bereich der Finanzen*. Online verfügbar unter: https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-strategische-ziele-deutscher-kommunen-im-bereich-der-finanzen.html [21.09.2019].

Burth, Andreas (2017). *Verbreitung der kommunalen Doppik in Deutschland*. Online verfügbar unter: https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-verbreitung-der-kommunalen-doppik-in-deutschland.html [02.09.2019].

Burth, Andreas & Hilgers, Dennis (2012). Welchen Mehrwert bringt die kommunale Doppik?. *VM Verwaltung & Management, 18*(3), 141-146.

Burth, Andreas & Hilgers, Dennis (2014). Cui bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany. *Journal of Business Economics, 84*, 531-570. Online verfügbar unter: https://link.springer.com/article/10.1007/s11573-013-0698-9 [20.09.2019].

Charbonneau, Etienne & Bellavance, François (2012). Blame Avoidance in Public Reporting. *Public Performance & Management Review, 35*, 399-421.

Cohen, Jacob (1992). A power primer. *Psychological bulletin, 112*, 155-159.

Conteh, Charles (2014). Strategic Management at the Local Level: City-Regions Managing Global Economic Change. In Paul Joyce, John M. Bryson & Marc Holzer (Eds.), *Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe* (pp. 196-210). Palgrave Macmillan.

Courty, Pascal & Marschke, Gerald (2004). An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives. *Journal of Labor Economics, 22*, 23-56.

Dimaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991). The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In Walter W. Powell & Paul J. Dimaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). University of Chicago press.

Dimitrijevska-Markoski, Tamara & French, P. Edward (2019). Determinants of Public Administrators‘ Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida. *Public Administration Review, 79*(5), 699-709. doi:10.1111/puar.13036.

Ferlie, Ewan & Ongaro, Edoardo (2015). Strategic management in public services organizations. Concepts, schools and contemporary issues. New York: Routledge.

Fischer, Edmund (2012). Neues Haushalts- und Rechnungswesen und Neue Steuerung: Funktioniert es und wenn ja, warum nicht?. *VM Verwaltung & Management, 18*(3), 147-150.

George, Bert, Walker, Richard M. & Monster, Joost (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review, 79*(6), 810-819.

George, Bert, Van de Walle, Steven & Hammerschmid, Gerhard (2019). Institutions or Contingencies? A Cross-Country Analysis of Management Tool Use by Public Sector Executives. *Public Administration Review, 79*(3), 330-342.

Hair, Joseph F., Sarstedt, Marko, Pieper, Torsten M. & Ringle, Christian M. (2012). The Use of Partial Least Squares Structural Equation Modeling in Strategic Management Research: A Review of Past Practices and Recommendations for Future Applications. *Long range planning, 45*(5/6), 320-340.

Hair, Joseph F., Hult, Tomas M., Ringle, Christian M., Sarstedt, Marko, Richter, Nicole F. & Hauff, Sven (2017). *Partial Least Squares Strukturgleichungsmodellierung (PLS-SEM). Eine anwendungsorientierte Einführung*. München: Franz Vahlen.

Hilgers, Dennis & Burth, Andreas (2012). *Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern.* Online verfügbar unter: http://www.doppik-studie.de/ [15.05.2014].

Holliman, Alvin E. & Bouchard, Marcia (2015). The Use of Management by Objectives in Municipalities: Still Alive?. *Review of Public Administration and Management, 3*(1). Online verfügbar unter: https://www.longdom.org/open-access/the-use-of-management-by-objectives-in-municipalities-still-alive-2315-7844-1000150.pdf [29.09.2019].

Holtkamp, Lars (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat, 1*(2), 423-446.

Hood, Christopher (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance?. *Public Management Review, 9*(2), 191-210.

Hood, Christopher (2011). *The blame game. Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton NJ u. a.: Princeton University Press.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen & steria mummert consulting (2008). *NKF – Ergebnisse der NKF-Befragung 2008*. o. O.

Jimenez, Benedict S. (2014). City Government: Strategic Management and Fiscal Health In Paul Joyce, John M. Bryson & Marc Holzer (Eds.), *Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe* (pp. 179-195). Palgrave Macmillan.

Johnsen, Åge (2017). Impacts of strategic planning and management in municipal government. An analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review, 20*, 397-420.

Joyce, Paul (2015). *Strategic management in the public sector*. New York: Routledge.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung (KGSt) (1993). *Das Neue Steuerungsmodell*. Begründung. Konturen. Umsetzung, Köln.

KGSt (2008). Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage. Köln.

KGSt (2010). Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage. Köln.

KGSt (2015). *Rechtsgrundlagen und Stand der Umsetzung der Doppik in den Bundesländern*. Online verfügbar unter: http://www.doppikvergleich.de/_Resources/Persistent/0d8c3a9b6d6c34370bfae7595d7fbe04585a1505/Umsetzungsstand-Doppik.pdf [02.09.2019].

Kroll, Alexander (2012). Why Public Managers Use Performance Information. Concepts, Theory, and Empirical Analysis. Potsdam.

Kroll, Alexander (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review, 38*, 459-486. http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2015.1006469.

Kroll, Alexander & Proeller, Isabella (2012). Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ergebnisse einer empirischen Studie. Gütersloh.

Kwon, Myungjung, Berry, Frances S. & Jang, Hee Soun (2014). To Use or Not to Use Strategic Planning: Factors City Leaders Consider to Make This Choice. In Paul Joyce, John M. Bryson & Marc Holzer (Eds.), *Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe* (pp. 163-178). Palgrave Macmillan.

Landtag Brandenburg (2012). Bericht zur Evaluierung der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg. Drucksache 5/4747. Potsdam.

Landtag Rheinland-Pfalz (2015). *Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“.* Drucksache 16/5250. Mainz.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2014). Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR). Drucksache 6/3707. Magdeburg.

Lüder, Klaus (Hrsg.) (1996). Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Speyerer Verfahren. Stuttgart.

Lüder, Klaus (2001). Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven. Berlin: Ed. Sigma.

McDavid, James C. & Huse, Irene (2012). Legislator Uses of Public Performance Reports: Findings from a Five-Year Study. *American Journal of Evaluation, 33*, 7-25.

Meier, Kenneth J. & O'Toole, Laurence J. (2013a). Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23*, 429-456.

Meier, Kenneth J. & O'Toole, Laurence J. (2013b). I Think (I Am Doing Well), Therefore I Am: Assessing the Validity of Administrators' Self-Assessments of Performance. *International Public Management Journal, 16*, 1-27. https://doi.org/10.1080/10967494.2013.796253 [21.09.2019].

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2018). Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften. 2. NKFWG NRW.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2017). Zweite Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen – Zwischenbericht zur Evaluation auf der Grundlage von Artikel 10 § 1 des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes. Düsseldorf.

Moynihan, Donald P. (2008). *The dynamics of performance management. Constructing information and reform*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Moynihan, Donald P. & Pandey, Sanjay K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory, 20*, 849-866, Stand: 26.04.2016.

Mühlenkamp, Holger & Glöckner, Andreas (2009). Rechtsvergleich kommunale Doppik: eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Nielsen, P. A. & Baekgaard, Martin (2015). Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform. Evidence from an Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*, 545-569.

Pasha, Obed Q., Poister, Theodore H. & Edwards, Lauren H. (2015). Mutual Relationship of Strategic Stances and Formulation Methods, and Their Impacts on Performance in Public Local Transit Agencies. *Administration & Society, 50*, 884-910.

Poister, Theodore H. & Streib, Gregory D. (1994). Municipal management tools from 1976 to 1993: An overview and update. *Public Productivity & Management Review*, 115-125.

Poister, Theodore H. & Streib, Gregory D. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review, 65*, 45-56.

Polzer, Tobias (2010). Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung. Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Proeller, Isabella & Siegel, John Philipp (2009). Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung. *dms – der moderne staat, 2*(2). Online verfügbar unter: https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/2889/2424.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011). *Kommunalbericht 2011*. Speyer.

Reichard, Christoph (2011). Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. *VM Verwaltung & Management, 17*, 283-287.

Reichard, Christoph (2012). Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *VM Verwaltung & Management, 18*, 118-121.

Reichard, Christoph (2014). Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis?. *VM Verwaltung & Management, 20*, 125-129.

Ringle, Christian, da Silva, Dirceu & Bido, Diogenes (2015). Structural Equation Modeling with the SmartPLS. *Brazilian Journal Of Marketing, 13*, 56-73. Online verfügbar unter: 10.5585/remark.v13i2.2717 [20.09.2019].

Ritz, Adrian (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In: Andreas Lienhard (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 47-67). Bern: Haupt.

Rivenbark, William C., Fasiello, Roberta & Adamo, Stefano (2018). Exploring Performance Management in Italian Local Government. The Necessity of Outcome Measures and Citizen Participation. *The American Review of Public Administration, 49*(5), 545-553. https://doi.org/10.1177/0275074018775125.

Rivenbark, William C. & Kelly, Janet M. (2003). Management innovation in smaller municipal government. *State and Local Government Review, 35*,196-205.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (2016). Bericht des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Evaluierung der Regelungen zur Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes sowie zum Haushaltsausgleich im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (Kommunale Doppik). In *Drucksache 6/6016* (S. 22-44). Dresden.

Saliterer, Iris & Korac, Sanja (2013). Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. *Critical Perspectives on Accounting, 24*, 502-517.

Saliterer, Iris & Korac, Sanja (2014). The discretionary use of performance information by different local government actors – analysing and comparing the predictive power of three factor sets. *International Review of Administrative Sciences, 80*, 637-658.

Schmid, Andreas (2012). *Verwaltungsreform im politischen System*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Schmid, Andreas (2014). Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nimmt keinen Einfluss auf die politische Steuerung - Ergebnisse einer empirischen Analyse und Bewertung. *dms – der moderne staat*, *7*(1), 193-214. https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16243.

Siegel, John Philipp (2019). Strategisches Management. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 1-12). Bd. 40. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) (2003). Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena.

Tolkemitt, Dirk (2014). Strategische Konsolidierung am Beispiel der Alten Hansestad Lemgo. In Jens Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (S. 229-254). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert & Halligan, John (2015). *Performance management in the public sector*. London, New York, NY: Routledge.

Walker, R. M. & Andrews, Rhys (2015). Local Government Management and Performance. A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*, 101-133.

Weiß, Jens (2013a). Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat, 6*(1), 235-255.

Weiß, Jens (2013b). Kennzahlen zur Steuerung kommunaler Verwaltungen. In Franz-Reinhard Habbel & Jürgen Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 323-351). Wien: Lit-Verl..

Weiß, Jens (2014). Evaluation der DOPPIK-Einführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. Halberstadt: DEU.

Weiss, Jens (2017). Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review, 19*, 1399-1414.

Weiss, Jens (2019a). Managing Performance and Strategy: Managerial Practices in German Local Governments. *Public Performance & Management Review, 29*, published online 12/2019, https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1702064.

Weiß, Jens (2019b). Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen. Wiesbaden: Springer.

Anschriften der Autoren:

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

Prof. Dr. Dino André Schubert, Hochschule Harz, Domplatz 16, 38820 Halberstadt,
E-Mail: dinoschubert@hs-harz.de.