

## Die Diffusion von Verwaltungsreformen

Eine Analyse der Reform des kommunalen Haushalts- und  
Rechnungswesens aus neoinstitutionalistischer Perspektive

von Doris Böhme



University  
of Bamberg  
Press

**30** Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Band 30



University  
of Bamberg  
Press

**2017**

# **Die Diffusion von Verwaltungsreformen**

Eine Analyse der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens aus neoinstitutionalistischer Perspektive

von Doris Böhme

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Informationen sind im Internet über <http://dnb.ddb.de/> abrufbar.

Diese Arbeit hat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation vorgelegen.

1. Gutachter: Prof. Dr. Sylvia Veit

2. Gutachter: Prof. Dr. Thomas Saalfeld

Tag der mündlichen Prüfung: 10.03.2017

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über den Hochschulschriften-Server (OPUS; <http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/>) der Universitätsbibliothek Bamberg erreichbar. Kopien und Ausdrücke dürfen nur zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch angefertigt werden.

Herstellung und Druck: docupoint, Magdeburg

Umschlaggestaltung: University of Bamberg Press, Larissa Günther

© University of Bamberg Press, Bamberg, 2017

<http://www.uni-bamberg.de/ubp/>

ISSN: 1867-6197

ISBN: 978-3-86309-475-1 (Druckausgabe)

eISBN: 978-3-86309-476-8 (Online-Ausgabe)

URN: urn:nbn:de:bvb:473-opus4-496680

## Danksagung

Die Fertigstellung des Promotionsprojektes wäre ohne die Unterstützung Dritter nicht möglich gewesen, daher möchte ich mich an dieser Stelle bei allen bedanken, deren Hilfe zum Erstellen der Untersuchung beigetragen hat.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Prof. Dr. Sylvia Veit, die sich nach dem Tod meines Doktorvaters Prof. Dr. Derlien sofort bereit erklärt hat, mein Dissertationsprojekt zu betreuen. Sie hat meinen akademischen Werdegang in den letzten Jahren entscheidend geprägt und gefördert. Prof. Dr. Thomas Saalfeld hat sich freundlicherweise bereiterklärt, die Erstellung des Zweitgutachtens zu übernehmen. Dafür bedanke ich mich recht herzlich.

Darüber hinaus haben ehemalige Bamberger Kollegen und Freunde durch konstruktive Kritik und geduldigen Zuspruch zur Fertigstellung der Arbeit beigetragen. Gedankt sei an dieser Stelle besonders Robert Greszki, Markus Heindl und Len-Ole Schäfer. Sonja Rosen und Katharina Hierl danke ich besonders für ihre Unterstützung in den letzten Monaten während der Erstellung der finalen, formatierten Version.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. danke ich sowohl für die finanzielle als auch ideelle Förderung. Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang mein Betreuer bei der Stiftung, Dr. Michael Schmitz, der mir mit seiner unkomplizierten und schnellen Hilfe sowie mit seinem positiven Zuspruch die Arbeit an der Dissertation erleichtert hat.

Für das Gelingen der empirischen Arbeit danke ich besonders den Kommunen in Bayern und Thüringen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sowie den Interviewpartnerinnen und -partnern in den Kommunen, Landesministerien und kommunalen Spitzenverbänden, die mit ihren Gesprächen einen interessanten und umfangreichen Einblick in das Reformthema ermöglicht haben.

Zuletzt danke ich meiner Familie und meinem Mann für die moralische Unterstützung über den gesamten Arbeitszeitraum hinweg. Meinem Vater danke ich für seine umfassenden Einblicke, die er mir in die kommunalpolitische Praxis gewährt hat. Besonderer Dank geht zudem an meine Mutter, die mir in den letzten Wochen viel Arbeit im Haushalt abgenommen und phasenweise die Kinderbetreuung übernommen hat. Ohne diese tatkräftige Unterstützung, wäre ein Abschluss der Arbeit nicht möglich gewesen.

Bamberg, im August 2016

Doris Böhme



## Abstract

Since the 1990s, accounting reform has become one of the common public sector reform elements in Germany, which strictly belongs within the “New Public Management” movement. Generally speaking this reform means a shift from the traditional cameralistic system, used for the last 100 years in public administration, to double-entry bookkeeping (“Doppik”), which originated in business administration. Widespread public sector accounting reforms are being discussed and implemented at state, federal states and local levels; at this 3<sup>rd</sup> level the changeover is already well advanced. The majority of German federal states (13 from 16) regulate by law this public sector accounting reform at the local level, where “Doppik” as an innovation is forced to be implemented without any opportunity for discussion. Only in the German states of Bavaria and Thuringia can cities and villages still choose between reform and destination. However, the key question is: Why do local organisations voluntarily adopt reforms with extensive implementation processes without the support of prior conclusive cost-benefit-analysis?

The theoretical bases for adoption and diffusion of innovations in the public sector, especially at local level, are not well understood. Following neo-institutionalism’s theoretical assumptions and especially DiMaggio and Powell’s article from 1983, three mechanisms (coercion, mimetic and normative pressures) can explain organisational change, although their validity has not as yet been empirically tested. Additionally, individual roles and the meaning of the organisational field in diffusion processes remain obscure. Consequently, this thesis addresses three main research questions: 1. How can we explain the diffusion of public sector reforms as special types of innovations which implicate organisational change and can we explain it in accordance with the three theoretical mechanisms? 2. Which actors are important? 3. Would the concept of organisational fields be useful in understanding these structural changes?

This research project was initiated with a mail survey in Bavaria and Thuringia. It was considered necessary to analyse the process in these states, because here local organisations still have the option to reform their accounting system or not. For that reason, only here was empirical testing of the three mechanisms possible. The data were collected at the end of 2012 and early in 2013. All cities in Bavaria and Thuringia (N = 2.905) were surveyed, with the questionnaire being addressed to mayors. This approach yielded a response rate of 26.01%.



The data analysed in this thesis constitute valuable new knowledge. The findings show that diffusion of public sector reforms at local level can be explained by coercion, normative pressure, characteristics of the organisational field and specifics of the innovation. As opposed to these organisational dependencies, mimetic processes, the structuration of the field and the role of individual, organisational actors are overvalued. Here these factors do not encourage the adoption of an innovation.

# Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	5
Abstract .....	7
Inhaltsverzeichnis .....	9
Abkürzungs- und Symbolverzeichnis .....	13
Abbildungsverzeichnis .....	17
Tabellenverzeichnis .....	19
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>23</b>
1.1 Problemaufriss.....	23
1.2 Gegenstand der Untersuchung und Einordnung der Thematik .....	26
1.3 Stand der Forschung: Die Diffusion von Innovationen .....	31
1.4 Forschungsinteresse und Forschungsfragen .....	38
1.5 Aufbau der Arbeit und Methodologie .....	42
<b>2. Der theoretische Rahmen .....</b>	<b>45</b>
2.1 Vorbemerkung zum Neoinstitutionalismus in der Organisationsforschung.....	46
2.2 DiMaggio/ Powell 1983: „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“ .....	52
2.3 Definition und Konzeptualisierung der zentralen Begriffe aus neoinstitutionalistischer Perspektive .....	57
2.3.1 Organisationaler und institutioneller Wandel, Institutionalisierung und Isomorphie .....	57
2.3.2 Institution und Innovation – Definition und Abgrenzung .....	62
2.3.3 Organisation – Definitionen und Analyseebenen.....	66
2.3.4 Bedeutung der Umwelt und Begriff des organisationalen Feldes.....	73
2.4 Zwischenfazit: Das theoretische Argument .....	77
<b>3. Institutioneller Kontext .....</b>	<b>79</b>
3.1 Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens als Element des New Public Managements und des Neuen Steuerungsmodells .....	80

3.2	Gegenstand der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens.....	88
3.2.1	Kameralistik.....	89
3.2.2	Erweiterte Kameralistik .....	92
3.2.3	Doppik.....	92
3.3	Die internationale Verbreitung der Reform.....	95
3.4	Die Verbreitung der Reform in Deutschland.....	100
3.4.1	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Bundesebene .....	100
3.4.2	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene .....	102
3.4.3	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene .....	104
3.4.4	Zwischenfazit: Zur Verbreitung der Reform in Deutschland .....	107
3.5	Exkurs: Die wissenschaftliche Begleitung des Reformprozesses.....	109
4.	<b>Forschungsdesign .....</b>	<b>115</b>
4.1	Die Bedeutung von Zwangsmechanismen für die Kommunen und deren Auswirkung auf das Forschungsdesign.....	115
4.2	Hypothesen.....	118
4.3	Fallauswahl .....	128
4.4	Design und Methodik .....	129
4.5	Operationalisierung .....	135
5.	<b>Empirische Ergebnisse .....</b>	<b>149</b>
5.1	Isomorphie durch Zwang.....	149
5.1.1	Diffusion durch gesetzlichen Zwang .....	149
5.1.2	Diffusion durch Abhängigkeit .....	150
5.1.3	Die Bewertung von Zwang durch die Kommunen .....	154
5.1.4	Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss von Abhängigkeitsverhältnissen .....	157
5.2	Isomorphie durch Unsicherheit .....	163
5.2.1	Diffusion durch unklare Ziele und unklare Höhe des Mitteleinsatzes.....	163
5.2.2	Diffusion durch unsichere zukünftige Gesetzgebung.....	168
5.2.3	Die Bedeutung von Nachbarkommunen für die Imitation .....	170
5.2.4	Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss des Mechanismus‘ Unsicherheit.....	171

5.3	Isomorphie durch normativen Druck.....	176
5.3.1	Diffusion durch Professionalisierung des kommunalen Personals...	176
5.3.2	Diffusion durch professionelle Verbandsmitgliedschaft.....	183
5.3.3	Die Bedeutung der Bewertung der Innovation für den Diffusionsprozess .....	184
5.3.4	Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss des Mechanismus‘ normativer Druck.....	186
5.4	Isomorphie und die Bedeutung der Akteure.....	192
5.4.1	Der Einfluss organisationsinterner Akteure auf den Diffusionsprozess .....	192
5.4.2	Der Einfluss organisationsexterner Akteure auf den Diffusionsprozess .....	196
5.4.3	Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter Einfluss der Akteure.....	202
5.5	Isomorphie und die Bedeutung des organisationalen Feldes.....	207
5.5.1	Besonderheiten des organisationalen Feldes und deren Auswirkungen auf den Diffusionsprozess .....	207
5.5.2	Feldeffekte in Bayern.....	208
5.5.3	Feldeffekte in Thüringen .....	211
5.6	Alternative Erklärungsansätze .....	214
5.6.1	Größe der Kommune .....	214
5.6.2	Verschuldung der Kommune .....	217
<b>6.</b>	<b>Diskussion und Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>219</b>
6.1	Methodenkritik .....	219
6.2	Die Erklärung des Diffusionsprozesses mit den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativem Druck.....	222
6.3	Die Erklärung des Diffusionsprozesses unter Berücksichtigung der Akteure und des organisationalen Feldes.....	227
6.4	Diskussion der Ergebnisse zu den Kontrollvariablen .....	231
6.5	Bedeutung der Ergebnisse für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung.....	236
<b>7.</b>	<b>Schluss.....</b>	<b>241</b>
	<b>Anhang.....</b>	<b>245</b>



## Abkürzungs- und Symbolverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
B	Unstandardisierter Regressionskoeffizienten
BHG	Bundeshaushaltsgesetz (Österreich)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BM	Bürgermeister
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BU	Beratungsunternehmen
BWL	Betriebswirtschaftslehre
D	Doppik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
Exp(B)	Standardisierte Effekt-Koeffizienten
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Schweiz)
FH	Fachhochschule
FN	Fußnote
GASB	Governmental Accounting Standards Board (USA)
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HIS	Hochschul-Informationen-System
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell (Schweiz)
HRW	Haushalts- und Rechnungswesen

IFAC	International Federation of Accountants
IFAC-PSC	Public Sector Committee der International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMK	Innenministerkonferenz
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IWF	Internationale Währungsfond
K	Kameralistik
Kat	Kategorisiert
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI	Konfidenzintervall
KLAR	Kosten- und Leistungsrechnung
KM	Kämmerer
KANN	Kosten-Nutzen-Analyse
KPMG	Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen der Gründungsmitglieder Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler
KV	Kommunalverfassung
LB	Lower Bound
LHO	Landeshaushaltsordnung
MA	Mitarbeiter
Mean	Mittelwert
MHR	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (Bund)
Mio.	Million
N	Grundgesamtheit
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages
NKH	Neues Kommunales Haushaltswesen
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NPM	New Public Management
NRM	Neue Rechnungsmodell des Bundes (Schweiz)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OW	Organisationswandel
P	Signifikanzniveau
pK	pro Kopf
PPBS	Planning- Programming- Budgeting-System
PPP	Public Private Partnership
Pr(OW)	Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel
PSAAC	Public Sector Accounting and Auditing Standards Committee
PUMA	Public Management Service der OECD
PWC	PricewaterhouseCoopers
Rat	Gemeinde- und Stadtrat
S	Standardabweichung
s.e.	Standardfehler
$S^2$	Varianz
Sig.	Signifikanz
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
T-Test	Mittelwertdifferenztest
UARG	Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ der IMK
UB	Upper Bound
UN	United Nations
Uni	Universität
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
VG	Verwaltungsgemeinschaften





## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals „Entscheidungsfreiheit“ .....	160
Abbildung 2: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals „Zwang per Gesetz“	161
Abbildung 3: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale „Reformkosten übersteigen Nutzen“ und „Glaube an künftige Doppikpflicht“ .....	173
Abbildung 4: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale „Imitation Landkreis“ und „Imitation Nachbarkommunen“ .....	174
Abbildung 5: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale „Doppikkenntnisse MA“ und „Doppikverständnis Rat“ .....	189
Abbildung 6: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals „Doppik besser als Kameralistik“ und unter der Annahme fehlender, teilweiser oder vorhandener Professionalisierung in der kommunalen Organisation .....	190
Abbildung 7: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale „Grund für/ gegen Reform: Rat“, „Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm“ und „Reformerwartung Bürger“ .....	204
Abbildung 8: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals „Höhe Hochschulabschluss BM“ und unter der Annahme vorhandener oder fehlender Doppikkenntnisse beim Bürgermeister .....	205
Abbildung 9: Graphische Darstellung der Verbreitung der Reform des HRW in Bayern .....	210
Abbildung 10: Graphische Darstellung der Verbreitung der Reform des HRW in Thüringen .....	212
Abbildung 11: Die befragten Kommunen nach Einwohnergrößenklassen im Verhältnis zur abhängigen Variable „Organisationswandel“ (OW) – Angaben in Prozent .....	215
Abbildung 12: Verteilung der befragten Kommunen und zur Ergänzung aller Kommunen in Bayern und Thüringen nach Einwohnergrößenklassen – absolute Häufigkeiten .....	216



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene .....	103
Tabelle 2: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene .....	107
Tabelle 3: Zusammenfassung der untersuchungsleitenden Hypothesen....	127
Tabelle 4: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Land‘ .....	151
Tabelle 5: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent).....	152
Tabelle 6: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune‘, ‚finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen‘ und ‚finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) .....	153
Tabelle 7: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚Entscheidungsfreiheit‘, ‚Zwang per Gesetz‘ und ‚Zwang Doppik‘, und ‚Zwang Kameralistik‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) .....	155
Tabelle 8: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Zwang auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ .....	159
Tabelle 9: Vergleich der Mittelwerte der Ziele, welche die reformierenden Kommunen mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen .....	164
Tabelle 10: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	165
Tabelle 11: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Kosten‘ .....	166
Tabelle 12: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Unterschätzung monetärer Reformkosten‘ .....	167
Tabelle 13: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	169
Tabelle 14: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚Imitation Landkreis‘ und ‚Imitation Nachbarkommunen‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) .....	170
Tabelle 15: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Unsicherheit auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ .....	172

Tabelle 16: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	177
Tabelle 17: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Institution Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	178
Tabelle 18: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	179
Tabelle 19: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppikkenntnisse KM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	180
Tabelle 20: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppikkenntnisse MA‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	181
Tabelle 21: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung‘	182
Tabelle 22: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	184
Tabelle 23: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	185
Tabelle 24: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: Zeitgeist‘	186
Tabelle 25: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus normativer Druck auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘	187
Tabelle 26: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: KM‘	194
Tabelle 27: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Grund für/gegen Reform: Rat‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	195
Tabelle 28: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Reformerwartung Bürger‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	197
Tabelle 29: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Reformkritik Bürger‘	198
Tabelle 30: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	200
Tabelle 31: Zusammenhang der Variable ‚Zusammenarbeit mit BU‘ und der Variable ‚Drängen auf Umstellung‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	201

Tabelle 32: Binäre logistische Regression zum Einfluss der Akteure auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ .....	203
Tabelle 33: Zusammenfassung der Ergebnisse .....	233



# 1. Einleitung

Als klassische neoinstitutionalistische Diffusionsstudie wird in der vorliegenden Arbeit die „Übersetzung von Umweltvorgaben in Organisationsstrukturen“ und damit einhergehender Organisationswandel mit quantitativen Methoden und multivariaten Analysemethoden untersucht (Hasse 2006: 154). Im Zentrum steht dabei die Frage nach den Einflussfaktoren für die Adoption einer Innovation – insbesondere einer Verwaltungsreform – um damit die Diffusion dieses Elements und den daraus folgenden organisationalen Wandel erklären zu können. Der theoretischen Argumentation DiMaggio und Powell 1983 folgend kann die Verbreitung von Innovationen, welche im Ergebnis zur Homogenisierung organisationaler Felder führt, mit den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck erklärt werden. Die Überprüfung dieser Mechanismen erfolgt anhand der Analyse der Verbreitung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf der Kommunalebene. Die Untersuchungsperspektive richtet sich besonders auf das organisationale Feld (Mesoperspektive) und auf die am Diffusionsprozess beteiligten Akteure (Mikroperspektive). Damit ist die vorliegende Untersuchung anschlussfähig an die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung und kann zur Weiterentwicklung des Neoinstitutionalismus und der Diffusionsforschung beitragen.

## 1.1 Problemaufriss

Die bisherige Forschung zu Reformen im öffentlichen Sektor, insbesondere Reformen aus der Public Management Bewegung, wird stark durch die drei zentralen Strömungen im Neoinstitutionalismus beeinflusst. Zur Erklärung der Reformentwicklungen werden der ökonomische (oder auch Rational-Choice-Institutionalismus), der historische und der soziologische Neoinstitutionalismus herangezogen (vgl. Barzelay/ Gallego 2006, Holtkamp 2012, Knoepfel et. al. 2011 und Kuhlmann/ Wollmann 2013).

Der *Rational-Choice-Institutionalismus* interpretiert Institutionen als formelle und informelle Regeln, die freiwillig ausgehandelt wurden, um die Kooperation zwischen Akteuren zu regeln. Sie dienen demnach den Interessen der Akteure. Ziel ist die Reduzierung von Unsicherheit und damit das Schaffen von Erwartungssicherheit. Es ist kostengünstiger sich an die Regeln zu halten als davon abzuweichen und hohe Transaktionskosten in Kauf zu nehmen. Institutioneller Wandel erfolgt demnach auf Basis funktionaler Motive der Akteure, welche nach Nutzenmaximierung streben (vgl. Kuhlmann/ Wollmann 2013). Der ökonomischen Argumentation folgend werden Verwaltungsreformen nur durch strategisches Handeln der Akteure und nur auf Basis individueller Kosten-Nutzen-



Kalküle durchgeführt, um eine Optimierung herbeizuführen. Die Durchführung von Verwaltungsreformen, welche mit hohen Transaktionskosten verbunden sind und deren potentieller Nutzen sehr unsicher ist, ist folglich unattraktiv und sollte die Akteure abschrecken.

Im *historischen Institutionalismus* werden Institutionen als informelle und formelle Normen und rechtliche Regeln verstanden, die das Machtgefüge gesellschaftlicher Akteure eines politischen Systems widerspiegeln. Ihre Entwicklung ist durch historische Pfadabhängigkeiten geprägt. Präferenzen und Handlungen von Akteuren sind durch langfristig institutionalisierte Regeln vorstrukturiert (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013). Dadurch wird institutioneller Wandel als Anpassungsprozess schwer möglich und erfolgt lediglich inkrementell, es sei denn, er wird durch externe Schocks ausgelöst. Ähnliches gilt für Verwaltungsreformen. Historisch gewachsenen Institutionen und hohe Transaktionskosten, die mit Wandel verbunden sind, verhindern grundlegende Reformen. Der Reformprozess gestaltet sich eher inkrementalistisch und mit geringer Reformreichweite bzw. -tiefe.

Der *soziologische Institutionalismus* verwendet einen weiten Institutionenbegriff. Definiert werden hier Institutionen als „[k]ulturelle Werte, soziale Normen, Symbole, Rituale, Gewohnheiten etc., welche die kognitiven Fähigkeiten der Akteure begrenzen, die Rolle der Mitglieder von Organisationen festlegen und die gesellschaftliche Legitimität von Institutionen sicherstellen“ (Knoepfel et.al. 2011: 117). Individuelles Handeln wird folglich determiniert von sozialen und kulturellen Faktoren.<sup>1</sup> Institutioneller Wandel als Anpassungsprozess ist hier u.a. möglich durch normativen Druck oder Nachahmung, um den institutionalisierten Erwartungen des gesellschaftlichen Umfeldes zu entsprechen und Legitimation zu sichern/ zu generieren. Folglich sind Verwaltungsreformen – auch weitreichend und umfangreich – möglich.

Die *Konsequenz für die Diffusion von Verwaltungsreformen* ist, dass sich diese lediglich mit dem soziologischen Neoinstitutionalismus erklären lassen (vgl. Holtkamp 2012 und Kuhlmann/ Wollmann 2013), was am Beispiel der Verbreitung der Reform des öffentlichen Haushaltswesen kurz begründet wird: Empirisch lässt sich beobachten, dass die Reform des Haushaltssystems international länderübergreifend diffundiert ist und gesetzlich verankert wurde (vgl. Pollitt 2000). Auch in Deutschland werden Modernisierungsmaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen vorgenommen, wobei die Reform auf der Kommunalebene am weitesten fortgeschritten ist. Diese Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass fast alle Bundesländer die Reform des Haushalts- und Rech-

---

<sup>1</sup> Auch Rationalität ist im soziologischen Neoinstitutionalismus kein exaktes individuelles Handlungskalkül, sondern eine kollektive Vorstellung, der man aus Gründen der Legitimität versucht zu entsprechen (vgl. Tacke 2006). Diese unterscheidet ihn grundlegend vom Rationalitätsbegriff im Rational-Choice-Ansatz.

nungswesens verpflichtend für die Kommunen vorschreiben (außer Schleswig-Holstein, Bayern und Thüringen). In Bayern und Thüringen obliegt es den Gemeinden und Städten zu entscheiden, ob sie die Reform durchführen wollen oder beim Status quo verbleiben. Die Reform des Haushaltswesens, welche sich international verbreitet und welche bestehende Institutionen aufbricht und durch neue ersetzt, ist mit der Argumentation des inkrementellen Wandels im historischen Institutionalismus ohne externen Schock nicht kompatibel. Die Reform diffundiert, obwohl sie mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, dieses Reformvorhaben die klassische Eigenart einer Verwaltungsreform beinhaltet<sup>2</sup> und obwohl positive Wirkungen dieses Innovationsprojektes bisher nicht nachgewiesen werden können.<sup>3</sup> Folglich kann sie auch nicht mit dem Rational-Choice-Ansatz erklärt werden.

Für den Verlauf der Reform des Haushaltswesens in Deutschland zeigt sich, dass die Diffusion unter den Organisationen, die per Gesetz nicht zur Umsetzung der Reform gezwungen sind, deutlich langsamer verläuft und viele Organisationen die Reform bisher nicht übernehmen (auf der Kommunalebene in Bayern und Thüringen). Lediglich eine Minderheit der Organisationen reformiert freiwillig ihr Haushaltssystem trotz der Herausforderungen, die mit der Implementation von Verwaltungsreformen verbunden sind (vgl. FN 2). Diese Entwicklung ist aus empirischen und theoretischen Gründen erklärungsbedürftig und bildet den Kern des *Forschungsinteresses* der vorliegenden Arbeit: Wie lässt sich die Diffusion der Verwaltungsreform erklären? Warum übernehmen

---

<sup>2</sup> Verwaltungsreformen gelten grundsätzlich als schwer durchsetzbar, was auf die Eigenart der von der Verwaltungsreform betroffenen Organisationen zurückgeführt wird (vgl. u.a. Scharpf 1987, Bach/ Jantz/ Veit 2011). Charakteristisches Merkmal aller Verwaltungsreformen ist die „Identität von Beteiligten und Betroffenen“ (Scharpf 1987: 123). Die Wesenseinheit von Vollzugsinstanz und Adressat ist bereits in der Gesetzgebung und dann auch in der Implementationsphase durch ein „besonders hohes Einfluss- und Widerstandspotential“ gekennzeichnet (Bach et.al. 2011: 535). Hinzu kommt, dass die Ziele derartiger Reformprojekte zwar meist klar und deutlich formuliert werden, es ist jedoch äußerst fraglich, ob die gewählten Instrumente zu deren Erreichung tatsächlich beitragen können (vgl. Jann 2001): Die Veränderung administrativen Handelns durch die Reformen institutioneller und organisatorische Strukturen soll im Ergebnis die Leistungsfähigkeit oder die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessern. Allerdings fehlt es an eindeutigen Erkenntnissen über Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und Steuerungsergebnissen, eine Kausalität konnte bisher nicht nachgewiesen werden (vgl. Jann 2001). Diese Problemstruktur unterliegt auch dem Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik. Als zuständige Gesetzgeber drängen die Bundesländer seit den 1990er Jahren die Kommunen zu einer Umstellung oder zumindest Weiterentwicklung ihres kameralistischen Rechnungswesens. Die Kommunalverwaltungen werden auf diese Weise zu den Adressaten eines umfangreichen Reformprogramms, dessen Ziele nachgelesen werden können, aber deren Verwirklichung mit diesem Instrument bisher nicht nachgewiesen wurden. Zudem nehmen die Kommunalverwaltungen aber nicht die Rolle bloßer ‚passiver‘ Steuerungsobjekte ein, sondern sie sind für die Implementation dieser Reform an entscheidender Stelle verantwortlich.

<sup>3</sup> Die Behauptung, dass „Modernisierungsschritte [...] auf kommunaler Ebene zu Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und Steuerungserfolgen geführt“ haben (Kampmann 2000: 723), konnte bisher empirisch noch nicht belegt werden.

einige Organisationen fernab einer gesetzlichen Verpflichtung zur Reform eine Innovation freiwillig und andere nicht?

Um diese Fragen beantworten zu können und eine Erklärung für die Reformentwicklungen zu finden, wird wie oben dargelegt ein *neoinstitutionalistischer Analyserahmen* gewählt. Aufgrund der Vielfalt der theoretischen Ansätze und Interpretationen im soziologischen Neoinstitutionalismus wird für die Untersuchung auf eins seiner Gründungsdokumente zurückgegriffen: dem Ansatz von DiMaggio und Powell von 1983. Ausgangspunkt des Artikels ist die Frage, warum sich Organisationen einander angleichen und sich Innovationen zwischen Organisationen verbreiten. Dabei kommen DiMaggio und Powell zu dem Schluss, dass Organisationen Innovationen aufgrund von Zwang, Unsicherheit und normativem Druck übernehmen. Die sich daran anschließende Frage lautet deshalb, ob sich die Diffusion der Reform des Haushaltswesens in Organisationen mit diesen drei Mechanismen erklären lässt.

## 1.2 Gegenstand der Untersuchung und Einordnung der Thematik

Bei der *Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens* (HRW) handelt es sich um eine Verwaltungsreform, welche im Kern die Umstellung des herkömmlichen Rechnungswesens der öffentlichen Verwaltung (Kameralistik) auf eine an der doppelten Buchführung privater Unternehmen orientierte neue Buchführungssystematik (erweiterte Kameralistik oder Doppik) beinhaltet. Ziel ist es die bisherige inputorientierte Steuerung durch Output orientierte Steuerungsinstrumente (wie beispielsweise Ziele und Kennzahlen) zu ergänzen. *Verwaltungsreformen* sind intendierte Veränderungen (Modernisierungen) von organisatorischen, prozessualen, personellen und fiskalischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung (vgl. Beyer 1990, Holtkamp 2012, Jann 2001, König 2008, Mehde 2007). Zweck solcher Modifikationen der Verwaltungsstruktur ist es damit das Verwaltungshandeln zu ‚korrigieren‘ und Veränderungen im Ergebnis- und Wirkungsbereich anderer Bereiche (z.B. Service, Finanzsituation, Mitarbeitermotivation) zu erzielen (vgl. Jann 2001). Verwaltungsreformen können außenorientierte (z.B. Funktional- und Territorialreformen) oder binnenorientierte (z.B. Veränderung von Organisations- oder Personalstrukturen) Bereiche betreffen (vgl. Kuhlmann/ Wollmann 2013: 44–46). Sie fallen vor allem in den Zuständigkeitsbereich der Länder und werden für die Kommunen im Rahmen der Gemeindeordnungen (GO)/ Kommunalverfassungen (KV) geregelt. Den Kommunen obliegt darüber hinaus durch ihre Organisationshoheit ein gewisser Handlungsspielraum für eigene Veränderungen (vgl. Bogumil 2009), jedoch entfällt dieser bei der Reform des HRW, weil der Bereich Finanzen und Finanzverwaltung einheitlich und verbindlich über die GOs/ KVs geregelt wird. Ver-

waltungsreformen im Bereich der Finanzen [z.B. Regelungen zum Bundes-Länder-Kommunen-Finanzverhältnis, Föderalismusreform, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)] sind nicht neu und hatten in der Vergangenheit insbesondere die Ausschöpfung von Sparpotentialen zum Ziel (vgl. hierzu ausführlich die einzelnen Beiträge zu Reformmaßnahmen auf den drei staatlichen Ebenen im Sammelband von Färber 1996). Im Vergleich zu Reformen wie die Anwendung neuer Verfahren (z.B. Total Quality Management) oder EDV-Programme, deren Implementation allein der jeweiligen Organisation obliegt und per Gesetz nicht geregelt wird, handelt es sich bei der Reform des HRW um eine weitreichende und für die einzelnen Organisationen verbindliche Veränderung der Verwaltungsstruktur.

Die Diskussion um die Reformierung des öffentlichen Rechnungswesens<sup>4</sup> ist nicht neu, sondern sie wurde bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts geführt (vgl. Bolsenkötter 2000, Walb 1910). Seit den 1980er Jahren intensivierte sich diese Debatte insbesondere vor dem Hintergrund der sich international verbreitenden Verwaltungsreformideen des New Public Managements (NPM) und der prekären finanziellen Lage der Gebietskörperschaften. In den 1990er Jahren erfasste die internationale Diskussion um die Reform des öffentlichen HRW, beeinflusst durch die Reformentwicklungen in anderen europäischen Staaten (z.B. Großbritannien, Schweiz, Niederlande, Schweden) und in der Europäischen Union (EU) sowie durch die Diskussion der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), Deutschland (vgl. Lüder/Jones 2003, Bolsenkötter et al. 2009, Budäus 2004). Während die Reform international in das Leitbild des NPM einzuordnen ist, verbreitete sie sich in Deutschland im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM), welches eine Adaption und Anpassung des NPM an die nationalen Bedingungen darstellt und als eigenes Modell zu betrachten ist (vgl. Banner 1991, KGSt 1993, Schröter 2011, Jann 2011). Die Idee dieser Leitbilder, die alte bürokratische Verwaltungssteuerung aufzubrechen und hin zu einer stärkeren Managementorientierung zu entwickeln, beinhaltet die In-

---

<sup>4</sup> Zur Erläuterung des Begriffes des öffentlichen Rechnungswesens selbst sei auf den Beitrag von Mühlhaupt 1987 hingewiesen: Das öffentliche Rechnungswesen ist die rechnerische Darstellung der Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung sowie daran angeschlossene Anstalten, Einrichtungen und Betriebe. Neben der Darstellung der finanzwirksamen Aus- und Einzahlungen sowie Verwaltungskosten (finanzwirtschaftliche Rechnung), kann es auch Informationen über Verwaltungsleistungen, soziale Kosten und sozialen Nutzen (in Form von leistungs- und volkswirtschaftliche Rechnungen) enthalten. Im engeren Sinne umfasst der Begriff des öffentlichen Rechnungswesens das Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfwesen der öffentlichen Verwaltung, welches gesetzlich geregelt wird (die Rechnungslegung der staatlichen Gebietskörperschaften ist im HGrG und der BHO, die der Kommunen ist in den GOs und Gemeindehaushaltsordnungen der Länder geregelt). Hauptfunktionen des öffentlichen Rechnungswesens sind die Dokumentation der Geschäftsvorfälle, die Steuerung der rechnenden Einheiten sowie die Rechenschaftslegung der Verwaltung gegenüber dem Bürger und gegenüber den Entscheidungs- und Aufsichtsgremien (Parlament und deren zuständige Ausschüsse, Aufsicht- und Prüfbehörden), um eine Haushalts- und Finanzkontrolle zu ermöglichen (vgl. Mühlhaupt 1987).

stallation ursprünglich betriebswirtschaftlicher Elemente im öffentlichen Sektor. Hierzu zählt auch die Reform des öffentlichen HRW, welche nun seit Beginn der 1990er Jahre zu den Kernelementen der Verwaltungsreform in Deutschland gehört und weitreichend diffundiert ist.<sup>5</sup>

Der Begriff *Diffusion* umschreibt einen Prozess, bei dem sich Innovationen innerhalb eines sozialen Systems verbreiten, indem sie von Akteuren (Staaten, Unternehmen, Behörden, etc.) übernommen werden (vgl. Echterhagen 1983, Gray 1973, Holzinger et. al. 2007, Kiefer 1967, Lütz 2007, Rogers 2003, Walker 1969). Bei den Innovationen kann es sich je nach Forschungsschwerpunkt um Policies (Politikwissenschaftliche Diffusionsforschung), neue Technologie oder Produktionsweisen [Agrarwissenschaft oder Betriebswirtschaftslehre (BWL)] sowie um soziale Strukturen (Soziologie) handeln. Wesentliches Merkmal dieser Diffusionsobjekte ist, dass sie in irgendeiner Form als neu gelten (vgl. Eyestone 1977, Rogers 2003, Walker 1969). Das bedeutet nicht, dass es sich bei der Innovation tatsächlich um eine neue Idee oder Technologie handeln muss, die sich vom Ort ihrer Kreation aus verbreitet. Ein bestehendes Computerprogramm beispielsweise, welches bisher nur in Unternehmen angewendet wurde und dessen Installation durch technische Weiterentwicklung nun auch in öffentlichen Organisationen möglich wird, gilt in einem ‚fremden‘ Anwendungsbereich als neu und damit als Innovation.<sup>6</sup> Ähnlich verhält es sich mit Policies, die von Staaten übernommen werden: „An innovation will be defined simply as a program or policy which is new to the states adopting it, no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it.“ (Walker 1969: 881).

Zur Charakterisierung und Abgrenzung von *Diffusionsprozessen* ist neben der Innovation auf weitere drei Merkmale besonders hinzuweisen: Zeit, Kommunikation und soziale Struktur (vgl. Rogers 2003: 5–12). Für den Verlauf von Diffusionsprozessen sind das Merkmal Zeit und die Formen der Kommunikation und deren Kanäle zwischen den Akteuren – Sender und Empfänger (auch als Adopter oder Diffusionssubjekte bezeichnet)<sup>7</sup> – von Bedeutung. Diffusion kann zwar punktuell oder stetig, spontan oder geplant, vollständig oder teilweise er-

---

<sup>5</sup> Verwaltungsreformen in Deutschland werden in verschiedene Phasen eingeteilt, so beispielsweise bei Bogumil 2009, welcher bisher fünf Phasen unterscheidet: 1. Aktive Politik und kommunale Gebietsreformen in den 1970er Jahren, 2. Entbürokratisierung (insb. Ende der 1970er und 1980er Jahre), 3. Serviceorientierung (Maßnahmen, die v.a. den Bürger zugutekommen sollen), 4. NPM (1990er Jahre) und 5. die neuen Verwaltungsstrukturen seit Anfang des 21. Jahrhunderts (z.B. Diskussion in den Bundesländern um die Konzentration und den Abbau staatlicher Verwaltung sowie die Diskussion um die staatlichen Mittelinstanzen (Bogumil 2009: 220–259).

<sup>6</sup> Tiefe und Umfang der Definitionen von Innovationen unterscheiden sich in der Diffusionsliteratur. Die umfangreichsten Ausführungen finden sich in den Arbeiten von Rogers. Er schreibt Innovationen die folgenden fünf Eigenschaften zu: „relative advantage“, „compatibility“, „complexity“, „trialability“ und „observability“ (Rogers 2003: 12–18).

<sup>7</sup> Adopter sind die Übernehmer einer Innovation. Folglich ist unter ‚Adoption‘ die tatsächliche Übernahme oder der Erwerb der Innovation zu verstehen (vgl. Echterhagen 1983).

folgen, sie verläuft jedoch nicht konstant und andauernd über einen unbestimmten Zeitraum hinweg (vgl. Lütz 2007, Rogers 2003). Stattdessen lassen sich ein Anfangsmoment und ein Diffusionsende zeitlich ausmachen.<sup>8</sup> Auch Reichweite und Geschwindigkeit des Prozesses variieren in dieser Zeit. Wesentlich ist, dass die Akteure in irgendeiner Beziehung zueinander stehen und zwischen ihnen eine Verbindung existiert, um auszuschließen, dass die Akteure unabhängig voneinander (quasi zufällig) gleiche Innovationen übernehmen um ähnliche interne Probleme zu lösen (vgl. Lütz 2007).<sup>9</sup> Kommunikation und Kommunikationskanäle spielen im Verbreitungsprozess demnach eine besondere Rolle (vgl. z.B. Rogers 2003, Wirsam 2010).<sup>10</sup> Um die unterschiedlichen Verläufe von Diffusionsprozessen zu verstehen, muss das soziale System und dessen Struktur berücksichtigt werden. Hierzu zählt beispielsweise das Netzwerk, in das die Akteure eingebunden sind und indem die Kommunikation abläuft (vgl. Echterhagen 1983, Rogers 2003, Schnorf 2008). Letztlich führen Diffusionsprozesse, in denen eine Neuerung verbreitet und von Akteuren adoptiert wird, zu einer Veränderung des sozialen Systems und damit zu einer Form sozialen Wandels (vgl. Rogers 2003), der mit unterschiedlichen Ansätzen erklärt wird (vgl. Dobbin et. al. 2007).

Bei der *Diffusionsforschung* handelt es sich um ein interdisziplinäres Forschungsfeld, welches eine Vielzahl an empirischen Studien und konzeptionellen Arbeiten aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen umfasst. Die Etablierung von Fragestellungen zu Diffusionsprozessen als Forschungsfeld wird auf die frühen und zahlreichen Agrarstudien in den USA Anfang des 20. Jahrhunderts (z.B. zur Verbreitung neuen Saatgutes) und insbesondere auf die Studien in den Bereichen Soziologie, Kommunikation und Marketing aus den 1940er Jahren zurückgeführt (vgl. Kiefer 1967, Lenk 1998, Rogers 2003).<sup>11</sup> Studien zur Diffusion weisen mittlerweile in den verschiedensten Bereichen (Landwirtschaft, Anthropologie, Ökonomie, Bildung, Geographie, Geschichte, Psychologie, Politikwissenschaft, etc.) eine lange Tradition auf, wobei die Mehrheit dieser Analysen die Verbreitung technischer Innovationen zum Gegenstand hat (vgl. Caldeira 1985,

---

<sup>8</sup> Die Adopter-Typologie von Kiefer, in der er zwischen Innovatoren, frühen Übernehmern, frühe Mehrheit, späte Mehrheit und Nachzüglern unterscheidet, spiegelt die zeitliche Komponente wieder (vgl. Kiefer 1967: 47-50).

<sup>9</sup> In der politikwissenschaftlichen Diffusionsforschung geht diese Annahme noch weiter: Hier geht man davon aus, dass die politischen Entscheidungsträger über die Entscheidung anderen Staaten/ Ebenen informiert sind und Informationsflüsse nicht zufällig, sondern kanalisiert (durch z.B. gemeinsame Mitgliedschaften in Netzwerken) sind (vgl. Holzinger et. al. 2007: 16).

<sup>10</sup> Rogers bezeichnet Diffusion sogar als ‚sozialen Typ‘ von Kommunikationen, deren Gegenstand eine Innovation ist (vgl. Rogers 2003: 5-12).

<sup>11</sup> Umfangreiche Recherchen von Arbeiten zur Diffusionsforschung differenziert nach wissenschaftlicher Disziplin finden sich bei Echterhagen 1983, Musmann/Kennedy 1989 und Rogers 2003.

Musmann 1989). Die Studien im Bereich der Wirtschaftswissenschaften sind besonders zahlreich (vgl. exemplarisch Geßner 2011 zur Diffusion einer Innovation im Bereich Management Accounting, Hensel/ Wirsam 2008 und Stoetzer (Hg.) 1995 zur Diffusion im Telekommunikationsbereich, Wirsam 2010 zur Diffusion im Investmentgüterbereich). Im Kern richtet sich das Forschungsinteresse auf die Untersuchung sozialen Wandels und Diffusion mit dem Ziel die Veränderungen beschreiben und erklären zu können. Gegenstand der Analyse sind der Prozess der Ausbreitung von Innovationen über die Zeit hinweg, die Erklärung von Ausbreitungsgrad und -geschwindigkeit, die Betrachtung früherer und späterer Übernehmer und die Suche nach Ursachen und Mechanismen für derartige Angleichungsprozesse (vgl. Holzinger 2007, Musmann/ Kennedy 1989, Rogers 2003).

Die eigene Untersuchung richtet ihr Interesse ebenfalls auf Einflussfaktoren organisationalen Wandels. Im Fokus stehen jedoch öffentliche, kommunale Organisationen und die Analyse der Diffusion einer Verwaltungsreform als Innovation, der Reform des kommunalen HRWs. Damit ist das Thema in die *verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung* einzuordnen. Durch die Berücksichtigung der involvierten Akteure und des organisationalen Umfeldes im Diffusionsprozess sowie durch den methodologischen Aufbau der Arbeit als Diffusionsstudie weist die Arbeit Schnittstellen zur politikwissenschaftlichen<sup>12</sup> und soziologischen<sup>13</sup> Diffusionsforschung auf.

---

<sup>12</sup> In der *politikwissenschaftlichen Diffusionsforschung* wird Diffusion ebenfalls allgemein als Ausbreitung verstanden, jedoch steht die Verbreitung von Politiken, Programmen oder Ideen innerhalb einer Gruppe von Staaten oder subnationaler politischer Einheiten im Fokus. Studien interessieren sich für konkrete Mechanismen, durch die Politikinnovationen innerhalb einer Gruppe von Ländern kommuniziert werden (vgl. Holzinger et. al. 2007). Hintergrund bildet die wachsende internationale Verflechtung von Nationalstaaten und ihrer Gesellschaften durch die Zunahme ökonomischer und politischer Interdependenzen, der Zuwachs an Kommunikations- und Informationsströmen im Rahmen staatlicher und privater Netzwerke sowie der Ausbau internationaler Organisationen (vgl. Holzinger et. al. 2007: 11–12). In der Folge werden sich die Staaten (scheinbar) immer ähnlicher hinsichtlich gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Strukturen und Praktiken, was unter dem Begriff der Politikkonvergenz subsummiert wird (vgl. ebd.). Entwickelt hat sich dieser Forschungszweig bereits in 1960er Jahren, in denen eine Vielzahl an Studien zur Untersuchung der Verbreitung politischer Innovationen in den US-Bundesstaaten entstanden (vgl. Walker 1973). Die vielen national oder international vergleichenden Studien kommen letztlich zu ähnlichen Ergebnissen: Die Ursachen politischer Angleichung sind funktionaler Determinismus (gleiche Probleme führen zu gleichen Lösungen), Imitations- und Lernprozesse bei der Übernahme erfolgreicher Politiken aus anderen Ländern (vgl. hierzu exemplarisch Gilardi et. al. 2009), rechtliche Verpflichtung, Zwang durch andere Staaten in Form finanzieller oder politischer Konditionalität sowie ökonomische Anpassungszwänge (vgl. Brooks 2007, Holzinger 2007, Weyland 2007).

<sup>13</sup> Die *soziologische Diffusionsforschung* verwendet einen weiteren Innovationsbegriff und interessiert sich besonders für den Beitrag von Innovationen zu sozialen Veränderungen oder sozialem Wandel, sie rückt u.a. die Bedeutung von Normen und Werte im Gesamtsystem für die Diffusion sozialer Innovationen in den Fokus (vgl. Echterhagen 1983, Okruch 1999). Hinzu kommen eine stärkere Berücksichtigung von Netzwerken, Cliques, Interessengruppen und sozialer Bewegungen im Diffusionsprozess (Caldeira 1985). Trotz anderer Schwer-

Die moderne *Organisationsforschung* betrachtet Organisationen als offene Systeme, die in wechselseitiger Abhängigkeit zu ihrer Umwelt stehen, untersucht verschiedene oder gleiche Organisationstypen, analysiert deren Ressourcenabhängigkeiten und vielschichtigen Formen und berücksichtigt die sozialen Akteure sowie das organisationale Umfeld (vgl. Scott 2004 und 2006). Damit geht sie sehr viel weiter als frühere nach einzelnen Verwaltungsfunktionen unterscheidende Betrachtungsweisen.<sup>14</sup> Die Untersuchung sehr verschiedener Organisationen in zahlreichen Sektoren und die Berücksichtigung verschiedener Aspekte (Umwelt, Feld, Populationen, Netzwerke, individuelle Akteure, Organisationsstruktur, etc.) zeigt das Bemühen, die Komplexität der Organisationen erklären und verstehen zu können (vgl. ebd.). In der verwaltungswissenschaftlichen Organisationsforschung liegt der Forschungsfokus dementsprechend auf öffentlichen Organisationen und deren Wandel sowie deren Beziehungen zu anderen gesellschaftlichen Organisationen und Systemen (vgl. Bogumil 2009). Mit der Betrachtung organisationalen Wandels als abhängige Variable und dem Ziel die Verbreitung von Innovationen in Organisationen des öffentlichen Sektors durch Rekurs auf die institutionelle Umwelt erklären zu wollen, ist die Untersuchung insbesondere anschlussfähig an die neoinstitutionalistische Organisationsforschung.

### 1.3 Stand der Forschung: Die Diffusion von Innovationen

Die Diffusion von Innovationen ist wie bereits im vorangegangenen Abschnitt erläutert ein sehr breites, interdisziplinäres Forschungsfeld. In Folge dieser Vielfalt in der Diffusionsforschung fallen die Klassifizierungen ebenso unterschiedlich aus (vgl. z.B. Differenzierungen bei Bingham 1977, Clark 1985, Strang/Soule 1998, Zucker 1987). Für die vorliegende Untersuchung ist es notwendig zwischen zwei Formen von Diffusionsstudien zu unterscheiden und deren bisherigen Forschungsstand zu umreißen, da die Ergebnisse beider Richtungen hier relevant sind: Zum einen existieren Studien, welche die Diffusion eher als rationalen Prozess betrachten und die Verbreitung von Innovationen besonders im Hinblick auf die Merkmale der Diffusionssubjekte erklären wollen (z.B. Bingham 1976 und 1977, Gray 1973 und Walker 1969). Davon abzugrenzen sind zum anderen die Studien, welche die Beziehung zwischen den Diffusionssubjekten und der Umwelt berücksichtigen, den mit Diffusion verbundenen Wandel in den Fokus rücken und neoinstitutionalistische Erklärungsansätze in die

---

punktsetzung in dieser Disziplin sind die Mechanismen, auf die Diffusion zurückgeführt ähnlich oder gleich (ebenfalls Mechanismen wie Imitation/Nachahmung, Zwang und Abhängigkeiten, Lernen).

<sup>14</sup> Vgl. hierzu exemplarisch Eichhorn 1997a.



Analyse einbeziehen (z.B. Brint/ Karabel 1991, DiMaggio 1991 oder 2001, Fligstein/ Dauber 1989, Tolbert/ Zucker 1983). Gemein haben beide Ausrichtungen, dass sie sich für die Diffusion und Adoption institutioneller Regeln (z.B. Innovationen) interessieren, deren Folge Veränderungen in den ‚betroffenen‘ Organisationen und ihrer Umwelt sind. Die folgende, gemeinsame Betrachtung beider Richtungen wird zeigen, dass die Studien Erkenntnisse zur Bedeutung oder zum Einfluss verschiedener Variablen festgestellt haben, die kompatibel miteinander sind. Eine lückenlose Aufarbeitung des Forschungsstandes ist aufgrund des Umfanges beider Richtungen nicht möglich. Deshalb wird nur Bezug zu den Forschungsarbeiten hergestellt, deren herausgearbeitete Aspekte von Bedeutung für die Beantwortung der vorliegenden Fragestellung sind.

Auf die *Bedeutung der Umwelt* und die *Berücksichtigung des organisationalen Feldes* zur Erklärung von Diffusionsprozessen wird z.B. in den Beiträgen von Aldrich/ Pfeffer 1976, Bingham 1976, Brint/ Karabel 1991 sowie Meyer/ Scott 1983 hingewiesen. Sie betonen, dass die Organisationen verschiedene Beziehungen zur Umwelt aufweisen, von dieser beeinflusst werden und umgekehrt ebenso durch ihr Handeln Veränderungen in der Umwelt herbeiführen. Veränderungen im organisationalen Feld und deren Folgen für den Wandel innerhalb der Organisationen sind z.B. Gegenstand der Studien von Fennell/ Adams 2011 und Fennell/ Alexander 1993 zum Wandel im Gesundheitswesen in den USA. Auch Fligstein/ Daubner 1989 untersuchen strukturellen Wandel in Organisationen (Großunternehmen der USA) und berücksichtigen dabei das Feld. Die Interaktionen von Organisationen mit dem Umfeld (Feld der Wirtschaftsführung in der Metropolregion Minneapolis - St. Paul) und die Institutionalisierung einer neuen Methode (Methode zur sozialen Kontrolle mit dem Ziel die Kooperation zwischen öffentlichen Behörden, dem Wirtschaftssektor und Nonprofit-Organisationen zu verbessern) sind Teil der Fallstudie von Galaskiewicz 1991. Diese zeigt wie Führer im Feld Institutionen konstruieren und kreieren, um Aktion der Organisationen im Feld zu kontrollieren und zu steuern. Neben der Betrachtung von Entwicklungen in bestehenden Feldern analysiert DiMaggio 1991 die Strukturierung und Institutionalisierung eines neuen Feldes (am Beispiel der Museumslandschaft in den USA). Dass die geographische Verortung und Position der Organisationen im Feld relevant für den Verlauf von Diffusionsprozessen sind, zeigen die Arbeiten von Walker 1969, Fligstein 1991 und Bingham 1977. Beispielsweise ist die Nähe von Innovationsanbietern zu potentiellen Diffusionssubjekten, die damit besser in professionelle Netzwerke eingebunden sind, für die Verbreitung der Innovation förderlich (Bingham 1977). Wechselwirkungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen (Organisation – Feld – Regime), welche das Handeln von Akteuren begrenzen oder ermöglichen können, stehen u.a. bei Scott 2001 im Fokus. Auf die Bedeutung finanzieller Abhängigkeit von Organisationen von anderen Akteuren (übergeordnete Be-

hörden mit Sanktionsbefugnissen) weisen auch die Studien von Feller/Menzel 1978 und Gray 1973 hin.

Die Ergebnisse zu den spezifischen Merkmalen von *Organisationen* (Form, Struktur, Aufgaben, Zweck oder Größe) und deren Bedeutung für Diffusionsprozesse sind bis dato nicht verallgemeinerbar, da die Ergebnisse in den Studien oft nicht eindeutig sind und sehr verschiedene Organisationsformen untersucht werden. Einzig hinsichtlich der Größe von (lokalen) Organisationen sind die Ergebnisse vergleichbar. Aiken/ Alford 1970 und Bingham 1976 kommen z.B. zu dem Schluss, dass größere Städte eher innovativ sind als andere. Darüber hinaus analysiert Francesco 2013 die Rolle großer Organisationen (OECD) bei der Verbreitung von innovativen Policies. Auch Carroll/ Teo 1996 weisen darauf hin, dass die Größe der Organisation (hier amerikanische Automobilindustrie) relevant für Veränderungsprozesse sind. Feller/ Menzel 1978 und Gray 1973 ermitteln Indizien für den Einfluss von ökonomischen Faktoren auf die Übernahme von Innovationen. So gehören bei Gray 1973 Staaten der USA mit guter ökonomischer Situation öfter zu den frühen Übernehmern von Innovationen und bei Feller/Menzel 1978 wirken sich finanzielle Abhängigkeiten der lokalen Organisationen negativ auf die Innovationsfähigkeit aus. Perry und Danzig 1980 fragen nach der Wahrscheinlichkeit für die Adoption einer Innovation (untersucht werden zehn Computeranwendungen) im Kontext der US-amerikanischen Lokalebene. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme einer Innovation erhöht, wenn der Problemdruck innerhalb der Organisationen hoch ist, die Mitarbeiter im Umgang mit EDV vertraut sind, die Innovation öffentliche Wahrnehmung erfahren hat und beworben wurde sowie wenn die Kosten für den Innovationserwerb kalkulierbar und ihr Nutzen absehbar sind. Aiken und Alford 1970, die die Innovationsfähigkeit von Kommunen im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus untersuchen, machen drei zentrale Aspekte für die Übernahme von Innovationen im kommunalen Bereich aus: „the quality and stability of interorganizational ties, the accumulation of experience and information in a community system (continuity), and structural differentiation“ (Aiken/ Alford 1970: 863).

Die Forschung zum Einfluss der *Akteure* und deren Eigenschaften auf Diffusionsprozesse ist ebenfalls umfangreich. DiMaggio 1991 und Fligstein 1991 zeigen beispielsweise, dass Personen in Führungspositionen (Museumsdirektoren, Geschäftsführer der Unternehmen) oder Fachpersonal in den Behörden mit einem gewissen Ausmaß an Autorität Einfluss auf den Verlauf der Diffusions- und Wandlungsprozesse nehmen können. Fligstein 1991 weist darauf hin, dass die Macht von Akteuren in Organisationen unterschätzt und andere Merkmale, wie Normen und Felder, überschätzt werden. Sowohl Süß 2009 mit seiner Untersuchung zur Institutionalisierung eines Managementkonzeptes (Diversity-Management) in Unternehmen, als auch Mezias 1990 mit seiner Analyse der

Verbreitung einer Methode des Finanzberichtswesens in Firmen der USA fokussieren die am Prozess beteiligten Akteure, deren Interessen sowie Machtpositionen und betonen deren Einfluss auf den Diffusionsprozess. Daran anschließend findet sich bei Kroll et. al. 2012 der empirische Beleg, dass die Einstellung der Führungskräfte gegenüber Innovationen in Organisation als wichtiger Erfolgsfaktor für deren Übernahme gilt. Darüber hinaus gibt es Forschungsbeiträge, welche die Interaktion der Akteure und die Bedeutung von sozialen Netzwerken in den Fokus rücken (Djelic 2004, Mintrom/ Vergari 1998, Powell et. al. 2005) oder die Bedeutung kultureller Faktoren zur Erklärung von Akteurshandeln betonen (Strang/ Meyer 1993).

Studien zur Frage nach den *Auswirkungen* der Diffusion und Übernahme von Innovationen sind eher selten: Die Studie der OECD 1996 beispielsweise untersucht die Diffusion technischer Innovationen und deren Auswirkungen auf die Akteursgruppe der Arbeitnehmer. Carroll/ Teo 1996 interessieren sich hingegen für die Konsequenzen organisationalen Wandels im Zuge der Übernahme technischer Innovationen für die Organisationen und deren Überleben (am Beispiel der amerikanischen Automobilindustrie). In der Analyse von Stoeberl et. al. 1998 steht die interessante Frage im Mittelpunkt, ob es einen Zusammenhang zwischen organisationalem Wandel und organisationalem Scheitern gibt (welcher am Ende nicht festgestellt werden kann). Dies wird anhand eines Vergleiches zwischen der Weinindustrie in Kalifornien und Missouri untersucht. Eine zentrale Annahme in der institutionalistischen Diffusionsforschung ist, dass in Folge von Diffusion und Adoption gleicher Innovationen eine zunehmende Angleichung (bis hin zu Isomorphie) der übernehmenden Organisationen zu verzeichnen ist. Diese Homogenisierung wird beispielsweise für Unternehmen im asiatischen Raum (in den Ländern Japan, Südkorea und Taiwan) von Orrù et. al. 1991 oder für Unternehmen der USA von Fligstein 1985 und von Mezas 1990 untersucht. Für die Angleichung von Organisationen aus dem intermediären Sektor sei auf die Studie zur Diffusion neuer Produktionsmodelle in US-Rundfunkstationen (Leblebici et al. 1991) verwiesen. Die Angleichung von Nationalstaaten ist z.B. Forschungsgegenstand bei Finnemore 1993, Meyer et.al. 1997 und Meyer 2004.

Die Anzahl der Studien zur *Diffusion von Verwaltungsreformen* im öffentlichen Sektor ist bisher überschaubar. Die Untersuchungen zur Verbreitung von Verwaltungsreformen verwenden ebenfalls den Diffusionsbegriff, jedoch liegt die klassische Fragestellung nach Faktoren zur Erklärung der Verbreitung dieser Reformen nicht zugrunde. Als Beispiel sei auf die vergleichende Studie zur Verbreitung von Personalreformen im administrativen System der US-amerikanischen Staaten von Kellough/ Coleman Selden 2003 verwiesen. Die Autoren gebrauchen Vokabular und Erklärungsansätze aus der Diffusionsforschung, legen den Fokus aber letztlich auf die Untersuchung der Adoption und

Implementation der Reformen in den Vereinigten Staaten. Diese Studie kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass sich der Wille zur Übernahme der Reformen und das Ausmaß der Reformtätigkeit zwischen den Staaten unterscheiden. Folglich ist die Analyse ein Beleg für die Angleichung von Staaten, die im Detail jedoch sehr unterschiedlich ausfällt. Als richtungsweisend gilt der Beitrag von Tolbert und Zucker 1983, welche die Diffusion und Institutionalisierung von Wandel in der Formalstruktur von Organisationen am Beispiel der Reform des öffentlichen Dienstes und deren Übernahme von Städten in den USA untersuchen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich Verwaltungsreformen schneller und direkt unter den Städten verbreiten, wenn sie von der Staatsebene gefordert werden (Zwangsmechanismen). Verfahrensweisen, die in der Gesellschaft oder spezieller im sozialen Umfeld der Organisationen nicht legitimiert sind, diffundieren langsam und schleppend. Während die frühe Adoption der Reformen in Relation zu den internen organisationalen Bedürfnissen der Städte (Regelungsbedürfnis mit dem Ziel der Verbesserung eines unbefriedigenden Status quo) steht, ist die späte Übernahme der Reformen auf normativen Druck zurückzuführen, wonach die Städte ebenfalls reformieren um Legitimation zu erhalten. Sie betonen, dass die Übernahme von Policies oder Programmen in Organisationen stark durch den Umfang beeinflusst wird, in dem die entsprechende Maßnahme institutionalisiert ist – ob durch Gesetz oder allmähliche gesellschaftliche Legitimation (vgl. Tolbert/ Zucker 1983).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es grundsätzlich eine Vielzahl an methodisch und theoretisch ausgereiften Studien zur Diffusion von Innovationen gibt, wobei die Beschreibung von Diffusion als rationaler Prozess dominiert (vgl. Strang/Meyer 1993). In den Diffusionsstudien werden sowohl unterschiedliche Diffusionssubjekte aus dem öffentlich (z.B. Behörden), privaten (z.B. Unternehmen) oder intermediären (z.B. Universitäten, Museen, Non-Profit-Organisationen) Bereich, als auch eine Bandbreite verschiedener Diffusionsobjekte (z.B. Techniken, Verfahrensweisen, Computerprogramme, Normen, Policies) untersucht.<sup>15</sup> Die Größe oder Reichweite der analysierten Organisationen oder Institutionen reicht dabei von kleinen, lokalen Organisationen (Einzelunternehmen, Kommunalverwaltungen) über die Auswahl bestimmter Wirtschaftszweige (Automobilindustrie der USA) oder Sektoren (Museumslandschaft der USA) bis hin zur Betrachtung von Ländern föderaler Staaten, Nationalstaaten und internationaler Institutionen (EU, OECD). Entsprechend ist das Forschungsinteresse der Studien auf allen Untersuchungsebenen angesiedelt: Zur Makroebene zählen beispielsweise Analysen zur Angleichung von Nationalstaaten oder gesamtgesellschaftliche Veränderungen (Verbreitung einer sozialen Norm). Untersuchungen, in denen das organisationale Feld oder die Bedeutung

---

<sup>15</sup> Savage zählt in seinem Beitrag von 1985 bereits 45 Studien mit Fokus auf die Übernehmer oder Nachfrager von Innovationen (vgl. Savage 1985).

von Netzwerken und Kommunikationskanälen im Fokus stehen, werden zur Mesoebene zugeordnet. Studien mit Mikroperspektive interessieren sich u.a. besonders für die Bedeutung individueller Akteure und suchen nach Erklärungen für organisationsinterne Prozesse.

Aus der vorangegangenen Erörterung des Forschungsstandes zur Diffusion von Innovationen ergeben sich für die Diffusionsforschung (1) und für die Weiterentwicklung des neoinstitutionalistischen Theorieansatzes (2) folgende *Forschungsdesiderata*: (1) Es existieren viele Studien zur Diffusion von Innovationen im öffentlichen Sektor, jedoch ist der Prozess der Verbreitung von Verwaltungsreformen noch nicht hinreichend untersucht. Verwaltungsreformen werden vor allem in der Implementations- und Evaluationsforschung betrachtet (was und wie wird übernommen, welche Probleme ergeben sich durch die Übernahme von Verwaltungsreformen in Organisationen des öffentlichen Sektors und welche Programmwirkungen sind feststellbar). Der vorgelagerte Schritt jedoch, die Diffusion der Reform und die Frage nach dem Warum der Übernahme einer Innovation, spielt eine untergeordnete Rolle.

Auffällig ist auch, dass Wandlungsprozesse in kommunalen Organisationen unter Berücksichtigung deren spezifischer Merkmale in den letzten Jahrzehnten stark vernachlässigt wurden. Diffusionsstudien für die Kommunalebene existieren hauptsächlich für die USA und sind mittlerweile fast 50 Jahre alt (z.B. Aiken/ Alford 1970, Bingham 1976 und 1977, Feller/ Menzel 1978, Kraemer 1977). Fraglich ist, ob deren Ergebnisse hinsichtlich der Merkmale der Organisationen (Größe, Abhängigkeiten, Rolle einzelner Akteure, Professionalisierung der Mitarbeiter) auch auf die deutsche Kommunalverwaltung übertragbar sind. Hinzu kommt, dass quantitative Studien zur Diffusion von Innovationen in Kommunen lediglich Städte in die Analyse einbeziehen (z.B. bei Bingham 1977 Städte der USA mit mehr als 50.000 Einwohnern) und kleinere Gemeinden und Dörfer unberücksichtigt bleiben, was im Hinblick auf die überwiegend ländliche Gemeindestruktur deutscher Kommunen zu bedenken ist. Zudem ist die Auseinandersetzung mit den Merkmalen des kommunalen Umfeldes und mit den darin agierenden organisationsexternen Akteuren ausbaufähig.

Hage 1999 kritisiert, dass in der Diffusionsforschung der Fokus auf Adoptionsraten und -geschwindigkeiten liegt und diese mit einem quantitativen Design inkl. der Auswahl vieler z.T. sehr unterschiedlicher Innovationen analysiert werden (vgl. Hage 1999). Folglich fehlt es an Studien, die lediglich eine Innovation auswählen und deren Diffusion unter Berücksichtigung deren individueller Merkmale analysieren. Bisher kann die Diffusionsforschung nicht erklären, warum einige Prozesse schneller ablaufen als andere, warum einige Innovationen nicht diffundieren, obwohl sie beworben wurden und warum einige Organisationen ‚resistent‘ gegen Innovationen zu sein scheinen, trotz steigenden normati-

ven Drucks im Feld, weil die Organisationsmehrheit die Innovation bereits übernommen hat (vgl. Strang/ Soule 1998, Walgenbach 2008).

(2) Mit Blick auf den theoretischen Rahmen der Arbeit, dem soziologischen Neoinstitutionalismus (insbesondere dem Ansatz von DiMaggio und Powell von 1983), ist festzuhalten, dass die erklärenden Mechanismen für Diffusionsprozesse wie Zwang und Abhängigkeiten weniger beachtet wurden als kognitive und mimetische Prozesse (vgl. z.B. Walgenbach 2008). Darüber hinaus werden Ergebnisse der empirischen Arbeiten, die organisationalen Wandel helfen zu verstehen und zu erklären, den Mechanismen nachträglich zugeordnet. Potentiell besteht demnach auch für eine systematische Operationalisierung der Mechanismen Zwang, Mimese und normativem Druck. Hinzu kommt, dass die Mehrheit der Studien mit dieser theoretischen Ausrichtung in Nordamerika, allen voran in den USA, durchgeführt wurde (vgl. Walgenbach 2008). Danach fehlt es an Studien für Europa oder Entwicklungsländer und folglich auch an Studien für die Kommunalebene im Allgemeinen, die bisher nicht aus neoinstitutionalistischer Perspektive betrachtet wurde.

Trotz Untersuchungen zu den Akteuren und deren Interaktionen in Diffusionsprozessen gelten diese immer noch als vernachlässigt, da insbesondere deren Interessen und Handlungen sowie der Machtaspekt unterschätzt werden (vgl. Becker-Ritterspach 2006, Jörges-Süß 2004). Besonders der soziologische Neoinstitutionalismus wird hinsichtlich seines Akteurskonzeptes kritisiert, da er strategisches Handeln der Individuen unterschätzt oder nicht berücksichtigt, obwohl es theoretisch kompatibel ist. Im Gegensatz dazu werden Strategien und Interessen der Akteure im Rational-Choice-Ansatz überbetont und können Handlungen, welche die Kriterien Nutzenmaximierung oder Effizienzsteigerung nicht erfüllen, nicht erklären. Eine Berücksichtigung interessen geleiteter Akteure im soziologischen Neoinstitutionalismus kann dazu beitragen, die ungeklärte Frage, wessen Interessen die Innovationen dienen, zu beantworten (vgl. DiMaggio/ Powell 1991). Für die Kommunalebene fehlen hierzu folglich gänzlich Erkenntnisse.

Abschließend ist festzuhalten, dass es in der Forschung zum Neoinstitutionalismus an einer Verknüpfung von Mikro- (Akteure), Meso- (Feld) und Makroebene (Gesellschaft und gesellschaftliche Institutionen) fehlt. Die Vielzahl an Studien zu einzelnen Aspekten und die Heterogenität der theoretischen Argumentation haben diese Forderung nach einer ganzheitlicheren Betrachtung lauter werden lassen (vgl. z.B. Becker-Rittersbach 2006).

## 1.4 Forschungsinteresse und Forschungsfragen

Das *Forschungsinteresse* der Untersuchung mit deduktivem Vorgehen bezieht sich insbesondere auf vier inhaltliche Aspekte, die an die Forschungsdesiderata anknüpfen mit dem Ziel einige Anwendungslücken zu schließen und die im Folgenden kurz erläutert werden: Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive sollen zum einen die Mechanismen zur Erklärung organisationalen Wandels von DiMaggio und Powell (Zwang, Mimese aufgrund von Unsicherheit, normativer Druck) empirisch überprüft werden, um Aussagen zu deren Gültigkeit für kommunale Organisationen treffen zu können. Zwang zur Übernahme von Innovationen kann sowohl durch eine entsprechende gesetzliche Regelung bestehen als auch nur in Form finanzieller oder rechtlicher Abhängigkeitsverhältnisse der betroffenen Organisationen von anderen Organisationen im Feld. Unsicherheit, infolge dessen sich die Organisationen an anderen orientieren und diese imitieren, ist schwieriger nachzuweisen als bestehende Zwangsmechanismen. Sie kann sich in Form unklarer Zielvorstellungen oder diffuser Vorstellungen über die Höhe der Reformkosten äußern. Normativer Druck kann beispielsweise vorliegen, wenn Organisationen professionellen Verbänden angehören, welche die Innovation befürworten und bewerben [z.B. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)]. Ziel ist es die beiden Mechanismen Mimese und normativen Druck näher zu spezifizieren. Die Untersuchung strebt an zu klären, wann und unter welchen Bedingungen politische Gemeinwesen Reformprojekte in Angriff nehmen, wenn sie per Gesetz nicht dazu verpflichtet werden. Durch die Präzisierung dieser Faktoren für Diffusionsprozesse kann der theoretische Rahmen weiterentwickelt werden.

Zum anderen sind in der Forschung bisher die Veränderungs- und Anpassungsbereitschaft der kommunalen Akteure und deren Auswirkungen auf die Innovationsbereitschaft unterrepräsentiert und ungeklärt. Bekannt ist, dass die Handelnden vor Ort einen wesentlichen Einflussfaktor darstellen und die „spezifischen Absichten vor Ort zu berücksichtigen“ sind, ihre Auswirkungen sind jedoch unklar (Proeller 2012: 138). Daher sollen in der vorliegenden Arbeit, neben typischen Variablen der Diffusionsforschung (wie Größe der Kommune, Finanzsituation), auch die Interessen und Merkmale der kommunalen Akteure berücksichtigt werden. Individuelle, interne Akteure (z.B. Bürgermeister, Kämmerer, Mitarbeiter) oder externe Akteure (Beratungsunternehmen, Bürgerschaft) beeinflussen die Entwicklung in Verwaltungen und verfolgen Eigeninteressen. Im Reformprozess haben sie darüber hinaus unterschiedliche Funktionen zu erfüllen (z.B. Implementation) und können damit entscheidenden Einfluss auf den Reformprozess nehmen (vgl. Hammerschmid 2010, Naschold/Bogumil 2000). Politiker (direktgewählte Bürgermeister und die Gemeinde-/Stadträte) sind beispielsweise eher an kurzfristigen Erfolgen interessiert, weil sie

ihre Wiederwahl sichern möchten. Bei Verwaltungsreformen sind die Aussichten auf Erfolg jedoch sehr unsicher und zeitlich nicht absehbar (vgl. Bogumil/Kißler 1998, Jann 2001). Daran schließt sich die Frage an, welche Rolle ‚Politik‘ im Diffusionsprozess spielt, wenn die Übernahme von Verwaltungsreformen den individuellen Motiven des Verwaltungspersonals gar nicht dienlich ist. Im Vergleich dazu stehen Beratungsunternehmen in Wettbewerb zu anderen Anbietern im Feld und sind aus existentiellen Gründen an einer Diffusion der Reform interessiert (vgl. Mäding 2007). Verwaltungsreformen, insbesondere die Einführung eines neuen Verfahrens wie bei der hier untersuchten Reform, haben immer neue Unsicherheiten und Regelungslücken zur Folge und eröffnen damit Möglichkeiten für Machtumverteilungen und das Hervortreten einzelner Akteure (vgl. Bogumil/ Kißler 1998). Unklar ist, wer diese Akteure hier im vorliegenden Fall sind.

Drittens sollen die Besonderheiten des organisationalen Feldes, in das die Kommunen eingebettet sind, berücksichtigt werden. Grundsätzlich nimmt man an, dass Organisationen innerhalb eines organisatorischen Feldes miteinander interagieren, sich imitieren und sich folglich einander angleichen. Danach müssten sich auch Verwaltungsreformen im Feld verbreiten. Diese gängige Annahme trifft nun bei der Beobachtung des Reformprozesses in Thüringen und Bayern nicht zu. In diesen Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung dem organisatorischen Feld, welches für die Kommunalebene noch nie untersucht wurde, für diesen Reformprozess zukommt: Handelt es sich bei Kommunen innerhalb des organisationalen Feldes um einen ‚Mikrokosmos‘, der sich kaum für seine Nachbarn interessiert und sich von Entscheidungen anderer Kommunen nicht beeinflussen lässt oder agieren Kommunen eher offen und mit regem Kontakt zu anderen Organisationen in ihrem Feld? Welche Rolle spielen Nachbargemeinde oder der Landkreis für den Diffusionsprozess? Mit dem Ziel, einen Beitrag zur Erklärung des Funktionierens der Kommunen in Deutschland zu leisten, ist die Untersuchung auch anschlussfähig an die Kommunalwissenschaft.

Viertens, soll die Arbeit praxisrelevante Ergebnisse generieren, da Kommunalpolitiker und kommunale Verwaltungsmitarbeiter insbesondere an praktischer Hilfe und Lösungsvorschlägen zur Bewältigung von Reformprozessen bzw. zur Lösung konkreter Probleme interessiert sind (vgl. Kieser 1995, Proeller 2012, Spiegel 2007)<sup>16</sup>: Aus der Analyse der vorangegangenen drei Aspekte ergeben sich Faktoren, welche die Übernahme von Innovationen – insbesondere unter Abwesenheit von gesetzlichem Zwang – begünstigen oder verhindern. Innovationsfördernd könnte sich beispielsweise das Fachwissen der Mitarbeiter auswirken,

---

<sup>16</sup> „Möglicherweise liegt eine Ursache für Defizite bei der Konzeption und Implementation von Verwaltungsreformen in Deutschland ja gerade in der Tatsache, dass die Wissenschaft zu wenig ein- oder praxisrelevantes Wissen hervorgebracht hat.“ (Proeller 2012: 140)



welche Kenntnisse über die Innovation Doppik besitzen und denen folglich die Anwendung eines neuen Systems nicht schwer fällt. Demnach würden sie der Adoption der Innovation in die Organisation zumindest nicht blockierend gegenüber stehen. Die Größe der Organisationen und der Problemdruck gelten darüber hinaus als Indizien für die Übernahme von Innovationen. Eine hohe Verschuldung in Städten könnte demnach die Diffusion der Reform begünstigen. Umgekehrt müsste sich eine gute ökonomische Situation innovationshemmend auswirken. Aus der Analyse des Verlaufs dieses Diffusionsprozesses sollen sich Schlussfolgerungen für die künftige Gestaltung und Umsetzung von Verwaltungsreformen sowie für die Relevanz lokaler Besonderheiten ziehen lassen.

Durch die inhaltliche Zielsetzung und methodische Ausrichtung der Arbeit (siehe Abschnitt 1.5) werden einzelne Aspekte *von der Betrachtung ausgeschlossen*. Die Untersuchung beinhaltet keine Netzwerkanalyse und keine Fragestellungen aus der Kommunikationsforschung (z.B. Rolle der Medien bei der Verbreitung der Innovation, Kommunikationskanäle und -formen). Ebenso werden keine Diffusionsraten oder -geschwindigkeiten ermittelt, da die Frage nach den Gründen für die Diffusion der Reform Gegenstand der Analyse ist. Dennoch werden Aussagen zum zeitlichen Verlauf des Diffusionsprozesses getroffen. Diese werden jedoch nicht auf Basis der empirischen Daten getroffen, sondern die Aussagen ergeben sich aus dem Vergleich des Diffusionsverlaufes im Hinblick auf den historischen (z.B. mit vergangenen Verbreitungsprozessen anderer Verwaltungsreformen) oder geographischen (z.B. Diffusionsverlauf in anderen Ländern) Kontext.

Bereits empirisch belegt ist, dass sich Merkmale wie das Alter des Bürgermeisters oder sein Geschlecht nicht auf die Reformbereitschaft auswirken (vgl. Egner 2007). Des Weiteren wurde festgestellt, dass bei verwaltungspolitischen Maßnahmen eine Parteipolitisierung fehlt (vgl. Wollmann 2002). Folglich werden diese Merkmale nicht erneut erhoben und analysiert. Ferner werden auch keine Fragen aus der Evaluations- oder Implementationsforschung berücksichtigt. Fragen nach dem Erfolg oder Misserfolg dieser Reform sowie eine Bewertung, ob es sich bei diesem Reformkonzept um ein ‚richtiges, effektives und effizientes‘ Instrument handelt, spielen hier keine Rolle. Zum einen gibt es eine umfangreiche Literatur zum Für und Wider der Doppik im Vergleich zur Kameraistik (Abschnitt 3.5) und zum anderen können diese beiden Aspekte voraussichtlich erst in ferner Zukunft beantwortet werden.

Der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit wird zudem auf die Kommunalebene eingegrenzt. Eine Analyse der Diffusion der Reform des HRW im föderalen Deutschland ist grundsätzlich auf allen staatlichen Ebenen denkbar, was jedoch unterschiedliche methodische Designs und die Berücksichtigung aller Besonderheiten und Eigenheiten jeder einzelnen Ebene erforderlich

machen würde. Neben der Beschränkung auf die Kommunalebene aufgrund ihrer bisher fehlenden Berücksichtigung in der Forschung erfolgt diese also auch aus forschungspragmatischen Motiven (begrenzte zeitliche und finanzielle Ressourcen für die Studie). Des Weiteren bietet sich ein Fokus auf diese Ebene aus verschiedenen Gründen besonders an: Erstens ist die Reform auf der Kommunalebene am weitesten fortgeschritten und alle Mechanismen zur Erklärung organisationalen Wandels sind denkbar.<sup>17</sup> Zweitens kann für die kommunale Ebene eine grobe Begrenzung des organisationalen Feldes vorgenommen werden und der geographische Abstand zwischen den Organisationen ist bestimmbar. Drittens zeichnet sich die Kommunalebene durch eine Reihe von Besonderheiten aus, wodurch sich eine Analyse dieser Ebene lohnt: die Nähe zum Bürger und das breite Aufgabenprofil der Kommunen, ihre Stellung im föderalen Deutschland<sup>18</sup>, ihre Bedeutung als Vollzugsinstanz für Bundes- und Landesgesetze<sup>19</sup> sowie die im Vergleich zu Bund und Ländern größte Problemnähe zu gesellschaftlichen Entwicklungen, welche die Kommunen vor neue Herausforderungen stellen.<sup>20</sup> Diese Problemnähe setzt die Kommunen auch unter „besondere[n] Reformdruck“ (Bach et. al. 2011: 528) und führt dazu, dass die Kommunen immer wieder Adressat neuer und umfangreicher Reformideen werden, um sie an die neuen Anforderungen anzupassen sowie um Handlungsspielräume zu schaffen oder zu erhalten. Auch die aktuelle, äußerst weitreichende Reform des HRW (hinsichtlich Umfang, Implementationskosten, Reichweite) verläuft vor dem Hintergrund der zunehmenden Verschuldung und fehlender finanzieller Spielräume der Kommunen.

Die einzelnen *Forschungsfragen* der Untersuchung lassen sich entsprechend der vorangegangenen Ausführungen wie folgt präzisieren und zusammenfassen: Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie sich die Diffusion der Innovation Doppik in den deutschen Kommunalverwaltungen erklären lässt. Daran schließt an, ob sich die Diffusion dieser Verwaltungsreform mit den drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck erklären lässt und wenn ja, mit welchem. Welche kommunalen Akteure spielen bei der Verbreitung eine besondere Rolle

---

<sup>17</sup> Für die Bundes- und Landesebene kann der Mechanismus Zwang per Gesetz nicht untersucht werden.

<sup>18</sup> Mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist den Kommunen im Grundgesetz ein eigener Handlungsspielraum garantiert, jedoch sind sie als staatsrechtlicher Teil der Länder einer Vielzahl an Aufsichts- und Weisungsrechten unterworfen. Hinzu kommt die weitreichende finanzielle Abhängigkeit der Kommunen: Über 50 Prozent der kommunalen Einnahmen sind abhängig von staatlichen Zuweisungen (vgl. Holtkamp 2007 und 2012, Schmidt-Eichstaedt 1998).

<sup>19</sup> 75 bis 90 Prozent der ausführungsbedürftigen Gesetze werden durch die Kommunen umgesetzt (vgl. Bogumil 2006).

<sup>20</sup> Beispielsweise stellt der demographische Wandel mit seinen Entwicklungen wie Verstädterung/ Landflucht, Bevölkerungsrückgang und Alterung der Gesellschaft die Kommunen vor neue Aufgaben, z.B. Rückbau oder Umbau bestehender Infrastruktur.

und durch welche Merkmale zeichnen sie sich aus? Welche Bedeutung kommt dem organisationalen Umfeld zu? Welche Eigenschaften lassen sich in den Organisationen letztlich bestimmen, welche die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme der Doppik begünstigen/ verringern und damit den Diffusionsprozess vorantreiben/ hemmen?

Obwohl die vorliegende Arbeit also grundsätzlich zu der Vielzahl an Diffusionsstudien zu zählen ist, machen die erstmalige Anwendung des Ansatzes von DiMaggio und Powell sowohl für den deutschen als auch für den kommunalen Verwaltungskontext und die besondere Berücksichtigung der kommunalen Akteure (mikroinstitutionelle Perspektive) und die des organisationalen Feldes (mesoinstitutionelle Perspektive) den Mehrwert der Arbeit für den wissenschaftlichen Bereich aus.

## **1.5 Aufbau der Arbeit und Methodologie**

Im folgenden Abschnitt wird der Aufbau der Untersuchung erläutert, gleichzeitig werden die wesentlichen Merkmale des methodischen Vorgehens erklärt. Die vorliegende Arbeit gliedert sich insgesamt in sieben Kapitel. Das erste Kapitel beinhaltet zunächst eine Einführung in das Thema der Analyse und seine Einordnung in den Forschungskontext.

Das zweite Kapitel erörtert den theoretischen Rahmen (soziologischer Neoinstitutionalismus) der vorliegenden Arbeit mit dem die Diffusion der Verwaltungsreform – die Reform des kommunalen HRW in Deutschland – erklärt werden soll. Die Übernahme der Innovation Doppik durch die Organisation (Kommune) im organisationalen Feld und deren damit verbundene Verbreitung innerhalb des Feldes werden als Indikator für eine zunehmende Institutionalisierung dieses Elements und als Indikator für eine zunehmende Strukturangleichung interpretiert. Aus dem Ansatz zur Erklärung zunehmender Isomorphie von Organisationen von DiMaggio und Powell 1983 werden später (viertes Kapitel) die untersuchungsleitenden Hypothesen abgeleitet. Mittels der Überprüfung des Ansatzes wird eine Entwirrung des Ursachengemenges für die Diffusion der Reform in den Kommunen möglich. Neben den drei Hauptthesen der Arbeit, dass die Innovation Doppik aufgrund der Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativen Druck von den kommunalen Organisationen übernommen wird und damit diffundiert, werden Besonderheiten des organisationalen Umfeldes und die Rolle der in den Diffusionsprozess involvierten Akteure berücksichtigt.

Im dritten Kapitel wird der institutionelle Kontext erläutert, in den die Reform des HRW – deren Inhalte in Abschnitt 3.2 ausführlich dargelegt werden – einzuordnen ist. Die Umstellung auf Doppik ist Teil des umfangreichen Reform-

leitbildes des NPM (3.1), was sich bereits international verbreitet hat (hierzu ausführlich Abschnitt 3.3). Der Diffusions- und Institutionalisierungsprozess auf der Makroebene wird folglich als gegeben angenommen, da er bereits Gegenstand international vergleichender Studien war, und wird lediglich deskriptiv nachgezeichnet. Sein Verlauf auf der Mesoebene (Bundesebene, Bundesländern und Kommunen) wird unter Abschnitt 3.4 beschrieben, bevor die Analyse der Ursachen dieses Verlaufs für die Kommunalebene erfolgt.

Das vierte Kapitel, indem das Forschungsdesign der Arbeit dargelegt wird, erörtert eingangs (4.1) die Besonderheiten der Kommunalebene im Hinblick auf deren Abhängigkeiten von höheren Instanzen und deren Konsequenzen für das Untersuchungsdesign. Für die Überprüfung der Hypothesen (4.2) werden die Kommunen der Bundesländer Bayern und Thüringen ausgewählt. Die Beschränkung auf diese beiden Bundesländer erfolgt, weil dort die Gemeinden ein Wahlrecht zwischen den beiden genannten Buchführungsmodellen besitzen, während in den anderen Bundesländern diese Wahlfreiheit aufgrund gesetzlicher Vorgaben eingeschränkt wurde und in der Regel ein Zwang zur Nutzung der Doppik besteht. Unter diesen Bedingungen ist in Bayern und Thüringen (noch) eine Situation vorzufinden, welche die Untersuchung der Frage erlaubt, warum Organisationen eine Innovation (freiwillig) übernehmen (ausführliche Begründung der Fallauswahl in Abschnitt 4.3). Die Datenerhebung erfolgt mit der Methode der schriftlichen Befragung mittels eines standardisierten Fragebogens, welcher an alle Gemeinden und Städte in Bayern und Thüringen (insg. 2.905 Kommunen) im Januar 2013 elektronisch versandt wurde (zur Methodik Abschnitt 4.4). Die gewonnenen Daten werden in SPSS erfasst und ausgewertet. Wie auch in anderen Studien wird die abhängige Variable (Organisationswandel) dichotom erfasst (Übernahme/ Nicht-Übernahme der Innovation Doppik) und damit auf die Aussagen ‚ja‘ oder ‚nein‘ beschränkt. Die Wahrscheinlichkeit der Übernahme der Innovation in eine Organisation soll mit Regressionsanalysen beantwortet werden. Entsprechend werden eine Reihe unabhängiger Variablen (Aus- oder Bildungsprofil des Bürgermeisters, Fachkenntnisse des Kämmerers, Verhältnis der Kommune im Feld) und Kontrollvariablen (z.B. Größe und Finanzsituation der Kommune) erhoben, die Einfluss auf die Diffusion der Innovation haben können (Erläuterung der Operationalisierung in Abschnitt 4.5). Für den Mechanismus Zwang per Gesetz werden zudem die Regelungen zum kommunalen Haushaltssystem in den GOs/KVs der 13 Flächenländer überprüft und der Implementationsstand in den Bundesländern hinsichtlich der Umstellung von Kameralistik auf Doppik in den Kommunen abgefragt. Zusätzlich erfolgt eine geographische Betrachtung des Diffusionsverlaufs der Reform des HRW in Bayern und Thüringen, um Aussagen zu den Hypothesen zur Bedeutung des organisationalen Feldes zu generieren.

Das fünfte Kapitel enthält eine ausführliche Beschreibung und Darstellung der empirischen Ergebnisse und gibt Aufschluss darüber, welche der erhobenen Merkmale die Diffusion der Innovation Doppik erklären können oder nicht. Entsprechend der Operationalisierung werden die drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck (Abschnitte 5.1 bis 5.3) sowie die Akteure (5.4), das organisationale Feld (5.5) und die Kontrollvariablen (5.6) betrachtet.

Das sechste Kapitel schließt die Untersuchung mit der Diskussion und Zusammenfassung der Ergebnisse ab. Neben der Methodenkritik (6.1), welche die Folgen der gewählten Methodik für die Qualität der Ergebnisse erörtert, werden in der Diskussion die Resultate der Analyse mit denen anderer Studien abgeglichen und hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die theoretische Argumentation diskutiert (Abschnitte 6.2 bis 6.4). Anschließend ist die Frage zu klären, welche Bedeutung die Untersuchung für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung hat und welche neuen Forschungsfragen sich stellen, welche im Rahmen künftiger Forschungsarbeiten untersucht werden könnten (6.5).

Zum Schluss wird in Kapitel 7 der Mehrwert der Untersuchung zusammengefasst und kurz die Frage beantwortet, was ‚neu‘ an dieser Forschungsarbeit ist. Abschließend wird auf die Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse für die kommunale Verwaltungspraxis sowie für die Gestaltung von und Erwartungserhaltung an künftige kommunale Reformprojekte eingegangen.

## 2. Der theoretische Rahmen

Im folgenden Kapitel wird der neoinstitutionalistische Analyserahmen der vorliegenden Arbeit erörtert. Die neoinstitutionalistische Organisationsforschung, welche in einem kurzen einleitenden Abschnitt (2.1) vorgestellt wird, hat sich bisher als gewinnbringende Ergänzung zur Untersuchung organisationalen Wandels erwiesen. Zur Erklärung von Wandel innerhalb von Organisationen gibt es vielfältige theoretische Ansätze und empirische Untersuchungen, die letztlich jedoch an Grenzen gestoßen sind. Mittlerweile stellt der Neoinstitutionalismus einen der bedeutendsten theoretischen Ansätze dar, da die Umwelt für die Entwicklung von Organisationen berücksichtigt und insbesondere die Interaktionen von Organisationen mit ihrem Umfeld betrachtet werden.

Die fehlende Geschlossenheit dieser Theorie hat zu vielfältigen empirischen Studien und zu sich zum Teil widersprechenden Erklärungsansätzen geführt, deshalb wird in dieser Arbeit auf eins der Gründungsdokumente dieser theoretischen Ausrichtung (2.2) zurückgegriffen: Um die Untersuchung zur Diffusion der Reform des kommunalen HRWs zu strukturieren und die Frage, warum Organisationen Innovationen übernehmen und welche Rolle dabei das organisationale Umfeld spielt, zu erklären, wird an den von Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell 1983 erstmals veröffentlichten Artikel mit dem Titel *„The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“* angeknüpft.

Ausgehend von diesem Ansatz und ergänzt durch andere Arbeiten der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung erfolgt anschließend die Definition und Konzeptualisierung der zentralen Begriffe für die vorliegende Untersuchung (2.3). Ein kurzes Zwischenfazit, welches das theoretische Argument noch einmal zusammenfasst und konkretisiert, schließt das Kapitel ab (2.4).

## 2.1 Vorbemerkung zum Neoinstitutionalismus in der Organisationsforschung

Die neoinstitutionalistische Organisationsforschung betrachtet die formale Organisationsstruktur nicht mehr als ein technisch-rationales Instrument zur effizienten Steuerung aller Aktivitäten einer Organisation (wie in der klassischen Managementlehre oder im situativen Ansatz), sondern geht davon aus, dass sich Organisationsstrukturen an die institutionalisierten Erwartungen ihrer Umwelt anpassen um Legitimität zu erhalten. Folglich werden Organisationen durch die gesellschaftliche Umwelt konstituiert (vgl. Meyer/ Rowan 1977, DiMaggio/ Powell 1983, Walgenbach 2002 und 2006).<sup>21</sup>

Theoretische Bezugspunkte der sich in den 1970er Jahren entwickelnden neoinstitutionalistischen Organisationstheorie bilden die Wissenssoziologie von Berger und Luckmann 1967/1971 (wonach die Wirklichkeit sozial konstruiert ist), der Kontingenzansatz<sup>22</sup> der Organisationsforschung der 1960er und 1970er Jahre und die Argumente des alten Institutionalismus<sup>23</sup> in den USA der 1950er und 1960er Jahre. Dabei wurde die Nähe zur politischen Soziologie von den Neoinstitutionalisten aufgegeben. In Abgrenzung zu handlungs- und akteurstheoretischen Ansätzen, die sich insbesondere für mikro-politische Prozesse wie inner-organisationale Koordination, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse oder

---

<sup>21</sup> Hasse 2005 formuliert drei Wesensmerkmale, deren Kombination er als „spezifisches Profil des Neo-Institutionalismus“ bezeichnet (Hasse 2005: 102): 1. die Bedeutung übergreifender institutioneller Faktoren für die Reproduktion von Organisationen, 2. die Bedeutung der „taken-for-granted“-Annahmen und aktiven Aneignungsformen für die Wahrnehmung und Interpretation institutioneller Faktoren, 3. die Relativierung der Bedeutung von expliziten Normen und Sanktionen als Regulative der Gesellschaft.

<sup>22</sup> Der Kontingenzansatz geht von einer technischen oder aufgabenbezogenen Umwelt von Organisationen aus, in der das Überleben von Organisationen abhängig ist von effizienten Arbeits- und Tauschprozessen. Der Neoinstitutionalismus hingegen rückt eine kulturelle und institutionelle Umwelt in den Fokus, in der Organisationen durch die Sicherung von Legitimität überleben. Der Bestand von Organisationen hängt dabei davon ab, inwieweit es der Organisation gelingt, die gesellschaftlichen Werte der Umwelt zu integrieren (vgl. Walgenbach/ Meyer 2008).

<sup>23</sup> Der alte Institutionalismus hat seinen Ursprung in den 1950er Jahren und wurde maßgeblich von den Soziologen Robert Merton, Arthur Stinchcombe, Max Blau, Philip Selznick und Talcott Parsons geprägt. Er weist eine besondere theoretische Nähe zu Max Weber und zur politischen Soziologie auf, da er mit den Kernbegriffen Bürokratie, Macht, Herrschaft, Legitimation und Autorität arbeitet. Im Mittelpunkt der Forschung stehen insbesondere der Wechsel und die Veränderungen von Organisationen sowie die mikroperspektivische Frage, welche Einflüsse die Gesellschaft auf konkrete Akteurskonstellationen (formale und informelle Handlungen, Muster der Einflussnahme, Koalitionsbildung zwischen Akteuren) in Organisationen hat. Folglich spielt besonders die normative Dimension von Institutionen im alten Institutionalismus eine Rolle. In 1950er und 1960er Jahren lag der Fokus auf der Untersuchung einzelner Organisationen, die nicht als autonome soziale Einheiten, sondern als offene Systeme mit Blick auf gesellschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge betrachtet wurden (DiMaggio/ Powell 1991: 11-15, Klatetzki 2006: 48, Senge 2006: 8–13, Senge 2011, Walgenbach/ Meyer 2008).

Koalitionsbildung interessieren, nehmen neoinstitutionalistische Ansätze die Beständigkeit und organisationsübergreifende Homogenität formaler Strukturen zum Ausgangspunkt. Besonders zu Beginn steht die Makroperspektive (und nicht mehr die Mikroperspektive), in der die Organisation als korporativer Akteur und ihr Innenleben als „black box“ betrachtet wird, im Forschungsfokus und die Frage nach den Auswirkungen institutionalisierter Regeln und Erwartungen der Umwelt auf die Ausgestaltung von Organisationen rückt in den Mittelpunkt. Dabei wird die institutionelle Umwelt als Determinante von organisationalen Strukturen und Prozessen ausgemacht. Wichtige Neuerungen im Neoinstitutionalismus sind die Berücksichtigung und Betonung der kognitiven Dimension von Institutionen, wonach die Selbstverständlichkeit und Unreflektiertheit sozialer Handlungen zu berücksichtigen ist, und die Einführung des Begriffs des organisationalen Feldes und dessen Entwicklung zum Forschungsfokus (vgl. DiMaggio/ Powell 1991, Klatetzki 2006, Mense-Petermann 2006, Schimank 2007a, Senge 2006, Walgenbach/ Meyer 2008).<sup>24</sup>

Bereits Barnard 1938<sup>25</sup> und Selznick 1948 rückten die Organisation als Untersuchungsgegenstand in den Fokus und betrachteten sie nicht nur als technisches Produktionssystem sondern auch als adaptives soziales System, welches in seiner Umwelt versucht zu überleben (vgl. Scott 2006: 203). Dennoch gelten erst die drei Beiträge (Meyer und Rowan 1977, DiMaggio und Powell 1983, sowie Zucker 1977) als die grundlegenden und richtungsweisenden Arbeiten des Neoinstitutionalismus (Senge 2006, Walgenbach/ Meyer 2008). Bereits diese drei Gründungsdokumente (und die sich daran anschließenden Forschungsarbeiten) der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung lassen sich in eine mikro- und makroinstitutionalisierte Perspektive unterscheiden.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Trotz dieser Unterschiede haben die alten und die neuen Institutionalistinnen einige Gemeinsamkeiten: Beide betrachten Organisationen, die nicht als autonome Einheit definiert werden, sondern durch die Institutionen der Gesellschaft beeinflusst werden und deren gesellschaftliches Umfeld. Beide ‚Theorien‘ teilen die Skepsis gegenüber der Vorstellung eines dominierenden ökonomischen rationalen Handelns und legen dabei organisationale Praktiken offen, die es nach rationalen Gesichtspunkten und nach Selbstbeschreibung der Organisationen nicht geben dürfte (Senge 2006: 13–14).

<sup>25</sup> Barnard definiert formale Organisationen in seinem Werk von 1938 wie folgt: „A system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons.“ (Barnard 1974: 81)

<sup>26</sup> Neben der Unterscheidung in eine Mikro- und Makroperspektive des Neoinstitutionalismus werden auch verschiedene neoinstitutionelle Hauptströmungen klassifiziert. Schimank 2007 unterscheidet fünf Hauptströmungen innerhalb des Neoinstitutionalismus: Neben dem hier skizzierten soziologischen Neoinstitutionalismus grenzt er die Institutionenökonomik, den Rational-Choice-Institutionalismus, den historischen Institutionalismus und den Akteurszentrierten Institutionalismus (AZI) voneinander ab (vgl. Schimank 2007a: 161–170). Im Unterschied zum soziologischen Neoinstitutionalismus findet sich in der Institutionenökonomie das Akteursmodell des Homo oeconomicus und der Forschungsfokus liegt auf der Entwicklung von Transferkosten, von Principle-Agent-Beziehungen und „property rights“ (ebd.: 165). Ähnlich verhält es sich im Rational-Choice-Institutionalismus, der eine große Nähe zum Funktionalismus aufweist. Auch hier werden Akteure als zielorientiert im Sinne rationaler Nutzenverfolgung definiert, deren Interessenskonflikte sich in verschiede-



In der Mikrofundierung des Neoinstitutionalismus wie sie in dem Beitrag von Lynn Zucker zu finden ist, wird die Organisation selbst als Institution betrachtet, der institutionelle Elemente entspringen. Der Fokus liegt auf der Untersuchung der Interaktions- und Handlungsebene, wobei insbesondere individuelle Akteure und Kleingruppen betrachtet werden (Hasse/ Krücken 2005, Klatetzki 2006, Meyer/ Hammerschmid 2006, Walgenbach 2002, Zucker 1977). Aus zwei Gründen gilt Zuckers Beitrag als komplementärer Ansatz innerhalb des Neoinstitutionalismus (Hasse/ Krücken 2005: 27): Zum einen wird die Bedeutung von Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsmuster für die Regulierung sozialen Handelns ins Zentrum gerückt und damit wird die kognitive Wende der neoinstitutionalistisch ausgerichteten Sozialwissenschaften berücksichtigt. Zum anderen wird die Frage nach der aktiven Aneignung und Weitergabe sozialer Vorgaben beachtet. Zucker geht der Frage nach der Reproduktion institutioneller Effekte nach. Ausgangspunkt stellen verschiedene soziale Kontexte („social settings“) dar, welche hinsichtlich der Koordinations-, Abstimmungs- und Integrationsleistungen variieren. Diese „social settings“ unterscheiden sich nach Stabilität und Wirksamkeit: Je geringer der Institutionalisierungsgrad ist, desto offener sind sie für Veränderung. Je höher der Institutionalisierungsgrad ist, desto stabiler und resistenter sind sie gegenüber situativer Veränderung. Institutionalisierung wird folglich als Variable betrachtet, die verschiedene Grade annehmen kann. In Zuckers Aufsatz von 1977 liegt der Fokus auf der Erklärung von Strukturen mit hohem Institutionalisierungsgrad. Gemeint sind also gesellschaftliche Erwartungen, die von Individuen unhinterfragt bleiben und sich in Wirklichkeitswahrnehmung und -interpretation verankert haben. (Zucker 1977, Hasse/ Krücken 2005, Walgenbach/ Meyer 2008).

In der makroinstitutionalisierten Perspektive, welche deutlich mehr Beachtung und Verbreitung in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung erfahren hat, gilt die Umwelt als entscheidender Einflussfaktor auf organisationale Strukturen, da institutionelle Erwartungen vorrangig in der Umwelt und außerhalb von Organisationen lokalisiert werden. Die Adoption erfolgt demnach aus der Umwelt in die Organisation mit dem Ziel Legitimität zu sichern oder zu erhalten und weniger um Effizienzanforderungen zu erfüllen (vgl. DiMag-

---

nen Spielen (reine Koordinationsspiele, Konfliktspele, „mixed motive games“) unterschiedlich konfliktträchtig entwickeln. Der historische Institutionalismus legt den Fokus auf den Aspekt der Pfadabhängigkeit und betrachtet Institutionendynamiken „als Nachwirkungen früherer, manchmal sehr lange zurückliegender Ereignisse, Konstellationen, Abläufe, die einem aktuellen Gestaltungszugriff weitgehend entzogen bleiben“ (ebd.: 169). Der AZI wiederum weist eine besondere Nähe zum Rational Choice und zum historischem Institutionalismus auf und distanziert sich bewusst vom soziologischen Neoinstitutionalismus. Beim AZI handelt es sich um eine „Forschungsheuristik“ zur systematischen Einbeziehung eines mehrschichtigen institutionellen Kontextes, zur Erfassung aller individuellen und korporativen Akteure und deren jeweiligen Handlungsorientierungen, Wahrnehmungen und interaktive Beziehungen (Mayntz/ Scharpf 1995).

gio/Powell 1983, Jörges-Süß 2004, Meyer/ Rowan 1977, Walgenbach 2002). Meyer und Rowan setzen sich insbesondere mit dem Prozess der Umsetzung von Erwartungen aus der Umwelt in die Organisation kritisch auseinander. In diesem Zusammenhang sprechen die Autoren von Mythen, die in der gesellschaftlichen Umwelt institutionalisiert sind und zur Legitimitäts-erhaltung in die formale Organisationsstruktur integriert werden. In der Folge entsteht eine gewisse Strukturähnlichkeit (Isomorphie) zwischen der Organisation und der Gesellschaft, welche das Überleben der Organisation sichert. Problematisch ist dabei, dass diese Mythen nicht zwangsläufig kompatibel mit Zweck, Aufgaben und Arbeitsabläufen der Organisation sein müssen. Meyer und Rowan gehen daher davon aus, dass eine Übernahme nicht zwangsläufig mit einer Verinnerlichung der zu institutionalisierenden Struktur verbunden sein muss. Vielmehr kommt es zu einer Entkopplung<sup>27</sup> von der nach außen hin sichtbaren Formalstruktur und der inneren Aktivitätsstruktur („business as usual“) um den Anschein zu wahren und Legitimität zu sichern (Becker-Ritterspach 2006, Meyer/ Rowan 1977, Hasse/ Krücken 2005).<sup>28</sup>

DiMaggio und Powell orientieren sich bei ihrem Aufsatz von 1983 an dem von Meyer und Rowan aus dem Jahr 1977 und konzentrieren sich auf den Aspekt der Isomorphie. Sie führen den Begriff des organisationalen Feldes ein, welches die Umweltbeziehungen von Organisationen bestimmt, und unterscheiden drei Mechanismen, welche die Strukturangleichung von Organisationen innerhalb eines Feldes erklären können und letztlich Isomorphie zur Folge haben (siehe ausführlich hierzu Abschnitt 2.2). In Abgrenzung zu Meyer/ Rowan 1977 bleiben die Angleichungsprozesse nach Ansicht von DiMaggio und Powell nicht auf die Formalstruktur beschränkt, sondern gehen darüber hinaus. Das Argument der losen Kopplung zwischen formaler Organisationsstruktur und tatsächlicher Aktivitätsstruktur findet sich bei ihnen nicht (DiMaggio/ Powell 1983).

<sup>27</sup> Beim Begriff der Entkopplung handelt es sich um einen Mechanismus, der es Organisationen möglich macht, zum Teil widersprüchlichen Umweltafordernungen gerecht zu werden. Hintergrund für das Konzept der Entkopplung bildet die eingeschränkte Reichweite von Isomorphie, wonach nur eine partielle Strukturähnlichkeit besteht. Neben Meyer/ Rowan 1977 findet sich der Begriff auch bei Weick 1976, bei March/ Olsen 1976 sowie im Ressourcen-Dependenz-Ansatz bei Pfeffer/ Salancik 1997 (Becker-Ritterspach 2006: 102–103).

<sup>28</sup> Zum Konzept der Entkopplung bei Meyer/ Rowan 1977: Organisationen, deren Überleben und Legitimität abhängig ist von der Isomorphie mit der Umwelt, werden mit zwei Problemen konfrontiert: Zum einen müssen die die Anforderungen der Umwelt bewältigen, die jedoch mit Legitimitätsanforderungen der Umwelt in Konflikt stehen können. Zum anderen sind diese Anforderungen nie einheitlich oder widerspruchsfrei. Auf diese Probleme geben Meyer/ Rowan vier – nach ihrer Einschätzung – suboptimale Reaktionsmöglichkeiten der Organisationen vor: 1. Sie können Widerstand leisten und die Anforderung zurückweisen. 2. Sie können versuchen sie im Detail zu befolgen. 3. Sie können öffentlich eingestehen, dass ihre Formalstruktur mit der Anforderung nicht vereinbar ist oder 4. die Organisation kann Reformen versprechen. Jede dieser Reaktionsmöglichkeiten birgt weitere Probleme. Aus diesem Grund schlagen die Autoren als Lösung Entkopplung vor. Dabei findet nur eine lose Kopplung der Formalstruktur, also der nach außen dargestellten Aktivität (die zeremonielle Fassade), statt, während die tatsächliche interne Aktivität davon abweicht.

Während es sich bei dem Beitrag von Zucker um ein methodisch kontrolliertes Experiment handelt, sind die Beiträge von Meyer/ Rowan und DiMaggio/ Powell eher als Thesenpapiere zu verstehen in denen die empirische Fundierung fehlt (Hasse/ Krücken 2005: 31-32). Sie belegen ihre Argumente mit Beispielen, verweisen hinsichtlich der empirischen Prüfung jedoch auf zukünftige Forschungsarbeiten. Trotz dieser Unterschiede weisen die drei neoinstitutionalistischen Gründungsdokumente fundamentale Gemeinsamkeiten auf: Zentral ist die typisch neoinstitutionalistische Annahme in den drei Beiträgen, dass die Ausgestaltung der Formalstruktur von Organisationen nicht allein Effizienzkriterien folgt, sondern Effizienz und ökonomische Rationalität als primäre Bewertungsmaßstäbe von Organisationen sozial konstruiert sind und damit ebenso institutionalisierte Erwartungsstrukturen darstellen. Folglich nehmen Vorstellungen und Erwartungen der Gesellschaft entscheidenden Einfluss auf Organisationen. Dabei befindet sich die institutionelle Umwelt nicht nur außerhalb der Organisation, sondern eben auch in den Köpfen der Organisationsmitglieder. Der Umwelt einer Organisation kommt als Kultursystem mit institutionalisierten Deutungsmustern, Rollen und Regeln eine besondere Bedeutung zu. Als zentrale organisationssoziologische Erkenntnis des Neoinstitutionalismus steht letztlich, dass es sich bei den Organisationen um kollektive kognitive Konstruktionen handelt (Klatetzki 2006: 59). Im Zentrum der Beiträge steht das unreflektierte, routinemäßige Handeln und nicht der Einfluss einzelner Akteure auf die Gestaltung der Organisation. Damit wird intentionales und strategisches Handeln vernachlässigt und das Modell eines rationalen und autonom entscheidenden Akteurs abgelehnt (Walgenbach/ Meyer 2008: 49–51).

Der neoinstitutionalistische Ansatz als Ergänzung zu ökonomischen und verhaltenswissenschaftlichen Theorien leistet einen wichtigen Beitrag zur Organisationsforschung, indem er die Betrachtungsweise von Organisationen erweitert hat und die Bedeutung des gesellschaftlichen Umfeldes und die darin enthaltenen Kultur- und Wertvorstellungen berücksichtigt (Jörges-Süß 2004, Senge 2006). Mittlerweile ist der neoinstitutionalistische Ansatz seit fast 40 Jahren Teil der Organisationsforschung. Dennoch wird der Neoinstitutionalismus weitreichend kritisiert. Zwei Hauptkritikpunkte werden im Folgenden exemplarisch dargestellt, da diese insbesondere in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt werden (vgl. Mense-Petermann 2006, Walgenbach 2002, Walgenbach/ Meyer 2008): Zum einen handelt es sich beim Neoinstitutionalismus nicht um eine einheitliche, in sich geschlossene Theorie, sondern eher um heterogene Perspektiven und Ansätze (vgl. u.a. Lowndes 1996, March/ Olsen 1984). Zentrale Begriffe (wie die der Institution, Legitimität, Organisation oder Rationalität) werden in den zahlreichen Forschungsarbeiten unterschiedlich definiert und angewendet. In diesem Zusammenhang sprechen Walgenbach und Meyer 2008 vom Neoinstitutionalismus vielmehr als einem „Diskussionszusammenhang ähnlich interes-

sierter Forscher/innen“ statt von einem kohärenten konzeptionellen Rahmen (Walgenbach/ Meyer 2008: 18). Zum anderen wird die fehlende Berücksichtigung von Individuen (als Akteure) und das neoinstitutionalistische Akteurskonzept selbst kritisiert: Akteure tauchen eher als abstrakte Begriffe (wie der des organisationalen Akteurs bei DiMaggio 1988) auf und werden als übersozialisiert betrachtet. Interessen, Macht oder Strategien der Akteure bleiben unberücksichtigt. Ebenso findet die Einbeziehung von Macht und Einfluss einzelner Organisationen auf die Umwelt selten Beachtung.<sup>29</sup>

Aufgrund der fehlenden Kohärenz im Neoinstitutionalismus und des z.T. übersozialisierten Akteurskonzeptes wird in der vorliegenden Arbeit auf die Argumentation von DiMaggio und Powell in ihrem grundlegenden Beitrag „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“ von 1983 zurückgegriffen, welcher im folgenden Abschnitt zunächst ausführlich vorgestellt wird. Dabei soll dieser theoretische Ansatz zur Erklärung der Diffusion der Innovation ‚Doppik‘ in den deutschen Kommunalverwaltungen dienen und die empirische Untersuchung strukturieren. Darüber hinaus sollen Individuen als Akteure mit eigenen Interessen stärker berücksichtigt werden, als dies bisher geschehen ist. DiMaggio und Powell erläutern ihr Akteurskonzept nicht näher. Aufgrund ihrer Argumentation zu Veränderungen in

---

<sup>29</sup> Entsprechend dieser Kritik am Neoinstitutionalismus fällt auch die Forschung sehr breit und unterschiedlich aus. Es existieren sehr viele Studien, die zu einer Vielzahl an Forschungsergebnissen geführt haben. Die neoinstitutionalistische Organisationsforschung umfasst eine „[...] an Quantität fast unüberschaubare Anzahl empirischer Arbeiten, in denen verschiedene institutionelle gesellschaftliche Einflüsse auf Organisationen untersucht werden.“ (Senge 2006: 23). Zur Systematisierung können die Beiträge beispielsweise anhand ihres Forschungsbereiches (vgl. hierzu ausführlich Hasse 2005) unterschieden werden. Möglich ist auch die empirischen Arbeiten anhand ihrer Forschungsperspektive wie bei den drei grundlegenden Beiträgen des Neoinstitutionalismus [makro- (Meyer und Rowan), meso- (DiMaggio und Powell) oder mikroinstitutionalistischen (Zucker)] zu differenzieren: In der Theorieentwicklung und empirischen Studien dominieren die Meso- und Makroebene. Gegenstand der Analyse mit makroinstitutionalistischer Forschungsperspektive ist insbesondere die Verbreitung institutioneller Regeln und deren Übernahme in Organisationen (vgl. Hasse 2005 und Walgenbach/Meyer 2008). Hierzu gibt es eine Vielzahl an Diffusions- und Adoptionsstudien z.B. zur Verbreitung oder Homogenisierung von Institutionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg (z.B. Finnemore 1993, Meyer et.al. 1997). Studien, die auf der Mesebene anzusiedeln sind, analysieren vor allem die institutionelle Diffusion in Feldern. Beispiele hierfür aus der Anfangszeit neoinstitutionalistischen Forschung sind Studien zur Übernahme institutioneller Vorgaben aus der politischen Umwelt und deren Abbildung in der Formalstruktur von Bildungs- und Kultureinrichtungen von Rowan 1982 (Schulen), Meyer et. al. 1978 (Schulen), DiMaggio 1986 (Stiftungen) und 1991 (Museen) oder Powell 1985 (Verlagshäuser). Diese Beiträge erbringen u.a. den Nachweis für die Bedeutung sich wandelnder gesellschaftlicher Legitimitätsbedingungen für einzelne Organisationen und das organisationale Feld insgesamt (vgl. Hasse 2005). Die Mikroperspektive ergänzt den Neoinstitutionalismus um ein Handlungs- und Akteurskonzept (Meyer 2006: 160). Im Vergleich zur Makro- und Mesoperspektive galt die Mikrofundierung hinsichtlich der Anzahl empirischer Studien lange als unterrepräsentiert. Diese Forschungsperspektive erfährt in den letzten Jahren wieder verstärkt Aufmerksamkeit (vgl. Korinek/ Veit 2014, Hustedt 2013).

Organisationen und ihrer Beschreibung der Akteure kann davon ausgegangen werden, dass sie Akteuren individuelle Interessen nicht absprechen.<sup>30</sup>

## 2.2 DiMaggio/ Powell 1983: „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields“

Die zentralen Fragen des Artikels lauten: „*What makes organizations so similar?*“ (DiMaggio/Powell 1983: 147). Warum gleichen sich Organisationen so häufig? Wie lassen sich Angleichungsprozesse, die im Zeitverlauf zu beobachten sind, erklären?

Die Autoren gehen zunächst auf Max Webers Abhandlungen über Bürokratisierung, Rationalisierung und Kapitalismus ein. Laut Weber seien diese Entwicklungen irreversibel und sie führten zu einem ehernen Gehäuse der Hörigkeit, in dem sich Individuen unweigerlich wiederfinden. Seit Webers Veröffentlichungen sind weitere 80 Jahre vergangen und der Trend der Bürokratisierung und Rationalisierung habe sich nicht umgekehrt, sondern vielmehr noch beschleunigt. Jedoch argumentieren DiMaggio und Powell, dass sich die hauptsächliche Antriebskraft dieser Entwicklung verändert und damit das Effizienzargument zur Erklärung des Wandels von Organisationen an Bedeutung verloren hat. Weber machte den Wettbewerb von Unternehmen im Kapitalismus, die Notwendigkeit staatlicher Herrscher, ihre Herrschaft zu sichern sowie den Drang der Bürger zu rechtstaatlichen Verhältnissen als Antriebskräfte aus. Nun werden Bürokratisierung und die Veränderung von Organisationen nicht mehr auf wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem kapitalistischen Markt oder auf die Suche nach Effizienz zurückgeführt. Heute resultiere der Wandel von Organisationen aus der Herausbildung organisationaler Felder, in denen Unsicherheit und Professionalisierung zu Angleichung von Organisationen führe. In diesem Prozess werden Organisationen homogener, ohne jedoch zwangsläufig auch effizienter zu werden. Das organisationale Feld ist der Kontext, in dem dieser Prozess stattfindet. Im Ergebnis gleichen sich Struktur, Kultur<sup>31</sup> und Output von Organisationen einander an (vgl. DiMaggio/ Powell 1983: 147).

In Abgrenzung zu anderen Autoren in der Organisationstheorie, welche vorrangig fragen „*Why are there so many kinds of organizations?*“ (DiMaggio/ Powell 1983: 148) und folglich die Vielfältigkeit und Variation von Organisationen erklären wollen, möchten DiMaggio und Powell die zu beobachtende Zunahme

<sup>30</sup> Diese Sichtweise auf Akteure – die nicht nur sozial strukturiert werden durch ihre Umwelt, sondern auch eigne, strategische Interessen verfolgen – findet sich auch in den empirischen Arbeiten von DiMaggio und Powell (siehe FN 29).

<sup>31</sup> Zum Begriff der organisationalen Kultur vgl. DiMaggio/ Powell 1997 und Ouchi/ Wilkins 1985.

von Homogenität von Organisationen erklären: „*We ask, instead, why there is such startling homogeneity of organizational forms and practices [...]*.“ (DiMaggio/ Powell 1983: 148). Zwei Prozesse grenzen die Autoren voneinander ab: Zum einen bilden sich organisationale Felder heraus und etablieren sich als Resultat bestimmter Aktivitäten von Organisationen. Zum anderen gleichen sich die Organisationen innerhalb eines Feldes einander an, es findet eine Homogenisierung statt (vgl. DiMaggio/ Powell 1983: 148).

Bei dem Konzept des organisationalen Feldes von DiMaggio und Powell handelt es sich um ein offenes Konzept, welches im Rahmen einer empirischen Studie inhaltlich zu füllen ist. Demnach ist die Struktur des organisationalen Feldes je nach empirischem Interesse zu definieren (DiMaggio/Powell 1983: 148). Als Beispiele für mögliche Abgrenzungen von Feldern nennen die Autoren Schulen, Verlagsunternehmen oder Krankenhäuser. Grundsätzlich umfasst das vom Forscher zu definierende organisationale Feld die gemeinsame Umwelt einer bestimmten Gruppe von Organisationen und alle relevanten Akteure, welche in irgendeiner Form Einfluss auf die Struktur, das Verhalten und das Überleben der betrachteten Organisation haben (vgl. DiMaggio/ Powell 1983, Walgenbach 2008): Die Autoren zählen hierzu Zulieferer, Ressourcen, Konsumenten/ Kunden, Regulierungsbehörden sowie andere Organisationen mit ähnlichem Service oder Produktleistungen. Die Autoren weisen zudem daraufhin, dass sowohl die Verbundenheit der Organisationen und Akteure mit dem Feld sowie die strukturelle Äquivalenz der Organisationen bei der Grenzziehung von Feldern zu berücksichtigen sind. Der Prozess der institutionellen Definition oder Strukturierung des Feldes beinhaltet vier Aspekte: (1) die Interaktion zwischen den Organisationen im Feld, (2) die Entwicklung von Herrschaftsstrukturen und Koalitionsmustern von Organisationen im Feld, (3) der Informationsaustausch und die Informationsverarbeitung und (4) die Entwicklung eines Bewusstseins in den Organisationen, dass sie in ein gemeinsames Feld involviert sind (vgl. DiMaggio/ Powell 1983: 148).

Der Angleichungsprozess im organisationalen Feld (oder auch organisationaler Wandel) vollzieht sich durch Innovationen, die von einer Organisation zur anderen überspringen und implementiert werden. Zu Beginn von Erneuerungs- und Innovationsprozessen richtet sich die Annahme neuer Elemente nach bestimmten Merkmalen wie Problemdruck oder Größe der Organisation. Irgendwann ist jedoch – nach Annahme der Autoren – eine bestimmte Schwelle erreicht, wonach die Übernahme einer Innovation nicht mehr die Performanz der Organisation erhöht. Wenn Innovationen von vielen ähnlichen Organisationen übernommen werden, stellen sie für die einzelne Organisation keinen Wettbewerbsvorteil mehr dar. Dennoch werden die Neuerungen aufgrund eines gewissen normativen Drucks immer weiter verbreitet. Als Grund für die weitere Verbreitung einer Innovation trotz fehlender Performanz (Wettbewerbsvorteil, Leis-

tungssteigerung) nennen DiMaggio und Powell Legitimation: *„As an innovation spreads, a threshold is reached beyond which adoption provides legitimacy rather than improves performance.“* Die Übernahme der Innovation ist damit untrennbar mit der Anerkennung und dem Überleben einer Organisation verbunden, da eine Verweigerung gegenüber der Neuerung Legitimationsprobleme mit sich führen würde. Damit löst sich die Frage der Übernahme einer Innovation nach und nach von solchen Merkmalen (wie beispielsweise, ob die Innovation zur Lösung organisationsinterner Probleme beitragen kann) und die Innovation wird stattdessen von allen irgendwie gleichgearteten Organisationen eines Feldes übernommen (DiMaggio/ Powell 1983: 148–149).

Um den Prozess der Homogenisierung zu erfassen, benutzen DiMaggio und Powell nun das Konzept des Isomorphismus: *„[...] isomorphism is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions.“* (Definition nach Hawley 1968 in DiMaggio/Powell 1983: 149). Die Angleichung der Organisationen innerhalb eines Feldes findet demnach zum Zwecke der Kompatibilität mit der Umwelt statt. Meyer 1979 und Fennell 1980 folgend unterscheiden die Autoren zwei Typen von Isomorphismus: den kompetitiven Isomorphismus und den institutionellen Isomorphismus. Dem kompetitiven Isomorphismus liegt die Annahme eines rationalen Systems, welches Marktwettbewerb, Nischenwandel und Fitnessmaßnahmen betont, zugrunde und daher ist dieser nur in Feldern relevant, in denen freier und offener Wettbewerb herrscht. Da diese Bedingung nicht überall erfüllt ist, ist eine umfassende Erklärung für die ganze Welt der Organisationen damit nicht möglich. Aus diesem Grund ist eine Ergänzung um eine institutionelle Sichtweise auf Isomorphismus notwendig. Organisationen konkurrieren nicht nur um Geld, Marktanteile oder Kunden, sondern auch um Legitimation und politische Macht, sowie um soziale und ökonomische Fitness. *„The concept of institutional isomorphism is a useful tool for understanding the politics and ceremony that pervade much modern organizational life.“* (DiMaggio/Powell 1983: 150) Der Begriff Isomorphismus umschreibt letztlich den Prozess der Strukturangleichung von Organisationen, der im Ergebnis zu Isomorphie (Strukturgleichheit oder -ähnlichkeit) der Organisationen im Feld führt. Diese Strukturangleichung ist nach DiMaggio und Powell nicht das Ergebnis der Anpassung der Organisationen an Wettbewerbsbedingungen oder Ergebnis eines rationalen Selektionsprozesses, sondern diese Isomorphie ist institutionell bedingt und lässt sich auf drei Mechanismen zurückführen (DiMaggio/Powell 1983: 149–150):

- coercive isomorphism (Isomorphie durch Zwang): *„[...] stems from political influence and the problem of legitimacy“* (S. 150)
- mimetic isomorphism (Isomorphie durch Unsicherheit)

- normative isomorphism (Isomorphie durch Normen, Werten und Professionalisierung).

Beim Mechanismus der Isomorphie durch Zwang wird von Organisationen auf andere, abhängige Organisationen formaler oder informaler Druck ausgeübt, der im Ergebnis zu starken Angleichungsprozessen führt. Beispiele hierfür sind Regulierung, gesetzliche Vorgaben durch die Regierung oder die Vorgabe bestimmter Standards. Die rechtliche Umwelt der Organisationen ist hier also von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus kann auch die Abhängigkeit von Organisationen etwa von staatlichen finanziellen Mitteln als Zwang wirken. Der Staat steht hierbei meist im Mittelpunkt als derjenige Akteur, der Organisationen zu bestimmten Verhaltensweisen zwingt. Oft geht dies auch einher mit Kontrolle, so dass die Organisationen bestimmte Veränderungen vornehmen müssen, auch wenn dies nur ritualisiert geschieht. Allerdings kann Isomorphie durch Zwang auch außerhalb des staatlichen Sektors beobachtet werden, indem z.B. Abnehmerkonzerne ihren Zulieferern bestimmte Vorgaben und Standards aufzwingen. Nicht immer wirkt der Zwangsmechanismus offen und explizit, er kann auch implizit und subtil vonstattengehen (DiMaggio/ Powell 1983: 150-151).

Ebenso wirkungsvoll wie Zwang kann Unsicherheit (mimetischer Isomorphismus) sein. Unsicherheit kann z.B. in der Umwelt bestehen aber auch hinsichtlich der Ziele einer Organisation. Unsicherheit führt zur Imitation anderer Organisationen. Die Suche nach einem Ausweg aus der Unsicherheit ist eher kostengünstig, wenn man einfach andere kopiert. Dabei kann die Nachahmung von Beraterfirmen oder durch Mitarbeiterwechsel (Mitarbeiter wechselt von Organisation A zu B) initiiert werden. Auch dieser Mechanismus kann etwas Ritualisiertes besitzen: Mit der Übernahme bestimmter Innovationen kann nach außen Aktivität gezeigt werden, in der Hoffnung so Legitimation zu generieren. Je größer die Zahl der eigenen Mitarbeiter oder je größer der Kundenkreis, umso größer kann auch dieser Anpassungsdruck sein. Die Zahl der Modelle und Vorbilder, an denen man sich bei Unsicherheit orientieren kann, ist dabei oftmals sehr begrenzt. Es gibt zum Beispiel nur wenige große Beratungsfirmen. Man möchte sich jedoch meist an jenen orientieren, die als legitimiert und erfolgreich gelten oder zumindest so wahrgenommen werden. Viele Verwaltungsreformen lassen sich unter diesen Mechanismus subsumieren. Als Beispiele hierfür nennen die Autoren PPBS und Zero Base Budgeting (DiMaggio/ Powell 1983: 151-152).

Der dritte Mechanismus (normativer Isomorphismus) resultiert insbesondere aus Professionalisierungsprozessen. Professionalisierung bedeutet, dass die Mitglieder eines Berufsstandes die Bedingungen und Methoden ihrer Arbeit selbst definieren. Es geht im Kern um den Erhalt von Legitimation und Auto-



nomie. Zwar müssen Berufsstände immer gewisse Kompromisse (z.B. mit Kunden oder dem Staat) eingehen, aber dennoch sind solche Professionalisierungsprozesse von großer Bedeutung. Interessant dabei ist, dass beispielsweise die Mitglieder einer Fachrichtung oder eines Berufes ein Zusammengehörigkeitsgefühl über Organisationen hinweg besitzen können. Die Autoren nennen zwei Aspekte der Professionalisierung, die als wichtige Quellen für diesen Isomorphie-Mechanismus gelten: Zum einen ist die fachliche Ausbildung der Mitarbeiter und die kognitive Legitimation, die durch universitäre Spezialisten produziert wird, von Bedeutung. Zum anderen sorgen das Wachsen und Ausbauen professioneller Netzwerke, welche die Organisationen umspannen, für ein rasches Verbreiten von neuen Modellen. Dabei gelten Universitäten und Verbände als wichtige Zentren, welche die Entwicklung von organisationalen Normen zwischen „*professional managers and their staff*“ fördern (DiMaggio/ Powell 1983: 152). Die Träger des normativen Isomorphismus sind jedenfalls die Individuen: das Personal. Dessen Ausbildung und Karrieremuster ähneln sich in diesem Fall sehr stark. Das Personal wird entsprechend sozialisiert, rekrutiert, gefiltert und befördert. Dessen Weltsicht und die Wahrnehmung bestimmter Probleme sowie möglicher Lösungen ähneln sich ebenfalls sehr stark. Führende Organisationen in einem Feld werden kopiert, treten aber auch als aktive Rollenmodelle auf und propagieren ihre Sichtweise und ihre Lösungen (DiMaggio/ Powell 1983: 152-154).

Bei den drei Mechanismen handelt es sich um eine analytische Unterscheidung, da in der Realität diese drei Typen nicht immer klar zu unterscheiden sind. Zudem muss keiner der drei Anpassungsmechanismus mit der Steigerung von Effizienz und Performanz einhergehen. Ausgehend von der Beschreibung dieser Mechanismen sollte es nach DiMaggio und Powell möglich sein, die Prädiktoren isomorphen Wandels zu bestimmen und zu untersuchen, in welchen organisationalen Feldern der Grad an Homogenität (in Strukturen, Prozessen, Verhalten) am höchsten ist. Einen empirischen Test streben die beiden Autoren in ihrem Artikel von 1983 nicht an, stattdessen bilden die Autoren eine Reihe von Hypothesen, welche die empirische Forschung anleiten können (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 4.1).

Abschließend machen DiMaggio und Powell noch einmal deutlich, dass sie andere theoretische Ansätze von Sozialwissenschaftlern (Weberianer, Funktionalisten, Marxisten), welche die Art und Weise von organisationalem Wandel über die natürliche Selektion (Ausscheidung) nicht erfolgreicher Organisationen oder über die zielgerichteten Handlungen einer einheitlichen Elite erklären, nicht gänzlich verwerfen wollen. Sie weisen jedoch noch einmal auf die Problematik des eingangs erwähnten Effizienzargumentes hin, welches eben darin besteht, dass Effizienz nicht immer messbar, monetarisierbar oder ökonomisch ist.

Zudem betonen sie die wichtige Rolle der Eliten bei der Steuerung von Organisationen. Allerdings sehen sie diese Erklärungsansätze für sich genommen als nicht zureichend an, sondern schlagen vor, dass z.B. das Wirken und der Einfluss von Eliten erst mit einer Untersuchung von Diffusionsprozessen der oben beschriebenen Art deutlicher gemacht werden kann. Für die praktische Politik formulieren DiMaggio und Powell die Schlussfolgerung, dass die oft zu vernehmende Forderung nach organisationaler Vielfalt offensichtlich solche Prozesse der Angleichung nicht genügend berücksichtigt (DiMaggio/ Powell 1983: 156–158).

## **2.3 Definition und Konzeptualisierung der zentralen Begriffe aus neoinstitutionalistischer Perspektive**

Ausgehend von dem Artikel von DiMaggio und Powell 1983 werden im Folgenden die für die vorliegende Untersuchung relevanten Begriffe erörtert. Da die beiden Autoren jedoch einige grundlegende Begriffe des Neoinstitutionalismus (z.B. ‚organisationaler Wandel‘ oder ‚Institution‘) verwenden ohne diese zu definieren, wird ergänzend auf andere zentrale Arbeiten der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung Bezug genommen.

### **2.3.1 Organisationaler und institutioneller Wandel, Institutionalisierung und Isomorphie**

Grundsätzlich ist unter organisationalem Wandel aus neoinstitutionalistischer Perspektive der Prozess der Anpassung von Organisationen an die institutionalisierten Erwartungen in ihrer Umwelt zu verstehen. Mit dem Ziel der Legitimitätssicherung passen beispielsweise Organisationen ihre formale Struktur, Verfahrens- und Produktionsweisen oder auch personelle Merkmale (Einstellung von Personen mit bestimmten Ausbildungsprofilen, Mitarbeiterentlohnung oder Verfahren zur Mitarbeitermotivation und -führung) an im Umfeld institutionalisierte Erwartungen an. Der Begriff des organisationalen Wandels bezieht sich folglich auf Prozesse, die sich innerhalb der Organisation – allerdings in Abhängigkeit zur Umwelt – vollziehen. Zurückzuführen ist dieser Prozess auf ‚Institutionen‘, die im gesellschaftlichen Umfeld der Organisationen institutionalisiert sind. Auslöser des organisationalen Wandels sind Veränderungen von institutionellen Gegebenheiten (institutioneller Wandel), welche von den Organisationen Anpassungsleistungen erfordern, wenn sie ihre Legitimität erhalten und folglich ihr Überleben sichern wollen. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass Organisationen bei der Veränderung von Institutionen nicht lediglich

eine passive Rolle einnehmen, sondern institutionellen Wandel ebenso beeinflussen wie initiieren können.<sup>32</sup>

Im Fokus der vorliegenden Arbeit steht die Untersuchung organisationalen Wandels. Das bedeutet, dass die Organisation und deren Handlungen die abhängige Variable darstellen, während der institutionelle Wandel als gegeben angenommen wird und nicht selbst Gegenstand der Untersuchung ist. Der institutionelle Wandel umfasst hier demnach die Ausbreitung von typischen im betriebswirtschaftlichen Sektor institutionalisierten Vorstellungen wie Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität oder die Forderung nach mehr Effizienz und rationalem Handeln im staatlichen Sektor. In der Praxis zeigt sich dieser Wandel durch die Diffusion von Verfahrensweisen aus Unternehmen – wie zum Beispiel betriebswirtschaftliche Buchführungssysteme, Benchmarking, leistungsorientierte Bezahlung der Mitarbeiter – in staatliche Organisationen. Diese Entwicklungen werden in der Regel unter der Betrachtung der Entwicklung des New Public Managements subsummiert (vgl. hierzu ausführlich 3.1). In der vorliegenden Arbeit wird die Verbreitung der Doppik, welche ursprünglich aus dem Wirtschaftssektor stammt, in der öffentlichen Verwaltung analysiert. Der organisationale Wandel zeichnet sich folglich durch die Übernahme dieser Innovation in eine staatliche Organisation (hier die Kommunalverwaltungen) aus.

In Abgrenzung zum organisationalen Wandel bezieht sich der Begriff der Institutionalisierung auf den Institutionenwandel, in dessen Fokus die Analyse der Entwicklung, Funktion und Wirkungsweise von Institutionen steht (Hasse/Krücken 2005: 15). Dabei betont der Neoinstitutionalismus die normative und kognitive Dimension des institutionellen Wandels und vernachlässigt den Aspekt der Steuerung von Akteurshandeln durch Anreize und Verbote sowie die Frage nach der Effizienz des institutionellen Arrangements (Quack 2006: 172). Neben der Unterscheidung von zwei Dimensionen des Begriffs der Institutionalisierung – Institutionalisierung kann sowohl als Prozess<sup>33</sup> als auch als Zustand<sup>34</sup> betrachtet werden – findet sich in der Literatur daran anknüpfend eine

<sup>32</sup> Beispielsweise können große, einflussreiche Organisationen, wie renommierte Forschungsinstitute, durch die Widerlegung gängiger Annahmen oder Gewinnung neuer Erkenntnisse dazu beitragen, dass institutionalisierte Annahmen in der Umwelt überdacht und relativiert werden.

<sup>33</sup> „Institutionalisierung als Prozess bezieht sich auf den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu Selbstverständlichkeiten entwickeln, die nicht mehr hinterfragt werden.“ (Walgenbach 2006: 355) Institutionalisierung als Prozess beschreibt folglich die Entwicklung von Situationen hin zur Institution.

<sup>34</sup> „Institutionalisierung als Zustand bezeichnet Situationen, in denen die in einer Gesellschaft bestehenden Vorstellungen bestimmen, was welche Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind.“ (Walgenbach 2006: 355) Institutionalisierung als Zustand in Bezug auf die Organisation bedeutet, dass bestimmte organisationale Elemente (wie z.B. Struktur, EDV, Buchführung etc.) als wesentliche Eigenschaften einer bestimmten Organisation gelten und folglich von den Mitarbeitern nicht mehr hinterfragt und als gegeben betrachtet werden (vgl. Walgenbach 2002: 320–321). Fortführend zur Institutionalisierung als Zustand vgl. DiMaggio/ Powell 1991, Meyer/ Rowan 1991, Jepperson 1991 und Zucker 1983.

differenzierte Betrachtung der Prozessdimension des Begriffs (vgl. hierzu ausführlich Quack 2006). Danach wird der Prozess der Institutionalisierung in drei Formen differenziert: Zum einen kann Institutionalisierung<sup>35</sup> die Verbreitung und Diffusion institutioneller Formen und Regeln bedeuten. Zum anderen meint De-Institutionalisierung<sup>36</sup> den Verfall und Abbau von Institutionen und zum dritten beschreibt Re-Institutionalisierung die Ersetzung einer bestehenden durch eine neue Institution. Diese drei Formen können nicht getrennt voneinander betrachtet werden, da häufig eine vorausgehende De-Institutionalisierung eine Institutionalisierung bedingt und letztlich eine Re-Institutionalisierung zur Folge hat.

Übertragen auf die vorliegende Untersuchung bedeutet demnach die De-Institutionalisierung der ‚Institution‘ Kameralistik, dass diese im Rahmen des NPM bzw. des NSM weitreichend kritisiert wird. Beispielsweise wird sie von einigen Organisationen (Befürwortern der Reform) wie der KGSt, Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen (KPMG, PWC) oder kommunalen Dachverbänden (Deutsche Städte- und Gemeindetag) als unzureichend bewertet. Infolgedessen fordern verschiedene Akteure die Reform des HRWs (Verfall der Institution). Die Doppik und deren Vorteile werden als Problemlösung von selbigen Akteuren vorgeschlagen und dies trägt damit zur Verbreitung der Innovation bei (Institutionalisierung). Im Ergebnis führt diese Entwicklung zur Ersetzung der alten Institution Kameralistik durch die neue Innovation Doppik (Re-Institutionalisierung). (Der Verlauf dieser Debatte wird ausführlich in Kapitel 3 nachgezeichnet.)

DiMaggio und Powell verwenden den Begriff des organisationalen Wandels nur kurz in ihrem Ansatz. Sie definieren ihn lediglich in einer Fußnote als Prozess, der sich in der formalen Struktur einer Organisation, in der organisationalen Kultur oder hinsichtlich der Ziele, des Programms sowie der Aufgabe einer Organisation vollziehen kann (DiMaggio/ Powell 1983: 149). Wie unter 2.2 ausführlich erörtert, verstehen die Autoren organisationalen Wandel als Prozess der Homogenisierung von Organisationen innerhalb eines Feldes an die sie umgebenden institutionalisierten Erwartungen (Isomorphismus), der im Ergebnis zur

---

<sup>35</sup> Quack definiert Institutionalisierung als „Herausbildung formaler Organisationsmuster und Verhaltensregeln und deren Diffusion durch regulative, normative und kognitive Mechanismen“ (Quack 2006: 173).

<sup>36</sup> Wenn die gesellschaftliche Unterstützung für eine Institution sichtbar abnimmt und deren Zweckmäßigkeit von einflussreichen Gruppen in Frage gestellt und kritisiert wird, kann das die Schwächung, Erosion oder sogar das Verschwinden dieser Institutionen zur Folge haben (De-Institutionalisierung). Als Ursachen für diesen Prozess werden regulative Veränderungen oder normativer und kognitiver Wandel ausgemacht. Das ursprünglich kollektive Selbstverständnis wird hinterfragt, da Erwartungen nicht mehr erfüllt werden und kontrovers zum Handeln der Akteure stehen. Die Reichweite von De-Institutionalisierung ist dabei vom Grad und Mechanismus der Institutionalisierung abhängig, weil einige Institutionen eine höhere Beständigkeit als andere aufweisen. (vgl. Quack 2006: 176–178).

Strukturähnlichkeit oder -gleichheit von Organisationen führt (Isomorphie<sup>37</sup>). Der kompetitive Isomorphismus hat für die vorliegende Arbeit keine Bedeutung, da ein Feld untersucht wird, in dem kein freier Wettbewerb herrscht, sondern insbesondere Legitimität (durch Wahl und insbesondere Wiederwahl) und politische Macht bedeutsam sind für den Erfolg von Organisationen (institutioneller Isomorphismus).

Die drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck, welche nach DiMaggio und Powell zu institutioneller Isomorphie führen, werden in der vorliegenden Arbeit wie folgt konzeptualisiert: Zwang bedeutet, dass eine gesetzliche Vorgabe von den Landesregierungen in den Kommunalverfassungen verankert wird, welche die Kommunen zur Umstellung ihres HRWs von Kameralistik auf Doppik in einem bestimmten Zeitraum verpflichtet. Erfolgt die Reformierung innerhalb dieses Zeitraumes in den Kommunen nicht, obliegen der Landesebene (Innenministerium oder im Speziellen der Kommunalaufsicht) Sanktionsmöglichkeiten (wie z.B. finanzielle Strafen oder Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit). Zwang besteht nach DiMaggio und Powell auch, wenn die Organisation (Kommune) in besonderem Maße sowohl finanziell (Zentralisation der Ressourcenzufuhr) als auch generell abhängig ist von anderen Organisationen im Feld (insbesondere die Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene ist hier relevant). Folglich werden neben der gesetzlichen Verpflichtung zur Übernahme der Doppik auch formell geregelte Abhängigkeitsverhältnisse unter dem Mechanismus Zwang subsummiert.

Unsicherheit führt nach DiMaggio und Powell ebenfalls zu Isomorphie, da Organisationen andere Organisationen, die sie als erfolgreich wahrnehmen, innerhalb desselben Feldes imitieren. Unsicherheit würde sich folglich darin zeigen, dass Kommunen sich bei der Entscheidung zur Übernahme der Innovation Doppik an anderen Organisationen im Feld (Nachbarkommunen oder Landkreis) orientieren. Darüber hinaus vermuten die Autoren einen Zusammenhang von unklaren Mitteln und Zwecken/ Zielen einer Innovation, die zu Imitation führen. Die Einschätzung der Kommunen zur Innovation Doppik sind folglich ebenso von Bedeutung.

Normativer Druck umfasst sowohl die Bedeutung akademischer Ausbildungsprofile bei der Rekrutierung des Personals, die Einbindung kommunaler Mitarbeiter in professionelle Verbände, als auch den Einfluss von Beratungsfirmen auf die Entscheidung einer Kommune für oder gegen die Übernahme der Innovation Doppik. Ein betriebswirtschaftliches Ausbildungsprofil des Bürgermeister, des Kämmerers oder eines Stadtrates sowie die Einbindung dieser Personen in

---

<sup>37</sup> Der aus dem Griechischen stammende Begriff findet sich bereits im Aufsatz von Hawley 1968, der den Prozess der Homogenisierung durch gemeinsame Umweltbedingungen nachzeichnet, in der Populationsökologie von Hanan und Freeman 1977 sowie bei Meyer und Rowan 1977 (vgl. Becker-Ritterspach 2006).

kommunale Verbände, welche für die Doppik werben, können demnach normativen Einfluss auf die Entscheidung zur Reform haben.

DiMaggio und Powell differenzieren nicht hinsichtlich der Frage nach der Reichweite von Isomorphie, sondern sie gehen davon aus, dass sich diese sowohl auf die nach außen, als auch auf die nach innen gerichteten Aktivitäten einer Organisation bezieht.<sup>38</sup> Die fehlende Berücksichtigung von Grenzen der Isomorphie hat diesem Ansatz weitreichende Kritik eingebracht. Kritiker argumentieren, dass es bei der Übernahme von Innovationen aus der Umwelt in eine Organisation immer zu Modifikationen kommt. Beispielsweise ist auch eine unvollständige Imitation denkbar, die im Ergebnis nicht zu Isomorphie führt. Der Skandinavische Institutionalismus beispielsweise erteilt dem Isomorphiekonzept eine Absage und ersetzt den Begriff der Isomorphie durch den der ‚Translation‘ mit der Begründung, dass es beim Prozess der Übertragung stets zu Veränderungen kommt (Becker-Ritterspach 2006: 113). DiMaggio und Powell stellen zwar nur Hypothesen auf (Abschnitt 4.2) unter welchen Bedingungen Angleichungsprozesse zu Isomorphie führen, jedoch berücksichtigen sie die Kritik an einer allumfassenden Isomorphie nicht.

Trotz der Kritik an einer allumfassenden Angleichung von Organisationen wird in dieser Arbeit aus folgenden fünf Gründen am Isomorphiekonzept festgehalten: Erstens, Ziel der Arbeit ist die kritische Überprüfung (mittels eines empirischen Testes) des theoretischen Ansatzes und der dazugehörigen Hypothesen von DiMaggio und Powell. Im Ergebnis kann die Kritik am Isomorphiekonzept in dieser Arbeit bestätigt oder entkräftet werden.

Zweitens, anders als bei DiMaggio und Powell wird in der vorliegenden Untersuchung eine stärkere Berücksichtigung der individuellen Akteure (Mitglieder der Organisation) angestrebt, die damit Rückschlüsse auf die nach außen und nach innen gerichteten Aktivitäten einer Organisation ermöglichen. Folglich werden potentielle Unterschiede in der Reichweite von Isomorphie (insbesondere im Inneren einer Organisation) bedacht.

Darüber hinaus kommt das Problem der Reichweite von Isomorphie bei der hier untersuchten Innovation Doppik kaum zum Tragen, da es sich um ein technisches Verfahren handelt, bei dem den Mitarbeitern wenig Handlungs- und Entscheidungsspielraum bleibt. Die einheitlichen und detaillierten Vorgaben, wie die Doppik anzuwenden ist, liegen den Kommunen vor. Eine tatsächliche Handlungsabweichung der Mitarbeiter (Anwendung Doppik) im Inneren der Organisation von der nach außen gerichteten formalen Struktur (Installation Doppik) ist nur sehr eingeschränkt möglich. Im Detail kann die Anwendung zwar unterschiedlich sein, jedoch kann man in diesem Fall von Strukturähnlichkeit – wenn

---

<sup>38</sup> Im Vergleich dazu attestieren Meyer und Rowan der Isomorphie eine nur beschränkte Reichweite, die sich nur auf die formale Struktur von Organisationen bezieht, nicht jedoch auf die internen Aktivitäten der Mitglieder.

auch nicht Strukturgleichheit – sprechen und diese Abstufung lässt der Begriff der Isomorphie zu.

Viertens, entfällt damit das Problem der Entkopplung, welches nach außen die Anwendung der Doppik suggerieren würde, während im Inneren der Organisation weiterhin nach der Kameralistik verfahren wird. Lediglich in der Implementationsphase gab es in einigen Kommunen für einen kurzen Zeitraum einen solchen Parallelbetrieb beider Haushaltssysteme. Darüber hinaus wäre dieser aus personeller, finanzieller und organisatorischer Sicht jedoch weder sinnvoll noch praktikabel.

Letztlich handelt es sich bei der Doppik um ein neues Verfahren in der öffentlichen Verwaltung, welches aufgrund seiner ‚Jugend‘ noch nicht allumfassend institutionalisiert ist. Daher wird sie lediglich als ‚Innovation‘ nicht jedoch als ‚Institution‘ definiert (vgl. hierzu 2.3.2). Folglich wird nicht davon ausgegangen, dass allein die Übernahme dieser Buchführungssystematik auch eine selbstverständliche und unkritische Anwendung dieser durch die Mitarbeiter bedeutet. Aktuelle Implementations- und Evaluationsstudien belegen einen weitreichenden Unmut der Mitarbeiter innerhalb der Kommunen und in anderen davon betroffenen Organisationen (z.B. Statistische Landesämter) bei der Arbeit mit dem neuen Verfahren (vgl. z.B. Böhme/ Heindl 2014, Böhme et.al. 2013a/b).

### 2.3.2 Institution und Innovation – Definition und Abgrenzung

Bei der Entwicklung des Institutionenbegriffs sind zwei Theorierichtungen zu unterscheiden: Zum einen werden in der funktionalistischen Theorietradition (Vertreter dieser Richtung sind Herbert Spencer, Emile Durkheim, Talcott Parsons, Philip Selznick) Institutionen als Beitrag zu Gesellschaftsstrukturen und -prozessen verstanden. Zwischen Institutionen und Gesellschaft wird ein funktionaler Zusammenhang gesehen. Zum anderen legt die handlungstheoretische Theorietradition den Fokus auf den Prozess der Institutionalisierung, den sozialen Konstruktionsprozess von Institutionen. Beide Strömungen finden sich im Institutionenbegriff des Neoinstitutionalismus, indem sowohl von einem funktionalen Bezug zwischen Institutionen und Organisation als auch von einem prozesshaften Charakter von Institutionen ausgegangen wird (Senge 2006: 36–37).

Der Begriff der Institution ist einer der zentralsten Aspekte im Neoinstitutionalismus, doch über seine Bedeutung und Definition besteht in der neoinstitutionalistischen Literatur kein Konsens, er wird unterschiedlich gebraucht und auf eine Vielzahl verschiedener empirischer Phänomene angewendet (Senge 2006, Walgenbach 2006). DiMaggio und Powell geben zu Beginn des von ihnen herausgegebenen Sammelbandes von 1991 einen kleinen Überblick zur variierenden Definition des Institutionenbegriffs, je nachdem in welche wissenschafts-

theoretische Tradition diese einzuordnen ist. Sie weisen auf die Veränderung der Betrachtungsweise von Institutionen im Rahmen des Neoinstitutionalismus hin: *„In the former approaches, institutions are the products of human design, the outcome of purposive actions by instrumentally oriented individuals. But in the latter, while institutions are certainly the result of human activity, they are not necessarily the products of conscious design.“* (DiMaggio/ Powell 1991: 8).

Einige Autoren verwenden eher weite Definitionen von Institution wie zum Beispiel Hasse/ Krücken 2005, die von Phänomen mit langer Tradition (wie Kirche, Familie) oder etablierten Organisationen (wie Universitäten, Parteien) sprechen. Ähnlich allgemein bleibt Jepperson 1991. Seine zunächst aufgeführten Beispiele wie Ehe, Vertrag, Präsidentschaft, Handschütteln, Wahl oder Armee erscheinen auf den ersten Blick sehr unterschiedlich: *„Some can be referred to as organizations, others not. Some may seem more "cultural", others more "structural".“* (Jepperson 1991: 144-145) Und doch fasst er sie letztlich zusammen: *„All are variously "production systems" (Fararo and Skvoretz 1986), or "enabling structures", or social "programs", or performance scripts. Each of these metaphors connotes stable designs for chronically repeated activity sequences. Institution represents a social order or pattern that has attained a certain state or property, institutionalization denotes the process of such attainment.“* (Jepperson 1991: 145)

Eine sehr umfangreiche Definition liefert Scott (vgl. Scott 1995, 2001) mit seiner Unterscheidung von Institutionen nach deren Funktion (regulativ, normativ oder kognitiv). Die regulative Komponente bezieht sich auf formulierte Regeln und Gesetze, deren Nichtbefolgung Sanktionen nach sich ziehen kann. Normative Institutionen generieren Handlungen über Normen und Werte. Kognitive Institutionen sind als Skripte für Wahrnehmungen und Handlungen definiert, die routinierte, selbstverständliche und unhinterfragte Handlungen bewirken (vgl. Scott 1995). Ein Beispiel für einen engen Institutionenbegriff stellt die Definition von Mayntz und Scharpf 1995 dar, welche sie für ihren AZI verwenden: Sie definieren Institutionen als institutionelle Faktoren eines Handlungskontextes, der stimulierend, ermöglichend oder restringierend wirken kann. Im AZI stehen die politischen Institutionen als zentrale politische Einrichtungen und soziale Gebilde im Fokus (Mayntz/ Scharpf 1995: 42).

Zusammenfassend sind unter Institutionen aus neoinstitutionalistischer Perspektive folglich soziale Gebilde, sozial normierte Verhaltensmuster (wie Sitten und Gebräuche) und intentionale etablierte Ordnungsmuster (wie rechtliche Regelungen) zu verstehen, die sich über einen längeren Zeitraum im gesellschaftlichen Kontext etabliert haben. Diese Muster sozialer Interdependenzbewältigung können Verhaltensweisen/ Handlungen beschränken oder ermöglichen und entfalten ihre Wirkung insbesondere „hinter dem Rücken“ der Akteure (vgl. Hasse/ Krücken 2005, Mayntz/ Scharpf 1995, Schimank 2007a).



Eine Definition darüber, was DiMaggio und Powell konkret unter Institutionen verstehen, findet sich in ihrem Aufsatz von 1983 (sowie in der Neuauflage von 1991) nicht. In ihrem Artikel sind die Autoren besonders an der Veränderung einfacher technischer Verfahren („similar technical bases“) interessiert und sprechen daher von Innovationen im organisationalen Feld (DiMaggio/ Powell 1983: 149, vgl. auch Powell/ DiMaggio 1991). Aus diesem Grund wird für die Konzeptualisierung des Institutionenbegriffs in der vorliegenden Arbeit auf die Merkmale von Institutionen nach Senge 2006 zurückgegriffen, welche die Autorin nach einer umfangreichen Betrachtung der Entwicklung des Institutionenbegriffs und dessen vielfältiger Definitionen in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung zusammenfasst: Erstens, Institutionen, unterscheidbar nach ihrer Funktion, sind soziale Regeln für Handlungen, die „ein Spektrum von typischen Handlungsmöglichkeiten“ vorgeben, die maßgeblich für das Handeln sind (Senge 2006: 44). Zweitens, die Befolgung und Verbindlichkeit dieser Regeln hängt vom Grad ihrer Institutionalisierung ab. Je stärker eine Regel institutionalisiert ist – zum Beispiel wenn sie als selbstverständlich gilt und nicht mehr von den Akteuren hinterfragt wird oder wenn sie mit Zwangsmechanismen verknüpft ist – desto verbindlicher ist sie. Drittens, Institutionen sind von langer Dauer und über einen längeren Zeitraum hinweg stabil (dauerhaft) (Senge 2006: 44-45). Anknüpfend an diese Merkmale für Institutionen nach Senge 2006 wird in der vorliegenden Untersuchung die Kameralistik als Institution und die Doppik als Innovation definiert.

Die Institution Kameralistik, welche den eigenen Rechnungsstil der öffentlichen Gebietskörperschaften bezeichnet, erfüllt hauptsächlich die Funktionen der Kontrolle, Information und Veranlassung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die kameralistische Buchführung sollte die Verwalter der Betriebe der Landesherren „zu einer ordentlichen Rechnungslegung“ veranlassen (Schmalenbach 1910: 348). Das ursprüngliche Ziel der Kontrolle – sowohl des Fürsten gegenüber seinen Beamten als auch der Beamten gegenüber dem Fürsten über die Verwendung des Vermögens – hat bis heute nicht an Bedeutung verloren. Die Kontrollfunktion kommt heute jedoch statt einem Fürsten dem Parlament (oder dem Stadtrat/ Gemeinderat) zu. Maßgeblich bestimmt diese Form der Buchführung das HRW der öffentlichen Verwaltung. Bisher schrieb das Gesetz (BHO, LHOs, KVs, HGrG) die Anwendung der Kameralistik flächendeckend für öffentliche Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommunen) und Organisationen der mittelbaren Staatsverwaltung verbindlich vor. Details zum Verfahren (Struktur, Aufbau, Bewertung und Verrechnung) waren gesetzlich festgelegt, die Prüfung erfolgte durch die zuständigen Stellen (Rechnungshöfe, Kommunalaufsicht, Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschüsse der Parlamente) und Abweichungen oder Fehlverhalten wurden sanktioniert.

Mit der Durchsetzung der Geldwirtschaft im 16. Jahrhundert (zunächst in den Handelsstädten) entwickelten sich die Rechnungsverfahren, wobei sich die Kameralistik zur Rechnungslegung des Staates entwickelte und bis Mitte des 20. Jahrhunderts in dieser Form beibehalten wurde (Schauer 2007: 19). Die kameralistische Buchführung kann folglich auf eine über 500-jährige Tradition zurückblicken. Wysocki teilt die Geschichte der Kameralistik<sup>39</sup> in vier Stufen ein (Wysocki 1965: 13–16): Im Zeitraum von 1500 bis 1750 spricht er vom einfachen Kameralstil. Von 1750 bis 1810 teilt er die zweite Epoche ein, in der eine die Kameralistik ergänzende Sollverrechnung eingeführt wurde. Ab 1810 fand eine weitere Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches statt und seit ca. 1910 kam es zum Ausbau des kameralistischen Rechnungsstils hin zur Betriebskameralistik, welche insbesondere in öffentlichen Betrieben zur Anwendung kam.

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei der Doppik als staatliches HRW derzeit um eine Innovation. Die doppelte Buchführung ist im privatwirtschaftlichen Sektor ähnlich institutionalisiert wie die Kameralistik im Staatssektor. Die kaufmännische Buchführung entwickelte sich – ebenfalls mit der Geldwirtschaft im 16. Jahrhundert – parallel zur Kameralistik. Jedoch kam sie im privatwirtschaftlichen Sektor zur Anwendung und diente ursprünglich der „Niederschrift der Schuldenverhältnisse“ (Schmalenbach 1910: 347). Dieser Aspekt wurde beim Ausbau zur doppelten Buchführung beibehalten und die Buchführung wurde um die Zwecke des Nachweises der Rentabilität eines Betriebes (Gegenüberstellung von Aufwand und Leistung eines Geschäftes) und um die Ermittlung des Gewinns (Bilanztechnik) ergänzt (Schmalenbach 1910: 347–348). Die unhinterfragte und selbstverständliche Anwendung der kaufmännischen Buchführung (maßgeblich) in der Privatwirtschaft kann also (ebenso wie die Kameralistik im Staatssektor) auf eine lange Tradition zurückblicken (dauerhaft), sie wird im HGB für das Rechnungswesen von Unternehmen verbindlich vorgeschrieben und kontrolliert z.B. durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und die zuständigen Finanzämter (verbindlich).

Für die von der kaufmännischen Buchführung abgeleitete Doppik als staatliches HRW gelten diese institutionellen Merkmale jedoch noch nicht: Die Maßgeblichkeit dieses Rechnungswesens für die öffentliche Verwaltung wird vielerorts noch kritisiert und in Frage gestellt, die Verbindlichkeit besteht derzeit zwar für viele Kommunen und einige Bundesländer, jedoch nicht für alle Ebenen und Organisationen in der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung. Obwohl die Diskussion um die Ergänzung oder Ersetzung der Kameralistik durch eine

---

<sup>39</sup> Zur ausführlichen Betrachtung der Geschichte und Weiterentwicklung der Kameralistik sei auf Walb 1926 verwiesen, der die Geschichte der Kameralistik ebenfalls in vier Perioden („alter Kameralstil“, „neuer Kameralstil“, Weiterentwicklung der Kameralistik in Richtung Erfolgsrechnung, Weiterentwicklung der Kameralistik durch Erfolgsrechnung und Bilanz) einteilt und diese ausführlich behandelt (Walb 1926: 208–225).

eher betriebswirtschaftlich ausgerichtete Buchführung nicht neu ist (seit 150 Jahren werden hierzu immer wieder Vorschläge unterbreitet), ist eine aktive Reformdebatte erst seit Anfang der 1990er Jahre zu beobachten. Die Implementation ist noch nicht abgeschlossen und hat in vielen Organisationen noch gar nicht begonnen. Die Anwendung der Doppik ist folglich noch nicht von Stabilität und Dauerhaftigkeit gekennzeichnet. Aufgrund dessen wird die Doppik – als HRW für die öffentliche Verwaltung – im Folgenden als Innovation definiert, die in der öffentlichen Verwaltung aktuell einen Institutionalisierungsprozess durchläuft (während parallel dazu die Kameralistik de-institutionalisiert wird), was im Ergebnis zur Ersetzung der Institution Kameralistik führt (Re-Institutionalisierung).

### 2.3.3 Organisation – Definitionen und Analyseebenen

Aus neoinstitutionalistischer Perspektive finden wir formale Organisationen überall, da sich die moderne Gesellschaft zur Organisationsgesellschaft entwickelt hat und fast alle Gesellschaftsbereiche durchorganisiert sind (Schimank 2007b: 200). Dem Neoinstitutionalismus liegt – im Vergleich zum Funktionalismus oder zum Bürokratiemodell von Weber<sup>40</sup> – ein sehr umfassender Organisationsbegriff zugrunde, da er für das Verstehen von Organisationen die Bedeutung des gesellschaftlichen Umfeldes hervorhebt. Die organisationalen Merkmale (wie die formale Struktur, Hierarchie oder Form der Arbeitsteilung) erfüllen nicht primär vorab bestimmte Zwecke, sondern spiegeln die institutionalisierten Erwartungen der Umwelt wider, mit denen die Organisation konfrontiert wird. Um dem in der Umwelt generierten sozialen und politischen Druck gerecht zu werden und Konformität mit den gesellschaftlichen Erwartungen herzustellen – mit dem Ziel Legitimität zu erhalten und das Überleben der Organisation zu sichern – passen sich Organisationen folglich dem sie umgebenden sozialen und kulturellen Kontext an (vgl. Kieser/ Walgenbach 2003, Walgenbach 2008: 15–18).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Im Funktionalismus hat jede Organisation einen bestimmten Zweck zu erfüllen, der sich rational bestimmen lässt, und dient übergeordneten Zielen. Wenn diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind und der Zweck einer Organisation obsolet wird, löst sich die Organisation auf. Die Organisation wird damit als zielbewusste gestaltende Tätigkeit (Tätigkeit des Organisierens) verstanden. Eine ähnlich technisch-funktionalistische Interpretation von Organisationen findet sich im Bürokratiemodell Webers. Die Bürokratie gilt als legale Herrschaftsform und ist aufgrund bestimmter Eigenschaften anderen Herrschaftsformen rational überlegen (vgl. Eichhorn et al. 1991, Kieser 2002, König 2008, Walgenbach 2008).

<sup>41</sup> Beispielsweise fördert die Volkswagenstiftung auch geistes- und sozialwissenschaftliche Forschungsprojekte, was für das Unternehmen in der Produktion weder von Interesse noch effizient ist. Jedoch wird soziales Engagement von modernen großen Unternehmen gesellschaftlich erwartet. Des Weiteren führt die Übernahme von Verfahren aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung nicht zwangsläufig zu einer effizienteren Steuerung.

Eine sehr umfangreiche Definition von Organisationen findet sich in den Arbeiten von Scott (Scott 1981, 1995, 2001, 2008, 2014). Er definiert sie als rationales, natürliches und offenes System (u.a. in Scott 1981, 2003). Organisationen können als rational bezeichnet werden, weil ihnen die Verfolgung eines bestimmten Zieles zugrunde liegt und dies mit einem relativ hohen Formalisierungsgrad geschieht (Zielspezifität und Formalisierung). Zudem gelten Organisationen als natürliche Systeme, da ihre Mitglieder natürliche Fähigkeiten und Interessen einbringen und damit einen Beitrag zur Entwicklung informeller Strukturen leisten. Zusätzlich haben die Mitglieder ein gemeinsames Interesse am Fortbestehen des Systems und tragen informell zur dessen Erhaltung bei. Darüber hinaus handelt es sich bei Organisationen nicht um geschlossene Systeme, die losgelöst und abgeschottet von ihrer Umwelt existieren. Sie sind offen, da sie Menschen und Ressourcen benötigen, die von außen in die Organisation gelangen (Scott 1986: 43–47, weiterführend Scott 2003).

Ähnlich dem Organisationsbegriff von Scott ist die Definition von Organisation bei Kieser/ Kubicek (1977-1992) und später bei Kieser/ Walgenbach (2003-2010).<sup>42</sup> Sie definieren Organisation als ein soziales Gebilde, welches dauerhaft ein Ziel verfolgt und eine formale Struktur aufweist, mit der die Aktivitäten der Mitglieder auf die Verfolgung des Ziels ausgerichtet werden sollen (Kieser/ Kubicek 1977: 4). Die drei entscheidenden Definitionsmerkmale von Organisationen sind hier das Organisationsziel (1), die Mitglieder und deren Aktivitäten (2) sowie die formale Struktur einer Organisation (3). Diese präzise und gegenständliche Definition von Organisationen, deren drei Hauptelemente sich für die hier untersuchte Organisation ‚Kommunalverwaltung‘ klar herausarbeiten lassen, wird für die vorliegende Untersuchung verwendet. Da es sich bei den Gemeinde- und Stadtverwaltungen um Organisationen handelt, deren Aufgaben, Zusammensetzung, Formalstruktur, Funktionsweise und Reichweite durch entsprechende Gesetze und Verordnungen klar geregelt werden, bietet sich die Verwendung einer solchen konkreten Organisationsdefinition an.

---

Dennoch finden sich diese Vorstellungen – besonders mit der Verbreitung des NPM seit den 1980er Jahren – im gesellschaftlichen Umfeld.

<sup>42</sup> Erstmals definieren Kieser/ Kubicek 1977 in ihrem Werk „Organisation“, entscheidende Merkmale von Organisationen und deren Bedeutung. Die zweite (1983) und dritte Auflage (1992) dieses Buches sind ebenfalls in Zusammenarbeit von Kieser und Kubicek entstanden. Ab der vierten Auflage (2003) publizieren Kieser und Walgenbach dieses Werk. Für die vorliegende Untersuchung werden die Definitionen der 6. Auflage (2010) zugrunde gelegt. Die allgemeine Definition von Organisation ist dabei immer konstant geblieben, allerdings wurde die Ausformulierung der einzelnen Merkmale (Organisationsziel, Mitgliedschaft und formale Struktur) über die Jahre angepasst: Mit steigender Bedeutung des Neoinstitutionalismus in der Organisationsforschung, welcher ab 2003 als Strömung in die theoretischen Grundlagen aufgenommen wurde, verändern sich auch die Teildefinitionen. (Zur Veranschaulichung werden in den entsprechenden Fußnoten die ursprünglichen Zitate von 1977 aufgeführt.)

Ausgehend davon ist die Organisation ‚Kommunalverwaltung‘ wie folgt zu charakterisieren: Kommunen als selbstständige juristische Person mit eigener politischer Willensbildung und als eigene Verwaltungsebene im deutschen Verwaltungsaufbau umfassen sowohl alle kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreie Städte als auch Landkreise sowie Bezirke. (Davon abzugrenzen sind die Verwaltungsgemeinschaften<sup>43</sup>.) Verfassungsrechtlich zählen Kommunen als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts zur mittelbaren Landesverwaltung und unterliegen damit deren Kontroll- und Weisungsrecht. Zentrales Merkmal der Kommunen stellt das grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 GG) dar, aus dem sich eine Satzungshoheit (z.B. Erlass von Satzungen über Steuern, Gebühren oder Benutzung öffentlicher Einrichtungen), Finanzhoheit (z.B. neben der Finanzaufweisung durch Land und Bund auch die Erhebung eigener Steuern), Gebietshoheit, Entscheidungshoheit (z.B. Personalentscheidungen) sowie Organisationshoheit (z.B. Zuschnitt der Referate) ableiten lässt (vgl. Bogumil/ Holtkamp 2006, Bogumil/ Jann 2009, Büchner 2010, Kost/ Wehling 2003 und 2010, Püttner 1990).<sup>44</sup>

Das Organisationsziel (1) gilt als Hauptgrund für die Bildung von Organisationen. Wesentlicher Aspekt dabei ist die dauerhafte Verfolgung dieses Ziels anstelle einer kurzfristig angelegten Aktion. Dies schließt jedoch nicht aus, dass sich Ziele verändern können. Das Ziel oder der Zweck – beide Begriffe werden in der Definition synonym verwendet – stellen den gemeinsamen Bezugspunkt für alle Mitglieder der Organisation dar und die Organisationsstruktur dient als Mittel zur Erreichung des Organisationsziels. Die Zieldiskussion und -formulierung bedeuten einen u.U. konfliktträchtigen Prozess, bei dem individuelle Ziele der Mitglieder ebenso eine Rolle spielen wie die offiziellen und publizierten Ziele im Gegensatz zu den tatsächlich angestrebten Zielen: „Organisationsziele sind teilweise konfligierende Vorstellungen über die Zwecke der Organisation, über die daraus abzuleitenden Unterziele sowie über die strukturellen Regelungen zur Erreichung der Organisationsziele. Organisationsziele reflektieren die Vorstellungen, die eine Gruppe von Organisationsmitgliedern u.U. gegen die Vorstellungen anderer Organisationsmitglieder durchgesetzt hat. Welche Interessengruppen dabei welche Ziele durchsetzen können, hängt weitge-

---

<sup>43</sup> Verwaltungsgemeinschaften (VGs) stellen keinen selbstständigen Gemeindetyp dar, sondern dabei handelt es sich um Zusammenschlüsse benachbarter kreisangehöriger Gemeinden. Juristisch sind sie ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts, nicht jedoch Gebietskörperschaften, da die Mitgliedsgemeinden in ihrem Hoheitsgebiet selbstständig bleiben. Ähnlich den Zweckverbänden erfolgt ihre Gründung durch Gesetz und sie nehmen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr. Im Jahre 2010 waren z.B. in Bayern 987 der insgesamt 2031 kreisangehörigen Gemeinden in 313 VGs organisiert (vgl. Büchner 2010: 34–35).

<sup>44</sup> Zur Bedeutung und Diskussion der kommunalen Selbstverwaltung sei an dieser Stelle fortführend exemplarisch auf Bornholt/ Schieren 2010, Hendler 2007, Laux 1993, Naßmacher 2007, Roth/ Wollmann 1998 (Hg.), Wehling 1986 und Zielinski 1997 verwiesen.

hend von den gesellschaftlich vorbestimmten Machtpositionen der Gruppen, von den rechtlichen Vorschriften und der Verfassung der Organisation sowie von den wirtschaftlich und gesellschaftlich vorgegebenen Anforderungen an die Organisation ab.“ (Kieser/ Walgenbach 2010: 11)<sup>45</sup>

Offizielle Hauptziele der Organisation ‚Kommune‘ sind die Wahrnehmung und Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben (insbesondere der Daseinsvorsorge) sowie die Erhaltung kommunaler Selbstverwaltung. Diese Aufgaben werden im Detail durch die Landes- und Kommunalverfassungen festgelegt.<sup>46</sup> Herausgebildet haben sie sich jedoch schon im Mittelalter in der Blütezeit der städtischen Entwicklung. Unterziele der Kommune können eine positive wirtschaftliche Entwicklung oder eine umfangreiche Beteiligung der Bürger, welcher auf kommunaler Ebene aufgrund ihrer Nähe zum Bürger eine besondere Bedeutung zukommt, sein. Hinzu kommen die individuellen Ziele der Mitglieder, deren Zusammenarbeit zwar grundsätzlich auf das Hauptziel ausgerichtet sein sollte, die jedoch entscheidend von den persönlichen Motiven des Einzelnen mitgeprägt wird: Während ein Verwaltungsmitarbeiter eher an einem guten und sicheren Arbeitsplatz interessiert ist, kann der Bürgermeister oder Stadtratsabgeordnete eher an Ansehen und Macht im Hinblick auf die nächste Wahl interessiert sein.

Beim kommunalen Verwaltungspersonal, deren Mitgliedschaft sich per Arbeitsvertrag ergibt, den Stadt- und Gemeinderatsabgeordneten sowie dem Bürgermeister, deren Mitgliedschaft durch Wahl bestimmt wird, handelt es sich um die wesentlichen Mitglieder der Organisation (2). „Die Mitgliedschaft eines Individuums in einer Organisation basiert auf vertraglichen Beziehungen, die der Organisation bzw. ihren Vertretern das Recht zur weiteren Präzisierung von Anforderungen und Vorgaben einschließlich organisatorischer Regelungen für das

---

<sup>45</sup> Im Vergleich zu 2010, wo das Zustandekommen des Ziels und die Problematik der Macht von Organisationsmitgliedern und Gruppen stärker berücksichtigt wird, heißt es 1977: „Ein Organisationsziel ist die aus mehreren, teilweise miteinander konfligierenden Zielelementen bestehende Vorstellung über den für die Zukunft anzustrebenden Zustand der Organisation, die eine Gruppe von Organisationsmitgliedern für einen bestimmten Zeitraum u.U. gegen die Vorstellungen anderer Organisationsmitglieder durchgesetzt hat.“ (Kieser/ Kubiczek 1977: 7)

<sup>46</sup> Zu unterscheiden sind Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises. Der übertragene Wirkungskreis umfasst die sogenannten Auftragsangelegenheiten, bei denen die Kommune im Auftrag des Bundes und des Landes tätig wird (z.B. Melderecht, Bauaufsichtsrecht, Ordnungsrecht, Ausländerangelegenheiten). Hier unterliegen die Kommunen der Rechts- und Fachaufsicht. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erlauben eine vom staatlichen Eingriff weitgehend unabhängige Wahrnehmung in eigener Entscheidung mit eigenem Personal und mit eigenen Sach- und Finanzmitteln. Hier obliegt den Kommunen ein gewisser Ermessensspielraum im Rahmen der geltenden Gesetze und es greift lediglich die Rechtsaufsicht. Zu diesen Selbstverwaltungsaufgaben zählen zum einen die freiwillige Aufgaben (wie Grünanlagen, Theater, Bibliotheken, Sportstätten, Jugendeinrichtungen) und zum anderen die Pflichtaufgaben (wie Gemeindestraßen, Bebauungspläne, Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Wohngeld, Schulverwaltung). (Bogumil/Holtkamp 2006: 51–52, Kost/ Wehling 2003: 16–18)

Mitglied einräumen. Diese Anforderungen und Vorgaben beziehen sich nicht auf die gesamte Person des Individuums, sondern in erster Linie auf bestimmte Handlungen. Zu den vertraglichen und organisatorischen Regelungen kommen jedoch noch implizite, kulturell vermittelte Mitgliedschaftsbedingungen hinzu. Verstöße einer Seite gegen die expliziten und/oder impliziten Mitgliedschaftsbedingungen können die Aufkündigung der Mitgliedschaft zur Folge haben.“ (Kieser/ Walgenbach 2010: 15)<sup>47</sup>

Abschließend sei das Merkmal der formalen Struktur der Organisation (3) näher definiert: „Unter der formalen Struktur einer Organisation verstehen wir zunächst ein System von geltenden Regelungen zur Steuerung von Leistung und Verhalten der Organisationsmitglieder. Bei der Bestimmung dessen, was gilt, kommt der erkennbaren Absicht der mit Regelungskompetenzen ausgestatteten Instanzen und der Wahrnehmung derjenigen, für die die Regelungen gelten sollen, besondere Bedeutung zu. Mit Interpretationsunterschieden, Perspektivendifferenzen und Mehrdeutigkeiten bei der Erfassung der formalen Struktur ist jedoch immer zu rechnen. Wenn es um die Erfassung von Grundmustern organisatorischer Regelungen geht, spielen Interpretationsprozesse und Perspektivendifferenzen eine geringe Rolle. Diese nimmt aber in dem Maße zu, in dem man über die Darstellung von Grundmustern hinaus Fragen der Geltung, Anerkennung und Befolgung einzelner Regelungen behandeln will.“ (Kieser/ Walgenbach 2010: 21)<sup>48</sup>

Zu einem nicht unerheblichen Teil wird die formale Struktur von Kommunalverwaltung durch übergeordnetes Recht insbesondere durch Festlegungen im GG (wie die Bestands- und Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG, die Wahlgrundsätze, Realsteuergarantie, Einkommenssteuer-Beteiligungs-Garantie, etc.) und durch Ergänzungen in den Landesverfassungen (Aufgaben, Finanzausstattung, etc.) bestimmt. Hinzu kommen Gesetze, welche die Kommunen ebenfalls nicht selbst erlassen, ihre Mitglieder jedoch unmittelbar betreffen (wie Regelungen im Arbeitsrecht, Regelungen im TVöD, länderspezifische Beamtenbesoldung, etc.). Darüber hinaus spielen gerade die verschiedenen staatlichen

---

<sup>47</sup> Mit der Integration impliziter, kulturell vermittelter Aspekte in die neuere Definition findet eine Ergänzung um eine kognitive Dimension statt, die in der Formulierung von 1977 gänzlich fehlt: „Die Mitgliedschaft eines Individuums in einer Organisation bezieht sich nicht auf seine Person, sondern nur auf bestimmte Handlungen. Und zwar auf solche Handlungen, die in einem Bezug zu den Organisationszielen stehen und für die die Organisation verpflichtende Regeln aufstellt. Wenn diese Regeln von dem Handlungsträger grundsätzlich als legitim angesehen werden, so wird er zu einem Organisationsmitglied. Je größer dabei der Umfang der von den Regeln betroffenen Aktivitäten und je länger die Dauer der Verpflichtungen sind, um so stärker ist die Mitgliedschaft.“ (Kieser/ Kubicek 1977: 11)

<sup>48</sup> Im Vergleich dazu heißt es in der ersten Auflage von „Organisation“ 1977 lediglich: „Unter einer formalen Struktur verstehen wir die Menge von Regelungen für die Aktivitäten der Organisationsmitglieder, die auf am Organisationsziel orientierten Zweckmäßigkeitsüberlegungen beruhen und von der Kerngruppe durch einen offiziellen Akt oder durch Duldung autorisiert sind.“ (Kieser/ Kubicek 1977: 15)

Einwirkungsmöglichkeiten – im Rahmen der Kommunalaufsicht, der Landes- und Regionalplanung, der staatlichen Zuschussprogramme (die immer mit Auflagen für die Kommunen verbunden sind) sowie die Intensivierung staatlicher Gesetze und zunehmende Politikverflechtung von Staat und Gemeinden (Püttner 1990: 1171–1194) – im Hinblick auf Interpretationsprozesse und Perspektivendifferenzen bei der Geltung, Anerkennung und Befolgung der einzelnen Regelungen in den Kommunen eine wesentliche Rolle. Dagegen ist die Darstellung eines Grundmusters der formalen Struktur (wie ein Organigramm) für die Kommunen unproblematisch. Dieses unterscheidet sich zwar je nach Größe der Kommune, grundsätzlich ist die Konfiguration jedoch in den Kommunen sehr ähnlich und folgt dem von der KGSt veröffentlichten Gliederungsplan. Danach werden die kommunalen Aufgaben in acht entsprechenden Abteilungen (und deren Unterabteilungen) bearbeitet: Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Ordnungsverwaltung, Schul- und Kulturverwaltung, Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung, Bauverwaltung, Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie die Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr.

Bei der Analyse von Organisationen können verschiedene Perspektiven unterschieden werden. So charakterisiert beispielsweise Mayntz 1963 ausgehend vom Forschungsinteresse drei theoretische Perspektiven: (1) das Verhältnis von Organisation und Gesellschaft, (2) interne Prozesse und Funktionsweisen von Organisationen und (3) das Verhältnis von Organisation und Individuum. Die neoinstitutionalistische Organisationsforschung ist dem ersten Strang (1) zuzuordnen, innerhalb dessen die Betrachtung von Organisationen nach der Definition von Organisationen variiert (Mense-Petermann 2006: 62-70). So kann die Organisation zum einen als Bausatz institutioneller Elemente verstanden werden. Das bedeutet, dass die Formalstruktur von Organisationen sich aus institutionalisierten Elementen und Überzeugungen aus der gesellschaftlichen Umwelt ergibt, an die sich die Organisation anpasst um Legitimität zu erhalten, den Ressourcenzugang herzustellen und ihr Überleben zu sichern. Klassische Vertreter dieser Richtung sind Meyer/Rowan und DiMaggio/Powell. Zum anderen kann die Organisation als Reifikation der institutionellen Umwelt verstanden werden. Dabei wird die Organisation als kollektiver Akteur definiert, der das Produkt von in der Kultur institutionalisierter Vorstellungen ist und weltweiten Rationalisierungsprozessen ausgesetzt ist. Hier dominiert die makrosoziologische, gesellschaftstheoretische Sichtweise, da das Forschungsinteresse auf die gesellschaftlichen Veränderungen (die Entwicklung von Institutionen in der Umwelt) gerichtet ist. Zum dritten kann die Organisation selbst als Institution charakterisiert werden. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Arbeit von Zucker, die auf der Mikroebene anzusiedeln ist. In diesem Fall ist die formale Organisation nicht das Ergebnis von Aufnahme und Adoption externer institutioneller Vorgaben, sondern kann selbst als Institution ganze soziale Systeme



strukturieren. Die Organisation agiert als kollektiver Akteur in einem Prozess, in dessen Folge kulturelle Muster das Ergebnis von Akteurshandeln von und in Organisationen sind. Bei Meyer/ Rowan sowie DiMaggio/ Powell nehmen die Organisationsmitglieder lediglich eine passive Akteursrolle ein und sind letztlich das Produkt institutionalisierter Kulturvorstellungen.

In der vorliegenden Arbeit werden die Organisationen als Bausatz institutioneller Vorgaben verstanden, auf welche die gesellschaftlichen Erwartungen der Umwelt einwirken. Bei den Organisationen, welche die abhängige Variable der Untersuchung bilden, handelt es sich um die Kommunalverwaltungen der deutschen Flächenländer (im speziellen um das HRW, welches in den Verwaltungen zur Anwendung kommt). Diese Organisationsstruktur und deren Verbreitung im organisationalen Feld soll durch Rekurs auf die institutionelle Umwelt erklärt werden. Wie bei DiMaggio und Powell liegt damit der Forschungsfokus insbesondere auf der Mesoebene, da vor allem die Bedeutung des organisationalen Feldes im Anpassungsprozess von Organisationen von Interesse ist. Die (internationalen) gesellschaftlichen Entwicklungen (die Verbreitung des NPM und die Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen), die auf der Makroebene anzusiedeln sind und als veränderte Erwartungsstrukturen auf die Kommunalverwaltungen wirken, könnten selbst Gegenstand eines Forschungsprojektes sein. Sie werden hier jedoch als gegeben angenommen und lediglich deskriptiv hergeleitet (vgl. hierzu Kapitel 3).

Bei der für die vorliegende Arbeit gewählten Analyseebene<sup>49</sup> werden Aktionen und Eigenschaften (Entscheidungen für oder gegen Doppik) der Organisation ‚Kommunalverwaltung‘ zunächst als kollektive Einheit betrachtet. Das bedeutet, dass die Organisation als Gesamtkteur im Verhältnis der Organisation zu anderen Organisationen in ihrem Feld auftritt, wohlwissend, dass innerhalb der Organisation unterschiedliche Ansichten und Bewertungen kursieren können. Letztlich zählen jedoch die organisationalen Aktivitäten, die auch nach außen hin gezeigt und kommuniziert werden. Diese forschungspragmatische Herangehensweise bietet sich an, da es sich beim HRW um ein technisches Verfahren im Sinne DiMaggio und Powell handelt. Dennoch soll die Kommunalverwaltung – anders als sonst üblich bei der neoinstitutionalistischen Analyse von Organisationen – nicht als ‚black box‘ betrachtet werden. Insbesondere einzelne Akteure (Bürgermeister, Kämmerer, einzelner Stadtrat) können innerhalb der Organisation die Übernahme der Innovation entscheidend beeinflussen und das in Abhängigkeit zur Bedeutung des organisationalen Feldes. Beispielsweise können diese Organisationsmitglieder in Professionen eingebunden sein oder in Kontakt zu starken anderen Organisationen im Feld stehen und folglich den Willensprozess innerhalb der Kommunalverwaltung prägen. Die Berücksichti-

---

<sup>49</sup> Vgl. hierzu die Unterscheidung von drei Analyseebenen nach Definition der abhängigen Variable bei Scott 1986.

gung der individuellen Akteure (Mikroebene) stellt eine Ergänzung zum Ansatz von DiMaggio und Powell dar.

#### 2.3.4 Bedeutung der Umwelt und Begriff des organisationalen Feldes

Der Umwelt kommt in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung eine entscheidende Bedeutung zu. Sie befindet sich nicht nur außerhalb der Organisationen und wirkt mit ihren institutionalisierten Erwartungen und Wertvorstellungen auf Organisationen, sondern sie befindet sich auch in den Köpfen der Organisationsmitglieder. Die Umwelt oder sogenannte Umweltfaktoren werden zur Erklärung von Organisationsstrukturen und deren Veränderung im zeitlichen Verlauf herangezogen. Dabei ist die Umwelt „ein Sammelbegriff für alles, was außerhalb einer Organisation angesiedelt ist [...]“ (Hasse 2006: 150).

Zur Spezifizierung der Umwelt von Organisationen dient das Konzept des organisationalen Feldes (wie bei DiMaggio/Powell 1983 oder Scott 1994<sup>50</sup>) oder das Konzept des gesellschaftlichen Sektors<sup>51</sup> (Scott/ Meyer 1991), welches in den neoinstitutionalistischen Arbeiten in unterschiedlichem Ausmaß definiert und erörtert wird.<sup>52</sup> Dabei wird das Feld/ der Sektor sowohl als Explanandum und damit als zentrale Analyseeinheit im Neoinstitutionalismus als auch als Explanans zur Abgrenzung und Definition der organisationalen Umwelt verwendet. Das organisationale Umfeld als erklärende oder zu erklärende Analyseebene für das Verständnis vom Verhalten von Organisationen nimmt in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung eine zentrale Stellung ein (Becker-Rittersbach 2006: 118, 131).

Das organisationale Feld bei DiMaggio/ Powell beinhaltet Organisationen als die relevanten Akteure im Feld und umfasst die gemeinsame Umwelt einer bestimmten Gruppe von Organisationen und allen relevanten Akteuren, welche in

---

<sup>50</sup> Auch bei Scott 1994 findet sich der Begriff des organisationalen Feldes. Sein Beitrag beleuchtet unterschiedliche Facetten des Feldbegriffs im Neoinstitutionalismus. Sein Begriff weist eine gewisse Nähe zu DiMaggio und Powell auf und stellt eine Weiterentwicklung des Beitrags von Scott/ Meyer 1991 dar durch die Berücksichtigung einer kulturell-kognitiven Komponente für die Konstitution eines Feldes (Scott 1994).

<sup>51</sup> Scott und Meyer 1991 verwenden den Begriff des gesellschaftlichen Sektors als interorganisationales System und zentrale Untersuchungseinheit. Im Gegensatz zum Feldbegriff von DiMaggio und Powell betrachten sie gesellschaftliche Sektoren sehr ausführlich und unterscheiden sie hinsichtlich ihrer Dimensionen, bestimmter Merkmale, Anzahl, Vielfalt, Struktur sowie Funktionsweise. Am Beispiel des Immobiliensektors arbeiten sie Unterschiede zwischen Sektoren heraus. Auch bei Scott und Meyer stellen die Organisationen Akteure im Sektor dar und die gesellschaftliche Umwelt beeinflusst entscheidend die Organisationsstrukturen und -gestalt. Jedoch gehen die Autoren von einer sehr weiten geographischen Ausdehnung aus, danach sind sowohl lokale, nationale als auch internationale Ausdehnungen möglich (Scott/ Meyer 1991).

<sup>52</sup> Einen Überblick über die unterschiedlichen Feld- und Sektorenbegriffe im Neoinstitutionalismus gibt der Beitrag von Becker-Rittersbach 2006.

irgendeiner Form die Struktur, das Verhalten und das Überleben der betrachteten Organisation beeinflussen. Hierzu zählen Zulieferer, Ressourcen, Konsumenten/ Kunden, Regulierungsbehörden sowie andere Organisationen mit ähnlichem Service und darüber hinaus auch Akteure, die nicht in direktem Kontakt zueinander stehen. Dies bedeutet hinsichtlich des empirisch verfolgten Interesses für die Definition des organisationalen Feldes, dass der Fokus auf der Organisation ‚Kommunalverwaltung‘ (kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden) liegt. Diese Organisationen sind von einer Reihe anderer Organisationen im Feld umgeben. Hierzu zählen zum einen die anderen ähnlichen Organisationen im Feld wie andere Kommunalverwaltungen, insbesondere von Bedeutung sind hier die Nachbargemeinden, die nächstgrößere Stadt, der Landkreis oder der Bezirk (insg. 107 kreisfreie Städte, 295 Landkreise, 11.255 Gemeinden). Zudem gehören auch andere unähnliche Organisationen zum Feld wie die KGSt, kommunale Beratungsunternehmen oder kommunale Spitzenverbände als Zusammenschlüsse der jeweiligen kommunalen Ebene (Städtetag, Gemeindetag, Landkreistag, Bezirkstag). Unähnlichen Organisationen wie dem Land oder dem Bund gegenüber liegt eine Ressourcenabhängigkeit der Kommunen vor (Finanzausgleich) und einige Behörden im Feld sind mit Kontrollbefugnissen gegenüber den Kommunen ausgestattet (Landkreis, Bezirk, Landesregierung (insbesondere die Landesministerien für Inneres und Finanzen). Darüber hinaus zählen die Bürger (kommunalen Einwohner) als Konsumenten oder Kunden zum organisationalen Feld.

Die Grenzziehung organisationaler Felder erfolgt in der vorliegenden Arbeit anhand der Landesgrenzen der deutschen Flächenländer, was nicht ausschließt, dass bundesweit agierende Organisationen als Akteure im Feld auftreten (Bund, KGSt, große Beratungsunternehmen). Die Landesgrenzen zur Begrenzung des organisationalen Feldes bieten sich an, da die Kommunen zum einen verfassungsrechtlich Teil der Länder sind und zum anderen die Kommunalpolitik ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen werden von den Länderregierungen in den Kommunalverfassungen geregelt und können zwischen den Bundesländern variieren (z.B. hinsichtlich der politischen Verfassung der Gemeinde und Städte, Aufgabenzuschnitt, Kontrolle, Finanzausstattung und Finanzverfahren). Der Landesebene obliegt die Aufsicht und Kontrolle, die sie an zuständige Behörden (Landratsamt, Regierungspräsidium/Bezirksregierung, Innenministerium) delegiert. Der Bund regelt hingegen nur allgemeine Prinzipien für die Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28 GG).

DiMaggio und Powell gehen davon aus, dass die Strukturierung eines Feldes, in dem starke Kräfte wie Wettbewerb, staatlicher Einfluss oder Professionen wirken, dazu führt, dass die Organisationen innerhalb dieses Feldes einander ähnlicher werden. Auch das hier skizzierte organisationale Feld ist institutionell de-

finiert und hat sich über einen längeren Zeitraum hinweg strukturiert und etabliert. An dieser Stelle sei kurz auf die lange Geschichte der Kommunen hingewiesen, die bereits seit dem Mittelalter als genossenschaftlich geprägte Gebietskörperschaften öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen (Bogumil/ Holtkamp 2006: 15). Nach der städtischen Blütezeit, die bis Mitte des 17. Jahrhunderts andauerte, sind für die bis dato wirkende Strukturierung dieses Feldes besonders die Entwicklungen im 19. Jahrhundert von Interesse.<sup>53</sup> Die Ausformulierung des preußisch-deutschen Selbstverwaltungskonzeptes durch Freiherr vom Stein und die daraus abgeleiteten Reformen im Rahmen der Preußischen Städteordnung von 1808<sup>54</sup> beinhalten bis heute gültige und diskutierte Grundprinzipien wie die Autonomie von Stadtgemeinden, die Begrenzung staatlichen Einflusses sowie die Trennung exekutiver und legislativer Organe (gewählte Stadtverordnetenversammlung mit ehrenamtlichen Abgeordneten und Magistrat als Leitungsgremium der Verwaltung vs. fachgeschultes hauptamtliches Kommunalpersonal). Trotz nicht unerheblicher Unterschiede<sup>55</sup> sind diese Prinzipien für unser Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung bis heute von Bedeutung (vgl. Bogumil/ Holtkamp 2006: 15–23, Saldern 1998: 23–28).<sup>56</sup> In der vorliegenden Untersuchung wird die Etablierung des organisationalen Feldes anhand der vier Aspekte zur zunehmenden Strukturierung nach DiMaggio/ Powell 1983 kurz nachgezeichnet: (1) Zum einen müssen Interaktionen zwischen den Organisationen im Feld bestehen und zunehmen. Im kommunalen organisationalen Feld liegen vielfältige, über einen langen Zeitraum gewachsene, sowohl freiwillige informelle, freiwillige formalisierte als auch ver-

<sup>53</sup> Von besonderer Bedeutung seit dieser Zeit – im Vergleich zum Mittelalter – ist die Existenz einer den Kommunen übergeordneten (Zentral-)gewalt auf deren Bedeutung in Abschnitt 4.1 noch näher eingegangen wird.

<sup>54</sup> Die auch als Stein-Hardenbergsche Reformen bezeichneten Neuerungen beinhalteten zudem die Bauernbefreiung, die Abschaffung des Zunftzwangs und Einführung der Gewerbefreiheit sowie die Schaffung der fünf klassischen Ministerien. Die Reform von 1808 wurde mehrfach revidiert u.a. 1831 und 1853, dabei wurden einzelne Punkte wieder eingeschränkt und der staatliche Eingriff auf die Kommunen wieder ausgeweitet (Saldern 1998: 23–24). Die grundsätzliche Idee des Freiherr vom Stein richtet sich gegen den Zentralismus und für eine ‚freie Gemeinde‘, in der der Teilnahme des Bürgers am öffentlichen Leben und damit Weckung des Gemeinssinns eine entscheidende Bedeutung zukommt (vgl. Saldern 1998, Unruh 2007). Ziel Steins war ein Staatsbürger, „der sich durch Dienstleistungen für das Gemeinwesen politische Rechte in und an ihm erwerben konnte und der deshalb einer dezentralisierten Organisation bedurfte, damit sich die Tätigkeit in mehreren Instanzen, doch ohne Preisgabe der Einheit des Ganzen vollziehen konnte.“ (Unruh 2007: 62–63)

<sup>55</sup> Unterschiede bestehen im Vergleich zu 1808 beispielsweise in der Gestaltung des Wahlrechtes oder im Verhältnis der Städte und Landgemeinden. Damals existierten weder eine einheitliche flächendeckende Kommunalverfassung noch ein einheitlicher kommunaler Verfassungstyp für alle Kommunen (vgl. fortführend Bogumil/ Holtkamp 2006).

<sup>56</sup> Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung (und damit zur zunehmenden Strukturierung im Feld) vgl. exemplarisch Bogumil 2001: 45–60, Bogumil/ Holtkamp 2006: 14–49, von Saldern 1998: 23–36, Beiträge zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung (§ 4 - § 8) in Mann/ Püttner 2007 (Hg.): 57–144, Zielinski 1997.

pflichtende Interaktionsformen vor. Zu den freiwilligen informellen Interaktionsformen zählt der telefonische Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden. Die Gründung und Organisation in kommunalen Spitzenverbänden, interkommunale Zusammenarbeit in verschiedenen Themenfeldern (wie z.B. Wirtschaft, Tourismus, Landschaftspflege), Beratungs- und Informationsgremien von Kommunen zu gemeinsamen Projekten/ Problemen/ Strategien und die Gründung von Zweckverbänden fallen unter die freiwillig formalisierten Interaktionsformen. Als verpflichtend und somit formalisiert sind die Berichtspflichten gegenüber Kontrollinstanzen anzusehen. Darüber hinaus besteht zwischen den Kommunen Konkurrenz um Ressourcen wie Einwohner (interkommunale Migration), Unternehmensansiedlungen oder Fördergelder (vom Land, Bund oder der EU) sowie um weiche Faktoren wie Ansehen, Attraktivität, Lebensqualität und Einfluss, die sich wiederum auf die Ressourcen auswirken.

(2) Des Weiteren müssen sich im Feld Herrschaftsstrukturen und Koalitionsmuster von Organisationen entwickelt haben. Die Herrschaftsstrukturen im kommunalen organisationalen Feld sind durch die Verfassung des politischen System (mit all seinen dazugehörigen Rechtsdokumenten) und der Stellung der Kommunen darin institutionalisiert. Die Kommunen, ausgestattet mit der im Grundgesetz niedergeschriebenen Selbstverwaltungsgarantie, befinden sich zur Landkreis-, Bezirks, Landes- und Bundesebene in einem gesetzlich geregelten Unter- und Überordnungsverhältnis (Kontrolle, Aufsicht, Abhängigkeiten). Koalitionsmuster wie beispielsweise die Institutionalisierung einer gemeinsamen Interessenvertretung durch die kommunalen Spitzenverbände, welche im Gesetzgebungsprozess der Länder und des Bundes berücksichtigt werden, sind etabliert. Andere denkbare Koalitionen, die sich z.B. in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage entwickeln können, sind Koalitionen finanzschwacher bzw. finanzstarker Gemeinden oder großer bzw. kleiner Gemeinden sowie Koalitionen städtischer bzw. ländlicher Gemeinden.

(3) Zum anderen sprechen DiMaggio und Powell die Bedeutung des Informationsaustausches und der Informationsverarbeitung an. Auch dieser Aspekt trifft auf das kommunale organisationale Feld zu und dieser hat sich insbesondere in Abhängigkeit von der Fülle kommunaler Aufgaben entwickelt. Mit der Zunahme an kommunalen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) und der erhöhten Regeldichte einzelner Tätigkeitsfelder (Umweltschutzregelungen, Arbeitsrecht, Baurecht) ist der Aufwand für Informationsbeschaffung und -verarbeitung sogar umfangreicher geworden. Der Informationsfluss erfolgt über verschiedene Kanäle: formeller Art sind beispielsweise Gremiensitzungen, Bekanntmachungen, Verordnungen oder Publikationen, informeller Art sind eher der persönliche Austausch zwischen Kämmerern oder Bürgermeistern am Ran-

de von Veranstaltungen sowie Telefonate zwischen Mitarbeitern verschiedener Kommunen.

(4) Abschließend gilt die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins in den Organisationen, dass sie einem gemeinsamen Feld angehören, als Merkmal, welches für eine zunehmende Strukturierung im Feld spricht. Ein solches Bewusstsein ist für die lokale Ebene gegeben. Die Kommunen betonen ihre besondere Rolle im Staatsaufbau und bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben sowie die besondere Nähe zum Bürger (Mitwirkungsrechte für die Bürger sind auf kommunaler Ebene am weitesten ausgebaut). Dabei kritisieren die Kommunen ihre zunehmende Abhängigkeit von Land und Bund sowie die mangelhafte finanzielle Ausstattung. Sie fordern seit je her die Stärkung ihrer Rechte und Wahrung des Selbstverwaltungsprinzips. Folglich solidarisieren sich Kommunen mit anderen und bilden Interessenvertretungen oder Verbände.

## 2.4 Zwischenfazit: Das theoretische Argument

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass organisationaler Wandel aus neoinstitutionalistischer Perspektive und speziell bei DiMaggio und Powell als Prozess der Homogenisierung von Organisationen innerhalb eines Feldes verstanden wird, bei dem sich die Organisationsstrukturen an die sie umgebenden institutionalisierten Erwartungen ihrer Umwelt anpassen. Diese Anpassung der formalen Organisationsstruktur erfolgt nicht aus Effizienzgründen (kein rationaler Selektionsprozess), sondern um Legitimität zu erhalten. Dieser Prozess (Isomorphismus) führt letztlich zu Isomorphie der Organisationen im Feld.

Auf die Forschungsfrage, wie sich die Diffusion der Innovation ‚Doppik‘ in den deutschen Kommunalverwaltungen erklären lässt, ist aus neoinstitutionalistischer Perspektive zu antworten, dass es sich dabei um einen Angleichungsprozess handelt, der auf die drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck zurückführen ist, welche im organisationalen Feld wirken: (1) Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, weil sie per Gesetz dazu verpflichtet und abhängig sind von anderen Organisationen im Feld (Zwang). (2) Die Kommunen sind unsicher in Bezug auf die Innovation Doppik. Deshalb reformieren sie ihr HRW, weil andere Organisationen im Feld (Nachbarkommune, Landkreis) diese Innovation auch übernommen haben (Imitation durch Unsicherheit). (3) Die Kommunen stellen auf die Doppik um, weil interne oder externe Akteure mit einem bestimmten professionellen Hintergrund normativen Druck ausüben. Die drei Mechanismen können sowohl einzeln als auch zusammen wirken.

Aus der Definition und Abgrenzung des organisationalen Feldes sowie die Annahme einer zunehmenden und tiefgehenden Strukturierung dieses Feldes

folgt, dass nach dem Ansatz von DiMaggio und Powell innerhalb dieses Feldes eine weitreichende Homogenisierung der kommunalen Organisationen zu beobachten sein muss.

### 3. Institutioneller Kontext

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die Reformentwicklungen und deren Rahmenbedingungen, die insbesondere auf der Makroebene anzusiedeln sind. Ihnen kommt in der vorliegenden Untersuchung eine besondere Bedeutung zu, da sie den institutionellen Kontext bilden, in welchen die Reform des kommunalen HRW in Deutschland eingebettet ist. Zunächst wird unter Abschnitt 3.1 die Reform des öffentlichen HRW als Element der entscheidenden Reformleitbilder NPM und NSM betrachtet, durch die die Reform in einer Vielzahl an Staaten, insbesondere auch in Deutschland, verbreitet wurde. Diese Reformströmungen (in erster Linie die des NPM) beschreiben den in Kapitel 2, Abschnitt 2.3.1 definierten und erörterten institutionellen Wandel (die Ausbreitung von typischen im betriebswirtschaftlichen Sektor institutionalisierten Vorstellungen wie Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität oder die Forderung nach mehr Effizienz und rationalem Handeln im staatlichen Sektor). Dieser wird als gegeben angenommen und ist nicht selbst Gegenstand der Untersuchung. Anschließend wird der komplexe Untersuchungsgegenstand – die Reform des HRW – mit ihren zentralen Begriffen Kameralistik, erweiterte Kameralistik und Doppik näher vorgestellt (3.2). Dabei werden mit der Aufzählung der Mängel der Kameralistik deren De-Institutionalisierung und mit der Vorstellung der Doppik als ‚Lösung‘ deren Institutionalisierung verdeutlicht. Im Ergebnis führen diese Entwicklungen zur Re-Institutionalisierung der Kameralistik durch die Doppik, welche sowohl mit der Betrachtung der internationalen Verbreitung der Reform (3.3) als auch mit der Analyse der Entwicklung und der Reichweite der Reform in Deutschland auf den drei Verwaltungsebenen Bund, Länder und Kommunen (3.4) illustriert wird. Der abschließende Teil des Kapitels (3.5) verweist schließlich auf die überaus umfangreiche Literatur zu dieser Thematik, welche die Aktualität, Brisanz und Relevanz für die Verwaltungsforschung verdeutlicht.



### **3.1 Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens als Element des New Public Managements und des Neuen Steuerungsmodells**

Als Hintergründe für die Entwicklung des NPM und des NSM in Deutschland werden verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen vor allem der 1980er Jahre, wie z.B. ökonomischer Druck, Legitimitätsprobleme des Staates, Globalisierung oder auch ein Wertewandel in Richtung Post-Materialismus, angeführt (vgl. u.a. Bouckaert 2004, Buschor 2000, Schröter 2011). Als Auslöser für die Forderung nach Reformen und Modernisierung im öffentlichen Sektor gilt vor allem die prekäre finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte (vgl. z.B. Bogumil 2003). Besonders die globale ökonomische Krise dieser Dekade führte zu Finanzierungsengpässen und setzte expansiven wohlfahrtsstaatlichen Politikvorstellungen Grenzen. Die Ressourcenverknappung erhöhte den Druck auf die Effizienz und Effektivität öffentlichen Handelns. Daraus wurde auch der Legitimitätsverlust hergeleitet. Danach vermutete man einen kausalen Zusammenhang zwischen der Qualität öffentlicher Leistungen, die als ungenügend (uneffektiv und ineffizient) charakterisiert wurden, und der Kundenzufriedenheit oder dem Bürgervertrauen in den Staat (vgl. Bouckaert 2004). Durch den technischen Fortschritt kamen darüber hinaus neue Informations- und Kommunikationstechnologien auf den Markt, die eine kostengünstige Datenverarbeitung erlaubten und den Einsatz neuer Software-Lösungen im öffentlichen Bereich möglich machten (z.B. eGovernment, Software für die Anwendung von Doppik in der öffentlichen Verwaltung) (vgl. Streitferdt 2000). Zudem gewann die Diskussion über die Verknüpfung der Betriebswirtschaftslehre mit der öffentlichen Verwaltung seit Anfang der 1980er Jahre an Bedeutung. Während man sich im Rahmen der BWL zunehmend auch mit dem öffentlichen Sektor beschäftigte, war umgekehrt eine Orientierung des öffentlichen Sektors an verschiedenen BWL-Instrumenten zu verzeichnen (vgl. Budäus 1981). Hintergrund für diese Interessensverschiebungen bildete natürlich auch die Forderung nach mehr Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor unter Einwirkung der Ressourcenverknappung. Insbesondere der Verweis auf die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften, auf den technischen Fortschritt und auf die Forderung nach mehr Effizienz und Effektivität wurden zur Begründung der Reform des öffentlichen HRWs herangezogen. Bouckaert identifiziert drei Hauptanliegen der verschiedenen Reformkonzepte, die sowohl dem NPM als auch dem NSM zugrunde liegen: Erstens die Reallokation von Ressourcen, zweitens die Verbesserung der öffentlichen Leistungsfähigkeit (Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit) und drittens die Stärkung von Verantwortlichkeit beim öffentlichen Handeln (vgl. Bouckaert 2004: 23).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wurden verschiedene Reformkonzepte diskutiert, die nun unter dem Begriff des New Public Management zusammengefasst werden. Grundsätzlich kann unter NPM eine „Leitvorstellung für den [...] Um- und Neubau des öffentlichen Sektors“ (Schröter 2011: 79) verstanden werden. Dabei handelt es sich nicht um ein „theoretisch abgesichertes und einheitliches Referenzmodell für Verwaltungsmodernisierung“, sondern lediglich um eine „weitgehend einheitliche Agenda von Reformthemen“ (Buchholtz 2000: 390). Dieser Sammelbegriff für eine Vielzahl an Reformansätzen ist im anglo-amerikanischen Raum entstanden und basiert auf der Annahme, dass staatliches Handeln aufgrund aktueller gesellschaftlicher und globaler Veränderungen an seine Grenzen stößt und im Vergleich zur Privatwirtschaft ineffizient ist (vgl. Buschor 2000). Daher sind die primären Ziele des NPM und seiner verschiedenen Reformansätze, die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, bessere Leistungen zu erbringen und die gesunkene Legitimität des Staates wieder zu steigern (vgl. Buchholtz 2000, Bouckaert 2004, Pollitt/Bouckaert 2000, Schröter 2011). Im Kern fordert die Agenda des NPM mit Blick auf diese Ziele, das Aufgabenspektrum des Staates zu begrenzen, privatwirtschaftliche Managementmethoden im öffentlichen Sektor anzuwenden, die Verwaltung über Ergebnisvorgaben zu steuern und anhand von Leistungsindikatoren zu überprüfen, die Verwaltungsstrukturen zu dezentralisieren sowie mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor anzuregen (vgl. Schröter 2011). Insbesondere die Übertragung einer Reihe von Techniken, Ideen oder Instrumente, die ursprünglich aus dem privatwirtschaftlichen Sektor stammen und zur Rationalisierung von Entscheidungen beitragen sollen, auf die Staatsverwaltung wird im Rahmen des NPM diskutiert. Hierzu zählen u.a. Kostenrechnungssysteme, Budgetrechnungssysteme, Kostenwirksamkeitsanalysen und die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) sowie z.B. das Planning- Programming- Budgeting-System (PPBS) (vgl. Bea 1987, Eichhorn 1997c).

Die verschiedenen Reformkonzepte und Instrumente des NPM können in zwei Dimensionen eingeteilt werden (vgl. Hood 1991, Banner 1993, Buchholtz 2000, Schröter 2011): Die erste Dimension beinhaltet Konzepte und Maßnahmen, die sich auf die verwaltungsexterne Modernisierung beziehen und zum einen den Rückbau des Staates – insbesondere die Begrenzung staatlicher Verwaltung auf die Kernaufgaben – postulieren. In diesem Zusammenhang werden z.B. seit Ende der 1980er Jahre eine Vielzahl an Privatisierungen ursprünglich staatlicher Aufgabenbereiche (Bahn, Post, Telekom) durchgeführt. Zum anderen ist die Stärkung des Wettbewerbs zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor wesentliches Element des NPM. Auch die Verbesserung der Kunden- und Serviceorientierung (zum Beispiel durch Bürgerumfragen und -sprechstunden, städtische Servicepoints, Informationshotlines oder eGovernment) zählt zu den nach außen orientierten Elementen. Zudem soll der Bürger nicht nur als Kunde

sondern auch als aktiver Gestalter mehr miteinbezogen werden, indem er stärker an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt wird. Hierzu gehören Maßnahmen wie die Stärkung der direkten Demokratie (z.B. Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern, Erleichterung von Bürgerentscheiden) und die Einführung neuer Beteiligungsformen (Bürgerhaushalte, Diskussionsforen). Diese letztgenannten Aspekte beziehen sich besonders auf das Verhältnis des öffentlichen Sektors zum Bürger und zielen darauf ab, das Vertrauen des Bürgers in den Staat zu steigern und die Legitimation zu sichern.

Die zweite Dimension bezieht sich auf die verwaltungsinterne Modernisierung des öffentlichen Sektors [binnenstrukturelle (Mikro-) Dimension] und beinhaltet Vorschläge für die Reform von Organisationsformen, Personalkonzepten, Steuerungsinstrumenten oder auch Softwarelösungen. Dazu zählen beispielsweise die Dezentralisierung von Struktur und Führung, die Delegation von Kompetenzen und Verantwortungen an niedrigere Hierarchieebenen sowie die Installation einer Konzernstruktur in öffentlichen Organisationen. Darüber hinaus werden die Reform des Haushaltswesens in Anlehnung an die Privatwirtschaft sowie Verfahren zur Kostenrechnung und Leistungsmessung empfohlen (z.B. KNA), um die Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung im öffentlichen Sektor zu steigern. Das Setzen von Leistungsanreizen für das Personal im öffentlichen Sektor sollte beispielsweise dessen Motivation und Eigeninitiative stärken (vgl. Eichhorn 1997b).

Die NPM-Reformen verbreiteten sich seit 1980 in den OECD- Staaten und wurden dabei in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich implementiert (vgl. hierzu insbesondere Pollitt/ Bouckaert 2000, 2005 und 2011 sowie Wollmann 2008). Als Vorläufer einer internationalen Veränderungswelle gilt die Entwicklung des NPM in Großbritannien, deren Beginn mit dem Amtsantritt der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher 1979 gleichgesetzt wird (vgl. Schröter 2011 und Wollmann 2004, Eichhorn 1997d). Das NPM wurde stets weiterentwickelt und oftmals nur in Teilen – angepasst an die nationalen Gegebenheiten - umgesetzt, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass es kein einheitliches und in sich geschlossenes Reformkonzept gibt. Während seine Adaption in Deutschland für die Kommunalebene unter dem Begriff des ‚Neuen Steuerungsmodells‘, bekannt wurde, trägt die Modernisierungsbewegung auf der Bundesebene den Titel ‚Schlanker Staat‘. In der Schweiz wurden Reformen unter dem Projekt ‚Wirkungsorientierte Verwaltung‘ zusammengefasst, in Österreich hingegen existiert kein eigener Begriff (vgl. Buschor 2000).

Die Weiterentwicklungen des NPMs werden heute oft unter dem Begriff des ‚Post New Public Managements‘ zusammengefasst. Wie sein Vorgänger aus den 1980er Jahren handelt es sich auch hier um einen „Sammelbegriff für unterschiedliche verwaltungspolitische Leitbilder und Reformansätze“, deren Ziel die Korrektur negativer Folgen des NPM ist (Wegrich 2011: 90). Dabei werden die

Rücknahme oder die Abschwächung von NPM-Reformen diskutiert und praktiziert. Diese neue Generation von Reformen wird international eher unter den Begriffen ‚joined-up-government‘ (vgl. hierzu u.a. den von Bogdanor 2005 herausgegebenen Sammelband) und später ‚whole-of-government‘ diskutiert, wobei Untersuchungen hierzu vor allem die negativen Effekte des NPM in den angelsächsischen Staaten zum Gegenstand haben (vgl. Christensen/ Laegreid 2007: 1059, zur historischen Entwicklung dieser Weiterentwicklungen des NPM sei insbesondere auf den Beitrag von Hood 2005 verwiesen). Dieser Reformdiskurs hat sich jedoch in Deutschland nicht durchgesetzt. Hauptursache hierfür dürfte die Tatsache sein, dass sich bereits das NPM in Deutschland – im Vergleich zu den angelsächsischen Staaten – verwaltungspolitisch nicht verbreitet hat (vgl. Wegrich 2011).<sup>57</sup>

Das NPM beeinflusste auch die verwaltungspolitische Entwicklung in Deutschland, wurde hierzulande jedoch „nur zögerlich rezipiert und auf die eigenen Bedingungen hin adaptiert“ (Schröter 2011: 86). Die 1949 in Köln gegründete KGSt griff Anfang der 1990er Jahre die Ideen des NPM auf und entwickelte für die deutsche Kommunalverwaltung mit maßgeblicher Beteiligung von Gerhard Banner das Reformkonzept des Neuen Steuerungsmodells.<sup>58</sup> Diese ‚deutsche Variante‘ des NPM, welches sich zum zentralen Element der deutschen Verwaltungsreform entwickelte, hat die Kritik an und die Unzufriedenheit mit der bisherigen Kommunalverwaltung bei Bürgern, Politikern und Mitarbeitern zum Ausgangspunkt (vgl. Jann 2011: 98-99). Hierzu beschreibt die KGSt vier zentrale Problemfelder, die im Rahmen des Konzeptes zu modernisieren sind: Zunächst attestiert die KGSt der Kommunalverwaltung eine sogenannte „Strategielücke“. Diese führt durch fehlende Nachhaltigkeit im Haushaltswesen und durch die Dominanz einer kurzfristigen Planungsperspektive der Politiker, die sich durch Wahltermine ergibt und sich im Erfüllen von Wählerwünschen äußert, zum Schrumpfen der politischen Handlungsmöglichkeiten (KGSt 1993: 9). Zweitens beschreibt die KGSt verschiedene Mängel im Management der Verwaltung („Managementlücke“). Danach führt die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, das Fehlen von konkreten Zieldefinitionen sowie von Anreizen für einen möglichst sparsamen Mitteleinsatz dazu, dass sich kaum Leistungsverbesserungen ergeben und Sparpotentiale nicht ausgenutzt werden (ebd.: 10). Dies wird verstärkt durch die geringe Marktnähe der Kommunalverwaltung. Zum Dritten sei die Kommunalverwaltung als Arbeitgeber nicht mehr hinrei-

<sup>57</sup> Zur Entwicklung verwaltungspolitischer Leitbilder in Deutschland siehe Beitrag von Werner Jann 2002.

<sup>58</sup> Bei der KGSt handelt es sich um ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragenes Entwicklungszentrum des kommunalen Managements, welches gutachtliche Empfehlungen für künftige Entwicklung der Kommunen entwickelt. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre veröffentlichte die KGSt Konzeptpapiere und Empfehlungen für die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (z.B. KGSt 1993).

chend attraktiv („Attraktivitätslücke“) und dies erschwere in Zukunft die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter/innen (ebd.: 11, vgl. Banner 1991: 6-7). Viertens beschreibt die KGSt mit der „Legitimitätslücke“ das gestörte Verhältnis der Bürger zur Verwaltung (ebd.: 12). Dies äußert sich vor allem in der steigenden Unzufriedenheit der Bürger mit den Leistungen des öffentlichen Sektors oder auch durch sinkende Wahlbeteiligung.

Letztlich wird der Zustand der bisherigen Steuerung in der Kommunalverwaltung als „ineffektiv und demotivierend“ charakterisiert und dieses „System organisierter Unverantwortlichkeit“ wird sogar als Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung gesehen (Banner 1991: 8). Durch das Zusammenspiel von ‚veralteter‘ Steuerung, welche input- und verfahrensorientiert anstatt produkt- und marktorientiert ist, und einer Verwaltung, welche auf Marktveränderungen nicht oder zu langsam reagiert, ergeben sich hinreichende Folgen: demotivierte Mitarbeiter, die Verantwortung scheuen, nur kurzfristig steuernde Politiker, unzufriedene und politikverdrossene Bürger sowie eine defizitäre Haushaltslage und eine zunehmende Verschuldung der Kommunen (vgl. Banner 1991, KGSt 1993). Die Idee des NSM ist es daher, eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur aufzubauen, diese durch Wettbewerb zu aktivieren, um bei Politik und Verwaltung eine Verhaltensänderung herbeizuführen und eine neue Verwaltungskultur zu etablieren. Um das Leitbild des „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“ (KGSt 1993: 3) zu verwirklichen, schlagen die KGSt und Banner ein mehrere Maßnahmen umfassendes Reformkonzept vor: Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur soll verwirklicht werden, indem

- die Verantwortung zwischen Politik und Verwaltung klar abgegrenzt wird. Die Politik soll Ziele setzen, Produkte der Verwaltung<sup>59</sup> definieren und den Fachverwaltungen durch die Zuweisung eines Budgets die Handlungsmöglichkeit zur Produkterstellung oder Erfüllung der Zielvorgaben übertragen. Während der Implementationsphase hat die Verwaltung gewissen Berichtspflichten gegenüber der Politik nachzukommen. Anschließend ist die Aufgabe der Politik, die Erfüllung der Leistungsaufträge zu kontrollieren.

---

<sup>59</sup> Der Begriff ‚Produkt‘ bezieht sich auf den Output der öffentlichen Verwaltung. Unter einem Produkt ist „ein abgrenzbares Arbeitsergebnis einer Organisationseinheit“ zu verstehen, welches aus „einer oder mehrerer Leistungen“ besteht und für das ein Preis festgesetzt werden kann (Bolsenkötter 2000: 12). Die Abnahme dieses Produktes durch den Kunden (Bürger) außerhalb der Organisation kann freiwillig (z.B. Kauf des Gemeindeanzeigers) oder verpflichtend (z.B. Personalausweis) sein (vgl. ebd.). Dabei gilt die Erstellung eines Produkthaushalts als wichtiges Element, um die Kommune zum Dienstleistungsunternehmen umzugestalten (Bals 2004: 5).

- ein Kontraktmanagement, welches die Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen Führung und der Verwaltung über die zu erzeugenden Leistungen oder Produkte im Rahmen des Haushaltsplanes beinhaltet, installiert wird.
- eine Verwaltungsorganisation gewählt wird, die eine dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich möglich macht, insbesondere durch das Instrument der Budgetierung<sup>60</sup>, da durch die Übertragung von Ressourcenverantwortung die entsprechenden Handlungsspielräume geschaffen werden. Hierzu zählt auch die Schaffung einer persönlichen Ergebnisverantwortung, indem die Verantwortung für die Leistungsergebnisse möglichst weit nach unten im Instanzenzug verlagert wird.
- zwischen Politik und Verwaltung Organisationseinheiten zur Steuerung und Controlling geschaffen werden.

Im Ergebnis soll insbesondere durch die Übertragung von Ressourcenverantwortung auf die Fachbereiche eine Konzernstruktur entstehen, in der die einzelnen Verwaltungseinheiten selbstständig im Rahmen des Haushaltsplanes und der formulierten Ziele wie kleine Eigenbetriebe agieren.

Die Überwindung der Input- zur Outputsteuerung soll zum einen durch die Bildung von Produkten (Produktkataloge) erreicht werden, indem für die Produkte festzulegen ist, welche Ziele damit erreicht werden sollen und welche Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt werden (Ausrichtung am Output). Dieses Produktkonzept ist in das Rechnungswesen zu integrieren, indem der Haushaltsplan in Produkte (inklusive Kosten- und Produktinformationen) zu gliedern ist. Dabei müssen neben dem Gesamthaushalt einer Kommune auch die Teilhaushalte der Fachbereiche zur Produkterstellung transparent dargestellt werden. Zum anderen ist ein Qualitätsmanagement für die erbrachten Leistungen notwendig, um die Orientierung („von außen nach innen“) am Abnehmer/

---

<sup>60</sup> Budgetierung ist ein Instrument zur Flexibilisierung des Haushalts durch Veränderung seiner Titelstruktur und durch die Steigerung der Möglichkeit Deckungs- und Übertragungsvermerke einzubringen. Dabei werden Steuerungspotentiale des Parlamentes verringert und auf die Verwaltung übertragen (vgl. Lüder 2001). Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung in der öffentlichen Verwaltung bedeuten, dass eine Organisationseinheit einen festen Geldbetrag „zur Erzeugung ihrer Produkte“ erhält (Bolsenkötter 2000: 13). Bei diesem Prozess generierte Mehreinnahmen (z.B. durch Einsparungen bei der Produktion) verbleiben bei der Organisationseinheit und Mindereinnahmen müssen aus dem zur Verfügung gestellten Budget (durch den Stadtrat) gedeckt werden. Die Organisationseinheit ist damit bei der Entscheidung über den konkreten Einsatz der finanziellen Mittel – anders als bei der Kameralistik – frei. Voraussetzung für dieses Verfahren ist, dass vorab diese Produkte definiert werden, damit die Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Legislative überhaupt möglich bleibt. Beispielsweise müssen zunächst Entscheidungen über die Zieldefinition der Leistungen, über die Rangfolge und Qualität sowie Qualitätsniveau der Produkte getroffen werden (vgl. Bolsenkötter 2000). Zur detaillierten Erklärung des Verfahrens, Form und praktische Umsetzung der Budgetierung sei auf Bals 2004 verwiesen.

Kunden sicherzustellen (KGSt 1993: 13). Darüber hinaus soll diese neue Struktur durch Wettbewerb aktiviert werden, um eine Markt- und Wettbewerbsorientierung in der öffentlichen Verwaltung zu wecken. Hierzu werden Maßnahmen wie interkommunale und interne Leistungsvergleiche sowie Vergleiche mit privaten Anbietern vorgeschlagen (vgl. KGSt 1993).

Die Reform des öffentlichen HRW als Instrument des NSM (vgl. u.a. Bals 2004, Banner 1991, KGSt 1993, Häfner 2009, Jann 2011, Reichard 2003) nimmt bei der Verwirklichung des Reformkonzeptes eine zentrale Stellung ein, da sowohl die Haushaltsaufstellung und deren Vollzug als auch das Berichtswesen im Rahmen der geforderten Outputsteuerung und der dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur verändert werden müssen: Orientierung am Produktbegriff, Gliederung des Haushaltes in Produkte, Budgetierung, Controlling, KLR<sup>61</sup> (vgl. Jann 2011). Um das Kontraktmanagement zu verwirklichen, sprach sich Banner bereits 1991 für eine doppelte Buchführung aus: „Die instrumentelle Grundlage für Kostentransparenz sind Kosten- und Leistungsrechnungen, bei Bedarf erweitert um eine integrierte Vermögensrechnung, wobei sich ein doppeltes Buchungssystem als zweckmäßig erweist.“ (Banner 1991: 9) Aktuell wird das NSM sogar auf der Homepage der KGSt<sup>62</sup> als konzeptionelle Basis des neuen kommunalen HRW bezeichnet. Obwohl die deutsche Verwaltung im internationalen Vergleich als „Nachzügler auf dem Gebiet der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens“ bezeichnet wird (Bertelsmann Stiftung/ KGSt 2009: 119), hat gerade diese Forderung im Vergleich zu anderen Elementen aus dem NSM flächendeckend Eingang (in unterschiedlichem Umfang) ins Haushaltsrecht von Bund, Ländern und Kommunen gefunden. Diese Reform gilt heute als eines der Kernthemen im laufenden Prozess der Verwaltungsreformen und wird daher von Banner treffend als ein „spin-off des NSM“ bezeichnet (vgl. Brandl et. al. 2003, Banner 2008: 449).

Die Umsetzung des NSM wurde mit einer Vielzahl an Untersuchungen begleitet und diskutiert (siehe 3.5). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass das NSM bis-

<sup>61</sup> Bei der KLR handelt es sich um ein Instrument, welches sich im Rahmen des NSM verbreitet hat und dem man mittlerweile eine hohe Bedeutung zumisst. Sie kommt sowohl in den Kommunalverwaltungen als auch bei den Ländern zur Anwendung und wurde auf Bundesebene durch Aufnahme in §6 des HGrG gesetzlich verankert (vgl. Buchholtz 2000). Im Rahmen dieser Rechnung werden Informationen über Leistungen der öffentlichen Hand und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch (Aufwand und Kosten) ermittelt. Die KLR kann zu Planungszwecken (z.B. Berücksichtigung von Langfristwirkungen oder Folgekosten von Investitionen), zu Kontroll- und Dokumentationszwecken (z.B. durch Darstellung der erbrachten Leistungen und der dafür verwendeten Ressourcen) sowie zum Zwecke der Steuerung der Verwaltung (mit dem Ziel die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen) genutzt werden (vgl. Lüder 2001). Hauptsächlich wird sie zur Kalkulation von Gebühren für Leistungen verwendet und findet daher zwingend in kostenrechnenden Einrichtungen Anwendung. Kernbestandteile der KLR sind Kostenartenpläne, Kostenstellenpläne und Kostenträgerpläne (Brede 2000: 356).

<sup>62</sup> Vgl. <http://www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot>, zuletzt geprüft am 13.05.2014.

her als Gesamtkonzept nicht umgesetzt wurde. Stattdessen haben die Kommunen einzelne Instrumente entnommen, was die Fragmentierung in der öffentlichen Verwaltung verstärkt hat (vgl. Jann 2011). Neben den Bereichen Bürger- und Kundenorientierung, in denen eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt wurde (z.B. eGovernment, Verkürzung von Bearbeitungszeiten, Servicestellen), die auch zur Verbesserung der Situation beigetragen haben, sind Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung für die Kommunen von besonderem Interesse (z.B. Umstellung auf Doppik, Privatisierungen, Personalabbau).

Grundsätzlich wurde das NSM als Reformkonzept für die Kommunalebene entwickelt, jedoch finden einzelne Instrumente auch Anwendung auf der Bundes- und Länderebene. 1997 veröffentlichte der Sachverständigenbeirat zum Thema ‚Schlanker Staat‘ einen Bericht mit dem Titel ‚Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung‘. Beim Bund (vgl. Jann 2004) dominieren Maßnahmen wie Privatisierungen/Teilprivatisierung (z.B. Post, Bahn) sowie Corporatization (z.B. Salzgitter, Lufthansa) zur Reduzierung von Beteiligungen des Bundes und zur Auflösung staatlicher Monopole. Auch vom Instrument Outsourcing wurde in Bereichen wie der Gebäudereinigung oder Fuhrparks Gebrauch gemacht. Eher selten wurden Public Private Partnerships (PPP) eingegangen (vgl. zum Instrument PPP z.B. Höftmann 2000). Prominentes Beispiel hierfür ist das seit 2005 betriebene satellitengestützte Mautsystem für Lastkraftwagen der GmbH Toll Collect. Verwaltungsintern hat man das Instrument der KLR verankert. Auch auf Länderebene findet sich eine Reihe von Einzelmaßnahmen, die jedoch kein zusammenhängendes Reformkonzept – wie beispielsweise das NSM für die Kommunalebene – ergeben (vgl. Reichard 2004). Beispiele für Modernisierungsmaßnahmen auf Länderebene sind die Reduktion der Anzahl der Landesministerien, die Veränderung der Gliederungsstruktur durch Auflösung oder Zusammenlegung von Abteilungen und Referaten oder Sonderbehörden, die Dezentralisierung von Aufgaben durch Übertragung auf die Kommunen, sowie die Diskussion um die Erhaltung oder Abschaffung der Mittelinstanzen (vgl. Bogumil/ Ebinger 2011). Auch auf Länderebene werden staatliche Aufgaben ausgelagert, privatisiert oder in Form von PPPs wahrgenommen (z.B. Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten). Intern wurde das Instrument der Gesetzfolgenabschätzung installiert, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergriffen und der Personalabbau vorangetrieben (vgl. hierzu fortführend Reichard 2004 und besonders Kißler 2000).

Obwohl die KGSt in ihrem Bericht von 1993 daraufhin weist, dass beim Aufbau des kommunalen Dienstleistungsunternehmens die besonderen Merkmale der Kommune als politisches Gemeinwesens zu berücksichtigen sind und ein „blindes Nachahmen von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor“ zu verhindern sei (KGSt 1993: 13-14), kommt eine kritische Betrachtung der



Instrumente und deren Passfähigkeit für öffentliche Verwaltungen zu kurz. Es ist beispielsweise unklar, ob die betriebswirtschaftlichen Instrumente für die öffentliche Aufgabenerfüllung und politische Partizipation geeignet sind sowie Erfordernisse demokratischer Kontrolle und Transparenz erfüllen können, da es diese in Betrieben der Privatwirtschaft nicht gibt (vgl. Jann 2011). So verwundert es nicht, dass aktuelle Evaluationsstudien auf ein dem Modell inhärenten Problems hinwiesen: Nämlich, dass die Idee der „politische[n] Steuerung und die Vorstellungen der Kommunalpolitik mit diesem Modell grundsätzlich nicht kompatibel sind“ (Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011: 176).

### **3.2 Gegenstand der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens**

Zur Reformierung des Rechnungswesens werden dessen rechtliche Rahmenbedingungen verändert: Für Bund, Länder und für die Kommunen als Teil der Länder wird die staatliche Haushaltswirtschaft zunächst im Grundgesetz von Art. 109 bis 115 geregelt. Darüber hinaus finden sich gesetzliche Vorgaben im HGrG (seit 19.08.1969) und der BHO (seit 19.08.1969), welche als Grundlage für die Ausgestaltung der LHOs gilt. Weitere Vorschriften für die Länder finden sich in deren Länderverfassungen und das Rechnungswesen der Kommunen wird im Speziellen in den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnung der Länder (z.B. GemHVO für Baden-Württemberg) geregelt. Im Rahmen der Haushaltsreform von 1969 wurden die Haushaltsverfassungsvorschriften des GG (Art. 109-115 GG) neugefasst und die HGrG und BHO verabschiedet. Auch in den Folgejahren wurden Regelungen im Haushaltsrecht geändert: Beispielsweise wurden für das kommunale Finanzwesen 1974/1975 Anpassungen vorgenommen. Die Diskussion um die Reformierung des Rechnungswesens ist folglich keine neue Entwicklung. Sie hat sich im Rahmen des NPM/ NSM jedoch seit den 1980er Jahren intensiviert und hat zu einer umfangreichen Modernisierung geführt, die es in der Form bis dato nicht gegeben hatte.

Im Reformdiskurs gab es jedoch keine einheitliche Reformlösung. Stattdessen wurden drei Reformansätze diskutiert (Brehm/ Schaidhammer 2000, Budäus 2000, Diemer 1996, Engels/ Eibelshäuser 2010): Zum einen wurde die Ergänzung der klassischen Kameralistik (Erweiterte Kameralistik) durch betriebswirtschaftliche Instrumente wie die KLR oder Produkthaushalte diskutiert. Zum anderen wurde die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik als Lösungsansatz diskutiert, welche die Einführung eines „verwaltungsbezogenen doppelisch-kaufmännischen Rechnungswesens“ für die öffentlichen Gebietskörperschaften bedeutet (Diemer 1996: 4). Der dritte Reformstrang – Ergänzung der Kameralis-

tik um die Doppik – beinhaltet lediglich die Ausgliederung von Verwaltungseinrichtungen, deren Rechnungswesen dann nach der Doppik geführt wird. Dies bezieht sich vor allem auf „Organisationseinheiten, für die die Kenntnis der anfallenden Kosten, der speziellen Entgelte und des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses absolut erforderlich ist, sowohl um die Entgelte richtig kalkulieren als auch die Wirtschaftlichkeit ständig überwachen zu können“ (Fuchs 1987: 65).

### 3.2.1 Kameralistik

Der Begriff der Kameralistik<sup>63</sup> wird unterschiedlich verwendet und beinhaltet verschiedene Erscheinungsformen der kameralistischen Buchführung. Zwei Formen sollten unterschieden werden: Zum einen die Verwaltungs- oder hauswirtschaftliche Kameralistik, die als klassischer Rechnungsstil der Gebietskörperschaften und deren angegliederte Anstalten und Einrichtungen gilt (vgl. Mülhaupt 1987). Davon abzugrenzen ist zum anderen die Betriebskameralistik, die auch als gehobene oder erwerbswirtschaftliche Kameralistik bezeichnet wird, weil sie aufgrund ihres weiterentwickelten Rechenwerkes eine Erfolgsrechnung und Bilanzerstellung ermöglicht. Sie fand bis dato in ausgegliederten wirtschaftlichen Unternehmen oder Betrieben (Brutto- und Nettobetriebe) eines öffentlichen Trägers Anwendung (vgl. ebd., Schauer 2007).

Bei der Verwaltungskameralistik (auch als Verfahren der einfachen Buchführung bezeichnet) handelt es sich um den Rechnungsstil, der sich für die Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltungen herausgebildet hat und im 18. Jahrhundert in Österreich entwickelt wurde (vgl. Lüder 2001, Mülhaupt 1987). Wenn in der vorliegenden Arbeit die Bezeichnung kameralen Buchführung/Kameralistik genannt wird, ist immer die Verwaltungskameralistik als traditionelles Rechnungswesen der öffentlichen Hand gemeint, welches bis vor einigen Jahren flächendeckend bei den Gebietskörperschaften und deren angegliederte Einrichtungen zur Anwendung kam. Die Verwaltungskameralistik erfüllt vorrangig die Zwecke der Kontrolle und der Rechenschaftslegung über die finanziellen Mittel und stellt das von der Legislative verabschiedete ‚Regierungsprogramm in Zahlen‘ rechnerisch dar. Dabei erfolgt die Abstimmung der Haushaltsplanung und Haushaltsdurchführung, die Abstimmung zwischen Zahlungsanordnung und Zahlungsausführung sowie die Erfassung der Zahlungsmittelbestände und deren Veränderung über eine simple Soll- und Ist-Rechnung

---

<sup>63</sup> Der Begriff Kameralistik stammt vom lateinischen Wort „camera“ und bezeichnete im 9. Jahrhundert einen Ort (die fürstliche Rechnungskammer), an dem Fürsten ihr Vermögen aufbewahrten (vgl. Walb 1926, Wysocki 1965). Ursprünglich geht der Begriff jedoch auf den altgriechischen Begriff „xaqapa“ zurück, der einen gedeckten Wagen bezeichnete, indem die Kriegskasse des Heeres mitgeführt wurde. Auch der seit dem 15./16. Jahrhundert gebräuchliche deutsche Ausdruck „Kammer“ bezeichnet einen Raum, indem die Verwalter des Vermögens (Kammerräte) arbeiteten und saßen (Walb 1926: 210).

(vgl. Walb 1926, Fuchs 1987, Bajohr 2007). In den Haushaltsrechnungen der Kameralistik werden die Einnahmen und Ausgaben – sowohl für den Verwaltungs- als auch für den Vermögenshaushalt – gegenübergestellt und abschließend saldiert. Ist das Saldo positiv, dann decken die Einnahmen alle Ausgaben der Gebietskörperschaft („Selbstfinanzierung“) und eventuelle Restmittel werden dem Vermögenshaushalt als Rücklage zugeführt. Ist der Saldo negativ, die Einnahmen der Gebietskörperschaft decken also nicht alle Ausgaben, müssen im laufenden Haushaltsjahr Kürzungen vorgenommen werden oder die fehlenden Einnahmen müssen durch Zuführungen vom Vermögens- an der Verwaltungshaushalt – entweder durch Entnahme aus den Rücklagen (wenn vorhanden) oder durch Kreditaufnahme (Verschuldung) – ausgeglichen werden (vgl. Oettle 2000).

Die Verwaltungskameralistik wurde immer wieder weiterentwickelt und ergänzt, beispielsweise wurden die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen der Gemeinden 1951 durch ein für alle Gemeinden verbindliches Kennziffernsystem vereinheitlicht. Ein gleichartiges Kennziffernsystem wurde im Rahmen der Haushaltsreform von 1969 auch für den Bund und die Länder entwickelt (vgl. Mülhaupt 1987). Seit der Haushaltreform von 1974 wird die Einteilung in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt praktiziert und die Veranschlagung kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen wurde ermöglicht (vgl. Bals/ Reichard 2000, Mülhaupt 1987, Walter/Treben 2009). Die Kameralistik beinhaltet nach der BHO aktuell neben den herkömmlichen Elementen der Zahlungsbuchführung, der Haushaltsrechnung sowie der Kassen- und Haushaltsabschlüsse, mittlerweile auch eine Finanzierungsrechnung und einen Vermögens- und Schuldennachweis (vgl. Engels/ Eibelshäuser 2010).

Begründet wurde der Ruf nach Modernisierungsmaßnahmen für das öffentliche Rechnungswesen mit den Mängeln der traditionellen Kameralistik. Die Kritik an dieser ‚einfachen‘ Buchführungssystematik ist umfangreich (vgl. Bals 2004, Engels/ Eibelshäuser 2010, Herrmann 2011, Hoffmann/ Wagenführer 1994, Lüder 2001, Schauer 2007, Schmalenbach 1910): Hauptkritikpunkt an der Kameralistik ist, dass diese Buchführungssystematik ausschließlich die Einnahmen und Ausgaben dokumentiert und damit nur eine finanzwirtschaftliche Abgrenzung zwischen Zahlungsanordnung (Soll) und Zahlung (Ist) darstellt. Aus dieser Geldverbrauchsrechnung, welche den Ressourcenverbrauch nicht erfasst, nicht-monetäre Kosten unberücksichtigt lässt und keine Trennung zwischen erfolgswirksamen und erfolgsunwirksamen Zahlungen (Aufwand und Ertrag) vornimmt, lassen sich demnach keine Kosten- und Leistungsinformationen gewinnen, auf deren Basis sich Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und die Effizienz des Verwaltungshandeln generieren lassen. Zudem bedeutet ‚Verwaltungserfolg‘ im Rahmen der Kameralistik, dass der Haushaltsplan erfüllt wurde. Eine Gewinn- und Verlustrechnung, die beispielsweise auch Anreize für kostenbe-

wusstes Handeln des Verwaltungspersonals setzen könnte, wird nicht erstellt. Folglich wird auch die Intransparenz hinsichtlich der tatsächlichen Vermögens- und Schuldensituation kritisiert, da eine vollständige Darstellung der Finanzsituation einer Gebietskörperschaft – also nicht nur das Vermögen und die Schulden der Kernverwaltung, sondern auch das der ausgegliederten Einrichtungen – im Rahmen der Kameralistik nicht möglich sei. Die Kameralistik wird darüber hinaus zum einen als Ursache für die aktuell hohe kommunale Verschuldung gesehen (vgl. Herrmann 2011, Institut für den öffentlichen Sektor 2011), und zum anderen wird u.a. die Intransparenz des klassischen HRWs, welche die Etablierung des Parlaments beschneidet, als Ursache für ein ‚Demokratiedefizit‘ gesehen, woraus eine „Systemgefährdung des demokratischen Gemeinwesens“ abgeleitet wird (Budäus 2012: 4). Zudem wird im Rahmen der Kameralistik auch die fehlende und als zentrales Element der NPM-Bewegung postulierte Outputorientierung kritisiert. Steuerung und Kontrolle der Verwaltung erfolgen nicht über den Output – also über Aufgaben oder Zielsetzungen (z.B. in Form von Kennzahlen) – sondern über den Input (Zahlungsanordnungen im Haushaltsplan). Zusammenfassend ist mit der Kameralistik also keine Gesamtrechnungslegung über alle Vorgänge in einer Gebietskörperschaft möglich. Demnach ist die kameralistische Buchführung intransparent, fördert unwirtschaftliches Verwaltungshandeln und wird dem Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit nicht gerecht.

Aufgrund dieser Mängel und dem damit einhergehenden „unbefriedigende[m] Stand des öffentlichen Rechnungswesens“ (Mülhaupt 1987: 557) leitet sich die Forderung nach einem ‚neuen‘ Rechnungswesen ab, welches aktuellen Informations- und Transparenzanforderungen (gegenüber Parlament und Öffentlichkeit) entspricht, das zu mehr Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor führt und ein effizientes und effektives Verwaltungshandeln ermöglicht, welches den Grundsatz der Generationengerechtigkeit berücksichtigt und welches den Anschluss an die internationale Entwicklung vornimmt (vgl. Brandl et. al. 2003, Engels/ Eibelshäuser 2010, König 2007, Lüder 2001). Grundsätzliche Einigkeit besteht darin, dass die Kameralistik nicht mehr in der Lage sei, die öffentliche Verwaltung zu steuern und dabei diesen aktuellen Anforderungen gerecht zu werden, und aus diesem Grund zu reformieren sei (vgl. u.a. Brandl et. al. 2003, Budäus 2010, Engels/ Eibelshäuser 2010, Fuchs 1987, Mülhaupt 1987, Lüder 1987). „Erst durch den Aufbau eines umfassenden Rechnungssystems, das neben einer aussagefähigen Vermögensrechnung auch eine gut ausgebaute Rechnung mit Aufwands-, Kosten- und Leistungsgrößen, technischen Daten und sozialen Indikatoren für die einzelnen Aufgabenbereiche umfaßt, kann das öffentliche Rechnungswesen seine Steuerungsfunktion im System öffentliche Verwaltung erfüllen und zu einem wirkungsvollen entscheidungsorientierten Instrument der Verwaltungsführung werden.“ (Mülhaupt 1987: 561)

### 3.2.2 Erweiterte Kameralistik

Der Begriff der Betriebskameralistik und der aktuell im Modernisierungsprozess verwendete Begriff der erweiterten Kameralistik sind nicht klar definiert. Im Kern beinhalten diese Formen der ‚gehobenen‘ oder ‚modernisierten‘ Kameralistik, dass die einfache, kamerale Buchführung als Basis (Einnahmen- und Ausgabenrechnung) beibehalten und um einige Elemente der betriebswirtschaftlichen Buchführung ergänzt wird (vgl. Bertelsmann Stiftung/KGSt 2009, Wysocki 1965). So entwickelt sich ein Buchungsstil, bei dem die Fortschreibung der Vermögens- und Schuldenteile in irgendeiner Form möglich ist. Ihre Aussagefähigkeit kommt der kaufmännischen doppelten Buchführung nahe, da sie eine Erfolgs- und Vermögensrechnung – jedoch auf Basis des Rechnungsverfahrens der Verwaltungskameralistik – ermöglicht (vgl. Schauer 2007, Wysocki 1965). Insbesondere Walb hat in den 1920er Jahren die Kameralistik zur Betriebskameralistik weiterentwickelt und so deren Verwendung auch für Betriebsentscheidungen ermöglicht (fortführend vgl. Walb 1926). Bei der Betriebskameralistik handelt es sich um ein Drei-Komponenten-System bestehend aus einer Erfolgsrechnung, Sachgüterrechnung und Kapitalienrechnung (vgl. König 2007).

Bei der erweiterten Kameralistik wird die Verwaltungskameralistik um Nebenrechnungen ergänzt (vgl. König 2007). Elemente der erweiterten Kameralistik können sein (vgl. Brandl et. al. 2003: 36-37): Darstellung der Verwaltungsleistungen, Anwendung der KLR über die kostenrechnenden Einrichtungen hinaus, Ausweitung der internen Leistungsverrechnung, Darstellung des Ressourcenverbrauches für einzelne Verwaltungsleistungen, Ermittlung von Kennzahlen, Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung (Budgetierung), Darstellung des Haushaltsplans in Budgetform oder Einführung eines Controlling. Ziel dieser erweiterten Buchführung ist die Ermittlung von Aufwands- und Ertragsgrößen bzw. Kosten- und Leistungsgrößen (vgl. Schauer 2007: 32), was im Rahmen der einfachen Buchführung (Einnahmen- und Ausgabenrechnung) nicht möglich ist. Praktiziert wurde die erweiterte Kameralistik bisher also vorrangig in den kommunalen Einrichtungen, die sich aus Entgelten finanzieren (sog. kostenrechnende Einrichtungen) und wird nun auch auf den rein staatlichen Verwaltungsbereich angewendet (vgl. Eichhorn 1987: 58).

### 3.2.3 Doppik

Doppik ist ein Kunstwort und steht für die Anwendung des kaufmännischen Rechnungssystems in der öffentlichen Verwaltung, welches eine finanzielle Verbundrechnung mit einer Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung), Vermögensrechnung (Bilanz) und Finanzrechnung darstellt (vgl. Budäus 2009,

Lüder 1987). Kern der Reform ist die Verankerung eines „Ressourcenverbrauchs-konzeptes“ (Bals/ Reichard 2000: 212). Statt von Einnahmen und Ausgaben spricht man bei der Doppik von Aufwendungen (Kosten) und Erträge (Erlös).<sup>64</sup> In der Regel ist beim Doppik-Konzept das Drei-Komponenten-Rechnungssystem bestehend aus einer Vermögens, Finanz- und Ergebnisrechnung gemeint, welches konzeptionell auf Lüder zurückgeht. 1986 führte Lüder in Speyer eine international vergleichende Studie über ausländische Konzepte und Praktiken des staatlichen externen Rechnungswesens durch. Seit 1987 veröffentlicht Lüder verschiedene Beiträge zum Thema der Reform des öffentlichen Rechnungswesens und entwickelte ein Grundkonzept für ein idealtypisches ressourcenverbrauchs-orientiertes öffentliches Haushalts- und Rechnungswesens mit einer integrierten Kostenrechnung (das sogenannte „Speyerer Verfahren“ oder „Neues Kommunales Rechnungswesen NKR“ und „Neues Kommunales Haushaltswesen NKH“) (vgl. Brehm 2000: 743–745).

In der Ergebnisrechnung wird der Nettoressourcenverbrauch ermittelt, dabei werden der Ertrag und der Aufwand einander gegenübergestellt. Der Saldo der Ergebnisrechnung erlaubt eine Aussage über die erwirtschaftete Reinvermögensänderung. Die KLR verknüpft den Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung (vgl. Budäus/ Hilgers 2011: 424).

Die Vermögensrechnung ist die Gegenüberstellung des öffentlichen Vermögens und der öffentlichen Schulden (vgl. Bolsenkötter 2000, Bals/ Reichard 2000, Lüder 2001). In Form einer Bilanz werden die periodenübergreifenden Ressourcen (Sachvermögen, Finanzvermögen) und Ansprüche (Forderungen) sowie die Verpflichtungen (künftige Belastungspotentiale wie z.B. Pensionszahlungen) der Gebietskörperschaft dokumentiert. „[A]ls Saldo dieser Bilanz wird das Reinvermögen der Gebietskörperschaft abgebildet“ (Bolsenkötter 2000: 25). Die Veränderung dieses Reinvermögens „ist das Verbindungsglied zur Ergebnisrechnung“ und an dieser Veränderung lässt sich der Verlust (Nettoressourcenverbrauch) und Überschuss (Nettoressourcenaufkommen) einer Rechnungsperiode ablesen (ebd.: 25).

In der Finanzrechnung, die auch als Kapitalflussrechnung bezeichnet wird, wird die Geldbewegung (Ein- und Auszahlungen) einer Rechnungsperiode erfasst, womit ein Überblick zum Zahlungsmittelbestand (Bestand an liquiden Mitteln) gewonnen wird (vgl. Bolsenkötter 2000, Lüder 2001: 36–93). Die Finanzrechnung ersetzt die traditionelle Haushaltsrechnung in Form des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes (vgl. Bals/ Reichard 2000). Im Ergebnis müssen sich bei

---

<sup>64</sup> Ressourcenverbrauch ist der Verzehr von Vermögen (auch Sachvermögen) und wird als Aufwand definiert. Auch Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen, die in der aktuellen Haushaltsperiode nicht mit Zahlungen verbunden sein müssen, gelten als Aufwendungen/ Vermögensverbrauch und werden berücksichtigt. Mit Ressourcenaufkommen/Ressourcenmehrung sind die Erträge, in Form von Steuern, Abgaben, Beiträgen oder Zuweisungen gemeint (vgl. Budäus/ Hilgers 2011, Lüder 2001).

der Doppik der Saldo der Vermögensrechnung (Differenz der Aktiv- und Passivseite) und der Saldo der Ergebnisrechnung (Differenz Aufwand und Ertrag) entsprechen. Diese „systematische doppelte Ergebnismittlung“ gilt als „das Besondere der Doppik“ (Budäus/Hilgers 2011: 422).

Mit dieser neuen Form der Buchführung sollen für die öffentliche Verwaltung Informationen über Erträge, Aufwendungen, Vermögen, Schulden, Ein- und Auszahlungen gewonnen werden. Ziel ist also eine vollständige und transparente Darstellung der Vermögenslage einer Gebietskörperschaft, wodurch eine bessere Steuerung der finanziellen Ressourcen erreicht werden soll (von der Input- zur Outputsteuerung). Weitere Ziele des doppischen Buchführungssystem sind die Stärkung ökonomischer Funktionen (wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit), die Förderungen einer umfassenden Aufgabenkritik im öffentlichen Sektor und die Lockerung der Zweckbindung von finanziellen Ressourcen (durch Budgetierung), um das Phänomen des „Dezemberfiebers“ einzudämmen (vgl. Benzing et. al. 2007: 551–552). Referenzmodelle für die Neugestaltung des öffentlichen HRW sind das HGB, die International Financial Reporting Standards (IFRS) und die IPSAS. In Deutschland und auf der Bundesebene im Rahmen des HGrG dominiert die Anbindung des staatlichen Rechnungswesens an das HGB. Dies wird aufgrund der international steigenden Bedeutung der IPSAS und deren Unterschiede zum HGB zunehmend problematisch gesehen (vgl. Budäus/ Hilgers 2011, Lüder 2007). Daher ist davon auszugehen, dass auch für die aktuell praktizierten Doppik-Varianten in den Ländern und Kommunen neuer Anpassungsbedarf entstehen wird.

Bei der Diskussion um die Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens nach kaufmännischem Vorbild wurde von einigen Autoren auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft hingewiesen (z.B. Fuchs 1987, Wirtz 2010): Beispiele hierfür sind die Interpretation des Begriffes ‚Eigenkapital‘, welcher in mit Hoheitsrechten ausgestatteter Gebietskörperschaften (Gebietshoheit) eine andere Bedeutung erfährt als in privaten Betrieben, oder die Bedeutung der Etathoheit, welche der demokratisch legitimierten Instanz (Parlament, Gemeinderat) zukommt. Darüber hinaus ist der Nachweis über eine nachhaltige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung nicht leicht zu ermitteln, da hier auch nicht-monetäre Sachziele, wie z.B. die Gemeinwohlorientierung, im Mittelpunkt stehen können. Hinzu kommt das Problem der Bewertung öffentlichen Vermögens (wie beispielsweise Naturschutzgebiete, touristisch attraktive Landschaften, Architektur oder historische Monumente), dem eine hohe Bedeutung zukommt, die jedoch am Markt nicht gehandelt werden.

Je nach Betrachtung und Gewichtung der Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privatwirtschaftlichem Sektor sprechen sich einige Autoren für die Modernisierung der Kameralistik aus, andere Autoren favorisieren die vollstän-

dige Umstellung auf die Doppik: Für die erweiterte Kameralistik plädieren z.B. Eichhorn 1987, Mülhaupt 1987, Oettle 1987, Walb 1966 oder Trommer 2011. Für die Doppik sprechen sich z.B. Braun 2011, Brehm/ Schaidhammer 2000, Budäus 2000, Diemer 1996, Hoffmann/ Wagenführer 1994 sowie Lüder 1987 und 2001 aus. Die Frage, nach dem ‚richtigen‘ Lösungsweg, konnte weder abschließend noch konsensual beantwortet werden. Daher wurde der Reformdiskurs zur Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens sowohl international als auch hierzulande unterschiedlich geführt und hat auf den staatlichen Ebenen zu vielfältigen Modernisierungsmaßnahmen geführt.

### **3.3 Die internationale Verbreitung der Reform**

Wie bereits unter 3.1 erwähnt, gelten sowohl die Reformidee des NPM mit seiner Forderung nach einem effizienteren Verwaltungshandeln und nach mehr Transparenz im Finanzwesen des öffentlichen Sektors als auch die Verschuldung und schlechte Entwicklung der öffentlichen Finanzen (besonders seit den 1980er Jahren) als Motoren für die Verbreitung des Reformgedanken zum öffentlichen Rechnungswesen. Reformtreiber ist allerdings auch der Umstand, dass im Zuge von Privatisierungsmaßnahmen und Ausgliederungen zunehmend Aufgabenbereichen und Organisationseinheiten aus der Kernverwaltung externalisiert werden und damit zwei verschiedene Rechnungssysteme zur Anwendung kommen. In den ausgegliederten Einheiten wird meist die Doppik und in der Kernverwaltung weiterhin die Kameralistik als Buchführungssystem verwendet. Hinzu kommt die fortschreitende Entwicklung von EDV-Technologien, die neue Verfahren der Haushalts- und Rechnungslegung überhaupt ermöglichen (vgl. Budäus 2004, Lüder 2001, Reichard 1996).

Bereits im Jahr 1987 finden sich in einigen Staaten Anpassungen im öffentlichen Bereich in Richtung eines kaufmännischen Rechnungswesens. Beispielsweise gibt es zu dieser Zeit in der Schweiz einige Kantone mit einer angepassten kaufmännischen Buchführung (mit Erfolgsrechnung, Bilanz und Finanzrechnung). Auch beim Rechnungswesen der österreichischen Bundesebene handelt es sich zu diesem Zeitpunkt um ein integriertes Rechnungssystem nach einer Mehrphasenbuchhaltung, die weitgehend doppische Elemente enthält. In den USA läuft die Diskussion und Entwicklung von Rechnungswesen-Standards für den einzelstaatlichen und kommunalen Bereich durch das 1984 gegründete Governmental Accounting Standards Board (GASB). Und in Kanada werden Rechnungswesen-Standards für den staatlichen und kommunalen Bereich durch das 1981 gegründete Public Sector Accounting and Auditing Standards Committee (PSAAC) formuliert (vgl. Lüder 1987: 249–250).



Zur Strukturierung der internationalen Reformbewegungen unterscheidet Lüder 2001 drei Reformtypen (vgl. Lüder 2001: 24-34): Zum einen verwenden einige Staaten lediglich Parallelsysteme. Das bedeutet, dass das bestehende HRW lediglich um das ressourcenorientierte Rechnungssystem (z.B. durch eine KLR) ergänzt wird (vgl. Landesebene in Finnland). Zum anderen kommen gestufte Systeme zur Anwendung. Hierbei bleibt das HRW für die Kernverwaltungen unverändert, im nachgeordneten Bereich werden allerdings Ressourcenverbrauchsrechnungen eingeführt (z.B. in Agencies und in Schweden). Staaten des dritten Reformtyps gehen bei ihren Reformbemühungen am weitesten, indem ihr herkömmliches HRW von einem ressourcenorientierten Rechnungssystem abgelöst wird. Solche integrierten Systeme finden Anwendung in Australien, Neuseeland<sup>65</sup>, Großbritannien, Kanada oder in Kommunen der Schweiz, Frankreich, Belgien und Finnland.

Die Entwicklung der Reform auf der lokalen Ebene der Schweiz ist besonders interessant, da sie bereits vor über 35 Jahren die vollständige Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens auf ein ressourcenorientiertes Rechnungssystem beinhaltet (dritter Reformtyp) und das ohne wirkende Zwangsmechanismen – wie eine gesetzliche Verpflichtung zur Reform. Bereits 1970 sprach sich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) für die Entwicklung eines Konzeptes zur Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung aus. Als Ergebnis wurde 1977 das Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte vorgelegt, welches ein ‚Neues Rechnungsmodell‘ mit einer periodengerechte Buchführung und Budgetierung vorschlägt (dieses wird heute als „Harmonisiertes Rechnungsmodell“ (HRM) bezeichnet). Ab 1977 wurde dieses HRM nach und nach in den Kantonen und Gemeinden eingeführt (1981 erschien eine neuere Auflage dieses Handbuchs). Dieses Handbuch stellt insofern eine Besonderheit dar, da darin Empfehlungen für die Haushalts- und Rechnungsführung der öffentlichen Verwaltungen gegeben werden, deren Veröffentlichung jedoch keine Pflicht zur Einführung bedeuten. Dennoch fand das Handbuch flächendeckend Anwendung und hatte damit eine „weitgehende formelle Harmonisierung“ zur Folge (Rauskala 2012: 128). Problematisch ist mittlerweile an den Reformentwicklungen in der Schweiz, dass die zunehmende Bedeutung der IPSAS nun zu erheblichen Reibungen mit dem HRM führt und sich die Staatsebenen der Schweiz in unterschiedliche Richtungen entwickeln. Der Bund modernisiert erst seit 2007 und wendet das Neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM) an, welches sich an den IPSAS orientiert. Dieses NRM findet sich auch in den Kantonen Zürich und Genf. In Folge dessen wurde das aus den

---

<sup>65</sup> Hier wurde die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungssystems bereits 1997 offiziell abgeschlossen (vgl. Streitferdt 2000).

1970er Jahre stammende HRM grundlegend überarbeitet und 2008 als HRM 2<sup>66</sup> durch die FDK veröffentlicht. Dabei wird die Einführung dieses HRM 2, welches nun auch Mindeststandards auf Basis der IPSAS enthält, bis 2018 empfohlen (nicht vorgeschrieben). Damit ist eine flächendeckende Harmonisierung des HRW in der Schweiz aufgrund der Autonomie der einzelnen Staatsebenen – ähnlich wie in Deutschland – in die Ferne gerückt. Diese Problematik kann nur durch eine Verfassungsänderung gelöst werden, welche nicht realistisch erscheint (ebd.: 130).

Im Vergleich dazu wurde die Reform des kommunalen Rechnungswesens in Finnland (dritter Reformtyp) – ähnlich wie in Deutschland – per Gesetz vorgeschrieben und verlief dennoch auch hier nicht problemlos: In den 1990er Jahren haben die finnischen Gemeinden<sup>67</sup> eine Reform des Rechnungswesens durchgeführt, indem sie den Übergang von der Kameralistik zur kaufmännischen Buchführung wagten (vgl. Ryyänen 1996). Gesetzliche Grundlage für die Reform, welche verpflichtend vorgeschrieben wurde und keine Wahloption für die Kommunen enthielt, war ein Gesetz, welches Mitte des Jahres 1995 in Kraft trat und die Buchführungsreform mit der Reform des Kommunalgesetzes verband (vgl. Näsi 2000: 69). Die Umstellung des finnischen HRW erfolgt auf ein Drei-Komponenten-System (Gewinn- und Verlustrechnung, Vermögensrechnung, Finanzierungsrechnung). Problematisch an der Reformentwicklung in Finnland ist zum einen, dass die Reform nur von einer kleinen Expertengruppe entwickelt wurde. Diese verfolgte eigene Interessen und vernachlässigte die eingeschränkte Übertragbarkeit einer privatwirtschaftlichen Buchführung auf eine gemeinnützige Kommunalverwaltung. Diese fehlende Anpassung der betriebswirtschaftlichen Buchführung an die Gemeindeverhältnisse führte zu Kritik am Reformmodell und Implementationsproblemen im kommunalen Umstellungsprozess. Zum anderen kam erschwerend hinzu, dass es vor der Beschlussfassung des Reformgesetzes von 1995 keine Pilotprojekte in einzelnen Kommunen gab und somit keine Erfahrungsberichte vorlagen<sup>68</sup>. Während Rechnungsprüfer und Revisionsbüros als Profiteure der Reform in Finnland gelten, wird sie von den Kommunen weitreichend kritisiert (vgl. ebd.: 74–75).

Die Untersuchung der Reformentwicklung in Österreich zeigt, dass eine im internationalen Vergleich ‚sehr frühe‘ und ‚sehr umfangreiche‘ Reformierung des

---

<sup>66</sup> Hauptelemente des HRM 2 sind: Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und ein Anhang mit Eigenkapitalausweis (vgl. Rauskala 2012: 128-130).

<sup>67</sup> Die öffentliche Verwaltung in Finnland zeichnet sich durch eine Zwei- Ebenen- Struktur aus: die Staatsverwaltung als Ebene 1 bestehend aus 100 Rechnungsämtern wie Ministerien, Universitäten, Behörden und Anstalten sowie die Kommunalverwaltung als Ebene 2 bestehend aus 452 Gemeinden und 250 Gemeindeverbänden (vgl. Näsi 2000: 61).

<sup>68</sup> Einige Kommunen begannen unmittelbar nach Beschluss des Gesetzes 1995/1996 mit dessen Umsetzung und sammelten damit Erfahrungen für später folgende Kommunen (vgl. Näsi 2000: 64–65).

Rechnungswesens nicht zwangsläufig mit Erfolg einhergeht (im Sinne der Verwirklichung der Ziele der Doppik) und Prädikate wie ‚Vorreiter‘ im nationalen Reformverlauf wieder verloren gehen können: 1986 wurden die Rechnungslegungsvorschriften des Bundes mit dem Bundeshaushaltsgesetz BHG neu geregelt. Jedoch wurde in Österreich bereits seit Anfang der 1970er Jahre ein Rechnungsstil entwickelt, welcher der (erweiterten) Kameralistik mit doppelischen Buchführungselementen entspricht.<sup>69</sup> Österreich galt lange als Vorreiter im Bereich der Übertragung einer betriebswirtschaftlichen Rechnungstheorie auf die öffentliche Verwaltung, da das System der Integrierten Haushaltsverrechnung auf doppischer Grundlage (im Sinne einer Drei-Komponenten-Rechnung mit Finanz-, Bestands- und Ergebnisrechnung) mittlerweile seit den 1970er Jahren auf der dortigen Bundes- und Landesebene Anwendung findet (vgl. Schauer 2007).<sup>70</sup> Dennoch ging die „Vorreiterrolle [...] im Verlauf von 40 Jahren verloren, weil die informatorischen Möglichkeiten der Verbundrechnung nur zum Teil genutzt wurden“ (ebd.: 147). Die Gründe hierfür sind vielfältig: Zum einen ist es sehr fraglich, ob das Mehr an Informationen von Verwaltung und Politik überhaupt verstanden und für Entscheidungen genutzt wird. Bisher dominiert in der Praxis eine finanzwirtschaftliche Betrachtung. Der Bund legt zwar eine Jahresbestands- und Jahreserfolgsrechnung vor, diese erfährt jedoch weder eine öffentliche Wahrnehmung noch hat sie Einfluss auf politische Entscheidungen. Die Jahreserfolgsrechnungen machen deutlich, dass der Staat ‚über seine Verhältnisse lebt‘, da diese Vermögensabgänge keinen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten haben, wird dem Prinzip der integrativen Gerechtigkeit – eines der wesentlichen Ziele der Doppik – nicht entsprochen. Zum anderen besteht erheblicher Verbesserungsbedarf hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen im BHG (z.B. fehlen eindeutige Bewertungsregeln für das Vermögen und dessen Veränderung im Zeitablauf). Daher wird trotz der frühen Reformbestrebungen in Österreich eine Neuorganisation des öffentlichen Rechnungswesens gefordert (ebd.: 147–153). Im Ergebnis gestaltet sich die Reformlandschaft in Österreich aktuell sehr heterogen. Während Länder wie Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg nach der Doppik verfahren und der Bund – im Gegensatz zu Deutschland<sup>71</sup> – als zentraler Promoter der Reform gilt, spielt das Reformprojekt

<sup>69</sup> Zum Konzept der österreichischen Rechnungslegung vgl. Schauer 2007: 33–61.

<sup>70</sup> 1998 wurde der Beschluss zur Einführung einer betriebswirtschaftlichen Standard-Software (SAP R/3) gefasst, welcher die duale Verrechnung (kameralistische wie doppische) ermöglicht (vgl. Schauer 2000: 89–101).

<sup>71</sup> An dieser Stelle sei auf den interessanten deutsch- österreichischer Vergleich der Reformentwicklungen verwiesen (vgl. Seiwald/ Meyer 2012). Dieser zeigt u.a., dass sich in beiden Ländern die Haushaltsreformdebatte in den 1990er Jahre intensiviert hat. Beide Staaten weisen eine erhebliche Heterogenität der Modelle innerhalb des föderalen Systems auf und haben damit das Problem eines fehlenden einheitlichen gesamtstaatlichen Konzeptes. Während in Deutschland die akademische Elite des Public Managements, die Bertelsmann Stiftung, die KGSt oder Wirtschaftsprüfungsinstitute (KPMG) als Promotoren der Reform gel-

„Doppik“ in den Gemeinden nur eine marginale Rolle (vgl. Seiwald/ Meyer 2012: 122–123).<sup>72</sup>

Eine besondere Rolle bei der Verbreitung der Reform spielen auch international agierende Organisationen und die damit verbundenen Globalisierungstrends, denen die ökonomischen und politisch-administrativen Systeme unterliegen. Beispielsweise zeichnen sich die Kapitalmärkte durch eine starke Internationalisierung aus, die u.a. zur Folge hat, dass Ratings zunehmend an Bedeutung gewinnen. Auch große Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen sind nicht mehr nur national, sondern auch international aktiv (z.B. KPMG). Damit steigt das Interesse an international einheitlichen Standards – auch im Rechnungswesen. Für die Entwicklung und Fortentwicklung von internationalen Rechnungslegungsstandards insbesondere für das öffentliche Finanzwesen ist das seit 1986 existierende Public Sector Committee der International Federation of Accountants (IFAC-PSC) zu nennen, welches seit 1996 die IPSAS veröffentlicht. Dabei handelt es sich zwar nur um Empfehlungen für die Gestaltung der Regelungen im nationalen Recht, jedoch sind diese nicht ohne Einfluss auf die Staaten geblieben (vgl. Lüder 2001).

Internationale Institutionen wie der Public Management Service der OECD (PUMA), die IFAC oder der Internationale Währungsfond (IWF) geben dem ressourcenorientierten Rechnungswesen (accrual accounting) den Vorzug. Der IWF – zuständig u.a. für die internationale Standardisierung von Finanzstatistiken – hat die Umstellung vorgenommen. Auch das internationale Standardsystem für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – System of National Accounts – der UN wurde in den 1990er Jahren reformiert und von einer Geldverbrauchs-basis (cash basis of accounting) auf eine Ressourcenverbrauchsbasis umgestellt (resource basis of accounting). Das europäische Pendant – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ESVG – wurde in Folge dessen entsprechend angepasst (vgl. Lüder 2001: 21–24). Während die OECD und die NATO die IPSAS bereits anwenden, befindet sich die EU-Kommission noch in der Planung. Die EU-Kommission hat sich für die Doppik ausgesprochen und entwickelt derzeit Grundsätze für die öffentlichen Rechnungswesen der EU-Mitgliedstaaten – European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – wo-

---

ten, geht die Reformdiskussion in Österreich hauptsächlich von Verwaltungspraktikern und –experten aus. Dies wird als Vorteil bewertet: „Schließlich wurden die Konzepte von Verwaltungspraktikern und Budgetexperten mit gezieltem, aber restriktivem Beratereinsatz entwickelt, was Praktikabilität sowie Akzeptanz erhöht und gleichzeitig Kosten spart.“ (Seiwald/ Meyer 2012: 124).

<sup>72</sup> Für die Lokalebene hat insbesondere der Österreichische Städtebund Vorschläge zur Reform des kommunalen Rechnungswesens gemacht, wobei dieser dabei Bezug nimmt auf die Empfehlungen von Klaus Lüder und Dietrich Budäus aus Deutschland. Mit Orientierung am deutschen Konzept wurden eigene Vorschläge abgeleitet, die jedoch in vielen Punkten konform sind mit dem NKF von Lüder (vgl. Schauer 2007: 159–160).

bei auch hier die IPSAS als Bezugsrahmen gelten (vgl. Europäische Kommission vom 06.03.2013).

Für die internationale Verbreitung der Reform des HRW kann festgehalten werden, dass sich die aktuelle Reformlandschaft sehr heterogen gestaltet. Die Entwicklung des HRW von einer Geldverbrauchs- zu einer Ressourcenverbrauchsorientierung wird in einigen Ländern gefördert (vgl. Australien, Finnland, Island, Neuseeland, Schweden, USA oder Großbritannien) und wird in Abhängigkeit von der Ausgangslage (vgl. Wirtz 2010: 13-14) in anderen Ländern gebremst (vgl. Deutschland, Irland, Holland). Der vorangegangene Überblick zeigt allerdings auch, dass die Bestrebungen auf der kommunalen Ebene am weitesten fortgeschritten sind. Nach wie vor ist die Reformdiskussion nicht abgeschlossen (beispielsweise beabsichtigen auch Litauen und Tschechien die Einführung eines doppischen Rechnungssystems) und die Reformbewegungen in Richtung eines ressourcenorientierten Rechnungswesens halten bis dato an (vgl. ebd.).

### **3.4 Die Verbreitung der Reform in Deutschland**

Deutschland gilt im internationalen Vergleich der Reformbestrebungen als Schlusslicht. Der folgende Abschnitt wird jedoch zeigen, dass sich die Reformlandschaft auch hierzulande sehr heterogen gestaltet und auf den staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) unterschiedlich weit fortgeschritten ist.

#### **3.4.1 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Bundesebene**

Ein erster Schritt in Richtung eines modernisierten Haushaltswesens erfolgte zunächst durch das Haushaltsfortentwicklungsgesetz des Bundes, welches am 1. Januar 1998 in Kraft trat. Dabei wurde die Kameralistik als grundlegendes System beibehalten, jedoch sollten bereits damals Ziele, wie die Steigerung von Haushaltsflexibilität bei gleichzeitiger Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts, die Ermöglichung einer stärkeren Eigenverantwortung der Haushaltsbewirtschafter zur Erhöhung deren Motivation und die Steigerung von Kostentransparenz verwirklicht werden. Im Rahmen dieses Gesetzes wurden die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Einnahmen und Ausgaben erweitert sowie der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung gelockert. Zudem wurde eine KLR nach § 7 Abs. 3 BHO in dafür geeigneten Bereichen eingefügt (vgl. Bundesrechnungshof 2006).

Zwölf Jahre später zog der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom August 2006 eine ernüchternde Bilanz über den Zustand des Haushaltssystem des Bundes, dessen Mängel vor allem auf die Kameralistik zurückzuführen und nur

durch die Einführung einer erweiterten Kameralistik oder der Doppik auszugleichen seien. Kritisiert wurden u.a. die systembedingte Schwäche der reinen Einnahmen- und Ausgabenrechnung, der fehlende Überblick über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch in einer Periode, die ungenügende Abbildung zukünftiger Belastungen sowie das Fehlen leistungsbezogener betriebswirtschaftlicher Informationen (vgl. Bundesrechnungshof 2006). Aufgrund dieser Schwächen forderte der Bundesrechnungshof 2006, dessen Einschätzungen vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) geteilt wurden, das Haushaltssystem des Bundes nach den doppelischen Grundsätzen zu modernisieren. Der Bundesrechnungshof begründete seine Präferenz für die Doppik zum einen mit dem Blick auf die Entwicklung der IPSAS, welche zum damaligen Zeitpunkt bereits von der OECD und der NATO angewendet wurden. Im Juni 2006 beschloss auch die UNO, die IPSAS ab 1. Januar 2010 anzuwenden und auch die EU-Kommission plante deren Anwendung (vgl. Bundesrechnungshof 2006). Zum anderen befürchtete der Bundesrechnungshof, dass mit der Anwendung der erweiterten Kameralistik ein hoher zusätzlicher Verwaltungsaufwand und mehr Fehlerquellen durch aufwendige Nebenrechnungen einhergehen sowie „Entscheidungen weiterhin nach ‚alter‘ Denkweise getroffen werden“ (Bundesrechnungshof 2006: 10). Die Doppik ist im Vergleich dazu ein geschlossenes System, welches in sich konsistent und folglich weniger fehleranfällig sei (vgl. ebd.).

Im Oktober 2006 wurde dann vom BMF eine Projektgruppe mit dem Titel ‚Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen‘ (MHR) eingesetzt, welche bis Juni 2007 ein Grobkonzept für ein modernisiertes HRW des Bundes erarbeitete und anschließend vorlegte: Dieses Konzept sah die Einführung der erweiterten Kameralistik und eine Kombination dieser mit dem ‚top-down-Ansatz‘ vor. Das Konzept beinhaltete die Einführung eines produktorientierten/ ergebnisorientierten Teils, die Erfassung des Ressourcenverbrauch durch die KLR und den Aufbau einer Vermögensrechnung. Von Juli 2008 bis Juni 2009 entwickelte die Projektgruppe MHR das Feinkonzept auf Basis dieser ersten Vorschläge in Zusammenarbeit mit dem BMF und externen Beratern. Geplant war eine Pilotphase in einzelnen Ressorts bis Ende 2012 und anschließend eine Entscheidung über die Einführung dieses Konzeptes für die gesamte Bundesebene. Bereits im Juli 2010 konnten keine finanziellen Mittel und zusätzliche Stellen für die Pilotphase freigegeben werden, die daraufhin verschoben wurde (vgl. Engels/ Eibelshäuser 2010).

Trotz des Beschlusses zur Modernisierung des HRW 2010 ist auf Bundesebene eher ein Festhalten an der traditionellen Kameralistik mit einer Tendenz zur erweiterten Kameralistik zu verzeichnen (vgl. Engels/ Eibelshäuser 2010). Insgesamt werden die Modernisierungsbestrebungen des Bundes als „zurückhaltend“ (Bundesrechnungshof 2006: 13) oder sogar als „so gut wie eingestellt“ (Budäus 2012: 5) bezeichnet.

### 3.4.2 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene

Der Reformprozess im HRW ist in den deutschen Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten und weist von Land zu Land heterogene Rechtsgrundlagen auf – ähnlich wie auf der Kommunalebene. Während die Landeshaushalte in Hamburg (HH), Bremen (HB), Hessen (HE) und Nordrhein-Westfalen (NRW) auf Doppik umgestellt wurden, beschränken sich alle anderen Bundesländer lediglich auf eine Modifizierung der Kameralistik (erweiterte Kameralistik).

Zu den ‚Vorreitern‘ unter den Bundesländern zählt Hessen. Bereits 1998 wurde die Einführung eines Produkthaushaltes mit ergebnisorientierter dezentraler Budgetierung im Kabinett beschlossen. Die Umstellung auf einen Produkthaushalt erfolgte in den Fachverwaltungen von 2005 bis 2008. Im Jahr 2008 wurde die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung abgeschlossen und 2009 legte Hessen als erstes Bundesland eine testierte Eröffnungsbilanz vor (vgl. Engels/ Eibelshäuser 2010: 32).

Auch Baden-Württemberg (BW) begann bereits Mitte der 1990er Jahre mit der Entwicklung und Einführung neuer Steuerungselemente für die Landesverwaltung. Beispielsweise wurden 1995 Modellversuche zur dezentralen Budgetverantwortung, KLR sowie kosten- und kennzahlenorientierte Informationssysteme in zehn Landesbehörden gestartet. Jedoch ist man in der Landesverwaltung Baden-Württembergs – ebenso wie in Berlin (B), Brandenburg (BB), Bayern (BY), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen (NDS), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen-Anhalt (SA), Schleswig-Holstein (SH), Saarland (SL), Sachsen (SN) und Thüringen (TH) – bei einer Ergänzung der Kameralistik durch neue Steuerungselemente (wie eine KLR bzw. Ergebnis-/ Produktorientierung) geblieben (vgl. Wirtz 2010). Tabelle 1 fasst die Entwicklungen zur Reform des Landeshaushalts- und Landesrechnungswesens in den deutschen Ländern zusammen.

Tabelle 1: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene

Land	Reformmodell auf Landesebene	Titel des Reformprojektes	Umsetzung
B	Erweiterte Kameralistik	Erweiterte Kameralistik	2004/05
BB	Erweiterte Kameralistik	Neues Finanzmanagement	2003-2010
BW	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente	2005
BY	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungselemente	seit 1995
HB	Doppik	Integriertes Öffentliches Rechnungswesen	2008
HE	Doppik	Neue Verwaltungssteuerung	2008
HH	Doppik	Neues Haushaltswesen Hamburg	2006-2013
MV	Erweiterte Kameralistik	Landes-Kosten-Leistungsrechnung Mecklenburg-Vorpommern	1999-2008
NDS	Erweiterte Kameralistik	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen	2005
NRW	Doppik	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW)	2006-2015
RP	Erweiterte Kameralistik		2002
SA	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente (NSI)	seit 1996/97
SH	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	seit 1998
SL	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	1995
SN	Erweiterte Kameralistik	Neues Steuerungsmodell (NSM)	2003
TH	Erweiterte Kameralistik		2009

(vgl. auch Bertelsmann Stiftung/ KGSt 2009, Portal [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de))

Darüber hinaus hält die Doppik auch Einzug in der mittelbaren Landesverwaltung. Beispielsweise stellen – laut einer Meldung des Hochschul-Informationssystem (HIS) vom März 2013 – zwei Drittel der deutschen Universitäten von Kameralistik auf die Doppik um oder haben bereits umgestellt. Etwa die Hälfte der deutschen Hochschulen verfährt bei der Rechnungslegung bereits doppisch. Im Gegensatz dazu dominiert bei den Fachhochschulen nach wie vor das kameralistische Rechnungswesen. Interessant ist, dass auch hier Unterschiede zwischen den Bundesländern mit Blick auf das Umstellungsverhalten bestehen: Während in Bayern die Universitäten überwiegend an der Kameralistik festhalten, stellen in Hessen die Hochschulen auf die Doppik um (vgl. HIS GmbH 2013).



### 3.4.3 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene

Während der Bund und die Mehrzahl der Bundesländer ihre HRW lediglich rudimentär modernisiert haben, ist der Reformprozess auf der kommunalen Ebene am weitesten fortgeschritten. Die Kommunen gelten in diesem Reformprozess als Vorreiter (vgl. u.a. Engels/ Eibelshäuser 2010), was jedoch aufgrund der Tatsache, dass sie als Teil der mittelbaren Landesverwaltung maßgeblich von Entscheidungen des Landesgesetzgebers abhängig sind, wenig überrascht.

Die Entwicklung der Reform des HRW für die Kommunalebene wurde maßgeblich durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder [kurz: Innenministerkonferenz (IMK)] geprägt. Die Länderinnenminister haben den Reformprozess „von Anfang an begleitet und gefördert“ (Brandl et. al. 2003: 35). So sicherte die IMK bereits 1994 ihre Unterstützung für dieses Reformvorhaben zu mit dem Ziel, die Einheitlichkeit im kommunalen Haushaltsrecht zu wahren. Ende 1998 wurde im Arbeitskreis III der IMK „Kommunale Angelegenheiten“ der Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG) unter dem Vorsitz von Baden-Württemberg eingesetzt, welcher unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ein erstes Konzept erarbeitete. Im Sommer 1999 wurde die Vorlage ‚Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts‘ des UARG von der IMK gebilligt (vgl. Brandl et. al. 2003). Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, einen Zeitraum für die Reform festzulegen, konnte sich bereits damals nicht durchsetzen (vgl. Kampmann 2000). Innerhalb des UARG wurden drei Arbeitsgruppen (AG) gebildet, die Richtlinien für den Modernisierungsprozess erarbeiteten, welche eine gewisse Einheitlichkeit im Haushaltsrecht sichern sollten: Eine AG entwickelte Richtlinien für den Reformpfad der erweiterten Kameralistik (unter dem Vorsitz von Rheinland-Pfalz). In der zweiten AG wurde der Reformpfad Doppik (unter dem Vorsitz Nordrhein-Westfalens) diskutiert und eine dritte AG (unter dem Vorsitz des Bundesamtes für Statistik) beschäftigte sich mit Vorgaben für die Finanzstatistik, um auch weiterhin die Vergleichbarkeit der Finanzdaten zwischen den Ländern und Kommunen zu gewährleisten. Hinsichtlich der Frage, ob die Reform verbindlich oder als Wahlrecht in den Ländergesetzen verankert werden sollten, einigten sich die Länder nicht auf einen einheitlichen Weg (vgl. Brandl et. al. 2003). Im Juni 2003 verabschiedete der UARG in seiner 11. Sitzung das erarbeitete Konzept und legt es der IMK zur Abstimmung vor: Die Bundesländer entschieden sich für die Reform des kommunalen HRWs und verabschiedeten die vom UARG entwickelten Richtlinien für die Gestaltung ihrer Ländergesetze (vgl. IMK 2003).

Da sich die Reform der materiellen Regelungen zum kommunalen HRW im föderalen Deutschland ohne Zwangsmechanismen vollzieht und in den Zustän-

digkeitsbereich der Länder fällt, da es sich beim Beschluss der IMK lediglich um Richtlinien handelt sowie die Koordination im Rahmen der IMK nicht verpflichtend ist, liegen heute trotz des Koordinationsprozesses innerhalb der IMK „16 verschiedene Varianten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (Beutel/ Witte 2010: 131) vor. Die Reform des HRW hat flächendeckend Eingang in die kommunalen Haushaltsordnungen aller Bundesländer gefunden, jedoch weisen diese landesspezifisch uneinheitliche, rechtliche Grundlagen auf.<sup>73</sup> Die Ziele, die Einheitlichkeit im kommunalen Haushaltsrecht und die Vergleichbarkeit der Finanzdaten zu wahren, konnten nicht erreicht werden.

Mittlerweile wird die Umstellung auf Doppik von der Mehrzahl der Bundesländer (13) für deren Kommunen per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben. In Bayern und Thüringen besteht zwar bisher eine Optionslösung, jedoch wird auch hier bereits über eine Änderung der Kommunalverfassungen nachgedacht. Folglich stellt sich nicht mehr die Frage, ob die „Doppik anstelle der Kameralistik kommen soll oder nicht“, sondern „es geht nur noch um die Frage, wie Doppik eingeführt wird“ (Beyer 2005: 358–359). Die bis 2009 in allen Bundesländern geänderten Landesgesetze zur Reform des kommunalen HRW lassen sich einem der drei Reformstränge zuordnen (vgl. Tabelle 2):

- Ablösung der Kameralistik durch die Doppik,
- Wahl zwischen Ergänzung der klassischen Kameralistik (erweiterte) und Doppik oder
- Wahl zwischen Kameralistik und Doppik.

In den meisten Bundesländern schreibt der Gesetzgeber den Kommunen die Umstellung auf Doppik per Gesetz vor (Reformstrang 1). In Baden-Württemberg (seit 2009), Brandenburg (seit 2007), Mecklenburg-Vorpommern (seit 2007), Niedersachsen (seit 2005), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz (seit 2007), Sachsen-Anhalt (seit 2006), Saarland (seit 2006) und Sachsen (seit 2007) sind die Kommunen verpflichtet, ihr HRW auf die doppelte Buchführung umzustellen. Hierzu wurde ihnen vom Gesetzgeber eine mehrjährige Übergangsfrist eingeräumt.

Nordrhein-Westfalen verabschiedete 2004 als erstes Bundesland ein Gesetz zur Novellierung des kommunalen Haushaltswesens (Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement vom 16.11.2004). Bereits im Frühjahr 1999 legte das Innenministerium von NRW ein Eckpunktepapier zur Reform des kommunalen HRWs vor. Im Sommer startete das Modellprojekt zur Entwicklung eines doppelischen Kommunalhaushalts. Im Ergebnis ging Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland über den Beschluss des UARG hinaus, indem es die Doppik

---

<sup>73</sup> Ein ausführlicher Vergleich der jeweils geltenden Landesvorschriften für die Kommunen findet sich bei Marettek/ Hellenbrand/ Detemple 2009.

verpflichten vorschreibt und sich gegen einen Parallelbetrieb von Kameralistik und Doppik entschied (Kampmann 2000).

In Baden-Württemberg hatte die seit 2011 regierende grün-rote Koalition in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, die Verpflichtung zur Einführung der Doppik auf der Kommunalebene aufzuheben und stattdessen ein Wahlrecht zwischen dem neuen HRW und der traditionellen Kameralistik einzuräumen. Begründet wurde diese geplante Änderung im kommunalen Haushaltsrecht für Baden-Württemberg mit den erheblichen Problemen für die Kommunen (erhöhter finanzieller und personeller Aufwand), welche die Umstellung von Kameralistik auf Doppik mit sich bringt (Koalitionsvertrag 2011). Im Juli 2012 hat sich die Landesregierung in Baden-Württemberg nun für die Beibehaltung der Umstellung des kommunalen Haushaltswesens auf Doppik entschieden, jedoch mit einer Verlängerung der Übergangsfrist (von 2016 auf 2020) um vier Jahre (Kabinettsbeschluss vom 10. Juli 2012).

In Schleswig-Holstein haben die Gemeinden seit 2007 die Wahl, ihren Haushalt nach den Grundsätzen der Doppik oder der erweiterten Kameralistik zu führen (Reformstrang 2).

In den Bundesländern Bayern (seit 2007) und Thüringen (seit 2009) hat der Gesetzgeber den Gemeinden durch die Wahl zwischen Doppik und Kameralistik auf unbestimmte Zeit bisher einen sehr weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt. Hier können die Gemeinden beim Status Quo (Kameralistik) verbleiben oder ihr Haushaltswesen nach den doppischen Grundsätzen reformieren (Reformstrang 3).

In Hessen erfolgte die Einführung der Doppik seit 2005 in Stufen. Bis 2011 bestand für die Kommunen zunächst eine zeitlich bis Dezember 2011 befristete Wahlmöglichkeit zwischen der Umstellung ihres Haushaltswesens auf die Doppik oder die erweiterte Kameralistik (bis dahin Reformstrang 2). Im Dezember 2011 wurde die Kommunalverfassung dahingehend novelliert, dass nun auch in Hessen die Umstellung auf die doppische Buchführung verpflichtend vorgeschrieben wird (Reformstrang 1). Da sich jedoch bis Ende 2011 fast alle hessischen Kommunen für die Umstellung auf Doppik entschieden und lediglich zwei Kommunen die erweiterte Kameralistik gewählt hatten, war diese Novellierung für die Kommunen unproblematisch. Für die zwei hessischen Kommunen mit der erweiterten Kameralistik als Haushaltssystem besteht seit Januar 2012 eine dreijährige Umstellungsfrist für die Doppik.

In den meisten Bundesländern, in denen die Kommunen zur Umstellung auf Doppik per Gesetz verpflichtet sind, ist die Umstellungsfrist bereits abgelaufen und alle Verwaltungen haben auf Doppik umgestellt (Tabelle 2). In Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz müssen alle Gemeinden bereits seit dem 01. Januar 2009 doppisch buchen, wobei die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanz vielerorts nicht eingehalten werden

konnten (vgl. Landtag NRW 2010). In Sachsen-Anhalt und Sachsen musste die Mehrzahl der Gemeinden unter hohem Zeitdruck die Doppik einführen, da hier die vom Gesetzgeber eingeräumte Umstellungsfrist zum 1. Januar 2013 endete und bis Dezember 2011 erst 6,38% der Gemeinden Sachsens und 8,84% der Gemeinden in Sachsen-Anhalt auf Doppik umgestellt hatten.

**Tabelle 2: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene**

Reformstrang	Land	Doppik Ab	Gesamtabschluss ab	Gemeinden Insg.	Gemeinden mit Doppik	Umsetzungsstand in %
Ablösung der Kameralistik durch die Doppik	BB	2011	2013	419	419	100,00
	BW	2020	2022	1.101	37	3,36 (Jan 12)
	MV	2012	2015	808	808	100,00
	NDS	2012	2012	1.022	1.022	100,00
	NRW	2009	2010	406	406	100,00
	RP	2009	2013	2.258	2.258	100,00
	SA	2013	2016	345	22	6,38 (Jan 12)
	SL	2009	2014	52	52	100,00
	SN	2013	2016	498	44	8,84 (Jan 12)
Wahl zwischen Erweiterter Kameralistik und Doppik	HE	Wahl (12/2011)	*	426	424	99,53 (Jan 12)
	SH	Wahl	***	1.116	348	31,18 (Jan 12)
Wahl zwischen Kameralistik und Doppik	BY	Wahl	**	2.056	109	5,30 (Jan 16)
	TH	Wahl	*	849	64	7,54 (Jan 16)
(* 3 Jahre, ** 5 Jahre, *** 6 Jahre nach dem ersten doppelischen Jahresabschluss)						

(eigene Darstellung, erschienen in dms 1/2014, aktualisiert Januar 2016)

### 3.4.4 Zwischenfazit: Zur Verbreitung der Reform in Deutschland

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Reform des HRW in Deutschland durch keine einheitliche Entwicklung geprägt ist, sondern auf allen staatlichen Ebenen in differenzierter Form und in unterschiedlichem Ausmaß implementiert wird. Schlusslicht hinsichtlich der Reichweite der Haushaltsreform stellt der Bund dar, der lediglich einzelne Modernisierungsmaßnahmen ergriffen hat und daher zum Reformstrang der erweiterten Kameralistik gezählt wird. Bei den Bundesländern (12) dominiert ebenfalls der Gebrauch der erweiterten Kameralistik, wobei immerhin vier Länder den Weg des doppelischen HRW beschritten haben. Auf der Kommunalebene ist der Reformprozess am weitesten fortgeschritten, da alle 13 Flächenländer „seit dem Haushaltsjahr 2009 eine Umstellung von der kameralistischen zur doppelischen Buchführung beschlossen

und dafür gesetzliche Regelungen vorgesehen“ haben (Herrmann 2011: 68). Lediglich Bayern und Thüringen sowie Schleswig-Holstein lassen neben der doppelten optional auch die bisherige Kameralistik bzw. erweiterte Kameralistik zu. Faktisch existieren damit derzeit drei unterschiedliche Haushalts- und Rechnungssysteme nebeneinander, die sich zusätzlich von Land zu Land im Detail unterscheiden. Im Ergebnis findet man derzeit eine „heterogene und zersplitterte Reformlandschaft in Deutschland“ vor (Budäus 2009: 21). Ein dauerhaftes Nebeneinander verschiedener Reformansätze und die zögerliche Haltung des Bundes erschweren den Verlauf der Reform, da beispielsweise unterschiedliche und aufwendige Verfahren auf allen Verwaltungsebenen parallel entwickelt werden. Zudem wird dadurch die Einheitlichkeit sowie Vergleichbarkeit im HRW gefährdet (vgl. u.a. Bundesrechnungshof 2006, Budäus 2009, Engels/ Eibelshäuser 2010, Kampmann 2000).

Als Hauptursachen für die Fragmentierung der öffentlichen Haushalts- und Rechnungslegung in Deutschland werden der deutsche Föderalismus und die Komplexität des Reformansatzes genannt, welche die Durchsetzung eines „Mindestmaßes an Einheitlichkeit“ (Budäus 2009: 21) kaum möglich machen (vgl. u.a. ebd., Institut für den öffentlichen Sektor 2012, Wirtz 2010).<sup>74</sup> Beispielsweise lässt der Beschluss der IMK vom 21. November 2003 eine Wahloption zwischen den verschiedenen Reformmodellen, gibt keine einheitlichen Regeln für alle Kommunalverwaltungen über die Ländergrenzen hinweg vor und beinhaltet weder eine Umstellungsfrist noch eine Einigung auf eine verpflichtende Einführung der Doppik. Stattdessen eröffnet er den Bundesländern einen großen Gestaltungsspielraum für länderspezifische Regelungen, von dem die Länder intensiv Gebrauch gemacht haben (vgl. u.a. Beutel/ Witte 2010, Herrmann 2011, Wirtz 2010). Damit existieren nun „länderspezifisch differenzierte Doppik-Varianten“, deren Unterschiede u.a. in den Vorgaben zur Eröffnungsbilanz und „vor allem in der Bewertung des Anlagevermögens und von Rückstellungen, im Haushalts sicherungskonzept und in der Evaluierung der Gesetze zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ auftreten (Wirtz 2010, Herrmann 2011: 69). Bereits 2006 wies der Bundesrechnungshof daraufhin, dass es unbedingt notwendig sei, das Haushaltsrecht einheitlich fortzuentwickeln und verwies bei künftigen Modernisierungsabsichten auf den Bund-Länder-Arbeitskreis ‚Kosten- und Leistungsrechnung/Doppik‘, welcher bereits im Dezember 2005 einen Vorschlag für Mindeststandards bei der Einführung der Doppik vorgelegt hatte (vgl. Bundesrechnungshof 2006).

---

<sup>74</sup> Diese Kritik am Föderalismus und seiner Auswirkungen auf die Implementation von Reformprojekten ist nicht neu. Auch der unterschiedliche Verlauf der Dienstrechtsreform auf den staatlichen Ebenen, der zur „Zersplitterung des Dienstrechts“ (Bull 2006: S. 42) geführt hat und wonach die Differenzen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern zunehmen, wird auf die föderalen Strukturen zurückgeführt (vgl. ebd.).

In Folge dessen fordern Institute (Bundesamt für Statistik, Landesämter für Statistik, Institut für den öffentlichen Sektor, KGSt), die kommunalen Spitzenverbände sowie Wissenschaftler verschiedener Disziplinen, dass eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften dringend erforderlich ist (vgl. u.a. Beutel/ Witte 2009, Beutel/ Pook 2012, Böhme et. al. 2013a und 2013b, Budäus 2009, Budäus/ Hilgers 2011, Burth 2012, Engels/ Eibelshäuser 2010, König 2007, Lasar 2010, Lüder 2007, Mühlenkamp/ Glöckner 2009). In diesem Zusammenhang werden auch die Länder und der Bund aufgefordert, es den Kommunen gleich zu tun und ihre Haushalte auf die Doppik umzustellen. Insbesondere Autoren aus dem Bereich des Public Managements empfehlen bei künftigen Gesetzesänderung im Haushaltsrecht sich stärker an den internationalen Entwicklungen (IPSAS) zu orientieren und nicht das nationale HGB als Referenzobjekt zu nehmen (vgl. Burth 2012, Budäus 2004). Darüber hinaus wird auch die Forderung, die Doppik in den Kommunen aller Bundesländer verbindlich einzuführen, lauter (vgl. u.a. Herrmann 2011). Auch wenn die Reform des HRW noch nicht abgeschlossen ist, so kann bereits jetzt davon ausgegangen werden, dass es – aufgrund der weitreichenden Implementationsprobleme, der Fragmentierung des Haushaltsrechts und sehr langwieriger Harmonisierungsprozesse – auf absehbare Zeit keine einheitliche Rechnungslegung und keine Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund, Ländern und Kommunen geben wird.

### **3.5 Exkurs: Die wissenschaftliche Begleitung des Reformprozesses**

Die wissenschaftliche Begleitung des Reformprozesses zum öffentlichen HRWs schlägt sich in einer Vielzahl an Publikationen nieder, die sich in drei zentrale Diskussionsstränge unterscheiden lassen: Im ersten Diskussionsstrang widmet sich der größte Teil der Veröffentlichungen konzeptionellen Aspekten, dabei werden die verschiedenen Haushalts- und Rechnungslegungsmodelle (Kameralistik, Erweiterte Kameralistik oder Doppik) beschrieben und deren Besonderheiten herausgestellt. Die vor 1990 erschienene Literatur hat vornehmlich die Analyse der Buchführungssystematiken selbst und deren historische Entwicklung zum Gegenstand (vgl. Eichhorn 1987, Fuchs 1987, Mülhaupt 1987, Schmalenbach 1910, Walb 1926, Walb 1966, Wysocki 1965). Die aktuelleren Veröffentlichungen beinhalten neben der Beschreibung der Rechnungsführungssysteme zudem verstärkt die Analyse der aktuellen Reformentwicklung auf den staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen (vgl. Bolsenkötter 2000, Brandl et. al. 2003, Budäus/ Hilgers 2009 und 2010, Budäus/ Küpper/ Streitferdt 2000, Duhm/ Heinrich 2008, Engels/ Eibelshäuser 2010, Häfner 2009, Hopp-Weil/ Körner 2009, Mühlenkamp/ Glöckner 2009, Mohring/ Koch 2009, Lüder 2001 und 2007, Raupach/ Stangenberg 2009, Riese 2011, Schauer 2007, Wirtz 2010).

Die Bedeutung der Entwicklung von Rechnungslegungsstandards auf internationaler Ebene (EPSAS, IPSAS) für den laufenden Reformprozess findet besondere Berücksichtigung bei Lüder 1987, 2001 und 2007 sowie Wirtz 2010. Weitgehende Einigkeit in der konzeptionellen Literatur besteht darin, dass die Kameralistik einige Defizite aufweist und damit den aktuellen Herausforderungen, die an das öffentliche Rechnungswesen gestellt werden, nicht mehr gerecht wird. Die erweiterte Kameralistik oder die Doppik werden dann als mögliche Lösungen vorgestellt. Ob diese Haushaltssystematiken die aktuellen Probleme der öffentlichen Haushalte lösen können, ist unklar und kann auch im Rahmen der konzeptionellen Betrachtung nicht geklärt werden. Solche Fragestellungen werden mittlerweile in Evaluationsstudien zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens untersucht (siehe Diskussionsstrang drei). Dennoch gibt es eine nicht unerhebliche Anzahl an Publikationen, welche die Haushaltssysteme gegenüberstellen und dabei Vor- sowie Nachteile abwägen (vgl. z.B. Braun 2011, Gauss 1999, König 2007, KPMG 2008, Lüder 1987, Müller-Osten 2012). Dabei spielt immer wieder die Frage nach der Eignung der doppelischen Buchführung für das öffentliche Haushaltswesen unter Berücksichtigung von Besonderheiten des öffentlichen im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Rechnungswesen eine besondere Rolle (vgl. Eichhorn 1997e, Fuchs 1987, Diemer 1996, Thieme 2008). Letztlich kommt die Mehrheit der publizierten Auseinandersetzungen zu dem Schluss, dass die Übertragung der doppelten Buchführung auf das öffentliche Haushaltswesen grundsätzlich möglich ist, aber bestimmte konzeptionelle Anpassungen vorzunehmen sind. Das Fazit zur Fragestellung ‚Doppik oder Kameralistik?‘ fällt je nach Betrachtungsweise, Disziplin des Wissenschaftlers und der zugrunde gelegten Vergleichsindikatoren unterschiedlich aus. Beispielsweise sprechen sich Braun 2011, Gauss 1999, Lüder 1987 oder die KPMG 2008 für die Doppik im Vergleich zur Kameralistik aus und betonen Vorteile wie z.B. die erhöhte Transparenz, die bessere Verständlichkeit und Kontrollierbarkeit, den geringeren Buchungsaufwand und die Förderung kostenbewussten Handelns in der Verwaltung. Gegen die doppelte Buchführung sprechen sich hingegen Lutz 2010 oder Walter/ Treber 2009 aus, weil die Kameralistik alle elementaren Informationen liefert und die Reformierung einzelner rechtlicher Vorschriften völlig ausgereicht hätte, weil die Doppik nur mehr Zahlen aber nicht mehr Informationen produziert, weil ‚Produkte‘ in die Privatwirtschaft gehören und für viele kommunale Leistungen (z.B. Schule, Sozialhilfe) der Markt und der Marktpreis fehlt (vgl. Walter 2009). Zudem kritisieren sie das unausgewogene Verhältnis der Reform: „Die proklamierten Vorteile der Systemumstellung [...] sind allzu schwer erkaufte.“ (Treber 2006: 131)

Zum zweiten Diskussionsstrang werden die Publikationen konzeptioneller Art zum NPM und NSM gezählt. Die wissenschaftliche Begleitung des NPM umfasst mittlerweile einen Zeitraum von über 30 Jahren in allen OECD-Staaten

und darüber hinaus. Damit liegt hierzu ein sehr umfangreicher Literaturbestand vor, da allerdings weder das NPM noch das NSM Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind – sondern nur zum Zweck der Einordnung der Reform des öffentlichen HRW und zum Zweck der Vollständigkeit erwähnt werden – wird auf die Literatur (vor allem zum NPM) nur stichprobenhaft hingewiesen. Zur konzeptionellen Idee des NPM und seiner ihm zugeordneten Reformkonzepten sei exemplarisch auf die Arbeiten von Hilgers et. al. 2012, Hood 1991, Naschold/Bogumil 2000, Pollitt/ Bouckaert 2000 und 2005, Schedler 2007, Schedler/ Proeller 2006 oder Schröter 2011 verwiesen. Deskriptive Arbeiten zum NSM beschreiben zunächst die Idee und Konzeption des ‚neuen‘ im Vergleich zum ‚alten‘ Steuerungsmodell und erläutern die verschiedenen Instrumente, mit deren Hilfe eine neue Steuerung in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht werden soll. Die Reform des öffentlichen HRW taucht auch in diesen Veröffentlichungen nicht als inhaltlicher Schwerpunkt sondern als lediglich ein Instrument eines weit umfassenderen Reformvorhabens auf (vgl. Banner 1991, Bertelsmann Stiftung 1995, KGSt 1993, Schröter 2011, Jann 2011).

Der dritte Diskussionsstrang ist in die Implementations- und Evaluationsforschung einzuordnen und beschäftigt sich neben der Art und Weise der Umsetzung auch mit der Frage nach den intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen der Reformvorhaben. Zunächst ist auch hier wieder auf die Vielzahl an Publikationen zur Evaluation des NPM und NSM hinzuweisen, in denen die Reform der öffentlichen Haushalte nur als ein Element vorkommt. Zur Evaluation des NPM wird exemplarisch zum einen auf die Arbeiten von Wollmann 2004 und 2008 hingewiesen, in denen die Reformentwicklungen auf der Kommunalebene in den Ländern Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden untersucht und verglichen werden. In der Arbeit von Wollmann und Schröter, veröffentlicht im Jahr 2000, stehen im Speziellen die Länder Deutschland und Großbritannien hinsichtlich ihrer Reformaktivitäten im Fokus. Zum anderen ist die Arbeit von Rick Vogel von 2006 zu erwähnen, in denen die Institutionalisierung des NPM untersucht wird. Des Weiteren finden sich bei Frieder Naschold und Jörg Bogumil 2000 Ausführungen zur quantitativen Entwicklung der Staatstätigkeit und Modernisierungsbewegungen in den OECD-Ländern. Die zum NPM umfangreichsten international vergleichenden Studien sind in den Publikationen von Pollitt und Bouckaert 2000, 2005 und 2011 sowie im Sammelband von Pollitt et. al. 2007 zu finden (z.B. der Beitrag von Teismann/ van Buuren 2007 zur Implementation von NPM). Schwerpunkt der Studien ist die Frage nach der Einführung von Reformelementen aus dem NPM seit 1980 in mittlerweile zwölf Ländern und der Europäischen Kommission (2005 und 2011). Die Frage, ob das NPM erfolgreich war, kann auch in der dritten Auflage weder mit ‚ja‘ noch mit ‚nein‘ beantwortet werden (vgl. Pollitt/ Bouckaert 2011: 15).



Das NSM wurde in den vergangenen Jahren umfangreich (besonders von Verwaltungswissenschaftlern) erörtert und seine Umsetzung evaluiert. Monika John beispielsweise untersuchte bereits 1996 die Bedeutung des NSM in ost- und westdeutschen Kommunen im Vergleich (vgl. John 1996). Auch in dem Sammelband von Grunow und Wollmann 1998 finden sich bereits Beiträge zur Evaluation der Einführung neuer Steuerungsmodelle in den 1990er Jahren. Etwa zehn Jahre später erschienen Untersuchungen von Bogumil und Kuhlmann 2004, von Bogumil 2007 sowie 2011, von Kuhlmann 2006, von Holtkamp 2008 und darauffolgend eine Replik von Banner 2008 – um einige Beispiele zu nennen. Während die Beiträge in Bogumil/ Holtkamp/ Kißler 2004 und Bogumil et.al. 2007c den Schwerpunkt auf die Untersuchung der Modernisierung auf lokaler Ebene legen, finden sich im Sammelband von Jann/ Bogumil/ Bouckaert/ Budäus u.a. 2004 nicht nur Beiträge zum NSM auf kommunaler Ebene, sondern auch Beiträge zu Modernisierungswellen auf Bundes- und Länderebene sowie Vergleiche der deutschen mit der internationalen Entwicklung. Im Ergebnis kommt die Mehrheit der NSM-Evaluationsstudien zu dem Schluss, dass das Gesamtkonzept der KGSt nicht umgesetzt wurde, sondern nur einige Instrumente herausgegriffen und implementiert wurden, wie z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung (Bürgerbüros, Verfahrensbeschleunigung) und die Umstellung des HRW auf das doppische System. Da das NSM jedoch ursprünglich nicht als ‚Baukasten‘, sondern als Gesamtmodell gedacht war, bezeichnen einige Autoren dieses als ‚gescheitert‘, da es eben nur in Ansätzen und nicht flächendeckend in den Kommunen umgesetzt wurde (vgl. Bogumil 2007 und 2011, Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, Holtkamp 2008, Kuhlmann 2006). Zudem wird kritisiert, dass die erhofften Wirkungen der Instrumente (wie z.B. eine erhöhte Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Verwaltungshandeln) bisher nicht eingetreten sind (vgl. z.B. Hammerschmid 2010).

Studien, die nach ersten Wirkungen und Problemen der praktischen Implementation der Reform des öffentlichen HRW fragen, haben in der Literatur zunächst eine untergeordnete Rolle gespielt. In den letzten Jahren sind nun vermehrt Studien zur Reform des kommunalen HRW durchgeführt worden, da hier die Umsetzung am weitesten fortgeschritten ist. Zur Evaluation der Entwicklung der Reform öffentlicher Haushalte im internationalen Kontext sei auf den Sammelband von Caperchione/ Mussari von 2000 und für die Betrachtung der lokalen Ebene in Europa insbesondere auf den Beitrag von Vela/ Fuerte 2000 zum Thema „Local Government Accounting in Europe“ verwiesen. Zudem existieren neben ländervergleichenden Studien auch eine Reihe von nationalen Betrachtungen wie z.B. Näsi 2000 zur Doppik in Finnland, Rauskala/ Bergmann/ Fuchs 2012 zur Doppik in der Schweiz und Schauer 2000 sowie Seiwald/ Meyer 2012 zur Doppik in Österreich.

Die Entwicklung der Reform in Deutschland wurde insbesondere von Bogumil, Ebinger und Holtkamp begleitet, welche insbesondere die Implementation des NKF in Nordrhein-Westfalen untersuchen (vgl. Bogumil/ Ebinger/Holtkamp 2011 und 2012, Bogumil/Holtkamp 2012). Eine gesamtdeutsche Betrachtung der Reform findet sich bei Reichard 2012 und Fischer 2012. Zur Bedeutung der Reform und deren Auswirkungen auf die Koordination im föderalistisch aufgebauten Deutschland ist auf den Artikel von Böhme und Heindl 2014 hinzuweisen. Neben diesen analytischen Arbeiten gibt es noch eine Reihe an deskriptiven, quantitativen Studien, in denen meist die Kommunen nach dem aktuellen Reformstand, Implementationsproblemen und erster sichtbarer Erfolge der Reform gefragt werden. Diese Umfragen werden sowohl von Universitäten als auch von Instituten unter Beteiligung von Wirtschaftsprüfungsunternehmen durchgeführt. Jüngste Beispiele sind die Studie von Burth und Hilgers 2012 – eine bundesweite Befragung von Landkreisen, Städten und Gemeinden ab 20.000 Einwohner (EW) zur Frage, welchen Mehrwert die Doppik bringt – sowie der vom Deutschen Städtetag und PWC 2011 herausgegebene Bericht zur Evaluierung der Doppik-Reform, indem 211 Mitgliedstädte des Spitzenverbandes befragt wurden (vgl. Articus/ Wagner 2011 und Hellenbrand/ Frischmuth 2011). Böhme und Heindl (2013) haben eine Implementationsstudie zur Reform des kommunalen HRW in Bayern und Thüringen durchgeführt und dabei auch kleine Gemeinden in die Befragung einbezogen. Darüber hinaus wurde eine Studie zur Evaluierung der Haushaltsmodernisierung der deutschen Bundesländer vom Institut für den öffentlichen Sektor herausgegeben (vgl. Beck/ Plazek 2012). Hinzu kommen noch von den Landesregierungen selbst in Auftrag gegebene Untersuchungen zum Verlauf der Reform in ihren Kommunen, welche auf eine Reihe von Implementationsproblemen aufmerksam machen (vgl. Landtag von BB 2012, Landtag von NRW 2011).

Die Bilanz der vielen Evaluations- und Implementationsstudien zur Reform des kommunalen HRW fällt bisweilen sehr ernüchternd aus: Die kommunalen Praktiker kritisieren besonders den hohen zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand für die Einführung der Doppik. Zusätzlich bemängeln die Kommunen die rechtlichen Vorgaben durch die Länder, deren fehlende Unterstützung und betonen, dass eine interkommunale Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben ist. Die anfallenden Kosten (für die Inanspruchnahme externer Berater, die Fortbildung der eigenen Mitarbeiter, die Beschaffung von Software sowie im Zuge der Prüfung der vorgelegten Haushalte und Abschlüsse durch den kommunalen Prüfungsverband) bewegen sich bei allen befragten Gemeinden im sechsstelligen Bereich (bis zu 300.000 Euro) und müssen aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Neben dieser finanziellen Mehrbelastung bereiten insbesondere die notwendige Erfassung und Bewertung des Vermögensbestandes der Gemeinde oder fehlende fachliche Kenntnisse des Personals große Prob-

leme. Auch die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sind mit dem Umstellungsprozess sowohl zeitlich als auch intellektuell überfordert (vgl. Articus/ Wagner 2011, Böhme et. al. 2013a und 2013b, Böhme/ Heindl 2014, Bogumil et. al. 2011, Hellenbrand/ Frischmuth 2011).

Uneinigkeit herrscht in den Studien hingegen bei der Beurteilung bisheriger Erfolge der Reform: Während in einigen Studien Verbesserungen im Bereich Haushaltstransparenz (durch einen besseren Überblick zum Ressourcenverbrauch und eine transparente Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage) sowie im Bereich Steuerung (durch Produkte, Zielvorgaben und Kennzahlen) gemeldet werden (vgl. Articus/ Wagner 2011, Burth/ Hilgers 2012), ist in anderen Untersuchungen zu lesen, dass die Reform lediglich mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, zu mehr Intransparenz führt, keine nennenswerten Steuerungswirkungen entfaltet und ihren Zielen bisher nicht gerecht wird (vgl. Bogumil 2011, Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, Bogumil/ Holtkamp 2012, Hellenbrand 2012). Darüber hinaus ist zwischen den Zeilen in manchen Publikationen zu lesen, dass die fehlende Kompatibilität des kommunalen (öffentlichen) Verwaltungssystems mit dem aus der Privatwirtschaft stammendem Doppik-Konzept Ursache für das Ausbleiben intendierter Wirkungen sein könnte (vgl. Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, Hellenbrand/ Frischmuth 2011): „Im kommunalen Kontext kommt erschwerend hinzu, dass die Steuerungsinteressen zwischen Politik und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung wesentlich heterogener sind als dies bei privaten Unternehmen der Fall ist.“ (Hellenbrand/ Frischmuth 2011: 142)

Obwohl sich nicht alle Ergebnisse der Studien decken und ebenso kontrovers von ‚Befürwortern‘ bzw. ‚Gegnern‘ der Reform diskutiert werden wie bei Ergebnissen zum NSM, lässt sich folgendes Fazit für die Reform des öffentlichen HRW ziehen: Die Reformlandschaft ist stark fragmentiert und flächendeckend ist auf allen Ebenen eine gewisse Reformmüdigkeit zu beobachten, da der Prozess personelle, fachliche und finanzielle Kapazitäten bindet. Die Doppik ist in den Städten noch nicht verankert, weist konzeptionelle Schwachstellen auf und bisher konnten noch keine kausalen Ziel-Mittel-Wirkungszusammenhänge festgestellt werden. Dennoch planen die Kommunen mehrheitlich nicht, zur Kameralistik zurückkehren (was allerdings auch daran liegt, dass dies gesetzlich nicht erlaubt ist) und die Doppik setzt sich zumindest für die Kommunalebene mittelfristig durch. Lediglich in Bayern und Thüringen bucht die Mehrzahl der Kommunen noch kameralistisch. Langfristig bleibt abzuwarten, ob sich weitere Länder für die Umstellung auf Doppik entscheiden und ob der Bund seine Modernisierung fortsetzt.

## 4. Forschungsdesign

Im folgenden Kapitel wird das methodische Design zur Untersuchung kausaler Zusammenhänge zwischen den Mechanismen von DiMaggio und Powell und dem Organisationswandel vorgestellt. Zunächst folgt ein Abschnitt zur Bedeutung und zu den unterschiedlichen Erscheinungsformen von Zwang (4.1), da deren Berücksichtigung bestimmte Auswirkungen auf das Forschungsdesign haben. Darauf aufbauend werden die Hypothesen aus dem theoretischen Ansatz von DiMaggio und Powell 1983 (1991) auf die vorliegende Untersuchung übertragen und deren Anwendung auf die Analyse der Diffusion der Reform des kommunalen HRWs in Deutschland erläutert (4.2). In Abschnitt 4.3 erfolgt die Darlegung und Begründung der Fallauswahl. Anschließend werden die angewendeten Methoden in der Datenerhebung und -auswertung der vorliegenden Querschnittsstudie vorgestellt (4.4). Abschließend folgt die Erörterung, wie der zu klärende Organisationswandel und die drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck operationalisiert werden (4.5).

### 4.1 Die Bedeutung von Zwangsmechanismen für die Kommunen und deren Auswirkung auf das Forschungsdesign

Auf die Kommunen wirken verschiedene Zwangsmechanismen, die sich hinsichtlich ihrer Reichweite und Konsequenzen bei Missachtung unterscheiden, und die alle unter die Definition von Zwang bei DiMaggio und Powell 1983 fallen (vgl. Abschnitt 2.2). Für die Verbreitung der Innovation Doppik haben bestimmte Zwangsmechanismen, welche im Folgenden in zwei Kategorien eingeteilt werden, unterschiedliche Auswirkungen, die im Forschungsdesign berücksichtigt werden müssen.

Zwangsmechanismen der ersten Kategorie beziehen sich auf Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung und gesetzlich begründete Abhängigkeiten der Kommunen durch die Rahmengesetzgebung des Bundes und der Länder (vgl. Büchner 2010: 60 ff.). Zum einen unterliegen die kommunalen Handlungen einer Reihe von Bundesgesetzen (Steuergesetze, Arbeitsrecht, Umweltschutz, etc.). Zum anderen regeln die Länder, in deren Zuständigkeit die Kommunen fallen, über Landesgesetze und die Kommunalgesetze sowohl die Größe, die verwaltungsmäßige Abgrenzung, die Einordnung in übergreifende Gebiets-einheiten (Landkreis, Bezirk) als auch die Finanzausstattung und den Umfang der Aufgaben (vgl. Hesse 1989). Selbst bei bundesweiten Regelungen zur Finanzausstattung der Kommunen sind die Kommunen nicht direkt am Gesetzgebungsprozess beteiligt, sondern werden wiederum durch die Länder im Bundesrat vertreten. Es gibt nur noch wenige Bereiche (Sport und Kultur), die „nicht

von Bundes- oder Landesgesetzen vorgezeichnet sind“ (Schmidt-Eichstaedt 1998: 326, 327). Damit ist das kommunale Handeln „nahezu flächendeckend von Landes- oder Bundesgesetzen, aber nur selten allein von eigenverantwortlicher Regelung determiniert [...]“ (ebd.: 326). In diese Kategorie fällt auch die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen auf das doppelte HRW umzustellen, welche in den KV oder GO durch den Landesgesetzgeber verankert ist.

Die zweite Kategorie beinhaltet Aufsichts- und Kontrollmechanismen im Rahmen der Kommunalaufsicht. Die Staatsaufsicht über die Kommunen leitet sich aus dem traditionellen Staatsvorbehalt gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung ab (vgl. Püttner 1990). Sie bezieht sich auf die gesamte kommunale Tätigkeit einschließlich der Rechtssetzung. Zu unterscheiden sind hierbei die Rechts- und die Fachaufsicht. Die kommunalen Aufsichtsbehörden sind im Landratsamt, Regierungspräsidium/ Bezirksregierung sowie in den Innenministerien der Länder angesiedelt, wobei die zuständige Behörde für die Rechts- und Fachaufsicht meist identisch ist. Die Rechtsaufsicht (auch ‚allgemeine Aufsicht‘) beinhaltet eine Rechtmäßigkeitskontrolle des gemeindlichen Handelns. Dabei werden die Einhaltung geltenden Rechts und die gesetzmäßige Erfüllung kommunaler Aufgaben geprüft.<sup>75</sup> Die Fachaufsicht (auch ‚Sonderaufsicht‘) beinhaltet eine Zweckmäßigkeitskontrolle bei übertragenen Staatsaufgaben (Pflichtaufgaben nach Weisung). Sie umfasst daher nicht nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit, sondern auch den sachgerechten Vollzug des jeweiligen Fachgesetzes.<sup>76</sup>

Die Instrumente und die Eingriffsintensität der Kommunalaufsicht weisen zwischen den Bundesländern zwar kleinere Unterschiede auf, grundsätzlich verfügen die Aufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen aber über folgende Kontroll- und Aufsichtsinstrumente (vgl. Lübking 1998: 81-150): Das hinsichtlich der Eingriffsintensität schwächste Mittel stellt das Informationsrecht dar. Dabei können die Aufsichtsbehörden von den Kommunen Berichte oder Akten anfordern sowie an kommunalen Sitzungen teilnehmen. Darüber hinaus geht das Beanstandungs- und Anordnungsrecht. Damit können die Kommunen beispielsweise dazu veranlasst werden, Beschlüsse – die geltendes Recht verletzen und von der Behörde beanstandet werden – rückgängig zu machen oder zu erlassen, wenn die Kommune ein Tätigwerden versäumt hat. Weiter in die kommunale Selbstverwaltung greift das Instrument der Ersatzvornahme ein. Kommt eine Gemeinde einer ihr auferlegten Aufgabe nicht nach, kann die Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen anstelle und auf Kosten der Ge-

---

<sup>75</sup> Zu unterscheiden sind die präventive (vorbeugende) Rechtsaufsicht in Form von Genehmigungsvorbehalten und die repressive (nachträgliche, korrigierende) Rechtsaufsicht in Form von Beanstandungs- und Anweisungsrechten (vgl. Püttner 1990).

<sup>76</sup> Auch hier können präventive (z.B. Genehmigungsvorbehalten) und repressive Kontrollen (z.B. Ersatzvornahme) unterschieden werden.

meinde selbst durchführen (oder einem Dritten zur Durchführung übertragen). Zudem kann die Aufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen oder diesen androhen, wenn die Verwaltung in erheblichen Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmäßigen Verwaltung entspricht. Äußerst selten – aber dennoch möglich in Bayern und Baden-Württemberg – kann die Kommunalaufsicht im Falle eines dauernd beschlussunfähigen Gemeinderates, dessen Auflösung anordnen oder auch die Neuwahl des Bürgermeisters fordern. Hinzu kommen Genehmigungsvorbehalte (z.B. im Bereich der Kreditaufnahme) und Sondervorbehalten (Zweckmäßigkeitssentscheidungen) von denen die Aufsichtsbehörden Gebrauch machen können.<sup>77</sup>

Die Kommunen unterliegen also vielfältigen Zwangsmechanismen, die für die vorliegende Arbeit mit Blick auf die Reform des HRW von besonderer Bedeutung sind. Der auf die Reform bezogene Zwangsmechanismus aus der ersten Kategorie trifft nur auf die Kommunen in den Bundesländern zu, welche die Doppik als neues Haushaltssystem verpflichtend vorschreiben: Brandenburg, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland, Sachsen und Hessen. Hingegen wirken Zwangsmechanismen wie finanzielle Abhängigkeiten, die sich ebenfalls aus den gesetzlichen Regelungen ergeben, auf alle Kommunen der Bundesrepublik. Ebenso unterliegt die gesamte deutsche Kommunalebene den Aufsichts- und Kontrollmechanismen der zweiten Kategorie, welche wiederum gekoppelt sind an die gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Hinsichtlich des coersiven Isomorphismus‘ von DiMaggio und Powell bedeutet das, dass im Gegensatz zu den anderen beiden Mechanismen nicht mehr zu fragen ist, ob Zwangsmechanismen existieren und wirken. Alle Kommunen unterliegen in der hier untersuchten Verwaltungsreform unterschiedlichen Facetten von Zwang. Offen ist, ob diese existierenden, unterschiedlichen Abhängigkeiten von den Kommunen auch als solche wahrgenommen werden und sich auf den Diffusionsprozess auswirken. Bei den anderen beiden Mechanismen – Unsicherheit und normativer Druck – ist hingegen noch unklar, ob sie überhaupt in den Kommunalverwaltungen wirken.

---

<sup>77</sup> In der Praxis dominiert die Beratungsaufsicht der Aufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen und die repressive Aufsicht erfolgt nur in Extremfällen. Hinzu kommt, dass die Aufsichtsbehörden bei der Auswahl der Instrumente einen gewissen Ermessensspielraum haben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie ein gemeindefreundliches Verhalten dominieren sollten. Rechtlich wehren können sich die beaufsichtigten Kommunen durch den Gang vor die Verwaltungsgerichte, da Regelungen der Aufsichtsbehörde Verwaltungsakte darstellen (vgl. Lübking 1998: 81–150).

## 4.2 Hypothesen

Zur Klärung organisationalen Wandels, im Speziellen zur Klärung der Angleichung von Organisationen und zur Anleitung der empirischen Forschung diesbezüglich formulieren DiMaggio und Powell in ihrem Ansatz eine Reihe von Hypothesen (DiMaggio/ Powell 1983: 154-156). Diese gilt es für die vorliegende Untersuchung zu konkretisieren, um letztlich die Forschungsfrage – wie sich die Diffusion der Innovation Doppik in den deutschen Kommunalverwaltungen erklären lässt und welche Rolle dabei das organisationale Umfeld spielt – zu beantworten.

Theoretisch ist die Frage, warum Organisationen sich einander angleichen und eine Innovation übernehmen, wie folgt zu beantworten: Sie gleichen sich einander an, weil sie den drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit oder normativem Druck ausgesetzt sind. Folglich sind zunächst die Hypothesen zu diesen drei Mechanismen zu konkretisieren, da sie die zentralen untersuchungsleitenden Hypothesen der vorliegenden Arbeit darstellen: DiMaggio und Powell formulieren die Hypothesen A1-A6 („Organizational-level predictors“) explizit in Ableitung zu ihren zuvor beschriebenen drei Mechanismen, die zu institutionellen isomorphen Wandel führen (ebd.: 154-155).

Aus der Argumentation der Autoren zum coersiven Isomorphismus lässt sich zunächst eine Haupthypothese formulieren, welche die besondere Wirkung von Zwang für Innovationsprozesse hervorhebt.

*H-Z0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie per Gesetz dazu verpflichtet sind.*

Fehlt ein gesetzlich vorgeschriebener Zwang zur Umstellung auf Doppik, sind die Kommunen jedoch auch anderweitig abhängig. Hierzu formulieren DiMaggio und Powell die Hypothesen A1 und A2, bei denen sie jedoch sehr allgemein bleiben.

*A1: Je größer die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen Organisation ist, desto ähnlicher wird sie dieser in Struktur, Klima und Verhalten.*

*A2: Je größer die Zentralisierung der Ressourcenzufuhr sich zu einer Organisation A gestaltet, desto eher wird Organisation A sich seiner Geberorganisation annähern.*

Hinter der in A1 angesprochenen Abhängigkeit verbergen sich (wie unter 4.1 erörtert) unterschiedliche Formen von Zwangsmechanismen, denen die Kommunen ausgesetzt sind und die sich in ihrer Wirkung (Reichweite) unterscheiden.

den. Die Regelung dieser Abhängigkeiten fällt in die Zuständigkeit der Länder. Daher wird die Landesebene als die entscheidende Organisation definiert, von der die Kommunen maßgeblich abhängig sind. Die Hypothese A2 ist lediglich eine Konkretisierung der verschiedenen Abhängigkeitsverhältnisse und bezieht sich explizit auf deren finanziellen Aspekt. Diese Besonderheiten des Mechanismus' Zwang sind daher bei der Formulierung der zu untersuchenden Hypothesen zu berücksichtigen und zu konkretisieren. Entsprechend werden die Hypothesen H-Z1 (in Ableitung zu A1) und H-Z2 (in Ableitung zu A2) wie folgt adaptiert:

*H-Z1: Die maßgebliche Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene (Kommunalaufsicht, Kommunalgesetzgebung, Finanzausstattung) führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zuständigen Landesebene.*

*H-Z2: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr im organisationalen Feld der Kommunen führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zentralen Geberorganisation (Landesebene).*

Das bedeutet, dass das HRW, welches auf der Landesebene Anwendung findet, als entscheidender Orientierungspunkt für das Reformverhalten der Kommunen gilt. Bucht die Landesverwaltung doppisch, führt das zur Umstellung von der herkömmlichen Kameralistik auf die Doppik. Umgekehrt bedeutet die Verwendung der kameralistischen Systematik auf Landesebene, dass die Kommunen bei der einfachen Buchhaltung bleiben und diesbezüglich keine Reform anstreben.<sup>78</sup>

Aus der Diskussion zum mimetischen Isomorphismus leiten DiMaggio und Powell zwei Hypothesen (A3 und A4) ab, die sich insbesondere auf den Zusammenhang von Mitteln und Zielen einer Organisation und deren Bedeutung für die Imitation anderer Organisationen beziehen. Der Argumentation der beiden Autoren folgend führt Unsicherheit zur Verbreitung von Innovationen, indem anderer Organisationen, die als erfolgreich wahrgenommen werden, imitiert werden.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Beispielsweise würden die beiden Hypothesen H-Z1 und H-Z2 für die Untersuchung in Bayern und Thüringen bedeuten, dass die Kommunen mehrheitlich nicht auf Doppik umstellen, da die Landesebene weiterhin nach der herkömmlichen Kameralistik verfährt.

<sup>79</sup> Der Verbleib bei der Kameralistik bedeutet keinen Wettbewerbsvorteil, sondern in der Umwelt kursiert die institutionelle Erwartung, betriebswirtschaftliche Elemente in der öffentlichen Verwaltung zu installieren. Dementsprechend sollten die reformierenden Organisationen als 'erfolgreich' gelten, weil sie innovativ sind, dem Zeitgeist folgen und versuchen dieser institutionellen Erwartung zu entsprechen. Ob sich die Organisationen, die sich für die Reform entschieden, tatsächlich an anderen doppisch buchenden Kommunen orientieren, ist ein zentraler Aspekt der empirischen Untersuchung.



Folglich kann auch für diesen Mechanismus zunächst eine einleitende Haupthypothese H-U0 formuliert werden, die einen allgemeinen Unsicherheitsbegriff beinhaltet, der jedoch in den Folgehypothesen konkretisiert wird.

*H-U0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik und imitieren andere reformierende Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis), wenn sie unsicher sind.*

Zur Begründung fügen die Autoren hinzu, dass Organisationen mit unklaren Zielen meist stark von Legitimation abhängig sind und die Imitation anderer Organisationen leichter ist als eine langwierige und konflikthafte Zieldiskussion in der eigenen Organisation zu führen (vgl. DiMaggio/ Powell 1983: 154).

*A3: Je mehr Unsicherheit hinsichtlich des Zusammenhangs von Mitteln und Zweck besteht, desto eher wird sich eine Organisation an die Organisationen anpassen, die sie als erfolgreich hält.*

*A4: Je unklarer die Ziele einer Organisation sind, desto eher wird sie sich an die Organisation anpassen, die sie als erfolgreich hält.*

Unsicherheit kann in der vorliegenden Untersuchung gegeben sein, wenn unklar ist, welche Ziele die Kommune mit der Innovation Doppik verfolgen will und welcher Mitteleinsatz damit verbunden ist. Eine grundsätzliche Zieldiskussion zur Doppik muss in den Kommunen nicht geführt werden, da die Befürworter dieses Reformkonzeptes und die Autoren der konzeptionellen Literatur zu dieser Haushaltssystematik die Ziele des Reformprozesses umfassend erörtert und hinreichend verbreitet haben (vgl. z.B. Bolsenkötter 2000, Brandl et. al. 2003, Budäus 2009, Lüder 1987 und 1997, Trommer 2011). Daher stellt sich eher die Frage, welche konkreten Ziele die Kommunen mit der Doppik verbinden und wie deren Bewertung die Entscheidung für oder gegen die Innovation beeinflussen. Der Mitteleinsatz, der mit dem Reformprozess verbunden ist, wurde bisher von den Kommunen eher unterschätzt<sup>80</sup> und ist zudem schwer bezifferbar, weil ein Großteil der Implementationskosten nicht monetärer Art ist (Zeitaufwand, Personaleinsatz). Da nur ein Teil der Kosten vor dem Reformprozess kalkulierbar ist (Kosten für die Anschaffung der Software, Kauf von Informationsmaterial oder Kosten für das Engagement von Beratungsunternehmen), scheint deren Höhe für die Entscheidung für den Umstellungsprozess eine un-

---

<sup>80</sup> Zur Problematik der Unterschätzung und Kritik an den hohen Transferkosten dieser Reform sei an dieser Stelle auf die Beiträge von Bogumil/ Ebinger/ Holtkamp 2011, Bogumil/ Holtkamp 2012, Böhme/ Heindl 2014, Böhme et. al. 2013a und 2013b verwiesen. Zur Veranschaulichung: Die monetären Kosten für die Implementation der Reform des HRW liegen im sechsstelligen Bereich. Der Mittelwert der von den bayerischen Kommunen angegebenen finanziellen Kosten liegt bei 171.357,19 Euro (vgl. Böhme et. al. 2013a).

tergeordnete Rolle zu spielen. In Folge dieser Anmerkungen sind die Hypothesen von DiMaggio und Powell zum Mechanismus Unsicherheit für die empirische Untersuchung wie folgt zu adaptieren:

*H-U1: Wenn für die Kommunen die Ziele der Innovation Doppik und insbesondere deren Bewertung unklar sind, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).*

*H-U2: Wenn für die Kommunen die Höhe der Transaktionskosten für die Übernahme der Innovation Doppik unklar ist, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).*

Darüber hinaus kann Unsicherheit für die Kommunen auch darin bestehen, dass sie die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht abschätzen können. Besonders der gesetzliche Zwang zur Umstellung auf Doppik in den benachbarten Bundesländern könnte die Kommunen bei ihrer Entscheidung für oder gegen ein neues HRW beeinflussen. Aus diesem Grund wird eine dritte ergänzende Hypothese zum Konstrukt Unsicherheit hinzugefügt:

*H-U3: Wenn die Kommunen hinsichtlich der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesens unsicher sind, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).*

Aus der Betrachtung des normativen Isomorphismus‘ – welcher beinhaltet, dass die Kommunen auf die Doppik umstellen, weil interne oder externe Akteure mit einem bestimmten professionellen Hintergrund (z.B. Betriebswirtschaft) normativen Druck ausüben – lässt sich entsprechend folgende allgemeine Haupthypothese formulieren.

*H-N0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie entsprechendem normativem Druck unterliegen.*

DiMaggio und Powell formulieren zum normativen Druck zwei sehr konkrete Hypothesen (A5 und A6), welche sich auf die vorliegende Untersuchung übertragen lassen.

*A5: Je größer die Bedeutung akademischer Ausbildungsprofile bei der Rekrutierung des Personals ist, desto eher wird sich die Organisation anderen Organisationen im gleichen Feld annähern.*

*A6: Je stärker die Organisationsmitglieder (insbesondere die Führungskräfte) in professionellen Verbänden engagiert sind, desto eher wird sich die Organisation anderen Organisationen im gleichen Feld annähern.*

A5 unterstellt einen Zusammenhang zwischen dem akademischen Ausbildungsprofil des Personals in den Organisationen und der Übernahme von Innovationen in einem Feld. Für die Kommunen sollte hinsichtlich der Reform des Haushaltssystems von besonderer Bedeutung sein, ob die Verwaltungsmitglieder Kenntnisse über die Innovation Doppik besitzen oder ihnen dieses System völlig fremd ist. Die Mitarbeiter sind an der Umsetzung beteiligt und müssen anschließend mit dem neuen System arbeiten. Die Gemeinde- oder Stadträten sollten einen doppelischen Haushalt lesen und verstehen können um damit in den Ausschuss- und Ratssitzungen argumentieren zu können. Zudem sollten vor allem die Bildungsprofile des Bürgermeisters und des Kämmerers Auswirkungen auf die Entscheidung für oder gegen die Reform haben. Der Bürgermeister als Verwaltungsspitze und die Kämmereien als federführende Abteilung sind an der Implementation der Reform entscheidend beteiligt (vgl. z.B. Bach et.al. 2011, Banner 2008, Hellenbrand 2012). Bildungsprofile der Bürgermeister und Kämmerer, welche die Doppik in der Lehre enthielten (z.B. Betriebswirtschaftsstudium), sollte die Übernahme dieser Innovation positiv beeinflussen. Die von A5 adaptierte Hypothese H-N1 rückt folglich die Doppikkenntnisse der kommunalen Organisationsmitglieder in den Mittelpunkt:

*H-N1: Wenn das Personal der Kommunalverwaltung doppelische Kenntnisse besitzt, wird die Organisation die Innovation Doppik übernehmen.*

A6 geht davon aus, dass sich die Einbindung der Führungskräfte einer Organisation ebenfalls positiv auf die Übernahme von Innovationen auswirkt. Folglich ist davon auszugehen, dass ein Engagement der Kommune in entsprechenden professionellen Verbänden die Reformbereitschaft der Organisation erhöht.

*H-N2: Je stärker die Kommune in professionellen Verbänden engagiert ist, desto eher wird sie die Innovation Doppik übernehmen.*

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass der Begriff Professionalisierung keine Wertung impliziert. Er umschreibt im konkreten Fall Kenntnisse und Werthaltungen, die im Rahmen eines bestimmten Studiums, einer Ausbildung oder im Rahmen einer Mitgliedschaft in einem bestimmten Verband vermittelt sowie von den Personen verinnerlicht werden und dazu führen, dass man einer Innovation im Feld (Doppik) neutral, aufgeschlossen oder positiv begegnet. Während Personen oder Organisationen, den dieser spezielle professionelle Hintergrund fehlt, keine Kenntnisse, Bewertungen positiver Art oder Berührungspunkte mit dieser Innovation aufweisen. Folglich können die Hypothe-

sen zum normativen Druck ergänzt werden durch eine eigene These, die sich auf die Bewertung der Innovation Doppik bezieht und in Verbindung zur Professionalisierung nach DiMaggio und Powell steht.

*H-N3: Je höher die Akzeptanz der Innovation Doppik in den Organisationen ist, desto eher wird organisationaler Wandel stattfinden, der zu Isomorphie im organisationalen Feld führt.*

Der Akzeptanzbegriff leitet sich aus der Bewertung der Innovation Doppik als neues HRW für die Kommunen ab. Akzeptanz meint hier, dass die Spitze der Kommunalverwaltung (Bürgermeister) das Konzept Doppik befürwortet, von seiner Eignung für die Kommunen überzeugt ist, es als geeignete Instrument zur Problemlösung ansieht und folglich die Umstellung als notwendige Reform erachtet. Eine solche Akzeptanz in den Organisationen müsste den Angleichungsprozess im organisationalen Feld beschleunigen.

Anschließend an die „Organizational-level predictors“ formulieren DiMaggio und Powell noch eine Reihe von Hypothesen (B1-B6), die sich auf Effekte der verschiedenen Merkmale organisationaler Felder beziehen, welche Aufschluss über den Umfang von Isomorphismus in bestimmten Feldern („Field-level predictors“) geben sollen (DiMaggio/ Powell 1983: 155-156). In den Hypothesen zum organisationalen Feld wiederholen sich zum Teil Aspekte, die in den vorangegangenen Hypothesen zu den Mechanismen bereits angesprochen wurden. Daher werden sie an dieser Stelle nur kurz erörtert. Zudem wurden die Eigenschaften und Besonderheiten des organisationalen Feldes der Kommunen (Strukturierung, Kontrollmechanismen, Interaktionen etc.) bereits ausführlich in Kapitel 2, Abschnitt 2.3.4 dargelegt. Die Hypothesen zum organisationalen Feld von DiMaggio und Powell werden für die vorliegende Untersuchung wie folgt adaptiert:

*B1: Je größer das Ausmaß ist, in dem ein organisationales Feld von einer oder wenigen Ressourcenquellen abhängig ist, desto höher ist das Ausmaß von Isomorphie.*

Durch die Zentralisation von Ressourcen innerhalb eines Feldes unterliegen die Organisationen alle einem ähnlichen Druck des Ressourcengebers. B1 beinhaltet folglich wieder die finanziellen Abhängigkeiten von Organisationen innerhalb eines Feldes von einer Geberorganisation und korrespondiert damit mit den Hypothesen zum Mechanismus Zwang A1 und insbesondere A2. Übertragen auf das organisationale Feld der Kommunen, indem die Landesverwaltung die entscheidende Geberorganisation darstellt, lautet die forschungsleitende Hypothese H-F1:

*H-F1: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr (bei der Landesebene) innerhalb des organisationalen Feldes führt zu weitreichender Isomorphie.*

B2 bezieht sich auf den Aspekt der Interaktionen von Organisationen innerhalb eines Feldes und postuliert Folgendes:

*B2: Je größer das Ausmaß ist, indem eine Organisation innerhalb des Feldes mit staatlichen Behörden agiert, desto größer ist das Ausmaß von Isomorphie.*

Das Agieren der Gemeinden und Städte mit anderen staatlichen Behörden ist aufgrund der tiefgehenden Strukturierung des Feldes gegeben und hinreichend bekannt. Daher ist das Agieren der Kommunen selbst nicht Gegenstand der Untersuchung. Allerdings müsste es nach B2 dazu führen, dass isomorpher Wandel weit fortgeschritten ist oder Wandel gar nicht erst stattfindet.

*H-F2: Das starke Agieren der Kommunen innerhalb des organisationalen Feldes mit staatlichen Behörden, führt zu weitreichender Isomorphie.*

B3 formuliert einen Zusammenhang zwischen der Anzahl an alternativen Organisationsmodellen (Innovationen) im Feld und dem Diffusionsprozess. Diese Hypothese lässt sich problemlos auf den Untersuchungsgegenstand übertragen (H-F3), da auch in Bezug auf die Reform des HRWs den Kommunen nur zwei alternative Haushaltssysteme zur Wahl stehen. Sie können die herkömmliche Kameralistik entweder durch die Erweiterte Kameralistik (Schleswig-Holstein) oder durch die Doppik (Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein) ersetzen.

*B3: Je geringer die Anzahl an sichtbaren alternativen Organisationsmodellen (Innovationen) ist, desto schneller wird ein Angleichungsprozess ablaufen.*

*H-F3: Wenn nur zwei alternative Organisationsmodelle (Erweiterte Kameralistik oder Doppik) vorliegen, dann läuft der Angleichungsprozess schneller ab.*

Die empirische Überprüfung dieser Annahme ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch und wird daher nicht angestrebt: Zum einen ist unklar und grundsätzlich auch diskussionswürdig, was die Autoren unter ‚schneller‘ verstehen. Es fehlt an allgemeinen Definitionen und Erkenntnissen, was die Geschwindigkeit der Diffusion von Verwaltungsreformen angeht. Zum anderen müsste die Hypothese mit einem vergleichenden Forschungsdesign – z.B. der Vergleich des Diffusionsprozesses in einem Bundesland mit drei oder mehreren alternativen Organisationsmodellen und einem Bundesland mit lediglich zwei Alternativen – untersucht werden. Drittens ist dies in der vorliegenden Untersu-

chung nicht möglich, weil in allen anderen Bundesländern ein gesetzlicher Zwang zur Reform besteht. Eine empirisch fundierte Aussage über ‚schneller‘ oder ‚langsamer‘ ablaufende Diffusionsprozesse in Abhängigkeit von der Anzahl kursierender Reformmodelle ist damit nicht möglich. Stattdessen werden Aussagen zur Geschwindigkeit des Verbreitungsprozesses nur deskriptiv auf Basis eines Vergleiches der Prozessverläufe in den Bundesländern mit verschiedenen Rechtsgrundlagen getroffen. Folglich wird auf die Hypothese H-F3 (ähnlich wie bei H-F2) in Kapitel 5, Abschnitt 5.5.1 lediglich deskriptiv eingegangen.

Die Hypothese B4 greift den Mechanismus der Unsicherheit noch einmal auf und verknüpft ihn konkret mit der Technologie (Innovation). B4 postuliert, dass die Unsicherheit einer Technologie eher zu isomorphen Wandel innerhalb eines Feldes führt. Entsprechend bedeutet das für die Innovation Doppik, dass je unklarer die Vorstellungen der Kommunen über dieses Haushaltswesen sind, desto eher werden diese sich für den Reformprozess entscheiden (H-F4).

*B4: Je unsicherer die Technologien oder je unklarer die Ziele innerhalb eines Feldes sind, desto größer ist die Rate isomorphen Wandels.*

*H-F4: Je unsicherer die Vorstellungen zur Innovation Doppik sind, desto eher werden die Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.*

Die Hypothese B5 greift den normativen Isomorphismus auf und überträgt den Aspekt der Professionalisierung auf das organisationale Feld:

*B5: Je höher der Grad an Professionalisierung in einem organisationalen Feld ist, desto höher ist das Ausmaß isomorphen Wandels.*

Entsprechend der vorangegangenen Argumentation zum normativen Druck bedeutet dies für die Anpassung von B5 an die vorliegende Untersuchung, dass mit steigender Zahl der Kommunen im Feld, die eine entsprechenden Professionalisierung (Engagement in professionellen Verbänden, Bürgermeister mit einem wirtschaftsnahen Ausbildungshintergrund und Kämmerer mit Kenntnissen zur Doppik) aufweisen, der Angleichungsprozess voranschreitet.

*H-F5: Je mehr Kommunen die entsprechende Professionalisierung aufweisen, desto mehr Kommunen werden ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.*

B6 fasst die grundsätzliche Annahme von DiMaggio und Powell, dass eine tiefgehende Strukturierung des organisationalen Feldes zu einer weitreichende Homogenisierung der Organisationen führt, in einer Hypothese zusammen. Diese Strukturierung ist im organisationalen Feld der Kommunen gegeben (sie-

he Abschnitt 2.3.4) und würde folglich einen hohen Grad an Isomorphie auf der Kommunalebene bedeuten (H-F6). Eine empirische Überprüfung wird folglich auch hier nicht angestrebt und die Auseinandersetzung mit dieser Hypothese erfolgt wie bereits bei H-F2 und H-F3 erörtert.

*B6: Je höher das Ausmaß an Strukturierung in einem organisationalen Feld ist, desto höher ist der Grad an Isomorphie.*

*H-F6: Das hohe Ausmaß der Strukturierung im organisationalen Feld der Kommunen führt zu weitreichender Isomorphie.*

Abschließend sei noch auf die Annahme von DiMaggio und Powell verwiesen – die sie jedoch nicht als Hypothese aufnehmen – wonach Innovationen von Organisation zu Organisation ‚überspringen‘. Durch die zunehmende Verbreitung einer Innovation innerhalb eines Feldes steigt der Druck auf die bisher zögerlichen Organisationen sich der Modernisierungswelle anzuschließen. Die beiden Autoren gehen davon aus, dass sich die einzelne Organisation ab einem bestimmten Punkt diesem Druck nicht mehr entziehen kann, wenn sie ihre Legitimation nicht verlieren möchte. Folglich sprechen sie von einem Schwellenwert, dessen Erreichen dazu führt, dass die organisationsinterne Diskussion für oder gegen eine Innovation nicht mehr geführt wird, sondern die Innovation aus Legitimations- und Überlebensgründen ‚kritiklos‘ übernommen wird. Die Bestimmung eines solchen Schwellenwertes ist in der vorliegenden Untersuchung nicht möglich. Jedoch kann die Analyse der Bedeutung des organisationalen Feldes Aufschluss darüber geben, ob solche Hintergründe für die Übernahme einer Innovation in den Kommunen existieren. Beispielsweise kann mit einer geographischen Lagebetrachtung der reformierenden Gemeinden analysiert werden, ob z.B. auffällig viele reformierende Gemeinden in demselben Landkreis existieren und sich damit Indizien für solche dynamischen ‚Übersprünghandlungen‘ finden.

Die folgende Tabelle (Tabelle 3) fasst die soeben erörterten untersuchungsleitenden Hypothesen noch einmal zusammen und stellt sie den von DiMaggio und Powell ursprünglich formulierten Hypothesen gegenüber.

Tabelle 3: Zusammenfassung der untersuchungsleitenden Hypothesen

„Organizational-level predictors“ nach DiMaggio/ Powell 1983: 154-155	Hypothesen zur Bedeutung der Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck für den organisationalen Wandel
H-Z0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie per Gesetz dazu verpflichtet sind.	
A1: Je größer die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen Organisation ist, desto ähnlicher wird sie dieser in Struktur, Klima und Verhalten.	H-Z1: Die maßgebliche Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene (Kommunalaufsicht, Kommunalgesetzgebung, Finanzausstattung) führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zuständigen Landesebene.
A2: Je größer die Zentralisierung der Ressourcenzufuhr zu einer Organisation A sich gestaltet, desto eher wird Organisation A sich seiner Geberorganisation annähern.	H-Z2: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr im organisationalen Feld der Kommunen führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zentralen Geberorganisation (Landesebene).
H-U0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik und imitieren andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis), wenn sie unsicher sind.	
<p>A3: Je mehr Unsicherheit hinsichtlich des Zusammenhangs von Mitteln und Zweck besteht, desto eher wird sich eine Organisation an die Organisationen anpassen, die sie als erfolgreich hält.</p> <p>A4: Je unklarer die Ziele einer Organisation sind, desto eher wird sie sich an die Organisation anpassen, die sie als erfolgreich hält.</p>	<p>H-U1: Wenn für die Kommunen die Ziele der Innovation Doppik und insbesondere deren Bewertung unklar sind, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).</p> <p>H-U2: Wenn für die Kommunen die Höhe der Transaktionskosten für die Übernahme der Innovation Doppik unklar ist, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).</p> <p>H-U3: Wenn die Kommunen hinsichtlich der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen unsicher sind, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).</p>
H-N0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie entsprechendem normativem Druck unterliegen.	
A5: Je größer die Bedeutung akademischer Ausbildungsprofile bei der Rekrutierung des Personals ist, desto eher wird sich die Organisation anderen Organisationen im gleichen Feld annähern.	H-N1: Wenn das Personal der Kommunalverwaltung doppelte Kenntnisse besitzt, wird die Organisation die Innovation Doppik übernehmen.
A6: Je stärker die Organisationsmitglieder (insbesondere die Führungskräfte) in professionellen Verbänden engagiert sind, desto eher wird sich die Organisation anderen Organisationen im gleichen Feld annähern.	H-N2: Je stärker Kommune in professionellen Verbänden engagiert ist, desto eher wird sie die Innovation Doppik übernehmen.
	H-N3: Je höher die Akzeptanz der Innovation Doppik in den Organisationen, desto eher wird organisationaler Wandel stattfinden, der zu Isomorphie im organisationalen Feld führt.



<b>„Field-level predictors“ nach DiMaggio/ Powell 1983: 155-156</b>	<b>Hypothesen zur Bedeutung des organisationalen Feldes</b>
B1: Je größer das Ausmaß ist, indem ein organisationales Feld abhängig ist von einer oder wenigen Ressourcenquellen, desto höher ist das Ausmaß von Isomorphie.	H-F1: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr (bei der Landesebene) innerhalb des organisationalen Feldes führt zu weitreichender Isomorphie.
B2: Je größer das Ausmaß ist, indem eine Organisation innerhalb des Feldes mit staatlichen Behörden agiert, desto größer ist das Ausmaß von Isomorphie.	H-F2: Das starke Agieren der Kommunen innerhalb des organisationalen Feldes mit staatlichen Behörden führt zu weitreichender Isomorphie.
B3: Je geringer die Anzahl an sichtbaren alternativen Organisationsmodellen (Innovationen) ist, desto schneller wird ein Angleichungsprozess ablaufen.	H-F3: Wenn nur zwei alternative Organisationsmodelle (Erweiterte Kameralistik oder Doppik) vorliegen, dann läuft der Angleichungsprozess schneller ab.
B4: Je unsicherer die Technologien oder je unklarer die Ziele innerhalb eines Feldes sind, desto größer ist die Rate isomorphen Wandels.	H-F4: Je unsicherer die Vorstellungen zur Innovation Doppik sind, desto eher werden die Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.
B5: Je höher der Grad an Professionalisierung in einem organisationalen Feld ist, desto höher ist das Ausmaß isomorphen Wandels.	H-F5: Je mehr Kommunen die entsprechende Professionalisierung aufweisen, desto mehr Kommunen werden ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.
B6: Je höher das Ausmaß an Strukturierung in einem organisationalen Feld ist, desto höher ist der Grad an Isomorphie.	H-F6: Das hohe Ausmaß der Strukturierung im organisationalen Feld der Kommunen führt zu weitreichender Isomorphie.

### 4.3 Fallauswahl

Wie das dritte Kapitel und der Abschnitt 4.1 zeigen, stößt die Untersuchung auf die Problematik, dass in den meisten Flächenländern (10)<sup>81</sup> die Umstellung des kommunalen HRWs auf die Innovation Doppik per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben ist (Mechanismus Zwang). Daher können in diesen zehn Ländern die Mechanismen Unsicherheit und normativer Druck nicht mehr untersucht werden. Der vorliegenden Arbeit liegen daher zwei Grundgesamtheiten zugrunde, welche beide Gemeinden und Städte der deutschen Flächenländer umfassen und daher die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg von der Untersuchung ausschließen.

Die erste Grundgesamtheit beinhaltet alle Gemeinden und Städte der 13 Flächenländer und wird lediglich kurz zur Untersuchung der Hypothese zum Mechanismus Zwang H-Z0 herangezogen.

Um Aussagen über Faktoren der Mechanismen Unsicherheit und normativer Druck zu gewinnen, bleiben letztlich nur die Kommunen der Bundesländer

<sup>81</sup> Brandenburg, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland, Sachsen und Hessen.

Schleswig-Holstein, Bayern und Thüringen übrig. Dabei scheidet Schleswig-Holstein allerdings ebenfalls aus der Auswahlgesamtheit aus, da es in den Reformstrang 2 einzuordnen ist (Wahl zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik). Hier können die Kommunen nicht frei wählen, ob sie an der institutionalisierten Kameralistik festhalten oder die Innovation Doppik einführen, sondern sie sind verpflichtet zwischen zwei Innovationen zu wählen, die sich in ihrer Reichweite unterscheiden. Das bedeutet, dass der Reformprozess in Schleswig-Holstein letztlich auch gesetzlich verpflichtend für die Kommunen vorgeschrieben ist.

Die zweite Grundgesamtheit der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich folglich ausschließlich auf Gemeinden und Städte der Bundesländer Bayern und Thüringen, weil hier bisher noch eine echte Wahlmöglichkeit zwischen dem Verbleib beim Status quo oder dem Einschlagen eines Reformprozesses besteht (Wahl zwischen dem Verbleib bei der herkömmlichen Kameralistik oder Umstellung auf Doppik). Diese gesetzlich garantierte Wahl ermöglicht es die Forschungsfrage zu untersuchen, wie sich die Diffusion der Reform des HRWs sowie die damit verbundene Entscheidung für oder gegen die Übernahme einer Innovation erklären lässt.

Im Rahmen dieser Vollerhebung der bayerischen und thüringischen Städte und Gemeinden werden alle Kommunen (kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden) dieser beiden Bundesländer in die Befragung einbezogen (Vollerhebung mit  $N = 2.905$ ).

#### **4.4 Design und Methodik**

Zur Untersuchung der Hypothese H-Z0 im Rahmen der ersten Grundgesamtheit wurden die entsprechenden Paragraphen der KV/ GO der 13 Flächenländer analysiert. Dabei wurde untersucht, welches kommunale HRW die Landesregierungen vorschreiben. Darüber hinaus wurden im November 2011 bei den zuständigen Innenministerien der zu diesem Zeitpunkt aktuelle Implementationsstand in den Kommunen angefragt, um sich einen Überblick über die Reichweite der Reform unter den entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu verschaffen.

Bei der Untersuchung der zweiten Grundgesamtheit handelt es sich um eine Querschnittsstudie, deren Design einer ex-post-facto Anordnung folgt, welche typisch für ein Survey-Design ist. Das bedeutet, dass im Datenerhebungsprozess (Befragung) sowohl die abhängige als auch die unabhängige Variable gemessen werden. Mit einem solchen Forschungsdesigns sind drei Hauptprobleme verbunden, deren Lösung im Folgenden kurz umrissen wird: (1) das Problem der Varianz der unabhängigen Variablen, (2) das Problem der kausalen Reihenfolge

der Variablen und (3) das Problem der Kontrolle der Drittvariablen (vgl. Häder 2010, Schnell et. al. 2008).

Das Problem der Varianz der unabhängigen Variablen (1) ergibt sich meist dadurch, dass sich die Untersuchungsobjekte in den Ausprägungen der abhängigen Variable (Organisationswandel) unterscheiden und die interessante Ausprägung (das organisationaler Wandel stattfindet oder stattgefunden hat) meist selten im Datensatz vorkommt. Um die Frage zu klären, ob die unabhängige Variable systematisch mit der abhängigen Variable korreliert, ist darauf zu achten, dass unter den Befragten alle Ausprägungen vorhanden sind und dass die Varianz in den unabhängigen Merkmalen zu maximieren (vgl. Schnell et. al. 2008). Um dieses Problem zu lösen, wurde bereits in der Datenerhebung (zwei Erhebungswellen) darauf geachtet, dass Fälle mit der seltenen Ausprägung der abhängigen Variable (Umstellung auf Doppik und damit Organisationswandel) im Datensatz vorkommen.

Das Problem der kausalen Anordnung der Variablen (2), welches sich bei der Erhebung von Querschnittsdaten ergibt und keine direkte Messung von Ursache und Wirkung erlaubt, scheidet für diese Untersuchung aus.<sup>82</sup> Zwar handelt es sich hier um eine Querschnittstudie, jedoch ist deren Ziel, die aktuellen Faktoren und Hintergründe in den Kommunen zu ermitteln, die den organisationalen Wandel (Übernahme der Innovation Doppik) erklären können. Die der Untersuchung zugrunde liegende Datenerhebung findet in einem kurzen Zeitraum einmalig (November 2012 bis Januar 2013) statt. Die Entscheidung für die Reform inklusive der sich daran anschließenden Implementation in den Kommunen wird nur einmal getroffen. Eine Wiederholung der Befragung scheidet daher aus. Lediglich eine Ergänzung der Befragung durch neue Kommunen, die sich im Laufe der Jahre für die Doppik entscheiden – solange in den beiden Bundesländern noch eine echte Wahloption besteht – wäre denkbar und hätte den Vorteil die Fallzahl der Kommunen zu erhöhen, die das abhängige Merkmal aufweisen. Dies ist allerdings im Rahmen dieses zeitlich befristeten Projektes nicht umsetzbar.

Das Problem der Kontrolle von Drittvariablen (3) ergibt sich dadurch, dass neben dem unabhängigen Merkmal auch Drittvariablen mit dem abhängigen Merkmal korrelieren können. Folglich ist es bei einem solchen Design wichtig, sinnvollen Kontrollvariablen zu operationalisieren, die einer theoretisch stringenten Argumentation folgen (vgl. Schnell et. al. 2008). Abweichend von der theoretischen Argumentation von DiMaggio und Powell gibt es zwei Merkmale, die immer wieder in die Diskussion um das kommunale HRW eingebracht werden: die Größe der Kommunen und die Höhe der kommunalen Verschul-

---

<sup>82</sup> In der Regel kann dieses Problem durch Längsschnittuntersuchungen (Panel-, Trend- oder Kohortenanalysen) gelöst werden (vgl. Schnell et. al. 2008: 224–237).

dung.<sup>83</sup> Dass die Größe der Kommunen Einfluss auf die Innovationsfähigkeit hat, ist – wie im Abschnitt zum Forschungsstand bereits dargelegt – mehrfach belegt worden. Die Argumente zur Verwendung der Doppik im Hinblick auf die Größe der Kommunen besagen, dass sich eine Umstellung auf das neue Haushaltssystem für kleinere Kommunen nicht lohnt (vgl. z.B. KGSt 1993). In kleinen Kommunen (z.B. weniger als 10.000 EW) mit einer überschaubaren Verwaltungsgröße, einer kleinen Mitarbeiterzahl, kurzen Wegen und nur wenigen kommunalen Betrieben können die neuen Steuerungspotentiale und die erhöhte Transparenz nicht ausgeschöpft werden oder werden schlicht nicht benötigt. Stattdessen würde die Reform nur hohe Implementationskosten verursachen, die in keiner Relation zum erwarteten Nutzen stehen. Umgekehrt verhält es sich in großen Kommunalverwaltungen, die folglich eher auf die Innovation Doppik umstellen sollten. Eine hohe kommunale Verschuldung müsste ebenso eine Umstellung auf die Doppik fördern. Hintergrund sind die mit ihr verbundenen Ziele – wie eine transparentere Darstellung der Finanzsituation und Eröffnung neuer Steuerungspotentiale – die eine nachhaltige Gestaltung der Finanzsituation der Kommune in Zukunft erleichtern sollten. Diese beiden Merkmale – insofern sie ausschlaggebend für die Entscheidung für die Übernahme der Innovation sind – würden der neoinstitutionalistischen Argumentation<sup>84</sup> widersprechen. Eine Umstellung des Haushaltssystems aufgrund der Größe der Kommune und der Verschuldungslage würde die Veränderung der kommunalen Organisation als eher technisch-rationales Instrument zur effizienten Steuerung der Finanzlage der Kommunalverwaltung deklarieren. Eine ausschließlich rationale Argumentation, die organisationale Veränderungen eher auf die Steigerung von Effizienz und Leistung zurückführt, ähnlich wie in der klassischen Managementlehre oder im Situativen Ansatz, wäre die Konsequenz und würde das theoretische Argument nicht stützen.

Für die Datenerhebung wird die Methode der standardisierten schriftlichen Befragung mittels eines Fragebogens gewählt. Diese im Vergleich zur persönlichen mündlichen Befragung kostengünstigere und weniger zeitintensive Methode bietet sich hier aus mehreren Gründen besonders an (vgl. Häder 2010, Schnell et. al. 2008): Zum einen liegen für die Kommunen in Bayern und Thüringen

---

<sup>83</sup> DiMaggio und Powell nennen die Merkmale Größe der Organisation und Problemdruck, welche zu Beginn von Reformprozessen zur Annahme neuer Elemente führen. Ab einem gewissen Punkt würden diese allerdings nicht mehr Grund für die Verbreitung von Innovationen sein, sondern normativer Druck sei dann die Ursachen für die voranschreitende Diffusion. Da die Reform des HRW nun schon seit einigen Jahrzehnten Thema in der öffentlichen Verwaltung ist, wird hier davon ausgegangen, dass sich der Innovationsprozess nicht im Anfangsstadium befindet – unabhängig davon wie weit die Reform bisher in Bayern und Thüringen fortgeschritten ist.

<sup>84</sup> Diese postuliert, wie in Kapitel 2 ausführlich dargelegt, dass sich Organisationsstrukturen an die institutionalisierten Erwartungen ihrer Umwelt anpassen um Legitimität zu erhalten und nicht um Effizienzkriterien zu erfüllen oder Performanz zu erhöhen.

vollständige Kontaktlisten (Mailadressen, Postanschriften, Name des Bürgermeisters) vor, damit kann sichergestellt werden, dass alle Organisationen grundsätzlich zu erreichen sind. Zum anderen handelt es sich bei der schriftlichen Befragung im Vergleich zum Interview um eine raum- und zeitungebundene Erhebungsmethode. Da sich der Fragebogen an eine öffentliche Organisation richtet und vom Bürgermeister ausgefüllt werden soll, ist es besonders wichtig dem Befragten sowohl ausreichend Zeit als auch einen Zeitpunkt seiner Wahl für diese Tätigkeit einzuräumen. Hinzu kommt, dass die Zusicherung und Gewährleistung von Anonymität in solchen Organisationen eine besondere Rolle spielt. Diese können bei der schriftlichen Befragung eher gewährleistet werden, da kein Interviewer vor Ort ist und der Fragebogen ohne Kenntnis des Absenders zurückgeschickt werden kann. Darüber hinaus richtet sich der Fragebogen an fachgeschultes und erfahrenes Kommunalpersonal, so dass Verständnisprobleme bei der Beantwortung der Fragen beinahe ausgeschlossen werden können.

Die Datenerhebung erfolgte in zwei Schritten: Im ersten Schritt (November 2012) wurde der Fragebogen postalisch an alle Gemeinden und Städte in Bayern (81) und Thüringen (39) versandt (insg. 120), die nach offiziellen Listen der zuständigen Innenministerien<sup>85</sup> zu diesem Zeitpunkt die Doppik als HRW verwendeten. Adressiert war der Fragebogen an den Bürgermeister der Kommune. Für das Ausfüllen und den Rückversand hatten die Kommunen bis Mitte Januar Zeit, dann erst ging eine Erinnerung zur Umfrage per E-Mail an diese Kommunen. Ziel dieses Vorgehens war es, einen hohen Rücklauf unter den wenigen doppisch buchenden Gemeinden zu generieren (kleine Fallzahl). Abhängig von diesem hohen Rücklauf war zum einen die Möglichkeit eine quantitative statistische Untersuchung vornehmen zu können. Ausgehend von der theoretischen Argumentation sind zum anderen besonders die Daten über die Entscheidungshintergründe der reformierenden Kommunen von besonderem Interesse für die Beantwortung der Forschungsfrage. Im Rahmen dieses ersten Erhebungsschrittes war ein Rücklauf von 41 Fragebögen (34,17 Prozent) zu verzeichnen.

Im zweiten Schritt (Januar 2013) wurde eine internetgestützte Befragung durchgeführt, bei der alle Gemeinden und Städte von Bayern (2.056) und Thüringen (849) –abzüglich der doppisch buchenden Kommunen dieser beiden Länder, welche bereits im November 2012 befragt wurden und geantwortet haben (41) – per E-Mail kontaktiert (insg. 2.864). Die E-Mail, welche sich an den Bürgermeister der jeweiligen Kommune richtete, enthielt den Link zum Online-Fragebogen

---

<sup>85</sup> Die Listen der doppisch buchenden Kommunen werden regelmäßig aktualisiert und auf den Seiten der Landesinnenministerien veröffentlicht. Für Bayern siehe [http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_gemeinden.pdf](http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_gemeinden.pdf), für Thüringen siehe <http://www.nkf-thueringen.de/>, zuletzt geprüft am 07.02.2015.

auf einem Web-Server, wo die Kommunen den Fragebogen ausfüllen konnten (Web-Survey). Die Form der Online-Befragung eignet sich für die vorliegende Arbeit, da die Kommunen homogene Organisationen darstellen, die über standardisierte Hard- und Softwareausstattung verfügen. Des Weiteren liegen für die Kommunen vollständige Maillisten bei den zuständigen Landesämtern für Statistik vor, wodurch eine Vollerhebung in den beiden Bundesländern möglich wurde.<sup>86</sup> Bei dem Web-Survey wurde sichergestellt, dass dieser nur einmalig aufrufbar, ausfüllbar und nachträglich nicht korrigierbar war (vgl. Schnell et. al. 2008: 319–385).

Abschließend ist bei einer Grundgesamtheit N von 2.905 Kommunen (2.785 per Mail und 120 postalisch kontaktierte Kommunalverwaltungen) ein Rücklauf von 784 Fragebögen (26,99 Prozent) zu verzeichnen.

Die durch die Umfrage gewonnenen Daten werden mit Hilfe des Statistik-Programms SPSS in einem Datensatz erfasst. Der Datensatz umfasst 784 Untersuchungseinheiten und beinhaltet insgesamt 111 Variablen (107 numerische Variablen und vier String-Variablen)<sup>87</sup>. Nach Bereinigung des Datensatzes stehen 665 Fälle zur Untersuchung der Forschungsfrage zur Verfügung. Es wurden 119 der insgesamt 784 Untersuchungseinheiten ausgeschlossen, da diese neben einer sehr hohen Anzahl an fehlenden Angaben insbesondere bei dem für die Untersuchung notwendigen abhängigen Merkmal („Organisationswandel“) fehlende Werte aufweisen. Damit sind diese Fälle für die Analyse unbrauchbar.

Bei der univariaten Basisauswertung haben sich folgende Besonderheiten der Zusammensetzung der Untersuchungseinheiten im Datensatzes im Vergleich zur Grundgesamtheit gezeigt: Zunächst sind große Kommunen im Datensatz leicht überrepräsentiert. Da dies auf das abhängige Merkmal zurückzuführen ist, wie das folgende Kapitel ausführlich zeigen wird, ist diese leichte Verzerrung zu vernachlässigen und es wird dementsprechend keine Gewichtung vorgenommen. Des Weiteren ist der Rücklauf bayerischer Kommunen im Vergleich zu den thüringischen Nachbarn deutlich besser ausgefallen. Die Grundgesamtheit umfasst 2.905 Gemeinden und Städte in Bayern und Thüringen, davon liegen 2.056 Kommunen (2.031 kreisangehörige und 25 kreisfreie) in Bayern und machen damit einen Anteil von 70,8 Prozent aus. Im bereinigten Datensatz haben sie einen Anteil von 85,1 Prozent (566 von 665 Fällen). Thüringische Kommunen (insgesamt 843 kreisangehörige und 6 kreisfreie) sind mit einem Anteil von 14,9 Prozent (99 von 665) im Datensatz gemessen an ihrem Anteil an der

---

<sup>86</sup> Diese Listen enthalten vollständige Kontakt- und Adressinformationen, wodurch eine personalisierte Ansprache der Bürgermeister in den E-Mails möglich ist.

<sup>87</sup> Das Codebuch und die einzelnen Formulierungen der Items und die dazugehörigen Antwortmöglichkeiten im Fragebogen befinden sich im Anhang I.

Grundgesamtheit (29,2 Prozent) unterrepräsentiert.<sup>88</sup> Da beiden Ländern der gleiche institutionelle Kontext zugrunde liegt und das Merkmal ‚Bundesland‘ keine Relevanz für die Erhebung des abhängigen Merkmals hat, bleibt diese Unterrepräsentation Thüringens in der Analyse unberücksichtigt.

Abschließend ist noch auf die Problematik der ‚Nonresponse‘ einzugehen, welche ebenfalls zu Verzerrungen im Datensatz geführt haben könnte (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 6.1). Naheliegend ist z.B., dass besonders Reformbefürworter oder -gegner (Extreme) im Datensatz vertreten sind, die für die Reform werben wollen bzw. ihren Unmut darüber zum Ausdruck bringen wollen. Diejenigen, die nicht geantwortet haben, wären folglich differenzierter dem Reformprojekt gegenüber eingestellt. Durch die Erhebungsmethodik (Datenerhebung in zwei Wellen) wird sichergestellt, dass möglichst viele Kommunen akquiriert werden, die das seltene abhängige Merkmal mit der Ausprägung ‚Organisationswandel findet statt‘ aufweisen. Da der Reformprozess in Bayern und Thüringen bisher nicht weit fortgeschritten ist, ist dies eine besondere Herausforderung.

Die Datenanalyse umfasst Verfahren der bivariaten und multivariaten statistischen Auswertung. Neben der Auszählung von Häufigkeiten einzelner Merkmale und bestimmter Merkmalskombinationen (Kreuztabellen) werden Indikatoren für die zentrale Tendenz (Mittelwerte) berechnet sowie Mittelwertdifferenztests (T-Test) durchgeführt. Zudem werden bivariate Assoziationsmaße entsprechend dem Skalenniveau (v.a. Cramer-V) berechnet. Darauf aufbauend werden binäre logistische Regressionsmodelle aufgestellt und die Eintrittswahrscheinlichkeit des Ergebnisses ‚Organisationswandel findet statt‘ (OW = 1) bestimmt. Abgeschlossen wird die Analyse mit der Diskussion der Ergebnisse hinsichtlich deren Konsequenzen für die theoretische Argumentation und deren Reichweite im Hinblick auf die verwendete Methodik.

---

<sup>88</sup> Die fehlende Beteiligung in Thüringen und stärkere Rückmeldung in Bayern kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass die Umfrage von einer bayerischen Universität aus (Bamberg) durchgeführt wurde. Diese daraus resultierende lokale Verbundenheit kann bei den bayerischen Kommunen zu einem stärkeren Rücklauf geführt haben. Im Gegensatz dazu kann diese fehlende Verbundenheit bei den Thüringern zu einem zögerlichen Antwortverhalten geführt haben.

## 4.5 Operationalisierung

Die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘, als Prozess der Anpassung von Organisationen an institutionalisierte Erwartungen in ihrer Umwelt, wird in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung dahingehend konkretisiert, dass darunter Änderungen der formalen Struktur, Verfahrens- und Produktionsweisen oder auch der personellen Merkmale von Organisationen verstanden werden. In der vorliegenden Untersuchung ist organisationaler Wandel folglich zu beobachten, wenn die Organisation Kommunalverwaltung ihr HRW reformiert. Der Wandel dieser speziellen kommunalen Organisationsstruktur wird durch die Frage operationalisiert, ob die Kommunen (in Bayern und Thüringen) ihr herkömmliches kameralistisches HRW auf die Innovation Doppik umstellen. Die Variable ‚Organisationswandel‘ kann dabei verschiedene Ausprägungen annehmen: Der Wandel kann vollzogen sein, da die Kommune bereits auf die Doppik umgestellt hat. Zudem kann dieser Prozess noch nicht abgeschlossen sein, da sich die Kommune noch in der Implementationsphase befindet. Des Weiteren kann der Wandel zunächst nur initiiert sein, da die Kommune die Umstellung plant, aber mit der Umsetzung noch nicht begonnen hat.<sup>89</sup> Darüber hinaus kann die Gemeinde- oder Stadtverwaltung einen solchen Wandel ausschließen, in dem sie die Frage verneint. Die Option, dass die Reform bereits Thema in der Kommunalverwaltung ist, jedoch diesbezüglich noch keine Entscheidung getroffen wurde, wurde im Fragebogen berücksichtigt. In diesem Fall könnte Organisationswandel weder festgestellt noch ausgeschlossen werden, jedoch gibt diese Antwort Hinweise über die Bedeutung und Verbreitung des Reformthemas. Für die Frage nach dem Organisationswandel stehen im Fragebogen demnach folgende Antwortmöglichkeiten zur Verfügung: Nein (0), Ja (1), Dabei (2), Abgeschlossen (3), Noch keine Entscheidung (4). Für die Auswertung der Ergebnisse und entsprechend zur Berechnung nominaler Zusammenhangsmaße (Kapitel 5) wird die abhängige Variable in eine dichotome Variable namens ‚Organisationswandel‘ (OW) mit den beiden Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘ codiert. Dadurch ergibt sich, dass im Datensatz 561 Kommunen keinen organisationalen Wandel vollziehen (84,4 Prozent) und 104 der insgesamt 665 Organisationen (15,6 Prozent) die Doppik als neues HRW wählen/gewählt haben und damit ein Organisationswandel stattfindet/ stattgefunden hat.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Um diese geplante Umstellung näher zu präzisieren, wird die Frage nach einer bestehenden Terminplanung für den Reformprozess gestellt. Auf diese dichotome Variable ‚Terminplanung‘ können die Kommunen mit ‚ja‘ oder ‚nein‘ antworten. Aufschluss gibt sie im Ergebnis darüber, ob der geplante Organisationswandel bereits konkrete Formen annimmt oder lediglich als ‚Vorsatz‘ für die Kommune besteht.

<sup>90</sup> Zur Auswertung der Häufigkeitsverteilung der abhängigen Variable siehe Tabellen I bis V im Anhang.



DiMaggio und Powell führen organisationalen Wandel – im Speziellen die Homogenisierung von Organisationen innerhalb eines Feldes, die im Ergebnis zur Isomorphie von Organisationen führt – nun insbesondere auf die drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck zurück. Um die Bedeutung dieser theoretischen Begriffe für den Organisationswandel und den damit einhergehenden Diffusionsprozess zu untersuchen, wurden sie wie folgt operationalisiert.

Beim Mechanismus Zwang muss zunächst unterschieden werden, ob eine gesetzliche Pflicht zur Umstellung auf die Doppik vorliegt. Dies erfolgt auf Basis der geltenden Kommunalgesetzgebung. Bundesländer, in denen eine solche Verpflichtung für die Kommunen besteht, sind nicht Teil der Befragung. In Bayern und Thüringen kann, durch die bestehende Wahl zwischen dem Verbleib bei der Kameralistik und der Umstellung auf die Innovation Doppik, die Relevanz von Abhängigkeitsverhältnissen der Kommunen gegenüber der Landesverwaltung analysiert werden. Die Auswirkung von Abhängigkeiten von der Geberorganisation (Landesverwaltung) auf die Entscheidung für oder gegen die Doppik wird mit drei Items operationalisiert, bei denen die Befragten ihre Zustimmung oder Ablehnung auf einer fünfstufigen Skala<sup>91</sup>, welche von ‚trifft überhaupt nicht zu‘ (1) über ‚teils teils‘ (3) bis ‚trifft voll zu‘ (5) reicht, zum Ausdruck bringen können. Auf Basis dieser Items werden drei Variablen – ein Merkmal zur Abhängigkeit im Bereich Kommunikation (a) und zwei Merkmale zur finanziellen Abhängigkeit (b und c) der Kommunen vom Land – gebildet, welche die entsprechenden fünf Ausprägungen aufweisen können.

- a) Da das Land selbst weiter kameral wirtschaftet, wird die Kommunikation zwischen Land und Kommunen erschwert. (Variable ‚Abhängigkeit Kommunikation‘ P03c)
- b) Die doppelten Zahlen der Kommunen haben negative Auswirkung auf die Berechnung der Zuweisungen nach dem Finanzausgleich. (Variable ‚finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen‘ P03f)
- c) Die Zuteilung von Fördergeldern gestaltet sich schwieriger, da die Länder ihre Mittel kameral veranschlagen, die Kommunen jedoch doppelte Zahlen produzieren und auf deren Basis ihre Anträge stellen. (Variable ‚finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ P03g)

---

<sup>91</sup> Diese fünfstufige Skala mit den Stufen ‚trifft nicht zu‘ (1), ‚trifft eher nicht zu‘ (2), ‚teils teils‘ (3), ‚trifft eher zu‘ (4) und ‚trifft voll zu‘ (5) wird für die Mehrheit der noch folgenden Items, welche die Bewertung vorgegebener Aussagen zum Gegenstand haben, verwendet. Lediglich für die Bewertung der Aussagen zu gesetzlichem Zwang und zur Bewertung einer Aussage zu den Beratungsunternehmen weicht die Formulierung der Antwortmöglichkeiten ein wenig ab.

Da DiMaggio und Powell davon ausgehen, dass sich die Organisationen aufgrund der finanziellen Abhängigkeit an der Geberorganisation orientieren, muss geklärt werden, ob sie diese Abhängigkeiten im Kontext der Reform des HRW wahrnehmen. Wenn dem so ist, würde das erklären, warum es den Kommunen sinnvoll erscheint eher bei der herkömmlichen Kameralistik zu verbleiben als eine Innovation zu übernehmen, die auf der Landesebene bisher keine Anwendung findet. Aus diesem Grund werden die nicht-reformierenden Kommunen zusätzlich gefragt, ob die Weiterverwendung der Kameralistik auf Landesebene eine Ursache für die fehlenden Übernahme der Innovation Doppik ist (Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Land‘ G04i). Zudem müssten diese Kommunen den Aussagen a bis c zustimmen. Im Gegensatz dazu müsste bei den reformierenden Gemeinden die Geberorganisation eine geringe Bedeutung einnehmen. Sie müssten die drei Aussagen ablehnen. Möglich ist allerdings auch, dass die doppisch buchenden Kommunen ähnlich abstimmen wie die ‚Reformverweigerer‘. Dies würde zwar die Annahme der Relevanz der Geberorganisation bei DiMaggio und Powell stützen, jedoch nicht das Reformverhalten erklären.

Ergänzend soll geklärt werden, wie die Kommunen grundsätzlich eine gesetzlich auferlegte Verpflichtung zur Verwendung eines bestimmten HRWs durch den Landesgesetzgeber bewerten. Fraglich ist, ob Zwang eher negativ behaftet ist und die Kommunen freie Entscheidungen über ihr Haushaltswesen fordern oder ob im Falle dieses Reformprojektes eine einheitliche gesetzliche Regelung (Zwang) sogar bevorzugt wird. Die Bewertung von gesetzlichen Zwangsregelungen wird über die folgenden vier Items operationalisiert (a bis d), ihre Einstellung können die Befragten auch hier auf einer fünfstufigen Skala<sup>92</sup> angeben:

- a) Die Kommunen sollen selbst entscheiden können, welches Modell sie verwenden wollen.
- b) Das Land sollte per Gesetz ein einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben – egal ob Doppik oder Kameralistik.
- c) Das Land sollte per Gesetz die Doppik als einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben.
- d) Das Land sollte per Gesetz die Kameralistik als einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben und die Option Doppik wieder zurücknehmen.

---

<sup>92</sup> Diese fünfstufige Skala umfasst die Abstufungen ‚stimme überhaupt nicht zu‘ (1), ‚stimme eher nicht zu‘ (2), ‚teils teils‘ (3), ‚stimme eher zu‘ (4) und ‚stimme voll zu‘ (5).

Ausgehend von diesen Formulierungen werden die folgenden vier Variablen (mit den Ausprägungen 1 (Ablehnung) bis 5 (Zustimmung) gebildet: die Variable ‚Entscheidungsfreiheit‘ (Wa), die Variable ‚gesetzlicher Zwang‘ (Wb) und zur Konkretisierung dieser die Variablen ‚Zwang Doppik‘ (Wc) und ‚Zwang Kameralistik‘ (Wd).

Zur Operationalisierung des Mechanismus Unsicherheit müssen drei Aspekte berücksichtigt werden: Zum einen muss erfasst werden, welche Ziele die reformierenden Kommunen mit der Übernahme der Innovation Doppik erreichen wollen und wie sie den Mitteleinsatz für die Reform einschätzen. Zum anderen ist zu klären, ob die Gemeinden und Städte hinsichtlich der künftigen gesetzlichen Entwicklung zur kommunalen Haushaltsgesetzgebung unsicher sind oder eine bestimmte Änderung in absehbarer Zeit erwarten. Zum dritten ist zu analysieren, ob die Kommunalverwaltungen andere Organisationen in ihrem Feld (Landkreise oder Nachbarkommunen) imitieren.

Fraglich ist, ob die kommunalen Organisationen klare Vorstellungen darüber haben, was sie mit der Reformierung ihres HRW erreichen wollen oder ob sie diesbezüglich eher unsicher sind (vgl. H-U1). Aus diesem Grund werden die Untersuchungseinheiten, welche sich für die Reform entschieden haben, zu den Zielen befragt. Neben einer Antwortbatterie (mit fünfstufiger Positionierungsskala) können die Kommunen ergänzend im Rahmen einer offenen Frage weitere Ziele nennen. Folgende potentielle Zielvorstellungen werden den Kommunen zur Bewertung vorgegeben: Mit der Umstellung auf Doppik zielen die Kommunen darauf ab, ...

- a) Haushaltskonsolidierung zu erreichen.
- b) die Pro-Kopf-Verschuldung zu senken.
- c) neue finanzielle Spielräume zu erschließen.
- d) mehr Transparenz für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter herzustellen.
- e) mehr Transparenz für die Gemeinde-/Stadträte herzustellen.
- f) mehr Transparenz für die Bürger herzustellen.
- g) ein neues betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung zu initiieren.
- h) neue Möglichkeiten für die Steuerung der Aufgabenerfüllung zu eröffnen,
- i) die Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander zu erhöhen.

Entsprechend der theoretischen Argumentation von DiMaggio und Powell müssten sich im Falle einer mehrheitlichen Positionierung in der Mitte der fünfstufigen Skala (,teils teils') – was als unklare Vorstellung über die Ziele zu interpretieren ist – die Kommunen an anderen (reformierenden) Organisationen im Feld orientieren.

Neben den Zielen, die mit der Reform erreicht werden sollen, sprechen DiMaggio und Powell auch den Aspekt des Mitteleinsatzes an (Hypothese A3). Nach ihrer Argumentation wird eine Innovation übernommen, wenn die Höhe der erforderlichen Reformkosten unklar ist (Hypothese H-U2). Die Höhe der Transaktionskosten für die Einführung der kommunalen Doppik und insbesondere deren Verhältnis zum Nutzen werden kontrovers diskutiert und sind mittlerweile Gegenstand erster Evaluationsstudien. Kommunen, die sich für die Reform des Haushaltssystems entscheiden, scheinen die Implementationskosten im Verhältnis zum erwarteten Nutzen verträglich zu schätzen oder unsicher über die Höhe der Reformkosten zu sein. Ob diese Kommunen tatsächlich eine Vorstellung über den Mitteleinsatz für den Reformprozess haben und ob sie sie zum Nutzen ins Verhältnis setzen, wird über drei Items operationalisiert (a bis c). Die Bewertung der Aussage a und b erfolgt über die fünfstufige Skala. Die Frage nach Schätzung des finanziellen Aufwandes (c) ist durch die Angabe einer realen Zahl in Euro zu beantworten.

- a) Die Kosten für die Einführung der Doppik übersteigen deren Nutzen. (Variable ,Reformkosten übersteigen Nutzen' P03a)
- b) Welche der Probleme treten in Ihrer Kommune im Zuge der Umstellung von Kameralistik auf Doppik auf: Unterschätzung der finanziellen Kosten? (Variable ,Unterschätzung Reformkosten' P01b)
- c) Wie hoch schätzen Sie den finanziellen Aufwand für die Einführung der Doppik in Ihrer Kommune? (Variable ,Implementationskosten in €' P02)

Im Gegensatz dazu sollten die Gemeinden und Städte, die bei der herkömmlichen Kameralistik verbleiben, die Kosten für die Einführung des neuen Haushaltssystems deutlich höher als den zu erwartenden Nutzen schätzen. Möglich ist auch, dass sie die Transaktionskosten so hoch schätzen, dass sie davon ausgehen, sich eine Reform nicht leisten zu können. Da sie keinen Organisationswandel vollziehen und sich folglich nicht mit dem Aspekt der Reformkosten beschäftigen müssen, wird deren Einschätzung nur über die folgenden beiden Items erfasst:

- a) Die Kosten für die Einführung der Doppik übersteigen deren Nutzen. (Variable ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ P03a)
- b) Die Kommune plant keine Umstellung, weil sich die Kommune die Umstellung nicht leisten kann. (Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Kosten‘ G04f)

In fast allen Bundesländern ist die Doppik mittlerweile verpflichtend vorgeschrieben und in Folge dessen hat die Mehrzahl der Kommunen in Deutschland auf das neue System umgestellt. Daher ist es unwahrscheinlich davon auszugehen, dass die Landesgesetzgeber diese Reform rückgängig machen und zum kameralistischen System zurückkehren. Die Kommunen in Bayern und Thüringen sollten folglich mit einer künftigen Verpflichtung zur Umstellung auf Doppik rechnen. Die ist aus zwei Gründen anzunehmen: Erstens sprechen Mitglieder beider Landesverwaltung mittlerweile davon, dass eine Neuregelung der Kommunalverfassungen mit Streichung der Optionslösung denkbar und künftig unumgänglich ist (vgl. Böhme/ Heindl 2014). Zweitens sind die Kommunen in Thüringen bereits dazu angehalten, sich auf die Umstellung auf Doppik vorzubereiten.<sup>93</sup> Unsicherheit im Hinblick auf die künftige Novellierung der rechtlichen Grundlagen müsste nach der theoretischen Argumentation die Diffusion der Reform begünstigen (vgl. H-U3). Das Konstrukt ‚Unsicherheit über die künftige gesetzliche Entwicklung‘ wird über die folgenden beiden Items (a und b) operationalisiert, deren Beantwortung wieder auf einer fünfstufigen Positionierungsskala erfolgt und die anschließend zu der Variable ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ (G004e) zusammengefasst werden.

- a) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil wir davon ausgehen, dass in Zukunft die Pflicht zur Umstellung auf Doppik kommt.
- b) Die Kommune plant keine Umstellung, weil wir nicht davon ausgehen, dass in Zukunft die Doppik per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben wird.

---

<sup>93</sup> Am 1. Januar 2005 endete der zeitliche Anwendungsbereich für den Ansatz von Vergleichs- oder Erfahrungswerten bei der Erstbewertung der Vermögensgegenstände (vgl. § 2 Thür-GemHV). Daher sollen die Kommunen im Hinblick auf diesen Stichtag, die ab dem 1. Januar 2005 erworbenen oder hergestellten Vermögensgegenstände in einer Anlagenbuchhaltung führen und die für eine Bewertung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten erforderlichen Belege gesondert aufbewahren. Letztlich dient dieses Vorgehen der Vorbereitung auf die Doppik.

Ähnlich wird die Imitation anderer Organisationen im Feld (Nachbarkommunen, Landkreis<sup>94</sup>) aufgrund von Unsicherheit operationalisiert. Hier werden für die reformierenden (a und b) und für die nicht-reformierenden (c und d) Kommunen jeweils zwei Items gebildet, zu denen sich die Befragten auf der fünfstufigen Skala positionieren können. Auf Basis dieser Items werden zwei Merkmale mit je fünf möglichen Ausprägungen (1 bis 5) gebildet: die Variable ‚Imitation Nachbarkommunen‘ aus den Items a und c sowie die Variable ‚Imitation Landkreis‘ aus den Items b und d. Da in Thüringen und Bayern bisher wenige Kommunen reformiert haben, ist es möglich, dass es zum Zeitpunkt der Reform in der Nachbarschaft keine anderen reformierenden Kommunen gab, die hätten imitiert werden können. Folglich muss zur Kontrolle berücksichtigt werden, ob es sich bei den reformierenden Kommunen um Modellkommunen handelt (e). In diesem Fall würde es sich bei den Organisationen um Vorreiter und nicht um Imitatoren im Feld handeln.

- a) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil auch andere Kommunen unserer Region umstellen/ umgestellt haben.
- b) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil der Landkreis umstellt oder umgestellt hat.
- c) Die Kommune plant keine Umstellung, weil auch andere Kommunen unserer Region nicht umstellen/ nicht planen umzustellen.
- d) Die Kommune plant keine Umstellung, weil der Landkreis nicht umstellt oder plant umzustellen.
- e) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil wir Modellkommune sind. (Variable ‚Grund für Reform: Modellkommune‘ G00g)

Die Operationalisierung des Mechanismus normativer Druck erfolgt über den Professionalisierungsansatz nach DiMaggio und Powell, welcher hier insbesondere die Kenntnisse zum doppelischen Haushaltssystem in den Fokus rückt (vgl. Hypothese H-N1). Die Professionalisierung des Bürgermeisters (BM), welche die Übernahme der Innovation fördern oder behindern kann, wird insbesondere über eine Reihe ähnlicher Merkmale operationalisiert, welche im Ergebnis Aufschluss über das Bildungsprofil des Bürgermeisters geben sollen:

- a) Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ (B03) mit den Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘

---

<sup>94</sup> Um die Bedeutung des Landkreises zu analysieren, wird vorab geklärt, ob es sich um eine kreisangehörige oder kreisfreie Stadt handelt (dichotome Variable mit den beiden Ausprägungen ‚kreisfrei‘ und ‚kreisangehörig‘).

- b) Variable ‚Art des Hochschulabschlusses BM‘ (B03b)<sup>95</sup> auf deren Basis zwei neue Variablen gebildet werden: zum einen die dichotome Variable ‚Institution Hochschulabschluss BM‘ (B03buni), welche den Erwerb des Hochschulabschlusses nach der Institution [Fachhochschule (FH) oder Universität (Uni)] unterscheidet und zum anderen die Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ (B03b\_korr), welche die Abschlüsse in eine Reihung bringt.<sup>96</sup>
- c) Ausbildungsprofil (B04)<sup>97</sup> oder Studienrichtung (B04b)<sup>98</sup> des Bürgermeisters und auf Basis dieser beiden Merkmale die Bildung einer neuen Variable mit dem Titel ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘ (B04p) mit den Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘.

Da bei einigen Bereichen (z.B. Verwaltungswissenschaft) eine Professionalisierung sowohl in Richtung Doppik als auch in Richtung Kameralistik denkbar ist, wird ergänzend die Frage gestellt, ob die Doppik Teil der Ausbildung des Bürgermeisters war. Die dichotome Variable ‚Doppikkenntnisse BM‘ (B05b) hat die Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘. Ein Bildungsprofil des Bürgermeisters, welches sich durch eine kaufmännische oder verwaltungswissenschaftliche Ausbildungs- oder Studienrichtung auszeichnet, in der die Doppik bestenfalls sogar Teil des Lehrplanes war, würde einer Professionalisierung zugunsten der Innovation entsprechen. Folglich müsste in Kommunen mit Bürgermeistern dieses Bildungsprofils organisationaler Wandel stattfinden.

Die Professionalisierung des Kämmerers (KM) wird über das Merkmal ‚Doppikkenntnisse KM‘ (B05a) mit den beiden Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘ operationalisiert.<sup>99</sup> Bereits vorhandene Doppikkenntnisse des Kämmerers, die er in seiner

<sup>95</sup> Die Ausprägungen der Variable ‚Art des Hochschulabschlusses BM‘ reichen von 1 = Bachelor (Fachhochschule) bis 9 = Habilitation.

<sup>96</sup> Die Ausprägungen der Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ reichen von 0 = kein Abschluss bis 9 = Habilitation. Die Reihung der Abschlüsse kann kontrovers diskutiert werden. Sie folgt keiner allgemeingültig anerkannten Argumentation, sondern ist individueller Natur. Kriterien wie die Dauer der Studiums, Tiefe des Studiums in den gewählten Fächern, der Umfang wissenschaftlicher Tätigkeiten, Freiheiten während des Studiums (z.B. Wahl von Nebenfächern, Anzahl Prüfungen) und die Wertschätzung der Abschlüsse durch die Arbeitgeber wurden für die Codierung herangezogen.

<sup>97</sup> Die Variable ‚Ausbildungsprofil BM‘ hat die Ausprägungen 1 = Kultur und Medien, 2 = Feuerwehr/ Polizei/ Militär, 3 = Handwerk, 4 = Gesundheit und Soziales, 5 = Technik/ Informatik (IT), 6 = Allgemeine innere Verwaltung, 7 = Wirtschaft (Kaufmännisches), 8 = Sonstiges (freies Textfeld).

<sup>98</sup> Die Variable ‚Studienrichtung BM‘ (B04b) umfasst die Ausprägungen 1 = Kultur und Medien, 2 = Sozialwissenschaften, 3 = Rechtswissenschaften, 4 = Pädagogik, 5 = Technik, Informatik, Naturwissenschaften, Medizin, 6 = Verwaltungswissenschaften, 7 = Wirtschaftswissenschaften, 8 = Sonstiges (freies Textfeld).

<sup>99</sup> Nach dem Ausbildungsprofil oder der Studienrichtung des Kämmerers wird nicht gefragt, da dieser zum einen i. d. R. eine Verwaltungsfachhochschule besucht hat. Zum anderen richtet sich die Befragung an die Bürgermeister. Eine detaillierte Erfassung des Bildungsganges des Kämmerers würde den Antwortaufwand für die Bürgermeister steigern und eine hohe

Ausbildung erworben hat, müssten die Übernahme der Innovation in der Kommune fördern.

Darüber hinaus wird auch die Professionalisierung der Verwaltungsmitarbeiter (MA) und der Gemeinde- oder Stadträte (Rat) nach Einschätzung durch den Bürgermeister berücksichtigt. Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Untersuchung über die folgenden Items operationalisiert, auf deren Basis entsprechende Variablen codiert werden, die von den Bürgermeistern auf der fünfstufigen Antwortskala zu bewerten sind. Ähnlich wie beim Bürgermeister und beim Kämmerer wird auch bei den Verwaltungsmitarbeitern (a bis c) und den Gemeinderäte (d und e) geprüft, ob sie über Kenntnisse zum doppelten Haushaltssystem verfügen oder eher nicht.

- a) Die Mitarbeiter unserer Kommunalverwaltung müssen Weiterbildungen besuchen, um die doppelte Buchführung zu erlernen und damit arbeiten zu können. (Variable ,Weiterbildung MA' P04a)
- b) Viele Mitarbeiter haben keinerlei betriebswirtschaftliche Inhalte in ihrer Ausbildung und Berufspraxis erfahren und können mit Doppik daher nichts anfangen. (Variable ,kein Doppikverständnis MA' P04b)
- c) Die Mitarbeiter in unserer Kommune sind sehr gut vorbereitet für die Arbeit mit der Doppik. (Variable ,Doppikkenntnisse MA' P04c)
- d) Die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrates ist nicht mit der doppelten Buchführung vertraut und kann die Bilanzen daher nicht lesen und nicht verstehen. (Variable ,kein Doppikverständnis Rat' P04d)
- e) Die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrates beklagt den höheren Zeitaufwand für das Lesen des doppelten Haushaltes (im Vergleich zum kameralen Haushalt). (Variable ,Klage Rat über Zeitaufwand' P04e)

Der theoretischen Argumentation folgend müsste eine Professionalisierung zugunsten der Doppik auch bei den Verwaltungsmitarbeitern und Gemeinde- oder Stadträten die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel positiv beeinflussen. Zur Kontrolle der reformierenden Kommunen wurden an anderer Stelle im Fragebogen Formulierungen eingebaut, die ein zu optimistisches Antwortverhalten der Bürgermeister in einer Fragebatterie u.U. relativieren. Die folgenden beiden Items werden ergänzend hinzugefügt:

---

Rücklaufquote gefährden. Neuere Personalrekrutierungen zeigen, dass auch Absolventen eines BWL-Studiums als Kämmerer eingestellt werden. Diese bringen Kenntnisse hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen doppelten Buchführung mit. Ältere Kämmerer sind i. d. R. im Rahmen ihrer Ausbildung hinsichtlich der Doppik noch nicht geschult worden, da diese erst seit einigen Jahren Teil der Lehre ist und zuvor, wenn überhaupt, nur kurz behandelt wurde.



- a) Welche der Probleme treten in Ihrer Kommune im Zuge der Umstellung von Kameralistik auf Doppik auf: Notwendiges Fachwissen in der Kommunalverwaltung für diesen Prozess fehlt? (Variable ‚fehlendes Fachwissen in Kommune‘ P01e)
- b) Welche der Probleme treten in Ihrer Kommune im Zuge der Umstellung von Kameralistik auf Doppik auf: Unterstützung im Gemeinde-/Stadtrat nimmt ab? (Variable ‚abnehmende Unterstützung Rat‘ P01f)

Das Engagement der Kommunen in professionellen Verbänden (vgl. Hypothese H-N2) wird operationalisiert, indem nach der Mitgliedschaft der Kommune in der KGSt gefragt wird (als dichotome Variable mit den Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘). Da es eine Reihe von kommunalen Verbänden gibt, in denen die Kommunen freiwillig oder automatisch Mitglied sind und die sich von Bundesland zu Bundesland unterscheiden, beschränkt sich die Analyse auf die KGSt. Sie gilt als einschlägig spezialisiert auf dem Gebiet der Verwaltungsreformen und ist bundesweit aktiv. Zudem wird sie als „zentrale[r] Promoter des NSM“ (Bogumil et. al. 2007: 7) und damit auch für die Reform des HRW charakterisiert (vgl. auch Holtkamp 2012). Eine freiwillige Mitgliedschaft von Gemeinden und Gemeindeverbänden in der KGSt würde für eine reformbereite Kommune sprechen.

Zur Bewertung der Innovation Doppik und deren Bedeutung für den Reformprozess (vgl. Hypothese H-N3) wird aus den beiden unten stehenden Items eine neue Variable namens ‚Doppik besser als Kameralistik (G004a) mit fünf Ausprägungen, die wieder von 1 (Ablehnung) bis 5 (Zustimmung) reichen, codiert. Der Argumentation entsprechend müssten eine Zustimmung zu a und eine Ablehnung von b zu Organisationswandel führen, da die Innovation Doppik eine positive Bewertung durch die Verwaltungsspitze erfährt.

- a) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil die Doppik das bessere Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunalverwaltung ist.
- b) Die Kommune plant keine Umstellung, weil die Kameralistik das bessere Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunalverwaltung ist.

Neben der grundsätzlichen Bewertung des doppelischen Haushaltssystems werden die reformierenden Kommunen ergänzend gefragt, ob der aktuelle Zeitgeist und die damit verbundene Erwartung nach Modernisierung ein Grund für die Umstellung auf die Doppik ist. Sollten diese Kommunen der folgenden Aussage mehrheitlich zustimmen (auf der fünfstufigen Skala), wäre das eine Bestätigung des neoinstitutionalistischen Argumentes. Der Zeitgeist ist in diesem Fall auch eine Form wahrgenommenen normativen Drucks: Die Kommune stellt um/ hat

umgestellt, weil wir mit der Zeit gehen wollen. (Variable ‚Grund für Reform: Zeitgeist‘ G00f).

Die Operationalisierung der Professionalisierung und die der Bedeutung von Akteuren können nicht unabhängig und vollständig getrennt voneinander erfolgen. Da die Professionalisierung mit den in der Kommunalverwaltung agierenden Akteuren verbunden ist, werden Merkmale, die zum Mechanismus normativen Druck erhoben werden, auch für die Analyse der Relevanz verwaltungsinterner Akteure verwendet (Merkmale zur Erfassung der Bildungsprofile des Bürgermeister und des Kämmerers sowie die Fragen nach doppelten Vorkenntnissen bei den Mitarbeitern und Gemeinde- und Stadträte. Darüber hinaus ist bei Betrachtung der Akteursdimension von besonderem Interesse, wer besonderen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen die Reform des Haushaltssystems ausübt und somit organisationalen Wandel fördert oder behindert. Dieser Aspekt wird für die verwaltungsinternen Akteure ergänzend über die folgenden Items, deren Bewertung über die fünfstufige Skala erfolgt, operationalisiert:

- a) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil unser/e Kämmerer/ Kämmerin von der Doppik überzeugt ist. (Variable ‚Grund für Reform: KM‘ G00i)
- b) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil der Gemeinde-/Stadtrat es so will. (Variable siehe c)
- c) Die Kommune plant nicht umzustellen, weil der Gemeinde-/Stadtrat die Umstellung nicht unterstützt. (Zusammenfassung Item b und c zu Variable ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘ G004d)

Da die entsprechende Antwortbatterie nicht alle möglichen Gründe oder Akteurskonstellationen abdecken kann, haben die Kommunen anschließend die Möglichkeit, im Rahmen einer offenen Frage weitere Beweggründe für oder gegen den Reformprozess zu nennen.

Zusätzlich werden die Bürger und kommunale Beratungsunternehmen (BU) als verwaltungsexterne Akteure mit potentielltem Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen den Organisationswandel berücksichtigt. Auch sie agieren im organisationalen Feld. Vor allem die Bürger sind maßgeblich für die Legitimation der kommunalen Organisation verantwortlich. Die Rolle der Bürgerschaft wird über die folgenden Items operationalisiert:

- a) Die Bürger erwarten, dass wir auf Doppik umstellen. (Variable ‚Reformerwartung Bürger‘ P04f)
- b) Die Bürger können mit dem Thema ‚Doppik‘ nichts anfangen. (Variable ‚Doppik kein Thema für Bürger‘ P04g)

- c) Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, weil die Umstellung Teil unseres Wahlprogrammes ist. (Variable siehe d)
- d) Die Kommune plant nicht umzustellen, weil die Umstellung nicht Teil unseres Wahlprogrammes ist. (Zusammenfassung der Items c und d zur Variable ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ G004c)
- e) Ergänzend für die reformierenden Kommunen: Welche der folgenden Probleme treten in Ihrer Kommune im Zuge der Umstellung von KAMERALISTIK auf DOPPIK auf: Bürger kritisieren die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens? (Variable ‚Reformkritik Bürger‘ P01g)

„Berater mögen Veränderungen, sie lieben Veränderungen, sie leben vom Wandel.“ (Treber 2006: 134). Aus diesem Grund muss auch die Bedeutung der Beratungsunternehmen als externe Akteure untersucht werden. Dies erfolgt über vier Indikatoren: Zum einen wird gefragt, ob die Kommunen von Beratungsunternehmen kontaktiert wurden (dichotome Variable ‚Kontaktierung‘ R01 mit den Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘), um zunächst zu klären, ob sie im Feld als Akteur auftreten. Anschließend soll über die Frage nach der Häufigkeit der Kontaktierung analysiert werden, wie stark diese Akteure im organisationalen Feld agieren (kontinuierliche Variable ‚Häufigkeit Kontaktaufnahme‘ R02 mit der Ausprägung einer reellen Zahl).<sup>100</sup> Zum dritten werden die Bürgermeister nach ihrer Einschätzung gefragt, ob die Beratungsunternehmen die Kommunen zur Umstellung auf Doppik drängen (Item: Die Beratungsunternehmen drängen die Kommunen zur Umstellung auf die Doppik.). Diese Aussage ist ebenfalls auf einer fünfstufigen Skala zu beantworten.<sup>101</sup> Diese dritte Variable (‚Drängen auf Umstellung‘ R03) klärt zum einen die Professionalisierung des Akteurs ‚Beratungsunternehmen‘ und zum anderen deren dadurch ausgeübten normativen Druck auf die Kommunalverwaltungen im organisationalen Feld. Das letzte Merkmal erfasst in Form einer dichotomen Variable ‚Zusammenarbeit mit BU‘ R04 mit den Ausprägungen ‚ja‘ und ‚nein‘, ob die Kommunen mit einem Beratungsunternehmen zusammenarbeiten (würden) oder zusammengearbeitet haben. Dieses Merkmal gibt Aufschluss darüber, ob sich die Kommunen letztlich dem normativen Druck beugen und beispielsweise auf externes Knowhow zugreifen um den Reformprozess zu bewältigen. Des Weiteren kann damit ein Eindruck gewonnen werden, inwieweit die Kommunalverwaltungen für das vorliegende Reformprojekt als Kunden relevant sind für die Beratungsunternehmen, die vorrangig wirtschaftliche Interessen verfolgen.

<sup>100</sup> Auf Basis dieser beiden Merkmale wird eine neue Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU‘ R01\_02 codiert, die anschließend auch kategorisiert wurde (Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘).

<sup>101</sup> Diese fünfstufige Skala umfasst die Abstufungen ‚stimme überhaupt nicht zu‘ (1), ‚stimme eher nicht zu‘ (2), ‚teils teils‘ (3), ‚stimme eher zu‘ (4) und ‚stimme voll zu‘ (5).

Abschließend wird noch erläutert wie die Kontrollvariablen, Größe der Kommune und kommunale Finanzlage, operationalisiert werden. Die Größe der Kommunen wird über zwei Merkmale bestimmt: Zum einen wird nach der Einwohnerzahl (Angabe als reelle Zahl) der Kommunen gefragt (Variable ‚Einwohnerzahl‘). Zum anderen wird alternativ das Haushaltsvolumen der Kommunen (Variable ‚Haushaltsvolumen in €‘), welches ebenfalls in Form einer reellen Zahl (in der Einheit Euro) erfasst wird, abgefragt.<sup>102</sup> Hintergrund für dieses zweistufige Vorgehen ist der Umstand, dass die Größe einer Kommune gemessen an ihrer Einwohnerzahl nicht zwangsläufig in linearem Zusammenhang zum Haushaltsvolumen stehen muss. Durch wirtschaftsstarke Gewerbegebiete (folglich verbunden mit hohen Gewerbesteuerereinnahmen) oder die fehlende Ausgliederung kommunaler Aufgaben durch Privatisierungen (z.B. Teilprivatisierung der Wohnungs- und Gebäudewirtschaft) kann der Gesamthaushalt deutlich umfangreicher ausfallen, als es die Einwohnerzahl vermuten ließe.

Die Finanzlage der Kommunen wird ebenfalls durch zwei kontinuierliche Variablen erhoben: Zum einen wird die Pro-Kopf-Verschuldung innerhalb der Kommune durch die Angabe einer reellen Zahl (in Euro) erfasst (Variable ‚Verschuldung pK‘). Zum anderen wird nach dem Anteil der Zins- und Tilgungsausgaben am Gesamthaushalt gefragt, welche in Form einer Prozentzahl zwischen 0 und 100 anzugeben ist (Variable ‚Verschuldung in %‘). Da die Angabe der Verschuldung u.U. bei den Befragten auf Widerstände stößt, soll das Antworten weitestgehend einfach gehalten werden. Je nachdem welche Zahlen die Bürgermeister im Kopf oder während der Befragung in unmittelbarer Nähe haben, sollen mit den verschiedenen Antwortmöglichkeiten möglichst viele Rückmeldungen und wenige fehlende Fälle generiert werden.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Die Ausprägungen der Variablen zur Größe der Kommune werden zum Zwecke der Darstellung empirischer Ergebnisse in Kapitel fünf der vorliegenden Arbeit in Kategorien zusammengefasst. Die Variablen tragen dann den Titel ‚Einwohnerzahl (kat)‘ und ‚Haushaltsvolumen in € (kat)‘.

<sup>103</sup> Beide Variablen werden ebenfalls für die Darstellung der empirischen Ergebnisse in Kapitel fünf kategorisiert: Variable ‚Verschuldung pK (kat)‘ und ‚Verschuldung in % (kat)‘.



## 5. Empirische Ergebnisse

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wie sich die Diffusion der Innovation Doppik in den deutschen Kommunalverwaltungen erklären lässt und welche Rolle dabei das organisationale Umfeld spielt, wird im folgenden Kapitel der durch die Befragung der bayerischen und thüringischen Kommunen gewonnene Datensatz ausgewertet. Zunächst wird untersucht, inwieweit sich der Angleichungsprozess in den kommunalen Organisationen auf die drei Mechanismen Zwang (5.1), Unsicherheit (5.2) und normativer Druck (5.3) zurückführen lässt. Anschließend wird auf die Bedeutung des organisationalen Feldes für den Prozess der Homogenisierung von Organisationen eingegangen (5.4). Im Abschnitt 5.5 wird die Rolle einzelner Akteure für den organisationalen Wandel untersucht. Zur Kontrolle wird unter Abschnitt 5.6 geprüft, ob die Übernahme der Innovation auf von der theoretischen Argumentation abweichende Faktoren (Größe und Verschuldung der Kommune) zurückgeführt werden muss.

### 5.1 Isomorphie durch Zwang

Viele Diffusionsstudien belegen, dass der Prozess der Verbreitung am ehesten durch gesetzlichen Zwang oder andere Zwangsmechanismen (Sanktionen, ökonomischer Druck) in Gang gesetzt und beschleunigt werden kann (vgl. z.B. Holzinger 2007, Wollmann 2002). Nach DiMaggio und Powell ist Diffusion neben gesetzlichen Zwang auch durch eine zentralisierte Ressourcenzufuhr und durch Abhängigkeit der betroffenen Organisationen von anderen wenigen Organisationen sowie durch das Vorhandensein weniger Alternativen im Feld zu erreichen. Da diese Bedingungen im organisationalen Feld der Kommunen in Bayern und Thüringen gegeben sind (es fehlt lediglich die gesetzliche Verpflichtung zur Umstellung auf Doppik) sollte in diesen beiden Ländern hinsichtlich des HRWs Isomorphie vorliegen.

#### 5.1.1 Diffusion durch gesetzlichen Zwang

In den Bundesländern (erste Grundgesamtheit), in denen die Doppik per Gesetz vorgeschrieben ist und der vom Gesetzgeber eingeräumte Umsetzungszeitraum abgelaufen ist (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Saarland), haben die Kommunen auf das neue HRW umgestellt und die Kameralistik aufgegeben (vgl. Tabelle 2 unter Abschnitt 3.4.3). Damit bestätigt sich die Hypothese H-Z0, dass die Kommunen der deutschen Bundesländer die Innovation Doppik

übernehmen, wenn sie per Gesetz dazu verpflichtet sind. Diffusion von Innovationen innerhalb eines organisationalen Feldes erfolgt demnach (und wenig überraschend) am ehesten durch Zwang.

Dennoch ist daraufhin zu weisen, dass die Umstellung auf Doppik in diesen Ländern nicht reibungslos erfolgte. Zum einen sorgte der gesetzliche Zwang zur Reform des HRW zu Protesten und Kritik der Kommunen an der Landesebene. Zum anderen war die Reform mit erheblichen Implementationsproblemen verbunden (vgl. z.B. Bogumil et. al. 2011, Böhme et.al. 2013, Holtkamp 2012, Städtetag/ PWC 2010). Beide Aspekte scheinen wesentliche Gründe dafür zu sein, dass die fristgerechte Einführung der Doppik (Erstellung der Eröffnungsbilanz) vielerorts nicht erfolgte, sondern viele Kommunen erst nach Ablauf des Umstellungszeitraumes zur Doppik wechselten. Verspätungen von über einem Jahr waren dabei nicht selten.

Die Kommunen geben an, dass die Doppik in der Implementationsphase vor Ort im Detail an die örtlichen Gegebenheiten angepasst wird (vgl. u.a. Böhme et. al. 2013a und 2013b, Böhme/ Heindl 2014). Damit bestätigt sich ebenfalls die Kritik am Isomorphiekonzept, dass nicht von Strukturgleichheit gesprochen werden darf, weil auch hier im Detail Heterogenität vorliegt (vgl. zur Isomorphiekritik u.a. Becker-Rittersbach 2006, Walgenbach 2008). Abweichungen durch die Mitarbeiter im Inneren der Organisation sind also – wenn auch minimal – möglich. Da die Kommunen im Ergebnis jedoch das gleiche HRW verwenden, dessen Anwendung grundsätzlich mit gleichen Handlungsanweisungen, Arbeitsschritten und Technik verbunden ist, liegt eine hohe Strukturähnlichkeit vor.

### 5.1.2 Diffusion durch Abhängigkeit

Auch wenn kein gesetzlicher Zwang für die Verwendung eines bestimmten HRW existiert, so unterliegen die Kommunen – in Bayern und Thüringen (zweite Grundgesamtheit) – den Zwangsmechanismen der Kategorie 1 und 2 (siehe Abschnitt 4.1). Die lokalen Organisationen sind daher durch institutionalisierte Abhängigkeitsverhältnisse (z.B. rahmengebende Gesetzgebung der Länder, Kontrollmechanismen oder Finanzausweisungen) stark abhängig von der Landesebene. Entsprechend müssten sie nach den Hypothesen H-Z1<sup>104</sup> und H-Z2<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> H-Z1: Die maßgebliche Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene (Kommunalaufsicht, Kommunalgesetzgebung, Finanzausstattung) führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zuständigen Landesebene.

<sup>105</sup> H-Z2: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr im organisationalen Feld der Kommunen führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zentralen Geberorganisation (Landesebene).

das HRW der zuständigen Landesebene verwenden und folglich bei der Kameralistik verbleiben.

Obwohl die Landesverwaltungen von Bayern und Thüringen weiterhin kameral wirtschaften, haben sich bisher insgesamt 109 bayerische und 64 thüringische Gemeinden für die Reform entschieden und widerlegen damit die Hypothese H-Z1.<sup>106</sup> Die Mehrheit der Kommunen der beiden Länder verbleibt bisher bei der herkömmlichen Kameralistik. Nach Angabe der Befragten ist das Ausbleiben der Reform auf Landesebene jedoch kein Grund für das Auslassen der Reform in den lokalen Organisationen. Empirisch zeigt sich eine Gleichverteilung, welche auch am Mittelwert von 3,15 deutlich wird: Rund 45 Prozent der Befragten bejahen das Statement, jedoch wird es auch von 36,9 Prozent der Bürgermeister verneint (Tabelle 4). Die Häufigkeitsverteilung und der Mittelwert lassen demnach keine klare Richtung erkennen, dass das verwendete Haushaltswesen auf der Landesebene bei der Entscheidung der Kommunen gegen die Doppik eine entscheidende Rolle spielt.

**Tabelle 4: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Land‘**

Grund für Nicht-Reform: Land	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	103	15,5	19,8
	Trifft eher nicht zu	89	13,4	17,1
	Teils, teils	94	14,1	18,1
	Trifft eher zu	94	14,1	18,1
	Trifft voll zu	139	20,9	26,8
	Summe	519	78,0	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	104	15,6	
	Keine Angabe	42	6,3	
	Summe	146	22,0	
Gesamt		665	100,0	

Die umfassende Abhängigkeit der Gemeinden und Städte von der Landesebene führt nicht zu Isomorphie in diesem organisationalen Feld. Es kann nicht belegt werden, dass sich diese Abhängigkeit im Entscheidungsprozess für oder gegen die Innovation entscheidend auswirkt. Jedoch ist interessant, dass für diese dann im Implementationsprozess etwas Sensibilität entsteht. Es bestehen

<sup>106</sup> Zahl der doppisch buchenden Kommunen auf Basis der veröffentlichten Angaben von Thüringen und Bayern, ergänzt um die Zahl der Fälle reformierender Kommunen aus dem Datensatz. Für Bayern vgl. [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_gemeinden.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_gemeinden.pdf), für Thüringen vgl. <http://www.nkf-thueringen.de>, zuletzt geprüft am 12.02.2016.



schwache Zusammenhänge mit leichten statistisch signifikanten Mittelwertunterschieden zwischen der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Bewertungen von Aussagen zur Rolle des Landes als Geberorganisation.<sup>107</sup> Folglich bestehen geringe Unterschiede im Abstimmungsverhalten der reformierenden und kameral buchenden Kommunen.

Die folgende Kreuztabelle (Tabelle 5) zeigt zunächst den Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable OW und der unabhängigen Variable ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune‘. Nicht-reformierende Kommunen stimmen der Aussage, dass durch die Verwendung unterschiedlicher Haushaltssysteme in den Kommunen und auf der Landesebene die Kommunikation zwischen diesen Organisationen erschwert wird, im Vergleich zu den reformierenden Kommunen weniger zu (Mittelwert = 3,53). Die reformierenden Kommunen stimmen etwas stärker zu (Mittelwert = 3,85).

**Tabelle 5: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommunen					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	36	64	132	167	121	520
		% von OW	6,9%	12,3%	25,4%	32,1%	23,3%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	5	4	20	38	29	96
		% von OW	5,2%	4,2%	20,8%	39,6%	30,2%	100,0%
Gesamt		Anzahl	41	68	152	205	150	616
		% von OW	6,7%	11,0%	24,7%	33,3%	24,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,120, p = 0,065)

Des Weiteren zeigt sich auch bei der Bewertung der Aussagen zur finanziellen Abhängigkeit, dass das Abstimmungsverhalten von reformierenden und kameral buchenden Kommunen variiert. Es bestehen schwache Zusammenhänge zur abhängigen Variable mit statistisch signifikanten Mittelwertunterschieden (Tabelle 6).<sup>108</sup> Die Mehrheit der befragten Kommunen geht davon aus, dass die

<sup>107</sup> Im Folgenden werden für die inhaltliche Interpretation Mittelwerte und Zusammenhangsmaße präsentiert. Da Mittelwerte für die substantielle Deutung wesentlich anschaulicher sind und keine allgemeingültige Konvention für Cramers-V-Stärken existiert, liegt der Schwerpunkt auf ersteren.

<sup>108</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle X und Tabelle XI) finden sich im Anhang.

Verwendung des doppischen Systems keine negativen Konsequenzen für die Finanzaufteilung vom Land an die Kommunen hat. Dennoch gehen die nicht-reformierenden Kommunen öfter davon aus (Mittelwert = 2,73), dass man bei der Verwendung der Doppik hinsichtlich der Mittelvergabe durch das Land benachteiligt wird als die reformierenden Kommunen (Mittelwert = 2,53). Möglich ist, dass die doppisch buchenden Kommunen bereits Erfahrungen gesammelt haben und daher anders abstimmen oder dass sie bereits vor der Entscheidung von diesem Umstand nicht ausgegangen sind. Das Abstimmungsverhalten der kameral buchenden Kommunen kann eher auf fehlendes Wissen diesbezüglich und fehlende Überzeugung vom Konzept Doppik selbst zurückgeführt werden. Auch bei der Betrachtung der Variablen OW und ‚finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ ergeben sich leichte statistisch signifikante Mittelwertunterschiede: Der Mittelwert für die kameral buchenden Kommunen liegt bei 3,04, während der für die doppisch buchenden Kommunen nur 2,73 beträgt. Folglich stimmen die Bürgermeister der nicht-reformierenden Kommunen im Mittel um 0.3 Skaleneinheiten eher der Aussage zu, dass sich durch die Verwendung des neuen Haushaltssystems Schwierigkeiten bei der Vergabe von Fördergeldern ergeben.

**Tabelle 6: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune‘, ‚finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen‘ und ‚finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW)**

OW	erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommunen	Finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen	Finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder
Nein	3,53	2,73	3,04
Ja	3,85	2,53	2,73
Cramer-V <sup>109</sup>	Cramer-V = 0,120	Cramer-V = 0,198***	Cramer-V = 0,165***

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass flächendeckende Diffusion von Innovationen und damit einhergehende Isomorphie in einem Feld am ehesten durch per Gesetz geregelten Zwang zu erreichen ist. Entgegen der theoretischen Annahmen – basierend auf dem Ansatz von DiMaggio und Powell – führen trotz weitreichender Abhängigkeit (Zwangsmechanismen der Kategorie 1 und 2 sowie zentralisierter Ressourcenzufuhr im Feld) einige Kommunen ein von der Geberorganisation abweichendes HRW ein. Die Hypothesen H-Z1 und H-Z2 werden durch die reformierenden Kommunen in Bayern und Thüringen widerlegt. Trotz maßgeblicher Abhängigkeit der lokalen Organisationen von der zentralen Geberorganisation Landesverwaltung haben sich bisher 173 Kommunal-

<sup>109</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

verwaltungen in den beiden Ländern für ein neues Haushaltssystem entschieden, welches auf der Landesebene keine Anwendung findet. Damit kann auch die entsprechende Feldhypothese H-F1, wonach eine zentralisierte Ressourcenzufuhr (bei der Landesebene) innerhalb des organisationalen Feldes zu weitreichender Isomorphie führt, nicht bestätigt werden.

Obwohl die Mehrheit der Kommunen in Thüringen und Bayern bei der herkömmlichen Kameralistik verbleibt, wird diese Entscheidung nicht mit dem Handeln der Landesebene (ebenfalls Verbleib bei der Kameralistik) begründet. Für die ausbleibende Reformierung geben die Kommunen andere Gründe an.<sup>110</sup> Auch wenn die Mittelwertunterschiede nur marginal ausfallen, scheinen die nicht-reformierenden Kommunen öfter davon auszugehen, dass die Verwendung eines anderen HRWs als die Landesebene (Geberorganisation), zumindest ‚teilweise‘ negative Konsequenzen auf die Vergabe finanzieller Mittel vom Land an die Kommunen hat. Insofern würden die bis dato kameral buchenden Kommunen die theoretische Annahme der Bedeutung von Abhängigkeiten von der Geberorganisation für das Innovationsverhalten stützen. Ungeklärt bleibt zunächst, warum diese Abhängigkeit von der Geberorganisation Land und die potentiellen Benachteiligungen durch die Verwendung eines anderen Haushaltssystems für die reformierenden Kommunen nicht innovationshemmend ist. Diese einzelnen Kommunen treffen eigene, von der Geberorganisation abweichende Entscheidungen, welche nun zu Heterogenität im Feld führen. Damit führen Abhängigkeiten und Zentralisierung der Ressourcenzufuhr entgegen der Annahmen von DiMaggio und Powell in diesem speziellen organisationalen Feld nicht zu flächendeckender Isomorphie.

### 5.1.3 Die Bewertung von Zwang durch die Kommunen

Grundsätzlich legen die Gemeinden und Städte sehr viel Wert auf ihre kommunale Selbstverwaltung und lassen diese von ihren Spitzenverbänden in den entsprechenden politischen Gremien auch immer wieder betonen. Folglich wehren sich die Kommunen, wenn neue Bundes- oder Landesgesetze ihre Kompetenzen beschneiden. Entsprechend dieser Verteidigung des eigenen Handlungs- und Verantwortungsbereiches neigen Kommunen zur Kritik an gesetzlich angeordneten Veränderungen und befürworten meist Wahloptionen, welche in Bayern und Thüringen hinsichtlich des Haushaltssystems bisher besteht. Aus diesem Grund soll im Folgenden kurz die Bewertung von Zwangsregelungen durch die lokalen Organisationen analysiert werden. Im Mittelpunkt steht die Frage, wel-

---

<sup>110</sup> Der Grund, der die höchste Zustimmung erfährt und bei der dazugehörigen String-Variable zudem am häufigsten genannt wird, ist das unausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform und der nicht ersichtliche Mehrwert des doppischen Systems gegenüber der herkömmlichen Kameralistik (vgl. Tabelle 10).

cher Zusammenhang zwischen der Bewertung von Zwangsregelungen und dem Organisationswandel besteht.

Die vier Variablen ‚Entscheidungsfreiheit‘, ‚Zwang per Gesetz‘, ‚Zwang Doppik‘ und ‚Zwang Kameralistik‘ korrelieren mit dem abhängigen Merkmal ‚Organisationswandel‘. Der Vergleich der Mittelwerte zeigt, dass die Zustimmung der befragten Kommunen entlang der fünfstufigen Skala bei den reformierenden und nicht-reformierenden Kommunen deutlich unterschiedlich ausfällt.<sup>111</sup>

**Tabelle 7: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚Entscheidungsfreiheit‘, ‚Zwang per Gesetz‘ und ‚Zwang Doppik‘, und ‚Zwang Kameralistik‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW)**

OW	Entscheidungs- Freiheit	Zwang per Gesetz	Zwang Doppik	Zwang Kameralistik
Nein (0)	4,24	2,39	1,51	3,16
Ja (1)	2,28	3,46	3,62	1,91
Cramers-V <sup>112</sup>	0,507***	0,293***	0,600***	0,311***

Während die reformierenden Gemeinden eine freie Entscheidung der Kommunen über die Wahl eines Haushaltssystems eher ablehnen (Mittelwert = 2,28), stimmen die kameral buchende Kommunen dieser Entscheidungsfreiheit zu (Mittelwert = 4,24). Im Hinblick auf die Variable ‚Zwang per Gesetz‘, bei der das Land die Verwendung eines Haushaltssystem verpflichtend vorschreiben sollte (egal welches), zeigt sich ein ähnliches Bild: Die kameral buchender Kommunen lehnen diese Aussage eher ab (Mittelwert = 2,39) und die reformierenden Kommunen stimmen eher zu (Mittelwert = 3,46). Folglich lehnt die Mehrheit der nicht-reformierenden Kommunen eine klare gesetzliche Zwangsregelung ab, während die doppisch buchenden Kommunen diese eher befürworten.

Wenig überraschend ist der starke Zusammenhang zwischen der Variable OW und dem Merkmal ‚Zwang zur Doppik‘ (Cramer-V = 0,600\*\*\*). Die Mehrheit der Befragten stimmt der Aussage, dass das Land die Doppik als kommunales HRW verpflichtend vorschreiben sollte, nicht zu. Dies liegt an der Mehrheit kameral buchender Kommunen, welche im Falle einer solchen Regelung umstellen müssten. Während der Mittelwert für die nicht-reformierenden Kommunen bei 1,51 liegt, nimmt er jedoch für die doppisch buchenden Kommunen den Wert 3,62 an. Das bedeutet, dass die reformierenden Kommunen eher für einen gesetzlichen Zwang zur Doppik stimmen. 55 der insgesamt 101 reformierenden Kommunen votieren mit ‚stimme voll zu‘ (5) auf der fünfstufigen Skala. Interessant ist jedoch auch, dass 23 Kommunen, welche sich bereits für die Doppik

<sup>111</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabellen VI bis IX) befinden sich im Anhang.

<sup>112</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

entschieden haben, eine solche gesetzliche Regelung ablehnen.<sup>113</sup> Die Implementationsprobleme, die mit der Umstellung einhergehen, und die nicht ersichtlichen Verbesserungen in der kommunalen Finanzverwaltung durch die Doppik, können Gründe für dieses Abstimmungsverhalten sein.

Während die Ablehnung der Doppik per Gesetz durch die nicht-reformierenden Kommunen sehr deutlich ausfällt, existiert interessanterweise umgekehrt keine klare mehrheitliche Befürwortung der Kameralistik per Gesetz (Variable ‚Zwang Kameralistik‘). Bei der Frage nach der Zustimmung zu der Aussage, dass das Land die Kameralistik verpflichtend vorschreiben sollte, liegt der Mittelwert für die kameral buchende Gemeinden und Städte entgegen der Erwartung nicht zwischen 3,5 und 5 sondern bei 3,16. Dies bedeutet, dass auch nicht-reformierende Kommunen eine Rückkehr zur alten Regelung ablehnen und zumindest<sup>114</sup> ein Nebeneinander verschiedener Haushaltswesen akzeptieren. Die Positionierung der reformierenden Kommunen fällt im Vergleich dazu sehr deutlich aus: Sie lehnen eine gesetzliche Pflicht zur Verwendung der Kameralistik ab (Mittelwert = 1,91).

Die reformierenden und nicht-reformierenden Kommunen unterscheiden sich z.T. deutlich in ihrem Abstimmungsverhalten. Kommunen, die keinen organisationalen Wandel vollziehen, präferieren die Kameralistik als einheitliche Lösung und lehnen einen Zwang zur Umstellung auf Doppik deutlich ab. Allerdings sind sie grundsätzlich gegen eine verpflichtende Regelung durch den Gesetzgeber und befürworten eher eine freie Entscheidung hinsichtlich des Haushaltssystems in den Kommunalverwaltungen. Umgekehrt präferieren die reformierenden Kommunen die Doppik als flächendeckendes Haushaltssystem und lehnen einen Zwang zur Verwendung der Kameralistik deutlich ab. Sie befürworten eine einheitlich verpflichtende Regelung und stimmen eher gegen die Wahloption. Unklar bleibt, ob der Organisationswandel hier tatsächlich die abhängige Variable darstellt. Es muss in Betracht gezogen werden, dass sich das Abstimmungsverhalten der Kommunen mit der Entscheidung für die Einführung der Innovation verändert.<sup>115</sup>

Bereits das Wort ‚Zwang‘ und folglich auch Zwangsmechanismen sind in der Regel negativ behaftet und werden mit Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen verbunden. Auch Kommunen, die sich stets auf ihre vom Grundgesetz eingeräumte kommunale Selbstverwaltung berufen, bewerten neue gesetzliche Regelungen, die sie zur Umsetzung zwingen, negativ. Vor diesem Hintergrund ist es

<sup>113</sup> Vgl. Tabelle VIII im Anhang.

<sup>114</sup> Die Ablehnung einer Zwangsregelung zugunsten der Kameralistik kann nicht als Befürwortung der Doppik interpretiert werden.

<sup>115</sup> Dieser Aspekt kann in dieser Arbeit nicht geklärt werden. Mit der Erhebung von Längsschnittdaten (Befragung der Kommunen vor und nach der Entscheidung zur Reform) könnte geklärt werden, ob sich die Ansicht der Befragten durch die Umstellung ändert oder ob die Kommunen bereits vorher eher restriktiv eingestellt waren.

interessant, dass die reformierenden Kommunen eine verpflichtende Regelung durch den Gesetzgeber befürworten. Aus theoretischer Sicht ist dieses Verhalten erklärungsbedürftig. Diese ‚modernen‘ Organisationen machen zunächst Gebrauch von der Entscheidungsfreiheit, die in Thüringen 2009 und in Bayern 2007 eingeräumt wurde, und führen ein von der Geberorganisation und allen anderen Organisationen im Feld abweichendes Haushaltssystem ein. Isomorphie wird damit hinsichtlich des HRW in den Bundesländern aufgelöst. Obwohl diese Wahloption den Kommunen das Übernehmen von Innovationen ermöglicht, fordern einige Kommunen im Datensatz nun die Verabschiedung einer Zwangsregelung zugunsten der Doppik. Damit nehmen diese Gemeinden und Städte auch eine Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und den nicht ausbleibenden Protest ihrer bisher kameral buchenden Nachbarkommunen in Kauf. Erklärt werden kann dieses Verhalten zum einen mit der Überzeugung unter den reformierenden Kommunen, dass die Doppik das bessere Haushaltssystem sei und man reformunwillige dann letztlich ‚zu ihrem Glück zwingen müsse‘ (siehe Tabelle 23). Zum anderen bewerten vor allem die doppisch buchenden Kommunen das Nebeneinander verschiedener Haushaltsweisen als problematisch (vgl. z.B. Böhme et. al. 2013a und 2013b) und erhoffen sich folglich durch eine Zwangsregelung die Wiederherstellung von Einheitlichkeit im Feld.

Um diese Einheitlichkeit im Feld wieder zu gewinnen, welche von den reformierenden Kommunen zunächst gestört wurde, beeinflussen diese Organisationen die Diffusion der Innovation. Durch Werbung für die Doppik, Überredung von Nachbarkommunen zur Reform oder Engagement in politischen Gremien mit dem Ziel die gesetzliche Lage zu verändern, werden diese Kommunen von Adressaten zu Promotoren im Diffusionsprozess.

#### 5.1.4 Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss von Abhängigkeitsverhältnissen

Mit dem multivariaten Verfahren der binären logistischen Regression, soll nun die Frage geklärt werden, mit welcher Wahrscheinlichkeit das Ereignis ‚Organisationswandel findet statt‘ ( $OW = 1$ ) eintritt und von welchen Einflussgrößen die Eintrittswahrscheinlichkeit multivariat abhängt. Die Modelle beinhalten neben der abhängigen Variable  $OW$  mit den Ausprägungen ‚findet nicht statt‘ ( $= 0$ ) und ‚findet statt‘ ( $= 1$ ) und der Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘<sup>116</sup> die Variablen, welche nach der vorangegangenen Analyse bivariate Zusammenhänge zu  $OW$

---

<sup>116</sup> Alle Modelle wurden auch zusätzlich mit der Kontrollvariable ‚Verschuldung pK‘ gerechnet. Da diese keinen Effekt auf  $B$  hat, selbst keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zu  $OW$  aufweist und durch ihre Hinzunahme die Anzahl der fehlenden Fälle stark ansteigt, wird sie hier jedoch weggelassen.

aufweisen. Die beiden Merkmale zur Erfassung der Wahrnehmung der finanziellen Abhängigkeiten der Kommunen von der Landesebene weisen in der bivariaten Analyse – wenn auch lediglich schwache – statistisch signifikante Zusammenhänge zur abhängigen Variable OW auf und werden daher in das Modell aufgenommen.<sup>117</sup> Zudem werden die vier Merkmale zur Bewertung von Zwang berücksichtigt.

Das erste Modell (Tabelle 8) beinhaltet zunächst nur die vier Variablen zur Bedeutung von gesetzlichen Zwangsregelungen bzgl. des kommunalen HRW durch den Landesgesetzgeber und die Kontrollvariable. Diese fünf ausgewählten Merkmale können bereits 44 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik erklären.<sup>118</sup> Alle vier Merkmale zur Bedeutung von gesetzlichen Zwangsregelungen weisen in der bivariaten Analyse zum abhängigen Merkmal OW statistisch signifikante Zusammenhänge und z.T. deutliche Mittelwertunterschiede auf. In der bivariaten Analyse mittels logistischer Regression haben nur noch drei dieser vier Variablen einen statistisch signifikanten Einfluss auf dem fünf Prozent Signifikanz-Niveau. Der Einfluss des Merkmals ‚Zwang per Gesetz‘ ist in Modell 1 nicht mehr statistisch signifikant. Dies ist insbesondere auf das Verhältnis dieses Merkmals zur Variable ‚Entscheidungsfreiheit‘ zurückzuführen: Eine hohe Zustimmung zur kommunalen Wahlfreiheit müsste eine Ablehnung der Aussage, dass das Land ein Haushaltsystem vorschreiben soll, zur Folge haben. Ohne das Merkmal ‚Entscheidungsfreiheit‘ in dem logistischen Regressionsmodell entspricht der Einfluss des Merkmals ‚Zwang per Gesetz‘ zwar nicht dem fünf Prozent Signifikanz-Niveau, liegt jedoch nur knapp darüber ( $p = 0,075$ ).<sup>119</sup> Der Einfluss der Variable ‚Entscheidungsfreiheit‘ wiegt folglich stärker und hebt den Effekt der Variable ‚Zwang per Gesetz‘ auf das abhängige Merkmal OW auf.

---

<sup>117</sup> Der Zusammenhang des Merkmals ‚erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommunen‘ zu OW liegt zwar nur knapp über dem definierten Signifikanzniveau, dennoch wird diese Variable aufgrund dessen nicht in das Modell aufgenommen. Hinzu kommt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Abstimmungsverhalten der Kommunen abhängig ist von OW. Die erschwerte Kommunikation zwischen Kommunen und dem Land aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Haushaltssysteme kann von den reformierenden Kommunen stärker kritisiert werden, da sie betroffen sind.

<sup>118</sup> Die Verteilung der fehlenden Werte wurde überprüft. Die Missings verteilen sich zufällig, systematische Verzerrungen treten nicht auf.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu Tabelle XLI im Anhang.

**Tabelle 8: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Zwang auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘**

Modell	Modell 1			Modell 2		
N	634			540		
Nagelkerkes R2	0,440			0,465		
Variable	B	s.e.	Exp(B)	B	s.e.	Exp(B)
Finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen				0,239	0,200	1,270
Finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder				-0,153	0,181	0,858
Entscheidungsfreiheit	-0,442***	0,117	0,643	-0,637***	0,137	0,529
Zwang per Gesetz	0,065	0,098	1,068	0,096	0,108	1,100
Zwang Doppik	0,481***	0,121	1,618	0,246	0,137	1,279
Zwang Kameralistik	-0,323**	0,112	0,724	-0,511***	0,130	0,600
Einwohnerzahl	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	1,000
Konstante	-0,786	0,797	0,456	0,534	1,028	1,706

Anmerkungen: Unstandardisierter Regressionskoeffizienten (B), Standardfehler (s.e.), Standardisierte Effekt-Koeffizienten [Exp(B)], Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\* $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

In das zweite Modell werden die beiden Merkmale zur finanziellen Abhängigkeit der Kommunen vom Land hinzugefügt. Beide Variablen haben keinen statistisch signifikanten Einfluss mehr im logistischen Regressionsmodell. Nagelkerkes R2 nimmt einen Wert von 0,465 an, damit lassen sich 46,5 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik mit diesem Modell erklären. Die beiden hinzugefügten Merkmale haben demgemäß nur eine marginale Steigerung der Modellgüte zur Folge. Der Einfluss des Merkmals ‚Zwang Doppik‘ ist in Modell 2 nicht mehr statistisch signifikant auf dem fünf Prozent Signifikanz-Niveau, liegt jedoch nur knapp darüber ( $p = 0,073$ ).

Entsprechend der vorangegangenen Analyse zeigt sich auch in der logistischen Regression, dass eine zunehmenden Befürwortung einer freien Entscheidung der Kommunen über ihr Haushaltssystem und eine Präferenz für eine verpflichtende gesetzliche Regelung zugunsten der Kameralistik eine sinkende Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel zur Folge haben. Die Merkmale ‚Entscheidungsfreiheit‘ und ‚Zwang Kameralistik‘ haben einen negativen Einfluss auf die Eintrittswahrscheinlichkeit für OW = 1 ( $B < 0$ ).<sup>120</sup> Mit steigender Zustimmung zu diesen Merkmalen, sinkt die Wahrscheinlichkeit für organisa-

<sup>120</sup> Wertebereich für B:  $B < 0$  (negativer Zusammenhang, Wahrscheinlichkeit sinkt),  $B = 0$  (kein Zusammenhang),  $B > 0$  (positiver Zusammenhang, Wahrscheinlichkeit steigt).



tionalen Wandel um den Faktor 0,471 bzw. 0,400<sup>121</sup> (vgl. Abbildung 1). Im Gegensatz dazu hat das Merkmal ‚Zwang Doppik‘ einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels ( $B > 0$ ) und steigert dessen Möglichkeit um den Faktor 0,279<sup>122</sup> (vgl. Abbildung 2). Die Kommunen, die organisationalen Wandel vollziehen, befürworten eher eine verpflichtende gesetzliche Regelung und präferieren die Doppik als kommunales Haushaltssystem. Die folgenden Abbildungen (Abbildungen 1 und 2) veranschaulichen wie sich die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels unter Einfluss dieser vier Zwangs-Merkmale verändert.<sup>123</sup>

**Abbildung 1: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals ‚Entscheidungsfreiheit‘**

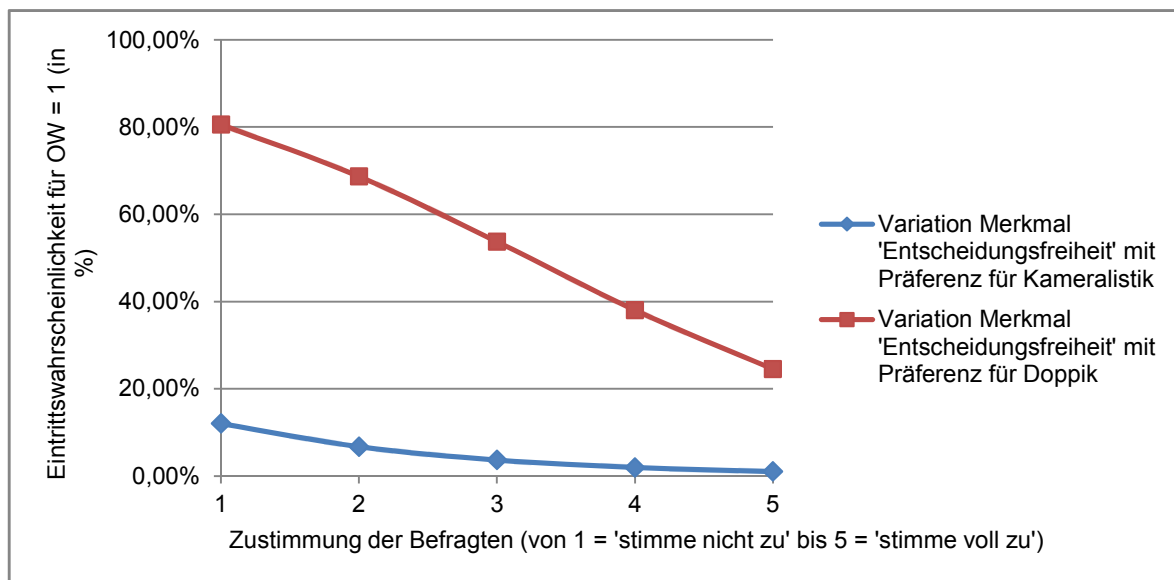


Abbildung 1 zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in Kommunen, welche die Kameralistik präferieren und die sich für die Entscheidungsfreiheit über das kommunale Haushaltssystem aussprechen, sehr gering ist (blauer Graph). Mit zunehmender Zustimmung zu der Aussage, dass die Gemeinden und Städte selbst über die Wahl eines Haushaltssystems entscheiden sollen, sinkt die Eintrittswahrscheinlichkeit für OW = 1 von zwölf auf lediglich ein Prozent. Städte, die diese Aussage ablehnen [,stimme nicht zu' (1)] und

<sup>121</sup> Wertebereich für  $\text{Exp}(B)$ :  $\text{Exp}(B) < 1$  (negativer Zusammenhang, Chance sinkt),  $\text{Exp}(B) = 1$  (kein Zusammenhang, Chance bleibt gleich),  $\text{Exp}(B) > 1$  (positiver Zusammenhang, Chance steigt).

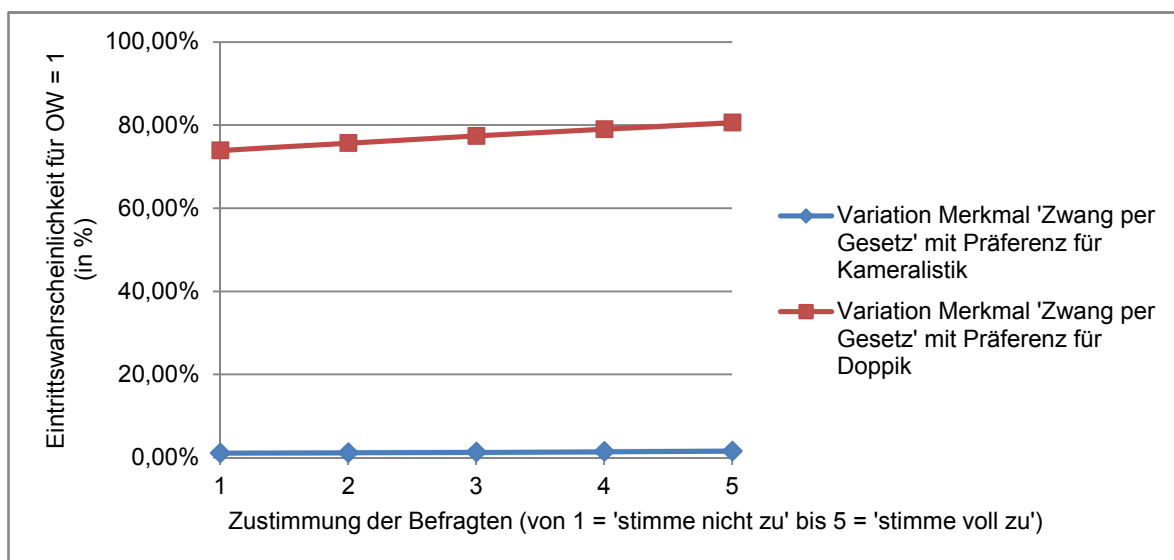
<sup>122</sup> Im ersten Modell fällt der Effekt des Merkmals Wc mit einem Steigerungsfaktor von 0,618 im Vergleich zu den anderen Variablen am stärksten aus.

<sup>123</sup> Die Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die Berechnung der visualisierten Wahrscheinlichkeitsveränderungen in den Abbildungen 1 und 2 (Tabelle XLII) sowie die berechneten Eintrittswahrscheinlichkeiten inklusive Unter- und Obergrenze des Konfidenzintervalls (Tabelle XLIII und Tabelle XLIV) befinden sich im Anhang.

die Doppik präferieren, reformieren zu 80 Prozent ihr Haushaltssystem (roter Graph). Mit steigender Zustimmung zur entsprechenden Variable ‚Entscheidungsfreiheit‘ sinkt die Eintrittswahrscheinlichkeit jedoch auf 24 Prozent (trotz Präferenz für Doppik).

Abbildung 2 veranschaulicht, dass organisationaler Wandel in Kommunen, die das Vorschreiben eines Haushaltssystems durch den Gesetzgeber ablehnen und die Kameralistik präferieren nicht stattfinden wird (blauer Graph). Die Eintrittswahrscheinlichkeit liegt hier zwischen einem und 1,5 Prozent. Gemeinden und Städte, welche die Doppik präferieren, werden zu 74 Prozent diese Innovation übernehmen, auch wenn sie einen gesetzlichen Zwang grundsätzlich ablehnen. Mit zunehmender Zustimmung zur gesetzlichen Zwangsregelung steigt die Wahrscheinlichkeit für Organisationswandel sogar auf 81 Prozent.

**Abbildung 2: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals ‚Zwang per Gesetz‘**



Auf Basis des zweiten logistischen Regressionsmodells wurden für zwei selbst-konzipierte Idealtypen die bedingten Eintrittswahrscheinlichkeiten berechnet: die ‚Verharrer‘ und die ‚Reformer‘.<sup>124</sup> Kommunen, die idealtypisch als ‚Verharrer‘ bezeichnet werden, verbleiben bei der Kameralistik. Es handelt sich um Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von ca. 5.000.<sup>125</sup> Sie sind der Meinung, dass die kommunale Doppik negative Auswirkungen auf die Berechnung der finanziellen Zuweisungen und die Verteilung von Fördergeldern durch das

<sup>124</sup> Die Ausprägungen der ins Modell 2 aufgenommenen Variablen für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten für die beiden Idealtypen findet sich im Anhang in Tabelle XLV.

<sup>125</sup> Für die Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘ wurde der Wert 5000 EW angenommen, da die Mehrheit der Kommunen in Thüringen und Bayern eine vergleichbare Größe aufweist.

Land an die Kommunen hat, weil auf der Landesebene ein anderes Haushaltssystem (Kameralistik) verwendet wird. Sie votieren für eine freie Entscheidung der Kommunen über die Wahl ihres Haushaltssystems und sind folglich gegen den Erlass einer verpflichtenden Regelung zur kommunalen Buchführung durch den Landesgesetzgeber. Da sie für die Selbstbestimmung des Haushaltssystems durch die Kommunen sind, lehnen sie sowohl einen gesetzlichen Zwang zur Umstellung auf die Doppik als auch einen zur Umstellung auf die Kameralistik ab (Mean = 2,95)<sup>126</sup>. Die Eintrittswahrscheinlichkeit für das Ereignis ‚Organisationswandel findet statt‘ (OW = 1) liegt unter diesen Bedingungen bei lediglich 3,5 Prozent. Das Konfidenzintervall (KI)<sup>127</sup> von 0,4 bis 6,5 Prozent überdeckt mit 95-prozentiger Sicherheit diese berechnete Eintrittswahrscheinlichkeit. Organisationaler Wandel ist unter diesen Bedingungen folglich nicht zu erwarten.

Die ‚Reformer‘ sind im Gegensatz dazu größere Kommunen (10.000 EW), welche nicht der Meinung sind, dass die Doppik negative Auswirkungen auf die Verteilung von Fördergeldern und auf die Berechnung der finanziellen Zuweisungen durch das Land an die Kommunen hat. Sie sprechen sich gegen eine Entscheidungsfreiheit der Kommunen über die Wahl ihres Haushaltssystems aus und befürworten stattdessen gesetzlich verpflichtende Regelung der kommunalen Buchführung zugunsten der Doppik. Entsprechend lehnen sie eine Zwangslösung mit der Kameralistik als Haushaltssystem ab. Mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 78,4 Prozent wird in solchen Kommunen organisationaler Wandel stattfinden (KI= [65,2%, 91,6%]).

---

<sup>126</sup> Da sich die Mehrheit der Befragten bei der Variable ‚Zwang Kameralistik‘ nicht klar positioniert hat, wird dieser Umstand im Idealtyp ‚Verharrer‘ berücksichtigt und entsprechend der Median als Ausprägung gewählt.

<sup>127</sup> Aufgrund des Stichprobencharakters des Datensatzes durch die Ausschöpfungsquote von 26,99 Prozent und um Messfehler im individuellen Antwortverhalten zu berücksichtigen sowie quantifizieren zu können, werden Konfidenzintervalle berichtet, obwohl das bei Vollerhebungen nicht zwingend notwendig ist. Die Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls (KI) wird wie folgt angegeben: (KI = [LB, UB]).

## 5.2 Isomorphie durch Unsicherheit

Nach DiMaggio und Powell führt auch Unsicherheit von Organisationen dazu, dass sich Innovationen in einem organisationalen Feld verbreiten. Ihrer Argumentation folgend geschieht dies insbesondere dadurch, dass unsichere Organisationen das Verhalten anderer Organisationen im Feld imitieren. Die Kommunen der deutschen Bundesländer sollten folglich die Innovation Doppik übernehmen und andere Organisationen im organisationalen Feld imitieren (Nachbarkommune, Landkreis), weil sie unsicher sind. Unsicherheit ist operationalisiert über die Frage nach den Zielen, welche die reformierenden Kommunen mit der Innovation verbinden, über die Einschätzung der Höhe der Transaktionskosten für die Reform sowie über die Einschätzung der künftigen Entwicklung der gesetzlichen Regelung zum Haushaltswesen.

### 5.2.1 Diffusion durch unklare Ziele und unklare Höhe des Mitteleinsatzes

Zuerst wird dem Aspekt nachgegangen, welche Bedeutung die Zielbewertungen der reformierenden Kommunen für den Reformprozess haben. Nach DiMaggio und Powell übernehmen Organisationen eine Innovation, weil sie hinsichtlich deren Beurteilung unsicher sind. Entsprechend der Hypothese H-U1<sup>128</sup>, müssten die Kommunen, die auf die Doppik umstellen, unsicher sein, welche Ziele sie mit der Übernahme der Innovation erreichen wollen. Auf der fünfstufigen Skala müssten sich die Kommunen folglich eher in der Mitte (3) positionieren, da eine klare Bewertung der Ziele und eine entsprechende Positionierung nach rechts (1, 2) oder links (4, 5) aufgrund von Unsicherheit nicht möglich sein sollte.<sup>129</sup>

Der Vergleich der Mittelwerte der verschiedenen Ziele a-i (Tabelle 9) zeigt jedoch, dass bei sieben von insgesamt neun abgefragten Zielen eine klare Tendenz – eher Zustimmung (d bis h) oder eher Ablehnung (a und b) – erkennbar ist. Das bedeutet, dass die reformierenden Kommunen entgegen der theoretischen Annahme, eher eine klare Vorstellung davon haben, was sie mit der Übernahme der Innovation Doppik erreichen wollen und folglich hinsichtlich dieses Aspektes nicht unsicher sind. Demnach kann die Diffusion der Reform des HRW nicht auf unklare Zielvorstellungen zurückgeführt werden. Lediglich bei den Zielen c und i, tendieren die Kommunen mehrheitlich zu ‚teils, teils‘,

<sup>128</sup> H-U1: Wenn für die Kommunen die Ziele der Innovation Doppik und insbesondere deren Bewertung unklar sind, dann imitieren sie eher andere reformierende Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).

<sup>129</sup> Die Häufigkeitsverteilungen entsprechend der einzelnen Ziele finden sich im Anhang in Tabelle XII.

was als Unsicherheit interpretiert wird. Das Ziel, mit der Umstellung auf die Doppik neue finanzielle Spielräume erschließen zu wollen (c), wird darüber hinaus recht unterschiedlich bewertet, da die Bewertungen der Befragten zu diesem Item im Vergleich zu den anderen Antwortmöglichkeiten recht stark um den Mittelwert streut.

**Tabelle 9: Vergleich der Mittelwerte der Ziele, welche die reformierenden Kommunen mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen**

Variab- le	Ziele: Mit der Umstellung auf Doppik will die Kommu- ne ...	Mittelwert	Varianz S2	Gültige Fälle	Keine Angaben	Ge- samt
Z01a	Haushaltskonsolidierung erreichen.	2,38	1,426	97	7	104
Z01b	Pro-Kopf-Verschuldung sen- ken.	2,24	1,218	98	6	104
Z01c	neue finanzielle Spielräume erschließen.	2,65	1,709	97	7	104
Z01d	mehr Transparenz für die Verwaltung und ihre Mitar- beiter herstellen.	4,04	1,227	97	7	104
Z01e	mehr Transparenz für Ge- meinde-/Stadträte herstellen.	3,96	1,400	98	6	104
Z01f	mehr Transparenz für Bür- ger. Herstellen	3,69	1,534	98	6	104
Z01g	neues betriebswirtschaftli- ches Denken in der Verwal- tung initiieren	4,17	1,184	99	5	104
Z01h	neue Möglichkeiten für die Steuerung der Aufgabener- füllung eröffnen	4,07	1,310	96	8	104
Z01i	Vergleichbarkeit der Kom- munen untereinander erhö- hen	3,31	1,472	98	6	104

In Tabelle 9 zeigt sich zudem, dass die Kommunen mehrheitlich die Ziele mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen, die in der konzeptionellen Literatur und vor allem von den Reformbefürwortern auch als Vorteile der Doppik angegeben werden: Erhöhung von Transparenz (Ziele d-f), Ausschöpfen neuer Steuerungspotentiale (Ziel g) und Installation betriebswirtschaftlichen Denkens in der öffentlichen Verwaltung (Ziel h). Obwohl auch die Diskussion um die Reform des HRW wie ein „Glaubenskrieg geführt“ (Bull 2006: 89) wird und sich Befürworter mit Autoren von Evaluationsstudien, die der Doppik kein positives Zeugnis ausstellen, in entsprechenden Fachzeitschriften einen Schlagabtausch liefern, scheinen die kommunalen Entscheidungsträger mehrheitlich ‚gut‘ informiert zu sein. Besonders um die Ziele a, b und c entfacht immer wieder eine

kontroverse Diskussion hinsichtlich der Frage, ob diese Aspekte mit dem doppischen System überhaupt erreicht werden können. Die Aussagen a und b werden von den Befragten zwar eher abgelehnt, dennoch ist daraufhin zu weisen, dass einige der reformierenden Kommunen sowohl die Haushaltskonsolidierung ( $S2 = 1,426$ ) als auch das Erschließen neuer finanzieller Spielräume ( $S2 = 1,709$ ) erreichen wollen.

Neben den Zielen, die mit der Reform erreicht werden sollen, sprechen DiMaggio und Powell auch den Aspekt des Mitteleinsatzes für diesen Prozess (Hypothese A3/ H-U2) an. Entsprechend der Hypothese H-U2, sollte organisationaler Wandel eher stattfinden, wenn Kommunen hinsichtlich der Höhe der Transaktionskosten für die Übernahme der Innovation Doppik unsicher sind. Zunächst wird das Verhältnis der Reformkosten zum erwarteten Nutzen der Doppik berücksichtigt. Fragt man die Kommunen wie sie die Aussage bewerten, dass die Kosten für die Doppikeinführung deren Nutzen übersteigen, zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable OW und der Variable ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ (Tabelle 10).

**Tabelle 10: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Reformkosten übersteigen Nutzen					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	10	16	48	174	295	543
		% von OW	1,8%	2,9%	8,8%	32,0%	54,3%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	10	28	26	17	13	94
		% von OW	10,6%	29,8%	27,7%	18,1%	13,8%	100,0%
Gesamt		Anzahl	20	44	74	191	308	637
		% von OW	3,1%	6,9%	11,6%	30,0%	48,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,501\*\*\*)<sup>130</sup>

Interessanterweise stimmen insbesondere die nicht-reformierenden Kommunen dieser Aussage zu (Mittelwert = 4,34). Die reformierenden Kommunen stimmen deutlich seltener zu, lehnen die Aussage jedoch auch nicht ab (Mittelwert = 2,95). Dieser Mittelwert kann eher als Unsicherheit der reformierenden Kommunen interpretiert werden, da sie sich nicht klar auf der fünfstufigen Skala positionieren. Die Mittelwerte der beiden Gruppen unterscheiden sich damit

<sup>130</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

deutlich (um 1,4 Skalenpunkte). Demnach betrachten die Kommunen, die tatsächlich die Innovation einführen, den Mitteleinsatz und dessen Relation zum Nutzen differenziert. Bei den kameral buchenden Kommunen ist diese Einschätzung zum Kosten-Nutzen-Verhältnis ein wesentlicher Grund für deren Verharren bei der Kameralistik.<sup>131</sup>

Somit scheinen die nicht-reformierenden Kommunen nicht nur das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Reform negativ zu bewerten, sondern auch die Höhe der Reformkosten so hoch zu schätzen, dass sie die Innovation nicht übernehmen. Entsprechend scheinen sie weniger unsicher bei der Bewertung des erforderlichen Mitteleinsatzes zu sein. Dies wird durch die Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Kosten‘ belegt (Tabelle 12). 55,5 Prozent der Befragten geben an, dass ein Grund für die fehlende Übernahme der Innovation ist, dass sich die Kommune die Umstellung nicht leisten kann (Mittelwert = 3,4).

**Tabelle 11: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Nicht-Reform: Kosten‘**

Grund für Nicht-Reform: Land	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	78	11,7	14,7
	Trifft eher nicht zu	69	10,4	13,0
	Teils, teils	88	13,2	16,6
	Trifft eher zu	151	22,7	28,5
	Trifft voll zu	143	21,5	27,0
	Summe	529	79,5	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	104	15,6	
	Keine Angabe	32	4,8	
	Summe	136	20,5	
Gesamt		665	100,0	

Die Annahme der Unsicherheit der reformierenden Kommunen über die zu erwartende Höhe der Transaktionskosten wird auch durch die deskriptiven Statistiken der beiden folgenden Variablen (‚Implementationskosten in €‘ und ‚Unterschätzung monetärer Reformkosten‘) gestützt: Auf die Frage, wie hoch die Kommunen, die sich gerade in der Implementationsphase befinden oder die

<sup>131</sup> Insgesamt wurden 308 ‚andere Gründe‘ für das fehlende Reformieren im freien Textfeld eingetragen. Hauptsächlich (rund 300) wurde der Aufwand für die Umstellung (Personaleinsatz, finanzielle Mittel) und der fehlende Mehrwert im Vergleich zu den Transaktionskosten kritisiert. In diesem Zusammenhang erwähnen die Kommunen vielfach auch, dass sich eine Umstellung aufgrund ihrer Größe (< 5000 EW) nicht lohnt und die Kameralistik sich über eine lange Zeit bewährt hat und völlig ausreicht.

Umstellung planen, den finanziellen Aufwand für die Einführung der Doppik schätzen, haben die Kommunen sehr unterschiedlich geantwortet.<sup>132</sup> Die Bezifferung der finanziellen Kosten reicht von 5.000 Euro bis 500.000 Euro (Mittelwert = 149.391 €). Die Standardabweichung von 139.454 Euro verdeutlicht, dass die Befragten sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Höhe der finanziellen Aufwendungen zur Bewältigung der Umstellung auf Doppik haben. In den Gemeinden und Städten, in denen die Umstellung bereits abgeschlossen ist und die Schätzung der Transaktionskosten folglich nicht mehr erhoben werden kann, wurde dieser Aspekt über die Variable ‚Unterschätzung monetärer Reformkosten‘ erfasst (Tabelle 12). Auch hier bestätigt sich der Eindruck, dass die Kommunen keine klaren Vorstellungen über die Höhe der Reformkosten hatten und diese zudem mehrheitlich eher unterschätzt haben (50,7 Prozent). Nur 18 der 65 Kommunen (27,7 Prozent) geben an, dass dies nicht zutrifft.

**Tabelle 12: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Unterschätzung monetärer Reformkosten‘**

Unterschätzung monetärer Reformkosten	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	3	,5	4,6
	Trifft eher nicht zu	15	2,3	23,1
	Teils, teils	14	2,1	21,5
	Trifft eher zu	19	2,9	29,2
	Trifft voll zu	14	2,1	21,5
	Summe	65	9,8	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	597	89,8	
	Keine Angabe	3	,5	
	Summe	600	90,2	
Gesamt		665	100,0	

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die nicht-reformierenden Kommunen die Kosten für die Reform höher schätzen als den zu erwartenden Mehrwert. Sie haben eher klare Vorstellungen über die Höhe der Transaktionskosten, deren Ausmaß u.a. ein Grund für den Verbleib bei der herkömmlichen Kameralistik ist, und sie sind folglich nicht unsicher. Eine Erklärung hierfür ist, dass es mittlerweile einige Kommunen gibt, die auf die Doppik umgestellt haben und somit Zahlen über den finanziellen Aufwand bekannt sind und publiziert werden. Da die monetären Kosten bisher deutlich höher ausgefallen sind als vorab angenommen, wirken diese folglich abschreckend und bremsen die

<sup>132</sup> Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Implementationskosten in €‘ siehe Tabelle XIII im Anhang.



Diffusion. Zum anderen kommt hinzu, dass die kameral buchenden Kommunen grundsätzlich vom Konzept Doppik nicht überzeugt sind und daher die Kosten-Nutzen-Bilanz zu Ungunsten der Innovation ausfällt (vgl. Abschnitt 5.3.3). Im Gegensatz dazu hatten und haben die reformierenden Kommunen keine ‚sicheren‘ Vorstellungen über die Höhe der Reformkosten. Stattdessen scheinen sie hinsichtlich dieses Aspektes eher unsicher zu sein. Dieses Ergebnis stützt die Hypothese H-U2.

### 5.2.2 Diffusion durch unsichere zukünftige Gesetzgebung

In der Hypothese H-U3 wird postuliert, dass die Kommunen eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis) imitieren, wenn sie hinsichtlich der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum HRW unsicher sind. Auch hier kommt die besondere Rolle von Nachbarkommunen und Landkreisen (siehe Abschnitt 5.2.3) bei der Entscheidung für oder gegen den organisationalen Wandel zum Tragen. Entsprechend der Hypothese müssten sich insbesondere die unsicheren Kommunen am Verhalten anderer Organisationen im Feld orientieren. Jedoch können nur 106 Kommunen (17 Prozent) als ‚unsicher‘ in Bezug auf die künftige gesetzliche Regelung zum Haushaltswesen bezeichnet werden, da sie die Aussage hierzu mit ‚teils, teils‘ bewerten und sich damit nicht eindeutig auf der fünfstufigen Skala positionieren. Alle anderen Befragten glauben oder glauben eher nicht, dass der Landesgesetzgeber in Bayern und Thüringen in Zukunft eine Pflicht zur Umstellung auf die Doppik einführen wird.

Die Gegenüberstellung in Tabelle 13 zeigt, dass die Mehrheit der weiterhin kameral buchenden Kommunen (67 Prozent) eher nicht davon ausgeht, dass in Zukunft eine gesetzliche Pflicht zur Umstellung auf Doppik erlassen wird (Mittelwert = 2,54). Bei den reformierenden Kommunen kehrt sich diese Einschätzung um: 59,2 Prozent dieser Kommunen gehen eher von einer künftigen Pflicht zur Umstellung des Haushaltssystems aus (Mittelwert = 3,52). Die Mittelwerte unterscheiden sich folglich deutlich um einen Skalenpunkt.

**Tabelle 13: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Glaube an künftige Doppikpflicht					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	131	187	83	39	84	524
		% von OW	25,0%	35,7%	15,8%	7,4%	16,0%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	9	8	23	39	19	98
		% von OW	9,2%	8,2%	23,5%	39,8%	19,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	140	195	106	78	103	622
		% von OW	22,5%	31,4%	17,0%	12,5%	16,6%	100,0%

(Cramer-V = 0,404\*\*\*)<sup>133</sup>

Von den 106 ‚unsicheren‘ Kommunen geben nur 20 an, dass das Verhalten des Landkreises in Bezug auf die Doppik einer der Gründe für die eigene Entscheidung für oder gegen die Innovation ist. Die Mehrheit dieser Kommunen (60) lehnt die entsprechende Aussage hierzu ab. Bei der Orientierung an Nachbarkommunen im Feld zeichnet sich ein ähnliches Bild – wenn auch nicht so eindeutig: 32 von 105 ‚unsicheren‘ Kommunen reformieren/ reformieren nicht ihr HRW, u.a. weil andere Kommunen in der Region dies auch tun/ nicht tun. Ein Drittel gibt an, dass das Verhalten der Nachbargemeinden zum Teil eine Rolle für das eigene Handeln spielt. 40 der 105 Kommunen lehnen die Aussage hierzu ab. Damit fällt die Ablehnung etwas geringer als bei der Frage nach der Bedeutung des Landkreises aus. Folglich scheinen andere Gemeinden im organisationalen Feld stärker berücksichtigt zu werden als der Landkreis.

Grundsätzlich kann die Hypothese H-U3 jedoch nicht bestätigt werden. Es lässt sich nicht belegen, dass Unsicherheit der Kommunen hinsichtlich der künftigen gesetzlichen Regelungen zur Imitation anderen Organisationen im Feld führt. Stattdessen haben die Kommunen eher klare Vorstellungen davon, ob es eine gesetzliche Umstellungspflicht zu Gunsten der Doppik in Zukunft geben wird oder nicht und entsprechend leitet sich u.a. daraus ihre Entscheidung für bzw. gegen die Innovation ab.

<sup>133</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

### 5.2.3 Die Bedeutung von Nachbarkommunen für die Imitation

Für die vorangegangenen Hypothesen zum Mechanismus Unsicherheit muss nun noch die Bedeutung anderen Organisationen (Nachbargemeinden und Landkreis) im organisationalen Feld für die Imitation geklärt werden (Tabelle 14). Das Reformverhalten des Landkreises spielt laut Angaben der befragten Kommunen bei deren lokalen Entscheidung für oder gegen die Innovation Doppik kaum eine Rolle. Die Mehrheit der Kommunen (400 von 665, 60,1% Prozent) lehnt die Aussage, dass man sich für bzw. gegen die Reform entschieden hat, weil auch der Landkreis reformiert bzw. nicht reformiert, ab. Nur 125 Kommunen (18,8 Prozent) stimmen der Aussage zu. Folglich scheint die Reformhaltung des Landkreises im Hinblick auf die lokale Entscheidung irrelevant zu sein. Auffällig ist, dass die reformierenden Kommunen der Aussage etwas weniger zustimmen (15,8 Prozent, Mittelwert = 1,79) als die nicht-reformierende Kommunen (21,4 Prozent, Mittelwert = 1,79). Das bedeutet, dass für die Entscheidung pro Doppik der Landkreis, welcher auch reformiert, nicht relevant ist. Umgekehrt ist jedoch nicht auszuschließen, dass einige Kommunen, welche bei der Kameralistik verbleiben, dieses Handeln eher damit begründen, dass der Landkreis eben auch nicht reformiert.<sup>134</sup>

**Tabelle 14: Vergleich der Mittelwerte der Variablen ‚Imitation Landkreis‘ und ‚Imitation Nachbarkommunen‘ im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW)**

OW	Imitation Landkreis	Imitation Nachbarkommunen
Nein (0)	2,1770	3,0476
Ja (1)	1,7895	1,8750
Cramers-V <sup>135</sup>	0,148**	0,304***

Im Vergleich zur Rolle des Landkreises fallen die Relevanz der Nachbarkommunen und auch die Mittelwertunterschiede etwas deutlicher aus. Hier sprechen die nicht-reformierende Kommunen den Nachbarkommunen eine gewisse Bedeutung für das Entscheidungsverhalten nicht ab (Mittelwert = 3,05). Sie tendieren eher dazu, das Ausbleiben der Reform u.a. damit zu begründen, dass auch die Nachbarn nicht auf die Doppik umstellen. Ähnlich wie bei der Rolle des Landkreises lehnen die reformierenden Kommunen die Aussage erneut eher ab (Mittelwert = 1,86). Die Entscheidung für die Übernahme der Innovation hat also nach Angaben der Befragten mehrheitlich nichts damit zu tun, dass auch andere Gemeinden in der Region den organisationalen Wandel vornehmen.

<sup>134</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle XIV und Tabelle XV) befindet sich im Anhang.

<sup>135</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

Im Ergebnis fällt die Bedeutung anderer Organisationen im Feld für das Reformverhalten der einzelnen Kommune geringer aus als erwartet. Interessant ist, dass Nachbarkommunen eher berücksichtigt werden als der übergeordnete Landkreis, welcher gegenüber den Gemeinden auch als Kontrollinstanz tätig wird. Darüber hinaus bestätigt sich der Eindruck, dass es sich bei den reformierenden Kommunen um Pioniere im Feld handelt, die den Reformweg bereits früh und vor allem überzeugt von der Innovation eingeschlagen haben. Jedoch sind nur 15 Kommunen als ‚Modellkommunen‘ zu interpretieren.<sup>136</sup> 32 der 52 Kommunen, welche die Umstellung bereits abgeschlossen haben, haben in den ersten Jahren (2007-2009) auf das neue HRW umgestellt.<sup>137</sup> Die Möglichkeit auf die Doppik umzustellen, besteht in Bayern seit 2007 und in Thüringen seit 2009. Das Reformverhalten anderer Organisationen im Feld ist für sie irrelevant. Ungeklärt ist noch die Frage, ob sich diese Kommunen tatsächlich durch besondere Merkmalsausprägungen (z.B. hinsichtlich Professionalisierung einige Mitarbeiter) von den übrigen Kommunen unterscheiden und damit Aufschluss darüber geben können, warum sie die Innovation übernommen haben (Abschnitt 5.3).

#### 5.2.4 Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss des Mechanismus‘ Unsicherheit

Im Folgenden werden binäre logistische Regressionen entsprechend der theoretischen Herleitung organisationalen Wandels unter dem Einfluss des Mechanismus‘ Unsicherheit vorgestellt. Sie beinhalten die Variablen, die nach der vorangegangenen Analyse bivariate Zusammenhänge zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ aufweisen und demnach die Entscheidung für oder gegen die Innovation Doppik erklären können. Das Modell zur Erklärung organisationalen Wandels unter dem Mechanismus Unsicherheit beinhaltet – neben der abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ mit den Ausprägungen ‚findet nicht statt‘ (= 0) und ‚findet statt‘ (= 1) – folgende unabhängige Merkmale: ‚Kosten Doppik übersteigen Nutzen Doppik‘, ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘, ‚Imitation Landkreis‘, ‚Imitation Nachbarkommunen‘. Als Kontrollvariable wurde das Merkmal ‚Einwohnerzahl‘ herangezogen.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Siehe Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: Modellkommune‘ in Tabelle XVI im Anhang.

<sup>137</sup> Dies ist ersichtlich in Tabelle V im Anhang, worin die Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Erstes doppisches Haushaltsjahr Kommunen D‘ zu finden ist.

<sup>138</sup> Alle Modelle wurden auch zusätzlich mit der Kontrollvariable ‚Verschuldung pK‘ gerechnet. Da diese keinen Effekt auf B hat, selbst keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zu OW aufweist und durch ihre Hinzunahme die Anzahl der fehlenden Fälle stark ansteigt, wird sie hier jedoch weggelassen.

Tabelle 15 zeigt die Ergebnisse der Berechnung.<sup>139</sup> Zum Vergleich wurden auch die Ergebnisse der Modellrechnung ohne die Variable ‚Imitation Nachbarkommunen‘ angegeben (Modell 1). In der Analyse hat sich herausgestellt, dass die Orientierung am Landkreis zwar einen statistisch signifikanten negativen Effekt ( $B < 0$ ) auf den Organisationswandel hat, dieser jedoch durch die Hinzunahme der Variable ‚Imitation Nachbarkommunen‘ aufgehoben wird (Modell 2).<sup>140</sup> Dies liegt daran, dass die Nachbarkommunen eine stärkere Rolle spielen als der Landkreis (vgl. Abbildung 4, blauer Graph).

Insgesamt können die fünf theoretisch ausgewählten und in das logistische Regressionsmodell aufgenommenen Merkmale 47 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik erklären. Dieser verhältnismäßig hohe Wert der Modellgüte und der signifikante Einfluss fast aller theoretisch ausgewählten Merkmale lassen auf erklärungsstarke Einflussvariablen schließen.

**Tabelle 15: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Unsicherheit auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘**

Modell	Modell 1 ohne Nachbarkommunen			Modell 2 mit Nachbarkommunen		
N	591			589		
Nagelkerkes R2	0,400			0,470		
Variable	B	s.e.	Exp(B)	B	s.e.	Exp(B)
Kosten Doppik übersteigen Nutzen Doppik	-1,107***	0,122	0,330	-1,137***	0,131	0,321
Glaube an künftige Doppikpflicht	0,533***	0,107	1,705	0,422***	0,112	1,524
Imitation Landkreis	-0,279*	0,119	0,757	-0,034	0,140	0,967
Imitation Nachbarkommunen				-0,694***	0,142	0,499
Einwohnerzahl	0,000**	0,000	1,000	0,000**	0,000	1,000
Konstante	1,070	0,601	2,915	2,660***	0,701	14,299

Anmerkungen: Unstandardisierter Regressionskoeffizienten (B), Standardfehler (s.e.), Standardisierte Effekt-Koeffizienten [Exp(B)], Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\* $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

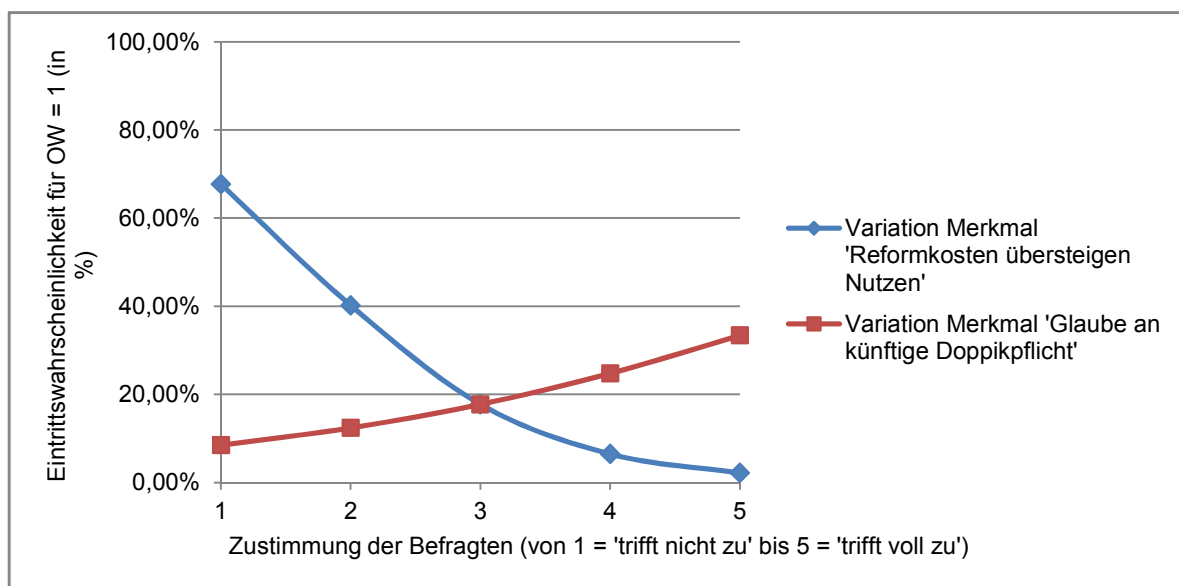
Die Merkmale ‚Kosten Doppik übersteigen Nutzen Doppik‘ und ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ wirken sich am stärksten auf den Organisationswandel aus. Dabei hat die Variable zur künftigen gesetzlichen Entwicklung im Haushaltswesen einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen

<sup>139</sup> Die Verteilung der fehlenden Werte wurde überprüft. Die Missings verteilen sich zufällig, systematische Verzerrungen treten nicht auf.

<sup>140</sup> Mit steigender Orientierung am Landkreis verringert sich die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel um den Faktor 0,243.

Wandels ( $B > 0$ ). Je eher die Befragten davon ausgehen, dass die Doppik per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben wird, desto wahrscheinlicher wird es (Steigerungsfaktor = 0,524), dass die Kommunen ihr Haushaltssystem umstellen. Die folgende Graphik veranschaulicht, wie sich die Eintrittswahrscheinlichkeit bei Variation des Merkmals ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ verändert (Abbildung 3, roter Graph).<sup>141</sup> Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel steigt hierbei von ca. 10 auf über 30 Prozent. Bei der Variable zur Einschätzung der Kosten-Nutzen-Relation kehrt sich der Einfluss um (blauer Graph). Je höher die Kommunen die Transaktionskosten im Vergleich zum erwarteten Nutzen der Reform schätzen, desto mehr verringert sich die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme der Doppik von über 60 bis auf fast 0 Prozent (Verringerung um den Faktor 0,679).

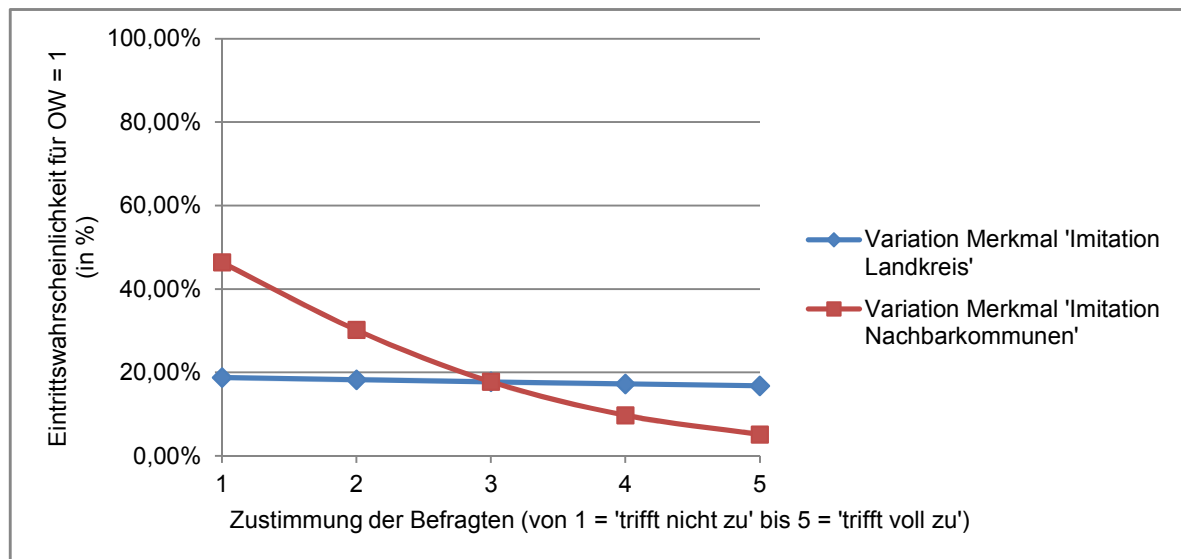
**Abbildung 3: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ und ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘**



Auch die Variable ‚Imitation der Nachbarkommunen‘ hat einen negativen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels. Mit zunehmender Orientierung der kommunalen Organisation am Reformverhalten ihrer Nachbarn verringert sich die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme der Innovation von über 40 auf unter 10 Prozent (Abbildung 4, roter Graph).

<sup>141</sup> Die Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die Berechnung der visualisierten Wahrscheinlichkeitsveränderungen in den Abbildungen 3 und 4 (Tabelle XLVI) sowie die berechneten Eintrittswahrscheinlichkeiten inklusive Unter- und Obergrenze des Konfidenzintervalls (Tabelle XLVII und Tabelle XLVIII) befinden sich im Anhang.

**Abbildung 4: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale 'Imitation Landkreis' und 'Imitation Nachbarkommunen'**



Der negative Effekt der Imitation anderer Organisationen im Feld auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels ist auf zwei Besonderheiten zurückzuführen: Zum einen handelt es sich bei einigen Fällen mit  $OW = 1$  um Modellkommunen. Das bedeutet, dass sie die ersten lokalen Organisationen waren, die auf das neue Haushaltssystem umstellten. Sie geben folglich an, sich bei der Reformentscheidung nicht an anderen Organisationen orientiert zu haben. Zum anderen geben viele nicht-reformierende Kommunen ( $OW = 0$ ) an, dass die ebenfalls fehlende Reformierung bei den Nachbarkommunen oder dem Landkreis u.a. Grund für den eigenen Verbleib bei der Kameralistik ist. Da die Mehrheit der Gemeinden und Städte sowie Landkreise in Thüringen und Bayern nicht auf die Doppik umstellen, erklärt dies die Haltung der Befragten.

Auf Basis des logistischen Regressionsmodells (Modell 2) lassen sich nun die bedingten Wahrscheinlichkeiten für die drei konzipierten Idealtypen berechnen: Der Idealtyp ‚Verharrer‘ umschreibt kleine Kommunen<sup>142</sup>, die unter den folgenden Annahmen<sup>143</sup> bei der Kameralistik verbleiben: Sie sind der Meinung, dass die Transaktionskosten den zu erwartenden Nutzen der Doppik deutlich übersteigen und dass die Doppik in Zukunft nicht per Gesetz vorgeschrieben wird. Der Landkreis spielt kaum eine Rolle, aber die Entwicklung in den Nachbar-

<sup>142</sup> Für die Kontrollvariable ‚Größe der Kommune‘ wurde der Wert 5000 EW angenommen, da die Mehrheit der Kommunen in Thüringen und Bayern eine vergleichbare Größe aufweist.

<sup>143</sup> Die Ausprägungen der ins Modell 2 aufgenommenen Variablen für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten findet sich im Anhang (Tabelle XLIX).

kommunen wird teilweise berücksichtigt.<sup>144</sup> Unter diesen Annahmen ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Kommunen reformieren. Die Eintrittswahrscheinlichkeit für das Ereignis ‚Organisationswandel findet statt‘ (OW = 1) liegt bei 1,1 Prozent. Mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit liegt der wahre Wert dieser Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen 0,2 bis 1,9 Prozent (KI).

Die ‚Reformer‘ sind im Gegensatz zu den Verharrern größere Kommunen (10.000 EW), welche das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Doppik nicht in solchem Maße kritisch bewerten. Sie gehen davon aus, dass die Doppik in Zukunft per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben wird. Sie imitieren weder den Landkreis noch ihre Nachbarkommune. Mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 95,7 Prozent wird in solchen Kommunen organisationaler Wandel stattfinden (KI= [92,0%, 99,4%]).

Abschließend bleibt die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel im Falle von Unsicherheit zu betrachten. Die ‚Unsicheren‘ könnten sich entsprechend der theoretischen Argumentation auf der fünfstufigen Skala zur Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Doppik nicht eindeutig rechts oder links positionieren (= 3). Hinsichtlich der künftigen gesetzlichen Entwicklung wären sie unsicher (= 3). Im Rahmen dieser Unsicherheit müssten sie sich an anderen Organisationen im Feld orientieren. Unter diesen Annahmen liegt die berechnete Eintrittswahrscheinlichkeit für Organisationswandel bei lediglich 4,8 Prozent (KI = [0,4%, 9,2%]). Damit werden sowohl die Hypothese H-U0<sup>145</sup> als auch die Hypothese H-F4<sup>146</sup> widerlegt. Es ist eher unwahrscheinlich, dass Kommunen, deren Vorstellungen zur Innovation Doppik vage und unsicher sind, ihr HRW reformieren. Es ist stattdessen davon auszugehen, dass mit steigender Zahl unsicherer Kommunen im Feld, der Diffusionsprozess stockt.

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf den Mechanismus Unsicherheit festhalten, dass er nicht zur Übernahme der Innovation Doppik innerhalb des organisationalen Feldes führt, sondern dass er stattdessen die Stagnation des Diffusionsprozesses zur Folge hat. Die Mehrheit der befragten Kommunen scheint jedoch nicht unsicher zu sein: Die reformierenden Organisationen haben exakte Vorstellungen davon, was sie mit der Umstellung ihres Haushaltswesens erreichen wollen. Obwohl die künftige rechtliche Regelung des kommunalen HRWs unklar ist, haben die Kommunen klare Ansichten diesbezüglich. Auch hinsichtlich der Abwägung von Nutzen der Reform und Mitteleinsatz für den Imple-

---

<sup>144</sup> Für beide Variablen ‚Imitation Landkreis‘ und ‚Imitation Nachbarkommunen‘ wurde im Modell die Ausprägung des Mittelwertes gesetzt, um die Mehrheit der Kommunen abzubilden.

<sup>145</sup> H-U0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik und imitieren andere reformierende Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis), wenn sie unsicher sind.

<sup>146</sup> H-F4: Je unsicherer die Vorstellungen zur Innovation Doppik sind, desto eher werden die Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.



mentationsprozess positionieren sich die Kommunen recht eindeutig. Die Mehrheit schätzt die Transaktionskosten größer als den zu erwartenden Mehrwert durch die Anwendung der Doppik. Die kommunalen Organisationen berücksichtigen die Reformentscheidungen ihrer Nachbarn, der Grund hierfür lässt sich jedoch nicht auf Unsicherheit zurückführen, da diese bei der Mehrheit der Fälle nicht festgestellt werden konnte.

### 5.3 Isomorphie durch normativen Druck

Als dritten Mechanismus zur Verbreitung von Innovationen im Feld führen DiMaggio und Powell normativen Druck an. Danach übernehmen die Kommunen der deutschen Bundesländer die Innovation Doppik, wenn sie entsprechendem normativem Druck unterliegen (H-N0). Operationalisiert ist dieser Mechanismus durch eine Reihe verschiedener Variablen (Ausbildungs- bzw. Studienprofil und Hochschulabschluss des Bürgermeisters, Kenntnisse zum Haushaltssystem Doppik des Kämmerers und des Bürgermeisters sowie der Mitarbeiter und des Gemeinderates, Mitgliedschaft der Kommune in der KGSt). Es ist die Frage zu klären, ob in den Kommunen eine besondere Professionalisierung zu finden ist, welche die Übernahme der Innovation positiv beeinflusst und damit zur Diffusion der Doppik innerhalb des organisationalen Feldes führt.

#### 5.3.1 Diffusion durch Professionalisierung des kommunalen Personals

Die Hypothese H-N1 postuliert, dass die Organisation die Innovation Doppik übernimmt, wenn das Personal der Kommunalverwaltung doppelte Kenntnisse besitzt. Von besonderer Bedeutung für die Übernahme und das Gelingen von Reformprojekten in Kommunalverwaltungen sind die Verwaltungsspitze und leitende Angestellte der federführenden Abteilungen (Kämmerer). Aus diesem Grund erfolgt zunächst die Analyse der Ergebnisse zu den Bildungsprofilen der Bürgermeister und Kämmerer und deren Auswirkung auf organisationalen Wandel.

Entsprechend der Hypothese H-N1 sollte ein wirtschaftsnahes Ausbildungsprofil bzw. Studienprofil des Bürgermeisters die Übernahme der Innovation Doppik in die Organisation fördern.<sup>147</sup> Überraschenderweise kann diese Annahme

---

<sup>147</sup> Für die Analyse wurden die Variablen ‚Ausbildungsprofil BM‘ (B04c) und ‚Studienrichtung BM‘ (B04bc) zu der dichotomen Variable ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘ (B04p) zusammengefasst. Die Häufigkeiten der Variablen B04c und B04bc finden sich in den Tabellen XVII und XVIII im Anhang. Insbesondere bei einem Studium der Verwaltungswissenschaften oder Wirtschaftswissenschaften sowie bei einer Ausbildung in der öffentlichen Verwal-

nicht bestätigt werden. Es lässt sich kein Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable OW und den unabhängigen Variablen ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘ und ‚Doppikkenntnisse BM‘ feststellen. Obwohl 132 (19,8 Prozent) Bürgermeister angeben, dass die Doppik Teil ihrer Ausbildung war, findet in den dazugehörigen Kommunen mehrheitlich kein organisationaler Wandel statt. Nur 25 dieser Bürgermeister haben mit ihrer Verwaltung den Reformpfad eingeschlagen.<sup>148</sup>

Unabhängig von den vorhandenen oder nicht vorhandenen Doppik-Kenntnissen in der Verwaltungsspitze hat die Auswertung einen anderen interessanten, wenn auch nur schwachen, Zusammenhang ergeben: Für den Diffusionsprozess der Innovation ist es nicht unerheblich, ob und wenn ja, an welcher Institution der Bürgermeister seinen Abschluss erworben hat. Zum einen besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Organisationswandel und der Frage, ob der Bürgermeister einen Hochschulabschluss besitzt (Tabelle 16). Der Anteil der Bürgermeister mit einem solchen Abschluss ist unter den reformierenden Kommunen mit 57,7 Prozent deutlich höher als unter den kameral buchenden Gemeinden und Städten (39,6 Prozent). Folglich hat die Mehrheit der Bürgermeister (60,4 Prozent) der nicht-reformierenden Organisationen keinen Hochschulabschluss.

**Tabelle 16: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Hochschulabschluss BM		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	339	222	561
		% von OW	60,4%	39,6%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	44	60	104
		% von OW	42,3%	57,7%	100,0%
Gesamt		Anzahl	383	282	665
		% von OW	57,6%	42,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,133\*\*\*)<sup>149</sup>

tung oder im kaufmännischen Bereich beantworten die Bürgermeister die Frage, ob die Doppik Teil ihrer Ausbildung war (B05b), häufiger mit ‚ja‘. Entsprechend der Codierung von B04p weisen 422 (63,5 Prozent) der Bürgermeister ein doppiknahes Bildungsprofil auf, während nur 225 der insgesamt 647 (33,8 Prozent) kommunalen Verwaltungsspitzen eher noch nie von Haushaltssystemen während ihrer Ausbildung gehört haben oder noch nie eine Bilanz gelesen haben. Die Verteilung wird relativiert, wenn man die Variable B05b hinzuzieht. Danach geben nur 132 Bürgermeister an, dass die Doppik Teil ihrer Ausbildung war.

<sup>148</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle XIX und Tabelle XX) befinden sich im Anhang.

<sup>149</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

Des Weiteren besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Variable OW und der Variable ‚Institution Hochschulabschluss BM‘, welche den Abschluss des Bürgermeisters nach der Institution des Studiums (Fachhochschule oder Universität) unterscheidet (Tabelle 17). Die Mehrheit der Bürgermeister hat einen Hochschulabschluss an einer Fachhochschule erworben (188). Der Anteil der universitären Abschlüsse ist jedoch unter den reformierenden Kommunen höher (41,4 Prozent) als unter den Kommunen mit Verwendung der Kameralistik (27,4 Prozent). Es scheint, dass Organisationen mit einer Verwaltungsspitze, die an einer Universität studierte, ‚reformwilliger‘ sind als andere.

**Tabelle 17: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Institution Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Institution Hochschulabschluss BM		Gesamt
			FH	Uni	
OW	Nein (0)	Anzahl	154	58	212
		% von OW	72,6%	27,4%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	34	24	58
		% von OW	58,6%	41,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	188	82	270
		% von OW	69,6%	30,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,125\*\*) <sup>150</sup>

Dieses Ergebnis wird zusätzlich gestützt, wenn man die Hochschulabschlüsse der Bürgermeister in Reihung bringt (Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘) und zur abhängigen Variable ins Verhältnis setzt. Auch hier ergibt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang (Cramer-V = 0,228\*\*\*). Die folgende Kreuztabelle (Tabelle 18) veranschaulicht, dass der Anteil der Bürgermeister ohne Hochschulabschluss bei den kameral buchenden Kommunen deutlich höher ist (61,5 Prozent) als bei den reformierenden Kommunen (43,1 Prozent). Zudem ist der Anteil höherer universitärer Abschlüsse (wie Diplom oder Promotion) in den nicht-reformierenden Kommunen niedriger (5,3 bzw. 2,0 Prozent) als bei den sich wandelnden Organisationen (18,6 bzw. 3,9 Prozent). Der T-Test bestätigt diese Tendenz: Während der Mittelwert der Abschlüsse in Kommunen ohne OW bei 1,76 (Bachelor FH/Uni) liegt, beträgt er in den reformierenden Gemeinden 2,93 (Master FH).

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein Studium an einer Universität eher reformbereite Absolventen hervorbringt als Fachhochschulen. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diverse Drittvariablen (insb. Größe der Kommune, vgl. hierzu auch Abschnitt 5.6.1) denkbar sind und die ermittelten Be-

<sup>150</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

funde eher Tendenzen darstellen, da der generelle Bildungsabschluss eher unscharfe Informationen liefert.

**Tabelle 18: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Höhe Hochschulabschluss BM									Gesamt
			kein Ab- schlu- ss (0)	BA FH (1)	BA Un i (2)	MA FH (3)	Dip- lom FH (4)	Ma- gister Uni (5)	Mas- ter Uni (6)	Dip- lom Uni (7)	Pro- moti- on (8)	
O W	Nein (0)	Anzahl	339	10	2	1	143	9	7	29	11	551
		% von OW	61,5 %	1,8 %	0,4 %	0,2 %	26,0 %	1,6%	1,3%	5,3%	2,0%	100,%
	Ja (1)	Anzahl	44	1	1	1	32	0	0	19	4	102
		% von OW	43,1 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	31,4 %	0,0%	0,0%	18,6 %	3,9%	100,%
Gesamt		Anzahl	383	11	3	2	175	9	7	48	15	653
		% von OW	58,7 %	1,7 %	0,5 %	0,3 %	26,8 %	1,4%	1,1%	7,4%	2,3%	100,%

(Cramer-V = 0,228\*\*\*)<sup>151</sup>

Während vorhandene doppelte Kenntnisse beim Bürgermeister die Übernahme der Innovation nicht fördern, sind solche Kenntnisse beim Kämmerer nicht ohne Relevanz für den Diffusionsprozess. Die Annahme, dass die Organisation die Innovation Doppik eher übernimmt, wenn das doppelte Haushaltssystem Teil der Ausbildung des Kämmerers war, muss nicht verworfen werden. Die Gegenüberstellung der Häufigkeitsverteilungen der Variablen OW und ‚Doppikkenntnisse KM‘ (Tabelle 19) ergibt immerhin einen schwachen Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen (Cramer-V = 0,117\*\*). Der Anteil der Kämmerer mit doppeltem Vorwissen ist unter den reformierenden höher (47,9 Prozent) als unter den nicht-reformierenden (32,4 Prozent) Kommunen. Jedoch ist auch auffällig, dass 50 Kämmerer der insg. 104 reformierenden Kommunen angeben, dass die Doppik nicht Teil ihrer Ausbildung war. Obwohl diese Kämmerer kein Vorwissen zum doppelten Haushaltssystem aufweisen, schlagen die Organisationen dennoch einen umfangreichen Reformpfad ein.

<sup>151</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

**Tabelle 19: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppikkenntnisse KM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Doppikkenntnisse KM		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	368	176	544
		% von OW	67,6%	32,4%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	50	46	96
		% von OW	52,1%	47,9%	100,0%
Gesamt		Anzahl	418	222	640
		% von OW	65,3	34,7%	100,0%

(Cramer-V = 0,117\*\*) <sup>152</sup>

Die Kompetenz und damit die entsprechende Professionalisierung zugunsten der Doppik der Mitarbeiter wird über die drei Variablen ‚Weiterbildung MA‘, ‚kein Doppikverständnis MA‘ und ‚Doppikkenntnisse MA‘ operationalisiert.

Die Variablen ‚Weiterbildung MA‘ und ‚kein Doppikverständnis MA‘ weisen zum abhängigen Merkmal OW keinen Zusammenhang auf.<sup>153</sup> Das Abstimmungsverhalten der Kommunen unterscheidet sich hier nicht maßgeblich. Alle Befragten stimmen den Aussagen, dass die Mitarbeiter Weiterbildungen besuchen müssen und mit dem Thema Doppik nichts anfangen können mehrheitlich zu. Die Variable ‚Doppikkenntnisse MA‘ weist hingegen zum Organisationswandel einen statistisch signifikanten Zusammenhang auf (Tabelle 20). Bürgermeister der reformierenden Kommunen geben öfter an (23 Prozent), dass ihre Mitarbeiter auf die Arbeit mit Doppik vorbereitet sind. In den kameral buchenden Kommunen ist dieser Anteil deutlich kleiner (4 Prozent). Stattdessen sind 77,6 Prozent der Befragten in den nicht-reformierenden Gemeinden der Meinung, dass ihre Mitarbeiter kein Wissen zum neuen Haushaltssystem mitbringen. Die Mittelwerte von 1,86 für OW = 0 und 2,76 für OW = 1, welche sich um fast einen Skalenpunkt unterscheiden, machen die unterschiedliche Ausgangslage in den Kommunen deutlich. Folglich scheint die fachliche Qualifikation der Mitarbeiter eine Rolle im Diffusionsprozess zu spielen.

<sup>152</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

<sup>153</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle XXI und Tabelle XXII) befinden sich im Anhang.

**Tabelle 20: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppikkenntnisse MA‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Doppikkenntnisse MA					Ge- sam t
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	212	197	97	20	1	527
		% von OW	40,2%	37,4%	18,4%	3,8%	0,2%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	11	27	36	18	4	96
		% von OW	11,5%	28,1%	37,5%	18,8%	4,2%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	223	224	133	38	5	623
		% von OW	35,8%	36,0%	21,3%	6,1%	0,8%	100,0 %

(Cramer-V = 0,359\*\*\*)<sup>154</sup>

Ergänzend wurden die Bürgermeister der reformierenden Kommunen an anderer Stelle zur Kontrolle erneut zum Fachwissen ihrer Mitarbeiter befragt (Tabelle 21). Statt sich nach der Vorbereitung der Mitarbeiter auf die Arbeit mit Doppik zu erkundigen, wurde bei Variable ‚fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung‘ gefragt, inwieweit dieses Problem in der Implementationsphase zum Tragen kam. Im Ergebnis fällt das Abstimmungsverhalten ähnlich aus. Ein Drittel der Befragten stimmt eher zu oder ist geteilter Meinung (Mittelwert = 3,08, S2 = 1,228).

<sup>154</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

Tabelle 21: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung‘

fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	7	1,1	10,8
	Trifft eher nicht zu	11	1,7	16,9
	Teils, teils	22	3,3	33,8
	Trifft eher zu	20	3,0	30,8
	Trifft voll zu	5	,8	7,7
	Summe	65	9,8	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	597	89,8	
	Keine Angabe	3	,5	
	Summe	600	90,2	
Gesamt		665	100,0	

Das Ergebnis, dass sich die ‚Professionalisierung‘ der Mitarbeiter in den Organisationen unterscheidet, ist dennoch kritisch zu hinterfragen, da das Problem der sozialen Erwünschtheit nicht ausgeräumt werden kann und eine wesentliche Rolle spielt. Aufgrund der Tatsache, dass einige Kommunen den Reformpfad eingeschlagen haben, tendieren die Bürgermeister dieser u.U. dazu, anzugeben, dass ihre Mitarbeiter darauf gut vorbereitet sind. Ein gegenteiliges Abstimmungsverhalten würde bedeuten, dass man den Verwaltungsmitarbeitern einen Reformprozess abverlangt, auf den sie nicht gut vorbereitet sind. Für die Relativierung des Ergebnisses spricht auch, dass alle Kommunen – auch die reformierenden – auf die Frage, ob die Mitarbeiter Weiterbildungen besuchen müssen, mehrheitlich mit ‚trifft voll zu‘ oder ‚trifft eher zu‘ gestimmt haben. Folglich scheinen die Mitarbeiter aller befragten Kommunen nicht ‚gut‘ auf die Reform des HRWs vorbereitet zu sein.

Daran schließt sich die Frage an, wie die Gemeinderäte der reformierenden Kommunen auf die Reform vorbereitet sind. Können sie beispielsweise einen doppelten Haushalt lesen? Vielleicht sitzen in diesen Räten vermehrt Selbstständige oder Mitglieder mit entsprechenden Berufsprofilen, denen die doppelte Buchführung bereits vertraut ist. Die Antwort auf diese Frage lautet ‚nein‘. Es gibt keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen dem Organisationswandel und den Variablen, welche die doppelten Kenntnisse des Gemeinderates nach Meinung des Bürgermeisters erfassen (‚kein Doppikverständnis Rat‘ und ‚Klage Rat über Zeitaufwand‘).<sup>155</sup> Sowohl die Bürgermeister der dop-

<sup>155</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle XXIII und Tabelle XXIV) befinden sich im Anhang.

pisch als auch die der kameral buchenden Kommunen sind mehrheitlich der Ansicht, dass der Gemeinderat nicht mit der Doppik vertraut ist (50,4 Prozent). Ergänzend wurden die reformierenden Kommunen gefragt, ob die Unterstützung im Gemeinde-/ Stadtrat im Zuge der Reform sinkt. Beispielsweise ist dies denkbar, weil sich die Ratsmitglieder überfordert fühlen und die Bilanzen nicht lesen oder verstehen können. Diese Frage verneinen die Bürgermeister dieser Kommunen mehrheitlich, wobei auch 26,2 Prozent geteilter Meinung sind (Mittelwert = 2,43,  $S2 = 1,218$ ).<sup>156</sup> Man kann demnach davon ausgehen, dass der Rat zwar hinter der Entscheidung für die Reform steht, jedoch ein gewisser Unmut darüber in der Implementationsphase aufgrund damit verbundener Probleme nicht auszuschließen ist.

Im Ergebnis kann kein Beleg dafür gefunden werden, dass sich das doppelische Verständnis bei den Ratsmitgliedern der reformierenden oder kameral buchenden Kommunen unterscheidet. Die Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die Gemeinderäte mit der Doppik nichts anfangen können und ein erhöhter Arbeitsaufwand mit der Reform auf die Räte zukommt.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass entgegen der Annahme eine entsprechende Professionalisierung des Bürgermeisters die Übernahme der Innovation Doppik nicht fördert. Stattdessen sind tendenziell die Art seines Hochschulabschlusses und die Institution des Erwerbs relevant. Die Professionalisierung des Kämmerers scheint für den Diffusionsprozess nur von geringer Bedeutung zu sein. Eher relevant ist, ob die Verwaltungsmitarbeiter allgemein auf die Reform vorbereitet sind. Jedoch ist besonders dieses Ergebnis aus den oben genannten Gründen kritisch zu hinterfragen. Ob die Gemeinderäte doppelisches Vorwissen besitzen, spielt für die Diffusion der Reform keine entscheidende Rolle. Alle Kommunen sind mehrheitlich eher nicht ‚gut‘ auf die Arbeit mit dem neuen Haushaltssystem vorbereitet. Folglich wird die Hypothese H-N1 nicht bestätigt, denn die Innovation Doppik wird auch übernommen, wenn das Personal keine doppelischen Kenntnisse besitzt.

### 5.3.2 Diffusion durch professionelle Verbandsmitgliedschaft

Die Hypothese H-N2, wonach die Innovation Doppik eher übernommen wird, je stärker die Kommune in professionellen Verbänden engagiert ist, bestätigt sich. Es besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Organisationswandel und der Mitgliedschaft der Kommune in der KGSt (vgl. Tabelle 22). Nur 7,2 Prozent der nicht-reformierenden Kommunen sind Mitglied dieses Verbandes. Im Vergleich dazu ist der Anteil unter den reformierenden Kommunen mit 24 Prozent deutlich höher. Die Diffusion der Reform kann folglich durch

---

<sup>156</sup> Vgl. Tabelle XXV im Anhang.



das Engagement der Organisationen in diesem professionellen Verband verstärkt werden.<sup>157</sup>

**Tabelle 22: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			KGSt-Mitgliedschaft		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	491	38	529
		% von OW	92,8%	7,2%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	73	23	96
		% von OW	76,0%	24,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	564	61	625
		% von OW	90,2%	9,8%	100,0%

(Cramer-V = 0,204\*\*\*)<sup>158</sup>

### 5.3.3 Die Bedeutung der Bewertung der Innovation für den Diffusionsprozess

Neben den Merkmalen zur Professionalisierung des Personals und zur Mitgliedschaft der Kommune in der KGSt ist die Bewertung der Innovation Doppik für den Diffusionsprozess von Bedeutung. Die Hypothese H-N3<sup>159</sup>, wonach eine hohe Akzeptanz der Innovation deren Übernahme in die Organisation fördert, bestätigt sich. Unabhängig davon, ob detaillierte Kenntnisse über das neue HRW vorhanden sind, bewerten die befragten Kommunen die Doppik besser oder schlechter als die herkömmliche Kameralistik. Mehr als 60 Prozent der kameral buchenden Kommunen lehnen die Aussage, dass die Doppik besser als die Kameralistik ist, ab. Umgekehrt stimmen 54,6 Prozent der reformierenden Kommunen dieser Aussage zu (Tabelle 23). Der Mittelwert für OW = 0 liegt bei 2,25, während er für OW = 1 bei 3,62 liegt. Diese deutliche Bewertungsdifferenz von im Mittel 1,4 Skalenpunkte weist darauf hin, dass zwischen den beiden Variablen OW und ‚Doppik besser als Kameralistik‘ ein starker Zusammenhang besteht.

<sup>157</sup> Das Merkmal ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ korreliert auch mit den Merkmalen zur Größe der Kommune. Siehe Abschnitt 5.6.1.

<sup>158</sup> Signifikanz-Niveau: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

<sup>159</sup> H-N3: Je höher die Akzeptanz der Innovation Doppik in den Organisationen ist, desto eher wird organisationaler Wandel stattfinden, der zu Isomorphie im organisationalen Feld führt.

**Tabelle 23: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Doppik besser als Kameralistik					Ge- sam t
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	165	161	147	39	25	537
		% von OW	30,7%	30,0%	27,4%	7,3%	4,7%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	10	1	34	26	28	99
		% von OW	10,1%	1,0%	34,3%	26,3%	28,3%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	175	162	181	65	53	636
		% von OW	27,5%	25,5%	28,5%	10,2%	8,3%	100,0 %

(Cramer-V = 0,448)<sup>160</sup>

Darüber hinaus wurde geprüft, ob es einen Zusammenhang zwischen der Bewertung der Innovation Doppik und den doppelischen Kenntnissen des Bürgermeisters und des Kämmerers gibt.<sup>161</sup> Wenn die Doppik Teil der Ausbildung des Kämmerers war, hat dies keine messbaren Auswirkungen auf die Bewertung der Innovation. Im Gegensatz dazu weist die Variable ‚Doppikkenntnisse BM‘ einen schwachen Zusammenhang zum Merkmal ‚Doppik besser als Kameralistik‘ auf: Bürgermeister, die Doppikkenntnisse haben (27,8 Prozent), bewerten dieses Haushaltssystem besser als Kollegen ohne doppelische Fachkenntnisse (16,3 Prozent).

Ergänzend werden die reformierenden Kommunen gefragt, ob der Zeitgeist Grund für die Übernahme der Innovation ist (Variable ‚Grund für Reform: Zeitgeist‘). Sollten die Kommunen dies bejahen, wäre dies ein Indiz für wahrgenommenen normativen Druck in den Organisationen. Empirisch zeigt sich bei der Auswertung der Häufigkeiten der entsprechenden Variable eher eine Gleichverteilung (Mittelwert = 3,18, S2 = 1,64). Da die Gruppe derjenigen, die mit ‚teils, teils‘ geantwortet haben, das Zeitgeist-Argument jedoch nicht ablehnen, kann dies als Bestätigung der Aussage interpretiert werden.

<sup>160</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

<sup>161</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen (Tabelle XXVI und Tabelle XXVII) befinden sich im Anhang.

Tabelle 24: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: Zeitgeist‘

Grund für Reform: Zeitgeist	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Pro- zente
Gültig	Trifft nicht zu	13	2,0	13,3
	Trifft eher nicht zu	18	2,7	18,4
	Teils, teils	20	3,0	20,4
	Trifft eher zu	32	4,8	32,7
	Trifft voll zu	15	2,3	15,3
	Summe	98	14,7	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	561	84,4	
	Keine Angabe	6	,9	
	Summe	567	85,3	
Gesamt		665	100,0	

#### 5.3.4 Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter dem Einfluss des Mechanismus‘ normativer Druck

Mit dem multivariaten Analyseverfahren der binären logistischen Regressionen wird nun auch für die Bedeutung des Mechanismus‘ des normativen Druckes der Frage nachgegangen, mit welcher Wahrscheinlichkeit das Ereignis ‚Organisationswandel findet statt‘ (OW = 1) eintritt und von welchen Einflussgrößen diese Eintrittswahrscheinlichkeit multivariat abhängt. Die Modelle beinhalten – neben der abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ mit den Ausprägungen ‚findet nicht statt‘ (= 0) und ‚findet statt‘ (= 1) und der Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘<sup>162</sup> – folgende Variablen (Tabelle 25): ‚Doppik besser als Kameralistik‘, ‚KGSt – Mitgliedschaft‘, ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘, ‚Doppikkenntnisse BM‘, ‚Doppikkenntnisse KM‘, ‚Doppikkenntnisse MA‘, ‚Doppikverständnis MA‘, ‚Doppikverständnis Rat‘.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Auch hier wurden alle Modelle zur Kontrolle mit der Variable ‚Verschuldung pK‘ gerechnet, deren Werte weder statistisch signifikant waren noch Auswirkungen auf die Richtung des Unstandardisierten Regressionskoeffizienten B der anderen Variablen hatte.

<sup>163</sup> Die Verteilung der fehlenden Werte wurde überprüft. Die Missings verteilen sich zufällig, systematische Verzerrungen treten nicht auf.

**Tabelle 25: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus normativer Druck auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘**

Modell	Modell 1 (ohne KGSt)			Modell 2 (mit KGSt)			Gesamtmodell		
N	585			552			526		
Nagelkerkes R2	0,296			0,316			0,426		
Variable	B	s.e.	Exp(B)	B	s.e.	Exp(B)	B	s.e.	Exp(B)
Doppik besser als Kameralistik	,897***	,115	2,452	,886***	,119	2,427	,852***	,137	2,344
Höhe Hochschulabschluss BM	,123*	,053	1,130	,103	,057	1,109	,109	,063	1,115
Doppikkenntnisse KM	,859**	,287	2,360	,931**	,304	2,538	,444	,338	1,560
Doppikkenntnisse BM	-,537	,363	,584	-,585	,377	,557	-,468	,407	,626
Doppiknahes Bildungsprofil BM	,249	,311	1,283	,388	,331	1,474	,688	,382	1,989
Doppikkenntnisse MA							1,065** *	,190	2,900
Doppikverständnis MA							-,164	,177	,849
Doppikverständnis Rat							-,217	,167	,805
KGSt-Mitgliedschaft				1,158**	,394	3,182	1,259**	,430	3,523
Einwohnerzahl	,000*	,000	1,000	,000	,000	1,000	,000	,000	1,000
Konstante	- 5,133** *	,482	,006	- 5,302** *	,514	,005	- 6,816** *	,818	,001

Anmerkungen: Unstandardisierter Regressionskoeffizienten (B), Standardfehler (s.e.), Standardisierte Effekt-Koeffizienten [Exp(B)], Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\* $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

Modell 1 und 2 enthalten zunächst nur die Merkmale zu den zentralen Akteuren in der Kommunalverwaltung (Kämmerer und Bürgermeister), die Bewertung der Doppik im Vergleich zur Kameralistik sowie die Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘. Alle Merkmale, die bereits einen statistisch signifikanten Zusammenhang in der bivariaten Analyse aufweisen, haben auch hier einen statistisch signifikanten Einfluss auf dem Fünf Prozent-Signifikanz-Niveau (‚Doppik besser als Kameralistik‘, ‚KGSt – Mitgliedschaft‘, ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, und ‚Doppikkenntnisse KM‘). In Modell 2 liegt die Signifikanz der Variable ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ nur knapp über dem definierten Niveau (Sig. = 0,067). Der Einfluss dieses Merkmals fällt hier im Vergleich zu den anderen statistisch

signifikanten Variablen deutlich schwächer aus.<sup>164</sup> Da der unstandardisierte Regressionskoeffizienten (B) für diese Merkmale Werte größer Null annimmt, haben sie einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels. Die stärksten Effekte auf den Organisationswandel haben in Modell 1 die Merkmale ‚Doppik besser Kameralistik‘ und ‚Doppikkenntnisse KM‘, welche die Eintrittswahrscheinlichkeit um die Faktoren 1,452 bzw. 1,36 erhöhen. Interessant ist, dass durch die Hinzunahme des Merkmals ‚KGSt – Mitgliedschaft‘ in Modell 2 der Effekt der Kontrollvariable nicht mehr statistisch signifikant ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zwischen diesen beiden Merkmalen ein Kausaltrichter besteht: Größere Kommunen sind Mitglied der KGSt. Zudem ist der Einfluss des Merkmals zur KGSt deutlich stärker. Die Eintrittswahrscheinlichkeit organisationalen Wandels erhöht sich bei Kommunen, die Mitglied dieser Organisation sind, um den Faktor 2,182.

Das Gesamtmodell beinhaltet zusätzlich die Merkmale zur Erfassung der Doppikkenntnisse bei den Mitarbeitern der Kommunalverwaltung und den Mitgliedern des Gemeinderates. Insgesamt können die ausgewählten und in das logistische Regressionsmodell aufgenommenen Merkmale 42,6 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik erklären. Während die Signifikanz des Einflusses des Merkmals ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ wieder nur knapp über dem definierten Niveau (Sig. = 0,083) liegt, verliert das Merkmal ‚Doppikkenntnisse KM‘ seinen statistisch signifikanten Einfluss.<sup>165</sup> Dies liegt an der Ergänzung des Modells um die Merkmale zu den Doppikkenntnissen der Mitarbeiter. Das Merkmal ‚Doppikkenntnisse KM‘ korreliert mit diesen Variablen. Am stärksten wirkt sich das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘ aus. Ohne dieses sind die Effekte der Variablen ‚Doppikkenntnisse KM‘ und ‚Doppikverständnis MA‘ statistisch signifikant.<sup>166</sup> Begründet werden kann diese Korrelation damit, dass zum einen zu den Akteuren ‚Mitarbeiter‘ auch der Kämmerer selbst zählt. Zum anderen wirkt sich die grundsätzliche gute oder schlechte Vorbereitung der Mitarbeiter auf die Arbeit mit Doppik stärker auf die Entscheidung für oder gegen die Reform aus als der Umstand, dass die Doppik Teil der Ausbildung des Kämmerers war.

Im Gesamtmodell hat neben den Merkmalen ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und ‚KGSt - Mitgliedschaft‘ auch das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘ einen starken Einfluss auf den Organisationswandel (Abbildung 5, blauer Graph).<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Dies spricht für die obige Argumentation, dass es sich bei der Bildung grundsätzlich um ein relativ unscharfes Merkmal handelt.

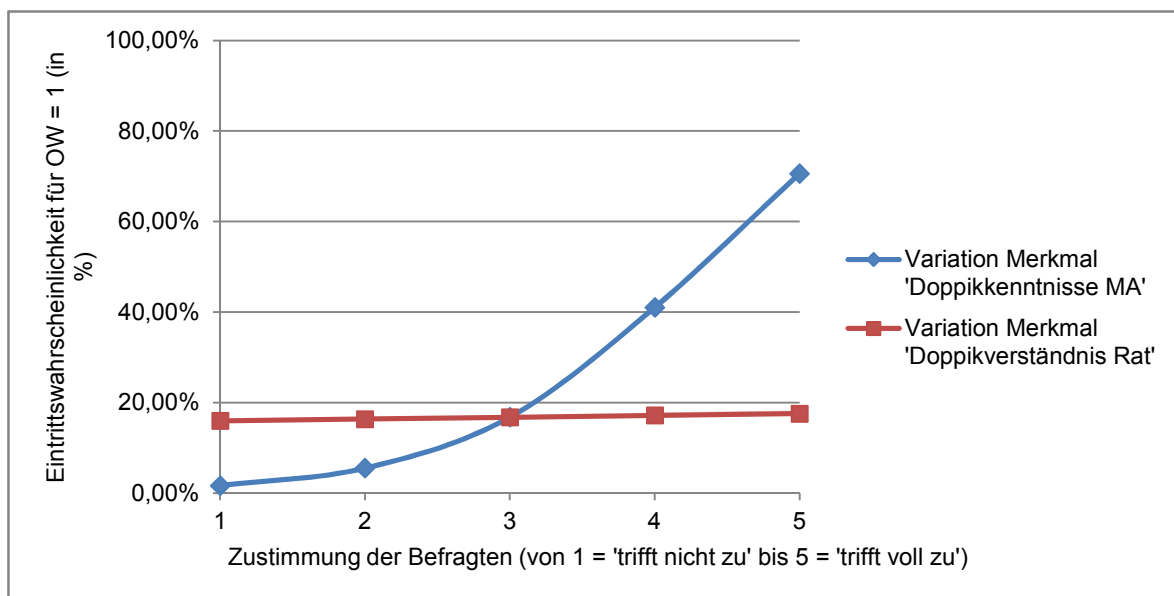
<sup>165</sup> Auch der Einfluss des Merkmals ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘ liegt im Gesamtmodell nur knapp über definierten Niveau ( $p = 0,072$ ).

<sup>166</sup> Entsprechendes Modell 3 (Tabelle L) zur Ansicht im Anhang.

<sup>167</sup> Die Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die Berechnung der visualisierten Wahrscheinlichkeitsveränderungen in den Abbildungen 5 und 6 (Tabelle LI) sowie die berechne-

Die Eintrittswahrscheinlichkeit  $OW = 1$  steigt mit der Zustimmung von fast 0 auf ca. 70 Prozent (Faktor 1,9). Zum Vergleich wurde in diese Abbildung auch die Veränderung der Eintrittswahrscheinlichkeit unter Variation des Merkmals ‚Doppikverständnis Rat‘ eingefügt (roter Graph). Die Bewertung der Aussage, ob die Ratsmitglieder mit der Doppik vertraut sind, hat kaum eine Auswirkung (insgesamt rund 2 Prozent) auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels. Die Variable zur Mitgliedschaft in der KGSt hat mit einem Steigerungsfaktor von 2,523 den stärksten Effekt auf die abhängige Variable. Davon abgesehen, dass die Höhe des Hochschulabschlusses des Bürgermeisters in den Modellen nicht immer dem definierten Signifikanzniveau entspricht, wirkt sich dieses Merkmal nur schwach auf die Eintrittswahrscheinlichkeit aus.

**Abbildung 5: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale ‚Doppikkenntnisse MA‘ und ‚Doppikverständnis Rat‘**



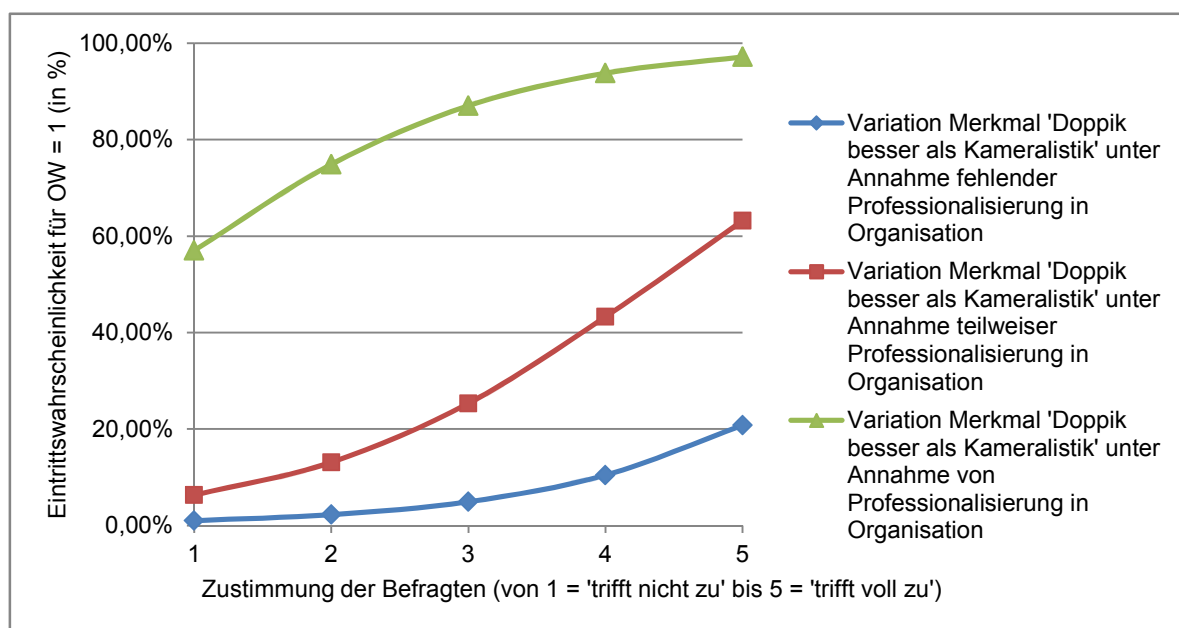
Das Merkmal ‚Doppik besser als Kameralistik‘ steigert die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel je nach Szenario um mindestens 20 Prozent. Die folgende Abbildung (Abbildung 6) veranschaulicht, wie sich die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter der Variation des Merkmals ‚Doppik besser als Kameralistik‘ verändert. Der blaue Graph zeigt die Veränderung der Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune, die sonst keine Professionalisierung zugunsten der Doppik aufweist: Der Bürgermeister hat einen Diplomabschluss an einer FH erworben, bringt keine Doppikkenntnisse mit und hat folglich auch kein doppiknahes Bildungsprofil. Auch der Kämmerer kam während seiner Ausbildung nicht mit dem neuen Haushaltssys-

---

ten Eintrittswahrscheinlichkeiten inklusive Unter- und Obergrenze des Konfidenzintervalls (Tabelle LII und Tabelle LIII) befinden sich im Anhang.

tem in Berührung. Sowohl die Mitarbeiter als auch der Gemeinderat sind nicht mit der Doppik vertraut und die Kommune ist nicht Mitglied der KGSt. Diese Wahl der Werte ist als vergleichsweise ungünstig zu verstehen, sodass das Design konservative Werte schätzt. Dennoch steigt die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme der Doppik um fast 20 Prozent mit zunehmender Zustimmung zur Aussage, dass die Doppik besser als die herkömmliche Kameralistik sei.

**Abbildung 6: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und unter der Annahme fehlender, teilweiser oder vorhandener Professionalisierung in der kommunalen Organisation**



Der grüne Graph zeigt die Entwicklung der Eintrittswahrscheinlichkeit für OW = 1 in einer Kommune, die eine Professionalisierung zugunsten der Doppik aufweist: Alle Akteure (Bürgermeister, Kämmerer, Mitarbeiter und Gemeinderäte) bringen Doppikkenntnisse mit und die Kommune ist Mitglied der KGSt. Aufgrund dieser reformgünstigen Ausgangslage liegt die Eintrittswahrscheinlichkeit selbst bei fehlender Zustimmung zur Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ bereits bei fast 60 Prozent. Mit steigender Zustimmung zu diesem Merkmal wird eine Reform des HRWs in dieser Kommune zu 97 Prozent stattfinden.

Zum Vergleich wurde ein drittes Szenario mit ‚durchschnittlichen‘ Annahmen gerechnet, welches davon ausgeht, dass in der lokalen Organisation zumindest teilweise eine Professionalisierung zugunsten der Innovation existiert. Der dazugehörige rote Graph veranschaulicht die Relevanz der Bewertung der Doppik als Haushaltssystem. Mit steigender Zustimmung zum Merkmal ‚Doppik besser

als Kameralistik‘ verändert sich die Eintrittswahrscheinlichkeit von lediglich 6 auf über 60 Prozent.

Auf Basis des Gesamtmodells werden die bedingten Eintrittswahrscheinlichkeiten für die zwei konzipierten Idealtypen berechnen: die ‚Amateure‘ und die ‚Professionellen‘.<sup>168</sup> Der Idealtyp der ‚Amateure‘ umschreibt die kommunalen Organisationen, in denen eine Professionalisierung zugunsten der Doppik kaum zu finden ist und die damit nicht dem entsprechenden normativen Druck unterliegen. Die Akteure in der Kommunalverwaltung haben zwar vom Haushaltswesen Doppik gehört, sie besitzen allerdings keine Fachkenntnisse diesbezüglich. Die Amateure bewerten die Doppik nicht besser als die Kameralistik. Der Bürgermeister hat keinen Hochschulabschluss und die Doppik war nicht Teil seiner Ausbildung. Auch der Kämmerer hat in seiner Ausbildung nichts von der doppelten Buchführung erfahren und sowohl die Mitarbeiter als auch die Gemeinderäte sind auf die Arbeit mit dem neuen Haushaltswesen nicht vorbereitet. Die Kommune ist zudem nicht Mitglied der KGSt.<sup>169</sup> In einer solchen Kommune liegt die Eintrittswahrscheinlichkeit für OW = 1 bei 0,7 Prozent (KI= [0,0%, 1,5%]).

Im Gegensatz dazu kennen die ‚Professionellen‘ das neue Haushaltssystem und die Akteure der lokalen Organisation besitzen darüber Fachkenntnisse. Der Bürgermeister bewertet die Doppik besser als die herkömmliche Kameralistik. Er hat einen Hochschulabschluss und die Doppik war Teil seines Studiums, folglich weist er ein doppiknahes Bildungsprofil auf. Das neue Haushaltssystem war Teil der Lehre in der Ausbildung des Kämmerers und sowohl die Mitarbeiter als auch die Stadträte haben in irgendeiner Form Erfahrung mit der Doppik. Zudem ist die Kommune Mitglied der KGSt. In diesem Fall liegt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass organisationaler Wandel stattfindet, bei 97,10 Prozent (KI= [92,80%, 100,00%]).

Mit diesen Ergebnissen wird sowohl die Hypothese H-N0 – wonach die Kommunen der deutschen Bundesländer die Innovation Doppik übernehmen, wenn sie entsprechendem normativem Druck unterliegen – als auch die Hypothese H-F5, welche die Bedeutung der Professionalisierung für den Diffusionsprozess zusammenfasst, bestätigt: Je mehr Kommunen die entsprechende Professionalisierung aufweisen, desto mehr Kommunen werden ihr HRW reformieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kommune den Reformpfad beschreitet und somit organisationaler Wandel stattfindet, ist in den Organisationen, in denen eine Professionalisierung zugunsten der Doppik vorherrschend ist, deutlich höher als in Kommunen, die eine solche normative Stimulation nicht erfahren.

<sup>168</sup> Die Ausprägungen der ins Gesamtmodell aufgenommenen Variablen für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten für die beiden Idealtypen finden sich im Anhang in Tabelle LIV.

<sup>169</sup> Für die Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘ wurde der Mittelwert genommen.



## 5.4 Isomorphie und die Bedeutung der Akteure

Im folgenden Abschnitt wird der Wandel kommunaler Organisationen aus der Mikroperspektive betrachtet und die Rolle bestimmter Akteure stärker beachtet. Zunächst wird analysiert, ob die verwaltungsinternen Akteure beim Diffusionsprozess der Reform des HRWs eine Rolle spielen. Anschließend wird die Bedeutung von Beratungsunternehmen als externe Akteure berücksichtigt, die aufgrund ökonomischer Interessen u.U. Druck auf die kommunalen Organisationen ausüben, um die Diffusion der Doppik voranzutreiben. Zum Abschluss wird das Interesse der Bürger an dem neuen HRW aus Sicht der Bürgermeister in die Untersuchung einbezogen.

### 5.4.1 Der Einfluss organisationsinterner Akteure auf den Diffusionsprozess

Neben den institutionalisierten Erwartungen aus der Umwelt, die an die Organisation herangetragen werden, sollen auch individuelle und strategische Interessen der Akteure bei der Analyse der Diffusion der Innovation Doppik berücksichtigt werden. Zum Beispiel könnte ein junger Kämmerer für die Adoption der Reform werben, weil er in seiner Ausbildung beide Haushaltssysteme kennengelernt hat und dadurch vom doppelischen System überzeugt ist. Möglich ist auch, dass sowohl die Verwaltungsmitarbeiter als auch der Gemeinderat strategisch motiviert sind und sich von der Doppik einen Informationsvorsprung erhoffen. Der Bürgermeister oder Teile des Gemeinderates können Interesse an der Innovation haben, weil sie es als Wahlkampfthema aufgreifen und damit ihre Wiederwahlchancen erhöhen möchten. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass verwaltungsinterne Akteure intrinsisch motiviert sind und etwas Neues ausprobieren möchten, um sich weiterzubilden oder um eine Verbesserung des kommunalen Haushaltswesens herbeizuführen.

Umgekehrt ist denkbar, dass der Bürgermeister die Übernahme der Innovation blockiert, da er sich in seiner letzten Amtszeit befindet und daher kein Interesse an einem umfangreichen Reformprozess in der Kommune hat. Der Kämmerer könnte lediglich das kameralistische System kennen und eine Veränderung aus diesem Grund ablehnen. Eine ähnliche Verweigerungshaltung ist zu erwarten, wenn die Mitarbeiter keine doppelischen Kenntnisse besitzen und damit Weiterbildungen besuchen müssten. Es ist möglich, dass die Haltung der einzelnen Akteure zur Innovation Doppik deren Verbreitung erklären kann.

Der Bürgermeister als Verwaltungsspitze gilt als wesentlicher Einflussfaktor für den Erfolg und Misserfolg von Verwaltungsreformen (vgl. z.B. Bach et.al. 2011). Im Fall der Reform des HRWs lässt sich interessanterweise keine entscheidende

Rolle der Verwaltungsspitze feststellen. Die Doppik scheint für sie kein besonderes Thema zu sein. Der Bürgermeister wird von insgesamt 36 Wortmeldungen nur lediglich einmal als Grund für die Übernahme der Innovation genannt. Zum einen kann dies auf die Direktwahl der Bürgermeister zurückgeführt werden. Durch sie kommen Personen mit ganz unterschiedlichen Ausbildungsprofilen (z.B. Pädagogen, Landwirte, Ärzte, Theologen, Juristen, etc.) ins Amt.<sup>170</sup> Nicht jeder Bürgermeister verfügt über verwaltungs-, finanz- oder betriebswirtschaftliches Vorwissen, welches den Umgang mit dem oder das Verständnis vom Haushaltswesen und dessen Reform erleichtern würde. Infolgedessen verlassen sich die Bürgermeister bei der Entscheidung für oder gegen die Reform auf das Urteil des Kämmerers. Zum anderen richtete sich die Befragung explizit an die Bürgermeister und war von diesen auszufüllen. Dennoch wurde die Umfrage vielerorts vom Bürgermeister direkt an den Kämmerer weitergeleitet mit der Bitte sie auszufüllen. Das zeigt, dass allein der Titel der Umfrage „Befragung zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen“ die Bürgermeister dazu veranlasst, diese an den Kämmerer weiterzugeben.

Für die eben schon erwähnte besondere Rolle des Kämmerers bei dieser Reform wurden bereits in der vorangegangenen bivariaten Analyse Belege gefunden (vgl. Tabelle 19). Zudem wird der Kämmerer explizit jeweils zweimal als Grund für die Übernahme (von insgesamt 36 Wortmeldungen) und für die ‚Blockade‘ (von insg. 308 Wortmeldungen) genannt. Der Kämmerer wird öfter erwähnt als andere Akteure (z.B. im Vergleich zum Bürgermeister). Darüber hinaus wird seine besondere Rolle hervorgehoben, wenn man sich die Verteilung der Antworten auf die Aussage ansieht, ob der Kämmerer ein Grund für die Umstellung auf die doppelte Buchführung sei (Variable ‚Grund für Reform: KM‘, Tabelle 26). Die Mehrheit der reformierenden Kommunen (50 von 94) stimmt dieser Aussage zu (Mittelwert = 3,49).

---

<sup>170</sup> Vgl. z.B. Ausbildungsprofil und Studienrichtung der Bürgermeister in Tabelle XVII und XVIII im Anhang.

Tabelle 26: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: KM‘

Grund für Reform: KM	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	9	1,4	9,6
	Trifft eher nicht zu	9	1,4	9,6
	Teils, teils	26	3,9	27,7
	Trifft eher zu	27	4,1	28,7
	Trifft voll zu	23	3,5	24,5
	Summe	94	14,1	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	561	84,4	
	Keine Angabe	10	1,5	
	Summe	571	85,9	
Gesamt		665	100,0	

Diese Befunde unterstreichen die Relevanz der Einstellung des Kämmerers zur Innovation für den Diffusionsprozess. Hintergrund hierfür scheinen die Fachkenntnisse der Kämmerer in diesem Bereich und der sehr Spezialwissen erfordernde, technische Reformgegenstand zu sein. Zudem ist die Kämmerei als federführende Abteilung an entscheidender Stelle für die Implementation der Reform verantwortlich. Die Reform des HRW ohne Einverständnis der Kämmerer scheint schwer vorstellbar und würde wahrscheinlich zu erheblichen Implementationsproblemen und Widerständen innerhalb der Kommunalverwaltung führen.<sup>171</sup>

Die Mitarbeiter werden lediglich einmal als Grund für die Umstellung auf die Doppik explizit genannt (von insgesamt 36 Wortmeldungen) und werden darin als ‚neu‘, ‚gut ausgebildet‘ und ‚engagiert‘ bezeichnet.

Die Bedeutung des Gemeinderates für die Diffusion der Doppik kann nicht eindeutig geklärt werden. Grundsätzlich ist die Mehrheit der befragten Kommunen (49 Prozent) der Meinung, dass der Gemeinderat nicht der Grund für die Reform/ Nicht-Reform sei. Setzt man die Variable ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘ ins Verhältnis zum abhängigen Merkmal ‚Organisationswandel‘ (Tabelle 27),

<sup>171</sup> Ein Beispiel für die Initiierung der Reform des HRW in Kommunen durch Kämmerer sei an dieser Stelle erwähnt: Die ehemalige Kämmerin von Markt Igensdorf (Modellkommune mit Eröffnungsbilanz für 2008), welche von der Doppik überzeugt ist, vollzog zunächst in dieser kleinen Kommune die Reform des HRWs. Nach ihrem Wechsel zur Kämmerei des Landkreises Forchheim, initiierte sie dort die Reform des Haushaltssystem (Eröffnungsbilanz 2009). Zusätzlich ist sie in kommunalen Verbänden engagiert, spricht sich öffentlich für die Doppik aus und hält auf Fachtagungen Vorträge zur Implementation der Reform. Damit trägt diese Kämmerin zur Diffusion der Reform bei (vgl. [https://www.akdb.de/fileadmin/akdb\\_neu/querschnitt/produktblaetter/akdb\\_referenz\\_igensdorf\\_doppik\\_0410.pdf](https://www.akdb.de/fileadmin/akdb_neu/querschnitt/produktblaetter/akdb_referenz_igensdorf_doppik_0410.pdf), zuletzt geprüft am 24.02.2016; vgl. <http://www.infranken.de/regional/forchheim/Mich-faszinieren-Zahlen,art216,190688>, zuletzt geprüft am 10.08.2016).

zeigt sich jedoch ein schwacher Zusammenhang mit statistisch signifikanten Mittelwertunterschieden. Nicht-reformierende Gemeinden lehnen es eher ab, dass die Haltung des Gemeinderates Grund für den Verbleib bei der Kameralistik sei (Mittelwert = 2,30). Damit scheint der Gemeinderat die Reform in den Kommunen nicht blockiert, aber auch nicht gefordert zu haben. Bei den reformierenden Gemeinden liegt der Mittelwert bei 2,89 (,teils, teils‘). Damit ist eine klare Ablehnung oder Zustimmung dieser Kommunen zur Bedeutung des Gemeinderates bei der Entscheidung für die Adoption der Innovation nicht zu erkennen. Zumindest wird dem Rat in diesen Kommunen eine gewisse Bedeutung nicht abgesprochen. In zwei Kommunen fungiert der Rat sogar als Initiator der Reform und wird explizit in zwei Wortmeldungen (von insg. 36) als Grund für die Umstellung genannt.

Im Ergebnis kann auf Basis der Daten keine klare Haltung der Gemeinderäte für oder gegen die Übernahme der Innovation festgestellt werden. Die Gemeinderäte blockieren die Reform der kommunalen Organisationen nicht. Sie nutzen die Doppik jedoch auch nicht als Instrument, von dem sie sich einen strategischen Vorteil versprechen.

**Tabelle 27: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Grund für/gegen Reform: Rat‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Grund für/gegen Reform: Rat					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	210	74	112	78	31	505
		% von OW	41,6%	14,7%	22,2%	15,4%	6,1%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	31	11	16	14	24	96
		% von OW	32,3%	11,5%	16,7%	14,6%	25,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	241	85	128	92	55	601
		% von OW	40,1%	14,1%	21,3%	15,3%	9,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,241\*\*\*)<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

#### 5.4.2 Der Einfluss organisationsexterner Akteure auf den Diffusionsprozess

Die Frage, ob die Bürger im Entscheidungsprozess für oder gegen die Innovation Doppik nach Ansicht der Bürgermeister eine Rolle spielen, ist von zentraler Bedeutung: Zum einen ist die direkt gewählte Verwaltungsspitze von der Legitimation durch die Bürger abhängig. Zum anderen wird die Reform des HRWs über das staatliche Steuer- und Abgabensystem finanziert. Zum Dritten ist der Bürger eben auch Adressat des Rechnungswesens, insbesondere hinsichtlich dessen Informations-, Rechenschaft- und Transparenzfunktion (vgl. Streim 1987: 308–309). Die Relevanz der Bürger hinsichtlich organisationalen Wandels in den Kommunalverwaltungen – nach Einschätzung der Bürgermeister – wurde mit drei Variablen erfasst: ‚Reformerwartung Bürger‘, ‚Doppik Thema für Bürger‘ und ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘.

Zwischen der Erwartungshaltung der Bürger und dem Organisationswandel besteht ein schwacher Zusammenhang mit statistisch signifikanten aber lediglich leichten Mittelwertunterschieden (Tabelle 28). Die Mehrheit der Kommunen (81,8 Prozent) ist der Meinung, dass die Bürger eine Umstellung auf die Doppik nicht erwarten. Während die kameral buchenden Kommunen diese Aussage mehrheitlich als ‚nicht zutreffend‘ bewerten (Mittelwert = 1,45), bewerten die reformierenden Kommunen diese Aussage tendenziell mit ‚trifft eher nicht zu‘ (Mittelwert = 1,85). Das bedeutet, dass die Ablehnung der Erwartungshaltung der Bürger in den Kommunen mit Doppik schwächer ausfällt. Sechs reformierende Kommunen geben an, dass die Bürger die Umstellung auf das neue System erwarten. Ein Einfluss der Bürger – zumindest in einigen Kommunen – auf den Entscheidungsprozess zum organisationalen Wandel kann folglich nicht gänzlich verneint werden.

**Tabelle 28: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Reformerwartung Bürger‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Reformerwartung Bürger					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	352	118	34	8	6	518
		% von OW	68,0%	22,8%	6,6%	1,5%	1,2%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	42	32	16	6	0	96
		% von OW	43,8%	33,3%	16,7%	6,3%	0,0%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	394	150	50	14	6	614
		% von OW	64,2%	24,4%	8,1%	2,3%	1,0%	100,0 %

(Cramer-V = 0,222\*\*\*)<sup>173</sup>

Zwischen den Variablen OW und ‚Doppik Thema für Bürger‘ besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang (entsprechend dem definiertem Signifikanzniveau). Aus den Daten lässt sich jedoch eine ganz schwache Tendenz ablesen, die daraufhin deutet, dass nicht-reformierende Kommunen (Mittelwert = 3,82) dieser Aussage stärker zustimmen als die reformierenden Kommunen (Mittelwert = 3,51).<sup>174</sup>

Auch das Merkmal ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ weist zur abhängigen Variable keinen statistisch signifikanten Zusammenhang auf.<sup>175</sup> Das heißt, dass das Wahlprogramm grundsätzlich nicht als Grund angegeben wird, warum die Kommunen die Innovation übernehmen bzw. ablehnen. Die Mehrheit der reformierenden Kommunen lehnt die entsprechende Aussage hierzu eindeutig ab (89 von insgesamt 95 Kommunen). Umgekehrt begründen einige wenige kameral buchenden Kommunen (38) ihre Entscheidung gegen die Doppik damit, dass das Vorhaben nicht in ihrem Wahlprogramm steht. Die Mittelwertunterschiede fallen gering aus: Im Falle des ausbleibenden Organisationswandels liegt der Mittelwert bei 1,56. Findet organisationaler Wandel in der Kommune statt, ist der Mittelwert 1,24. Daraus lässt sich ableiten, dass reformierende Kommunen ihr Handeln nachträglich nicht mit dem Wahlprogramm begründen. Im Gegensatz dazu rechtfertigen einige der kameral buchenden Kommunen ihr Handeln damit, dass die Reform des HRWs nicht Teil dieses Programmes ist.

<sup>173</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

<sup>174</sup> Die dazugehörige Kreuztabelle (Tabelle XXVIII) befindet sich im Anhang.

<sup>175</sup> Die dazugehörige Kreuztabelle (Tabelle XXIX) befindet sich im Anhang.

Ergänzend und zur Kontrolle, ob die Doppik tatsächlich kein Thema für die Bürger ist und sie eine Reform nicht erwarten, werden die reformierenden Kommunen gefragt, ob die Bürger die Reform des HRW kritisieren (Variable ‚Reformkritik Bürger‘). Die Mehrheit der Befragten (87,5 Prozent) lehnt die Aussage, dass die Einwohner die Reform des HRW im Zuge der Umstellung kritisieren, ab (Mittelwert = 1,58), Die Höhe der Standardabweichung ( $s = 0,851$ ) macht zudem deutlich, dass sich die Kommunen in diesem Punkt einig sind.

**Tabelle 29: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Reformkritik Bürger‘**

Reformkritik Bürger	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	38	5,7	59,4
	Trifft eher nicht zu	18	2,7	28,1
	Teils, teils	6	,9	9,4
	Trifft eher zu	1	,2	1,6
	Trifft voll zu	1	,2	1,6
	Summe	64	9,6	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	597	89,8	
	Keine Angabe	4	,6	
	Summe	601	90,4	
Gesamt		665	100,0	

Im Hinblick auf die Ergebnisse der drei Variablen und deren Verhältnis zum abhängigen Merkmal ‚Organisationswandel‘ lässt sich festhalten, dass das Thema Doppik für die Bürger aus Sicht der Bürgermeister kaum Relevanz besitzt. Das neue Haushaltssystem scheint im Wahlkampf und in den dazugehörigen Wahlprogrammen keine oder sehr selten Erwähnung zu finden. Folglich ist die kommunale Organisation in diesem speziellen Fall nicht von der Legitimation durch die Bürger abhängig, da diese nichts darüber wissen oder sich nicht dafür interessieren. Dieses Ergebnis überrascht nicht, da die Reform des Haushaltswesens lediglich im Inneren der Kommunalverwaltung stattfindet und damit für den Bürger kaum sichtbar und vor allem kaum spürbar wird. Dies hat sie mit diversen anderen Verwaltungsreformen gemein (z.B. Dienstrechtsreformen oder verwaltungsinterne Funktionalreformen), unterscheidet sie jedoch auch von anderen kommunalen Verwaltungsreformen (z.B. Gebietsreformen und Reformen des NPM im Bereich Kundenorientierung). Des Weiteren werden die Diskussionen um dieses Reformvorhaben in wissenschaftlichen Gremien von Experten und in Praxisforen von Fachleuten (Kämmerern) geführt. Eine öffentliche Debatte oder Behandlung der Thematik in der Tagespresse findet kaum

statt. Folglich können die Bürger keine informierte, interessengeleitete aktive Rolle im Entscheidungsprozess spielen.

Diese fehlende Präsenz des Reformvorhabens in der Öffentlichkeit ist nicht unbedenklich, da die Implementation der Doppik hohe Kosten verursacht, die aus Steuergeldern finanziert werden. Darüber hinaus gilt die „kommunale Rechnungslegung [...] wegen ihrer Komplexität nicht nur für den Normalbürger, sondern auch für die meisten Gemeinderatsmitglieder gänzlich unverständlich [...]“ (Streim 1987: 310). Das führt dazu, dass die Mehrheit der Bürger von ihrem Recht zur Einsichtnahme in den kommunalen Haushalt keinen Gebrauch macht (vgl. ebd.: 308–309). Dieser Umstand erklärt ebenfalls das mangelnde Interesse der Bevölkerung am Reformprojekt. Zudem ist es äußerst fraglich, ob die Umstellung auf Doppik an diesem Zustand etwas ändern kann.

Die Beratungsunternehmen fungieren im Diffusionsprozess als Promotoren und verfolgen wirtschaftliche Interessen. Anders als erwartet, besteht jedoch kein Zusammenhang zwischen dem abhängigen Merkmal OW und der dichotomen Variable ‚Kontaktierung‘.<sup>176</sup> Dennoch ist nicht irrelevant, wie oft diese Unternehmen an die Kommunen herantreten (Tabelle 30). Es besteht ein Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen ‚Organisationswandel‘ und ‚Häufigkeit Kontaktierung BU‘. Während der Mittelwert für die nicht-reformierenden Kommunen bei rund viermal pro Jahr liegt, werden die reformierenden Kommunen (im Mittel) mit fast achtmal pro Jahr deutlich häufiger kontaktiert.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Vgl. hierzu Tabelle XXX im Anhang.

<sup>177</sup> Tabelle 30 zeigt die Verteilung der Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘ zum abhängigen Merkmal OW. Die Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU‘ wurde zum Zwecke der besseren tabellarischen Darstellung kategorisiert.



**Tabelle 30: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) und der Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)						Ge- sam t
			Nie (0)	1-2 mal im Jahr (1)	3-4 mal im Jahr (2)	5-9 mal im Jahr (3)	10-15 mal im Jahr (4)	häufiger als 16 mal im Jahr (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	167	121	89	76	45	18	516
		% von OW	32,4%	23,4%	17,2%	14,7%	8,7%	3,5%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	25	8	14	15	10	10	82
		% von OW	30,5%	9,8%	17,1%	18,3%	12,2%	12,2%	100,0%
Gesamt		Anzahl	192	129	103	91	55	28	598
		% von OW	32,1%	21,6%	17,2%	15,2%	9,2%	4,7%	100,0%

(Cramer-V = 0,179\*\*) <sup>178</sup>

Diese statistisch signifikanten Mittelwertunterschiede legen den Schluss nahe, dass die Kommunen, die organisationalen Wandel vollziehen und häufiger kontaktiert wurden, folglich der Aussage, dass die Beratungsunternehmen die Kommunen zur Umstellung auf die Doppik drängen, eher zustimmen als die nicht-reformierenden Organisationen. Dem ist nicht so. Es besteht kein Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable und dem Merkmal ‚Drängen auf Umstellung‘. Stattdessen ist sehr auffällig, dass die Zustimmung zu dieser Aussage bei allen Befragten sehr hoch ist. <sup>179</sup>

Da die kontaktierten Kommunen das Gefühl haben, dass die Unternehmen auf eine Umstellung auf die Doppik drängen, wurde geprüft, ob diese Einstellung auch Auswirkung auf eine (potentielle) Zusammenarbeit mit den Unternehmen hat (Tabelle 31). Die Daten weisen auf einen Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen ‚Zusammenarbeit mit BU‘ und ‚Drängen auf Umstellung‘ hin (Cramer-V = 0,214\*\*\*). Die befragten Bürgermeister, die nicht mit einem Beratungsunternehmen zusammenarbeiten (würden), stimmen der Aussage eher zu (Mittelwert = 3,77). Umgekehrt scheinen diejenigen, die zu einer Zusammenarbeit bereit sind, das oben beschriebene Gefühl weniger zu haben (Mittelwert = 3,22). Diese Entwicklung ist nicht unbedenklich, da – obwohl die Beratungsunternehmen in ihrem Vorgehen kritisiert werden – sie eine „hilfreiche Rolle spie-

<sup>178</sup> Signifikanz-Niveau: \*... p < 0,05, \*\*... p < 0,01, \*\*\*... p < 0,001.

<sup>179</sup> Siehe Tabelle XXXI im Anhang.

len“ (Bull 2006: 93) und den Umstellungsprozess erleichtern und beschleunigen können.<sup>180</sup>

**Tabelle 31: Zusammenhang der Variable ‚Zusammenarbeit mit BU‘ und der Variable ‚Drängen auf Umstellung‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Drängen auf Umstellung					Ge- sam
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
Zu- sam- men- ar- beit mit BU	Nei n (0)	Anzahl	4	10	18	42	27	101
		% von Zu- sammenar- beit mit BU	4,0%	9,9%	17,8%	41,6%	26,7%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	22	46	47	71	34	220
		% von Zu- sammenar- beit mit BU	10,0%	20,9%	21,4%	32,3%	15,5%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	26	56	65	113	61	321
		% von Zu- sammenar- beit mit BU	8,1%	17,4%	20,2%	35,2%	19,0%	100,0 %

Ein weiterer interessanter Nebenaspekt ist, dass die Häufigkeit der Kontaktierung der Kommunen durch die Beratungsunternehmen keinen Einfluss auf die Bewertung der Doppik hat.<sup>181</sup> Obwohl die Unternehmen die Kommunen kontaktieren, das neue Haushaltssystem bewerben und die Kameralistik kritisieren sowie ein schwacher Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Kontaktierung und dem Organisationswandel besteht, wird die Doppik von den befragten Bürgermeister\*innen nicht besser bewertet. Diese Konstellation lässt zwei Schlüsse zu: Zum einen sind die reformierenden Kommunen bereits von dem Konzept Doppik überzeugt (siehe 5.3.3) und diese positive Bewertung der Innovation ist nicht explizit auf die Beeinflussung durch die Beratungsunternehmen zurückzuführen. Zum anderen ist denkbar, dass einige Kommunen sich für die Übernahme der Innovation entscheiden, weil durch die Bewerbung der Doppik der Eindruck entsteht, dass der Verbleib bei der herkömmlichen Kameralistik keine Alternative mehr darstellt.

Im Ergebnis agieren die Beratungsunternehmen wie in der Theorie beschrieben als Promotoren im Feld und beeinflussen die Diffusion der Innovation Doppik. Jedoch fällt der Einfluss der Unternehmen geringer aus als erwartet. Eine Ent-

<sup>180</sup> Darüber hinaus besteht auch kein Zusammenhang zwischen der abhängigen Variabel OW und der Variable ‚Zusammenarbeit BU‘ (vgl. Tabelle XXXII im Anhang).

<sup>181</sup> Siehe Tabelle XXXIII im Anhang.

scheidung für oder gegen die Innovation scheinen die Unternehmen mit ihrem Handeln nicht anstoßen zu können. Stattdessen scheinen sie Meinungsbildungsprozesse in den Kommunen nur zu stützen, wenn kommunale Akteure bereits für die Übernahme der Innovation bereit sind. Darüber hinaus erzeugen die Beratungsunternehmen in den Kommunen durch ihr Auftreten eine für ihre wirtschaftlichen Interessen nachteilige Stimmung.

#### 5.4.3 Die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel unter Einfluss der Akteure

Abschließend findet das Verfahren der binären logistischen Regression Anwendung zur multivariaten Analyse der Bedeutung der Akteure. Mit welcher Wahrscheinlichkeit tritt das Ereignis ‚Organisationswandel findet statt‘ ( $OW = 1$ ) ein und von welchen Einflussgrößen hängt diese Eintrittswahrscheinlichkeit multivariat ab? Für die Modelle (Tabelle 32) sind – neben der abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ mit den Ausprägungen ‚findet nicht statt‘ ( $= 0$ ) und ‚findet statt‘ ( $= 1$ ) und der Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘ – folgende Variablen von Interesse: ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘, ‚Doppikkenntnisse BM‘, ‚Doppikkenntnisse KM‘, ‚Doppikkenntnisse MA‘, ‚Doppikverständnis MA‘, ‚Doppikverständnis Rat‘, ‚Grund für/gegen Reform: Rat‘, ‚Doppik Thema für Bürger‘, ‚Reformerwartung Bürger‘, ‚Grund für/gegen Reform: Wahlprogramm‘ und ‚Häufigkeit Kontaktierung BU‘ (mit den Ausprägungen 0 (nie) bis 365 mal im Jahr).

Das erste Modell (Modell 1) beinhaltet zunächst nur die Variablen, die in der bivariaten Analyse einen statistisch signifikanten Zusammenhang zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ aufweisen. Insgesamt können die sieben ausgewählten und in das logistische Regressionsmodell aufgenommenen Merkmale 27,7 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik erklären. Die Variablen ‚Doppikkenntnisse KM‘, ‚Häufigkeit Kontaktierung BU‘ und ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘ sowie die Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘ verlieren unter Einbeziehung in das Regressionsmodell ihren statistisch signifikanten Effekt auf das abhängige Merkmal. Allerdings liegt die Signifikanz des Merkmals ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘ nur etwas über dem definierten Signifikanzniveau ( $p = 0,096$ ). Die übrigen drei Merkmale ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, ‚Reformerwartung Bürger‘ und ‚Doppikkenntnisse MA‘ haben einen statistisch signifikanten Einfluss auf dem Fünf Prozent-Signifikanz-Niveau. Alle drei Merkmale haben einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels ( $B > 0$ ). Den stärksten Effekt auf den Organisationswandel hat das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘ (Steigerungsfaktor = 1,497).

**Tabelle 32: Binäre logistische Regression zum Einfluss der Akteure auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘**

Modell	Modell 1			Modell 2		
N	493			466		
Nagelkerkes R2	0,277			0,362		
Variable	B	s.e.	Exp(B)	B	s.e.	Exp(B)
Doppikkenntnisse MA	0,915***	0,169	2,497	1,119***	0,214	3,061
Häufigkeit Kontaktierung BU	0,006	0,006	1,006	0,003	0,006	1,003
Grund für/ gegen Reform: Rat	0,189	0,113	1,208	0,310**	0,120	1,363
Reformerwartung Bürger	0,464**	0,167	1,590	0,590***	0,184	1,803
Höhe Hochschulabschluss BM	0,196***	0,058	1,217	0,201**	0,070	1,223
Doppikkenntnisse KM	0,269	0,313	1,308	0,239	0,356	1,270
Doppikkenntnisse BM				-0,249	0,443	0,779
Doppiknahes Bildungsprofil BM				0,998*	0,411	2,714
Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm				-0,850**	0,271	0,427
Doppikverständnis Rat				-0,251	0,177	0,778
Doppikverständnis MA				-0,155	0,175	0,856
Doppik Thema für Bürger				-0,008	0,153	0,992
Einwohnerzahl	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	1,000
Konstante	-5,875***	0,603	0,003	-5,351***	0,871	0,005

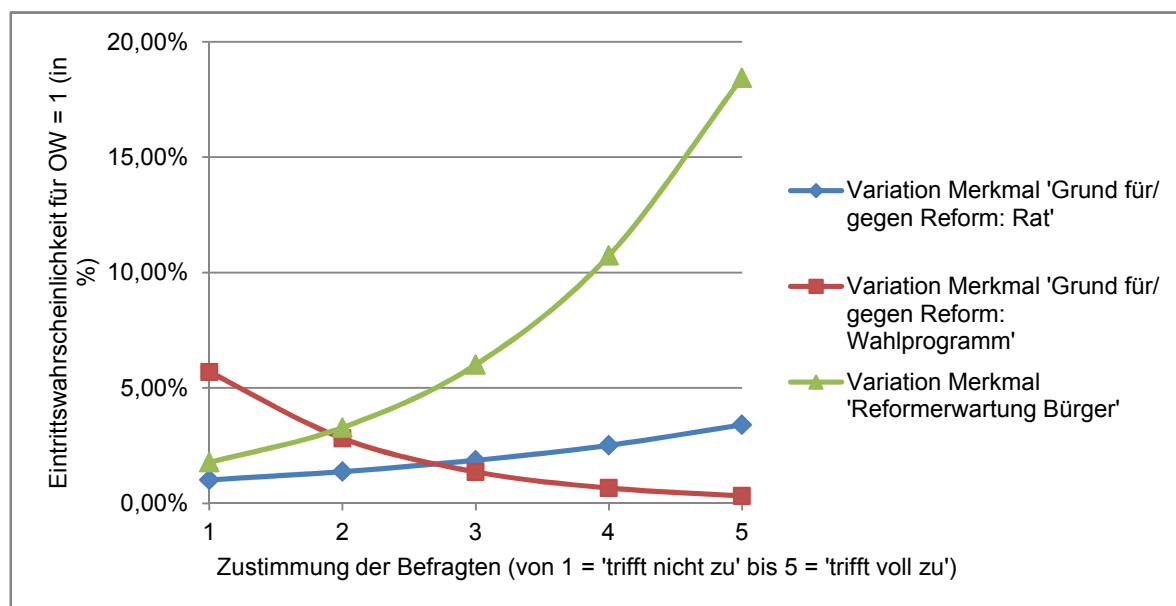
Anmerkungen: Unstandardisierter Regressionskoeffizienten (B), Standardfehler (s.e.), Standardisierte Effekt-Koeffizienten [Exp(B)], Signifikanzniveau: \*  $p < 0,05$ , \*\* $p < 0,01$ , \*\*\* $p < 0,001$ .

Das Modell 2 (Gesamtmodell) berücksichtigt alle erhobenen Merkmale zu den involvierten Akteuren. Die insgesamt 13 ausgewählten und in das logistische Regressionsmodell aufgenommenen Merkmale können 36,2 Prozent der Variation der Übernahme der Innovation Doppik erklären. Neben den drei oben genannten Variablen aus Modell 1 haben nun auch der Rat, das Wahlprogramm und das doppiknahe Bildungsprofil des Bürgermeisters einen statistisch signifikanten Einfluss auf dem fünf Prozent Signifikanz-Niveau. Das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘ hat – ähnlich wie im Modell zum normativen Druck – auch im Gesamtmodell der Akteure wieder den stärksten Effekt auf die Eintrittswahrscheinlichkeit von OW = 1 (Steigerungsfaktor von 2,061). Im Vergleich zum ersten Modell fällt der Standardisierte Effekt-Koeffizienten jedoch noch größer aus.

Mit Ausnahme des Merkmals ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ ( $B < 0$ ) sind alle Effekte auf die Eintrittswahrscheinlichkeit von organisationalen Wandel positiv ( $B > 0$ ). Je eher folglich die Entscheidung für oder gegen die

Übernahme der Doppik mit dem Wahlprogramm begründet wird, desto unwahrscheinlicher wird die Reform. Die Eintrittswahrscheinlichkeit sinkt um fünf Prozent (Abbildung 7, roter Graph).<sup>182</sup> Dieser negative Effekt des Wahlprogrammes auf den organisationalen Wandel kann darauf zurückgeführt werden, dass die Reform des HRWs nicht im Wahlprogramm steht und die politischen Akteure keinen Wahlkampf damit machen. Entscheidet sich eine Kommune gegen die Umstellung auf die Doppik, legitimiert sie diese Entscheidung in der Befragung u.a. damit, dass dieses Vorhaben nicht im Wahlprogramm steht.

**Abbildung 7: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation der Merkmale ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘, ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ und ‚Reformerwartung Bürger‘**



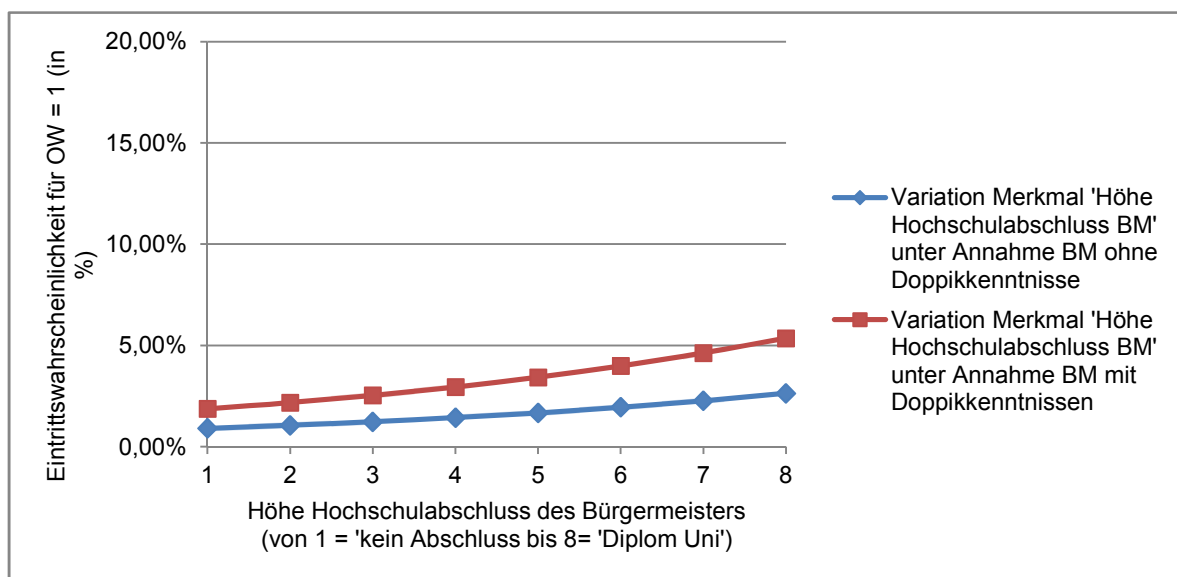
Die Rolle des Gemeinderates im Entscheidungsprozess wirkt sich zwar positiv, jedoch nur marginal auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels aus ( $B > 0$ ). Mit zunehmender Begründung der Entscheidung für oder gegen die Innovation mit der Haltung des Gemeinderates steigt die Wahrscheinlichkeit für  $OW = 1$  von einem auf lediglich drei Prozent (Abbildung 7, blauer Graph). Dies liegt daran, dass vor allem die reformierenden Kommunen angeben, dass der Gemeinderat u.a. ein Grund für die Entscheidung zur Umstellung auf Doppik ist. Zum einen ist es möglich, dass der Anstoß für die Reform tatsächlich aus dem Gemeinderat kam. Zum anderen kann es sein, dass die befragten Bürgermeister in der Befragung dazu neigen, anzugeben, dass auch der Gemeinderat dieses Reformprojekt unterstützt und mehrheitlich gefordert hat. Auch die An-

<sup>182</sup> Die Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die Berechnung der visualisierten Wahrscheinlichkeitsveränderungen in den Abbildungen 7 und 8 (Tabelle LV) sowie die berechneten Eintrittswahrscheinlichkeiten inklusive Unter- und Obergrenze des Konfidenzintervalls (Tabelle LVI und Tabelle LVII) befinden sich im Anhang.

sicht der Bürgermeister, dass die Bürger eine Umstellung auf die Doppik erwarten, wirkt sich positiv auf die Eintrittswahrscheinlichkeit organisationalen Wandels aus. Sie steigt im zugrunde gelegten Szenario von rund zwei auf 18 Prozent (Abbildung 7, grüner Graph).

Abschließend sei noch auf den vergleichsweise schwachen aber dennoch positiven Einfluss des Merkmals ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ hingewiesen (Steigerungsfaktor 0,223). Grundsätzlich steigt die Wahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel mit Zunahme der Höhe des Abschlusses. Die folgende Abbildung (Abbildung 8) zur Veränderung der Eintrittswahrscheinlichkeit von OW = 1 unter Variation dieses Merkmals veranschaulichen jedoch diesen vernachlässigbaren Effekt. Unter der Annahme, dass der Bürgermeister keine Doppikkenntnisse aufweist, verändert sich die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandeln mit zunehmender Höhe des Hochschulabschlusses von lediglich einem bis rund drei Prozent (blauer Graph). Unter der Annahme, dass der Bürgermeister die Doppik kennt, liegt die Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen zwei und fünf Prozent (roter Graph).

**Abbildung 8: Eintrittswahrscheinlichkeit für organisationalen Wandel in einer Kommune unter Variation des Merkmals ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ und unter der Annahme vorhandener oder fehlender Doppikkenntnisse beim Bürgermeister**



Auf Basis des Gesamtmodells werden die bedingten Eintrittswahrscheinlichkeiten für die zwei Idealtypen ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘ berechnet.<sup>183</sup> Der Idealtyp der ‚Verharrer‘ umschreibt erneut kleine Kommunen.<sup>184</sup> Die Doppik war hier

<sup>183</sup> Die Ausprägungen der ins Modell 2 aufgenommenen Variablen für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten für die beiden Idealtypen findet sich im Anhang in Tabelle LVIII.

<sup>184</sup> Für die Kontrollvariable ‚Einwohnerzahl‘ wurde der Wert 5000 EW angenommen, da die Mehrheit der Kommunen in Thüringen und Bayern eine vergleichbare Größe aufweist.

weder Teil der Ausbildung des Bürgermeisters noch des Kämmerers. Auch die Mitarbeiter und die Gemeinderäte bringen keine Kenntnisse in Bezug auf das doppelte HRW mit. Zudem weist der Bürgermeister kein doppeltes Bildungsprofil auf und hat keinen Hochschulabschluss. Die Bürger erwarten die Umstellung auf die Doppel nicht und sie kennen sich in diesem Bereich grundsätzlich nicht aus. Der Gemeinderat und auch das Wahlprogramm werden nicht als Gründe für die Entscheidung gegen die Reform angeführt. Darüber hinaus wurde die Kommune bisher nicht von Beratungsunternehmen kontaktiert. Die Eintrittswahrscheinlichkeit für Organisationswandel liegt in diesen Kommunen bei lediglich 1,3 Prozent ( $KI = [0,0\%, 2,8\%]$ ).

Die ‚Reformer‘ sind im Gegensatz zu den Verharrern größere Kommunen (10.000 EW), deren verwaltungsinterne Akteure mit dem neuen Haushaltssystem vertraut sind. Die Voraussetzungen für die Umstellung auf die Doppel sind günstig, da sowohl der Bürgermeister und der Kämmerer als auch die anderen Verwaltungsmitarbeiter und der Gemeinderat mit der Doppel zumindest vage vertraut sind und Kenntnisse über dieses Buchführungswesen mitbringen. Darüber hinaus hat der Bürgermeister einen universitären Diplomstudiengang abgeschlossen und er weist ein doppeltes Bildungsprofil auf. Zudem unterstützt der Gemeinderat das Reformprojekt und es ist Teil des Wahlprogrammes der Regierungsfraktion. Auch die Bürger können mit dem Thema Doppel in diesen Kommunen etwas anfangen und sie erwarten eine Umstellung auf das neue System. Die Kommunalverwaltung wird rege von den Beratungsunternehmen kontaktiert (= 365). Mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 93,0 Prozent wird in solchen Kommunen organisationaler Wandel stattfinden ( $KI = [62,6\%, 100,0\%]$ ).

Grundsätzlich lässt die Erklärung von 36,2 Prozent der Variation der Fälle des Akteurs-Modells den Schluss zu, dass die Betrachtung der individuellen Akteure und deren Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels von Bedeutung sind. Es besteht eine klare Nähe des Modells zu dem des Mechanismus normativer Druck, da z.T. gleiche Variablen verwendet werden, die sich insbesondere auf die Professionalisierung der Akteure beziehen. Die Erklärungskraft der Modelle zu den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck liegt höher (Nagelkerkes  $R^2 > 0,420$ ).

Insbesondere bei der Analyse der Akteure kommt das methodische Problem der sozialen Erwünschtheit zum Tragen, da Aussagen zur Relevanz der Akteure Bürger, Gemeinderat, Mitarbeiter und Beratungsunternehmen nur über die Einschätzung der Bürgermeister generiert werden. Das Potential der Akteursbetrachtung kann hier mit der verwendeten Methodik nicht ausgeschöpft werden. Eine Ergänzung um eine qualitative Komponente (Leitfrageninterviews mit den entsprechenden Akteuren selbst) wäre denkbar (vgl. weiterführend hierzu Kapitel 6).

## 5.5 Isomorphie und die Bedeutung des organisationalen Feldes

Im Folgenden wird auf die besondere Merkmale des kommunalen organisationalen Feldes und deren Bedeutung für die Diffusion der Reform des HRW eingegangen. Zudem wird die Verbreitung der Doppik auf Basis der Datenlage geographisch aufbereitet. Ziel ist es, die mit der Befragung gewonnenen Ergebnisse hinsichtlich der Imitation anderer Organisationen im Feld mit denen der geographischen Betrachtung zu vergleichen.

### 5.5.1 Besonderheiten des organisationalen Feldes und deren Auswirkungen auf den Diffusionsprozess

Unter Berücksichtigung der empirischen Ergebnisse und der Verbreitung der Innovation Doppik in Bayern und Thüringen lassen sich für die Hypothesen zur Struktur des organisationalen Feldes folgende Schlüsse ziehen:

Obwohl sich das organisationale Feld der Kommunen durch ein hohes Ausmaß von Strukturierung auszeichnet (H-F6)<sup>185</sup>, die Kommunen in ihrem Feld stetig mit staatlichen Behörden agieren (H-F2)<sup>186</sup> und darüber hinaus Handlungen des Landkreises und der Nachbarkommunen beobachten, wurde die bisher existierende Isomorphie im HRW von einigen – wenn auch wenigen – kommunalen Organisationen durch die Übernahme der Innovation Doppik aufgebrochen. Die beiden Abbildungen (Abbildung 9 und Abbildung 10) zur Diffusion der Reform des HRW in Bayern und Thüringen veranschaulichen, dass sich die kommunale Haushaltswirtschaft derzeit eher als ‚Flickenteppich‘ anstatt als isomorphe Landschaft darstellt. Weitreichende Isomorphie ist folglich in Bayern und Thüringen im Hinblick auf die staatliche Haushaltswirtschaft nicht gegeben, sondern gestaltet sich gegenwärtig sehr heterogen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Mehrheit der Kommunen von der Innovation Doppik nicht überzeugt ist und keine Umstellung plant, ist beim Festhalten an der aktuell gültigen Rechtslage davon auszugehen, dass sich der Diffusionsprozess und damit das Nebeneinander verschiedener Haushaltssystematiken noch über Jahre hinziehen wird. Die vorliegende Untersuchung liefert zudem auch keine Indizien dafür, dass sich der Angleichungsprozess (ohne einen gesetzlichen Zwang zur Umstellung) durch das Vorhandensein von lediglich zwei alternativen Organisationsmodellen ‚schneller‘ vollzieht (H-F3)<sup>187</sup>. Obwohl für die

<sup>185</sup> H-F6: Das hohe Ausmaß der Strukturierung im organisationalen Feld der Kommunen führt zu weitreichender Isomorphie.

<sup>186</sup> H-F2: Das starke Agieren der Kommunen innerhalb des organisationalen Feldes führt zu weitreichender Isomorphie.

<sup>187</sup> H-F3: Wenn nur zwei alternative Organisationsmodelle (Erweiterte Kameralistik oder Doppik) vorliegen, dann läuft der Angleichungsprozess schneller ab.



Organisation des Haushaltssystems nur zwei alternative Organisationsmodelle (erweiterte Kameralistik und Doppik) kursieren und die Kommunen in Bayern seit 2007 und in Thüringen seit 2009 die Option haben, auf die Doppik umzustellen, haben bisher nur 173 Gemeinden und Städte sowie 25 Landkreise davon Gebrauch gemacht.

Die Hypothesen H-F2, H-F3 und H-F6 können folglich aktuell nicht bestätigt werden, sondern werden durch die heterogene Haushaltswirtschaft auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen widerlegt. Dennoch wurde die Kameralistik über viele Jahrzehnte flächendeckend angewendet und bis vor einigen Jahren hätte man von weitreichender Isomorphie sprechen können. Das bedeutet, dass hohes Agieren von Organisationen innerhalb eines Feldes, wenige alternative Organisationsmodelle und eine hohe Strukturierung des Feldes zur Bewahrung von Isomorphie beitragen. Als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung kann darüber hinaus auch festgehalten werden, dass die Beschaffenheit des kommunalen organisationalen Feldes Diffusionsprozesse und organisationalen Wandel nicht verhindern sondern höchstens ‚bremsen‘ kann.

### 5.5.2 Feldeffekte in Bayern

Derzeitig buchen nach offiziellen Angaben auf den Internetseiten des Innenministeriums in Bayern 24 der insgesamt 71 Kreise (33,8 Prozent), 10 der 25 kreisfreien Städte und 6 der 312 Verwaltungsgemeinschaften doppisch.<sup>188</sup> Zählt man zu den offiziell 64 die 35 Fälle aus dem Datensatz, verfahren nach bekanntem Stand 99 der 2031 kreisangehörigen Kommunen (4,87 Prozent) nach dem doppelischen System.

Betrachtet man die Diffusion der Reform geographisch, ist festzustellen, dass allein acht (von neun) Landkreise im Regierungsbezirk Unterfranken auf die Doppik umgestellt haben. Die Kreise Aschaffenburg (2009), Miltenberg (2008) und Schweinfurt (2007) haben den Reformpfad bereits sehr früh eingeschlagen (in Abbildung 9 als ‚Vorreiter‘ bezeichnet). Die übrigen fünf Kreise sind in den Jahren 2010 bis 2013 dazugekommen. Die Diffusion der Reform auf Kreisebene in diesem Bezirk passt zu der Annahme von DiMaggio/ Powell, dass Innovationen von Organisation zu Organisation ‚überspringen‘ und durch die zunehmende Verbreitung einer Innovation innerhalb eines Feldes der Druck auf die bisher zögerlichen Organisationen steigt. In diesem Bezirk müsste demnach der

---

<sup>188</sup> Vgl. [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_gemeinden.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_gemeinden.pdf) und [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_landkreise.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_landkreise.pdf), zuletzt geprüft am 12.02.2016. Die letzte Aktualisierung der Dokumente scheint 2014 erfolgt zu sein.

Druck auf den Kreis Kitzingen, der bisher nicht umgestellt hat, besonders hoch sein. Dennoch schlägt dieser Landkreis den Reformpfad nicht ein.<sup>189</sup>

Solche Übersprungseffekte lassen sich sonst im bayerischen, kommunalen, organisationalen Feld nicht identifizieren. Grundsätzlich gibt es in fast jedem der doppisch buchenden Kreise (23) mindestens eine kreisangehörige Kommune, die ebenfalls doppisch bucht.<sup>190</sup> Jedoch scheint die Reform auf Kreisebene keinen Druck von oben auf die kreisangehörigen Kommunen auszuüben. In sieben Kreisen ist bisher nur jeweils eine Gemeinde nachgezogen und hat ebenfalls ihr Haushaltswesen reformiert. Die Kreise Günzburg (seit 2007) und Ostallgäu (seit 2008) buchen beispielsweise schon seit langem doppisch, allerdings hat sich die Reform auf Gemeindeebene nicht verbreitet. Umgekehrt lässt sich auch kein Druck ‚von unten‘ – also von der Gemeinde- auf die Kreisebene – feststellen. In 24 Landkreisen existieren Gemeinden und Städte, die auf die Innovation Doppik umgestellt haben und dennoch bucht der Landkreis weiterhin kameral. Zudem ist die Anzahl doppisch buchender Kommunen in Kreisen, die nachträglich (d.h. später als kreisangehörige Gemeinden in ihrem Gebiet, in Abbildung 9 als ‚Nachzügler‘ bezeichnet) umgestellt haben nicht höher als im Vergleich zu Kreisen, die vor ihren Kommunen reformiert haben. Beispielsweise haben die Landkreise Miesbach (seit 2009) und Freising (seit 2010) erst später als die erste reformierende Kommune in ihrem Gebiet umgestellt. Jedoch hat vor der Landkreisverwaltung nur jeweils eine Kommune in diesen beiden Kreisen doppisch gebucht.

Die Nähe der Kommunen zu anderen Bundesländern, in denen ein gesetzlicher Zwang zur Umstellung auf Doppik gilt, ist für Bayern kaum gegeben. Im Westen grenzt Baden-Württemberg an, welches eine Wahloption zwischen Erweiterter Kameralistik und Doppik zulässt. Im Norden schließt Thüringen an, welches ebenfalls keine Zwangsregelung vorsieht. Einzig die Nähe zu Hessen im Nordwesten könnte die Diffusion der Reform verstärken. Diese Annahme scheint durch das Reformverhalten der Kreise im Regierungsbezirk Unterfranken sogar gestützt zu werden. Allerdings lässt sich dieser Effekt nicht auf die Gemeindeebene übertragen und scheint daher eher zufälliger Natur zu sein.

Zumindest eine Besonderheit lässt sich für den Diffusionsprozess in Bayern für die Kreisebene feststellen: Während sich die reformierenden Gemeinden und Städte über das ganze Landesgebiet verteilen, ist auffällig, dass sich die doppisch

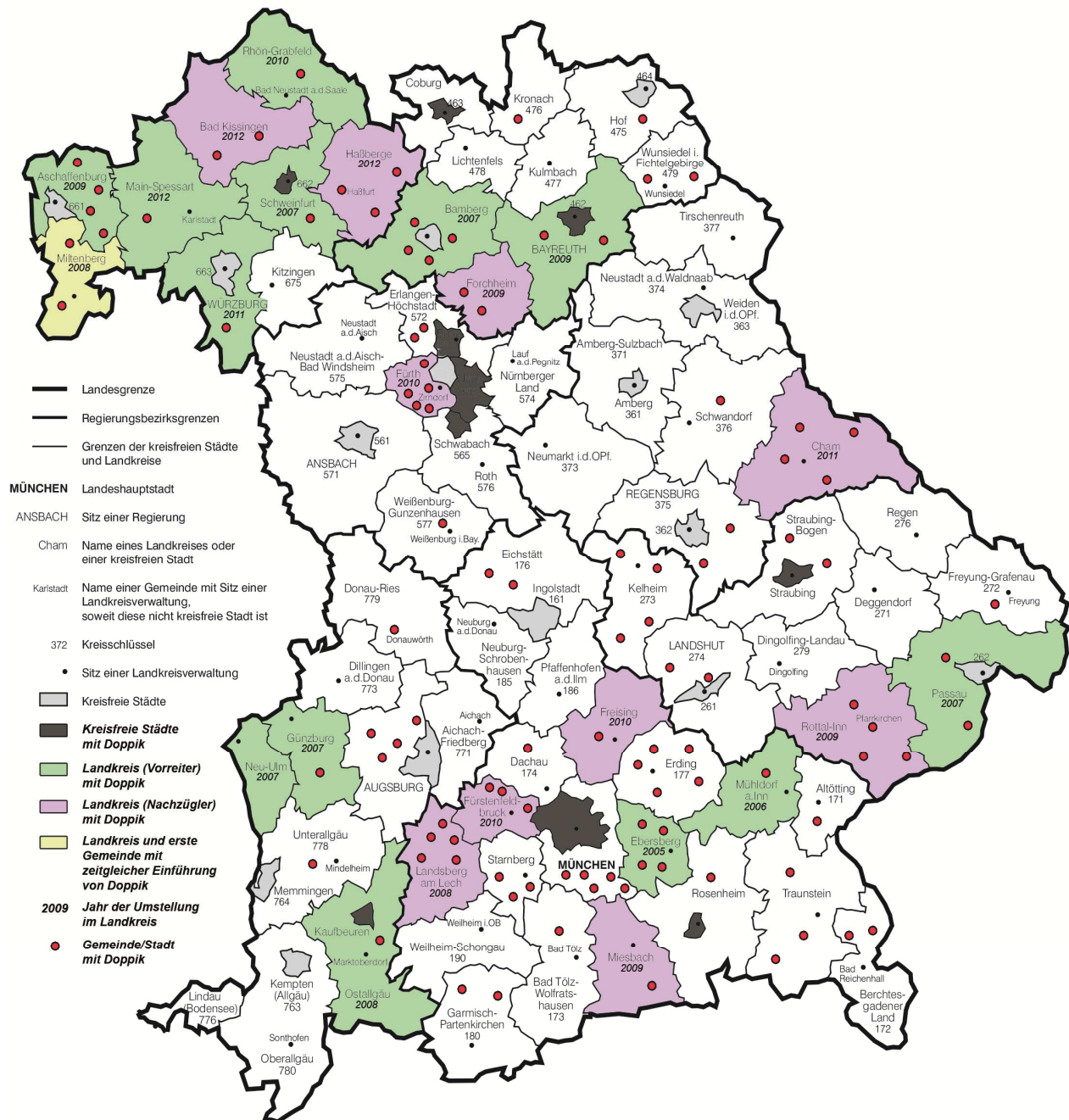
---

<sup>189</sup> Das Thema ‚Umstellung auf Doppik‘ war im Landkreis Kitzingen in der Vergangenheit bereits präsent und es wurde diskutiert, ob man den Reformpfad einschlägt. Die Innovation Doppik hat sich jedoch nicht ‚durchgesetzt‘ und der Landkreis plant derzeit und auf absehbare Zeit nicht auf das neue Haushaltskonzept umzustellen. (Information auf Basis telefonischer Nachfrage, recherchiert am 01.07.2016)

<sup>190</sup> Einzige, offizielle Ausnahme scheint nur der Kreis Neu-Ulm zu sein, der bereits seit 2007 doppisch bucht, dem aber bisher nach offiziellem Stand keine Gemeinde oder Stadt auf den Reformpfad gefolgt ist.

buchenden Kreise im Nordwesten und Süden Bayerns konzentrieren und fast immer aneinandergrenzen. Die folgende Abbildung (Abbildung 9) veranschaulicht die soeben beschriebenen Entwicklungen im organisationalen Feld.

Abbildung 9: Graphische Darstellung der Verbreitung der Reform des HRW in Bayern<sup>191</sup>



Quelle: Landkreiskarte des Bayerischen Landesamtes für Statistik, München 2015, mit eigenen Änderungen und Ergänzungen

<sup>191</sup> Bei den farblichen Markierungen handelt es sich um eigene Ergänzungen. Die Eintragung der doppisch buchenden Kommunen (rote Punkte) erfolgte zufällig und lässt absichtlich keinen Rückschluss auf den geographischen Standort der Kommunen zu.

### 5.5.3 Feldeffekte in Thüringen

In Thüringen buchen nach offiziellen Angaben<sup>192</sup> und nach Ergänzung durch die Fälle im Datensatz aktuell zwei der insgesamt sechs kreisfreien Städte (Jena und Gera) sowie 62 von 843 kreisangehörigen Gemeinden und Städte (7,35 Prozent) doppisch. Bei der Mehrheit dieser 62 Kommunen (41) handelt es sich um sehr kleine Gemeinden, die in einer Verwaltungsgemeinschaft (4)<sup>193</sup> organisiert sind, welche die Innovation übernommen hat. Lediglich einer von 17 Landkreisen (Eichsfeld) hat bisher auf das doppische Haushaltssystem umgestellt. Das zeigt, dass auch in Thüringen der Diffusionsprozess noch nicht weit fortgeschritten ist (vgl. Abbildung 10).

Auch für Thüringen lassen sich keine Indizien für den Effekt ‚Druck von oben durch den Landkreis‘ (dies wäre ohnehin nur im Eichsfeld-Kreis denkbar) oder den Effekt ‚Druck von unten durch die kreisangehörigen Gemeinden‘ feststellen. In zwölf Landkreisen gibt es einzelne Gemeinden, Städte oder VGs, die organisationalen Wandel vollziehen, ohne dass dies zu Reformaktivitäten auf der Kreisebene geführt hat. Die Zahl der kreisangehörigen Kommunen in diesen Kreisen, welche die Reform vollziehen oder vollzogen haben, schwankt jedoch nur zwischen einer (z.B. in den Kreisen Greiz, Sömmerda, Sonneberg) und maximal drei Kommunen (in den Kreisen Weimarer Land und Gotha). In vier Kreisen findet bis dato anscheinend keine Reformaktivität statt. Und obwohl Thüringen an vier Bundesländer grenzt, welche die Doppik für ihre Kommunen verpflichtend vorschreiben – Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen – scheint diese Nähe für die Kommunen in den Grenzregionen keine Rolle zu spielen und keinen Druck auszuüben.

Auch die Besonderheiten Thüringens hinsichtlich seiner Fläche, welche die Diffusion der Innovation entsprechend der Theorie eigentlich unterstützen müssten, wirken sich nicht innovationsfördernd aus: Das Bundesland Thüringen ist mit einer Fläche von rund 16.000 km<sup>2</sup> (und lediglich 2.16 Mio. EW, 133 EW/ 1 km<sup>2</sup>) vergleichsweise klein und ländlich geprägt. Die Landkreise sind folglich ebenso kleinflächig (430 bis max. 1300 km<sup>2</sup>) und die kreisangehörigen Gemeinden liegen nicht weit auseinander (maximal 20 bis 30 Minuten Fahrtzeit). Trotz der Nähe zueinander breitet sich die Innovation Doppik auch unter den ‚Nachbarn‘ im organisationalen Feld nicht aus.

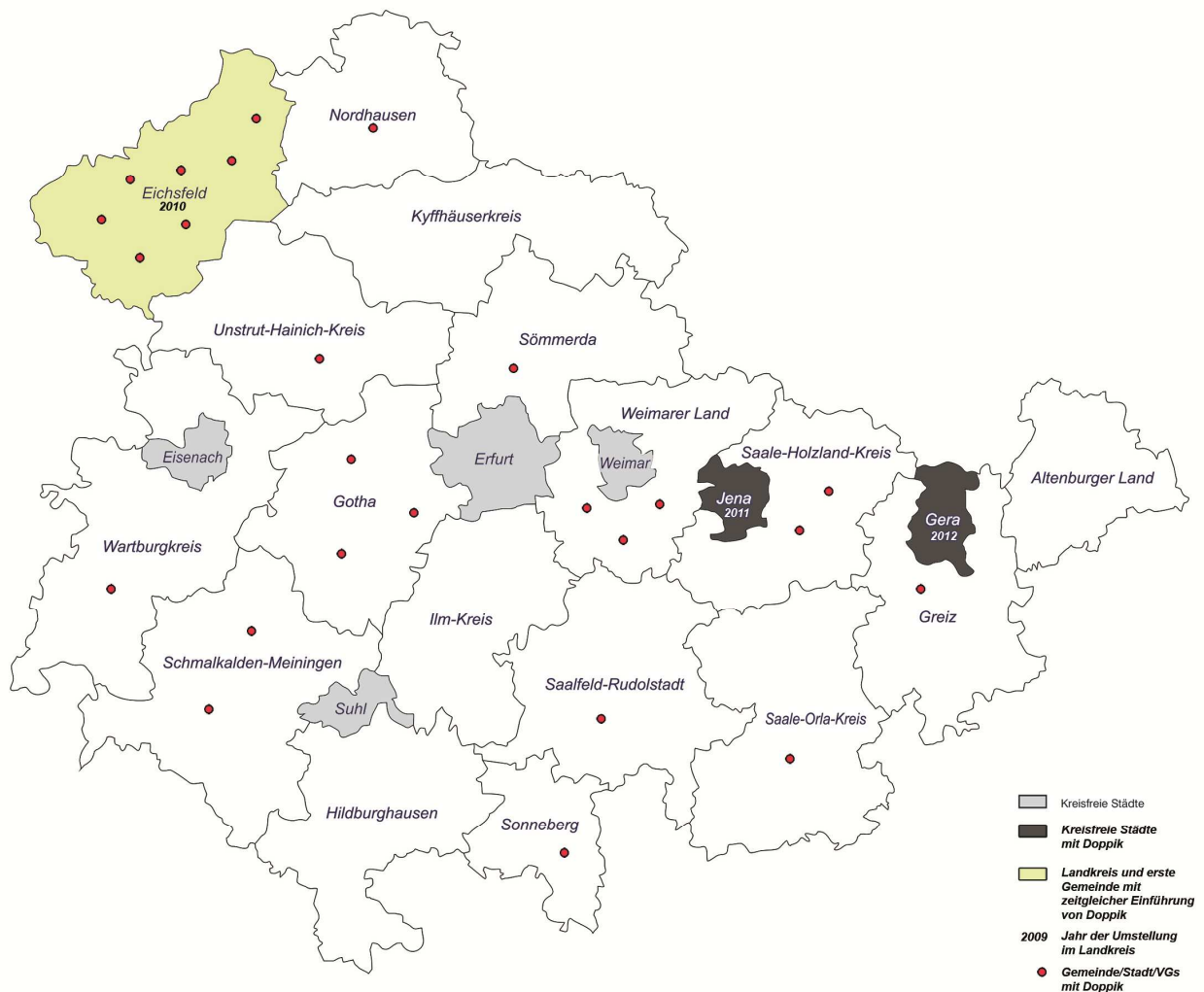
Einzige Ausnahme ist die Reformentwicklung im Landkreis Eichsfeld, welcher seit 2010 doppisch bucht. Er zählt neben der VG und ihren Mitgliedsgemeinden immerhin zusätzlich sechs Gemeinden, die reformieren oder reformiert haben.

<sup>192</sup> Siehe <http://www.nkf-thueringen.de/>, zuletzt geprüft am 12.02.2016.

<sup>193</sup> VG Ershausen-Geismar (11 Mitgliedsgemeinden) VG Ilmtal- Weinstraße (10 Mitgliedsgemeinden), VG Kindelbrück (9 Mitgliedsgemeinden) und VG Ländereck (11 Mitgliedsgemeinden)

Hier könnte sich also innovationsfördernd ausgewirkt haben, dass auch der Landkreis reformiert hat. Dies würde für die Relevanz anderer Organisationen im Feld sprechen.

Abbildung 10: Graphische Darstellung der Verbreitung der Reform des HRW in Thüringen<sup>194</sup>



Quelle: Landkreiskarte von Thüringen von d-maps.com, mit eigenen Änderungen und Ergänzungen

<sup>194</sup> Bei den farblichen Markierungen handelt es sich um eigene Ergänzungen. Die Eintragung der doppisch buchenden Kommunen (rote Punkte) erfolgte zufällig und lässt absichtlich keinen Rückschluss auf den geographischen Standort der Kommunen zu.

Grundsätzlich lässt sich für die Bedeutung des organisationalen Feldes zusammenfassen, dass sich die theoretischen Annahmen von DiMaggio und Powell für das hier vorliegende kommunale Feld und den Untersuchungsgegenstand, der Reform des HRW, nicht bestätigen lassen. Sie können jedoch auch nicht widerlegt werden, weil z.B. die einzelnen Motive und Hintergründe für die Umstellung auf Doppik für die Kreisebene unbekannt sind. Hinzu kommt, dass der sogenannte ‚Schwellenwert‘, von dem die Autoren sprechen, in Bayern und Thüringen noch nicht erreicht ist. Der Umsetzungsstand unter den Gemeinden und Städten ist mit rund 5,3 Prozent in Bayern und 7,54 Prozent in Thüringen nicht weit fortgeschritten.<sup>195</sup> Folglich kommt es nicht zum Überspringen der Innovation, da der Druck noch nicht ausreichend ist. Des Weiteren decken sich die Ergebnisse der qualitativen, geographischen Betrachtung mit den Ergebnissen aus der Umfrage. Die Reformaktivitäten des Kreises sind für die Gemeinden irrelevant. Umgekehrt lösen auch die Gemeinden und Städte beim Kreis keinen Reformprozess aus.

Für das kommunale, organisationale Feld kann festgehalten werden, dass die Kommunen autonom und selbstständig agieren – unabhängig von übergeordneten Ebenen wie dem Landkreis oder der Landesverwaltung. Nachbarkommunen werden zwar ‚beobachtet‘, ihr Handeln wirkt sich jedoch nicht entscheidend auf die örtlichen Entscheidungen aus, sondern lediglich ergänzend (z.B. nachträglich legitimierend oder zur Stärkung einer bereits getroffenen Entscheidung). Die Entwicklungen in den Nachbarbundesländern sind ebenfalls nicht von Bedeutung. Obwohl dort gesetzlicher Zwang hinsichtlich der Reform des HRW für die Kommunen herrscht, nehmen dies die Gemeinden und Städte nicht spürbar als Druck, auch reformieren zu müssen, wahr. Trotz eines sehr durchstrukturierten organisationalen Feldes, in dem die Organisationen regelmäßig miteinander agieren und viele Handlungen durch eine Reihe rechtlicher Vorschriften und Verordnungen geregelt werden, sind für die Reformentscheidung eher organisationsinterne und akteursspezifische Merkmale ausschlaggebend.

---

<sup>195</sup> Berechnung erfolgt hier inklusive der kreisfreien Städte.

## 5.6 Alternative Erklärungsansätze

Im folgenden Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob sich der organisationale Wandel in den Kommunen anders erklären lässt als mit den aus der theoretischen Argumentation hergeleiteten Merkmalen. Zur Kontrolle wird die Bedeutung der Größe und die Höhe der Verschuldung der Kommune auf die Übernahme der Innovation Doppik untersucht.

### 5.6.1 Größe der Kommune

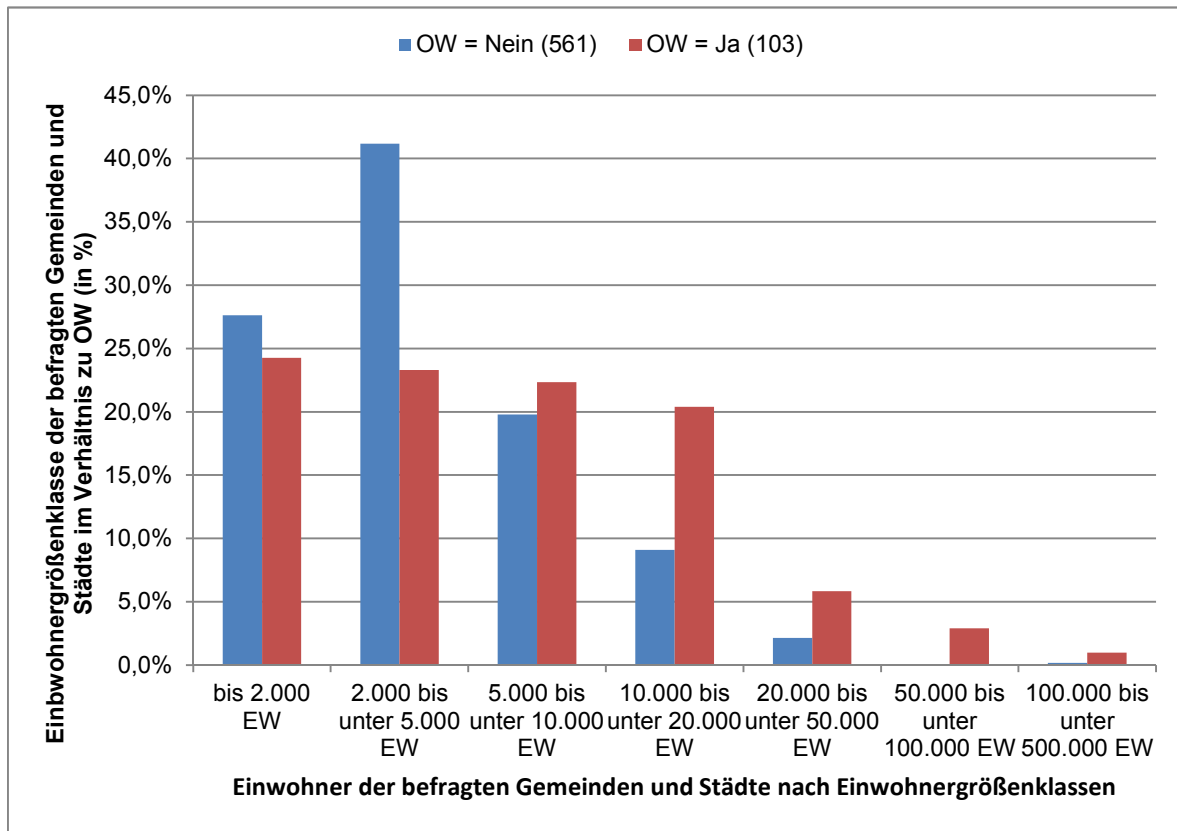
Die Größe der Kommunen wurde über zwei Variablen erfasst: Zum einen über die Einwohnerzahl und zum anderen über das Haushaltsvolumen. Beide Variablen stehen zur abhängigen Variable in Zusammenhang und weisen statistisch signifikante Mittelwertunterschiede auf.<sup>196</sup> Der Mittelwert für die Variable ‚Einwohnerzahl‘ liegt bei den Gemeinden und Städte, die bisher nicht auf Doppik umstellen, bei 5.410 EW. Die reformierenden Kommunen sind mit einem Mittelwert von 10.496 EW deutlich größer. Die Abbildung 11 und Abbildung 12 veranschaulichen diesen Befund für die Anzahl der Einwohner der Kommunen.<sup>197</sup> Insbesondere Abbildung 11 macht deutlich, dass die reformierenden Kommunen in den höheren Einwohnergrößenklassen überrepräsentiert sind. Die Höhe des Haushaltsvolumens fällt bei den doppisch und kameral buchenden Kommunen ebenfalls unterschiedlich aus. Während die nicht-reformierenden Kommunen im Mittel ein Haushaltsvolumen von ca. 12,98 Mio. Euro aufweisen, fällt der Haushalt der reformierenden Kommunen im Mittel mit 25,64 Mio. Euro. doppelt so groß aus.

---

<sup>196</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen für die Merkmale ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (Tabelle XXXIV) und ‚Haushaltsvolumen in € (kat)‘ (Tabelle XXXV) befinden sich im Anhang. Die einzelnen Ausprägungen der Variablen ‚Einwohnerzahl‘ und ‚Haushaltsvolumen in €‘ wurden zum Zwecke der Anschaulichkeit und Darstellungen in Kategorien eingeteilt.

<sup>197</sup> Datenbasis für die Abbildungen ist die Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘.

Abbildung 11: Die befragten Kommunen nach Einwohnergrößenklassen im Verhältnis zur abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘ (OW) – Angaben in Prozent



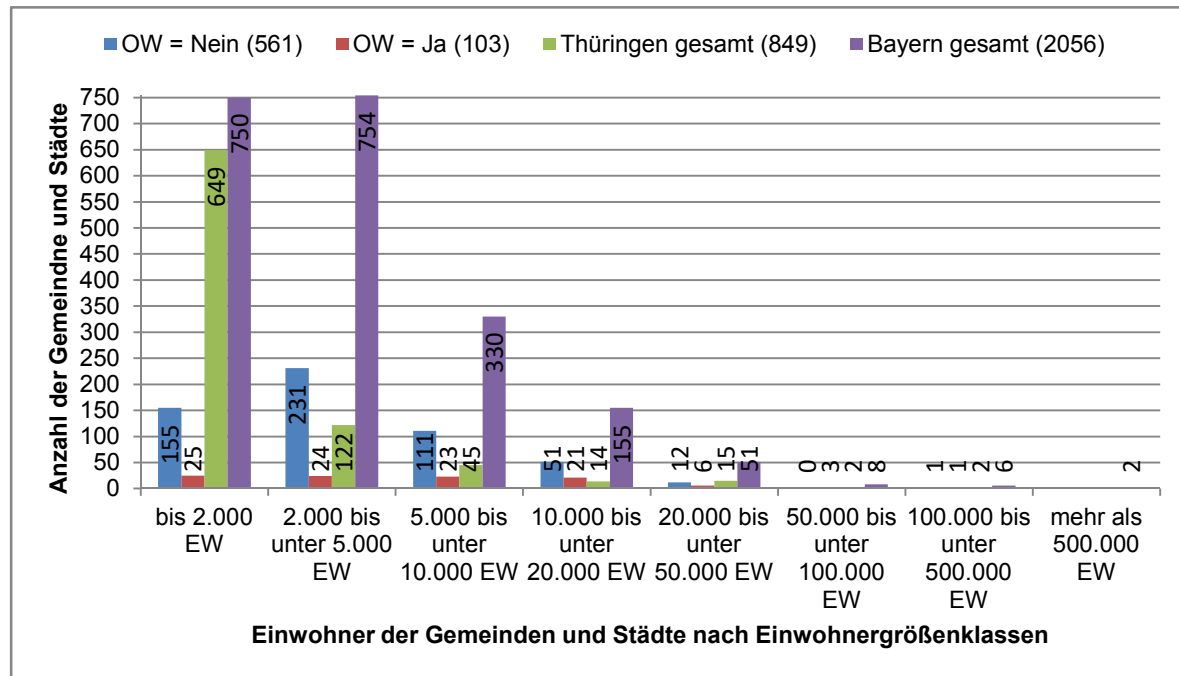
Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der kleinteiligen Kommunalstruktur in den beiden Flächenländern Bayern und Thüringen zu betrachten.<sup>198</sup> Die Mehrheit der Kommunen in den beiden Ländern hat weniger als 10.000 Einwohner (Abbildung 12). Die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden beträgt in Thüringen lediglich 1.913 Einwohner und in Bayern 4.392 Einwohner. In Thüringen haben nur 19 der insgesamt 849 Gemeinden und Städte mehr als 20.000 Einwohner (2,24 Prozent). In Bayern liegt der Anteil der Städte mit mehr als 20.000 EW mit 3,26 Prozent nur knapp darüber (67 Städte von insgesamt 2056 Kommunen). 23 Kommunen, die mehr als 20.000 Einwohner zählen, haben an der Befragung teilgenommen. Damit sind diese größeren Kommunen mit einem Anteil von 3,46 Prozent im Datensatz leicht überrepräsentiert. Allerdings reformieren zehn dieser 23 Kommunen ihr Haushaltssystem und weisen damit das abhängige Merkmal ‚Organisationswandel‘ auf. Folglich lässt sich festhalten, dass je größer die Kommune ist, desto

<sup>198</sup> Eine Übersicht zur Einteilung der Kommunen nach Einwohnergrößenklassen befindet sich zur Information im Anhang in Tabelle XXXVIII. Zur Veranschaulichung der Tatsache, dass Thüringen und Bayern eher ländlich geprägt sind und nur wenige Kommunen mit hohen Einwohnerzahlen aufweisen, wurde NRW hinzugefügt.



eher übernimmt sie die Innovation und vollzieht damit den organisationalen Wandel.

**Abbildung 12: Verteilung der befragten Kommunen und zur Ergänzung aller Kommunen in Bayern und Thüringen nach Einwohnergrößenklassen – absolute Häufigkeiten**



Bei Betrachtung der Größe der Kommunen und deren Einfluss auf die abhängige Variable ist darauf hinzuweisen, dass dieses Merkmal auch zu anderen Variablen des Datensatzes statistisch signifikante Zusammenhänge aufweist. Neben dem Merkmal ‚KGSt – Mitgliedschaft‘ korrelieren auch die Variablen zum Hochschulabschluss des Bürgermeisters mit der Größe der Kommune.<sup>199</sup> Mit steigender Einwohnerzahl sind die Kommunen demnach nicht nur eher Mitglied der KGSt, der Bürgermeister hat zudem auch einen (höheren) Hochschulabschluss.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Die Mittelwerte der Kommunen nach Einwohnerzahl in Abhängigkeit zur KGSt-Mitgliedschaft unterschieden sich deutlich. Gemeinden, die nicht Mitglied der KGSt sind, zählen im Mittel 4.620 Einwohner. Städte, die zu den Mitgliedern der KGSt gehören, sind im Mittel mit 22.252 EW wesentlich größer. Der T-Test für die Bedeutung der Einwohnerzahl der Kommune für die Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ liefert ähnlich deutliche signifikante Mittelwertunterschiede. Gemeinden, in denen der Bürgermeister keinen Hochschulabschluss hat, sind im Mittel halb so groß (Mittelwert = 4.417 EW) wie Kommunen, in denen die Verwaltungsspitze einen solchen aufweist (Mittelwert = 8.628 EW).

<sup>200</sup> Die dazugehörigen Kreuztabellen für die dichotomen Variablen ‚Hochschulabschluss BM‘ (Tabelle XXXVI) und ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ (Tabelle XXXVII) befinden sich im Anhang.

## 5.6.2 Verschuldung der Kommune

In die Argumentation um die Innovation Doppik wird immer wieder die Bedeutung der kommunalen Verschuldung eingebracht. Zum einen bemängeln Kritiker des neuen Haushaltswesens, dass die Doppik, entgegen der Versprechungen, nicht zur Sanierung der kommunalen Finanzsituation beitragen kann. Zum anderen kritisieren Befürworter der doppelischen Buchführung, dass diese überzogene Zielvorstellung überhaupt mit dem neuen Haushaltssystem verknüpft wird, da sie lediglich zu einer transparenteren Darstellung der Finanzlage beitragen kann. Die Umstellung auf Doppik führt eben nicht dazu, dass eine Kommune ‚unterm Strich‘ mehr in der ‚Gemeindekasse‘ hat. In diesem Zusammenhang unterstellt man reformierenden Kommunen, dass sie sich u.a. mit der Umstellung auf das neue Haushaltssystem ‚schön-rechnen‘ wollen. Aufgrund dieser Kontroverse wird geprüft, ob sich die Kommunen hinsichtlich ihrer finanziellen Situation unterscheiden, welche dann Auswirkungen auf den organisationalen Wandel hat.

Über die Variablen ‚Verschuldung pK‘ und ‚Verschuldung in %‘ wurde das Ausmaß der Verschuldung in den Gemeinden und Städten erfasst. Beide Merkmale weisen keinen Zusammenhang zur abhängigen Variable auf. Demnach kann die Entscheidung für oder gegen die Übernahme der Innovation nicht auf die Höhe der Verschuldung in den Kommunen zurückgeführt werden.<sup>201</sup>

Damit sei sowohl den Kritikern als auch den Befürwortern des doppelischen Konzeptes gesagt, dass sich Kommunen mit der Umstellung auf Doppik nicht ‚schön-rechnen‘ wollen. Man kann unterstellen, dass gerade Kommunen mit finanziellen Problemen ein Interesse an dem neuen Konzept haben sollten, da dieses mit mehr Transparenz und neue Steuerungspotentiale wirbt. Eine übersichtlichere und transparentere Darstellung der kommunalen Finanzlage könnte demnach die Sanierung des Haushaltes erleichtern und auch unbequeme Maßnahmen gegenüber den Bürgern legitimieren. Die Daten liefern jedoch keinen Hinweis darauf, dass eine hohe Verschuldung zur Umstellung führt.

---

<sup>201</sup> Darüber hinaus wurde geprüft, ob die Höhe der Verschuldung in Zusammenhang zur Größe der Kommune steht. Zunächst wurde ein schwacher Zusammenhang (Cramer-V = 0,124) ermittelt, der nur knapp über dem definierten Signifikanzniveau liegt (Signifikanz = 0,073). In Folge dessen wurde eine binäre Regressionsanalyse durchgeführt, die jedoch keine statistisch signifikanten Ergebnisse lieferte und den Zusammenhang nicht bestätigte. Die dazugehörigen Kreuztabellen für die Merkmale ‚Verschuldung pK (kat)‘ (Tabelle XXXIX) und ‚Verschuldung in % (kat)‘ (Tabelle XL) befinden sich im Anhang. Auch hier wurden die einzelnen Ausprägungen der Variablen ‚Verschuldung pK‘ und ‚Verschuldung in %‘ zum Zwecke der Anschaulichkeit und Darstellungen in Kategorien eingeteilt.

Gerade aus der neoinstitutionalistischer Perspektiv ist in diesem Zusammenhang interessant, dass die Innovation entsprechend der theoretischen Argumentation nicht um ihrer Selbstwillen eingeführt wird mit dem Ziel nach Performanzgewinn und dem Wunsch nach mehr Effizienz, sondern dass andere Gründe ausschlaggebend sind.

## 6. Diskussion und Zusammenfassung der Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die empirischen Ergebnisse aus methodischer und theoretischer Perspektive diskutiert. Im ersten Abschnitt werden einige kritische Anmerkungen hinsichtlich der gewählten Untersuchungsmethodik vorgenommen, um implizierte Einschränkungen und mögliche Fehlerquellen der Studie zu verdeutlichen (6.1). Im zweiten Abschnitt werden die Ergebnisse zur Analyse der Gültigkeit der drei Mechanismen nach DiMaggio/ Powell diskutiert (6.2). Daran anschließend werden die zentralen Ergebnisse zur Bedeutung der Akteure und des organisationalen Feldes erläutert und unter Abschnitt 6.4 werden noch einmal die Kontrollvariablen hinsichtlich ihrer Aussagekraft betrachtet. Der letzte Abschnitt (6.5) fasst anhand der eingangs herausgearbeiteten Forschungslücken die Konsequenzen der Untersuchungsergebnisse für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung zusammen und gibt einen Forschungsausblick.

### 6.1 Methodenkritik

Den theoretischen Ansatz von DiMaggio/Powell 1983 empirisch zugänglich zu machen, stößt insbesondere auf die folgenden vier Probleme, die bei der Betrachtung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind:

Erstens, in Bezug auf die Fallauswahl (Kommunen der Bundesländer Bayern und Thüringen) ist noch einmal zu betonen, dass sich die Forschungsfrage zur Erklärung der Diffusion der Reform des HRW insbesondere unter der Abwesenheit von gesetzlichem Zwang lediglich in diesen beiden Ländern untersuchen lässt. Unproblematisch ist dabei, dass es sich um ein west- und ein ostdeutsches Bundesland handelt: Zum einen sind die rechtlichen Ausgangsbedingungen vergleichbar, da Bayern nach der Revolution 1989 ‚Pate‘ für Thüringen war und sich die Kommunalverfassungen daher sehr ähneln.<sup>202</sup> Obwohl der historische Kontext nicht Teil der empirischen Untersuchung ist, ähnelt sich das Antwortverhalten der Kommunen in Thüringen und Bayern sehr stark. Daher ist zum zweiten davon auszugehen, dass der historische Kontext in dieser Untersuchung keinen Einfluss hat. Damit sind die Ergebnisse weitestgehend verallgemeinerbar für die Kommunen aller Bundesländer. Einschränkend ist daraufhin zu weisen, dass die Fallauswahl auf zwei Bundesländer begrenzt ist, deren Kommunen eher ländlich geprägt sind. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich diese Prägung und damit einhergehende kulturellen Unterschiede

---

<sup>202</sup> Grundsätzlich haben sich die deutschen Kommunalverfassungen seit 1990 im Zuge ihrer Reformierungen (z.B. Direktwahl des Bürgermeisters) sehr stark angeglichen.

de auf das Antwortverhalten und/ oder die Stärke der verschiedenen Einflussgrößen auswirkt.

Zweitens, die Datenerhebungsmethode der schriftlichen Befragung in postalischer Form und in Form des Web-Survey ist mit dem Problem verbunden, dass die Zusammensetzung des Datensatzes infolge der hohen Nonresponse von 73,01 Prozent verzerrt sein könnte. Möglich wäre beispielsweise zum einen, dass Kommunen überrepräsentiert sind, welche die Doppik entweder besonders positiv oder negativ bewerten. Dieser Antwort-Effekt leitet sich aus dem Mitteilungsbedürfnis von Befürwortern oder Gegner des jeweiligen Umfragegegenstands bei gleichzeitiger Abstinenz der Indifferenten ab. Dies hätte unter der Annahme sich aufhebender Unentschlossener zur Folge, dass die Mittelwerte trotz hoher Nonresponse-Rate unverzerrt, die Varianz allerdings größer wäre. Bei Mittelwertdifferenztests wäre so beispielsweise eine höhere Hürde für statistische signifikante Unterschiede gegeben.

Zum anderen wäre ein Szenario denkbar, bei welchem die Gegner einer untersuchten Maßnahme überproportional häufig geantwortet haben, da vor allem sie ein Ventil für ihre Unzufriedenheit benötigen. In diesem Fall wäre mit verzerrten Schätzern (z.B. Mittelwertdifferenzen, Zusammenhangsmaße) sowie einer unterschätzten Varianz zu rechnen. Bezogen auf die vorliegende Arbeit wäre also davon auszugehen, dass der Mittelwert der Nicht-Reformer – beispielsweise bezogen auf die Bewertung der Doppik als System – geringer ausfiel, als in der Realität und daraus eine größeren Mittelwertdifferenz zwischen Nicht-Reformern und Reformern resultierte, welche mit höherer Wahrscheinlichkeit statistisch signifikant ist.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Nichtantwortern auch um Kommunen handeln könnte, die aufgrund (noch) fehlender Expertise oder mangelnder Beschäftigung mit dem Thema nicht auf die Umfrage reagiert haben. Eine höhere Datenqualität wäre die Folge unter der Annahme, dass sich auch diese Kommunen unter sonst gleichen Bedingungen identisch positioniert hätten. Ein Ergebnis, welches für dieses Szenario sprechen würde, zeigt sich bei der Untersuchung zum Mechanismus Unsicherheit. Das Ergebnis lautet: die Befragten sind nicht unsicher (siehe ausführlich Abschnitt 6.2). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass ‚unsichere‘ Gemeinden aufgrund fehlender Beschäftigung mit dem Reformthema eine klare Bewertung der Innovation Doppik (Kosten, Ziele, Folgen) schwerfällt und sie daher trotz mehrfacher Erinnerung und Werbung die Umfrage nicht beantwortet haben.

Darüber hinaus ist bei dieser Erhebungsmethode möglich, dass der Fragebogen vom Bürgermeister an den Kämmerer oder einen anderen Mitarbeiter zum Ausfüllen weitergeleitet wurde. Das würde bedeuten, dass die Angaben von einem nicht mehr nachzuverfolgendem Dritten gemacht wurden. Dieses Problem lässt sich ohne die Änderung der Erhebungsmethode und ohne Einschränkungen,

die sich wiederum aus der Verwendung einer alternativen Methode ergeben, nicht beheben. Man kann jedoch davon ausgehen, dass der Mitarbeiter (Kämmerer) die Angaben in Abstimmung mit seinem Vorgesetzten (Bürgermeister) gemacht hat.

Daran schließt sich eine dritte Quelle für die Limitation der Ergebnisse an: die Wahl einer quantitativen Forschungsmethode für eine neoinstitutionalistische Diffusionsstudie mit dem Ziel der Berücksichtigung der Akteure und deren Interessen sowie des organisationalen Feldes. Eine detaillierte Erfassung und Auswertung der individuellen Interessen aller involvierten Akteure ist mit der gewählten Methodik nicht möglich. Um die individuellen Belange und Strategien der Akteure, welche hier vorab unterstellt werden, detailliert erfassen zu können, ist ein qualitatives Forschungsvorgehen (z.B. in Form von Leitfaden-Interviews) notwendig. Dies ist aus forschungspragmatischen Gründen (begrenzte zeitliche und finanzielle Ressourcen) hier nicht zusätzlich erfolgt. Dennoch ermöglicht das verwendete Forschungsdesign sowohl Einsicht in die örtlichen Akteurskonstellationen als auch Aufschluss über die Haltung der politischen und administrativen Akteure zur Haushaltsreform.

Um das organisationale Feld und dessen Bedeutung für den Diffusionsprozess zu berücksichtigen, wurde die Analyse – neben der deskriptiven Erörterung der Besonderheiten der Kommunalebene – um eine geographische Aufarbeitung der bisherigen Verbreitung der Reform ergänzt. Dieses Vorgehen eignet sich, um die Diffusion der Innovation im Zeitverlauf nachzuzeichnen und die Positionierung der reformierenden Organisationen im Feld zu prüfen. Damit werden lediglich Hinweise für die Bedeutung der Nähe von innovativen zu nicht-reformierenden Organisationen gewonnen. Eine Verifizierung der Annahme zum Feld ist ausgeschlossen, jedoch kann dieses Vorgehen zumindest zu deren Falsifikation beitragen: Nicht alle Kommunen übernehmen eine Innovation, wenn der Nachbar oder die Kontrollinstanz diese bereits übernommen hat. Die geographische Nähe der Organisationen hat nicht zwingend Einfluss auf die Diffusion der Innovation.

Zuletzt ist auf das grundsätzliche Problem sozialwissenschaftlicher Forschung einzugehen, wonach die Gewinnung objektiver Daten schwierig ist. Angaben wie das Bundesland, die Einwohnerzahl oder die Pro-Kopf-Verschuldung gelten im Allgemeinen als objektive Daten. In der vorliegenden Untersuchung handelt es sich jedoch lediglich um subjektive Daten – mit Ausnahme des Merkmals ‚Bundesland‘ – welche alle dem Problem der Antwortverzerrung durch soziale Erwünschtheit unterliegen. Zum einen wurde bei einer Vielzahl an Items konkret nach der subjektive Einschätzungen der Bürgermeister gefragt (z.B. ‚Wie bewerten Sie die folgende Aussage‘). Zum anderen können auch die Angaben zur Größe der Kommune, zur finanziellen Situation oder zum Bildungsprofil des Bürgermeisters verzerrt sein, da sie nicht selbst-administriert erhoben wur-

den, sondern ebenfalls von den Befragten anzugeben waren. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Antworten gezielt angepasst wurden, um beispielsweise die sehr aufwendige und kostspielige Reform nachträglich zu legitimieren. Dies könnte sich darin bemerkbar machen, dass die Bürgermeister der reformierenden Kommunen dazu tendieren, die Vorbereitung ihrer Mitarbeiter oder die der Gemeinderäte auf die Reform positiver zu beurteilen. Umgekehrt ist es auch denkbar, dass Bürgermeister kameral buchender Kommunen die Innovation Doppik selbst und die Ausgangslage in der Kommunalverwaltung absichtlich schlechter bewerten, um ihre fehlende Innovationsbereitschaft zu legitimieren. Im Hinblick auf diese Problematik hat es sich in der Untersuchung bewährt, ähnliche Aspekte über verschiedene Fragestellungen an unterschiedlichen Stellen im Fragebogen zu erfassen. Verhindern lässt sich dieses Problem aufgrund des Interesses an subjektiven Daten jedoch nicht.

## **6.2 Die Erklärung des Diffusionsprozesses mit den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativem Druck**

Die Untersuchung der Diffusion der Reform des kommunalen HRW ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Angleichung von Organisationen – in dem Fall durch flächendeckende Übernahme einer Innovation – am ehesten durch gesetzliche Zwangsregelungen erfolgt (vgl. auch Kuhlmann/ Wollmann 2013 oder Feller/ Menzel 1978). In den Bundesländern, in denen die Kommunen zur Umstellung auf Doppik per Gesetz gezwungen sind, ist die Reform flächendeckend diffundiert. Innerhalb weniger Jahre (in den meisten Bundesländern galt eine Übergangsfrist von 5 Jahren) wurde die De-Institutionalisierung der Kameralistik zugunsten der Adoption einer Neuerung vollzogen. In diesen Ländern liegt mit Unterbrechung in der Implementationsphase nun wieder Isomorphie (wenn auch nicht im Detail) hinsichtlich des kommunalen Haushaltssystems vor.

Ohne die Existenz einer gesetzlichen Reformpflicht unterliegen die Kommunen jedoch auch anderen institutionalisierten Abhängigkeitsverhältnissen. Die Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene oder von den Landkreisen als Ressourcenquelle oder Kontrollinstanz soll entsprechend der theoretischen Argumentation dazu führen, dass sich die kommunalen Organisationen hinsichtlich ihrer Innovationstätigkeit an diesen übergeordneten Instanzen orientieren (DiMaggio/ Powell 1983). In einigen Studien wurde bereits belegt, dass lokale Regierungen beispielsweise aufgrund ihrer Abhängigkeiten von der Staatsebene die gleichen Innovationen, die auf dieser Ebene bereits angewendet werden, übernehmen (vgl. Bingham 1976, Feller/ Menzel 1978). Diese Resultate reiben sich mit den in dieser Untersuchung gewonnenen Ergebnissen: Trotz weitrei-

chender Abhängigkeit der Kommunen vom Land, übernehmen sie dennoch eine Innovation, die auf der übergeordneten Ebene keine Anwendung findet. Umgekehrt reformieren Gemeinden ihr Haushaltswesen nicht, selbst wenn der Landkreis sich bereits für die Reform entschieden hat. Diese von anderen Diffusionsverläufen abweichende Entwicklung ist besonders auf die Eigenheiten der kommunalen Organisationen und der Bedeutung des organisationalen Feldes für sie zurückzuführen (siehe ausführlich hierzu Abschnitt 6.3). Einschränkend ist daraufhin zu weisen, dass die Operationalisierung von Abhängigkeit oder insbesondere die der ‚Wahrnehmung‘ von Abhängigkeiten durch die Kommunen problematisch ist. Gerade die Kommunen neigen dazu, Abhängigkeiten z.B. von der Landesebene zu kritisieren. Die Behauptung, dass kommunale Entscheidungen von Haltungen auf der Landesebene determiniert werden, würden sie jedoch eher ablehnen. Die Aussagen, in denen die Kommunen der Länderebene eine Relevanz bei der Entscheidung gegen die Übernahme der Innovation absprechen, sind demnach kritisch zu betrachten.

Der Mechanismus Unsicherheit kann die Diffusion der Reform des kommunalen HRW kaum erklären. Operationalisiert wurde dieser Mechanismus über die Ziele, welche die Kommunen mit der Übernahme der Innovation erreichen wollen, über die monetären Implementationskosten der Reform und über die Einschätzung der künftigen gesetzlichen Entwicklung zum Haushaltswesen. Hinsichtlich der Ziele und der Rechtslage zum kommunalen Haushaltssystem ist festzustellen, dass die Kommunen nicht unsicher sind. Es ist zwar unklar, ob die Innovation Doppik den mit ihr verknüpften Zielen gerecht werden wird, klar ist jedoch, dass die reformierenden Kommunen mehrheitlich wissen, was sie sich von der Übernahme der Innovation erhoffen. Ebenso verhält es sich mit Blick auf die künftige Entwicklung der gesetzlichen Regelung (Änderung der Wahloption in eine gesetzliche Verpflichtung zur Umstellung auf Doppik): Die Kommunen gehen mehrheitlich entweder davon aus, dass in Zukunft eine Pflicht zur Verwendung der Doppik erlassen wird oder sie glauben, dass die Wahlfreiheit in Bezug auf das kommunale Haushaltswesen langfristig erhalten bleibt.

Nur der Aspekt der Kosten der Reform in Verbindung mit dem erwarteten Nutzen kann zur Erklärung des Diffusionsprozesses beitragen. Belegt ist bereits, dass die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme einer Innovation mit steigender Ungewissheit über das Kosten-Nutzen-Verhältnis sinkt (vgl. Perry/ Danzig 1980). Dieser Befund bestätigt sich auch für die vorliegende Untersuchung. Als Hauptgrund für den Verbleib bei der Kameralistik führen die Kommunen das unausgewogene Kosten-Nutzen-Verhältnis der Reform des HRW an. Auch die reformierenden Organisationen geben zu, sich bei der Kalkulation der monetären Implementationskosten verschätzt zu haben. Vielerorts sind die Kosten weitaus höher als veranschlagt ausgefallen. Dieses Ergebnis widerspricht den



Ergebnissen einer anderen Studie: Burth und Hilgers (2012) haben die Kämmerer mit Städten ab 20.000 Einwohnern u.a. nach dem langfristigen Nettonutzen der Doppik befragt und kommen zu dem Resultat, dass die Mehrheit der Kämmerer (186) letztlich mehr Vor- als Nachteile der Doppik sieht (vgl. Burth/ Hilgers 2012: 143-145). Dabei werten die Autoren die Gruppe derjenigen, die auf diese Frage mit ‚teils, teils‘ (121) geantwortet haben, nicht aus. Sie bleiben in der Ergebnisbetrachtung unberücksichtigt.<sup>203</sup> Eine positive Bilanz zum Nutzen der Reform des HRW auf Basis dieser Umfrage zu schlussfolgern, geht zu weit. In Bayern und Thüringen sind die bisher fehlenden Wirksamkeitsnachweise und die hohen Transaktionskosten eine Erklärung für die zögerliche Adoption der Innovationen in den Organisationen.

Abweichend von der Argumentation bei DiMaggio und Powell existieren hier erhebliche Zweifel, ob Unsicherheit tatsächlich zur Imitation anderer Organisationen führt – insbesondere im Hinblick auf das vorliegende organisationale Feld der Kommunen und eine Innovation aus dem Bereich der Verwaltungsreformen. Das Gefühl von Unsicherheit in den Organisationen kann für den hier untersuchten Gegenstand kaum festgestellt werden. Wenn Unsicherheit über die Wirksamkeit des neuen Haushaltswesens und über die künftige rechtliche Entwicklung vorliegt, dann ist eher davon auszugehen, dass der Diffusionsprozess stagniert. Die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten hat gezeigt, dass sich Organisationen unter diesen Umständen nicht freiwillig in einen aufwändigen und umfangreichen Reformprozess begeben. Aufgrund dieser Einwände kann folgende Gegenhypothese formuliert werden: Je unsicherer die Kommunen in Bezug auf die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens sind, desto eher wird der Reformprozess stagnieren.

Normativer Druck und der Aspekt der Professionalisierung fördern die Adoption einer Innovation und tragen damit zu deren Diffusion im Feld bei. Normativer Druck wurde über mehrere Merkmale zur Professionalisierung der Organisationsmitglieder, über die professionelle Verbandsmitgliedschaft in der KGSt und über die Bewertung der Innovation operationalisiert. U.a. weil in den bayrischen und thüringischen Kommunen eine Professionalisierung, welche die Übernahme der Innovation Doppik positiv beeinflussen würde, mehrheitlich

---

<sup>203</sup> Die Ergebnisse dieser Studie sind aus zwei weiteren Gründen kritisch zu hinterfragen: Die eigene Untersuchung kommt eher zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der Kämmerer in Thüringen und Bayern gar keine doppelischen Vorkenntnisse besitzt (vgl. Tabelle 19). Es ist anzunehmen, dass das nicht nur ein Phänomen dieser beiden Länder ist, sondern dass dies auch in den anderen Bundesländern der Fall ist. Somit ist fraglich, ob eine Befragung zum Haushaltssystem (wie bei Burth und Hilgers 2012) aussagekräftig ist. Selbst unter der Annahme, dass Kämmerer in größeren Städten (ab 20.000 Einwohner) im Hinblick auf die Doppik besser ausgebildet sind, bleibt das eingangs erwähnte Ergebnis aus folgendem weiteren Grund strittig: Für die Studie von Burth und Hilgers wurden nur Kämmerer in Kommunen ab 20.000 Einwohner befragt, damit bleibt die Mehrheit der deutschen Gemeinden unberücksichtigt (siehe Kommunen nach Einwohnergrößenklassen in Tabelle XXXVIII im Anhang).

fehlt, ist der Diffusionsprozess in den beiden Ländern nicht weit fortgeschritten und verläuft sehr langsam: Die Kommunen sind nicht Mitglied der KGSt, sie bewerten die Doppik nicht besser als das bisher verwendete Haushaltswesen (Kameralistik) und das kommunale Personal weist keine doppelischen Vorkenntnisse auf.<sup>204</sup>

Die theoretische Argumentation zur Bedeutung professioneller Verbände und die Relevanz der Einstellung der Organisationsführung zur Innovation für den Diffusionsprozess bestätigen sich. Der Einfluss der Professionalisierung des kommunalen Personals muss differenziert betrachtet werden und fällt anders aus als erwartet: Hinsichtlich der Professionalisierung des kommunalen Personals ist grundsätzlich festzustellen, dass Innovationen auch übernommen werden, wenn keine ‚doppelische‘ Professionalisierung vorliegt. Jedoch steigt sowohl in dieser Untersuchung als auch in anderen Studien die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme einer Innovation und damit für organisationalen Wandel, wenn die Mitarbeiter einschließlich des Kämmerers diesbezüglich Vorkenntnisse mitbringen (vgl. auch Aiken/ Alford 1970, Perry/ Danzig 1980).

Der Bürgermeister als Verwaltungsspitze gilt als wesentlicher Einflussfaktor für den Erfolg und Misserfolg von Verwaltungsreformen (vgl. z.B. Bach et.al. 2011). Aus anderen Verwaltungsreformen ist bekannt, dass er für das Gelingen von Reformprojekten in der öffentlichen Verwaltung entscheidend ist. Im Fall der Reform des HRW lässt sich ein maßgeblicher Einfluss der Professionalisierung des Bürgermeisters auf den Diffusionsprozess nicht bestätigen. Die Organisationen reformieren oder reformieren nicht, unabhängig davon, ob der Bürgermeister ein doppelknahes Bildungsprofil aufweist oder nicht. Stattdessen kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich die Höhe des Bildungsabschlusses innovationsfördernd auswirken kann: Die Wahrscheinlichkeit für die Adoption der Doppik steigt, wenn der Bürgermeister eher an einer Universität als an einer Fachhochschule studiert hat. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein Studium an einer Universität eher reformbereite Absolventen hervorbringt als Fachhochschulen. Dies deckt sich mit Untersuchungen zur Sozialisation von Studierenden in Abhängigkeit vom Hochschultyp (vgl. bes. Baltes 2010). Ursachen hierfür können die Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen z.B. hinsichtlich Lernziele, Gestaltungsfreiräume und Forschungspraxis sein (vgl. weiterführend zu diversen Unterschieden u.a. BMBF 2014, Teichler 1987 und 2005, Fenner/ Vogel 2002, Federbusch/ Strübel 2004). Die Lehre an Universitäten ist eher fachübergreifend und offen gestaltet. Die Studierenden können im Rahmen der Studienordnung über die Auswahl vieler Seminare und Nebenfächer frei entscheiden. In Seminaren stehen neben der Vermittlung von

---

<sup>204</sup> Diese Entwicklung ähnelt der langwierigen Implementation des NSM, dessen Elemente mehrheitlich auf freiwilliger Basis zu übernehmen sind. Seine Verbreitung begann 1991; bis heute (2016) ist das Konzept nicht flächendeckend diffundiert.

Inhalten auch die Diskussion aktueller wissenschaftlicher Forschung im Mittelpunkt. Im Vergleich dazu gelten Fachhochschulen eher „fachfokussiert und studierendenorientiert“ (Baltes 2010: 200). Sie haben feste Lehr- und Stundenpläne. Zudem wird neben der Vermittlung von Fachwissen dessen praxisnahe Anwendung in den Mittelpunkt gerückt. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diverse Drittvariablen (insb. nachweislich die Größe der Kommune) denkbar und die ermittelten Befunde eher Tendenzen sind, da der generelle Bildungsabschluss eher unscharfe Informationen liefert. Dass das Bildungsprofil des Bürgermeisters auch mit der Einwohnerzahl korreliert (je mehr Einwohner, desto höher der Bildungsabschluss) ist nicht neu, dieser Einfluss wurde bereits in anderen Studien festgestellt (vgl. Forschungsstand hierzu bei Egner 2007).

Obwohl sich doppelte Vorkenntnisse der Mitarbeiter (einschließlich des Kämmerers) positiv auf die Wahrscheinlichkeit organisationalen Wandels auswirken, ist anzumerken, dass die Kommunen mehrheitlich nicht gut auf die Arbeit mit dem neuen Haushaltssystem vorbereitet sind. Das Abstimmungsverhalten deckt sich mit Ergebnissen von Implementations- und Evaluationsstudien (siehe Kapitel 3, Abschnitt 5). In der Mehrzahl literarischer Beiträge zur Reform des HRW wird kritisiert, dass entgegen der Empfehlungen umfangreiche Schulungen des Personals nicht stattgefunden haben und auch die Behördenleiter fachlich nicht genügend vorbereitet und personell ausgestattet wurden (vgl. Brede 2000: 351). Man geht zwar davon aus, dass die kommunalen Mandatsträger lernen werden langfristig mit den doppelten Elementen umzugehen, jedoch scheint dies bisher noch nicht der Fall zu sein (vgl. Trommer 2011: 56).

Die Annahme, dass sich professionelle Verbandsmitgliedschaften (hier operationalisiert über die KGSt-Mitgliedschaft) oder die Einbindung in professionelle Netzwerke positiv auf die Übernahme von Innovationen auswirken, bestätigt sich und deckt sich damit mit Ergebnissen anderer Diffusionsstudien (vgl. z.B. Bingham 1977, Galaskiewicz 1991). Besonders viel Erklärungskraft liefert darüber hinaus die Bewertung der Innovation Doppik durch die Verwaltungsspitze. Es zeigt sich sehr deutlich, dass eine positive Einschätzung des Diffusionsobjektes und die Überzeugung, dass seine Übernahme einen Vorteil bringt, dessen Verbreitung unter den kommunalen Organisationen fördert. Dieses Ergebnis ist ebenfalls kompatibel mit anderen Studien (vgl. z.B. Kroll et.al. 2012, Walker 1969). Wenn die Befragten die Innovation Doppik positiv bewerten, ist eine Übernahme – ohne Berücksichtigung der Professionalisierung des Bürgermeisters oder der Mitarbeiter – sehr wahrscheinlich. Dieser Umstand zeigt erneut, dass in öffentlichen Organisationen weitreichende Reformprojekte vorgenommen werden, ohne dass die Vorbereitung des Personals in die Entscheidung miteinbezogen wird. Diese fehlende Sensibilität der Reforminitiatoren für die Konsequenzen von Reformprozessen in Verwaltungen, in denen das Personal entscheidend an der Implementation beteiligt ist, sind eine wesentliche Erklä-

rung für das Scheitern von Verwaltungsreformen oder deren ‚unvollständigen‘ Institutionalisierung (vgl. das Problem der Entkopplung bei Meyer/ Rowan 1977).

Zusammenfassend kann für den empirischen Test der Mechanismen nach DiMaggio und Powell im kommunalen organisationalen Feld festgehalten werden, dass sich die theoretische Argumentation der Autoren für den coersiven und normativen Isomorphismus weitestgehend bestätigt. Der Effekt normativen Drucks im kommunalen Feld fällt geringer aus als erwartet. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass eine innovationsfördernde Professionalisierung in den Kommunen in Bayern und Thüringen mehrheitlich fehlt. Der Mechanismus normativen Drucks kann die Übernahme der Innovation in den wenigen reformierenden Organisationen erklären. Im Vergleich zu einem gesetzlich verankerten Reformzwang hat er jedoch im untersuchten kommunalen Feld einen langwierigen Angleichungsprozess zur Folge, der auf absehbare Zeit nicht zu Isomorphie führt. Die Gültigkeit des mimetischen Mechanismus kann nicht festgestellt werden. Unsicherheit führt eher zur Stagnation des Diffusionsprozesses. Sie trägt damit nicht zur Angleichung von Organisationen im Feld bei, sondern verlängert eher die heterogene Übergangsphase. Zudem imitieren die Kommunen gar nicht oder nur selten andere Organisationen im gleichen Feld. Diese Ergebnisse sind weitestgehend übertragbar auf die Kommunen der anderen Bundesländer (mit ähnlicher Gemeindestruktur). Folglich wäre die Reform des HRW auf der Kommunalebene der Bundesrepublik nicht weit fortgeschritten, wenn die Landesgesetzgeber keine gesetzliche Pflicht zur Umstellung auf die Innovation Doppik verabschiedet hätten.

### **6.3 Die Erklärung des Diffusionsprozesses unter Berücksichtigung der Akteure und des organisationalen Feldes**

Akteure gelten allgemein als Schlüssel für Veränderungen in Organisationen (DiMaggio 1991, Fligstein 1991, Galaskiewicz 1991). Neben ihrer Prägung durch die Umwelt (Kultur, Wertvorstellungen, etc.) verfolgen sie jedoch auch eigene, strategische Interessen, mit denen sie Einfluss auf organisationalen Wandel nehmen können (vgl. z.B. DiMaggio 1991 am Beispiel der Museumsdirektoren oder Mezas 1991). Für den organisationalen Wandel im Zuge der Diffusion der Reform des kommunalen HRW werden insbesondere der Bürgermeister, der Kämmerer, die anderen Verwaltungsmitarbeiter, der Gemeinderat, die Bürger und die Beratungsunternehmen berücksichtigt. Bei diesen Akteuren lassen sich individuelle, strategische Interessen für oder gegen die Adoption der Innovation Doppik annehmen.

Bei den politischen Akteuren (Bürgermeister und Gemeinderäte) geht man davon aus, dass sie an Wiederwahl und Kontrolle der Verwaltung interessiert sind. Braun 2011 folgert daraufhin, dass für sie eher ein Verbleib bei der Kameralistik attraktiv ist, da diese für die Kontrolle der Kommunalverwaltung im Hinblick auf die ordnungsgemäße Erfüllung des Haushaltsplanes völlig ausreichend ist (vgl. Braun 2011). Die hier gewonnenen Ergebnisse sprechen nicht dafür, dass diese beiden Akteure bei der Reform des HRW eine weitreichende Rolle spielen. Der Gemeinderat wird weder als Befürworter oder Initiator noch als Blockierer der Reform genannt. Auch wenn man in Betracht zieht, dass die Bürgermeister die Umfrage zu ihren Gunsten beantworten und die Rolle des Gemeinderates absichtlich schmälern oder stärken, müssten sie je nach Grundhaltung einer der Rollen des Gemeinderates betonen: Beispielsweise könnte ein Bürgermeister, in dessen Verwaltung nicht reformiert wird, diese fehlende scheinbar erwartete Modernisierung oder Innovationstätigkeit erklären, indem er die Haltung des Gemeinderates (Blockade) als Grund vorschiebt. Umgekehrt müsste für eine reformierende Kommune angegeben werden, dass der Gemeinderat hinter der Entscheidung steht (Unterstützer), um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die aufwändige, kostspielige Reform hierarchisch vom Bürgermeister durchgesetzt wurde. Ein solches Antwortverhalten der Bürgermeister lässt sich nicht feststellen. Des Weiteren werden die Ergebnisse als haltbar eingestuft, da auch die Verwaltungsspitze als Akteur weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Grundsätzlich wird die Rolle des Bürgermeisters in Verwaltungsreformprozessen immer betont, da die Verantwortlichkeit für derartige Projekte oft bei der Verwaltungsspitze liegt und die Bewältigung der Implementation mit der Unterstützung und dem Führungsstil des Bürgermeisters in Verbindung gebracht wird (vgl. Banner 2008, Bach et. al. 2011, Beck et.al. 2012, Gehne 2012, Kroll 2012, Pähle/ Reiser 2007). Bei der Reform des HRW erfüllt der Bürgermeister selten eine der oben genannten Rollen (wie der Gemeinderat). Darüber hinaus gibt er die Verantwortung für die Entscheidung sogar an den Kämmerer ab. Folglich lässt sich festhalten, dass der Bürgermeister bei der Reform des HRW kaum als „Initiator[en] von Projekten und Maßnahmen“ fungiert (Gehne 2012: 131).

Kämmerer und Verwaltungsmitarbeiter können sowohl an der Übernahme als auch an einer Blockade der Adoption der Innovation Doppik interessiert sein. Zum einen kann man annehmen, dass sie an einer effizienten, wirtschaftlichen Verwaltungsarbeit interessiert sind. Dann wären sie empfänglich für die potentiellen Vorteile der Doppik, die eine bessere Darstellung der Finanzen und daraufhin effizienteres Handeln verspricht (vgl. Braun 2011). Umgekehrt bedeutet die Übernahme der Innovationen einen erheblichen Mehraufwand in der Implementationsphase. Einzig der Kämmerer tritt u.U. (vorhandene Doppikkenntnisse) in der Rolle des Initiators und Befürworter der Reform deutlich hervor.

Welche individuellen Interessen die Kämmerer verfolgen, darüber kann hier nur spekuliert werden, da sie mit dem methodischen Design der Untersuchung (u.a. weil die Umfrage an die Bürgermeister adressiert war) nicht beantwortet werden können. Nicht auszuschließen ist, dass sie sich von der Umstellung auf die Doppik auch einen weiteren Informationsvorsprung und Steuerungsvorteil gegenüber den politischen Akteuren (allen voran dem Gemeinderat) erhoffen, da bekannt ist, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder mit der Doppik nicht vertraut ist und beim Lesen der Haushalte Probleme hat.

Die Bürger spielen im Diffusionsprozess um die Reform des HRW keine Rolle. Für die Einwohner der Gemeinden und Städte lassen sich zwar Informationsinteressen und ein Wunsch nach Transparenz in der Darstellung der Kommunalfinanzen annehmen, woraus man eine Präferenz für Doppik ableiten kann (vgl. Braun 2011), jedoch zeigen die Ergebnisse, dass die Bürger diesbezüglich unwissend sind oder sich dafür nicht interessieren. Die Tatsache, dass die Politiker mit der Reform nicht werben oder sie ins Wahlprogramm aufnehmen, verdeutlicht, dass sich mit dem Thema Doppik keine Stimmen gewinnen lassen. Die Bürger scheinen also weder Interessen diesbezüglich zu artikulieren noch einzufordern.

Die Beratungsunternehmen, welche wirtschaftliche Interessen verfolgen und sich als externe Berater anbieten, um den Implementationsprozess in den Organisationen zu begleiten und zu unterstützen (vgl. Kieser 1996, Ruter 2000), erfüllen diese vordefinierte Rolle. Sie kontaktieren die Kommunalverwaltung, werben für die Adoption der Innovation Doppik und erwecken den Eindruck, dass eine Umstellung notwendig sei. Die Häufigkeit der Kontaktierung wirkt sich positiv auf die Übernahme der Innovation aus. Dennoch sind sich auch die organisationsinternen Akteure dieser Rolle und Interessen der Berater bewusst und bewerten diese entsprechend skeptisch. In der Folge fällt auch der Einfluss der Unternehmen auf die Entscheidung für die Adoption der Innovation geringer aus als erwartet.

Die in der Untersuchung festgestellten fehlenden strategischen Handlungen der involvierten Akteure – mit Ausnahme der Beratungsunternehmen – lassen sich zum einen mit den Merkmalen der Innovation Doppik und zum anderen mit deren Eigenschaften als Verwaltungsreform (vgl. FN 2) erklären. Die Doppik als technisches Verfahren in der Kommunalverwaltung, welches neuer Software bedarf und dessen Einführung und Anwendung fachgeschultes Personal übernimmt, erfährt in der Tagespresse kaum Beachtung. Der Austausch hierüber findet in Fachzeitschriften statt. Die Innovation Doppik wird folglich kaum öffentlich wahrgenommen, was jedoch für eine schnelle Diffusion von Vorteil wäre (vgl. Perry/ Danzig 1980). Der hohe Implementationsaufwand (sowohl in personeller und auch in finanzieller Hinsicht) in Kopplung mit der Problematik der Identität von Adressaten und Vollzugseinheiten, führt zu enormen Reibungs-

prozessen in den Kommunalverwaltungen und nicht selten zu Frustration bei den Involvierten. Hinzu kommt die Uneindeutigkeit der Wirkungsbeziehungen. Es ist noch nicht abzusehen, ob sich die Umstellung auf Doppik langfristig lohnt. Folglich wird das Projekt den Bürgern kaum als innovatives Handeln der Kommunalverwaltung präsentiert. Umgekehrt sind eine Auseinandersetzung und Unterstützung des Reformvorhabens für die beteiligten Akteure aus den oben skizzierten Gründen nicht von Interesse (ausgenommen für die Berater).

Das bedeutet, dass Akteure organisationalen Wandel beeinflussen können, sich die Art und Weise aber in Abhängigkeit zum Diffusionsobjekt deutlich unterscheiden kann. Das Innovationsobjekt ‚Verwaltungsreform (Doppik)‘ hat zur Folge, dass es die Reformhaltung der Akteure nicht positiv stimuliert und die Organisationsmitglieder keine individuellen Interessen damit verfolgen wollen. Neben dem normativen Druck können folglich auch die besonderen Merkmale des Diffusionsobjektes ‚Verwaltungsreform‘ den langsamen Diffusionsprozess in den bayerischen und thüringischen Kommunen erklären.

Das organisationale Feld der Kommunen weist drei Besonderheiten auf, welche ebenfalls zur Klärung der Diffusion der Reform des HRWs – unter der Annahme eines fehlenden gesetzlich verankerten Reformzwangs – beitragen können und welche sich mit der theoretischen Argumentation von DiMaggio und Powell reiben: Erstens, die Positionierung der Organisationen im organisationalen Feld ist im Gegensatz zu anderen Studien hier kaum von Bedeutung (vgl. Fligstein 1991, Walker 1969). Die Positionierung einer großen reformierenden Organisation im direkten Umfeld (Landkreis, kreisfreie Stadt) führt nicht dazu, dass sich die in der Nähe liegenden Kommunen ebenfalls für die Reform entscheiden. Imitation, in dem Fall die Übernahme der Innovation aufgrund der Reformierung in benachbarten, größeren Städten, findet kaum statt.

Zweitens, trotz institutionalisierter Abhängigkeitsverhältnisse der Kommunen von anderen Organisationen (Landkreis-, Bezirks- und Landesverwaltung) im Feld findet organisationaler Wandel statt. Obwohl das Land und viele übergeordnete Landkreise weiterhin die Kameralistik verwenden, reformieren einige Kommunen ihr Haushaltswesen. Umgekehrt verbleiben Gemeinden und Städte bei der einfachen Buchführung, auch wenn der Landkreis bereits auf die Doppik umstellt/ umgestellt hat. Trotz tiefgehender Strukturierung, umfassenden Interaktionen der Organisationen untereinander und weitgehender institutionalisierter Abhängigkeitsverhältnisse der Kommunen gegenüber anderen Instanzen bleibt organisationaler Wandel dennoch nicht aus und Isomorphie wird durch die reformierenden Kommunen aufgebrochen. Kommunales Handeln wird von den installierten Abhängigkeiten kaum determiniert. Kommunalverwaltungen agieren, wenn es die Gesetze zulassen, selbstbewusst und autonom, obwohl ein Großteil ihrer Handlungsmöglichkeiten durch Landes- und Bundesgesetze be-

stimmt wird. Damit stehen sie in einem Spannungsverhältnis von Autonomie und Heteronomie.

Daraus ergibt sich zum dritten, dass der Mechanismus der Imitation – bei dem die Kommunen andere, als erfolgreich wahrgenommene, Organisationen im Feld kopieren – nicht greift. Entwicklungen im organisationalen Feld werden zwar wahrgenommen, die Kommunen lassen sich davon jedoch nicht maßgeblich beeindrucken. Sie handeln bei weitem selbstbestimmter und unbeeindruckter von externer Beeinflussung als ihnen bisher zugeschrieben wurde. Diese drei besonderen Eigenschaften können auf die über Jahrhunderte gewachsene kommunale Organisationskultur zurückgeführt werden, welche sich z.B. darin auszeichnet, dass Kommunen stets bemüht sind und waren ihre Selbstständigkeit zu wahren, Einschränkungen von oben abzuwehren und ihre Stellung im Staatsaufbau zu behaupten.<sup>205</sup>

## 6.4 Diskussion der Ergebnisse zu den Kontrollvariablen

Aus der Diffusionsforschung ist bereits bekannt und belegt, dass sich die frühe Adoption von Innovationen auf die Größe der Organisationen und auf organisationsinternen Problemdruck zurückführen lässt (vgl. DiMaggio/ Powell 1983/ 1991, Perry/ Danzig 1980, Tolbert/ Zucker 1983). Organisationen, welche demnach als erste Reformen vornehmen und Neuerungen übernehmen, tun dies aus der Intention heraus tatsächlich Verbesserungen herbeiführen zu wollen. Wie erwartet, kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Größe der Kommunen Einfluss auf das Ereignis organisationalen Wandels hat. Größere Kommunen (Städte) reformieren ihr Haushaltssystem eher als kleine Gemeinden. Dieses Ergebnis deckt sich mit anderen Studien im kommunalen Bereich, die zu dem gleichen Schluss kommen (vgl. z.B. Aiken/ Alford 1970, Bingham 1976 und 1977). Zudem ist in großen Organisationen mit umfangreichen Haushalten sowie vielen Abteilungen und Mitarbeitern der Problemdruck ‚Unübersichtlichkeit und Steuerungsdefizite in der Haushaltswirtschaft‘ eher zu erwarten als in kleinen Gemeinden. Die Doppik soll per Definition dazu beitragen, die Vermögenslage einer Gebietskörperschaft vollständig und transparent darzustellen, wodurch eine bessere Steuerung der finanziellen Ressourcen erreicht werden soll.<sup>206</sup> Folglich würde sich ein Rückschluss von der Größe der Organisationen auf den Problemdruck anbieten, der dann die Diffusion der Reform gerade zu Beginn des Prozesses erklären kann. Allerdings gibt es grund-

<sup>205</sup> Vgl. hierzu weiterführend die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung.

<sup>206</sup> Die Ergebnisse der Befragung zu den Zielen, welche die Kommunen mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen, decken sich mit der Zweckbeschreibung des neuen Haushaltssystems.



sätzlich in Bayern und Thüringen nur wenige große Städte, es dominieren kleinere, ländliche Gemeinden. Auch unter den (frühen) Adoptoren sind viele Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, auf die sich der beschriebene Problemdruck nicht übertragen lässt. Hinzu kommt, dass gemessen an dem oben genannten Zweck der Doppik, diese Reform aus Gründen der Performanz für die Mehrheit der deutschen Kommunen nicht notwendig ist.

Die Verschuldung der Kommune weist keinen Zusammenhang zum abhängigen Merkmal ‚Organisationswandel‘ auf. Anders als bei Gray 1973 und Feller/Menzel 1978 – die zu dem Schluss kommen, dass sich eine gute ökonomische Situation positiv auf die Innovationsfähigkeit auswirkt – wirkt sich die ökonomische Situation der Gemeinden und Städte hier weder innovationsfördernd noch -hemmend aus. Entsprechend scheint eine hohe kommunale Verschuldung in den Organisationen auch keinen Problemdruck auszuüben, welcher durch die Übernahme der Innovation Doppik gelöst werden soll. Das bedeutet für das doppelische System selbst, dass es von den kommunalen Praktikern nicht mehrheitlich – entgegen der Meinung einiger Kritiker – zweckentfremdet wird um beispielsweise neue finanzielle Spielräume zu erschließen.

Diese Ergebnisse zu den beiden Kontrollvariablen haben zur Folge, dass sich die Diffusion der Reform mit dem Argument des Problemdrucks, welcher – wie auch immer er aussieht – mit der Umstellung auf Doppik entsprechend ihres Zweckes gelöst werden könnte, nicht erklären lässt. Des Weiteren kann nicht bestätigt werden, dass die frühen Reformer eher mit dem Ziel der Effizienzsteigerung eine Innovation übernehmen. Bereits zu Beginn des Diffusionsprozesses in Bayern und Thüringen greift eher der Mechanismus des normativen Drucks, welcher theoretisch erst später erwartet werden würde (vgl. DiMaggio/Powell 1983/ 1991 und Tolbert/ Zucker 1983).

Abschließend fasst die folgende Tabelle (Tabelle 33) die zentralen Ergebnisse der gesamten Untersuchung kurz zusammen.

Tabelle 33: Zusammenfassung der Ergebnisse

Hypothesen zu den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck	Operationalisierung	Ergebnisse
H-Z0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie per Gesetz dazu verpflichtet sind.	Gesetzlicher Zwang zur Umstellung auf Doppik in den KVs/GOs	Diffusion erfolgt, wenn gesetzlicher Zwang besteht. Hypothese bestätigt sich.
H-Z1: Die maßgebliche Abhängigkeit der Kommunen von der Landesebene (Kommunalaufsicht, Kommunalgesetzgebung, Finanzausstattung) führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zuständigen Landesebene.	Grund für Nicht-Reform: Land erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kommune	Hypothese wird durch die reformierenden Gemeinden widerlegt. Land ist nach Angaben der Befragten nicht Grund für das Reformverhalten der Kommunen.
H-Z2: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr im organisationalen Feld der Kommunen führt zur Verwendung des Haushalts- und Rechnungswesens der zentralen Geberorganisation (Landesebene).	finanziellen Abhängigkeit I und II	Hypothese wird durch die reformierenden Gemeinden widerlegt.
H-U0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik und imitieren andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis), wenn sie unsicher sind.	Imitation Nachbarkommunen Imitation Landkreis	Hypothese kann nicht bestätigt werden. Wenn die Kommunen unsicher sind, verbleiben sie eher beim Status quo und der Diffusionsprozess stagniert.
H-U1: Wenn für die Kommunen die Ziele der Innovation Doppik und insbesondere deren Bewertung unklar sind, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).	Ziele der Reform	Hypothese kann nicht bestätigt werden. Die reformierenden Kommunen haben klare Zielvorstellungen. Sie imitieren keine anderen Organisationen im Feld, sondern die Mehrheit dieser Kommunen sind Vorreiter.
H-U2: Wenn für die Kommunen die Höhe der Transaktionskosten für die Übernahme der Innovation Doppik unklar ist, dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).	Reformkosten übersteigen Nutzen Implementationskosten in € Unterschätzung monetärer Reformkosten Grund für Nicht-Reform: Kosten	Hypothese kann teilweise bestätigt werden. Die Höhe der Transaktionskosten ist einer der Hauptgründe für die schleppende Diffusion der Reform des HRW. Imitation findet kaum statt.
H-U3: Wenn die Kommunen hinsichtlich der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen unsicher sind,	Glaube an künftige Doppikpflicht	Hypothese kann nicht bestätigt werden. Kommunen haben klare Vorstellungen darüber, wie sich gesetzliche Regelungen entwi-

dann imitieren sie eher andere Organisationen im organisationalen Feld (Nachbarkommune, Landkreis).		ckeln werden.
H-N0: Die Kommunen der deutschen Bundesländer übernehmen die Innovation Doppik, wenn sie entsprechendem normativem Druck unterliegen.	Professionalisierung der organisationsinternen Akteure, KGSt-Mitgliedschaft und Bewertung der Innovation	Hypothese kann weitestgehend bestätigt werden.
H-N1: Wenn das Personal der Kommunalverwaltung doppelische Kenntnisse besitzt, wird die Organisation die Innovation Doppik übernehmen.	Hochschulabschluss BM Institution Hochschulabschluss BM Höhe Hochschulabschluss BM Doppiknahes Bildungsprofil BM Doppikkenntnisse BM, MA, KM (Weiterbildung MA, Doppikverständnis MA) Doppikverständnis Rat Fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung	Die Organisationen übernehmen die Innovation auch, wenn das Personal keine doppelischen Kenntnisse besitzt. Tendenziell ist das Personal in den reformierenden Kommunen etwas besser vorbereitet. Mit zunehmender Professionalisierung zugunsten der Doppik steigt die Wahrscheinlichkeit für die Adoption der Innovation.
H-N2: Je stärker Kommune in professionellen Verbänden engagiert ist, desto eher wird sie die Innovation Doppik übernehmen.	KGSt-Mitgliedschaft	Hypothese bestätigt sich.
H-N3: Je höher die Akzeptanz der Innovation Doppik in den Organisationen, desto eher wird organisationaler Wandel stattfinden, der zu Isomorphie im organisationalen Feld führt.	Doppik besser als Kameralistik Grund für Reform: Zeitgeist	Hypothese bestätigt sich.
<b>Zur Bedeutung des organisationalen Feldes</b>	<b>Operationalisierung</b>	<b>Ergebnisse</b>
H-F1: Die zentralisierte Ressourcenzufuhr (bei der Landesebene) innerhalb des organisationalen Feldes führt zu weitreichender Isomorphie.	Siehe Mechanismus Zwang	Hypothese kann nicht bestätigt werden.
H-F2: Das starke Agieren der Kommunen innerhalb des organisationalen Feldes mit staatlichen Behörden führt zu weitreichender Isomorphie.	Deskriptiv	Kommunen agieren stark, dennoch Aufbruch der Isomorphie durch reformierende Kommunen.
H-F3: Wenn nur zwei alternative Organisationsmodelle (Erweiterte Kameralistik oder Doppik) vorliegen, läuft der Angleichungsprozess schneller ab.	Deskriptiv Es besteht nur Wahl zwischen Kameralistik und Doppik.	Hypothese kann nicht bestätigt werden. Diffusion verläuft langsam.
H-F4: Je unsicherer die Vorstellungen zur Innovation Doppik sind, desto eher werden die	Siehe Mechanismus Unsicherheit	Hypothese kann nicht bestätigt werden.

Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.		Unsicherheit führt zur Stagnation des Diffusionsprozesses.
H-F5: Je mehr Kommunen die entsprechende Professionalisierung aufweisen, desto mehr Kommunen werden ihr Haushalts- und Rechnungswesen reformieren.	Siehe Mechanismus normativer Druck	Hypothese bestätigt sich.
H-F6: Das hohe Ausmaß der Strukturierung im organisationalen Feld der Kommunen führt zu weitreichender Isomorphie.	Deskriptiv	Hohes Ausmaß an Strukturierung ist gegeben, dennoch Aufbruch der Isomorphie durch reformierende Kommunen.
Übersprungseffekte	Geographische Betrachtung	Lassen sich nicht feststellen. Diffusion ist noch nicht weit fortgeschritten. Prozess der Verbreitung verläuft schleppend.
<b>Akteure</b>	<b>Operationalisierung</b>	<b>Ergebnisse</b>
Bürgermeister	String-Variable ‚andere Gründe für/gegen Reform‘	Initiative kann vom BM kommen, dies ist jedoch selten der Fall.
Kämmerer	Grund für Reform: KM String-Variable ‚andere Gründe für/gegen Reform‘	Der Kämmerer und seine Bewertung der Innovation sind für die Adoption der Reform von Bedeutung.
Mitarbeiter	String-Variable ‚andere Gründe für/gegen Reform‘	Mitarbeiter haben keinen aktiven Einfluss auf Übernahme der Innovation.
Gemeinderat	Grund für/gegen Reform: Rat String-Variable ‚andere Gründe für/gegen Reform‘	Der Gemeinderat kann als Initiator fungieren, was aber empirisch nicht der Fall ist.
Bürger	Reformerwartung Bürger Doppik Thema für Bürger Grund für/gegen Reform: Wahlprogramm Reformkritik Bürger	Die Bürger spielen bei der Reform des HRW als Akteur keine Rolle.
Beratungsunternehmen	Kontaktierung Ja/Nein Häufigkeit Kontaktierung BU Drängen auf Umstellung	Die Berater üben normativen Druck aus und bewegen Kommunen zur Reform.
<b>Kontrollvariablen</b>	<b>Operationalisierung</b>	<b>Ergebnisse</b>
Größe der Kommune	Einwohnerzahl Haushaltsvolumen in €	Je größer die Kommune ist, desto eher wird organisationaler Wandel stattfinden.
Verschuldung	Verschuldung pK Verschuldung in %	Kein Zusammenhang zum abhängigen Merkmal OW

## 6.5 Bedeutung der Ergebnisse für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung

Zur Erklärung der Diffusion einer Verwaltungsreform auf der Kommunalebene wurde ein neoinstitutionalistischer Analyserahmen gewählt, indem organisationaler Wandel als ein Prozess der Anpassung von Organisationen an die institutionalisierten Erwartungen in ihrer Umwelt verstanden wird. Organisationen passen sich demnach an die Kultur- und Wertvorstellungen des gesellschaftlichen Umfeldes an, um ihre Legitimität zu erhalten und ihr Überleben zu sichern. Die vorliegende Untersuchung liefert einige Erkenntnisse zur Erklärung der Verbreitung von Verwaltungsreformen in öffentlichen, kommunalen Organisationen und damit deren Wandel. Insbesondere die Berücksichtigung der Besonderheiten des kommunalen Umfeldes und die Eigenschaften der Kommunalverwaltungen müssen in die Analyse einbezogen werden, wenn man den Diffusionsverlauf erklären möchte. Anhand der eingangs herausgearbeiteten Forschungsdesiderata wird im Folgenden dargelegt, welchen Beitrag die Untersuchung für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung leistet.

Ziel der Untersuchung war es, die Mikro-, Meso- und Makroebene zu verknüpfen. Dies wurde weitestgehend durch die Berücksichtigung der Akteure im Diffusionsprozess (Mikroebene) und der Besonderheiten des organisationalen Feldes (Mesoebene) erreicht. Eine lückenlose Erfassung und Verbindung dieser beiden Ebenen ist durch die gewählte Methodik, wie bereits in Abschnitt 6.1 erörtert, nicht möglich. Die Veränderungen von institutionellen Gegebenheiten in der Umwelt als Auslöser organisationalen Wandels wurden lediglich deskriptiv in Kapitel 3 erörtert (Makroebene) und als gegeben angenommen. Es ist kaum möglich das ambitionierte Vorhaben, alle drei Analyseebenen vollständig zu verknüpfen, zu erfüllen. Dennoch zeigt die vorliegende Arbeit sehr deutlich, dass die drei Ebenen gemeinsam betrachtet und berücksichtigt werden müssen, um Diffusionsprozesse, v.a. diejenigen, welche Besonderheiten im Verlauf aufweisen, verstehen zu können. Sowohl auf der Mikro- (1), auf der Meso- (2) als auch auf der Makroebene (3) wurden in der Untersuchung Faktoren ausgemacht, die zur Erklärung der Diffusion der Reform des HRWs beitragen.

Zentrales Anliegen der Untersuchung war es, die Bedeutung der Akteure und deren Interessen (1) für den Verlauf von Diffusionsprozessen zu berücksichtigen. Trotz Einschränkung der Ergebnisse hierzu durch die gewählte Methodik, ist das Ergebnis der Analyse, dass sich die Innovation Doppik ohne ein auffälliges Intervenieren eines organisationsinternen Akteurs verbreitet. Die Analyse liefert keinen Hinweis darauf, dass die Übernahme oder Blockade der Innovation Doppik auf individuelle und strategische Interessen eines Organisationsmitgliedes zurückzuführen ist. Dies ist allerdings auch ein wesentlicher Grund für die langsame Diffusion der Innovation im kommunalen Feld unter der Bedin-

gung, dass keine gesetzliche Zwangsregelung zur Reform besteht. Im Gegensatz dazu hat sich die Rolle der Beratungsunternehmen, bei denen ein Interesse an einer Verbreitung der Innovation aus wirtschaftlichem Kalkül angenommen wird, bestätigt.

Die Untersuchung hat auf Basis einer systematischen Operationalisierung der Mechanismen nach DiMaggio und Powell (2) deren Gültigkeit in Bezug auf die Reform des kommunalen HRW empirisch geprüft. Dabei wurde auch der Mechanismus Zwang (sowohl gesetzlich angeordneter Reformzwang als auch Zwang in Form anderer Abhängigkeitsverhältnisse) berücksichtigt, welcher in der bisherigen Forschung vernachlässigt wurde. Wenig überraschend ist, dass flächendeckende Diffusion von Innovationen und Isomorphie der Organisationen am ehesten durch gesetzliche Zwangsregelungen zu erreichen ist. Interessant ist jedoch, dass weitgehende, institutionalisierte Abhängigkeiten – wie im Fall der Kommunen – die Übernahme von Innovationen nicht verhindern. Zudem stecken die Kommunen – entsprechend der theoretischen Argumentation – eigentlich in dem Dilemma, dass das Verhalten der Geberorganisation (Landesebene Bayern und Thüringen) mit den institutionalisierten Erwartungen in der Umwelt (hier: Reformierung der öffentlichen Organisationen nach dem Vorbild des NPM) kollidiert (sie reformieren nicht): Die reformierenden Kommunen entscheiden sich für ein Haushaltsverfahren, welches von der Geberorganisation selbst nicht angewendet wird und veranschaulichen damit, dass Abhängigkeiten eine untergeordnete Rolle spielen. Umgekehrt belegen die nicht-reformierenden Kommunen, dass auch normativer Druck aus der Umwelt (3) nicht überbewertet werden darf. Die Untersuchung des Diffusionsprozesses zeigt also, dass die Annahme – wonach institutionalisierte Erwartungen in der Umwelt Anpassungsdruck in den Kommunalverwaltungen erzeugen und damit zur Verbreitung der Doppik beitragen – hier durch Besonderheiten der Kommunen abgeschwächt wird.

Daran anknüpfend lautet auf eine der ungelösten Fragen der Diffusionsforschung, warum einige Prozesse schneller ablaufen als andere oder warum einige Innovationen nicht diffundieren trotz normativen Drucks aus der Umwelt, die Antwort wie folgt: Erstens, Innovationen, die aus verschiedenen Gründen (zu technisch, zu teuer, zu wenig ersichtlicher Nutzen, zu aufwendig in der Implementation, etc.) für die organisationsinternen Akteure nicht von individuellem Interesse sind (z.B. um sich einen Informationsvorsprung zu verschaffen, die Wiederwahl zu sichern oder schlicht Macht auszubauen), diffundieren nicht oder nur sehr langsam. Zweitens, kommunale Organisationen agieren trotz institutionalisierter Abhängigkeiten selbstständig und oft unbeeindruckt von Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft, was auf ihre Organisationskultur zurückgeführt werden kann. Das bedeutet für den Diffusionsprozess, dass dieser stark von der positiven Wertschätzung der Innovation abhängt. Liegt diese in den

Kommunen nicht vor (z.B. durch Bürgermeister oder Kämmerer), wird die Adoption der Innovation unwahrscheinlich und der Diffusionsprozess stockt. Für das Konzept der Isomorphie bedeutet die Analyse des Diffusionsprozesses, dass flächendeckende Strukturgleichheit am ehesten durch gesetzliche Zwangsregelungen zu erreichen ist. Im Hinblick auf die Reform des HRWs kann grundsätzlich nicht mehr von Strukturgleichheit, sondern nur noch von Strukturähnlichkeit gesprochen werden, da die Doppik bei Übernahme in die Organisationen an die lokalen Gegebenheiten angepasst wird. Doch auch von Strukturähnlichkeit sind die öffentlichen Organisationen in Deutschland langfristig weit entfernt, da auf den drei staatlichen Ebenen unterschiedliche Haushaltssysteme angewendet werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich der Diffusionsprozess in Bayern und Thüringen ohne Veränderung der Gesetzgebung (Einführung Zwang zur Reform) noch etliche Jahre hinziehen wird: Der Diffusionsprozess in Bayern und Thüringen verläuft langsam und schleppend, weil keine gesetzliche Zwangsregelung existiert, eine Professionalisierung zugunsten der Doppik in den Kommunen mehrheitlich fehlt (normativer Druck), die Akteure aufgrund der Eigenheiten des Diffusionsobjektes (Verwaltungsreform) kaum individuelle Interessen verfolgen und Kommunalverwaltungen – trotz weitgehender Abhängigkeiten von anderen Organisationen im Feld – statt Reformentscheidungen zu imitieren im Hinblick auf die Gestaltung des HRWs selbstbestimmt handeln (Organisationskultur der Kommunen). Das bedeutet für die neoinstitutionalistische Organisationsforschung, dass insbesondere die Mechanismen Zwang und normativer Druck organisationalen Wandel beeinflussen und Angleichungsprozesse erklären können. Jedoch sind spezifische Merkmale der Organisationen, deren Umfeld und der Innovationen selbst Faktoren, welche den Prozess der Angleichung beeinflussen, hier verlängern, und über mehrere Jahre zunächst zu Heterogenität. Diese liegt solange vor bis eine Innovation institutionalisiert ist und dann flächendeckend angewendet wird (Strukturähnlichkeit).

Abschließend gibt ein kurzer Forschungsausblick Anregungen, welche Forschungsfragen künftige Untersuchungen der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung stellen und analysieren könnten. Im Hinblick auf den untersuchten Gegenstand (Diffusion von Verwaltungsreformen im kommunalen Bereich) wäre die Beantwortung folgender Forschungsfragen von Interesse: Welche Interessen und Strategien verbinden kommunale Akteure mit Verwaltungsreformen (detaillierte Ausarbeitung im Rahmen einer qualitativen Analyse) und wie unterscheiden sich diese in Abhängigkeit vom Reformgegenstand? Wie hat sich die kommunale Organisationskultur entwickelt und durch welche Merkmale zeichnet sie sich im Detail aus (können diese z.B. durch eine Analyse des historischen Kontextes herausgearbeitet werden)? Wie kann man die Organisationskultur der Kommunen empirisch zugänglich machen und welche Unter-

schiede bestehen zwischen ihr und der Kultur anderer Organisationen? Wie verlaufen Diffusionsprozesse von Verwaltungsreformen auf den anderen staatlichen Ebenen oder in kommunalen Feldern anderer Staaten; sind sie auf die gleichen Mechanismen zurückzuführen oder gibt es Abweichungen?

Für die Weiterentwicklung des theoretischen, neoinstitutionalistischen Rahmens wären die folgenden Fragen in künftigen Forschungsarbeiten von Bedeutung: Besonders hinsichtlich der Untersuchung der Bedeutung von Unsicherheit für Diffusionsprozesse besteht Forschungsbedarf. In welchen Organisationen besteht im Hinblick auf die Verbreitung einer Innovation/ Institution empirisch nachweislich Unsicherheit? Führt diese, wenn vorhanden, tatsächlich zur Imitation anderer Organisationen? Daran schließt sich die Frage an, inwieweit sich diese Innovationen/ Institutionen und auch die Organisationen selbst von dem hier untersuchten Beispiel unterscheiden? Zudem ist ungeklärt, wie sich die Diskrepanz zwischen normativem Druck aus der Umwelt und fehlendem entsprechendem Handeln in den Organisationen erklären lässt. Unter welchen Bedingung können sich Organisationen dem normativen Druck der Umwelt entziehen und von den institutionalisierten Erwartungen abweichende Handlungsentscheidungen treffen und warum tun sie dies?





## 7. Schluss

Während Reichard postuliert, dass es „[v]orwiegend in Bayern und in gewissem Umfang auch in Thüringen [...] einige – vor allem kleinere – Gemeinden [gibt], die sich für den Verbleib bei der Kameralistik entschieden haben“, kehren die Implementationszahlen in diesen beiden Bundesländern diese Aussage ins Gegenteil: Lediglich wenige Kommunen (rund 5 Prozent in Bayern und 7 Prozent in Thüringen) haben sich in diesen beiden Ländern bisher ‚freiwillig‘ für die Umstellung auf Doppik entschieden. Die Mehrheit der Kommunen in Bayern und Thüringen verbleibt bei der Kameralistik. Die Doppik tritt damit ihren ‚Siegeszug‘ in der kommunalen Ebene Deutschlands nur in denjenigen Ländern an, die per Gesetz die Umstellung auf Doppik vorschreiben (vollständige Umstellung der Kommunen in 5 Jahren). Bayern und Thüringen sind hingegen Beispiele dafür, dass sich bei der Abwesenheit von einem gesetzlichen Zwang zur Reform eine freiwillige Adoption einer Innovation langsam (5 bis 7 Prozent in 9 bzw. 7 Jahren) vollzieht.

Ziel der Arbeit war es, die Diffusion von Verwaltungsreformen in Organisationen unter Berücksichtigung des organisationalen Feldes und der involvierten Akteure – untersucht an der Reform des HRWs in den deutschen Kommunalverwaltungen – besser zu verstehen und erklären zu können. Zusammenfassend lassen sich die entsprechenden Forschungsfragen nun wie folgt beantworten: Auf die Frage, ob sich die Diffusion der Doppik mit den drei Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck erklären lässt und wenn ja mit welchem, lautet die Antwort, dass sich die Diffusion mit den Mechanismen Zwang und normativer Druck erklären lässt. Der Einfluss des Mechanismus ‘Unsicherheit’ kann nicht zweifelsfrei geklärt werden, da die hier untersuchten Organisationen mehrheitlich nicht unsicher sind. Wenn Organisationen unsicher sind, ist eher davon auszugehen, dass der Diffusionsprozess von Verwaltungsreformen stagniert.

Zur Bedeutung des organisationalen Feldes ist festzuhalten, dass die Kommunen in einem tief strukturierten Feld agieren, indem viele Interaktionen ablaufen und indem eine Reihe verschiedener Abhängigkeiten institutionalisiert sind. Dennoch imitieren Kommunalverwaltungen weitaus weniger andere Organisationen im Feld als angenommen und handeln trotz normativen Drucks aus der Umwelt abweichend oder verweilen beim Status quo (und warten ab). Die Interessen der organisationsinternen Akteure treten bei Verwaltungsreformen nicht deutlich hervor, strategisches Handeln kann mehrheitlich nicht festgestellt werden. Diese fehlende Verknüpfung von Verwaltungsreformen mit individuellen Interessen und die kommunale Organisationskultur sind Indizien zur Erklärung des langsamen Diffusionsprozesses in Bayern und Thüringen.

Im Hinblick auf die Frage nach den innovationsfördernden und -hemmenden Faktoren ist festzuhalten, dass die Wahrscheinlichkeit der Adoption der Innovation Doppik – unter der Bedingung, dass kein gesetzlicher Zwang zur Reform besteht – in den Kommunen sowohl mit der Größe der Kommune, mit der Häufigkeit der Kontaktierung durch die Beratungsunternehmen, der Höhe des (universitären) Bildungsabschlusses des Bürgermeisters als auch mit bereits vorhandenen Doppikkenntnissen bei den Verwaltungsmitarbeitern (einschließlich des Kämmerers) steigt. Wenn die Bürger und der Gemeinderat das Reformprojekt unterstützen, wirkt sich das ebenfalls positiv auf die Adoptionswahrscheinlichkeit aus. Darüber hinaus wird der Diffusionsprozess gefördert, wenn die Innovation eine positive Wertschätzung von der Organisationsführung erfährt und wenn man davon überzeugt ist, dass der Nutzen der Reform die Implementationskosten aufwiegen wird. Dennoch sollte eher unklar sein, wie hoch die Transformationskosten tatsächlich ausfallen, da die Höhe dieser abschreckend wirkt. Von Vorteil für den Diffusionsprozess wäre es zudem, wenn auch die Landesebene reformiert, dann würde den Kommunen eine Legitimationsquelle für das Auslassen der Reform entfallen. Neben der Umkehr dieser Eigenschaften wirken sich zusätzlich die Merkmale der Doppik als Verwaltungsreform und die Organisationskultur der Kommunen hemmend auf den Diffusionsprozess aus und verringern damit die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme der Innovation.

Der Mehrwert der Untersuchung liegt zum einen darin, dass erstmals eine systematische Operationalisierung in Verbindung mit einem empirischen Test der Mechanismen für die zunehmende Angleichung von Organisationen in einem Feld nach dem Ansatz von DiMaggio und Powell 1983 erfolgte. Zum anderen schließt die Anwendung eines dem soziologischen Neoinstitutionalismus zugeordneten Ansatzes auf die Kommunalebene in Europa, insbesondere in Deutschland, eine Forschungslücke. Drittens, wurden in diesem Zusammenhang die spezifischen Merkmale des kommunalen Feldes berücksichtigt, um einen Diffusionsprozess zu erklären. Im Ergebnis zeigt sich, dass gängige Annahmen – wie die Angleichung von Organisationen aufgrund von Abhängigkeiten von übergeordneten Instanzen oder aufgrund von normativem Druck aus der Umwelt – in bestimmten Feldern (Kommunalebene), in Abhängigkeit vom Diffusionssubjekt (Kommunalverwaltung) und Diffusionsobjekt (Doppik) nur eingeschränkt zutreffen und zu relativieren sind. Zum vierten wurde der soziologische Neoinstitutionalismus (durch das Forschungsinteresse an der Bedeutung der Akteure im Diffusionsprozess) mit einem eher dem Rational-Choice-Institutionalismus nahestehenden Akteurskonzept verbunden, um die individuellen und strategischen Interessen der Akteure zu berücksichtigen. Dieser Theorienpluralismus bereichert die Analyse des Diffusionsprozesses, indem ein entscheidender Einflussfaktor auf die Verbreitung einer Reform – die Akteure –

umfassend und nicht lediglich einseitig (institutionalisiert durch die Umwelt) betrachtet wird. Letztlich ist auch neu in dieser Arbeit, dass Verwaltungsreformen als Innovationen betrachtet wurden. Damit erfolgt eine Verknüpfung der klassischen Diffusions- und Innovationsforschung mit der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung. Im Ergebnis zeigt sich dadurch, dass die breite Diffusionsforschung (mit ihrer Vielzahl an Disziplinen), welche sich für die Verbreitung von Innovationen interessiert, anschlussfähig ist an den Neoinstitutionalismus.

Abschließend bleibt noch die Frage zu beantworten, welche Schlussfolgerungen sich aus dem Verlauf dieses Diffusionsprozesses für die künftige Gestaltung von Verwaltungsreformprozessen ziehen lassen. Nicht jede Reformmode, sei sie noch so gut von kommunalen Spitzenverbänden, der KGSt oder Beratungsunternehmen beworben, stößt in den Kommunen auf Begeisterung. Kommunen mögen zwar nach Lösungen für örtliche Probleme suchen, trotzdem begegnen sie Innovationen, deren Implementation mit hohen Kosten verbunden sind und deren Nutzen schwer abzuschätzen ist, kritisch. Zudem zeigt die Analyse, dass der Diffusionsprozess ohne eine gesetzliche Verpflichtung zur Reform schleppend verläuft und das Nebeneinander verschiedener Organisationsmodelle zu neuen Problemen und Herausforderungen führt. Dennoch ist dies keine Aufforderung zu intensiverer Werbung für Innovationen und zu gesetzlichem Zwang. Kommunen oder Organisationen allgemein per se zu Reformen zu zwingen, v.a. wenn Kosten- Nutzen- Analysen fehlen oder negativ ausfallen, führt zu frustriertem Personal, zu sinkender Attraktivität öffentlicher Organisationen als Arbeitgeber und zusätzlich zu sinkendem Anreiz, sich politisch zu engagieren und für die Mandate in den Vertretungsorganen zu kandidieren. Die Kommunen klagen jetzt bereits über das Problem, qualifiziertes Personal zu gewinnen und junge Leute für die Gemeinde- und Stadträte zu begeistern.

Stattdessen sollten die übergeordneten Ebenen (z.B. das Land) ‚mit gutem Beispiel vorangehen‘ und Innovationen selbst übernehmen, wenn diese positiv evaluiert wurden und der Wunsch nach einer schnellen Verbreitung besteht. Denkbar ist auch in die gesetzlichen Regelungen eine zeitliche Befristung der Freiwilligkeit einzubauen. Grundsätzlich sollte jedoch mehr Zeit in die Begleitung und Evaluation von Pilotprojekten investiert werden. Unabhängige Evaluationen in Organisationen, die eine Innovation übernehmen und testen, sollten neben dem Implementationsprozess eine aussagekräftige Anwendungsphase umfassen. Fällt die Bilanz negativ aus, sollten Innovationen aufgeben werden, bevor man hohe finanzielle Mittel für unsichere Vorhaben aufwendet und sie dann doch über Zwangsregelungen oder neue Werbung versucht zu verbreiten. Gerade im Hinblick auf die Kommunalverwaltung, deren Maßnahmen und Programme unmittelbare Auswirkungen auf die ortsansässige Bevölkerung und Wirtschaft

sowie auf andere lokale Institutionen und Organisationen entfalten (vgl. Spiegel 2007: 31–32), ist ein kritischerer Umgang mit Reformmoden wünschenswert. Hinzu kommt, dass Merkmale des organisationalen Feldes berücksichtigt werden müssen. Beispielsweise sollten Bundesländer mit mehrheitlich eher kleinen und ländlichen Gemeinden die Implementation größenabhängiger Innovationen (wie die Doppik) aktiv unterstützen – wenn man die Innovation überhaupt verbreiten möchte – indem vom Land finanzierte Berater den aufwändigen Umstellungsprozess in den Kommunen begleiten. Zudem ist den Diffusionssubjekten zu raten, dass sie die Prüfung der Übernahme einer Innovation an die Abteilungen delegieren, in der sie später angewendet und von der sie federführend zu implementieren sind (z.B. im Fall der Doppik an die Kämmererei). Eine frühe Einbindung der Mitarbeiter ist einer hierarchischen Anordnung von Verwaltungsreformen durch den Behördenleiter (Bürgermeister) oder durch das Legislativorgan (Gemeinderat) vorzuziehen. Für die Berücksichtigung der Eigenheiten öffentlicher Organisationen (z.B. wie im Fall der Kommunen als politische Gemeinwesen) wäre es von Vorteil, wenn die externen Berater, die für die Unterstützung des Verwaltungsreformprozesses einbezogen werden, neben den üblichen betriebswirtschaftlichen auch politikwissenschaftliche und organisationssoziologische Kenntnisse mitbringen würden. Auch für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Kooperation zwischen der Wissenschaft und der Verwaltungspraxis wäre die Verknüpfung dieser wissenschaftlichen Disziplinen wünschenswert.

# Anhang

## Inhaltsverzeichnis Anhang

Inhaltsverzeichnis Anhang.....	245
Tabellenverzeichnis Anhang.....	246
<b>I. Operationalisierung.....</b>	<b>251</b>
i. Formulierung der einzelnen Items und der dazugehörigen Antwortmöglichkeiten im Fragebogen .....	251
ii. Codebuch: Übersicht zu den in der empirischen Analyse verwendeten Variablen inklusive deren Codierung im Datensatz .....	258
<b>II. Tabellen zur bivariaten Datenanalyse .....</b>	<b>265</b>
i. Auswertung der abhängigen Variable.....	265
ii. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus Zwang .....	267
iii. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus Unsicherheit.....	270
iv. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus normativer Druck .....	273
v. Tabellen zur bivariaten Analyse der Variablen zur Bedeutung der Akteure .....	278
vi. Tabellen zur bivariaten Analyse der Kontrollvariablen.....	281
<b>III. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse .....</b>	<b>285</b>
i. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus Zwang.....	285
ii. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus Unsicherheit.....	288
iii. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus normativer Druck .....	289
iv. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse der Bedeutung der Akteure .....	293

## Tabellenverzeichnis Anhang

Tabelle I: Häufigkeitsverteilung der abhängigen Variable ,Umstellung auf Doppik‘ .....	265
Tabelle II: Häufigkeitsverteilung der abhängigen Variable ,Organisationswandel‘ .....	265
Tabelle III: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Terminplanung‘ .....	265
Tabelle IV: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen K‘ .....	266
Tabelle V: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen D‘ .....	266
Tabelle VI: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Entscheidungsfreiheit‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	267
Tabelle VII: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Zwang per Gesetz‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	267
Tabelle VIII: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Zwang Doppik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	268
Tabelle IX: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Zwang Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	268
Tabelle X: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	269
Tabelle XI: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	269
Tabelle XII: Häufigkeitsverteilungen der einzelnen Ziele (1-9), welche die Kommunen mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen (Z01a_kat bis Z01i_kat).....	270
Tabelle XIII: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Implementationskosten in €‘ .....	271
Tabelle XIV: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Imitation Landkreis‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente).....	271
Tabelle XV: Zusammenhang der Variable ,Organisationswandel‘ und der Variable ,Imitation Nachbarkommunen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente) .....	272

Tabelle XVI: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Grund für Reform: Modellkommune‘ .....	272
Tabelle XVII: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Ausbildungsprofil BM, codiert‘ .....	273
Tabelle XVIII: Häufigkeitsverteilung der Variable ,Studienrichtung BM, codiert‘ .....	273
Tabelle XIX: Kein Zusammenhang zwischen der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Doppiknahes Bildungs- profil BM“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	274
Tabelle XX: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Doppikkenntnisse BM“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent).....	274
Tabelle XXI: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Weiterbildung MA“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	274
Tabelle XXII: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „kein Doppikverständnis MA“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	275
Tabelle XXIII: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „kein Doppikverständnis Rat“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	275
Tabelle XXIV: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Klage Rat über Zeitaufwand“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	276
Tabelle XXV: Häufigkeitsverteilung der Variable „sinkende Unterstützung Rat“ .....	276
Tabelle XXVI: Kein Zusammenhang der Variable „Doppikkenntnisse KM“ und der Variable „Doppik besser als Kameralistik“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	277
Tabelle XXVII: Zusammenhang der Variable „Doppikkenntnisse BM“ und der Variable „Doppik besser als Kameralistik“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	277
Tabelle XXVIII: Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Doppik kein Thema für Bürger“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	278
Tabelle XXIX: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	278
Tabelle XXX: Kein Zusammenhang der Variable „Organisationswandel“ und der Variable „Kontaktierung“ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent) .....	279



Tabelle XXXI: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Drängen auf Umstellung‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	279
Tabelle XXXII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Zusammenarbeit BU‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	279
Tabelle XXXIII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und der Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	280
Tabelle XXXIV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	281
Tabelle XXXV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Haushaltsvolumen in € (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	281
Tabelle XXXVI: Zusammenhang der Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	282
Tabelle XXXVII: Zusammenhang der Variable ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	282
Tabelle XXXVIII: Gemeinden der Bundesländer Bayern, NRW und Thüringen nach Einwohnergrößenklassen (Stand vom 31.12.2014)	283
Tabelle XXXIX: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Verschuldung pK (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	284
Tabelle XL: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Verschuldung in % (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)	284
Tabelle XLI: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Zwang auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ mit dem Merkmal ‚Zwang per Gesetz‘ und ohne das Merkmal ‚Entscheidungsfreiheit‘	285
Tabelle XLII: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 1 und 2 im Kapitel 5	285
Tabelle XLIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Entscheidungsfreiheit‘ (Wa) mit Präferenz für Kameralistik oder mit Präferenz für Doppik	286

Tabelle XLIV: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Zwang per Gesetz‘ (Wb) mit Präferenz für Kameralistik oder mit Präferenz für Doppik .....	286
Tabelle XLV: Ausprägungen der ins Modell 2 zum Mechanismus Zwang aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘ .....	287
Tabelle XLVI: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 3 und 4 in Kapitel 5 .....	288
Tabelle XLVII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ und ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ .....	288
Tabelle XLVIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Imitation Landkreis‘ und ‚Imitation Nachbarkommunen‘ .....	288
Tabelle XLIX: Ausprägungen der ins Modell 2 zum Mechanismus Unsicherheit aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘, ‚Reformer‘ und ‚Unsicheren‘ .....	289
Tabelle L: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus normativer Druck auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ ohne das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘ .....	289
Tabelle LI: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 5 und 6 in Kapitel 5 .....	290
Tabelle LII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Doppikkenntnisse MA‘ und ‚Doppikverständnis Rat‘ .....	290
Tabelle LIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und unter der Annahme fehlender, teilweiser oder vorhandener Professionalisierung in der kommunalen Organisation.....	291

Tabelle LIV: Ausprägungen der ins Gesamtmodell zum Mechanismus normativer Druck aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘ .....	292
Tabelle LV: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 7 und 8 in Kapitel 5.....	293
Tabelle LVI: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘, ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ und ‚Reformerwartung Bürger‘ .....	294
Tabelle LVII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ und unter der Annahme vorhandener oder fehlender Doppikkenntnisse beim Bürgermeister .....	295
Tabelle LVIII: Ausprägungen der ins Gesamtmodell zu den Akteuren aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten $Pr(OW)$ inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘ .....	295

## I. Operationalisierung

### i. Formulierung der einzelnen Items und der dazugehörigen Antwortmöglichkeiten im Fragebogen

Variablenname	Item und dazugehöriger Fragetext mit Antwortmöglichkeiten
A01	Item: Bundesland
	In welchem Bundesland befindet sich Ihre Kommune? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bayern</li> <li>- Thüringen</li> </ul>
A02	Item: Zugehörigkeit Kommune zum Kreis
	Handelt es sich bei Ihrer Kommune um eine kreisangehörige Kommune oder um eine kreisfreie Stadt? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreisangehörige Kommune</li> <li>- Kreisfreie Stadt</li> </ul>
A03	Item: Kommune Mitglied VG
Filter: Wenn A02 = Kreisangehörig	Ist Ihre Kommune Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> </ul>
A04	Item: Einwohnerzahl Kommune
	Wie viele Einwohner zählt Ihre Kommune ungefähr? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahl</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>
A05a, A05b, A05c	Item: Haushaltslage der Kommune
	Bitte schätzen Sie die folgenden Haushaltsmerkmale Ihrer Kommune ein: a) Haushaltsvolumen (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) im letzten Haushaltsjahr (2011): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahl in Euro</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul> b) Pro-Kopf-Verschuldung der Kommune im letzten Haushaltsjahr (2011): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahl in Euro</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul> c) Anteil der Zins- und Tilgungsausgaben gemessen am Gesamtausgabenvolumen der Kommune im letzten Haushaltsjahr (2011): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahl in Prozent</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>
A06	Item: Kommune Mitglied der KGSt
	Ist Ihre Kommune Mitglied der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>

B03	Item: Hochschulabschluss BM
	Haben Sie einen Hochschulabschluss? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> </ul>
B03b	Item: Art Hochschulabschluss BM
Filter: Wenn B03 = Ja	Welchen Hochschulabschluss haben Sie erworben? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bachelor (Fachhochschule)</li> <li>- Master (Fachhochschule)</li> <li>- Diplom (Fachhochschule)</li> <li>- Bachelor (Universität)</li> <li>- Master (Universität)</li> <li>- Magister (Universität)</li> <li>- Diplom (Universität)</li> <li>- Promotion</li> <li>- Habilitation</li> </ul>
B04	Item: Ausbildungsprofil BM
Filter: Wenn B03 = Nein	Welchem dieser fachlichen Hintergründe würden Sie sich am ehesten zuordnen? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Feuerwehr, Polizei, Militär</li> <li>- Gesundheit und Soziales</li> <li>- Handwerk</li> <li>- Kultur und Medien</li> <li>- Technik, Informatik (IT)</li> <li>- Wirtschaft (Kaufmännisches)</li> <li>- Allgemeine innere Verwaltung</li> <li>- Sonstiges: freies Textfeld</li> </ul>
B04b	Item: Studienrichtung BM
Filter: Wenn B03 = Ja	Welcher dieser Studienrichtungen würden Sie sich am ehesten zuordnen? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kultur und Medien</li> <li>- Pädagogik (inkl. Lehramt und Soziale Arbeit)</li> <li>- Rechtswissenschaften</li> <li>- Sozialwissenschaften</li> <li>- Technik, Informatik, Naturwissenschaften, Medizin</li> <li>- Verwaltungswissenschaften</li> <li>- Wirtschaftswissenschaften</li> <li>- Sonstiges: freies Textfeld</li> </ul>
B05a	Item: Doppik Teil Ausbildung Kämmerin/Kämmerer
	War die Doppik Teil der Ausbildung/ des Studiums Ihrer/Ihres Kämmerin/Kämmerers? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>
B05b	Item: Doppik Teil Ausbildung Bürgermeister
	War die Doppik Teil Ihrer Ausbildung/ Studium? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>

U01	Item: Umstellung in Planung
	<p>Plant Ihre Kommune eine freiwillige Umstellung auf die kommunale Doppik?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja, wir planen eine freiwillige Umstellung.</li> <li>- Wir planen keine freiwillige Umstellung.</li> <li>- Wir befinden uns im Umstellungsprozess.</li> <li>- Wir haben bereits von Kameralistik auf Doppik umgestellt.</li> <li>- Wir haben noch keine Entscheidung diesbezüglich getroffen.</li> </ul>
U02	Item: Terminplanung
Filter: Wenn U01 = Ja	<p>Gibt es bereits eine Terminplanung für die Umstellung?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> </ul>
U03	Item: Erstes doppelisches Haushaltsjahr Kommunen K
Filter: Wenn U01 = Ja U02 = Ja U02 = dabei	<p>Für welches Haushaltsjahr planen Sie den ersten doppelischen Haushalt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013</li> <li>- 2014</li> <li>- 2015</li> <li>- 2016</li> <li>- 2017</li> <li>- 2018</li> <li>- Später</li> </ul>
U03b	Item: Erstes doppelisches Haushaltsjahr Kommunen D
Filter: Wenn U01 = abge- schlossen	<p>In welchem Jahr buchte Ihre Kommune zum ersten Mal doppelisch?</p> <p>Erstes doppelisches Haushaltsjahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2007</li> <li>- 2008</li> <li>- 2009</li> <li>- 2010</li> <li>- 2011</li> <li>- 2012</li> </ul>
U04a	Item: Vorbereitung auf Umstellungspflicht
Filter: Wenn U01 = Nein U01 = noch kei- ne Entscheidung U02 = Nein	<p>Bereitet sich Ihre Kommune auf eine Umstellung auf die kommunale Doppik vor, da diese in den nächsten Jahren möglicherweise verpflichtend für alle Kommunen in Thüringen eingeführt wird?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> </ul>
G1a-i	Item: Gründe für Umstellung
Filter: Wenn U01 = dabei U01 = abge- schlossen	<p>Ihre Kommune befindet sich derzeit im Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik oder bucht bereits doppelisch. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Umstellungsgründen zu? Die Kommune stellt um/ hat umgestellt, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) weil die Doppik das bessere Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunalverwaltung ist.</li> <li>b) weil der Landkreis umstellt oder umgestellt hat.</li> <li>c) weil die Umstellung Teil unseres Wahlprogrammes ist.</li> <li>d) weil der Gemeinde-/Stadtrat es so will.</li> <li>e) weil wir davon ausgehen, dass in Zukunft die Pflicht zur Umstellung auf Doppik kommt.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>f) weil wir mit der Zeit gehen wollen.</li> <li>g) weil wir Modellkommune sind.</li> <li>h) weil auch andere Kommunen unserer Region umstellen/umgestellt haben.</li> <li>i) weil unser/e Kämmerer/ Kämmerin von der Doppik überzeugt ist.</li> </ul>
G2a-i	Item: Gründe für Planung Umstellung
Filter: Wenn U01 = Ja	<p>Ihre Kommune plant die Umstellung von Kameralistik auf Doppik. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Umstellungsgründen zu? Die Kommune plant die Umstellung, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) weil die Doppik das bessere Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunalverwaltung ist.</li> <li>b) weil der Landkreis umstellt oder umgestellt hat.</li> <li>c) weil die Umstellung Teil unseres Wahlprogramms ist.</li> <li>d) weil der Gemeinde-/Stadtrat es so will.</li> <li>e) weil wir davon ausgehen, dass in Zukunft die Doppik per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben wird.</li> <li>f) weil wir mit der Zeit gehen wollen.</li> <li>g) weil wir Modellkommune sind.</li> <li>h) weil auch andere Kommunen unserer Region umstellen/ umgestellt haben.</li> <li>i) weil unser/e Kämmerer/ Kämmerin von der Doppik überzeugt ist.</li> </ul>
G03	Item: Andere Gründe dafür
Filter: Wenn U01 = Ja U01 = dabei U01 = abgeschlossen	<p>Welche anderen Gründe haben in Ihrer Kommune zur Entscheidung, auf die Doppik umzustellen, geführt?</p> <p>Freies Textfeld</p>
G4a-i	Item: Gründe für Nicht-Umstellung
Filter: Wenn U01 = Nein U01 = noch keine Entscheidung	<p>Ihre Kommune plant nicht von Kameralistik auf Doppik umzustellen. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? Die Kommune plant keine Umstellung oder hat sich bisher nicht entschieden, ...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) weil die Kameralistik das bessere Haushalts- und Rechnungssystem für die Kommunalverwaltung ist.</li> <li>b) weil der Landkreis nicht umstellt oder nicht plant umzustellen.</li> <li>c) weil die Umstellung nicht Teil unseres Wahlprogrammes ist.</li> <li>d) weil der Gemeinde-/Stadtrat die Umstellung nicht unterstützt.</li> <li>e) weil wir nicht davon ausgehen, dass in Zukunft die Doppik per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben wird.</li> <li>f) weil sich die Kommune die Umstellung nicht leisten kann.</li> <li>g) weil die Doppik keinen Mehrwert zur Kameralistik bietet.</li> <li>h) weil auch andere Kommunen unserer Region nicht umstellen.</li> <li>i) Weil das Land nicht auf Doppik umstellt.</li> </ul>
Variable: G05	Item: Andere Gründe dagegen
Filter: Wenn U01 = Nein U01 = noch keine Entscheidung	<p>Welche anderen Gründe haben in Ihrer Kommune dazu geführt, sich (bisher) nicht für die Umstellung auf Doppik zu entscheiden?</p> <p>Freies Textfeld</p>

Z01a-i	Item: Ziele Doppik
Filter: Wenn U01 = Ja U01 = dabei U01 = abgeschlossen	Inwieweit stimmen Sie den folgenden Zielen im Hinblick auf Ihre Kommune bei der Umstellung auf Doppik zu? Mit der Umstellung auf Doppik verfolgt die Kommune folgende Ziele: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Haushaltskonsolidierung erreichen.</li> <li>b) Pro-Kopf-Verschuldung senken.</li> <li>c) Neue finanzielle Spielräume erschließen.</li> <li>d) Mehr Transparenz für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter herstellen.</li> <li>e) Mehr Transparenz für Gemeinde-/Stadträte herstellen.</li> <li>f) Mehr Transparenz für Bürger herstellen.</li> <li>g) Neues betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung initiieren.</li> <li>h) Neue Möglichkeiten für die Steuerung der Aufgabenerfüllung eröffnen,</li> <li>i) Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander erhöhen.</li> </ul>
Z02	Item: Andere Ziele
Filter: Wenn U01 = Ja U01 = dabei U01 = abgeschlossen	Welche anderen Ziele verbinden Sie mit der Umstellung auf Doppik? Freies Textfeld
P01a-i	Item: Implementationsprobleme
Filter: Wenn U01 = dabei U01 = abgeschlossen	Welche der folgenden Probleme treten in Ihrer Kommune im Zuge der Umstellung von Kameralistik auf Doppik auf? Bitte bewerten Sie diese. <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Unterschätzung des personellen Aufwands.</li> <li>b) Unterschätzung der finanziellen Kosten.</li> <li>c) Unterschätzung des zeitlichen Aufwands.</li> <li>d) Rückbau freiwilliger Aufgaben aufgrund, durch die Umstellung auf Doppik gebundener, fehlender finanzieller, personeller oder zeitlicher Kapazitäten.</li> <li>e) Notwendiges Fachwissen in der Kommunalverwaltung für diesen Prozess fehlt.</li> <li>f) Unterstützung im Gemeinde-/Stadtrat nimmt ab.</li> <li>g) Bürger kritisieren die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.</li> <li>h) Unterstützung von Seiten der Landesebene fehlt.</li> <li>i) keine Probleme.</li> </ul>
P02	Item: Kosten für Implementation
Filter: Wenn U01 = dabei U01 = abgeschlossen	Wie hoch schätzen Sie den finanziellen Aufwand für die Einführung der Doppik in Ihrer Kommune? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kosten für Implementation: Zahl in €</li> </ul>
P03a-h	Item: Bewertung Doppik und Verhältnis der Organisationen im Feld
	Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Die Kosten für die Einführung der Doppik übersteigen deren Nutzen.</li> <li>b) Die Vergleichbarkeit statistischer Daten nimmt durch unterschiedliche Haushalts- und Rechnungssysteme auf den drei staatlichen Ebenen Bund, Land und Kommunen ab.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Da das Land selbst weiter kameral wirtschaftet, wird die Kommunikation zwischen Land und Kommunen erschwert.</li> <li>d) Auf Landesebene finden die Kommunen kompetente Ansprechpartner, um sich Hilfe im Umgang mit Doppik zu suchen.</li> <li>e) Da doppisch buchende Kommunen nebenbei weiter auch kamereale Zahlen produzieren müssen (für die Landesebene) sind sie hinsichtlich des Arbeitsaufwands benachteiligt.</li> <li>f) Die doppischen Zahlen der Kommunen haben negative Auswirkung auf die Berechnung der Zuweisungen nach dem Finanzausgleich.</li> <li>g) Die Zuteilung von Fördergeldern gestaltet sich schwieriger, da die Länder ihre Mittel kameral veranschlagen, die Kommunen jedoch doppische Zahlen produzieren und auf deren Basis ihre Anträge stellen.</li> <li>h) Die Doppik wird in jeder Kommune während der Umstellung ein bisschen angepasst, selbst doppisch buchende Kommunen sind untereinander nicht vergleichbar.</li> </ul>
P04a-g	Item: Doppik – Kompetenz
	<p>Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Die Mitarbeiter unserer Kommunalverwaltung müssen Weiterbildungen besuchen, um die doppische Buchführung zu erlernen und damit arbeiten zu können.</li> <li>b) Viele Mitarbeiter haben keinerlei betriebswirtschaftliche Inhalte in ihrer Ausbildung und Berufspraxis erfahren und können mit Doppik daher nichts anfangen.</li> <li>c) Die Mitarbeiter in unserer Kommune sind sehr gut vorbereitet für die Arbeit mit der Doppik.</li> <li>d) Die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrates ist nicht mit der doppelten Buchführung vertraut und kann die Bilanzen daher nicht lesen und nicht verstehen.</li> <li>e) Die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrates beklagt den höheren Zeitaufwand für das Lesen des doppischen Haushaltes (im Vergleich zum kameralen Haushalt).</li> <li>f) Die Bürger erwarten, dass wir auf Doppik umstellen.</li> <li>g) Die Bürger können mit dem Thema „Doppik“ nichts anfangen.</li> </ul>
P05	Andere Probleme
Filter: Wenn U01 = ja U01 = dabei U01 = abgeschlossen	<p>Welche anderen Probleme ergeben sich bei Ihnen durch die Umstellung auf Doppik?</p> <p>Freies Textfeld</p>
R01	Item: Kontaktierung durch Beratungsunternehmen
	<p>Werden/ Wurden Sie von Beratungsunternehmen, zu deren Leistungen die Umstellung auf Doppik gehört, kontaktiert (z.B. per Email, Postwurfsendung oder Telefon)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>
R02	Item: Häufigkeit Kontaktierung
Filter: Wenn R02 = Ja	<p>Wie häufig werden Sie von Beratungsunternehmen kontaktiert?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Häufigkeit der Kontaktierung: ... pro Jahr</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>

R03	Item: Drängen auf Umstellung
Filter: Wenn R02 = Ja	<p>Inwieweit stimmen Sie der folgenden Aussage zu: „Die Beratungsunternehmen drängen die Kommunen zur Umstellung auf die Doppik.“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimme überhaupt nicht zu</li> <li>- Stimme eher nicht zu</li> <li>- Teils teils</li> <li>- Stimme eher zu</li> <li>- Stimme voll zu</li> </ul>
R04	Item: Zusammenarbeit mit Beratungsunternehmen
Filter: Wenn U01 = ja U01 = dabei U01 = abgeschlossen	<p>Fragetext für U01 = Ja: Würden Sie bei der Umstellung von Kameralistik auf Doppik mit einem Beratungsunternehmen zusammenarbeiten?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul> <p>Fragetext für U01 = dabei: Arbeiten Sie im aktuellen Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik mit einem Beratungsunternehmen zusammen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul> <p>Fragetext für U01 = abgeschlossen: Haben Sie im Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik mit einem Beratungsunternehmen zusammengearbeitet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ja</li> <li>- Nein</li> <li>- Weiß nicht</li> </ul>
Variable: Wa-d	Item: Bewertung von gesetzlichem Zwang
	<p>In Thüringen und Bayern können die Kommunen derzeit frei entscheiden, ob sie ihr kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umstellen, während in anderen Bundesländern die Umstellung auf Doppik per Gesetz zwingend vorgeschrieben wird. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Die Kommunen sollen selbst entscheiden können, welches Modell sie verwenden wollen!</li> <li>b) Das Land sollte per Gesetz ein einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben – egal ob Doppik oder Kameralistik.</li> <li>c) Das Land sollte per Gesetz die Doppik als einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben.</li> <li>d) Das Land sollte per Gesetz die Kameralistik als einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen für alle Kommunen vorschreiben und die Option Doppik wieder zurücknehmen.</li> </ol> <p>Antwortmöglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimme überhaupt nicht zu</li> <li>- Stimme eher nicht zu</li> <li>- Teils teils</li> <li>- Stimme eher zu</li> <li>- Stimme voll zu</li> </ul>

ii. Codebuch: Übersicht zu den in der empirischen Analyse verwendeten Variablen inklusive deren Codierung im Datensatz

Variablen-Name	Variablenlabel	Codierung	Ausprägungen
Fehlende Werte		-99 - 98 -100	keine Angabe weiß nicht trifft nicht zu (d.h. war nicht zu beantworten)
Allgemeinde kommunale Merkmale			
A01	Bundesland	0 1	Bayern Thüringen
A02	Zugehörigkeit Kommune zum Kreis	0 1	Kreisfreie Stadt Kreisangehörige Kommune
A04	Einwohnerzahl		Zahl
A04_kat	Einwohnerzahl (kat)	1 2 3 4 5 6 7	bis 2.000 EW 2.000 bis unter 5.000 EW 5.000 bis unter 10.000 EW 10.000 bis unter 20.000 EW 20.000 bis unter 50.000 EW 50.000 bis unter 100.000 EW 100.000 bis unter 500.000 EW
A03	Kommune Mitglied VG	0 1	Nein Ja
A05a	Haushaltsvolumen in €		Zahl
A05a_kat	Haushaltsvolumen in € (kat)	1 2 3 4 5 6 7 8	bis 2,5 Millionen 2,5 bis unter 5,0 Millionen 5,0 bis unter 7,5 Millionen 7,5 bis unter 10,0 Millionen 10,0 bis unter 15,0 Millionen 15,0 bis unter 20,0 Millionen 20,0 bis unter 50,0 Millionen 50,0 Millionen und mehr
A05b	Verschuldung pK		Zahl
A05b_kat	Verschuldung pK (kat)	1 2 3 4 5 6	bis unter 100 Euro 100 bis unter 500 Euro 500 bis unter 1000 Euro 1000 bis unter 1500 Euro 1500 bis unter 2000 Euro 2000 Euro und mehr
A05c	Verschuldung in %		Prozentangabe

A05c_kat	Verschuldung in % (kat)	1	bis unter 1 %
		2	1 bis unter 2,5 %
		3	2,5 bis unter 5 %
		4	5 bis unter 7,5 %
		5	7,5 bis unter 10 %
		6	10 bis unter 15 %
		7	15 % und mehr
A06	KGSt-Mitgliedschaft	0	Nein
		1	Ja
Variablen zur Erfassung des Bildungsprofil des Bürgermeisters			
B03	Hochschulabschluss BM	0	Nein
		1	Ja
B03b	Art Hochschulabschluss BM	1	Bachelor (Fachhochschule)
		2	Master (Fachhochschule)
		3	Diplom (Fachhochschule)
		4	Bachelor (Universität)
		5	Master (Universität)
		6	Magister (Universität)
		7	Diplom (Universität)
		8	Promotion
		9	Habilitation
B05b	Doppikkenntnisse BM	0	Nein
		1	Ja
B04c	Ausbildungsprofil BM, codiert	1	Kultur und Medien
		2	Feuerwehr, Polizei, Militär
		3	Handwerk
		4	Gesundheit und Soziales
		5	Technik, IT
		6	Verwaltung
		7	Wirtschaft (Kaufmännisches)
		8	Sonstiges (ohne Angabe)
B04bc	Studienrichtung BM, codiert	1	Kultur und Medien
		2	Sozialwissenschaften
		3	Rechtswissenschaften
		4	Pädagogik (inkl. Lehramt und Soziale Arbeit)
		5	Technik, IT, Naturwissenschaften, Bau, Medizin
		6	Verwaltungswissenschaften
		7	Wirtschaftswissenschaften

Variablen zur Umstellung von Kameralistik auf Doppik in den Kommunen			
U01	Umstellung in Planung	1 0 2 3 4	Ja Nein Dabei Abgeschlossen Noch keine Entscheidung
U02	Terminplanung	0 1	Nein Ja
U03	Erstes doppisches Haushalts- jahr Kommunen K	1 2 3 4 5 6 7 8	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 Später
U03b	Erstes doppisches Haushalts- jahr Kommunen D	1 2 3 4 5 6	2007 2008 2009 2010 2011 2012
U04a	Vorbereitung auf Umstel- lungspflicht	0 1	Nein Ja
P02	Implementationskosten in €		Zahl
Gründe für die Umstellung von Kameralistik auf Doppik in der Kommune (Zusammenfassung der Variablen G01a-i und G02a-i zu G00a-i)			
G00a	Grund für Reform: Doppik besser Kameralistik	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
G00b	Grund für Reform: Land- kreis		
G00c	Grund für Reform: Wahl- programm		
G00d	Grund für Reform: Rat		
G00e	Grund für Reform: zukünf- tige Pflicht		
G00f	Grund für Reform: Zeitgeist		
G00g	Grund für Reform: Modell- kommune		
G00h	Grund für Reform: Nachbar- kommunen		
G00i	Grund für Reform: KM		
G03	Andere Gründe für Reform		Offene Frage (freies Textfeld)

Gründe für den Verbleib bei der Kameralistik in der Kommune			
G04a	Grund für Nicht-Reform: Kameralistik besser als Doppik	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
G04b	Grund für Nicht-Reform: Landkreis		
G04c	Grund für Nicht-Reform: Wahlprogramm		
G04d	Grund für Nicht-Reform: Rat		
G04e	Grund für Nicht-Reform: keine zukünftige Pflicht		
G04f	Grund für Nicht-Reform: Kosten		
G04g	Grund für Nicht-Reform: fehlender Mehrwert		
G04h	Grund für Nicht-Reform: Nachbarkommunen		
G04i	Grund für Nicht-Reform: Land		
G05	Andere Gründe für Nicht-Reform		Offene Frage (freies Textfeld)
Ziele, die mit Umstellung auf Doppik erreicht werden sollen			
Z01a	Ziel Doppik: Haushaltskonsolidierung erreichen	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
Z01b	Ziel Doppik: Pro-Kopf-Verschuldung senken		
Z01c	Ziel Doppik: Neue finanzielle Spielräume erschließen		
Z01d	Ziel Doppik: Mehr Transparenz für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter herstellen		
Z01e	Ziel Doppik: Mehr Transparenz für Gemeinde-/Stadträte herstellen		
Z01f	Ziel Doppik: Mehr Transparenz für Bürger herstellen		
Z01g	Ziel Doppik: Neues betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung initiieren		
Z01h	Ziel Doppik: Neue Möglichkeiten für die Steuerung der Aufgabenerfüllung eröffnen		
Z01i	Ziel Doppik: Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander erhöhen		

Z01a_kat bis Z01i_kat	Kategorisierung der Ziele Z01a bis Z01i	1 2 3	Trifft zu Teils, teils Trifft nicht zu
Z02	Andere Reformziele		Offene Frage (freies Textfeld)
Implementationsprobleme der reformierenden Kommunen			
P01a	Unterschätzung Personal- aufwand	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
P01b	Unterschätzung monetärer Reformkosten		
P01c	Unterschätzung Zeitauf- wand		
P01d	Rückbau freiwilliger Aufga- ben		
P01e	fehlendes Fachwissen in Kommunalverwaltung		
P01f	sinkende Unterstützung Rat		
P01g	Reformkritik Bürger		
P01h	fehlende Unterstützung Landesebene		
P01i	keine Probleme		
P05	Andere Probleme Reform		Offene Frage (freies Textfeld)
Variablen zur Erfassung der Doppikbewertung und des Verhältnisses der Organisationen im Feld			
P03a	Reformkosten übersteigen Nutzen	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
P03b	abnehmende Vergleichbar- keit statistischer Daten		
P03c	erschwerte Kommunikation zwischen Land und Kom- munen		
P03d	Kompetente Ansprechpart- ner auf Landesebene		
P03e	Benachteiligung doppisch buchender Kommunen durch Doppelbelastung		
P03f	finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen		
P03g	finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder		
P03h	Selbst doppisch buchende Kommunen sind nicht ver- gleichbar		

Variablen zur Erfassung des Doppikverständnisses einzelner Akteure			
P04a	Weiterbildung MA	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
P04b	kein Doppikverständnis MA		
P04c	Doppikkenntnisse MA		
P04d	kein Doppikverständnis Rat		
P04e	Klage Rat über Zeitaufwand		
P04f	Reformerwartung Bürger		
P04g	Doppik kein Thema für Bürger		
P04b_n	Doppikverständnis MA		
P04d_n	Doppikverständnis Rat		
P04g_n	Doppik Thema für Bürger		
B05a	Doppikkenntnisse KM	0 1	Nein Ja
Variablen zur Erfassung der Bedeutung von Beratungsunternehmen			
R01	Kontaktierung	0 1	Nein Ja
R02	Häufigkeit Kontaktaufnahme	Zahl	Anzahl Kontaktaufnahme pro Jahr
R01_02	Häufigkeit Kontaktierung BU	Zahl	Nie bis 365 mal im Jahr
R01_02_kat	Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)	0 1 2 3 4 5	Nie 1-2 mal im Jahr 3-4 mal im Jahr 5-9 mal im Jahr 10-15 mal im Jahr häufiger als 16 mal im Jahr
R03	Drängen auf Umstellung	1 2 3 4 5	Stimme überhaupt nicht zu Stimme eher nicht zu Teils teils Stimme eher zu Stimme voll zu
R04	Zusammenarbeit mit BU	0 1	Nein Ja
Variablen zur Bewertung von gesetzlichem Zwang in den Kommunen			
Wa	Entscheidungsfreiheit	1	Stimme überhaupt nicht zu
Wb	Zwang per Gesetz	2	Stimme eher nicht zu
Wc	Zwang Doppik	3	Teils teils
Wd	Zwang Kameralistik	4	Stimme eher zu
		5	Stimme voll zu



Variablen, die auf Basis erhobenen Daten neu gebildet wurden			
OW	Organisationswandel (OW)	0 1	Nein Ja
B04p	Doppiknahes Bildungsprofil BM	0 1	Nein Ja
B03buni	Institution Hochschulabschluss BM	0 1	FH Uni
B03b_korr	Höhe Hochschulabschluss BM	0 1 2 3 4 5 6 7 8	Kein Hochschulabschluss BA FH BA Uni MA FH Diplom FH Magister Uni MA Uni Diplom Uni Promotion
G004a	Doppik besser als Kameralistik	1 2 3 4 5	Trifft nicht zu Trifft eher nicht zu Teils teils Trifft eher zu Trifft voll zu
G004b	Imitation Landkreis		
G004c	Grund für/gegen Reform: Wahlprogramm		
G004d	Grund für/gegen Reform: Rat		
G004e	Glaube an künftige Doppikpflicht		
G004h	Imitation Nachbarkommunen		

## II. Tabellen zur bivariaten Datenanalyse<sup>207</sup>

### i. Auswertung der abhängigen Variable

Tabelle I: Häufigkeitsverteilung der abhängigen Variable ‚Umstellung auf Doppik‘

Umstellung auf Doppik	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent
Gültig	Nein	561	84,4
	Ja	36	5,4
	Dabei	16	2,4
	Abgeschlossen	52	7,8
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>

Die Variable ‚Umstellung auf Doppik‘ wurde in eine dichotome Variable namens ‚Organisationswandel‘ (OW) mit den Ausprägungen ‚Ja‘ und ‚Nein‘ umgewandelt, um Zusammenhangsmaße zu berechnen. Ihre Verteilung im Datensatz zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle II: Häufigkeitsverteilung der abhängigen Variable ‚Organisationswandel‘

Organisationswandel	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent
Gültig	Nein	561	84,4
	Ja	104	15,6
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>

Tabelle III: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Terminplanung‘

Terminplanung	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	Nein	34	5,1	91,9	91,9
	Ja	3	0,5	8,1	100,0
	Gesamt	37	5,6	100,0	
Fehlend	Trifft nicht zu	627	94,3		
	Weiß nicht	1	0,2		
	Summe	628	94,4		
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>		

<sup>207</sup> Definition des Signifikanz-Niveau für die berechneten Zusammenhangsmaße in den folgenden Tabellen: \*...  $p < 0,05$ , \*\*...  $p < 0,01$ , \*\*\*...  $p < 0,001$ .

Tabelle IV: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen K‘

Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen K	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	2013	1	0,2	6,3	6,3
	2014	3	0,5	18,8	25,0
	2015	4	0,6	25,0	50,0
	2016	5	0,8	31,3	81,3
	2017	1	0,2	6,3	87,5
	Später	2	0,3	12,5	100,0
	Gesamt	16	2,4	100,0	
Fehlend	Trifft nicht zu	646	97,1		
	Keine Angabe	3	0,5		
	Summe	649	97,6		
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>		

Tabelle V: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen D‘

Erstes doppeltes Haushaltsjahr Kommunen D	Ausprägung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente	Kumulierte Prozente
Gültig	2007	7	1,1	14,6	14,6
	2008	12	1,8	25,0	39,6
	2009	13	2,0	27,1	66,7
	2010	8	1,2	16,7	83,3
	2011	6	0,9	12,5	95,8
	2012	2	0,3	4,2	100,0
	Gesamt	48	7,2	100,0	
Fehlend	Trifft nicht zu	613	92,2		
	Keine Angabe	4	0,6		
	Summe	617	92,8		
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>		

ii. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus Zwang

**Tabelle VI: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Entscheidungsfreiheit‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Entscheidungsfreiheit					Ge- samt
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	36	46	31	72	365	550
		% von OW	6,5%	8,4%	5,6%	13,1%	66,4%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	50	21	2	8	20	101
		% von OW	49,5%	20,8%	2,0%	7,9%	19,8%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	86	67	33	80	385	651
		% von OW	13,2%	10,3%	5,1%	12,3%	59,1%	100,0 %

(Cramers-V = 0,507\*\*\*)

**Tabelle VII: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Zwang per Gesetz‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Zwang per Gesetz					Ge- samt
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	238	98	60	54	94	544
		% von OW	43,8%	18,0%	11,0%	9,9%	17,3%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	29	7	5	10	51	102
		% von OW	28,4%	6,9%	4,9%	9,8%	50,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	267	105	65	64	145	646
		% von OW	41,3%	16,3%	10,1%	9,9%	22,4%	100,0%

(Cramers-V = 0,293\*\*\*)

**Tabelle VIII: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Zwang Doppik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Zwang Doppik					Gesamt
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	384	90	25	20	19	538
		% von OW	71,4%	16,7%	4,6%	3,7%	3,5%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	23	8	8	7	55	101
		% von OW	22,8%	7,9%	7,9%	6,9%	54,5%	100,0%
Gesamt		Anzahl	407	98	33	27	74	639
		% von OW	63,7%	15,3%	5,2%	4,2%	11,6%	100,0%

(Cramers-V = 0,600\*\*\*)

**Tabelle IX: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Zwang Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Zwang Kameralistik					Gesamt
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	135	69	71	108	158	541
		% von OW	25,0%	12,8%	13,1%	20,0%	29,2%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	63	11	10	4	12	100
		% von OW	63,0%	11,0%	10,0%	4,0%	12,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	198	80	81	112	170	641
		% von OW	30,9%	12,5%	12,6%	17,5%	26,5%	100,0%

(Cramers-V = 0,311\*\*\*)

**Tabelle X: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	49	127	222	56	21	475
		% von OW	10,3%	26,7%	46,7%	11,8%	4,4%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	23	20	26	16	4	89
		% von OW	25,8%	22,5%	29,2%	18,0%	4,5%	100,0%
Gesamt		Anzahl	72	147	248	72	25	564
		% von OW	12,8%	26,1%	44,0%	12,8%	4,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,198\*\*\*)

**Tabelle XI: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	45	100	172	124	42	483
		% von OW	9,3%	20,7%	35,6%	25,7%	8,7%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	20	20	20	22	7	89
		% von OW	22,5%	22,5%	22,5%	24,7%	7,9%	100,0%
Gesamt		Anzahl	65	120	192	146	49	572
		% von OW	11,4%	21,0%	33,6%	25,5%	8,6%	100,0%

(Cramer-V = 0,165\*\*)

### iii. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus Unsicherheit

**Tabelle XII: Häufigkeitsverteilungen der einzelnen Ziele (1-9), welche die Kommunen mit der Umstellung auf Doppik erreichen wollen (Z01a\_kat bis Z01i\_kat)**

Ziel		Trifft nicht zu	Teils/ teils	Trifft zu	Keine Angaben	Gesamt
1	Haushaltskonsolidierung erreichen	53	25	19	7	104
2	Pro-Kopf-Verschuldung senken	60	26	12	6	104
3	Neue finanzielle Spielräume erschließen	47	20	30	7	104
4	Mehr Transparenz für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter herstellen	9	12	76	7	104
5	Mehr Transparenz für Gemeinde-/Stadträte herstellen	11	13	74	6	104
6	Mehr Transparenz für Bürger herstellen	14	22	62	6	104
7	Neues betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung initiieren	9	6	84	5	104
8	Neue Möglichkeiten für die Steuerung der Aufgabenerfüllung eröffnen	10	11	75	8	104
9	Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander erhöhen	26	27	45	6	104

Tabelle XIII: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Implementationskosten in €‘

Implementationskosten in €	Ausprägungen	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	5000	3	6,5	6,5
	10000	3	6,5	6,5
	20000	3	6,5	6,5
	25000	2	4,3	4,3
	30000	1	2,2	2,2
	40000	1	2,2	2,2
	50000	2	4,3	4,3
	75000	1	2,2	2,2
	80000	2	4,3	4,3
	100000	8	17,4	17,4
	150000	6	13,0	13,0
	200000	1	2,2	2,2
	215000	1	2,2	2,2
	250000	2	4,3	4,3
	256000	1	2,2	2,2
	300000	3	6,5	6,5
	345000	1	2,2	2,2
	346000	1	2,2	2,2
	350000	1	2,2	2,2
	500000	3	6,5	6,5
<b>Gesamt</b>		<b>46</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabelle XIV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Imitation Landkreis‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)

			Imitation Landkreis					Ge- sam
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	256	72	76	59	51	514
		% von OW	49,8%	14,0%	14,8%	11,5%	9,9%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	66	6	8	7	8	95
		% von OW	69,5%	6,3%	8,4%	7,4%	8,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	322	78	84	66	59	609
		% von OW	52,9%	12,8%	13,8%	10,8%	9,7%	100,0%

(Cramer-V = 0,148\*\*)



**Tabelle XV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Imitation Nachbarkommunen‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Imitation Nachbarkommunen					Ge- sam
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	108	83	95	154	85	525
		% von OW	20,6%	15,8%	18,1%	29,3%	16,2%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	49	22	14	10	1	96
		% von OW	51,0%	22,9%	14,6%	10,4%	1,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	157	105	109	164	86	621
		% von OW	25,3%	16,9%	17,6%	26,4%	13,8%	100,0%

(Cramer-V = 0,304\*\*\*)

**Tabelle XVI: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Grund für Reform: Modellkommune‘**

Grund für Reform: Modellkommune	Ausprägungen	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	76	11,4	79,2
	Trifft eher nicht zu	5	,8	5,2
	Teils, teils	8	1,2	8,3
	Trifft eher zu	7	1,1	7,3
	Gesamt	96	14,4	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	561	84,4	
	keine Angabe	8	1,2	
	Summe	569	85,6	
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>	

iv. Tabellen zur bivariaten Analyse des Mechanismus normativer Druck

Tabelle XVII: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Ausbildungsprofil BM, codiert‘

Ausbildungsprofil BM, codiert	Ausprägungen	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Kultur und Medien	4	0,6	1,1
	Feuerwehr, Polizei, Militär	13	2,0	3,5
	Handwerk	55	8,3	14,9
	Gesundheit und Soziales	8	1,2	2,2
	Technik, IT	18	2,7	4,9
	Verwaltung	196	29,5	53,3
	Wirtschaft (Kaufmännisches)	69	10,4	18,8
	Sonstiges (ohne Angabe)	5	0,8	1,4
	Gesamt	368	55,3	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	282	42,4	
	Keine Angabe	15	2,3	
	Gesamt	297	44,7	
Gesamt		665	100,0	

Tabelle XVIII: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚Studienrichtung BM, codiert‘

Studienrichtung BM, codiert	Ausprägungen	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Kultur und Medien	2	0,3	0,7
	Sozialwissenschaften	7	1,1	2,5
	Rechtswissenschaften	25	3,8	9,0
	Pädagogik (inkl. Lehramt und Soziale Arbeit)	29	4,4	10,4
	Technik, IT, Naturwissenschaften, Bau, Medizin	59	8,9	21,1
	Verwaltungswissenschaften	120	18,0	43,0
	Wirtschaftswissenschaften	37	5,6	13,3
	Gesamt	279	42,0	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	383	57,6	
	Keine Angabe	3	0,5	
	Gesamt	386	58,0	
Gesamt		665	100,0	

**Tabelle XIX: Kein Zusammenhang zwischen der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Doppiknahes Bildungsprofil BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Doppiknahes Bildungsprofil BM		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	187	357	544
		% von OW	34,4%	65,6%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	38	65	103
		% von OW	36,9%	63,1%	100,0%
Gesamt		Anzahl	225	422	647
		% von OW	34,8%	65,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,019, Sig. = 0,623)

**Tabelle XX: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Doppikkenntnisse BM‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Doppikkenntnisse BM		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	452	107	559
		% von OW	80,9%	19,1%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	79	25	104
		% von OW	76,0%	24,0%	100,0%
Gesamt		Anzahl	531	132	663
		% von OW	80,1%	19,9%	100,0%

(Cramer-V = 0,045, Sig. = 0,251)

**Tabelle XXI: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Weiterbildung MA‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			Weiterbildung MA					Gesamt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	11	9	38	123	361	542
		% von OW	2,0%	1,7%	7,0%	22,7%	66,6%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	2	2	9	29	54	96
		% von OW	2,1%	2,1%	9,4%	30,2%	56,3%	100,0%
Gesamt		Anzahl	13	11	47	152	415	638
		% von OW	2,0%	1,7%	7,4%	23,8%	65,0%	100,0%

(Cramer-V = 0,079, Sig. = 0,408)

**Tabelle XXII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚kein Doppikverständnis MA‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			kein Doppikverständnis MA					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	12	50	116	164	197	539
		% von OW	2,2%	9,3%	21,5%	30,4%	36,5%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	4	9	22	39	22	96
		% von OW	4,2%	9,4%	22,9%	40,6%	22,9%	100,0%
Gesamt		Anzahl	16	59	138	203	219	635
		% von OW	2,5%	9,3%	21,7%	32,0%	34,5%	100,0%

(Cramer-V = 0,115, Sig. = 0,080)

**Tabelle XXIII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚kein Doppikverständnis Rat‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)**

			kein Doppikverständnis Rat					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	25	75	158	178	94	530
		% von OW	4,7%	14,2%	29,8%	33,6%	17,7%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	3	14	36	30	14	97
		% von OW	3,1%	14,4%	37,1%	30,9%	14,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	28	89	194	208	108	627
		% von OW	4,5%	14,2%	30,9%	33,2%	17,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,064, Sig. = 0,628)

**Tabelle XXIV: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Klage Rat über Zeitaufwand‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Klage Rat über Zeitaufwand					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	64	82	172	120	30	468
		% von OW	13,7%	17,5%	36,8%	25,6%	6,4%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	18	23	29	18	5	93
		% von OW	19,4%	24,7%	31,2%	19,4%	5,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	82	105	201	138	35	561
		% von OW	14,6%	18,7%	35,8%	24,6%	6,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,103, Sig. = 0,205)

**Tabelle XXV: Häufigkeitsverteilung der Variable ‚sinkende Unterstützung Rat‘**

sinkende Unterstützung Rat	Ausprägungen	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Gültig	Trifft nicht zu	14	2,1	21,5
	Trifft eher nicht zu	23	3,5	35,4
	Teils, teils	17	2,6	26,2
	Trifft eher zu	8	1,2	12,3
	Trifft voll zu	3	,5	4,6
	Gesamt	65	9,8	100,0
Fehlend	Trifft nicht zu	597	89,8	
	keine Angabe	3	,5	
	Gesamt	600	90,2	
<b>Gesamt</b>		<b>665</b>	<b>100,0</b>	

**Tabelle XXVI: Kein Zusammenhang der Variable ‚Doppikkenntnisse KM‘ und der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Doppik besser als Kameralistik					Ge- sam t
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
Dop- pik- kennt- nisse KM	Nein (0)	Anzahl	122	92	118	38	29	399
		in %	30,6%	23,1%	29,6%	9,5%	7,3%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	52	61	57	22	20	212
		in %	24,5%	28,8%	26,9%	10,4%	9,4%	100,0%
Gesamt		Anzahl	174	153	175	60	49	611
		in %	28,5%	25,0%	28,6%	9,8%	8,0%	100,0%

(Cramer-V = 0,089, Sig. = 0,303)

**Tabelle XXVII: Zusammenhang der Variable ‚Doppikkenntnisse BM‘ und der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Doppik besser als Kameralistik					Ge- sam t
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5)	
Dop- pik- kennt- nisse BM	Nein (0)	Anzahl	148	131	146	50	33	508
		in %	29,1%	25,8%	28,7%	9,8%	6,5%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	26	31	34	15	20	126
		in %	20,6%	24,6%	27,0%	11,9%	15,9%	100,0%
Gesamt		Anzahl	174	162	180	65	53	634
		in %	27,4%	25,6%	28,4%	10,3%	8,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,148\*\*)

v. Tabellen zur bivariaten Analyse der Variablen zur Bedeutung der Akteure

**Tabelle XXVIII: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Doppik kein Thema für Bürger‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Doppik kein Thema für Bürger					Ge- sam
			Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Teils, teils	Trifft eher zu	Trifft voll zu	
OW	Nein (0)	Anzahl	38	42	88	160	194	522
		% von OW	7,3%	8,0%	16,9%	30,7%	37,2%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	11	7	22	34	22	96
		% von OW	11,5%	7,3%	22,9%	35,4%	22,9%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	49	49	110	194	216	618
		% von OW	7,9%	7,9%	17,8%	31,4%	35,0%	100,0 %

(Cramer-V = 0,119, Sig. = 0,066)

**Tabelle XXIX: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Grund für/gegen Reform: Wahlprogramm					Ge- samt
			Trifft nicht zu (1)	Trifft eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Trifft eher zu (4)	Trifft voll zu (5) Zu	
OW	Nein (0)	Anzahl	362	57	40	13	25	497
		% von OW	72,8%	11,5%	8,0%	2,6%	5,0%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	81	8	4	1	1	95
		% von OW	85,3%	8,4%	4,2%	1,1%	1,1%	100,0%
Gesamt		Anzahl	443	65	44	14	26	592
		% von OW	74,8%	11,0%	7,4%	2,4%	4,4%	100,0%

(Cramer-V = 0,113, Sig. = 0,107)

**Tabelle XXX: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Kontaktierung‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Kontaktierung		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	167	361	528
		% von OW	31,6%	68,4%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	25	70	95
		% von OW	26,3%	73,7%	100,0%
Gesamt		Anzahl	192	431	623
		% von OW	30,8%	69,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,041, Sig. = 0,302)

**Tabelle XXXI: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Drängen auf Umstellung‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Drängen auf Umstellung					Ge- samt
			Stimme überhaupt nicht zu (1)	Stimme eher nicht zu (2)	Teils, teils (3)	Stimme eher zu (4)	Stimme voll zu (5)	
OW	Nein (0)	Anzahl	23	64	75	133	63	358
		% von OW	6,4%	17,9%	20,9%	37,2%	17,6%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	10	9	15	21	13	68
		% von OW	14,7%	13,2%	22,1%	30,9%	19,1%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	33	73	90	154	76	426
		% von OW	7,7%	17,1%	21,1%	36,2%	17,8%	100,0 %

(Cramer-V = 0,124, Sig. = 0,164)

**Tabelle XXXII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Zusammenarbeit BU‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Zusammenarbeit mit BU		Gesamt
			Nein (0)	Ja (1)	
OW	Nein (0)	Anzahl	136	251	387
		% von OW	35,1%	64,9%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	38	48	86
		% von OW	44,2%	55,8%	100,0%
Gesamt		Anzahl	174	299	473
		% von OW	36,8%	63,2%	100,0%

(Cramer-V = 0,072, Sig. = 0,116)



Tabelle XXXIII: Kein Zusammenhang der Variable ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und der Variable ‚Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozent)

			Häufigkeit Kontaktierung BU (kat)						Ge- samt
			Nie (0)	1-2 mal im Jahr (1)	3-4 mal im Jahr (2)	5-9 mal im Jahr (3)	10-15 mal im Jahr (4)	häufiger als 16 mal im Jahr (5)	
Doppik Besser als Kamera- Listik	Trifft nicht zu (1)	Anzahl	49	33	25	27	17	9	160
		in %	30,6%	20,6%	15,6%	16,9%	10,6%	5,6%	100,0 %
	Trifft eher nicht zu (2)	Anzahl	52	33	25	23	15	6	154
		in %	33,8%	21,4%	16,2%	14,9%	9,7%	3,9%	100,0 %
	Teils, teils (3)	Anzahl	48	34	34	23	14	5	158
		in %	30,4%	21,5%	21,5%	14,6%	8,9%	3,2%	100,0 %
	Trifft eher zu (4)	Anzahl	18	15	5	10	4	2	54
		in %	33,3%	27,8%	9,3%	18,5%	7,4%	3,7%	100,0 %
	Trifft voll zu (5)	Anzahl	13	10	8	8	2	4	45
		in %	28,9%	22,2%	17,8%	17,8%	4,4%	8,9%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	180	125	97	91	52	26	571
		in %	31,5%	21,9%	17,0%	15,9%	9,1%	4,6%	100,0 %

(Cramer-V = 0,070, Sig. = 0,942)

## vi. Tabellen zur bivariaten Analyse der Kontrollvariablen

Tabelle XXXIV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)

			Einwohnerzahl (kat)							Ge- samt
			bis 2.000 EW	2.000 bis unter 5.000 EW	5.000 bis unter 10.000 EW	10.000 bis unter 20.000 EW	20.000 bis unter 50.000 EW	50.000 bis unter 100.000 EW	100.000 bis unter 500.000 EW	
O W	Nein (0)	Anzahl	155	231	111	51	12	0	1	561
		% von OW	27,6%	41,2%	19,8%	9,1%	2,1%	0,0%	0,2%	100,0 %
	Ja (1)	Anzahl	25	24	23	21	6	3	1	103
		% von OW	24,3%	23,3%	22,3%	20,4%	5,8%	2,9%	1,0%	100,0 %
Gesamt		Anzahl	180	255	134	72	18	3	2	664
		% von OW	27,1%	38,4%	20,2%	10,8%	2,7%	0,5%	0,3%	100,0 %

(Cramer-V = 0,247\*\*\*)

Tabelle XXXV: Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Haushaltsvolumen in € (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)

			Haushaltsvolumen in € (kat)								Ge- samt
			bis 2,5 Mi- o. (1)	2,5 bis unter 5,0 Mio. (2)	5,0 bis unter 7,5 Mio. (3)	7,5 bis unter 10,0 Mio. (4)	10,0 bis unter 15,0 Mio. (5)	15,0 bis unter 20,0 Mio. (6)	20,0 bis unter 50,0 Mio. (7)	50,0 Mio. und mehr (8)	
O W	Nein (0)	An- zahl	78	119	86	59	83	35	60	14	534
		% von OW	14, 6%	22,3%	16,1%	11,0%	15,5%	6,6%	11,2%	2,6%	100, 0%
	Ja (1)	An- zahl	25	8	9	8	6	5	25	11	97
		% von OW	25, 8%	8,2%	9,3%	8,2%	6,2%	5,2%	25,8%	11,3%	100, 0%
Gesamt		An- zahl	103	127	95	67	89	40	85	25	631
		% von OW	16, 3%	20,1%	15,1%	10,6%	14,1%	6,3%	13,5%	4,0%	100, 0%

(Cramer-V = 0,285\*\*\*)

**Tabelle XXXVI: Zusammenhang der Variable ‚Hochschulabschluss BM‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Einwohnerzahl (kat)							Ge- samt
			bis 2.000 EW	2.000 bis unter 5.000 EW	5.000 bis unter 10.000 EW	10.000 bis unter 20.000 EW	20.000 bis unter 50.000 EW	50.000 bis un- ter 100.000 EW	100.000 bis un- ter 500.000 EW	
Ho chs chu lab sch lus s BM	Ne in (0)	An- zahl	125	148	76	28	5	1	0	383
		in %	32,6 %	38,6%	19,8%	7,3%	1,3%	0,3%	0,0%	100,0 %
	Ja (1)	An- zahl	55	107	58	44	13	2	2	281
		in %	19,6 %	38,1%	20,6%	15,7%	4,6%	0,7%	0,7%	100,0 %
Gesamt		An- zahl	180	255	134	72	18	3	2	664
		in %	27,1 %	38,4%	20,2%	10,8%	2,7%	0,5%	0,3%	100,0 %

(Cramer-V = 0,215\*\*\*)

**Tabelle XXXVII: Zusammenhang der Variable ‚KGSt-Mitgliedschaft‘ und der Variable ‚Einwohnerzahl (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Einwohnerzahl (kat)							Ge- sam
			bis 2.000 EW	2.000 bis unter 5.000 EW	5.000 bis unter 10.00 0 EW	10.00 0 bis unter 20.00 0 EW	20.00 0 bis unter 50.00 0 EW	50.000 bis unter 100.00 0 EW	100.00 0 bis unter 500.00 0 EW	
KGSt-Mit- glied- schaft	Nein (0)	An- zahl	159	228	118	53	5	0	0	563
		in %	28,2 %	40,5 %	21,0 %	9,4%	0,9%	0,0%	0,0%	100, 0%
	Ja (1)	An- zahl	7	12	7	17	13	3	2	61
		in %	11,5 %	19,7 %	11,5 %	27,9 %	21,3 %	4,9%	3,3%	100, 0%
Gesamt		An- zahl	166	240	125	70	18	3	2	624
		in %	26,6 %	38,5 %	20,0 %	11,2 %	2,9%	0,5%	0,3%	100, 0%

(Cramer-V = 0,501\*\*\*)

**Tabelle XXXVIII: Gemeinden der Bundesländer Bayern, NRW und Thüringen nach Einwohnergrößenklassen (Stand vom 31.12.2014)<sup>208</sup>**

<b>Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Bayern</b>	<b>Nordrhein- Westfalen</b>	<b>Thüringen</b>
unter 100	202	-	-	19
100 – 200	466	-	-	77
200 – 500	1.547	3	-	258
500 - 1 000	1.859	149	-	199
1 000 - 2 000	1.903	598	-	96
2 000 - 3 000	1.050	339	-	62
3 000 - 5 000	1.191	415	3	60
5 000 - 10 000	1.344	330	54	45
10 000 - 20 000	877	155	133	14
20 000 - 50 000	493	51	132	15
50 000 - 100 000	107	8	45	2
100 000 - 200 000	38	5	14	1
200 000 - 500 000	25	1	11	1
500 000 und mehr	14	2	4	-
Insgesamt	11.116	2.056	396	849

<sup>208</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/08GemeindenEinwohnergroessen.html>, zuletzt geprüft am 15.01.2016.

**Tabelle XXXIX: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Verschuldung pK (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Verschuldung pK (kat)						Gesamt
			bis unter 100 Euro (1)	100 bis unter 500 Euro (2)	500 bis unter 1000 Euro (3)	1000 bis unter 1500 Euro (4)	1500 bis unter 2000 Euro (5)	2000 Euro und mehr (6)	
OW	Nein (0)	Anzahl	34	163	148	68	46	23	482
		% von OW	7,1%	33,8%	30,7%	14,1%	9,5%	4,8%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	9	26	28	8	6	6	83
		% von OW	10,8%	31,3%	33,7%	9,6%	7,2%	7,2%	100,0%
Gesamt		Anzahl	43	189	176	76	52	29	565
		% von OW	7,6%	33,5%	31,2%	13,5%	9,2%	5,1%	100,0%

(Cramer-V = 0,084, Sig. = 0,553)

**Tabelle XL: Kein Zusammenhang der Variable ‚Organisationswandel‘ und der Variable ‚Verschuldung in % (kat)‘ (absolute Häufigkeiten und Zeilenprozente)**

			Verschuldung in % (kat)							Ge- sam t
			bis unter 1 % (1)	1 bis unter 2,5 % (2)	2,5 bis unter 5 % (3)	5 bis unter 7,5 % (4)	7,5 bis unter 10 % (5)	10 bis unter 15 % (6)	15 % und mehr (7)	
OW	Nein (0)	Anzahl	49	92	121	99	60	29	13	463
		% von OW	10,6 %	19,9%	26,1%	21,4%	13,0%	6,3%	2,8%	100,0%
	Ja (1)	Anzahl	10	15	23	16	7	6	4	81
		% von OW	12,3 %	18,5%	28,4%	19,8%	8,6%	7,4%	4,9%	100,0%
Gesamt		Anzahl	59	107	144	115	67	35	17	544
		% von OW	10,8 %	19,7%	26,5%	21,1%	12,3%	6,4%	3,1%	100,0%

(Cramer-V = 0,070, Sig. = 0,849)

### III. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse

#### i. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus Zwang

**Tabelle XLI: Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus Zwang auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ mit dem Merkmal ‚Zwang per Gesetz‘ und ohne das Merkmal ‚Entscheidungsfreiheit‘**

N	634		
Nagelkerkes R2	0,413		
<b>Variable</b>	<b>B</b>	<b>s.e.</b>	<b>Exp(B)</b>
Einwohnerzahl	0,000	0,000	1,000
Zwang per Gesetz	0,162 <sup>209</sup>	0,091	1,176
Zwang Doppik	0,759***	0,097	2,136
Zwang Kameralistik	-0,296**	0,108	0,744
Konstante	-3,291	0,428	0,037

**Tabelle XLII: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 1 und 2 im Kapitel 5**

Variablen-Name	Variablenlabel	Abbildung 1		Abbildung 2	
		Blauer Graph	Roter Graph	Blauer Graph	Roter Graph
P03f	Finanzielle Abhängigkeit I Zuweisungen	3	3	3	3
P03g	Finanzielle Abhängigkeit II Fördergelder	3	3	3	3
A04	Einwohnerzahl	Mean	Mean	Mean	Mean
Wa	Entscheidungsfreiheit	Variieren	variieren	5	1
Wb	Zwang per Gesetz	1	5	Variieren	Variieren
Wc	Zwang Doppik	1	5	1	5
Wd	Zwang Kameralistik	5	1	5	1

<sup>209</sup> Sig. = 0,075.

**Tabelle XLIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Entscheidungsfreiheit‘ (Wa) mit Präferenz für Kameralistik oder mit Präferenz für Doppik**

Ausprägung Merkmal	Variation Merkmal Wa mit Präferenz für Kameralistik (Abbildung 1, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation Merkmal Wa mit Präferenz für Doppik (Abbildung 1, Kapitel 5, roter Graph)		
	Pr(OW)	LB	UB	Pr(OW)	LB	UB
Wa						
1	0,1205	0,0003	0,2407	0,8057	0,7083	0,903
2	0,0676	0,0058	0,1294	0,6869	0,5513	0,8224
3	0,0369	0,0055	0,0684	0,5372	0,3524	0,7219
4	0,0199	0,0031	0,0367	0,3804	0,1629	0,598
5	0,0106	0,0009	0,0203	0,2452	0,0345	0,4559

**Tabelle XLIV: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Zwang per Gesetz‘ (Wb) mit Präferenz für Kameralistik oder mit Präferenz für Doppik**

Ausprägung Merkmal	Variation Merkmal Wb mit Präferenz für Kameralistik (Abbildung 2, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation Merkmal Wb mit Präferenz für Doppik (Abbildung 2, Kapitel 5, roter Graph)		
	Pr(OW)	LB	UB	Pr(OW)	LB	UB
Wb						
1	0,0106	0,0009	0,0203	0,7387	0,5694	0,9079
2	0,0117	0,0019	0,0215	0,7567	0,6217	0,8918
3	0,0128	0,0024	0,0233	0,7739	0,6636	0,8842
4	0,0141	0,0022	0,026	0,7902	0,6926	0,8879
5	0,0155	0,0012	0,0298	0,8057	0,7083	0,903

**Tabelle XLV: Ausprägungen der ins Modell 2 zum Mechanismus Zwang aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘**

Variablen-Name	Variablen in Modell 2 (Gesamtmodell Zwang) Variablenlabel	Verharrer	Reformer
P03f	dopp.Zahlen neg. Auswirkungen	5	1
P03g	Verteilung Fördergelder schwieriger	5	1
A04	Größe Kommune (EW)	5000	10000
Wa	Kommunen sollen selber entscheiden	5	1
Wb	Land sollte per Gesetz vorschreiben	1	5
Wc	Land sollte per Gesetz Doppik vorschreiben	1	5
Wd	Land sollte per Gesetz Kameralistik vorschreiben	Mean	1
LB		0,4%	65,2%
$Pr(OW)$		3,5%	78,4%
UB		6,5%	91,6%



## ii. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus Unsicherheit

**Tabelle XLVI: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 3 und 4 in Kapitel 5**

Variablen-Name	Variablenlabel	Abbildung 3		Abbildung 4	
		Blauer Graph	Roter Graph	Blauer Graph	Roter Graph
P03a	Reformkosten übersteigen Nutzen	variieren	3	3	3
G004b	Imitation Landkreis	3	3	variieren	3
G004h	Imitation Nachbarkommunen	3	3	3	Variieren
G004e	Glaube an künftige Doppikpflicht	3	variieren	3	3
A04	Einwohnerzahl	Mean	Mean	Mean	Mean

**Tabelle XLVII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten Pr(OW) inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ und ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘**

Ausprägung der Merkmale	Variation ‚Reformkosten übersteigen Nutzen‘ (Abbildung 3, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation ‚Glaube an künftige Doppikpflicht‘ (Abbildung 3, Kapitel 5, roter Graph)		
	Pr(OW)	LB	UB	Pr(OW)	LB	UB
1	0,6768	0,522	0,8316	0,0849	0,0341	0,1356
2	0,4019	0,2742	0,5295	0,1239	0,0682	0,1796
3	0,1774	0,1129	0,2418	0,1774	0,1129	0,2418
4	0,0647	0,0351	0,0943	0,2474	0,1595	0,3352
5	0,0217	0,008	0,0354	0,3338	0,203	0,4645

**Tabelle XLVIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten Pr(OW) inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Imitation Landkreis‘ und ‚Imitation Nachbarkommunen‘**

Ausprägung der Merkmale	Variation ‚Imitation Landkreis‘ (Abbildung 4, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation ‚Imitation Nachbarkommunen‘ (Abbildung 4, Kapitel 5, roter Graph)		
	Pr(OW)	LB	UB	Pr(OW)	LB	UB
1	0,1875	0,1111	0,2639	0,4636	0,3092	0,6179
2	0,1824	0,1249	0,2398	0,3015	0,2043	0,3987
3	0,1774	0,1129	0,2418	0,1774	0,1129	0,2418
4	0,1724	0,0832	0,2617	0,0972	0,0467	0,1477
5	0,1676	0,0479	0,2874	0,051	0,0128	0,0892

**Tabelle XLIX:** Ausprägungen der ins Modell 2 zum Mechanismus Unsicherheit aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten Pr(OW) inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘, ‚Reformer‘ und ‚Unsicheren‘

Variablenname	Gesamtmodell Unsicherheit (Variablen in Modell 2) Variablenlabel	Verharrer	Reformer	Unsicheren
P03a	Reformkosten übersteigen Nutzen	5	1	3
G004b	Imitation Landkreis	Mean	1	5
G004h	Imitation Nachbarkommunen	Mean	1	5
G004e	Glaube an künftige Doppikpflicht	1	5	3
A04	Einwohnerzahl	5000	10000	Mean
LB		0,2%	92,0%	0,4%
Pr(OW)		1,1%	95,7%	4,8%
UB		1,9%	99,4%	9,2%

### iii. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse des Mechanismus normativer Druck

**Tabelle L:** Binäre logistische Regression zum Einfluss des Mechanismus normativer Druck auf die abhängige Variable ‚Organisationswandel‘ ohne das Merkmal ‚Doppikkenntnisse MA‘

N	529		
Nagelkerkes R2	0,336		
<b>Variable</b>	<b>B</b>	<b>s.e.</b>	<b>Exp(B)</b>
Doppik besser als Kameralistik	0,938***	0,127	2,556
Höhe Hochschulabschluss BM	0,107 <sup>210</sup>	0,059	1,113
KGSt-Mitgliedschaft	1,187**	0,407	3,276
Doppikkenntnisse KM	0,777*	0,316	2,175
Doppikkenntnisse BM	-0,498	0,385	0,607
Doppiknahes Bildungsprofil BM	0,584 <sup>211</sup>	0,353	1,794
Doppikverständnis MA	0,292*	0,147	1,340
Doppikverständnis Rat	-0,107	0,146	0,899
Einwohnerzahl	0,000	0,000	1,000
Konstante	-5,974***	0,743	0,003

<sup>210</sup> Sig. = 0,070.

<sup>211</sup> Sig. = 0,098

**Tabelle LI: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 5 und 6 in Kapitel 5**

Variablenlabel	Abbildung 5		Abbildung 6		
	Blauer Graph	Roter Graph	Blauer Graph	Roter Graph	Grüner Graph
Doppik besser als Kameralistik	3	3	variieren	Variieren	variieren
Höhe Hochschulabschluss BM	4	4	4	4	7
Doppiknahes Bildungsprofil BM	0	0	0	1	1
Doppikkenntnisse BM	0	0	0	1	1
Doppikkenntnisse KM	1	1	0	1	1
Doppikkenntnisse MA	variieren	3	1	3	5
Doppikverständnis MA	3	3	1	3	5
Doppikverständnis Rat	3	variieren	1	3	5
KGSt Mitgliedschaft	0	0	0	0	1
Einwohnerzahl	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean

**Tabelle LII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Doppikkenntnisse MA‘ und ‚Doppikverständnis Rat‘**

Ausprägung der Merkmale	Variation ‚Doppikkenntnisse MA‘ (Abbildung 5, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation ‚Doppikverständnis Rat‘ (Abbildung 5, Kapitel 5, roter Graph)		
	$Pr(OW)$	LB	UB	$Pr(OW)$	LB	UB
1	0,0166	0,00272	0,0305	0,1598	0,06	0,2597
2	0,0551	0,0221	0,0881	0,1637	0,0827	0,2448
3	0,1677	0,0919	0,2434	0,1677	0,0919	0,2434
4	0,4103	0,2567	0,5639	0,1717	0,0834	0,26
5	0,7061	0,5293	0,883	0,1758	0,0614	0,2902

**Tabelle LIII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten Pr(OW) inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Doppik besser als Kameralistik‘ und unter der Annahme fehlender, teilweiser oder vorhandener Professionalisierung in der kommunalen Organisation**

<b>Variation 'Doppik besser als Kameralistik' unter Annahme fehlender Professionalisierung in Organisation (Abbildung 6, blauer Graph)</b>			
Zustimmung	Pr(OW)	LB	UB
1	0,0102	-0,0002	0,0206
2	0,0226	0,0023	0,0429
3	0,0494	0,0085	0,0903
4	0,1046	0,021	0,1881
5	0,2079	0,0462	0,3696
<b>Variation 'Doppik besser als Kameralistik' unter Annahme teilweiser Professionalisierung in Organisation (Abbildung 6, roter Graph)</b>			
Zustimmung	Pr(OW)	LB	UB
1	0,063	0,0155	0,1104
2	0,1312	0,059	0,2035
3	0,2534	0,1523	0,3546
4	0,4328	0,2984	0,5672
5	0,6316	0,4768	0,7865
<b>Variation 'Doppik besser als Kameralistik' unter Annahme von Professionalisierung in Organisation (Abbildung 6, grüner Graph)</b>			
Zustimmung	Pr(OW)	LB	UB
1	0,5701	0,1764	0,9638
2	0,7487	0,4614	1,036
3	0,8701	0,7019	1,038
4	0,9377	0,8506	1,025
5	0,9713	0,9284	1,014

**Tabelle LIV: Ausprägungen der ins Gesamtmodell zum Mechanismus normativer Druck aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘**

Variablen-Name	Gesamtmodell für Normativen Druck Variablenlabel	Verharrer	Reformer
G004a	Doppik besser als Kameralistik	1	5
B03b_korr	Höhe Hochschulabschluss BM	0	7
B04p	Doppiknahes Bildungsprofil BM	0	1
B05b	Doppikkenntnisse BM	0	1
B05a	Doppikkenntnisse KM	0	1
P04c	Doppikkenntnisse MA	1	5
P04b_n	Doppikverständnis MA	1	5
P04d_n	Doppikverständnis Rat	1	5
A06	KGSt Mitgliedschaft	0	1
A04	Einwohnerzahl	Mean	Mean
LB		0,00%	92,80%
PROB		0,70%	97,10%
UB		1,50%	100,00%

iv. Tabellen zur multivariaten Datenanalyse der Bedeutung der Akteure

**Tabelle LV: Ausprägungen der einzelnen Merkmale für die visualisierten Eintrittswahrscheinlichkeiten der Abbildungen 7 und 8 in Kapitel 5**

Variablenlabel	Abbildung 7			Abbildung 8	
	Blauer Graph	Roter Graph	Grüner Graph	Blauer Graph	Roter Graph
Doppikkenntnisse MA	1	1	1	1	1
Doppikverständnis MA	3	3	3	3	3
Häufigkeit Kontaktierung BU	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean
Grund für/gegen Reform: Rat	variieren	1	1	1	1
Reformerwartung Bürger	1	3	variieren	1	1
Doppik Thema für Bürger	1	1	3	1	1
Doppikverständnis Rat	3	1	1	1	1
Höhe Hochschulabschluss BM	4	4	4	Variieren (0-7)	Variieren (0-7)
Doppiknahes Bildungsprofil BM	0	0	0	0	1
Grund für/gegen Reform: Wahlprogramm	1	variieren	1	1	1
Doppikkenntnisse KM	0	0	0	0	1
Doppikkenntnisse BM	0	0	0	0	1
Einwohnerzahl	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean

**Tabelle LVI: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation der Merkmale ‚Grund für/ gegen Reform: Rat‘, ‚Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm‘ und ‚Reformerwartung Bürger‘**

Variation 'Grund für/ gegen Reform: Rat' (Abbildung 7, blauer Graph)			
Zustimmung	$Pr(OW)$	LB	UB
1	0,0101	0	0,0214
2	0,0137	0	0,0283
3	0,0186	0	0,0382
4	0,0251	0	0,0526
5	0,034	0	0,0735
Variation 'Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm' (Abbildung 7, roter Graph)			
Zustimmung	$Pr(OW)$	LB	UB
1	0,0569	0	0,1269
2	0,0281	0	0,0643
3	0,0136	0	0,0339
4	0,0066	0	0,0183
5	0,0032	0	0,0099
Variation 'Reformerwartung Bürger' (Abbildung 7, grüner Graph)			
Zustimmung	$Pr(OW)$	LB	UB
1	0,0177	0	0,0385
2	0,0328	0	0,0713
3	0,06	0	0,1349
4	0,1073	0	0,2524
5	0,1844	0	0,4483

**Tabelle LVII: Berechnete Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Variation des Merkmals ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘ und unter der Annahme vorhandener oder fehlender Doppikkenntnisse beim Bürgermeister**

Ausprägung Merkmal	Variation ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, BM ohne Doppikkenntnisse (Abbildung 8, Kapitel 5, blauer Graph)			Variation ‚Höhe Hochschulabschluss BM‘, BM mit Doppikkenntnissen (Abbildung 8, Kapitel 5, roter Graph)		
	Pr(OW)	LB	UB	Pr(OW)	LB	UB
kein Hochschulabschluss (1)	0,0091	0	0,0201	0,0187	0	0,0384
BA FH (2)	0,0106	0	0,023	0,0218	0	0,0443
BA Uni (3)	0,0123	0	0,0265	0,0254	0	0,0514
MA FH (4)	0,0144	0	0,0306	0,0295	0	0,06
Diplom FH (5)	0,0167	0	0,0356	0,0343	0	0,0704
Magister Uni (6)	0,0195	0	0,0417	0,0399	0	0,0831
Master Uni (7)	0,0227	0	0,049	0,0463	0	0,0983
Diplom Uni (8)	0,0264	0	0,0579	0,0536	0	0,1167

**Tabelle LVIII: Ausprägungen der ins Gesamtmodell zu den Akteuren aufgenommenen Merkmale für die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten  $Pr(OW)$  inklusive Unter- (LB) und Obergrenze (UB) des Konfidenzintervalls für die Idealtypen der ‚Verharrer‘ und ‚Reformer‘**

Variablenname	Gesamtmodell Akteure Variablenlabel	Verharrer	Reformer
P04c	Doppikkenntnissen MA	1	5
P04b_n	Doppikverständnis MA	1	5
R01_02	Häufigkeit Kontaktierung BU	0	max (365)
G004d	Grund für/ gegen Reform: Rat	1	5
P04f	Reformerwartung Bürger	1	5
P04g_n	Doppik Thema für Bürger	1	5
P04d_n	Doppikverständnis Rat	1	5
B03b_korr	Höhe Hochschulabschluss BM	0	7
B04p	Doppiknahes Bildungsprofil BM	0	1
G004c	Grund für/ gegen Reform: Wahlprogramm	1	5
B05a	Doppikkenntnisse KM	0	1
B05b	Doppikkenntnisse BM	0	1
A04	Einwohnerzahl	5000	10000
LB		0,0%	62,6%
PROB		1,3%	93,0%
UB		2,8%	100,0%





## Quellenverzeichnis

- Aiken, Michael, Alford, Robert R. (1970): Community Structure and Innovation: The Case of Public Housing. In: American Political Science Review 64 (3), S. 843–864.
- AKDB report (2012): Doppik: Interview mit Landrat Schwing. In: AKDB report - Zeitung für kommunale Verwaltungen und Unternehmen 25, Mai 2012 (1), S. 4–6.
- AKDB report (2012): Königsbrunn - erfolgreich mit der Doppik. In: AKDB report - Zeitung für kommunale Verwaltungen und Unternehmen 25, Mai 2012 (1), S. 10–11.
- Aldrich, Howard E., Pfeffer, Jeffrey (1976): Environments of Organizations. In: Annual Review of Sociology 2, S. 79–105.
- Articus, Stephan, Wagner, Wolfgang (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojektes des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Hg. v. Deutscher Städtetag und PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.
- Bach, Tobias, Jantz, Bastian, Veit, Sylvia (2011): Verwaltungspolitik als Politikfeld. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 527–536.
- Bajohr, Stefan (2007): Grundriss Staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bals, Hansjürgen (2004): Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren. 1. Aufl. Heidelberg: Jehle (Die neue Kommunalverwaltung, 10).
- Bals, Hansjürgen, Reichard, Christoph (2000): Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 203–234.
- Baltes, Katrin (2010): Ausbildungsunterschiede zwischen Universität und Fachhochschule. Eine Fallstudie zum hochschultypspezifischen Studierendenhabitus im Fach Betriebswirtschaftslehre. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Schriften zur Wissenschaftsforschung, 6).
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP (1), S. 6–11.

- Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern der Logik? Kommentar zu Lars Holtkamp "Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells". In: *dms* (2), S. 447–455.
- Barnard, Chester I. (1974): *The functions of the executive*. 30. anniversary ed., 25. pr. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Barzelay, Michael, Gallego, Raquel (2006): From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. In: *Governance* Vol. 19 (4), S. 531–557.
- Bea, Franz Xaver (1987): Informationsbedarf für Entscheidungen in öffentlichen Verwaltungen. In: Peter Eichhorn (Hg.): *Doppik und Kameralistik*. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 17–28.
- Beck, Stefanie, Heinrichs, Harald, Horn, Daniela (2012): *Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen*. Studie. Hg. v. Institut für den öffentlichen Sektor. Berlin.
- Beck, Stefanie, Plazek, Michael (2012): *Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern. Vielfältige Reformpfade*. Studie. Hg. v. Institut für den öffentlichen Sektor.
- Becker-Rittersbach, Jutta C., Becker-Ritterspach, Florian A. (2006): Organisationales Feld und Gesellschaftlicher Sektor im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 118–136.
- Becker-Ritterspach, Florian A., Becker-Rittersbach, Jutta C. (2006): Isomorphie und Entkopplung im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 102–117.
- Behnke, Joachim (2006): Einführung in die Methode der binären logistischen Regression. In: *Beiträge zu empirischen Methoden der Politikwissenschaft* 1 (2), S. 1–39.
- Benz, Arthur (Hg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benzing, Stefan, Knill, Christoph, Bauer, Michael W. (2007): Hemmt das Konnexitätsprinzip politische Innovationen? Die Einführung der doppelten Buchführung in Bayern und Nordrhein-Westfalen. In: *Die öffentliche Verwaltung* 60 (13), S. 550–555.

- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (1995): Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik. Dokumentation eines Symposiums. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Beutel, Rainer Christian, Pook, Manfred (2012): Erfolgreiche Kommunalpolitik nur mit professioneller Steuerung. In: *Verwaltung und Management* (3), S. 151–157.
- Beutel, Rainer Christian, Witte, Kirsten (2009): Die Doppik als Basis der Reformen in Deutschland. In: *innovative Verwaltung* 31 (9/iV-Special 2), S. 3–4.
- Beutel, Rainer Christian, Witte, Kirsten (2010): Ergebnisse der Standardisierungsbemühungen im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf kommunaler Ebene – Ergebnisse aus dem Projekt Rechtsvergleich Doppik. In: Dietrich Budäus und Dennis Hilgers (Hg.): *Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zwischen Finanzkrise und Handlungsdruck*. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 221), S. 131–149.
- Beyer, Lothar, Brinckmann, Hans (1990): *Kommunalverwaltung im Umbruch. Verwaltungsreform im Interesse von Bürgern und Beschäftigten*. Unter Mitarbeit von Monika Käse und Werner Killian. Köln: Bund-Verlag (Zukunft durch öffentliche Dienste, 2).
- Beyer, Lothar, Kinzel, Hans Georg (2005): Öffentliches Rechnungswesen: Kameeralistik oder Doppik? In: Bernhard Blanke (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 351–360.
- Bingham, Richard D. (1976): *The adoption of innovation by local government*. Toronto: Heath (Lexington Books).
- Bingham, Richard D. (1977): *The Diffusion of Innovation Among Local Governments*. In: *Urban Affairs Quarterly* 13 (December).
- Bogdanor, Vernon (Hg.) (2005): *Joined-up government*. Oxford: Oxford Univ. Press (British Academy occasional paper, 5).
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Staatslehre und politische Verwaltung, 5).
- Bogumil, Jörg (2003): *Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung*. In: Roland Czada und Reinhard Zintl (Hg.): *Politik und Markt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209–231.

- Bogumil, Jörg (Hg.) (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband, 29).
- Bogumil, Jörg (2011): Evaluation des Neuen Steuerungsmodells. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 554–562.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2011): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–52.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk, Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. In: Verwaltung und Management 17 (4), S. 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. In: Verwaltung und Management 18 (1), S. 3–6.
- Bogumil, Jörg, et.al. (2007): Konsequenzen aus der Evaluation des Neuen Steuerungsmodells. In: Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karsten Schneider und Hellmut Wollmann (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 30), S. 7–10.
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 42).
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars (2012): Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient! In: Verwaltung und Management 18 (3), S. 115–117.
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars, Kißler, Leo (2004): Modernisierung lokaler Politik. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 64–74.
- Bogumil, Jörg, Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 36).
- Bogumil, Jörg, Kißler, Leo (1998): Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozeß. In: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale

- Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 68), S. 60–71.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 51–63.
- Böhme, Doris, Heindl, Markus (2014): Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens – Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland. In: dms 7 (1), S. 173–192.
- Böhme, Doris, Heindl, Markus, Blasch, Kathrin (2013a): Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Freistaat Bayern: Aktueller Umsetzungsstand, Implementationsprobleme und Perspektiven. Evaluationsbericht des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Hg. v. Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Bamberg.
- Böhme, Doris, Heindl, Markus, Blasch, Kathrin (2013b): Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Freistaat Thüringen: Aktueller Umsetzungsstand, Implementationsprobleme und Perspektiven. Evaluationsbericht des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Hg. v. Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Bamberg.
- Bolsenkötter, Heinz (2000): Integriertes öffentliches Rechnungswesen. Konzeption einer Neugestaltung der Rechnungslegung und des Rechnungswesens öffentlicher Gebietskörperschaften. Frankfurt am Main: FachVerlag Moderne Wirtschaft.
- Bouckaert, Geert (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 22–35.
- Brandl, Uwe, Lenz, Ulrich, Puhr-Westerheide, Klaus (2003): Statusreport Neues Kommunales Rechnungswesen in Bayern. Grundlagen, Praxiserfahrungen, Perspektiven. 1. Aufl. München: Jehle-Rehm.
- Braun, Susanne (2011): Umstellung des Rechnungswesens der öffentlichen Verwaltung von der Kameralistik auf die Doppik. Vergleich der beiden Rechnungslegungssysteme und Darstellung der aus einer Systemumstellung resultierenden Auswirkungen mit Fokus auf die Chancen zur Ver-

- meidung eines weiteren Anstiegs der Staatsverschuldung. Hamburg: Kovač (Schriftenreihe zum betrieblichen Rechnungswesen und Controlling, 94).
- Brede, Helmut (2000): Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung - auch eine Frage des Vorgehens. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 349–368.
- Brehm, Christiane, Schaidhammer, Franz (2000): Reformarbeit vieler Jahre Erfolgskurs: Die Umsetzung eines richtungsweisenden Konzeptes für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen in der Stadt Wiesloch. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 741–772.
- Brint, Steven, Karabel, Jerome (1991): Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 337–360.
- Brooks, Sarah M. (2007): When Does Diffusion Matter? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms Across Nations. In: The Journal of Politics 69 (3), S. 701–715.
- Brunsson, Nils, Sahlin-Andersson, Kerstin (2000): Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. In: Organization Studies 21 (4), S. 721–746.
- Buchholtz, Klaus (2000): Verwaltungsmodernisierung durch Kosten- und Leistungsmanagement - Konzeptionelle Eckpunkte einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für ein New Public Management. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 387–406.
- Büchner, Hermann (2010): Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. 2. Aufl. Band 1. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Kommunalpolitischer Leitfaden, 1).
- Budäus, Dietrich (1981): Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen - Ansätze und Probleme eines Bezugsrahmens einzelwirtschaftlicher Analyse und Gestaltung öffentlicher Leistungsprozesse. In: ZögU Band 4 (4), S. 395–419.
- Budäus, Dietrich (2000): Weiterentwicklung der integrierten Verbundrechnung (Speyerer Verfahren) - Aktuelle Reformprobleme und Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesen. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen.

- Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 301–322.
- Budäus, Dietrich (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 75–86.
- Budäus, Dietrich (2009): Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland. Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltung durch ein einheitliches doppisches Haushalts- und Rechnungswesen. Hg. v. KGSt und Bertelsmann Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter [http://doppikvergleich.de/uploads/tx\\_jpdownloads/BS-0154\\_Berliner\\_Manifest.pdf](http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jpdownloads/BS-0154_Berliner_Manifest.pdf), zuletzt geprüft am 20.06.2012.
- Budäus, Dietrich (2012): Haushaltsmodernisierung - Abbau von Demokratiedefiziten durch Transparenz und Ergebnisorientierung. In: Public Governance - Zeitschrift für öffentliches Management (Sommer), S. 4–5.
- Budäus, Dietrich, Hilgers, Dennis (2009): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven. In: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP) (19), S. 377–396.
- Budäus, Dietrich, Hilgers, Dennis (Hg.) (2010): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zwischen Finanzkrise und Handlungsdruck. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 221).
- Budäus, Dietrich, Hilgers, Dennis (2011): Öffentliches Rechnungswesen. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 419–427.
- Bull, Hans Peter (2006): Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister. Zur Zukunft des Dienstrechts. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 27).
- Bundesrechnungshof (2006): Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung. über die Modernisierung des staatlichen Haushalts und Rechnungswesens. Hg. v. Bundesrechnungshof.
- Burth, Andreas, Hilgers, Dennis (2012): Welchen Mehrwert bringt die kommunale Doppik? Ergebnisse einer bundesweiten Kämmerer-Befragung. In: Verwaltung und Management (3), S. 141–146.
- Buschor, Ernst (2000): Das Rechnungswesen im New Public Management. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentli-



- ches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven , Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 19–58.
- Caldeira, Gregory A. (1985): Constitutional Change in America: Dynamics of Ratification Under Article V. In: *Publius* 15 (4), S. 29–49.
- Campbell, Colin S.J, Peters, Guy B. (Hg.) (1988): *Organizing Governance - Governing Organizations*. Pittsburg, PA: Univ. of Pittsburg Press (Pitt series in policy and institutional studies).
- Caperchione, Eugenio, Mussari, Riccardo (Hg.) (2000): *Comparative issues in local government accounting*. Boston: Kluwer Academic.
- Carroll, Glenn, Teo, Albert (1996): Creative Self-Destruction Among Organizations: An Empirical Study of Technical Innovation and Organizational Failure in the American Automobile Industry, 1885-1981. In: *Industrial and Corporate Change* Vol. 5 (2), S. 619–644.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per (2007): The Whole-of-Government Approach of Public Sector Reform. In: *Public Administration Review* (Nov/Dez), S. 1059–1066.
- Clark, Jill (1985): Policy Diffusion and Program Scope: Research Directions. In: *Publius* (15), S. 61–70.
- Diemer, Rolf (1996): *Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens. Vergleich des betriebswirtschaftlichen Gestaltungspotentials von Doppik und Kameralistik*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag.
- DiMaggio, Paul (Hg.) (2001): *The twenty-first-century firm. Changing economic organization in international perspective*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- DiMaggio, Paul J. (1991): Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 267–292.
- DiMaggio, Paul J., Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism And Collective Rationality In Organizational Fields. In: *American Sociological Review* (48), S. 147–160.
- DiMaggio, Paul J., Powell, Walter W. (1991): Introduction. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 1–38.
- DiMaggio, Paul J., Powell, Walter W. (1997): Culture and cognition. In: *Annual Review of Sociology* (23), S. 263–287.
- Djelic, Marie-Laure (2004): Social networks and country-to-country transfer: dense and weak ties in the diffusion of knowledge. In: *Socio-Economic Review* 2 (3), S. 341–370.

- Dobbin, Frank, Simmons, Beth, Garrett, Geoffrey (2007): The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? In: *Annual Review of Sociology* 33, S. 449–472.
- Duhm, Sönke, Heinrich, Matthias (2008): Doppik - und dann? Ganzheitliche Steuerung mit dem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. In: *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung* (5), S. 1–15.
- Echterhagen, Klaus (1983): Die Diffusion sozialer Innovationen. Eine Strukturanalyse. Spardorf: Wiefer.
- Egner, Björn (2007): Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Eichhorn, Peter (1987): Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik. In: Peter Eichhorn (Hg.): Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 48–62.
- Eichhorn, Peter (Hg.) (1987): Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100).
- Eichhorn, Peter (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150).
- Eichhorn, Peter (1997a): Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb (1976). In: Peter Eichhorn: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150), S. 25–50.
- Eichhorn, Peter (1997b): Leistungsanreize zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz (1978). In: Peter Eichhorn: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150), S. 69–84.
- Eichhorn, Peter (1997c): Kosten, Kostenanalyse und Kostenrechnung in der Kommunalverwaltung (1981). In: Peter Eichhorn: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150), S. 85–100.

- Eichhorn, Peter (1997d): Verwaltungsreformen in Großbritannien (1987). In: Peter Eichhorn: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150), S. 119–130.
- Eichhorn, Peter (1997e): Was können Unternehmen und Verwaltungen voneinander lernen? In: Peter Eichhorn: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl. Hg. v. Peter Eichhorn. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 150), S. 131–140.
- Ellwein, Thomas, Hesse, Joachim Jens, Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1987): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Engels, Dieter, Eibelshäuser, Manfred (2010): Öffentliche Rechnungslegung - von der Kameralistik zur Doppik. Status, Reformen, Perspektiven. Köln, Kronach: Link Kommunal-Verlag.
- Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten. Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten. Hg. v. Europäische Kommission. Brüssel (COM(2013) 114 final). Online verfügbar unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/1_DE_ACT_part1_v4.pdf), zuletzt geprüft am 13.02.2014.
- Eyestone, Robert (1977): Confusion, Diffusion, and Innovation. In: American Political Science Review 71 (June), S. 441–447.
- Färber, Gisela (Hg.) (1996): Schlanker Staat zwischen Paradigmen und Pragmatismus. Köln (Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung: Werkstattbericht, 18).
- Federbusch, Kerstin, Strübel, Lisa (2004): Bauwesen an Universitäten und Fachhochschulen. Organisations- und Ressourcenplanung für Architektur und Bauingenieurwesen. Hannover: HIS (Hochschulplanung, 166).
- Feller, Irwin, Menzel, Donald C. (1978): The Adoption of Technological Innovations by Muncipal Governments. In: Urban Affairs Quarterly 13 (June), S. 469–487.
- Fennell, Mary L., Adams, Crystal M. (2011): U.S. Health-Care Organizations: Complexity, Turbulence, and Multilevel Change. In: Annual Review of Sociology 37, S. 205–219.

- Fennell, Mary L., Alexander, Jeffrey A. (1993): Perspectives on organizational Change in the US Medical Care Sector. In: *Annual Review of Sociology* 19, S. 89–112.
- Fenner, Heinrich, Vogel, Bernd (2002): Wirtschaftsingenieurwesen an Universitäten und Fachhochschulen. Organisation und Ressourcenbedarf von Kombinationsstudiengängen. Hannover: HIS (Hochschulplanung, 157).
- Finnemore, Martha (1993): International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. In: *International Organization* 47 (4), S. 565–597.
- Fischer, Edmund (2012): Neue Haushalts- und Rechnungswesen und Neue Steuerung: Funktioniert es und wenn ja, warum nicht? In: *Verwaltung und Management* (3), S. 147–150.
- Fligstein, Neil (1985): The Spread of the Multidivisional Form Among Large Firms, 1919-1979. In: *American Sociological Review* 50 (3), S. 377–391.
- Fligstein, Neil (1991): The Structural Transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 311–336.
- Fligstein, Neil, Dauber, Kenneth (1989): Structural Change in Corporate Organization. In: *Annual Review of Sociology* 15, S. 73–96.
- Francesco, Fabrizio de (2013): Transnational policy innovation. The OECD and the diffusion of regulatory impact analysis. 1. publ. Colchester: ECPR Press.
- Fuchs, Manfred (1987): Das betriebliche Rechnungswesen in der Kommunalverwaltung. In: Peter Eichhorn (Hg.): *Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 63–70.
- Galaskiewicz, Joseph (1991): Making Corporate Actors Accountable: Institution-Building in Minneapolis - St. Paul. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 293–310.
- Gauss, Werner (1999): Pro und Contra Kameralistik - Für und Wider Doppik. In: *Der Gemeindehaushalt* 100 (11), S. 241–247.
- Gehne, David H. (2012): *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. 1. Aufl. Stuttgart, München: Boorberg.

- Geßner, Christian (2011): The diffusion of a management innovation. A structural equation approach. Wien, Berlin: LIT-Verlag (Controlling und Management, 9).
- Gilardi, Fabrizio, Füglistner, Katharina, Luyet, Stéphane (2009): Learning From Others. The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries. In: Comparative Political Studies 42 (4), S. 549–573.
- Gray, Virginia (1973): Innovation in the States: A Diffusion Study. In: American Political Science Review 67, S. 1174–1193.
- Grunow, Dieter, Wollmann, Hellmut (Hg.) (1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 68).
- Häder, Michael (2010): Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Hage, J. T. (1999): Organizational Innovation and Organizational Change. In: Annual Review of Sociology 25, S. 597–622.
- Hammerschmid, Gerhard (2010): Widerstände und Reformpotentiale in öffentlichen Verwaltungen - Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Dietrich Budäus und Dennis Hilgers (Hg.): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zwischen Finanzkrise und Handlungsdruck. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 221), S. 151–162.
- Hasse, Raimund (2006): Der Neo-Institutionalismus als makrosoziologische Kulturtheorie. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 150–159.
- Hasse, Raimund, Krücken, Georg (2005): Neo-Institutionalismus. 2. Aufl. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Hellenbrand, Andreas (2012): Entwicklungslinien zur finanzwirtschaftlichen Stabilität im Drei-Komponenten-Modell. In: Verwaltung und Management 18 (3), S. 164–168.
- Hellenbrand, Andreas, Frischmuth, Birgit (2011): Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Stand und Perspektiven der doppelten Steuerung. In: Verwaltung und Management 17 (3), S. 140–143.
- Hendler, Reinhard (2007): Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Thomas Mann und Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 3–22.
- Hensel, Michael, Wirsam, Jan (2008): Diffusion von Innovationen. Das Beispiel Voice over IP. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

- Herrmann, Karolin (2011): Kommunale Kassenkredite. Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Berlin: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 108).
- Hesse, Joachim Jens (1989). In: Joachim Jens Hesse (Hg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2), S. 11–22.
- Hilgers, Dennis, Schauer, Reinbert, Thom, Norbert (Hg.) (2012): Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration, Internationales Forschungssymposium "Public Management" (Public Management Colloquium 2012) an der Universität Hamburg, eine Dokumentation. Linz: Trauner.
- HIS Hochschul-Informationen-System GmbH (26.03.2013): HIS-Sachstandsbericht zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an Hochschulen: Doppik zunehmend fester Bestandteil des Rechnungswesens an Hochschulen. Hannover. Online verfügbar unter [http://www.his.de/presse/news/ganze\\_pm?pm\\_nr=1197](http://www.his.de/presse/news/ganze_pm?pm_nr=1197), zuletzt geprüft am 13.02.2014.
- Hoffmann, Hubert, Wagenführer, Andreas (1994): Von der kameralistischen Haushaltsführung zum betrieblichen Rechnungswesen für Kommunen. Ein Problemaufriss. In: Jürgen Bunde (Hg.): Controlling in Kommunalverwaltungen. Marburg: Metropolis-Verlag (Forum der Kommunalpolitik, 1), S. 67–92.
- Höftmann, Björn (2000): Public Private Partnership als Instrument zur Verwaltungsmodernisierung: Kooperative und sektorübergreifende Konzeptionen zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 799–830.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 366–377.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: dms (2), S. 423–446.
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 53).
- Holzinger, Katharina (Hg.) (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft, 38).

- Holzinger, Katharina, Jörgens, Helge, Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzept und Kausalmechanismen. In: Katharina Holzinger (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft, 38), S. 11–35.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management For All Seasons? In: Public Administration, S. 3–19.
- Hood, Christopher (2005): The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. In: Vernon Bogdanor (Hg.): Joined-up government. Oxford: Oxford Univ. Press (British Academy occasional paper, 5), S. 19–42.
- Hopp-Wiel, Klaus, Körner, Horst (2009): Grundlagen kommunaler Haushaltsführung. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Kommunalpolitischer Leitfa-den, 3).
- Hustedt, Thurid (2013): Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Staatslehre und politische Verwaltung, 18).
- Institut für den öffentlichen Sektor (Hg.) (2011): Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor. Institut für den öffentlichen Sektor. Berlin.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2012): Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern. In: Public Governance - Zeitschrift für öffentliches Management (Sommer), S. 6–11.
- Jann, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Eckhard Schröter (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, für Hellmut Wollmann zum 65. Geburtstag. Opladen: Leske + Budrich, S. 321–344.
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance. In: Klaus König (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 279–303.
- Jann, Werner (2004): Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen - die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 9–21.
- Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo

- Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 100–111.
- Jann, Werner (2011): Neues Steuerungsmodell. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98–108.
- Jann, Werner, Bogumil, Jörg, Bouckaert, Geert, Budäus, Dietrich, Holtkamp, Lars, Kißler, Leo et al. (Hg.) (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 143–163.
- John, Monika (1996): Neue Steuerungsmodelle in ost- und westdeutschen Kommunen im Vergleich. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyerer Arbeitshefte, 106).
- Jörges-Süß, Katharina, Süß, Stefan (2004): Neo-Institutionalistische Ansätze der Organisationstheorie. In: Das Wirtschaftsstudium 33 (3), S. 316–318.
- Kampmann, Brigitte (2000): Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen - Erwartungen und Forderungen der Städte und aktuelle Entwicklungen auf Länderebene. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 719–740.
- Kellough, J. Edward, Coleman Selden, Sally (2003): The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States. In: Public Administration Review 63 (2), S. 165–176.
- Kiefer, Klaus (1967): Die Diffusion von Neuerungen. Tübingen: Mohr (Heidelberger sociologica, 4).
- Kieser, Alfred (1995): Quo vadis Organisationstheorie - mit der Organisationspraxis, ihr voraus oder hinterher oder ganz woanders hin? In: Zeitschrift Führung + Organisation (zfo) 64 (6), S. 347–352.
- Kieser, Alfred (1996): Moden und Mythen des Organisierens. In: DBW (56), S. 21–39.
- Kieser, Alfred (2002): Max Webers Analyse der Bürokratie. In: Alfred Kieser (Hg.): Organisationstheorien. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 39–64.
- Kieser, Alfred, Kubicek, Herbert (1977, 1983, 1992): Organisation. 1.-3. Aufl. Berlin: Gruyter.



- Kieser, Alfred, Walgenbach, Peter (2003): Organisation. 4. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kieser, Alfred, Walgenbach, Peter (2010): Organisation. 6. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kißler, Leo, Kersting, Norbert, Lange, Hans-Jürgen (Hg.) (2000): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Klatetzki, Thomas (2006): Der Stellenwert des Begriffs "Kognition" im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 48–61.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric, Veit, Sylvia (2011): Politikanalyse. Opladen: Budrich.
- Koelble, Thomas A. (1995): The New Institutionalism in Political Science and Sociology. In: Comparative Politics (27), S. 231–243.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Hg. v. KGSt. Köln.
- König, Armin (2007): Das Ende der Kameralistik für die kommunale Kernverwaltung? Zur Praxistauglichkeit des neuen kommunalen Rechnungswesens. Perspektiven für einen Systemwechsel. Drei Vorträge. 1. Aufl. Nordestedt: Books on Demand.
- König, Klaus (2008): Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer - Band 195).
- Korinek, Rebecca-Lea, Veit, Sylvia (2014): Only Good Fence keep Good Neighbours! The Institutionalization of Ministry-Agency Relationships at the Science-Policy Nexus in German Food Safety Policy. In: Public Administration, S. 1–18.
- Kost, Andreas, Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2003): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Kost, Andreas, Wehling, Hans-Georg (2010): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Einführung. In: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–18.
- KPMG (2008): Doppik schlägt Kameralistik. Fragen und Antworten zum doppi-schen Haushalts- und Rechnungswesen. Hg. v. KPMG. Online verfügbar unter <http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/organisati->

on/verwaltung/ivr/info\_1.pdf, zuletzt aktualisiert am 28.03.2008, zuletzt geprüft am 20.06.2012.

- Kraemer, Kenneth L. (1977): Local Government, Information Systems, and Technology Transfer: Evaluating Some Common Assertions About Computer Application Transfer. In: Public Administration Review (July/August), S. 368–382.
- Kroll, Alexander, Krause, Tobias, Vogel, Dominik, Proeller, Isabella (2012): Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung? In: Verwaltung und Management (2), S. 75–80.
- Kuhlmann, Sabine (2006): Hat das "Neue Steuerungsmodell" versagt? Lehren aus der "Ökonomisierung" von Politik und Verwaltung. In: Verwaltung und Management (3), S. 149–153.
- Kuhlmann, Sabine, Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 51).
- Lasar, Andreas (2010): Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen. In: Verwaltung und Management 16 (1), S. 3–16.
- Laux, Eberhard (1993): Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft, 27).
- Leblebici, Huseyin, Salancik, Gerald R., Copay, Anne, King, Tom (1991): Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. In: Administrative Science Quarterly 36 (3), S. 333–363.
- Lenk, Klaus (1998): "New Public Management" und kommunale Innovation - Perspektiven der Innovationsforschung. In: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 68), S. 44–59.
- Löffler, Elke (1998): 'New Public Management' im internationalen Vergleich. In: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 68).
- Lowndes, Vivien (1996): Varieties of New Institutionalism: A critical Appraisal. In: Public Administration (74), S. 181–197.
- Lübking, Uwe, Vogelgesang, Klaus (1998): Die Kommunalaufsicht. Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation. Berlin: Schmidt.
- Lüder, Klaus (1987): Ein kaufmännisches Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung? Plädoyer für das Überdenken der Zweckmäßigkeit des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Peter

- Eichhorn (Hg.): Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 245–261.
- Lüder, Klaus (2001): Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven. Berlin: ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 18).
- Lüder, Klaus (2007): Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen. Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven. Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyerer Arbeitsheft, 194).
- Lutz, Walter (2010): Die kommunale Doppik - ein Torso. In: Kommunale Kas- senzeitschrift KKZ 61 (11), S. 245–247.
- Lütz, Susanne (2007): Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 132–143.
- Mäding, Heinrich (2007): Wissenschaftliche Beratung der Kommunen. In: Thomas Mann und Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 41–56.
- Mann, Thomas, Püttner, Günter (Hg.) (2007): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- March, James G., Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review (78), S. 734–749.
- Marettke, Christian (2009): Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten. 1. Aufl. Hg. v. Andreas Hellenbrand und Peter Detemple. München: Haufe Verlag.
- Mayntz, Renate, Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus-Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts, 23), S. 39–72.
- Mehde, Veith (2007): Die Entwicklung von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten. In: Jan Ziekow (Hg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Tagung aus Anlaß des 50jährigen Bestehens der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften am 28. und 29. September 2006 in Speyer.

1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften der Deutschen Sektion des internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 32), S. 25–42.
- Mense-Petermann, Ursula (2006): Das Verständnis von Organisation im Neo-Institutionalismus. Lose Kopplung, Reifikation, Institution. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 62–74.
- Meyer, John W. (2004): The Nation as Babbitt: How Countries Conform. In: *Contexts* 3 (3), S. 42–47.
- Meyer, John W., Boli, John, Thomas, George M., Ramirez, Francisco O. (1997): World Society and the Nation-State. In: *American Journal of Sociology* 103 (1), S. 144–181.
- Meyer, John W., Scott, William Richard (Hg.) (1983): *Organizational environments. Ritual and rationality*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Meyer, Renate, Hammerschmid, Gerhard (2006): Die Mikroperspektive des Neo-Institutionalismus. Konzeption und Rolle des Akteurs. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 160–171.
- Mezias, Stephen J. (1990): An Institutional Model of Organizational Practice: Financial Reporting at the Fortune 200. In: *Administrative Science Quarterly* 35 (3), S. 431–457.
- Mintrom, Michael, Vergari, Sandra (1998): Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. In: *The Journal of Politics* 60 (1), S. 126–148.
- Mohring, Mike, Koch, Michael H. (2009): *Kommunalrecht Thüringen. Textausgabe mit einführender Erläuterung*. Dresden: Saxonia-Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur.
- Mühlenkamp, Holger, Glöckner, Andreas (2009): *Rechtsvergleich Kommunale Doppik. Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppelten kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer*. Projekt-schrift. Speyer (Speyerer Forschungsberichte, 260).
- Mülhaupt, Ludwig (1987): *Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 93).
- Müller-Osten, Anne (2012): Die Bedeutung des Haushaltsausgleichs - eine Frage der Gerechtigkeit. Thesen für eine erfolgreiche Politikfeldsteuerung. In: *Verwaltung und Management* 18 (2), S. 102–111.

- Musmann, Klaus, Kennedy, William H. (1989): *Diffusion of Innovations. A Select Bibliography*. Westport: Greenwood Press.
- Naschold, Frieder, Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik, 22).
- Näsi, Salme (2000): Neuere Entwicklungen im Rechnungswesen der kommunalen Gebietskörperschaften in Finnland. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): *Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven*, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 59–80.
- Naßmacher, Hiltrud, Naßmacher, Karl-Heinz (2007): *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- OECD (1996): *Technology and industrial performance. Technology diffusion, productivity, employment and skills, international competitiveness*. Paris.
- Oettle, Karl (1987): Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung des kaufmännischen Rechnungswesens auf öffentliche Verwaltungen. In: Peter Eichhorn (Hg.): *Doppik und Kameralistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 275–290.
- Oettle, Karl (2000): Zur Bewältigung erfolgsrechnerischer Probleme im Neuen Kommunalen Rechnungswesen. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): *Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven*, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 235–252.
- Okruch, Stefan (1999): *Innovation und Diffusion von Normen. Grundlagen und Elemente einer evolutischen Theorie des Institutionenwandels*. Berlin: Duncker und Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 491).
- Orrù, Marco, Woolsey Biggart, Nicole, Hamilton, Gary G. (1991): Organizational Isomorphism in East Asia. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 361–389.
- Ouchi, William G., Wilkins, Alan L. (1985): Organizational Culture. In: *Annual Review of Sociology* 11, S. 457–483.
- Pähle, Katja, Reiser, Marion (Hg.) (2007): *Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Perry, James L., Danzig, James N. (1980): The Adoptability of Innovations. An Empirical Assessment of Computer Applications in Local Governments. In: *Administration and Society* 11 (4), S. 461–492.

- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2000, 2005): Public management reform. A comparative analysis. 1. und 2. Aufl. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011): Public management reform. A comparative analysis, new public management, governance, and the neo-Weberian state. 3. Aufl. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra, Homburg, Vincent (Hg.) (2007): New Public Management in Europe. Adaptations and Alternatives. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Patrick Kenis (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt: Campus-Verlag (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2), S. 213–271.
- Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 63–82.
- Powell, Walter W., White, Douglas R., Koput, Kenneth W., Owen-Smith, Jason (2005): Network Dynamics and Field Evolution: The Growth of Interorganizational Collaboration in the Life Sciences. In: American Journal of Sociology 110 (4), S. 1132–1205.
- Proeller, Isabella, Siegel, John (2012): Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. Anmerkungen zur Debatte über das (vermeintliche) Scheitern des NSM und des NKF. In: Verwaltung und Management (3), S. 136–140.
- Püttner, Günter (1990): Kommunale Selbstverwaltung. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts. Band IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, S. 1171–1194.
- Quack, Sigrid (2006): Institutioneller Wandel. Institutionalisierung und De-Institutionalisierung. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 172–184.
- Ramm, Michael, Multrus, Frank, Bargel, Tino, Schmidt, Monika (2014): Studiensituation und studentische Orientierungen. 12. Studierenden-survey an Universitäten und Fachhochschulen. Hg. v. BMBF.
- Raupach, Björn, Stangenberg, Katrin G. (2009): Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

- Rauskala, Iris, Bergmann, Andreas, Fuchs, Sandro (2012): 30 Jahre Doppik in der Schweiz - eine Bilanz. In: *Verwaltung und Management* (3), S. 127–130.
- Reichard, Christoph (1996): Die "New Public Management" - Debatte im internationalen Kontext. In: Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 58), S. 241–274.
- Reichard, Christoph (2003): "New Public Management" als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung. In: Jens Harms und Gerold Ambrosius (Hg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, 50), S. 119–143.
- Reichard, Christoph (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: edition sigma, S. 87–99.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Auswertung vorliegender Empirie. In: *Verwaltung und Management* (3), S. 118–121.
- Riese, Hans-Otto de (Hg.) (2011): *Buchführung für Kommunen. Einführung*. Version 1.0. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Rogers, Everett M. (2003): *Diffusion of innovations*. 5. ed., Free Press trade paperback ed. New York: Free Press.
- Ruter, Rudolf X. (2000): Praktische Erfahrungen bei der Umsetzung von Reformprojekten. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): *Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven*, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 773–786.
- Ryynänen, Aimo (1996): Kommunen als Schrittmacher für eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Sektors in Finnland? In: Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 58), S. 308–319.
- Saldern, Adelheid von (1998): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. Aufl. Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 356), S. 23–36.
- Savage, Robert L. (1985): Diffusion Research Traditions and the Spread of Policy Innovations in a Federal System. In: *Publius* (15), S. 1–27.

- Scharpf, Fritz W. (1987): Grenzen der institutionellen Reform. In: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd.1. Baden-Baden: Nomos, S. 111–151.
- Schauer, Reinbert (2000): Kameralistik und Doppik - kein Gegensatz? (Zur Neuorganisation des Öffentlichen Rechnungswesens in Österreich). In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 81–104.
- Schauer, Reinbert (2007): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen. Kameralistik und/oder Doppik? Einführung und Standortbestimmung. Wien: Linde.
- Schedler, Kuno (2007): Public Management und Public Governance. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253–268.
- Schedler, Kuno, Proeller, Isabella (2006): New Public Management. 3. Aufl. Bern: Haupt.
- Schimank, Uwe (2007a): Neoinstitutionalismus. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161–174.
- Schimank, Uwe (2007b): Organisationstheorien. In: Arthur Benz (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 200–211.
- Schmalenbach, E. (1910): Kaufmännisches und kameralistisches Rechnungswesen. In: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis 2 (10/11), S. 346–351/385-390.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1998): Autonomie und Regelung von oben. Zum Verhältnis von kommunaler Eigenverantwortung und fremdbestimmter Eingrenzung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch Normen der Europäischen Union. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 356), S. 323–337.
- Schnell, Rainer, Hill, Paul B., Esser, Elke (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. 8. Aufl. München: Oldenbourg.
- Schnorf, Sebastian (2008): Diffusion in sozialen Netzwerken der Mobilkommunikation. Konstanz: UVK.



- Schröter, Eckhard (2011): New Public Management. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79–89.
- Scott, William Richard (1981): Organizations. Rational, Natural, and Open Systems. 1. Aufl. New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, William Richard (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt: Campus-Verlag.
- Scott, William Richard (1994): Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems. In: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 203–222.
- Scott, William Richard (1994): Organizational sociology. Aldershot: Dartmouth.
- Scott, William Richard (1995): Institutions and organizations. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, William Richard (2001): Institutions and organizations. 2. Aufl. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, William Richard (2003): Organizations. Rational, Natural, and Open Systems. 5. Aufl. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Scott, William Richard (2004): Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology. In: Annual Review of Sociology 30, S. 1–21.
- Scott, William Richard (2006): Reflexion über ein halbes Jahrhundert Organisationssoziologie. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201–222.
- Scott, William Richard (2008): Institutions and organizations. Ideas and interests. 3. Aufl. Los Angeles: Sage Publications.
- Scott, William Richard (2014): Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities. 4. Aufl. Los Angeles: Sage Publications.
- Scott, William Richard, Meyer, John W. (1991): The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Walter W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 108–140.
- Seiwald, Johann, Meyer, Renate (2012): Familienähnlichkeiten und -unterschiede: Haushaltsreformen in Österreich und Deutschland im Vergleich. In: Verwaltung und Management (3), S. 122–126.
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–47.

- Senge, Konstanze (2011): Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Senge, Konstanze, Hellmann, Kai-Uwe (2006): Einleitung. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–31.
- Spiegel, Erika (2007): Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege. In: Thomas Mann und Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 23–40.
- Stoeberl, Philipp, Parker, Gerald, Joo, Seong-Jong (1998): Relationship between organizational change and failure in the wine industry: An event history analysis. In: Journal of Management Studies 35 (4), S. 537–555.
- Stoetzer, Matthias-Wolfgang (Hg.) (1995): Die Diffusion von Innovationen in der Telekommunikation. Berlin: Springer (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste der Deutschen Bundespost, 17).
- Strang, D., Soule, S.A (1998): Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills. In: Annual Review of Sociology (24), S. 265–290.
- Strang, David., Meyer, John W. (22): Institutional conditions for diffusion. In: Theory & Society 1993 (4), S. 487–511.
- Streim, Hannes (1987): Der kommunale Lagebericht als Ergänzung der Rechnungslegung von Gemeinden. In: Peter Eichhorn (Hg.): Doppik und Kammernalistik. Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 100), S. 308–327.
- Streitferdt, Lothar (2000): Das Neue Kommunale Rechnungswesen als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Wertschöpfung im öffentlichen Sektor. In: Dietrich Budäus, Willi Küpper und Lothar Streitferdt (Hg.): Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Klaus Lüder zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 271–300.
- Süß, Stefan (2009): Die Institutionalisierung von Managementkonzepten. Diversity-Management in Deutschland. 1. Aufl. München: Hampp.
- Tacke, Veronika (2006): Rationalität im Neo-Institutionalismus. Vom exakten Kalkül zum Mythos. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89–101.
- Teichler, Ulrich (Hg.) (1987): Hochschule - Studium - Berufsvorstellungen. Eine empirische Untersuchung zur Vielfalt von Hochschulen und deren Aus-

- wirkungen. Bad Honnef: Bock (Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft, 50).
- Teichler, Ulrich (2005): Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten. Frankfurt: Campus-Verlag (Schwerpunktreihe Hochschule und Beruf).
- Teismann, Geert, van Buuren, Arwin (2007): Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories. In: Christopher Pollitt, Sandra van Thiel und Vincent Homburg (Hg.): *New Public Management in Europe. Adaptations and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 181–195.
- Thieme, Werner (2008): Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung? In: *Die öffentliche Verwaltung* 61 (11), S. 433–441.
- Tolbert, Pamela S., Zucker, Lynne G. (1983): Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. In: *Administrative Science Quarterly* 28 (1), S. 22–39.
- Treber, Hagen (2006): Doppik - mehr Frust als Lust. In: *Kommunale Kassenzeitschrift KKZ* (6), S. 131–134.
- Treber, Hagen (2009): Doppik: aufwändig, teuer, unnütz. In: *Kommunale Kassenzeitschrift KKZ* (9), S. 201–203.
- Trommer, Friederike (2011): "Die kommunale Doppik - ein Torso" - Und nun? Eine Auseinandersetzung mit dem Beitrag von Walter Lutz in der KKZ 11/2010. In: *Kommunale Kassenzeitschrift KKZ* 62, S. 54–56.
- Unruh, Georg-Christoph von (2007): § 4 Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter. In: Thomas Mann und Günter Püttner (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 57–72.
- Vela, J.M, Fuerte, I. (2000): *Local Government Accounting in Europe*. In: Eugenio Caperchione und Riccardo Mussari (Hg.): *Comparative issues in local government accounting*. Boston: Kluwer Academic.
- Vogel, Rick (2006): *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag.
- Walb, Ernst (1926): *Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Eine Grundlegung*. Berlin: Spaeth & Linde.
- Walb, Ernst (1966): *Finanzwirtschaftliche Bilanz*. 3. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Walgenbach, Peter (2002): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Alfred Kieser (Hg.): *Organisationstheorien*. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 319–353.

- Walgenbach, Peter (2006): Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Alfred Kieser (Hg.): Organisationstheorien. 6. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 353–401.
- Walgenbach, Peter, Meyer, Renate E. (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walker, Jack L. (1969): The Diffusion of Innovation among the American States. In: American Political Science Review 63, S. 880–899.
- Walker, Jack L. (1973): Comment: Problems in Research on the Diffusion of Policy Innovations. In: American Political Science Review 67 (4), S. 1186–1191.
- Walter, Lutz, Treber, Hagen (2009): Reformruine kommunale Doppik. Warum das neue kommunale Finanzwesen scheitern muss! Ein Vergleich von Doppik und Kameralistik. 1. Aufl. Rheinfelden: mb-Verlag.
- Wegrich, Kai (2011): Post-New Public Management. In: Bernhard Blanke (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 90–98.
- Wehling, Hans-Georg (1986): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Colloquium-Verlag (Beiträge zur Zeitgeschichte, 17).
- Weyland, Kurt (2007): Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wirsam, Jan (2010): Adoption und Diffusion von Innovationen im Investitionsgüterbereich. Lichtenberg: Harland Media.
- Wirtz, Holger (2010): Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung. 2. Aufl. Berlin: Schmidt (Schriften zur Rechnungslegung, 7).
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 58), S. 1–49.
- Wollmann, Hellmut (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich. In: Klaus König (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 489–524.
- Wollmann, Hellmut (2004): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe, Ergebnisse. In: Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler et al. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma, S. 36–50.

- Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut, Roth, Roland (Hg.) (1998): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 356).
- Wollmann, Hellmut, Schröter, Eckhard (Hg.) (2000): Comparing public sector reform in Britain and Germany. Key traditions and trends of modernisation. Aldershot: Ashgate.
- Wysocki, Klaus von (1965): Kameralistisches Rechnungswesen. Stuttgart: Poeschel (Sammlung Poeschel, 38).
- Zielinski, Heinz (1997): Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat. Opladen: Westdt. Verlag.
- Zucker, Lynne A. (1977): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: American Sociological Review 42 (5), S. 726–743.
- Zucker, Lynne A. (1987): Institutional Theories of Organisation. In: Annual Review of Sociology 13, S. 443–464.

## Internetquellen

- [www.akdb.de/fileadmin/akdb\\_neu/querschnitt/produktblaetter/akdb\\_referenz\\_igensdorf\\_doppik\\_0410.pdf](http://www.akdb.de/fileadmin/akdb_neu/querschnitt/produktblaetter/akdb_referenz_igensdorf_doppik_0410.pdf), zuletzt geprüft am 24.02.2016.
- [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/08GemeindenEinwohnergroessen.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/08GemeindenEinwohnergroessen.html), zuletzt geprüft am 15.01.2016.
- [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de), zuletzt geprüft am 10.08.2016.
- [www.haushaltssteuerung.de/lexikon-drei-komponenten-rechnung-dkr.html](http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-drei-komponenten-rechnung-dkr.html), zuletzt geprüft am 14.05.2016.
- [www.infranken.de/regional/forchheim/Mich-faszinieren-Zahlen](http://www.infranken.de/regional/forchheim/Mich-faszinieren-Zahlen), art216,190688, zuletzt geprüft am 10.08.2016.
- [www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot](http://www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot), zuletzt geprüft am 13.05.2014.
- [www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_gemeinden.pdf](http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_gemeinden.pdf), zuletzt geprüft am 12.02.2016.
- [www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205\\_doppik\\_landkreise.pdf](http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/1205_doppik_landkreise.pdf), zuletzt geprüft am 12.02.2016.
- [www.nkf-thueringen.de](http://www.nkf-thueringen.de), zuletzt geprüft am 12.02.2016.



Als klassische neoinstitutionalistische Diffusionsstudie hat die vorliegende Arbeit die Übersetzung von Umweltvorgaben in Organisationsstrukturen und den damit einhergehenden Organisationswandel mit quantitativen Methoden und multivariaten Analysemethoden untersucht. Im Zentrum stand die Frage nach den Einflussfaktoren für die Adoption einer Innovation – insbesondere einer Verwaltungsreform – um damit die Diffusion dieses Elements und den daraus folgenden organisationalen Wandel erklären zu können. Der theoretischen Argumentation von DiMaggio und Powell 1983 folgend kann die Verbreitung von Innovationen, welche im Ergebnis zur Homogenisierung organisationaler Felder führt, mit den Mechanismen Zwang, Unsicherheit und normativer Druck erklärt werden. Die Überprüfung dieser Mechanismen erfolgte anhand der Analyse der Verbreitung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens (HRW) auf der Kommunalebene. Die Untersuchungsperspektive richtete sich besonders auf das organisationale Feld und auf die am Diffusionsprozess beteiligten Akteure. Damit ist die vorliegende Untersuchung anschlussfähig an die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung und trägt zur Weiterentwicklung des Neoinstitutionalismus und der Diffusionsforschung bei.



eISBN 978-3-86309-476-8



www.uni-bamberg.de/ubp/