SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen: kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe

Geißler, René

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Geißler, R. (2013). Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen: kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *6*(2), 485-506. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59163-1

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

René Geißler

Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen

Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe

Zusammenfassung
Die akademische Diskussion des Neuen Steuerungsmodells weist hinsichtlich der Landesverwaltungen noch empirische Lücken auf. Dieser Beitrag untersucht kritische Beobachtungen typischer NSM-Instrumente auf der empirischen Grundlage der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe. Selbige werden für den Zeitraum 2001 bis 2010 einer quantitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die Rolle der Rechnungshöfe in der Verwaltungsmodernisierung ist kaum reflektiert, ebenso wurden deren Jahresberichte als Quelle bis dato nicht systematisch herangezogen. Aus der Inhaltsanalyse wird deutlich, dass die Rechnungshöfe die Anwendung von NSM-Instrumenten kritisch, aber differenziert und konstruktiv bewerten. Aus der bivariaten Analyse zeigen sich Zusammenhänge zwischen NSM-Instrumenten und Richtungen der Kritik. Zusammenhänge bestehen ebenso zwischen Richtungen der Kritik und Ressorts sowie Behördentypen. Diese statistisch validen Erkenntnisse vermitteln einen bis dato nicht erreichten Einblick in die Praxis des NSM in Behörden der Landesverwaltungen. Sie geben wertvolle Anregungen für die weitere Implementation und qualitative Forschung.

Schlagworte: Neue Steuerungsinstrumente, Rechnungshof, Landesverwaltung, Inhaltsanalyse

Abstract
NPM instruments in German state administration
Critical observations by state audit courts
The academic discussion on New Public Management in Germany is still fragmentary with regard to the state level as the largest part of German administration. This article covers a range of typical critical observations of NPM. It is based on a quantitative analyze of annual state audit court reports in the period of 2001 to 2010. Audit Courts role in German NPM is hardy reflected. Their regularly reports have not systematically been analysed yet. This article fills a gap with regard to both issues. Finally state audit courts do not refuse NPM but give constructive critiques. By the bivariate analyse correlations appear in-between NPM instruments and types of critiques. Furthermore we find also correlations of critiques with departments and types of body. Statistic results provide us with a higher level of empirical insights of NPM in German state administration. Results are valuable for further implementation of NPM instruments as for qualitative research designs.

Key words: New steering instruments, audit courts, state administration, content analysis

1. Einleitung

Verwaltungsmodernisierungen der Bundesländer und die Rolle der Landesrechnungshöfe sind zwei in der jüngeren Vergangenheit wenig beachtete Themen. Dies überrascht, da beide Gesichtspunkte für Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen

von hoher Relevanz sind und deren Bedeutung angesichts steigender Bürgererwartungen und sinkender Haushaltsspielräume wächst.

Die akademische Diskussion NPM-basierter Verwaltungsreformen (in Deutschland unter dem Begriff Neues Steuerungsmodell oder Neue Steuerungsinstrumente, in der Folge NSM) blieb hierzulande bisher weithin auf die Kommunen beschränkt (vgl. Bogumil et al. 2008). Obgleich es sich mit dem NSM um ein originär kommunales Modell handelte, war es doch einige Jahre später von Einfluss auf Modernisierungsbestrebungen der staatlichen Verwaltungen. Im Gegensatz zu den Kommunen existiert jedoch für die Ebene der Länder kein eigenes Reformmodell und keine föderal übergreifende Koordinierungsstruktur, so dass deren Aktivitäten sehr heterogen und wenig transparent waren und sind.

Die Wissenschaft griff das NSM auf Länderebene lange Zeit zurückhaltend auf, mit der Folge, dass wenig gesicherte Erkenntnisse oder valide Quellen vorliegen. Für Deutschland existieren bisher nur in geringem Umfang empirische Betrachtungen, die Bund und Länder als distanziert bewerten (vgl. Proeller/Siegel 2009; Pollitt/Bouckaert 2004). Erste quantitative Untersuchungen in den staatlichen Verwaltungen von Bund und Ländern ergaben ein ambivalentes Bild über die Verbreitung einschlägiger Instrumente und deren Wirkungen (vgl. Hammerschmid et al. 2010). Sie weisen jedoch darauf hin, dass durchaus eine gewisse Offenheit gegeben ist und umfangreiche Reformprojekte durchgeführt wurden. Grundsätzlich hat sich der früh attestierte Mangel an Wissen und empirischer Bestandsaufnahme noch nicht aufgelöst (vgl. Reichard 2004).

Der zweite thematische Blickwinkel dieses Beitrags ist die Rolle der Landesrechnungshöfe in der Verwaltungsmodernisierung. Die Landesrechnungshöfe sind verfassungsrechtlich selbständige, weisungsfreie, nur dem Gesetz unterstehende oberste Landesbehörden mit dem Auftrag, die Haushaltswirtschaft der Länder kritisch zu prüfen, bzw. diese zu beraten. Attestiert man den NSM-Bestrebungen in den Ländern ein Forschungsdefizit, so kann bezüglich der Landesrechnungshöfe in jüngerer Vergangenheit von einer nahezu gänzlich fehlenden Forschung gesprochen werden (vgl. Seyfried 2011, S. 7). Dies ist insoweit erstaunlich, da ihr Einfluss auf Reformbestrebungen unbestritten ist (vgl. Budäus 2002; Göke/Thörmer 2010; Korthals 2000) und umfangreiche Datenbestände in Form derer Publikationen frei zugänglich sind.

Dieser Beitrag schließt an die Verbindung der Themen Verwaltungsmodernisierung und Rechnungshöfe an, indem Letztere die empirische Grundlage für eine Einschätzung von NSM-Instrumenten in den Landesverwaltungen bereitstellen. Mit dem Ziel, die empirische Lücke ein Stück weiter zu schließen, wertet dieser Beitrag erstmals die Jahresberichte der Landesrechnungshöfe quantitativ aus. Die Jahresberichte umfassen ein äußerst breites Themenspektrum. NSM bezogene Aspekte nehmen darin einen kleinen Anteil ein bzw. werden am Rande anderer Prüfungsthemen erwähnt.[1] Obgleich nicht vorausgesetzt werden kann, dass die Jahresberichte in der Summe ein repräsentatives Bild der Reformbemühungen widerspiegeln, sind sie infolge der Neutralität und Sachkompetenz sowie der großen Zahl an Prüfbeiträgen von hohem Wert.

Die regelmäßigen Jahresberichte der Rechnungshöfe im Zeitraum 2001 bis 2010 wurden hinsichtlich festgelegter NSM-Begrifflichkeiten in einer Inhaltsanalyse quantitativ kodiert (vgl. Krippendorf 2004). Mittels dieser Daten, ergänzt durch Kontrollvariablen, sind statistische Analysen möglich. Im Zentrum stehen typische kritische Beobachtungen der Rechnungshöfe bezogen auf NSM-Instrumente im Rahmen der Prüfung. In einem ersten Schritt wird untersucht, in welcher Frequenz diese NSM-Instrumente und Beobachtungen auftreten (Frage 1). Darüber hinaus wird auf Grundlage der Daten den Fragen

nachgegangen, ob Zusammenhänge zwischen Richtungen der Kritik und NSM-Instrumenten (Frage 2), zu den Ressorts (Frage 3) und Behördentypen (Frage 4) bestehen.

Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Darstellung der Forschungslage hinsichtlich des NSM in Landesverwaltungen und der Rolle der Rechnungshöfe. Im vierten Kapitel werden methodische Hintergründe der Inhaltsanalyse dargelegt. Kapitel 5 beinhaltet die statistischen Ergebnisse sowie deren Diskussion. Der Beitrag erhebt nicht den Anspruch, die aufgezeigten Fragen abschließend zu beantworten. Vielmehr ist er als ein weiterer Mosaikstein in der empirischen Beleuchtung des NSM auf Landesebene zu verstehen. Hinsichtlich der gewählten Forschungsmethodik wird mit der Anwendung auf die Rechnungshofberichte Neuland betreten. In diesem Sinne ist diese Arbeit ein erster Schritt, die umfangreichen und wertvollen Quellen der Rechnungshofberichte zu erschließen und für Wissenschaft und Praxis nutzbar zu machen.

2. NSM basierte Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

Die internationale New Public Management Bewegung fand in Deutschland Anfang der neunziger Jahre auf der kommunalen Ebene Eingang (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Das Seitens der KGSt entworfene Neue Steuerungsmodell (NSM) kann als deutsche Adaption verstanden werden. Mitte der neunziger Jahre war es das dominierende Reformmodell, zu welchem sich der überwiegende Teil der Kommunen bekannte.

Somit war auch die akademische Diskussion des NSM in Deutschland lange Zeit stark auf die Kommunen fokussiert (vgl. Bogumil et al. 2008). Das NSM ist inhaltlich äußerst breit und variabel angelegt. Es beinhaltet einen Kanon an Modernisierungsbereichen von Organisationsstrukturen, Kundenorientierung, Personalentwicklung, Privatisierung bis hin zu Managementinstrumenten (vgl. Bogumil et al. 2008, S. 41). Letzterer Modernisierungsbereich steht im Rahmen dieses Beitrags im Vordergrund. Die empirischen Evaluationen für die kommunale Ebene sind ambivalent. Obgleich sie im föderalen Vergleich günstige Ausgangsbedingungen zum Beispiel hinsichtlich Aufgabenstruktur, Bürgernähe oder Haushaltskrise als Treiber aufweisen, war die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten überschaubar (vgl. Kuhlmann 2010). War das NSM als Konzept nebst seiner Instrumente auch kommunal konzipiert, so hatten einzelne Elemente dennoch einige Jahre später Einfluss auf Modernisierungsbestrebungen der Länder und des Bundes. Die häufig kritisierte Offenheit des NSM und die Integration nahezu jeden Reforminstrumentes gerieten ihm hier zum Vorteil, da es auf die staatlichen Ebenen übertragbar schien (vgl. Jann 2011, S. 105 f.).

Im Vergleich zu den Kommunen gelten die Landesverwaltungen als weniger geeignet für die Anwendung betriebswirtschaftlich basierter Instrumente (vgl. Reichard 2004; Bouckaert/van Dooren 2003). Die eher bürgerfernen Behörden stehen stärker im Verdacht, durch die klassischen kulturellen Merkmale der deutschen Verwaltung wie Rechtsstaatstradition, bürokratische Organisation, formale Prozesse, Berufsbeamtentum und Stabilität geprägt zu sein (vgl. König 2001; Klages 2001). Die Reformphilosophie des NSM scheint daher für die deutsche weberianische staatliche Verwaltung weniger kompatibel (vgl. Derlien 2008; Jann 2004).

Nichtsdestotrotz waren alle Bundesländer in NSM-basierten Reformen aktiv, experimentierten mit Pilotbehörden und novellierten die rechtlichen Grundlagen der Haushaltswirtschaft. Die Ergebnisse der Pilotprojekte wurden jedoch nur vereinzelt publiziert. Ne-

ben einer gewissen Erwartungshaltung seitens der Kommunen und dem Modernisierungszeitgeist bestand der Auslöser für die Länder auch in der sich abzeichnenden Haushaltskrise, die ähnlich den Kommunen bestimmte betriebswirtschaftliche Reformpfade förderte. Besonders deutlich wurde die Ausstrahlung des kommunalen NSM auf die Länder am Beispiel der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, die ab 1994 dessen flächendeckende Einführung beschlossen (vgl. Prigge/Prange/Bovenschulte 1999). Auch wenn einige Flächenländer, so Bayern, Baden-Württemberg, diesen Begriff früh übernahmen, ist von einem Modernisierungsrückstand der (Flächen)Länder im Vergleich zu den Kommunen auszugehen.

Quantitative Untersuchungen in den staatlichen Verwaltungen ergaben ein mehrdeutiges Bild über die Verbreitung einschlägiger Instrumente und deren Wirkungen (vgl. Hammerschmid et al. 2010). Der Bekanntheitsgrad unter Führungskräften der Landesbehörden ist fast flächendeckend. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle Länder mit diesen Instrumenten experimentiert haben. Umfang, betroffene Fachbereiche, Ausgestaltung und Wirkung der Instrumente sind jedoch nicht bekannt. Auffällig ist die stärkere Offenheit von Führungskräften aus nachgeordneten Behörden gegenüber NSM-Instrumenten im Vergleich zur Ministerialverwaltung (vgl. Hammerschmid et al. 2010, S. 27). Dies bestätigt den begünstigenden Einfluss operativer Tätigkeiten, mit welchen der nachgeordnete Bereich stärker befasst ist.

Zu den weithin bekannten, früh begonnen, wenn auch selten vollständig implementierten Instrumenten zählen KLR und Budgetierung. Erstere intendierte in der Anwendung jedoch meist auf die Reduzierung der Personalkosten (vgl. Hilgers 2011, S. 434). In Bezug auf die Budgetierung haben alle Länder Regelungen in die Landeshaushaltsordnungen aufgenommen, um über Flexibilisierungen im Haushaltsvollzug die Wirtschaftlichkeit zu steigern. KLR und Budgetierung sind bis dato wohl eher als intelligente Kürzungsstrategie einzuordnen, denn als Versuch umfassend zu steuern.

Grundsätzlich ist das in den Ländern angewandte Spektrum an Reformansätzen und Konzepten zum einen sehr breit und zum anderen nicht in jedem Fall der Öffentlichkeit zugänglich. Veröffentlichten Berichten folgend, können fünf der 13 Flächenländer als reformaktiv in der Weise bezeichnet werden, dass sie umfassend versuchen, typische NSM-Instrumente zu implementieren und damit zu arbeiten (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, NRW). Die übrigen acht Flächenländer erscheinen eher zurückhaltend.

Das Land Baden-Württemberg beschloss 1999 auf Grundlage eines Konzeptes des Finanzministeriums die flächendeckende IT-basierte Einführung der sogenannten Neuen Steuerungsinstrumente (NSI), KLR, Budgetierung, Controlling bis 2004. Ein erster Schritt in den produktorientierten Haushalt wurde 2005/2006 vorgenommen. Zielvereinbarungen der Ministerien werden seit 2007 praktiziert. Die intendierten Ziele der NSI lagen neben einem Beitrag für die Haushaltskonsolidierung in einer besseren zielorientierten Steuerbarkeit der Behörden auf Basis von Zahlen. Die Refinanzierung der Einführungskosten war über die dauerhafte Einsparung von 3.500 Stellen vorgesehen. Der Rechnungshof äußerte sich 2007 in einem Gutachten kritisch (vgl. Rechnungshof 2007). Aus Sicht des Finanzministeriums ist das Projekt NSI erfolgreich (vgl. Stellungnahme des Finanzministeriums in Rechnungshof 2007, S. 58 f.).

Hessen begann 1996 mit einem Kabinettbeschluss (StAnz. 1711996 S. 1286) die Konzeption der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS). Über NVS, die eine Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik beinhaltet, sollen Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Leis-

tungsorientierung und Steuerbarkeit der Verwaltungen erhöht werden. Der grundlegende Kabinettsbeschluss vom 14.07.1998 sah die Umstellung des Landeshaushaltes bis 2008 auf Produktsteuerung mit ergebnisorientierter Budgetierung vor. In diesem Sinne sind Produkte, Kennzahlen, Ziele, Leistungsvereinbarungen und Controlling auf IT-Basis vorgesehen. Ab 2005 werden die Landeshaushalte als Produkthaushalt erstellt. Zwischenzeitlich haben alle Ressorts Zielsysteme entwickelt und in den Landeshaushalt integriert. Die Landesregierung sieht das Projekt als erfolgreich an.

Rheinland-Pfalz definierte für sich selbst mit Blick auf bundesweit vielfältige aufwendige und gescheiterte Reformansätze die Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung (vgl. Deubel/Keilmann 2005, S. 214). Mit der Novellierung der Landeshaushaltsordnung 1999 führte Rheinland-Pfalz das Instrument des Leistungsauftrags ein, um die output-Orientierung in Haushaltsplanung und Vollzug zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Steuerbarkeit der Verwaltung über den Haushalt durch das Parlament verbessert werden, die im Zuge der Flexibilisierungen gesunken war. Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Verwaltungsbereiche Zielgrößen hinsichtlich Qualität, Kosten, Mengen oder Wirkungen fest. Er ist kein Kontrakt, in der Umsetzung jedoch berichts- und bei Abweichungen begründungspflichtig (vgl. Schmitt/Reinemann 2004, S. 118).

In Sachsen begann die Entwicklung des NSM mit einem Kabinettsbeschluss im Jahr 2000. Die Motivation lag sowohl in der Kosten- als auch der Bürgerorientierung. Das federführende Finanzministerium erarbeitete ein Rahmenhandbuch und eine Verwaltungsvorschrift. Voraussetzung der NSM-Einführung ist der Abschluss einer Umsetzungsvereinbarung zwischen der betreffenden Behörde, dem zuständigen Ressort- sowie dem Finanzministerium. Über die programmatischen Grundlagen und Steuerungsmechanismen soll ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewährleistet werden. Alle Projekte stehen unter dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit. Aus den laufenden Evaluierungen werden operative Herausforderungen, zum Beispiel hinsichtlich zusätzlicher Arbeitsbelastung und Kosten, der Erhebung unnötiger Daten, Software oder fachlicher Lücken deutlich. Der Rechnungshof begleitet die Reformprojekte.

Erste Bemühungen der Binnenmodernisierung in NRW nahmen ihren Anfang bereits Mitte der neunziger Jahre, allerdings ohne übergreifendes Konzept. Im Jahr 2000 schloss sich die Vision 2004 zur pilotweisen Erprobung des NSM an (vgl. Buschoff 2009, S. 84ff). Im Jahr 2003 begann eine umfassende Reform der Landesverwaltung, die unter Anderem die Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung (EPOS-NRW) auf Grundlage der Doppik beinhaltet (Kabinettsbeschlüsse vom 18. 03. 2003 und 9. 11. 2004). Ziele der Reform sind eine höhere Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Bürgernähe in den Behörden. EPOS-NRW umfasst eine flächendeckende KLR, die produktorientierte Budgetierung des Haushaltes mit Kennzahlen und dezentralem Vollzug sowie ein zielorientiertes Controlling, das sowohl die Binnensteuerung der Behörden, die vertikale Steuerung in den Ressorts als auch die Steuerung durch das Parlament erlaubt. Die ursprüngliche Zeit- und Kostenplanung konnte nicht eingehalten werden. Über EPOS-NRW hinaus werden im Handlungsfeld Binnenmodernisierung auch weitere Themen wie Personalentwicklung, Führung, Prozessoptimierung, Qualitätsmanagement, Zielvereinbarungen und Benchmarking zwischen Behörden in Angriff genommen (vgl. Innenministerium NRW 2007). Jüngere offizielle Evaluationen sind nicht bekannt.

Neben der regionalen Betrachtung werden Unterschiede in der NSM-Adaption der Landesverwaltungen auch sektoral deutlich. Verwaltungsbereiche mit höherer Reformak-

tivität sind länderübergreifend Schulen, Hochschulen, Polizei und die Finanzverwaltung. Diese vier Sektoren eint die große Zahl operativ tätiger, in ihrem Aufgabenspektrum ähnlicher Behörden, was sie für eine Dezentralisierung von Managementverantwortung und moderne Steuerung seitens der Ministerien grundsätzlich günstig erscheinen lässt. Da jenes die personalintensiven Sektoren sind, kann der personell größere Anteil der Landesverwaltungen als NSM-aktiv bezeichnet werden.[2]

Im Vergleich scheinen Hochschulen/Wissenschaft der Verwaltungsbereich mit der höchsten NSM-Durchdringung zu sein (vgl. Lanzendorf/Pasterneck 2009). Befragungen zu Folge werden über 90% der Universitäten mittels Zielvereinbarungen, Kennzahlen und Globalbudgets gesteuert, wobei die Erfahrungen überwiegend positiv ausfallen. Die Reformen bewegen sich, wie das NSM in Gänze, im Einklang mit internationalen Trends (vgl. Schimank 2009). Sie wurden wesentlich begünstigt durch die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998.

Die Modernisierung der Polizei nahm ab Mitte der neunziger Jahre große Teile des NSM Spektrums auf. Einer aktuellen Studie folgend sind Controlling und Zielvereinbarungen die häufigsten Instrumente (vgl. Ritsert/Pekar 2011). In einer Selbsteinschätzung attestieren Führungskräfte der Polizeien auch der dezentralen Ressourcenverantwortung und dem Benchmarking hohen potenziellen Nutzen.

Im Schulbereich wurden aus dem Kanon der NSM-Modernisierungsbereiche die Begriffe Behördenautonomie und Leistungsmessung aufgegriffen. Die flächendeckend anzutreffende Idee der selbständigen Schule geht einher mit Zielvereinbarungen, Globalbudgets und der Dezentralisierung von Managementaufgaben (vgl. Brückner/Tarazona 2010). Der Gedanke der Verselbständigung operativer Einheiten gehört zum Grundkanon des NSM. Er ist bundesweit anzutreffen und entspricht internationalen Vorbildern (vgl. Rürup 2007). Mit den ersten PISA Vergleichsstudien erhöhte sich der wahrgenommene Reformdruck und richtete sich verstärkt auf die Messung und Verbesserung der Bildungserfolge, somit der Schulleistungen (vgl. Raidt 2010). Erste Evaluationen zeigen die Hürden dieses neuen Steuerungsverständnisses sowohl in den Ministerien als auch in den Schulen auf Seiten der Akteure, welche typisch durch ein pädagogisches Rollenbild geprägt sind (vgl. Fuchs 2009; Bonsen 2010).

Eine innovative Form der Kooperation von mittlerweile sieben Bundesländern ist das 1998 durch die Bertelsmann Stiftung initiierte Projekt Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern. Es werden flächendeckend und regelmäßig Kennzahlen erhoben, um die Leistung der örtlichen Behörden transparent zu messen und zu optimieren. Zum Leistungsbegriff zählen gleichsam die Perspektive der Kunden, Beschäftigten, Finanzen und Auftragserfüllung. Zwischen den Oberfinanzdirektionen und den Finanzämtern ebenso wie behördenintern werden Zielvereinbarungen geschlossen. Das System soll die Selbststeuerung vor Ort verbessern und den Wettbewerb über Transparenz stärken.

In den letzten Jahren wurden dem Puzzle NSM-basierter Reformen der Bundesländer einige Teile hinzugefügt. Von einem vollständigen Bild und systematischem Wissen über die Länder als (personell) größten Teil der öffentlichen Verwaltung Deutschlands kann aber noch nicht gesprochen werden.

3. Rechnungshöfe und ihr Bezug zur Verwaltungsmodernisierung

Die Rechnungshöfe sind ein historisch gewachsener, verfassungsrechtlich garantierter Teil öffentlicher Verwaltung. Aus ihrer grundsätzlichen Aufgabe, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesverwaltungen zu überwachen, resultiert ihre Einordnung zwischen den drei Gewalten. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung stehen auch die Rechnungshöfe neuen Herausforderungen und Aufgaben gegenüber.

Die Rechnungshöfe sind in Struktur, Stellung und Arbeitsweise durch eine Reihe gesetzlich fixierter Besonderheiten gekennzeichnet, welche Unabhängigkeit und Neutralität der Aufgabenerfüllung sichern sollen. Wesentlich sind hierbei die kollegiale Verfassung, die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder, die Besetzung der Organisationsspitzen, Qualifikationsanforderungen sowie die weitestgehende Dispositionsfreiheit bezüglich der Auswahl ihrer Prüfungsthemen (vgl. Klappstein 2000). Diese Variablen werden landesrechtlich definiert.

Die Rechnungshöfe sind in Relation zur Landesverwaltung mit durchschnittlich 100 Beschäftigten ausgesprochen kleine Behörden (vgl. Seyfried 2011, S. 121). Sie müssen sich daher in der Prüfung der Landesverwaltung auf Stichproben beschränken. Das inhaltliche Spektrum der Prüfungen ist nicht abschließend aufzählbar. Es reicht von der Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit, über Verwaltungsorganisation, Verwendung von Zuwendungen, Personaleinsatz, Investitionen, Effektivität bis hin zu fachlichen Fragen der jeweiligen Behörden. Diese sind den Rechnungshöfen unbegrenzt informationspflichtig. Welche Behörde wie und worauf geprüft wird, entscheidet das Kollegium der Rechnungshöfe eigenständig. Grundsätzlich existieren in den jeweiligen Landesverwaltungen für die Landesrechnungshöfe keine prüfungsfreien Räume.

Die Rechnungshöfe veröffentlichen einen Jahresbericht, der zum einen die Begutachtung der Haushaltslage und des Haushaltsvollzuges enthält, zum anderen auch eine Auswahl der entsprechenden Prüfungen in den Behörden (Prüfbeiträge). Die Rechnungshöfe besitzen keine Sanktionsmittel zur Durchsetzung ihrer Prüfungsergebnisse. Sie sind diesbezüglich auf die Kooperation der geprüften Behörde und des Landtages angewiesen, an welchen sie jährlich berichten. Klassisch werden Rechnungshof und Parlament als Partner betrachtet, da die Rechnungshöfe mit ihrer Arbeit die Kontrolle von Verwaltung und Regierung unterstützen. Die Jahresberichte gewinnen durch die erreichte Öffentlichkeit Gewicht im politischen Raum, was eine gewisse medientaugliche Skandalisierung der Prüfungsergebnisse bedingt. Über das Kernprodukt der Jahresberichte widmen sich die Rechnungshöfe speziellen Problemlagen auch ausführlich in Gutachten, Sonderberichten oder beratenden Äußerungen.

Das Aufgabenspektrum hat sich in der Historie von der reinen Prüfung der Rechtmäßigkeit hin zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsvorgänge und der Beratung erweitert (vgl. Harms 2002). Der Wirtschaftlichkeitsbegriff als Prüfungsmaßstab wird heterogen interpretiert, umfasst jedoch sowohl die Perspektive Effizienz als auch Effektivität. Über die Prüfung hinaus unterbreiten sie den geprüften Behörden auch konkrete Verbesserungsvorschläge.

Die Rechnungshöfe stehen aus verschiedenen Richtungen in der Kritik, welche hier nur kurz angeführt werden kann. So wird der juristische Fokus, zum Beispiel hinsichtlich der Prüfung juristischer Formalien oder Verfahrensregelungen, aufgegriffen. Häufig konzentrieren sich Rechnungshöfe ebenso auf unwesentliche Aspekte oder überbetonen budgetäre (vgl. Frey/Serna 1990). Grundsätzlich fehle es den Rechnungshöfen an der Wirt-

schaftlichkeitsorientierung, insbesondere der Erfolgsprüfung (vgl. Dieckmann 1992). Die angewandte Prüfungsmethodik der Vergleichsprüfung und Hochrechnung von Stichproben wird durch die geprüften Behörden angezweifelt. Die Jahresberichte erscheinen zu spät, so wie generell die Rechnungshöfe in ihrer Prüfung vergangenheitsorientiert sind. Die Wirksamkeit der Organe ist darüber hinaus schwer messbar (vgl. Seyfried 2011). Als unstrittig kann allenfalls gelten, dass die reine Beanstandung von Mängeln kein Erfolgskriterium sein kann. Im Gegenteil sollten auch die Rechnungshöfe eine gute Prüfung als Anstoß beiderseitigen Lernens über praktische Verbesserungspotenziale der Verwaltungspraxis verstehen (vgl. Göke/Thörmer 2010, S. 459). Schlussendlich stellt sich die Frage, wer den Rechnungshof kontrolliert.

Hinsichtlich des Zusammenhanges von NSM und Landesrechnungshöfen sind grundsätzlich drei Verbindungen denkbar. Zum einen hat die Ausbreitung von NSM-Instrumenten in den Behörden Auswirkungen auf die Prüfungstätigkeit. Zweitens können die Rechnungshöfe infolge ihres Fachwissens in der NSM-Beratung und Evaluation tätig sein und drittens kann sich das NSM auch auf die internen Strukturen und Verfahren der Rechnungshöfe selbst auswirken. Allgemein wird postuliert, dass das NSM dem Ziel der Rechnungshöfe entspricht, Wirtschaftlichkeit zu steigern (vgl. Dahm 2004, S. 266). Vielfältige neue Instrumente (z.B. Kennzahlen, Controllingberichte) verbessern die Zahlengrundlage, was die Prüfung erleichtert, gleichzeitig mindern einzelne Instrumente (z.B. Budgetierung) die Transparenz der Haushalte. Bestimmte Instrumente, (Bilanz, Kontrakte, Kennzahlen) ziehen auch neue Prüfungsprofile nach sich. Die Rechnungshöfe müssen daher ihre eigenen Methoden und fachlichen Qualifikationen anpassen. In gewisser Weise nähern sie sich privaten Wirtschaftsprüfungen.

Obgleich die Aufgabe der Beratung in den letzten Jahren beständig zunahm, waren die Rechnungshöfe in der NSM-Debatte fast ohne Stimme (vgl. Göke/Thörmer 2010, S. 406). Wenige Rechnungshöfe sahen die konzeptionelle Beratung oder die begleitende Evaluation von NSM-Projekten als ihre Aufgabe an. Ausnahmen sind beispielsweise die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Sachsen, die von Anbeginn in die NSM-Konzeption eingebunden und mit der begleitenden Evaluation betraut waren. In Bayern führte der Bericht des Rechnungshofes 2006 über die geringe tatsächliche Nutzung von NSM-Instrumenten zu einer Neukonzeption durch das Finanzministerium (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2008, S. 5 f.). Überregionale Aufmerksamkeit erregte der Bericht des Rechnungshofes Baden-Württemberg zu den NSI in der Landesverwaltung (vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007). Die Wirtschaftlichkeit der NSM-Instrumente selbst wird ein zukünftiger Prüfungsfokus sein. Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, dass dies ein nur unvollständiger Ausschnitt sein kann, da eben nicht jede etwaige Beratung publik wird. Darüber hinaus soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Rechnungshöfe in vielen weiteren Modernisierungsthemen präsent sind, so E-Government, PPP oder Behördenstrukturen.

Noch weniger ist zu den NSM-Adaptionen innerhalb der Rechnungshöfe selbst bekannt. Zum einen sind die Behörden wie erwähnt sehr klein, zum anderen sind viele interne Verfahrensfragen gesetzlich fixiert. Dennoch stellt sich im Zuge des NSM die Frage nach Kundenorientierung und Prüfungswirtschaftlichkeit (vgl. Binus 2006).

4. Methodik und Daten

Die Empirie dieses Beitrags basiert auf einer quantitativen Inhaltsanalyse der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe. Jene wird beschrieben als empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Dokumenten (vgl. Früh 2007, S. 26). Mittels dieser Forschungsmethode werden bestehende, in diesem Fall verschriftlichte, Formen der Kommunikation auf bestimmte Merkmale reduziert, quantitativ kodiert und analysiert (vgl. Rössler 2005, S. 16). Die quantitative Inhaltsanalyse erfasst einzelne manifeste Merkmale von Texten, indem sie die gesuchten Merkmale in Kategorien operationalisiert und misst. Sie ist damit zwangsläufig hochselektiv in Relation zu den Gesamtdokumenten. Es sind lediglich die Aussagen der Dokumente, vorliegend Rechnungshofberichte, relevant, welche sich auf NSM-Instrumente beziehen.

Die quantitative Inhaltsanalyse besitzt besonders im Vergleich zur Befragung Vorteile. So ist sie nicht reaktiv (vgl. Schnell/Hill/Esser 2011, S. 398). Die Autoren der Dokumente waren sich bei Verfassen dieser der Forschungsabsicht nicht bewusst, Verzerrungen der Kommunikation bzw. Dokumente treten nicht auf. Die Forschenden sind nicht auf Kooperation angewiesen, die Untersuchung kann beliebig wiederholt werden, ist zeitlich unabhängig und die Dokumente sind unveränderlich (vgl. Früh 2007). Die zentralen Nachteile liegen in der Klassifikation des Kategorienschemas, der nicht qualitativ basierten Interpretation und der Kodierstabilität (vgl. Schnell/Hill/Esser 2011, S. 403).

Die Inhaltsanalyse verläuft nach festen Regeln (vgl. Rössler 2005). An dieser Stelle wird aus Gründen des Umfangs primär auf die Abgrenzung der Grundgesamtheit und die Bestimmung des Kategorienschemas eingegangen.

Empirische Grundlage der Inhaltsanalyse sind alle Jahresberichte der Rechnungshöfe der Flächenländer im Zeitraum 2001 bis 2010. Ein Stichprobenproblem ist damit nicht gegeben. Die nicht regelmäßigen Berichte der Rechnungshöfe werden nicht erfasst, da sie gegenüber den Jahresberichten in Zweck, Inhalt und Struktur nicht vergleichbar sind. Das Jahr 2001 als Beginn der Untersuchung wurde gewählt, da die Bundesländer später mit NSM-Reformen begannen als die Kommunen und jene Instrumente daher erst einige Jahre später durch die Rechnungshöfe aufgegriffen werden konnten. Die Inhaltsanalyse fokussiert weiter auf die Flächenländer. Dies resultiert zum einen aus Gründen der Kompatibilität, zum anderen ist das Forschungsdefizit hinsichtlich der Stadtstaaten geringer (vgl. Harms 2006; Engelniederhammer et al. 2000; Prigge 1999). Innerhalb der Jahresberichte werden die Prüfbeiträge kodiert. Andere Kapitel wie z.B. die Beurteilung des Haushaltsvollzugs, der Verschuldung, Gutachten oder überörtliche Prüfungen der Kommunen sind nicht Teil des Untersuchungsfeldes. Eine weitere Einschränkung wird dahingehend vorgenommen, dass nur solche Merkmale kodiert werden, die sich aus der konkreten Prüfung der Behörden ergeben, somit klar empirisch fundiert sind. Abstrakte Stellungnahmen der Rechnungshöfe zu NSM-Themen bleiben außen vor. Gleichsam wurden die zentralen Kategorien NSM-Instrument und kritische Beobachtung nur erfasst, sofern sie in den Prüfbeiträgen gleichzeitig vorlagen.

Von hoher Relevanz ist die exakte und theoriegeleite Bestimmung des Kategorienschemas. Alle zu erfassenden Merkmale müssen eindeutig einer Kategorie zuordenbar sein. In der vorliegenden Untersuchung sind die NSM-Instrumente und die kritischen Beobachtungen die Merkmale der Erhebung (vgl. Tabelle 1 und 2). Die Auswahl der NSM-Instrumente folgt früheren quantitativen Untersuchungen (vgl. Hammerschmid et al.

2010). Dieser Beitrag konzentriert sich auf geläufige Instrumente, auch um unterschiedliche Begriffsverständnisse zu reduzieren. Die Definition typischer NSM-Instrumente ist aus verschiedenen Gründen diffizil. Zum einen enthält das KGSt-Modell selbst keinen abschließenden Kanon an Steuerungsinstrumenten, bzw. schrieb diesen im Zeitverlauf fort (vgl. KGSt 1993; Jann 2011). Einige der regelmäßig mit dem NSM verbundenen Instrumente sind ob ihrer Zuordnung strittig. Aufgabenkritik und KLR existierten sowohl konzeptionell als auch in der Anwendung lange vor dem NSM.[3] Die KLR war insbesondere in den gebührenrechnenden Einrichtungen von jeher vorgeschrieben und notwendig. Sie wird hier dennoch als NSM-Instrument einbezogen, da sie zu den meist frequentierten Instrumenten im Zuge NSM-basierter Binnenmodernisierung gehört. Obgleich sie bereits früher bestand, erfuhr sie über das NSM eine starke Konjunktur jenseits ursprünglicher Anwendungsbereiche. Ähnliches kann über die Leistungsmessung gesagt werden. Der NPM-Ansatz des Performance Management rückt seit einigen Jahren international und national in den Vordergrund (vgl. Bouckaert/Halligan 2008; Hilgers 2009). Es muss bedacht werden, dass dies eine Ausprägung des Aspekts Wirtschaftlichkeit ist, welcher seit Jahrzehnten im Fokus der Rechnungshöfe steht. Gleichwohl ist der Begriff in der NSM-Debatte zu zentral, als hier übergangen zu werden. Es ist jedoch auch hier nicht ersichtlich, inwieweit dieses Instrument tatsächlich NSM-bedingt ist.

Ein methodischer Kompromiss musste als Folge des Pretest dahingehend eingegangen werden, dass drei theoretisch relevante Instrumente des NSM-Kanons (Aufgabenkritik, strategische Planung, Privatisierung) sich nicht eindeutig kategorisieren ließen und somit nicht erfasst werden konnten. Im Ergebnis stehen die elf NSM-Instrumente der Tabelle 1. Diese Liste kann zwangsläufig nur eine Auswahl sein. Es handelt sich um Instrumente, die im NSM-Diskurs intensiv behandelt werden, auch aus Sicht der Verwaltungspraxis dem NSM-Kanon angehören und klar kodierbar sind. Eine vollständige Evaluation des NSM-Konzepts in den Landesverwaltungen ist über die gewählte Methode nicht möglich und nicht intendiert. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine solche Analyse angesichts der beschriebenen Unschärfen des NSM überhaupt möglich ist.

Tabelle 1: Erfasste NSM-Instrumente

1	Benchmarking
2	Berichtswesen
3	Controlling
4	Dezentrale Ressourcenverantwortung / Budgetierung
5	Kennzahlen / Indikatoren
6	Kosten- und Leistungsrechnung
7	Leistungsmessung
8	Leistungsorientierte Bezahlung
9	Leistungsvereinbarung
10	Produkte
11	Qualitätsmanagement

Ziel der Erhebung ist die Kodierung der mit den NSM-Instrumenten einhergehenden kritischen Beobachtungen. Eine Valenzanalyse im Sinne einer positiven oder negativen Einschätzung der Rechnungshöfe ist methodisch nicht möglich, da Rechnungshöfe sich

grundsätzlich kritisch äußern. Unbestritten finden sich in den Jahresberichten auch positive Bemerkungen. Jene sind jedoch nicht struktureller Natur und eher vereinzelte Ausnahmen; somit für eine quantitative Inhaltsanalyse methodisch nicht geeignet. Den Prüfberichten wesensimmanent ist die Veröffentlichung von Kritik. Das ist in der Hinsicht nachvollziehbar, da die Rechnungshöfe primär aus begründeter Kritik Öffentlichkeit und Einfluss gewinnen. In ihren kritischen Bewertungen äußern sie sich differenziert. Aus Sicht der Forschung ist es daher wertvoll, diese durch die Rechnungshöfe festgestellten empirisch fundierten Bewertungen von NSM-Instrumenten näher zu untersuchen.

Hinsichtlich potenzieller kritischer Beobachtungen von NSM-Instrumenten in staatlichen Verwaltungen ist der Forschungsstand überschaubar. Es wird daher auch auf Evaluationen der kommunalen Ebene Bezug genommen. Die ersten sechs Kategorien in Tabelle 2 lassen sich auf übliche Forschungsergebnisse zurückführen. So wird argumentiert, bestimmte betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wären für den öffentlichen Bereich grundsätzlich nicht geeignet (Nr. 1; vgl. Wegrich 2010; Holtkamp 2009). Andere Autoren berichten von zu bürokratischen Pilotversuchen, die in Zahlenfriedhöfen ohne Effekte resultieren bzw. sogar kontraproduktiv sind (Nr. 2; vgl. Reichard 2004; Bogumil et al. 2008). Eine breite internationale Diskussion beklagt, dass über NSM-Instrumente gewonnene Informationen durch die Führung der Behörden nicht systematisch genutzt werden (Nr. 3; vgl. Moynihan 2008; Kroll 2012). Andere Evaluationen thematisieren die Transaktionskosten der Reform und des laufenden Betriebs und erheben Zweifel an der Wirtschaftlichkeit (Nr. 4; vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007). Aus den Evaluationen der kommunalen Ebene wird deutlich, dass das NSM meist sporadisch und nicht vollständig implementiert wurde (Nr. 5; vgl. Bogumil et al. 2008). Auch die Frage der Personalqualifikation für den Umgang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten stellt sich (Nr. 6; vgl. Reichard/Röber 2010).

Aus dem Pretest als auch theoretischen Überlegungen wurden Erweiterungen dieser Kategorien notwendig (vgl. Nr. 7 bis 10 in Tabelle 2). Jedes NSM-Instrument muss an die Rahmenbedingungen seines Einsatzes, seien es Politikfeld, Ziele, Steuerungsbedürfnisse, Akteure, angepasst werden. Eine pauschale Übertragung von Lehrbuchkonzepten wird der Komplexität politisch-administrativer Systeme und behördenindividueller Begebenheiten nicht gerecht. Die Rechnungshöfe stellen fest, dass diese konzeptionelle Adaption nicht adäquat erfolgte (Nr. 7). Eine weitere Beobachtung bezieht sich auf Differenzen zwischen dem entwickelten Konzept und der späteren Anwendungspraxis (Nr. 8). Kritisiert und erfasst wird in dieser Kategorie explizit Letzteres. Einige NSM-Instrumente wie Kennzahlen, KLR oder Leistungsmessung bedürfen einer klaren Definition, um sinnvoll Anwendung zu finden. So müssen Kennzahlen messbar, Kosten und Leistungen eindeutig und durchgängig zuordenbar sein. Auch muss beispielsweise berechenbar sein, woran sich Leistung bemisst. Solche Bewertungen werden in der Kategorie ungenügende Operationalisierung gefasst (Nr. 9).

Eine Beobachtung der Rechnungshöfe zielt nicht auf die Anwendungspraxis in den Behörden selbst, sondern setzt bereits eine Stufe früher dahingehend an, dass NSM-Instrumente nicht vorhanden sind. Hieraus resultieren Nachteile in der Funktionsfähigkeit der Behörde. Aus dem skizzierten Stand der Forschung zur NSM-Praxis und dem Pretest ergibt sich folgende Liste an kritischen Beobachtungen (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2: Erfasste kritische Beobachtungen in Bezug auf NSM-Instrumente

1	Das NSM-Instrument ist grundsätzlich nicht geeignet.
2	Das NSM-Instrument wird zu komplex praktiziert.
3	Das NSM-Instrument wird durch die Führung nicht genutzt.
4	Das NSM-Instrument ist in der Anwendung nicht wirtschaftlich.
5	Das NSM-Instrument ist unvollständig implementiert.
6	Es fehlt internes Fachwissen für die Anwendung des NSM-Instruments.
7	Das NSM-Instrument wurde vor der Implementation fehlerhaft konzipiert.
8	Das NSM-Instrument ist konzeptionell stimmig, wird aber fehlerhaft angewandt.
9	Das NSM-Instrument ist ungenügend operationalisiert.
10	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.

Die Bestimmung der Untersuchungsmerkmale ist von hoher Bedeutung für die Ergebnisse der Inhaltsanalyse, da a priori nicht festgelegte Merkmale in den Dokumenten nicht festgestellt werden können. Aus diesem Grund wurde die theoretisch basierte Merkmalsauswahl und Kategorisierung einem Pretest anhand von zehn zufällig ausgesuchten Jahresberichten unterzogen. Die oben aufgeführten Merkmale (vgl. Tabelle 1 und 2) resultieren aus beiden Schritten. Parallel zu den Merkmalsnennungen wurden zwei Kontrollvariablen erfasst, um in einem späteren Schritt Zusammenhänge zu den Merkmalen NSM-Instrument und kritische Beobachtung untersuchen zu können. Diese Kontrollvariablen knüpfen an den Behörden an, in denen die Rechnungshöfe das NSM-Instrument feststellten. Behördeneigenschaften sind das Ressort und der Typus der Behörde.

5. Ergebnisse

Dieses Kapitel beginnt mit einer Darstellung und Diskussion der deskriptiven Ergebnisse der Inhaltsanalyse. Im zweiten Schritt werden die statistischen Zusammenhänge zu den Kontrollvariablen betrachtet.

5.1 Deskriptive Ergebnisse

Insgesamt 129 Rechnungshofberichte wurden kodiert.[4] Jeder Bericht enthielt im Durchschnitt 24 Prüfbeiträge; in der Summe über 3.000. Diese hohe Zahl trägt Gewähr für eine Vermeidung zufälliger Ergebnisse und die Abdeckung wohl aller denkbaren Prüfungskonstellationen. In dieser Grundgesamtheit der Jahresberichte wurden die betreffenden NSM-Instrumente einschließlich derer kritischen Beobachtungen 549 Mal genannt. Dies entspricht einem Durchschnitt von 4,3 Nennungen pro Jahresbericht. Die Zahl der Nennungen bewegte sich zwischen Null und 22.

Abbildung 1 zeigt die relative Häufigkeit der erfassten NSM-Instrumente (Forschungsfrage 1a). Das mit Abstand meist frequentierte Instrument ist die Leistungsmessung, gefolgt von der KLR. Controlling als Schlüsselbegriff tritt in vielfacher Kombination, z.B. Finanzen, Personal, Beteiligungen, auf. Die vier am wenigsten erfassten Instrumente nehmen in der Summe lediglich einen Anteil von gut acht Prozent ein. Die Verteilung aus Abbildung 1 ist sicher informativ, darf jedoch nicht als Spiegelbild der empirischen Anwendung von NSM-Instrumenten in den Landesverwaltungen insgesamt interpretiert werden.

Abbildung 1: Relative Häufigkeit der NSM-Instrumente (in Prozent), N 549

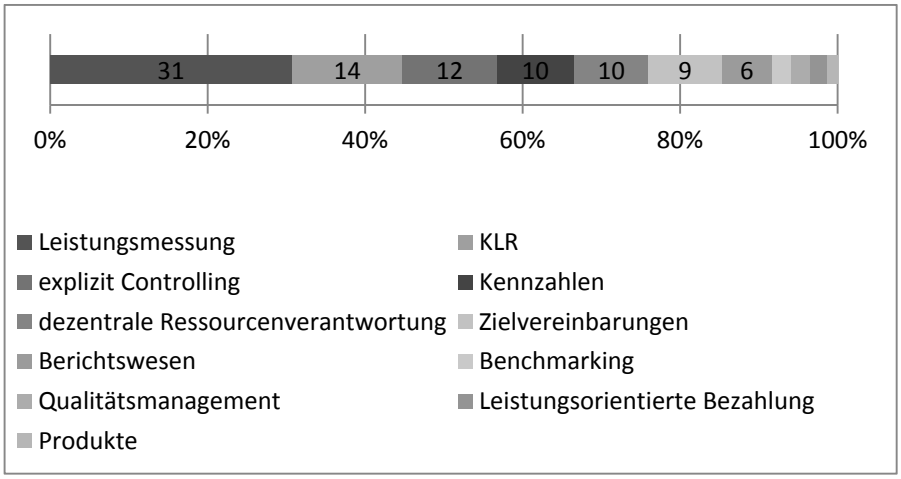


Abbildung 2 weist die kritischen Beobachtungen der Rechnungshöfe zu den einzelnen NSM-Instrumenten aus (Forschungsfrage 1b). Die mit großem Abstand am häufigsten geäußerte Kritik ist das *Fehlen des Instruments*, gefolgt von einer *fehlerhaften Anwendung*.[5] Diese beiden Bewertungen binden 75 Prozent der Merkmalsnennungen. Die übrigen acht Beobachtungen treten selten auf. In der Interpretation dieser Zahlen ist eine Erkenntnis besonders relevant: Die Rechnungshöfe lehnen das NSM nicht ab. Im Gegenteil gehören Merkmalsausprägungen dieser Richtung wie *Das Instrument ist nicht geeignet*. und *Das Instrument ist nicht wirtschaftlich*. zu den Ausnahmen. Demgegenüber steht die zentrale attestierte Kritik *Das Instrumente ist nicht vorhanden*. Den Schluss, dass die fehlerhafte Praxis des NSM in den Behörden in der grundsätzlichen Nichteignung der Instrumente begründet liegt, ziehen die Rechnungshöfe nicht.

Abbildung 2: Relative Häufigkeit der kritischen Beobachtungen der NSM-Instrumente (in Prozent), N 549

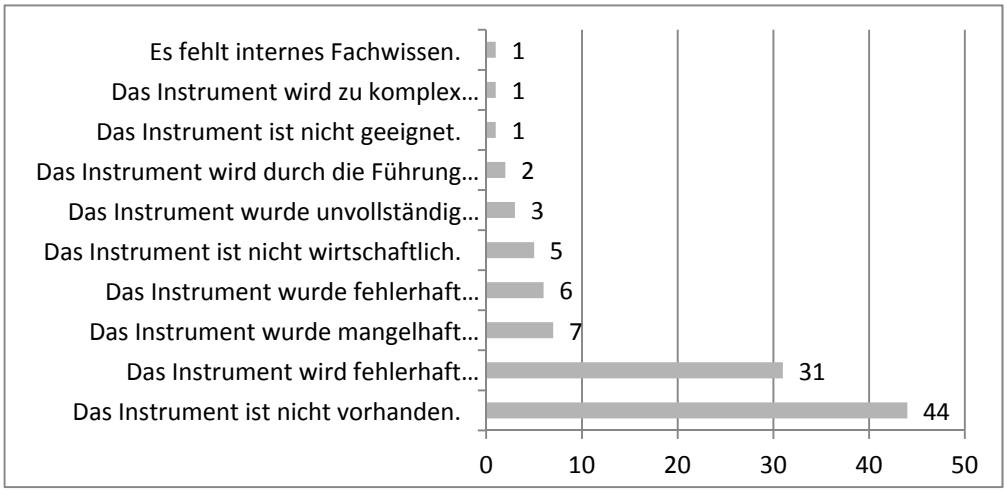
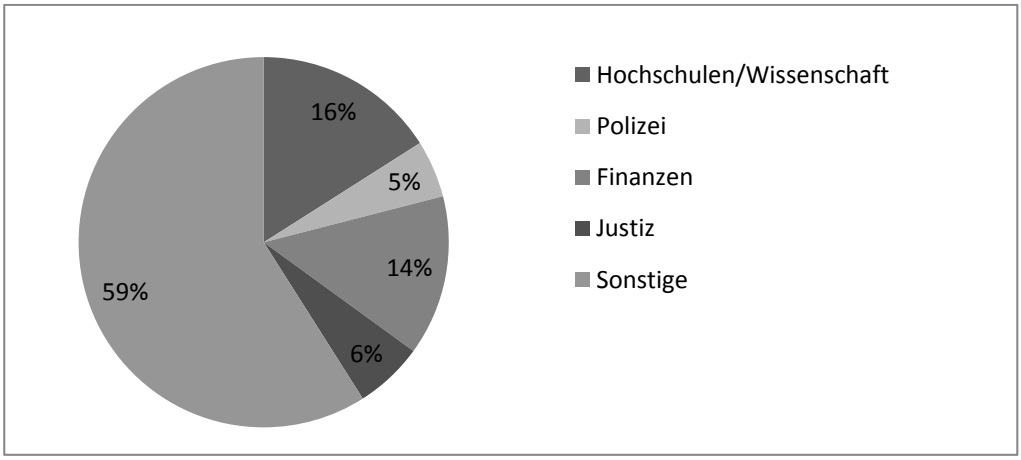


Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Merkmale auf Ressorts. Die Kodierung entspricht grundsätzlich den Ressortzuordnungen in den Jahresberichten. Infolge der nicht einheitlichen und mit Legislaturperioden wechselnden Geschäftsbereichsabgrenzungen der Ministerien war diese Kodierung nur für vier stabile Ressorts möglich. Dies sind Polizei, Finanzen, Justiz und Wissenschaft (vgl. Abbildung 3). Es zeigt sich, dass die Ressorts Wissenschaft und Finanzen die meist frequentierten sind.

Das Ergebnis der Kategorie Hochschulen/Wissenschaft ist auffällig. Zum einen gehört dieser Verwaltungsbereich hinsichtlich der Stellen- und Budgetanteile zu den größten in den Landeshaushalten, zum anderen gilt er als besonders stark durch NSM-Instrumente geprägt (vgl. Bogumil/Heinze 2009). Die Reform der Hochschulsteuerung wurde im Grunde erst wirklich ermöglicht mit der Reform des Hochschulrahmengesetzes 1998. Es liegen keine Daten darüber vor, wann die Länder begannen, die Steuerungsregime ihrer Hochschulen anzupassen, doch kann davon ausgegangen werden, dass dies nicht im Zeitverlauf geschah. So zeigen Untersuchungen für das Jahr 2003 eine geringe Anwendung formelgebundener Budgetierung (vgl. Jaeger et al. 2005, S. 5). Im Jahr 2010 liegt diese nahezu flächendeckend vor (vgl. Bogumil/Heinze/Gerber 2011, S. 132). Die Teilung der statistischen Ergebnisse in zwei Jahreskohorten 2001 bis 2005 sowie 2006 bis 2010 weist hinsichtlich dieses Sektors Auffälligkeiten auf. In der jüngeren Kohorte entfielen fast doppelt so viele Nennungen auf den Sektor Hochschulen/Wissenschaft wie in der älteren Kohorte. Die übrigen Kategorien blieben relativ konstant. Die Zahlen können für eine Zunahme der NSM-Relevanz im Sektor Hochschulen sprechen, welche sich in den Prüfbeiträgen der Rechnungshöfe wiederspiegelt.

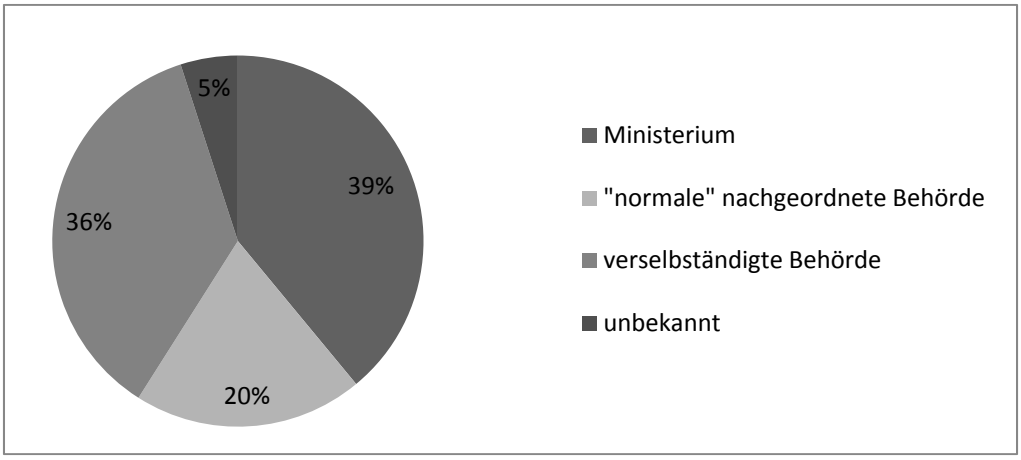
Abbildung 3: Relative Verteilung der Nennungen auf Ressorts (in Prozent), N 540



Frühere Forschung wies nach, dass die NSM-Orientierung in stärker operativen Behörden, so dem nachgeordneten Bereich, stärker ausgeprägt ist denn in den eher politisch tätigen Ministerien (vgl. Hammerschmid et al. 2010). In dieser Erhebung wurden drei Behördentypen unterschieden: Ministerien, normale nachgeordnete Behörden und verselbständigte Behörden. Letztere gehören auch zum nachgeordneten Bereich. Sie charakterisieren sich jedoch dadurch, dass sie (meist) eine separate Rechtsform bzw. einen separaten Haushalt besitzen, z.B. Anstalt oder Landesbetrieb. Allgemein gelten die Organisati-

onsstrukturen der verselbständigten Behörden in Deutschland als wenig transparent (vgl. Bach/Jann 2010). Der Behördentypus war nicht in allen Fällen eindeutig feststellbar. Es wird jedoch deutlich, dass die Merkmale überwiegend im Kontext von Ministerien oder verselbständigten Behörden auftraten (vgl. Abbildung 4). Unter Letzteren sind Behörden der Wissenschaft herauszuheben.

Abbildung 4: Relative Verteilung der Nennungen nach Behördentyp (in Prozent), N 529



Eine Zunahme von NSM-Nennungen im Zeitverlauf, etwa als Folge zunehmender NSM-Verbreitung in den Landesverwaltungen, ist mit Ausnahme des Sektors Hochschulen/Wissenschaft, nicht ersichtlich. Von der Interpretation des Veröffentlichungsjahres wird auch dahingehend abgesehen, da nicht alle Prüfbeiträge eines Jahresberichts Prüfungen des gleichen Jahres entstammen. Auch von einer Interpretation der Verteilung der erfassten NSM-Instrumente auf die Bundesländer in Hinsicht latenter NSM-Orientierung der Rechnungshöfe wird Abstand genommen (vgl. Merten 1995, S. 15). Hierzu müssten weitere Publikationen, wie beratende Äußerungen oder Sonderberichte, hinzugezogen werden.

5.2 Statistisch-kausale Zusammenhänge

In diesem Abschnitt werden drei bivariate Zusammenhänge der kodierten Kategorien untersucht (vgl. Tabelle 4, Forschungsfragen 2 bis 4). Infolge des nominalen Datenniveaus basiert die statistische Analyse auf Kreuztabellen und dem Kontingenzkoeffizient Cramers V. Kreuztabellen weisen die empirisch beobachtete und die mathematisch bei Normalverteilung zu erwartende Merkmalshäufigkeit aus. Differenzen kennzeichnen, dass eine statistische Normalverteilung, somit die Null-Hypothese, nicht gegeben ist. Sie deuten auf statistische Zusammenhänge hin (vgl. Backhaus et al. 2008, S. 306). Je kleiner die Differenz zwischen beobachtetem und erwartetem Wert in jeder Zelle, desto mehr spricht gegenteilig für eine Unabhängigkeit dieses Merkmalspaares. Das Zusammenhangsmaß Cramers V basiert auf der Kreuztabelle und ist in seiner Ausprägung zwischen 0 und 1 standardisiert (vgl. Bühl 2008, S. 273).

Zuvorderst wird geprüft, inwieweit ein Zusammenhang zwischen den Hauptvariablen dieses Beitrags, den NSM-Instrumenten und deren Kritik, besteht (Forschungsfrage 2). Gehen aus Sicht der Rechnungshöfe jeweils typische Beobachtungen mit bestimmten Instrumenten einher, so ließen sich hieraus Empfehlungen für die Verwaltungspraxis ableiten. Aus Tabelle 4 wird ein hoch signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen diesen Variablen sichtbar. Tabelle 3 zeigt die Merkmalspaare aus der Kreuztabelle, welche deutliche Abweichungen zwischen erwarteten und beobachteten Werten aufweisen; somit die Merkmalspaare, auf denen der statistische Zusammenhang beruht. Insgesamt sind von 110 Merkmalspaaren der Kreuztabelle (11 NSM-Instrumente und 10 kritische Beobachtungen) zwölf mit einer deutlichen Abweichung zwischen mathematisch erwarteten und empirisch gezählten Häufigkeiten auffällig. Diese Abweichung kann sowohl in einem überproportionalen als auch unterproportionalen Auftreten des Merkmalspaares begründet liegen, woraus sich die Richtung des Zusammenhangs ableiten lässt. So stellen beispielsweise die Rechnungshöfe seltener als statistisch erwartbar fest, dass KLR als Instrument in den Behörden fehlt, über Erwarten häufig jedoch, dass sie wohl vorhanden ist aber fehlerhaft angewandt wird. Dieses Ergebnis ist inhaltlich logisch. Instrumente, die stark verbreitet sind, können auch häufiger Anwendungsfehler aufweisen. Der Eindruck starker Verbreitung der KLR bestätigt sich. Inhaltlich interessanter ist die Bewertung zur dezentralen Ressourcenverantwortung/Budgetierung. Das nicht Vorhandensein wird unterproportional festgestellt, was ebenso den Erwartungen an ein weit verbreitetes Instrument entspricht. Dafür stellen die Rechnungshöfe überproportional die Unwirtschaftlichkeit fest, was einem Hauptziel dieses Instrumentes entgegen läuft und zu weiterer Analyse anregt. Das Instrument Zielvereinbarung ist offensichtlich recht weit verbreitet; nachvollziehbar, da ein relativ großer Anteil der untersuchten Behörden dem Bereich Wissenschaft zuzuordnen ist. Zielvereinbarungen leiden jedoch an einer fehlerhaften Operationalisierung.

Tabelle 3: Auszug aus der Kreuztabelle NSM-Instrument und Kritiken

NSM-Instrument	Kritische Bewertung aus Sicht der Rechnungshöfe	Empirisches Auftreten des Merkmalspaares
KLR	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Dezentrale Ressourcen-verantwortung/Budgetierung	Das NSM-Instrument ist in der Anwendung nicht wirtschaftlich.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Zielvereinbarungen	Das NSM-Instrument wurde mangelhaft operationalisiert.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Berichtswesen	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
Kennzahlen	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	überproportional
Leistungsmessung	Das NSM-Instrument wurde vor Implementation fehlerhaft konzipiert.	unterproportional
	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	unterproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	überproportional

Über den Zusammenhang zwischen den kritischen Beobachtungen und Ressorts wird geprüft, ob bestimmte Beobachtungen in bestimmten Verwaltungsbereichen häufiger oder seltener auftreten (Forschungsfrage 3). Signifikante Zusammenhänge bestehen hinsichtlich des

Ressorts Hochschulen/Wissenschaft (vgl. Tabelle 4). Aus der diesbezüglichen Kreuztabelle kann entnommen werden, dass hier NSM-Instrumente seltener als erwartet fehlen, dafür im Gegenzug häufiger als erwartet fehlerhaft angewandt und mangelhaft operationalisiert werden. Dies entspricht der These starker NSM-Durchdringung dieses Sektors.

Von ähnlichem Interesse ist die Frage, ob aus Sicht der Rechnungshöfe bestimmte kritische Beobachtungen mit bestimmten Behördentypen einhergehen (Forschungsfrage 4). Zu den drei Behördentypen besteht jeweils ein schwacher aber signifikanter Zusammenhang. Die Kreuztabelle weist aus, dass NSM-Instrumente in den Ministerien über Erwarten häufig fehlen. In den nachgeordneten und verselbständigten Behörden ist das Gegenteil der Fall. Das Fehlen von NSM-Instrumenten wird seltener festgestellt, wohl aber überproportional deren fehlerhafte Anwendung. Diese Erkenntnis stützt die These höherer NSM-Aktivität in operativ tätigen Behörden, bzw. begrenzter NSM-Fähigkeit der Ministerien. Eine tiefer gehende Analyse der Daten und Berichte führt zu der Erkenntnis, dass die Rechnungshöfe in Bezug auf die Ministerien vornehmlich das Fehlen von Leistungsmessung kritisieren; dies insbesondere im Rahmen von Förderprogrammen.

Tabelle 4: Geprüfte bivariate Zusammenhänge aus der Inhaltsanalyse

Forschungsfrage		Cramers V	Signifikanz	N
2	NSM-Instrument und Bewertung	0,379**	0,000	549
3	Beobachtung und Ressort			
	Wissenschaft	0,202**	0,008	543
	Polizei	0,133	0,382	543
	Finanzen	0,125	0,487	543
	Justiz	0,171	0,068	543
4	Beobachtung und Behördentypus			
	Ministerium	0,225**	0,001	529
	„normale“ nachgeordnete Behörde	0,215**	0,004	529
	verselbständigte Behörde	0,230**	0,001	529

** p<.01; * p<.05

7. Fazit

Die diesem Beitrag zu Grunde liegende Untersuchung verfolgt das Ziel, auf Grundlage der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe Erkenntnisse über NSM-Instrumente in den Landesverwaltungen zu gewinnen. Aus der quantitativen Inhaltsanalyse können statistisch fundierte Aussagen getroffen werden.

In Bezug auf die kritischen Beobachtungen von NSM-Instrumenten (Forschungsfrage 1b), die sich aus der Prüfung der Behörden ergeben, ist zuvorderst festzustellen, dass die Rechnungshöfe die erfassten NSM-Instrumente nicht ablehnen. Die These grundlegender Skepsis der Rechnungshöfe gegenüber dem NSM kann nicht bestätigt werden (vgl. Holtkamp 2009, S. 430ff.). Die in der Literatur verbreiteten Richtungen der Kritik an NSM-Instrumenten werden durch die Rechnungshöfe mehrheitlich nicht geteilt. Sie äußern sich weit überwiegend konstruktiv. So finden sich Feststellungen wie *internes Fachwissen fehlt*, *zu komplexe Anwendung*, *Instrument ist nicht geeignet* oder *Instrument wird durch die Führung nicht genutzt* nur sehr vereinzelt. Aus Sicht der Rechnungshöfe leidet das NSM eher an false implementation denn false theory (in Anlehnung an Pressmann/Wildavsky 1973). Aus

den Jahresberichten lässt sich eher die Empfehlung stärkerer NSM-Orientierung der Landesbehörden ablesen.

Aus der Inhaltsanalyse wurden Antworten auf die eingangs genannten Forschungsfragen deutlich. Es bestehen signifikante statistische Zusammenhänge, allerdings mit geringer Stärke. Die auftretenden Korrelationen sind anschlussfähig und kohärent zu bestehender Forschung. So bestätigt sich die hohe NSM-Durchdringung des Sektors Hochschulen/Wissenschaft und die geringe Adaption des NSM in Ministerien, demgegenüber die starke Adaption in verselbständigten Behörden. Die Zusammenhänge zeigen Hinweise auf Lücken der gegenwärtigen NSM-Anwendung auf und können für zukünftige Implementationen hilfreich sein. Schlussendlich sind die statistischen Zusammenhänge meist inhaltlich nicht überraschend. Der Wert dieser Arbeit liegt somit auch darin, bestehende Forschungsergebnisse und Hypothesen zu bestätigen.

Wie jede empirische Methode weist auch die hier zu Grunde liegende quantitative Inhaltsanalyse Grenzen und Limitationen auf. Diese sind hinsichtlich der Definition der Kategorien und Interpretation der Ergebnisse methodentypisch. Die Interpretation selbst muss tieferen qualitativen Forschungen vorbehalten bleiben. Hierfür liefert diese Untersuchung Anregungen. In der Definition der Kategorien erfasster NSM-Instrumente und kritischer Beobachtungen waren die beschriebenen Entscheidungen und Kompromisse notwendig. Die Abgrenzung der Kategorien ist in einzelnen Fällen diskussionswürdig (beispielsweise die NSM-Instrumente Controlling, Berichtswesen, Kennzahlen). Zum Teil müssen die Grenzen dieser Arbeit außerhalb der Methodik im Untersuchungsgegenstand des NSM selbst verortet werden. Es ist nicht zweifelsfrei festzustellen, ob beispielsweise die empirisch wichtigen NSM-Instrumente KLR und Leistungsmessung tatsächlich NSM-bedingt sind, oder lediglich zeitlich zufällig parallel zum NSM-Diskurs neue Konjunktur erfuhren. Es bleibt offen, inwieweit andere Definitionen der Kategorien zu anderen statistischen Ergebnissen führten. Hier tritt schlicht die konzeptionelle Unschärfe des NSM zu Tage. Innerhalb der definierten Kategorien sind die statistischen Ergebnisse valide. Ex post ist es daher zutreffender von einer Untersuchung gängiger Instrumente zu sprechen, die üblicherweise unter das Dach des NSM gestellt werden.

Die Rechnungshofberichte haben sich als eine praktikable und vielversprechende empirische Quelle erwiesen, die über Inhaltsanalysen weiter erschlossen werden sollte und Erkenntnisse zu nahezu allen administrativen Problemlagen enthält. Die Rechnungshöfe sind aus ihrer Rolle kritischer Distanz und hoher Sachkenntnis eine glaubwürdige Instanz, welche stärker in den Fokus der Forschung rücken sollte. Soweit ersichtlich ist das NSM lediglich ein Randthema in der Prüfungstätigkeit. Hieraus drängen sich weitere Forschungsfragen auf, so beispielsweise in welchem Umfang sich Rechnungshöfe mit welchen Themen beschäftigten, von welchen Faktoren diese Themenwahl abhängt und ob es diesbezüglich im Zeitverlauf Veränderungen gibt.

Anmerkungen

1 Einige Rechnungshöfe veröffentlichten auch separate Berichte zur Verwaltungsmodernisierung: z.B. Bayern 2010, Baden-Württemberg 2007, Berlin 2006.

2 Von den rund 2,3 Millionen Beschäftigten der Landesverwaltungen entfallen rund 1,5 Millionen auf diese Bereiche. Vgl. Deutsches Statistisches Bundesamt: Personal im öffentlichen Dienst. Fachserie 14. Reihe 6. Wiesbaden 2010. S. 63.

3 Die KGSt sprach 1974 erstmals von Aufgabenkritik. In den achtziger Jahren kann die Privatisierungsdiskussion unter diesen Begriff gefasst werden. Vgl. *Röber* 2011, S. 110 f.
4 Der Jahresbericht Niedersachsen 2001 war nicht verfügbar.
5 Die wichtigsten Ausprägungen dieser Kategorie: ungenügende Anwendung, Zurechnung und Abgrenzung von Kosten, mangelhaft, lückenhaft, unzureichend, ungenügende Ausgestaltung, vage, nicht in gebotenem Umfang, nicht Anforderungen genügend, nur ansatzweise, erhebliche Mängel, unterschiedliche Umsetzung, nicht wirksam angewandt, nicht hinreichend ausgestaltet, Qualität der Anwendung zu gering, nicht regelmäßig erstellt, nur in eingeschränktem Umfang, nicht zweckentsprechend verwendet.

Literatur

Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in: International Review of Administrative Sciences, No. 3/2010, pp. 443-468.

Backhaus, Klaus, 2008: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, 12. Auflage. Berlin: Springer Verlag.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2008: Bericht der Staatsregierung über den Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung, München: Staatsministerium.

Binus, Karl-Heinz, 2006: Prüfung auf dem Prüfstand, in: Verwaltung und Management, Nr. 3/2006, S. 141-148.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Auflage. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: *Hildebrandt, A./Wolf, F.* (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, S. 27-289.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G., 2009: Einleitung, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: edition sigma, S. 7-12.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G/Gerber, Sascha, 2011: Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem, in: *Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar* (Hrsg.), Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, Baden-Banden: Nomos Verlag, S. 12-149.

Bonsen, Martin, 2010: Schulleitungshandeln, in: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, Wiesbaden: VS Verlag, S. 277-294.

Bouckaert, Geert/Halligan, John, 2008: Managing Performance. International Comparisons, London/New York: Routledge.

Bouckaert, Geert/van Dooren, Wouter, 2003: Performance measurement and management in public sector organizations, in: *Bovaird, Tony/Löffler, Elke* (eds.), Public management and governance. New York: Oxford University Press, p. 127-136.

Brückner, Ivonne/Tarazona, Mareike, 2010: Finanzierungsformen, Zielvereinbarungen, New Public Management, Globalbudgets, in: *Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina* (Hrsg.), Handbuch neue Steuerung im Schulsystem, Wiesbaden: VS Verlag, S. 81-110.

Budäus, Dietrich, 2002: Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors, in: Der Präsident des Rechnungshofs von Berlin (Hrsg.), 50 Jahre Rechnungshof von Berlin, Berlin: Rechnungshof, S. 19-35.

Bühl, Achim, 2008: SPSS 16. Einführung in die moderne Datenanalyse, 11. Auflage, München: Pearson Studium.

Buschoff, Christian, 2009: Evaluation von Verwaltungsmodernisierung. Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Modernisierung einer Landesverwaltung. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Dahm, Sabine, 2004: Das neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblodt.

Derlien, Hans-Ulrich, 2008: The German public service. Between tradition and transformation, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Peters*, Guy (eds.), The State at Work Vol.1. Public Sector Employment in Ten Western Countries, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing, S. 170-195.

Deubel, Ingolf/Ulrich Keilmann, 2005: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: Verwaltung und Management, Nr. 5/2005, S. 236-243.

Dieckmann, Rudolf, 1992: Auf dem Weg zu neuen Ufern? Zum Stand der Erfolgskontrollen bei Rechnungshöfen, in: *Engelhardt, Gunther/Schulze, Harald/Thieme, Werner* (Hrsg.), Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? Berlin: Wissenschaftsverlag, S. 43-55.

Engelniederhammer, Stefan, 2000: Hauptweg und Nebenwege. Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform Berlin, Berlin-Forschung. Band 33. Berlin: Berlin Verlag.

Frey, Bruno/Serna, Angel, 1990: Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv, Nr. 2/1990, S. 244-270.

Früh, Werner, 2007: Inhaltsanalyse, 6. Auflage. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft.

Fuchs, Hans-Werner, 2009: Neue Steuerung – neue Schulkultur? in: Zeitschrift für Pädagogik, Nr. 3/2009, S. 369-380.

Göke, Wolfgang/Thörmer, Heinz, 2010: Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 454-464.

Hammerschmid, Gerhard/Proeller, Isabella/Reichart, Christoph/Geißler, René, 2010: Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.

Hammerschmid, Gerhard/Geißler, René, 2011: The perception of performance management in German state administration, Paper presented at EGPA conference, Bucharest 7th to 9th of September 2011.

Harms, Jens, 2002: Die neue Rolle der externen Finanzkontrolle im NPM, in: *Eibelshäuser, Manfred* (Hrsg.), Finanzpolitik und Finanzkontrolle. Partner für Veränderung, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 210-220.

Harms, Jens, 2006: Die Verwaltungsreform in Berlin – eine Zwischenbilanz, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 335-348.

Hilgers, Dennis, 2009: Management by Performance: Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements, in: der moderne staat, Nr. 2/2009, S. 433-454.

Hilgers, Dennis, 2011: Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 428-436.

Holtkamp, Jörg, 2009: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: der moderne staat, Nr. 2/2008, S. 423-446.

Jaeger, Michael/Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, Kurzinformation A13/2005.

Jann, Werner, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: edition sigma, S. 100-111.

Jann, Werner, 2011: Das Neue Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg), Handbuch der Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 98-107.

Klages, Helmut, 2001: The situation of the German civil service, in: *König, Klaus/Siedentopf, Helmut* (eds.), Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos Verlag, p.441-456.

Klappstein, Walter, 2000: Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe, in: *Schultze-Fielitz, Helmut* (Hrsg.), Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis, Berlin: Duncker & Humblot, S. 25-54.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 1993: Bericht: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung (B 5/1993). Köln: KGSt.

Krippendorff, Klaus, 2005: Content Analysis. An Introduction to Its Methodology, 2nd edition, Thousand Oaks: Sage publications.

König, Klaus, 2001: Organisation of Administrative Management, in: *König, Klaus/Siedentopf, Helmut* (eds.), Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos Verlag, p.505-520.

Korthals, Gernot, 2000: Beiträge der Rechnungshöfe zur Verwaltungsreform, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 20/2000, S. 855-860.

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

Kuhlmann, Sabine, 2010: Reforming local public services: trends and effects in Germany and France, in: Public Management Review, No. 5/2008, p. 573-596.

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: edition sigma, S. 13-28.

Merten, Klaus, 1995: Inhaltsanalyse, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Moynihan, Donald, 2008: The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public management reform. a comparative analysis, Oxford: Oxford University Press.

Prigge, Rolf/Prange, Martin/Bovenschulte, Andreas, 1999: Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen, Bremen: Verlag Kellner.

Proeller, Isabella/Siegel, John Philippe, 2009: Performance Management in der deutschen Verwaltung. Eine explorative Einschätzung, in: der moderne staat, Nr. 2/2009, S. 463-482.

Raidt, Tabea, 2010: Ein Jahrzehnt Paradigmenwechsel. Auswirkungen von PISA auf Bildungspolitik und Bildungsverwaltung, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, Nr. 2/2010, S. 43-58.

Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg, 2007: Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung, Landtagsdrucksache 14/1084 vom 27.03.2007, Stuttgart: Landtag.

Reichard, Christoph, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: edition sigma, S. 87-100.

Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 2009: Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen. Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte, in: der moderne staat, Nr. 1/2009, S. 109-131.

Ritsert, Rolf/Pekar, Mirjam, 2011: Steuerung und Management. Zum Beitrag von Public Management Reformen bei den Polizeien, in: Die Polizei, Nr. 8/2010, S. 217-244.

Röber, Manfred, 2011: Aufgabenplanung und Aufgabenkritik, in: *Blanke, Bernard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 108-117.

Rössler, Patrick, 2005: Inhaltsanalyse, Konstanz: UVK Verlags-Gesellschaft.

Rürup, Matthias, 2007: Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie" im Ländervergleich. Wiesbaden: VS-Verlag.

Schimank, Uwe, 2009: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*: Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin: edition sigma, S. 123-138.

Schmitt, A./Reinemann, H., 2004: Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, in: Verwaltung & Management, Nr. 3/2004, S. 116-119.

Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke, 2011: Methoden der empirischen Sozialforschung, 9. Auflage, München: Oldenbourg.

Seyfried, Markus, 2011: Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen: eine empirisch-vergleichende Bestandsaufnahme, Wiesbaden: VS Verlag.

Wegrich, Kai, 2010: Post-New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reicherad, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-97.

Adresse des Autors:
Dr. René Geißler, Project Manager Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de