

Fallstudie

# Best Practices für die Doppik-Einführung in Bundesländern

## Autoren

Tobias Jagalla  
Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

## Herausgeber

Matthias Kammer  
Marie-Therese Huppertz  
Horst Westerfeld

# **Best Practices**

## **für die Doppik-Einführung in Bundesländern**

### **Fallstudie**

#### **Autoren**

**Tobias Jagalla** (WHU – Otto Beisheim School of Management,  
Institut für Management und Controlling)

**Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber** (WHU – Otto Beisheim  
School of Management, Institut für Management und Controlling)

#### **Herausgeber**

**Matthias Kammer** (Dataport, Vorstandsvorsitzender von ISPRAT)

**Marie-Therese Huppertz** (SAP, Stellvertretende Vorstandsvorsitzende von ISPRAT)

**Staatssekretär Horst Westerfeld** (CIO des Bundeslandes Hessen, Geschäftsführer von ISPRAT)

WHU – Otto Beisheim School of Management  
Institut für Management und Controlling  
Burgplatz 2  
56179 Vallendar

ISPRAT e. V.  
Theresienstieg 11  
22085 Hamburg

## Inhalt

Zusammenfassung	1
1. MOTIVATION	2
2. STAND DER DEUTSCHEN UND INTERNATIONALEN FORSCHUNG UND PRAXIS ZU NEW PUBLIC MANAGE- MENT (NPM) UND DOPPIK	3
A) New Public Management (NPM) und Doppik	4
B) Entwicklung und Stand der Doppik-Einführung in Deutschland und international	5
C) Beiträge zur Reform des Haushalts- und Rechnungs- wesens in Deutschland und international	6
3. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	9
4. FORSCHUNGSMETHODE, STICHPROBE UND AUSWERTUNGSPROZESS	9
A) Forschungsmethode	9
B) Stichprobe	11
C) Auswertungsprozess	15
5. ERGEBNISSE - 13 BEST-PRACTICE-THESEN ZUR DOPPIK-EINFÜHRUNG IN BUNDESLÄNDERN	16
A) Vorbemerkung	16
B) 13 Best-Practice-Thesen	18
Tabelle 1: Kurzzusammenfassung der 13 Best-Practice-Thesen	19

I. Bewusstsein	20
II. Projektsetup und -konzeption	25
III. Ausgestaltung der Instrumente	30
IV. Kommunikation und Veränderungsmanagement	40
6. DISKUSSION	46
7. FAZIT UND LIMITATIONEN	50
LITERATURVERZEICHNIS	52
Über ISPRAT	57

## **EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG**

Die Debatte, ob Doppik (Doppelte Buchführung in Konten) für Bundesländer sinnvoll ist oder nicht, wird seit über zehn Jahren kontrovers geführt. Obwohl sich noch kein Konsens für oder gegen die Doppik abzeichnet, haben einige Bundesländer den Entschluss gefasst, ihr Finanzwesen zukünftig basierend auf der Doppik als führendem System zu organisieren. Die vorliegende Untersuchung soll Bundesländern, die auf die Doppik umstellen möchten, dabei helfen, von der Erfahrung derjenigen Bundesländer zu profitieren, die die Reform bereits weiter vorangetrieben haben. Zu diesem Zweck wurden in zwei Doppik-erfahrenen Bundesländern, Hamburg und Hessen, über 40 Gespräche geführt. Dabei äußerte sich ein breites Spektrum von Praktikern zu den wichtigsten Aspekten der Transformation. Basierend auf wissenschaftlichen Methoden leiten wir 13 Best-Practice-Thesen ab, die bei der Doppik-Einführung weiterer Bundesländer beachtet werden sollten. Entsprechend der vielschichtigen Vorschläge unserer Gesprächspartner organisieren wir die Thesen in den vier Kategorien *Bewusstsein, Projektsetup und -konzeption, Ausgestaltung der Instrumente* sowie *Kommunikation und Veränderungsmanagement*.

## 1. MOTIVATION

Die eine oder andere Leserin<sup>1</sup> mag sich nach dem Mehrwert einer weiteren Publikation fragen, die sich mit Vorschlägen zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Ebene der Bundesländer befasst. Vor dem Hintergrund des lange andauernden Diskurses in Wissenschaft und Praxis zum Thema Doppik und den daraus resultierenden zahlreichen Publikationen sehen wir deshalb die Notwendigkeit, die vorliegende Analyse näher zu begründen.

Wie wir im folgenden Abschnitt 2 ausführen werden, charakterisieren wir die Beiträge zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens<sup>2</sup> wie folgt: Zunächst gibt es im wissenschaftlichen Umfeld eine deskriptive Forschungsrichtung, die feststellt, dass die doppischen Instrumente in der Praxis den Erwartungen nicht gerecht werden. Die Frage, was zu tun ist, damit diese ihre Wirkung (schneller) entfalten, bleibt häufig unberücksichtigt. Neben diesen wissenschaftlichen Publikationen sind die Praktikerpublikationen zu beachten. Diese verfolgen zwei wesentliche Richtungen: Der erste Strang unterbreitet Lösungsvorschläge, die sich auf einem technischen und selten makroskopischen Niveau bewegen. Der zweite Strang befasst sich mit der offenen Frage, ob Doppik für Bundesländer zielführend ist oder nicht. Dabei werden typischerweise bekannte Sichtweisen ausgetauscht, die für Bundesländer, die die Umstellung beschlossen haben, wenig praktischen

---

<sup>1</sup> Der besseren Lesbarkeit des Textes ist mangelnde Gleichberechtigung in der Sprache geschuldet: Wir bedienen uns fortan stets der männlichen Form und bitten alle Leserinnen und Leser, die weibliche Entsprechung gedanklich zu ergänzen.

<sup>2</sup> Wenn wir im Folgenden von *der Reform* sprechen, so meinen wir die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Darüber hinaus verwenden wir den Begriff *Doppik* hier, wie in der Praxis üblich, als Oberbegriff für z. B. die folgenden Themen: Die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische Buchführung, die Umstellung des Haushaltswesens auf Vollkostenbasis und die Einführung von Produktorientierung.

Erkenntnisgewinn bieten. Naturgemäß legen die Praktikerpublikationen größeren Wert auf eine klare Darstellung der eigenen Meinung als auf Ausgewogenheit und Vollständigkeit.

Dieser Beitrag zielt darauf ab, basierend auf fundierten wissenschaftlichen Methoden konkrete Handlungsempfehlungen für Verantwortliche eines Doppik-Projekts in Bundesländern zu unterbreiten. Da wir problemzentriert vorgehen, identifizieren wir die typischen Schlüsselstellen des Reformprojekts, denen besondere Beachtung geschenkt werden sollte. Die Handlungsempfehlungen sind folglich keine vollständige Liste im Sinne eines Projektmanagement-Leitfadens. Schließlich weisen wir darauf hin, dass die Frage, welche Systematik zur Organisation des Rechnungswesens für Bundesländer am besten geeignet ist, hier nicht betrachtet wird.

## **2. STAND DER DEUTSCHEN UND INTERNATIONALEN FORSCHUNG UND PRAXIS ZU NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) UND DOPPIK**

### **A) New Public Management (NPM) und Doppik**

Die Debatte um Doppik in der öffentlichen Verwaltung wird bereits seit mehr als einem halben Jahrhundert geführt.<sup>3</sup> Auch wenn einige Länder die Doppik bereits vor dem Aufkeimen der NPM-Bewegung einführten,<sup>4</sup> erhielt die Doppik-Debatte durch NPM neue Impulse.

---

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Winkelmann, 1949.

<sup>4</sup> Z. B. die Schweiz, die Niederlande und Schweden (vgl. z. B. Knechtenhofer und Schedler, 2004, Lüder und Jones, 2003 (S. 21)).

Der Kern der NPM-Philosophie ist eine stärkere Nutzung betriebswirtschaftlicher Ansätze im öffentlichen Sektor. Die Instrumente des NPMs beinhalten zum Beispiel häufigere Kosten-Nutzen-Abwägungen, verstärkten Aufbau von internen und externen (Outsourcing) Leistungsbeziehungen, gesteigerten Wettbewerb mit härterem Vertragsmanagement, zunehmende Dezentralisierung von Verantwortung, Flexibilisierung von Budgets oder eine ausgeprägtere Leistungskultur in der Verwaltung (vgl. z.B. Budäus, 1994 (S. 46-47), Schedler und Proeller, 2000 (S. 33-34, 97) oder Budäus et al., 2004 (S. 229)). Bereits relativ früh weist Weber (1983) auf die geringe Eignung der kameralen Rechnungslegung für betriebswirtschaftliche Steuerungskonzepte hin. Sein Hauptkritikpunkt sind fehlende führungsentscheidungsbezogene Informationen. Diese Sicht hat auch heute noch Bestand. So wird häufig behauptet, dass die Einführung der Doppik in der öffentlichen Verwaltung Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Gedanken von NPM ist, da viele instrumentelle Facetten des NPMs auf einer betriebswirtschaftlich sauberen Zahlenbasis beruhen. Zum Beispiel Christiaens und Peteghem, 2007 (S. 375-376) stellen fest: "Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens wurden häufig als ein wichtiger Teil der NPM Bewegung gesehen und stellten häufig die erste Reformphase dar. Ihnen folgten Reformen im Bereich der Organisation des öffentlichen Managements und anderen Teilen der Verwaltung. ... Somit stellt eine erfolgreiche Durchführung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eine Schlüsselrolle für den Erfolg anderer Reformelemente, wie z.B. Veränderungen im Bereich der Organisation oder von NPM im Allgemeinen, dar."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Übersetzung aus dem Englischen durch die Autoren.

Im Abschnitt B) wird deutlich, dass wegen dieser engen Verbindung die Einführung der Doppik in der Praxis nur schwer von dem Zuspruch zu trennen ist, den die NPM-Bewegung in dem jeweiligen Land erfährt.

## **B) Entwicklung und Stand der Doppik-Einführung in Deutschland und international**

Die NPM-Bewegung besitzt ihre Wurzeln in Großbritannien, wo sie vor dem Hintergrund des politisch-administrativen Umbruchs in der Thatcher-Ära eine günstige Umgebung vorfand.<sup>6</sup> Entsprechend begannen dort in den 1980er Jahren die Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens, die auf weitere angelsächsische Länder (USA, AUS, NZ) ausstrahlten. In den 1990er Jahren folgten einige Länder in Europa (z.B. E, FIN, F) diesen Tendenzen, denen sich nach der Jahrtausendwende auch Deutschland und Italien in Teilen anschlossen (vgl. z.B. Lüder und Jones, 2003 (S. 21)). Trotz des relativ frühen Reformbeginns in den angelsächsischen Ländern sind selbst dort die Reformen vielfach noch nicht vollständig abgeschlossen (vgl. z.B. Connolly und Hyndmann, 2006).

Bei der Betrachtung des Reformfortschritts in Deutschland ist es sinnvoll, drei verschiedene Ebenen voneinander abzugrenzen: Bund, Länder und innerhalb der Länder die Kommunen.

Auf kommunaler Ebene ist die Einführung der Doppik am weitesten fortgeschritten. So sind in nahezu allen Bundesländern die Reformprojekte (zumindest für sogenannte Pilotkommunen) bereits abgeschlossen oder derzeit aktiv (vgl. z.B. Budäus et al., 2005 oder Budäus, 2007 (S. 64)). Hier über-

---

<sup>6</sup> Vgl. Lapsley, 2008 (S. 79).

wiegen offenbar in der Einschätzung der Praktiker die Vorteile die Nachteile.

Im Gegensatz zu den Kommunen ist bei den Bundesländern das Bild uneinheitlich. Gemäß Budäus und Hilgers (2009, S. 385) haben von den 16 Bundesländern (nur) vier beschlossen, die Doppik flächendeckend einzuführen. Acht Bundesländer verfolgen derzeit die erweiterte Kameralistik als Zielmodell und bewegen sich so nur ein Stück weit in Richtung eines kaufmännischen Rechnungswesens. Die verbleibenden vier Bundesländer fokussieren andere Reformprojekte und praktizieren somit auch mittelfristig ein Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Kameralistik. Es gibt folglich insbesondere auf der Ebene der Bundesländer keinen breit akzeptierten Konsens, wie durch die Doppik hervorgerufener laufender Nutzen sowie laufende und einmalige Kosten quantitativ und qualitativ zu bewerten sind.

Auf der Ebene des Bundes ist die Doppik-Einführung am wenigsten weit gediehen. Hier wird zunächst eine erweiterte Kameralistik als Zielsystem anvisiert (vgl. z.B. Riedel, 2007, Budäus und Hilgers, 2009 (S. 385)).

### **C) Beiträge zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland und international**

Die Einführung von NPM-Instrumenten wurde insbesondere in angelsächsischen Ländern von der Forschung intensiv begleitet (vgl. z.B. Broadbent und Gruthrie, 2008 (S. 142)). Diese Untersuchungen kommen häufig zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die erwarteten Effekte, die die Fürsprecher des NPMs in Aussicht gestellt haben, sich in der Praxis nicht einstellen. Häufig werden neben beträchtlichen Einführungskosten und Mehrarbeit keine quantifizierbaren Vorteile identifiziert (vgl. z.B. Rechnungshof Baden-Württemberg, 2007, Anessi-Pessina et al., 2008 (S. 323)). Dieser für viele Anhänger

des NPMs enttäuschende Befund führte dazu, dass sich eine Gegenbewegung zu NPM entwickelte (vgl. z.B. Dunleavy et al., 2006, Fischer-Heidelberger, 2007). Auch diese kann keine Mehrheit auf sich vereinigen. International scheint somit anerkannt, dass der öffentliche Sektor bestimmte Besonderheiten besitzt, denen betriebswirtschaftliche Instrumente nicht gerecht werden können. Andererseits scheint auch von vielen akzeptiert zu sein, dass der öffentliche Sektor in bestimmten Bereichen von kaufmännischen Verfahren profitieren kann. Vermutlich, um dieses Spannungsfeld besser zu verstehen, verwendet die derzeitige und unmittelbar vergangene Forschung einen beträchtlichen Teil ihrer Energie darauf, die Bestandsaufnahme hinsichtlich der praktischen Tauglichkeit unterschiedlicher NPM-Instrumente auf den verschiedenen Ebenen behördlichen Handelns (z.B. Gesundheitswesen, Kommunen, öffentliche Betriebe, Bundesländer, Bundesministerien, nachgeordnete Bundesverwaltungen) zu vervollständigen. Christiaens und Rommel (2008) legen ein typisches Ergebnis dieses Forschungsgebiets vor. Sie stellen fest, dass sich die Doppik nur für den Teil des öffentlichen Wirkens eignet, der der Privatwirtschaft sehr ähnlich ist. Für den ministeriellen Betrieb hingegen, so argumentieren sie, sei die Doppik weniger geeignet. Da die Wissenschaft so Verantwortlichen im öffentlichen Sektor hilft, Entscheidungen über die Einführung neuer Instrumente qualifizierter zu treffen, leistet sie auch einen Beitrag für die praktische Diskussion. In unseren Augen gibt es jedoch nur relativ eingeschränkte Erkenntnisse, was getan werden kann, nachdem die Grundsatzentscheidung über die Einführung getroffen ist.

Neben der Wissenschaft gibt es Beiträge von Praktikern für Praktiker. In diesem Literaturstrom sind zwei Hauptbewegungen zu trennen: Zunächst gibt es eine Vielzahl von direkt aus Reformprojekten heraus entstandenen Leitfäden und Vorschlägen zu Detailfragen rund um die Doppik-Einführung,

deren Charakter als *technische Implementierungsunterstützung* bezeichnet werden kann (vgl. z.B. Brixner, 2003, Fudalla et al., 2004). Vor dem Hintergrund des Entstehungskontextes ist es nicht erstaunlich, dass diese Werke bei der Wahl ihres methodologischen Ansatzes weniger Wert auf rigorose Methoden als vielmehr auf große Praxisnähe legen. Wie vor dem Hintergrund von Abschnitt B) zu erwarten ist, stammen diese Publikationen meist aus dem kommunalen Umfeld. Für die Ebene der Bundesländer ist diese Form der Unterstützung schwächer ausgeprägt.

Es gibt aber auch Werke, die sich um eine umfassende, makroskopische Perspektive bemühen. Der Großteil dieser Publikationen scheint jedoch eher das Ziel zu verfolgen, die eigene Position zu bewerben als eine ausgewogene Sicht der Sachlage zu präsentieren. Entsprechend stellen sie weitere Perspektiven in der Frage *Ist Doppik für Bundesländer geeignet?* dar, was zur Folge hat, dass die Inhalte dieser Publikationen häufig nicht neu sind. Die Hauptakteure stammen einerseits aus dem Feld der politisch/administrativen Entscheidungsträger (vgl. z.B. Arnold, 2006, Sarrazin, 2008) oder andererseits aus dem wirtschaftlichen Umfeld (vgl. z.B. Fudalla und Wöste, 2005, BMS Consulting GmbH, 2005, oder Dohm und Dressler, 2006). Es gibt folglich nur wenige makroskopische Werke, die sich mit der Lösung von Problemen befassen.

Seitens der makroskopischen Untersuchungen stellen wir daher folglich einen Mangel an empirisch fundierten und unabhängigen Analysen fest.

Diese Bestandsaufnahme gestattet es uns, den Untersuchungsgegenstand genau zu beschreiben.

### **3. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND**

Aus dem Abschnitt 2 geht hervor, dass für die Doppik-Einführung in deutschen Bundesländern eine wissenschaftlich fundiert erhobene und unabhängige Beschreibung der für den Umsetzungserfolg besonders wichtigen, makroskopische Fragen noch nicht vorliegt. Umgangssprachlich könnte man diese als *Knackpunkte* aus Sicht der Projektleitung bezeichnen. Das Ziel dieser Untersuchung ist es, diese Erkenntnislücke zu schließen.

Dabei fokussieren wir auf zwei der bei der Umstellung auf die Doppik am weitesten fortgeschrittenen deutschen Bundesländer, Hamburg und Hessen, und wählen ein qualitatives Forschungsmodell.

### **4. FORSCHUNGSMETHODE, STICHPROBE UND AUSWERTUNGSPROZESS**

#### **A) Forschungsmethode**

Mit einem klar formulierten Forschungsziel vor Augen stellt sich zunächst die Frage nach einer geeigneten Forschungsmethodologie. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Publikationen zum Thema Doppik in der öffentlichen Verwaltung, die einige Hypothesen zu Erfolgsfaktoren enthalten (z. B. bemühen sich Pollitt und Bouckaert, 2004 (insbesondere Kapitel 4) wesentliche Faktoren zu identifizieren, die Reformen im öffentlichen Sektor beeinflussen), sind großartig empirische, konfirmatorische Ansätze denkbar. Da wir jedoch auf Grund des sehr spezifischen administrativen Kontextes in Deutschland nur sehr wenig Vertrauen haben, dass sich diese Hypothesen auf das in deutschen Bundesländern vorliegende Umfeld übertragen lassen und darüber hinaus zu dem Spezialfall der Doppik-Einführung passen, wäh-

len wir einen qualitativen, explorativen Fallstudienforschungsansatz.<sup>7</sup> So kann gewährleistet werden, dass alle für unseren Untersuchungsgegenstand relevanten Aspekte erfasst werden. Viele Forschungsprojekte, die sich ebenfalls mit Reformprozessen im öffentlichen Sektor befassen, treffen die Entscheidung für die qualitative Fallstudienforschung aus vergleichbaren Gründen analog (vgl. z.B. Lapsley und Pallot, 2000, Christensen und Skærbæk, 2007). Um die externe Validität unserer Untersuchung zu maximieren, wählen wir einen multiplen Fallstudienansatz (vgl. z.B. Yin, 2003 (S. 53)).

Die zweite, wesentliche Entscheidung hinsichtlich der Forschungsmethodologie betrifft die von uns verfolgte Auswertungslogik. Hier steht ein breites Spektrum zwischen sehr strengen, positivistisch motivierten Forschungsparadigmen, wie z.B. Grounded Theory (vgl. z.B. Glaser und Strauss, 2005), und eher ethnographisch orientierter Feldforschung zur Verfügung. Wie in den Abschnitten 2 und A) ausgeführt, gibt es bereits vielschichtige Beiträge zu den Themen *Doppik im öffentlichen Sektor* sowie *Reformen im öffentlichen Sektor*, deren Lektüre uns bereits unweigerlich mit ihren Sichten vorgeprägt hat. Weiterhin zielt der Untersuchungsgegenstand weniger auf soziologische Effekte ab, die die Doppik mit sich bringt. Deshalb erscheint uns eine Forschungsperspektive am besten geeignet, die uns erlaubt, explorativ zu arbeiten, ohne sämtliches Vorwissen bei der Auswertung unberücksichtigt zu lassen. Unsere Wahl fällt aus diesem Grund auf die qualitative Inhaltsanalyse, ein positivistisches Forschungsmodell, das z.B. in Mayring, 2007 beschrieben wird. Genauer möchten wir die Inhalte anhand von induktiver Kategorienbildung entwickeln (vgl. z.B. Mayring, 2007 (S. 74-76)).

---

<sup>7</sup> Unsere Wahl von Fallstudien wird z. B. durch Yin, 2003 (Kapitel 1) untermauert.

## B) Stichprobe

Wir nutzen die folgende, wesentliche Annahme, um uns dem Untersuchungsgegenstand zu nähern: Wir glauben, dass Praktiker aus Politik und Verwaltung der Bundesländer, in denen die Doppik-Einführung am weitesten fortgeschritten ist, am besten über die wesentlichen Erfolgsfaktoren urteilen können. Diese Annahme mag auf den ersten Blick banal erscheinen, gleichwohl bedeutet sie, dass wir Berufsgruppen wie zum Beispiel Wissenschaftler, ERP-Dienstleister, Wirtschaftsprüfer oder Berater nicht zum Erkenntnisgewinn heranziehen. Da diese Berufsgruppen den Reformprozess entweder aktiv mitgestalten oder beobachtend begleiten, gehen wir so ein Risiko ein, wichtige Sichtweisen zu vernachlässigen. Da wir jedoch die in Abschnitt 2.C) angedeuteten, durch Eigeninteresse hervorgerufenen, Verzerrungen minimieren möchten, entscheiden wir uns dafür, die aktiv mitgestaltenden, externen Personengruppen nicht in unserer Stichprobe zu berücksichtigen. Auch die Wissenschaftler als beobachtende Gruppe schließen wir aus. Ursächlich hierfür ist jedoch ein anderer Grund als bei den externen Dienstleistern: Wir halten sie für einen zum Thema *Erfolgsfaktoren bei der Doppik-Einführung* nur bedingt sprachfähigen Personenkreis.

Die Auswahl der Bundesländer, in denen die Reform am weitesten fortgeschritten ist, gestaltet sich als vergleichsweise naheliegend: Hamburg und Hessen sind relativ eindeutig (vgl. z.B. Budäus und Hilgers, 2009) die Länder mit dem größten Reformfortschritt. Hinzu kommt, dass diese beiden Länder auf Grund ihrer gegensätzlichen reformspezifischen Ansätze nahezu mustergültig der in der Fallstudienforschung erhobenen Forderung nach extremen, kontrastreichen Fällen entsprechen. Wir gehen hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf vier wichtige Unterschiede zwischen Hamburg und Hessen ein, die einerseits unsere Wahl methodologisch weiter untermauern,

andererseits jedoch auch ein besseres Verständnis des Kontextes bei den betrachteten Ländern ermöglichen.

Der *erste* wesentliche Unterschied liegt in der jeweiligen Reformphilosophie: Während Hamburg eher pragmatisch (es wird z. B. kein etablierter Buchhaltungsstandard als Richtlinie verwendet) und basierend auf Freiwilligkeit die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik verfolgt, dominiert in Hessen eine deutlich rigidere Herangehensweise mit weniger freiwilligen Elementen. Diese äußert sich zum Beispiel durch die strengere Anwendung der Grundsätze des Handelsgesetzbuchs (HGB). *Zweitens* unterscheidet sich die Herangehensweise bei der Reform: In Hessen wurde offenbar der Entschluss gefasst, einem "Bottom-up-Ansatz" zu folgen: Das Konzept sieht hier vor, von dezentralen Reformschritten zu einer Gesamtsicht zu gelangen. So wurde das Rechnungswesen verschiedener Teilbereiche bereits ab 2003 weitgehend doppisch betrieben und im Verlauf der Folgejahre der jeweilige Haushalt auf ein vollkostenbasiertes, produktorientiertes Konzept umgestellt. Da geplant ist, die Eröffnungsbilanz Ende des Jahres 2009 zu präsentieren, wird eine Gesamtsicht aus diesen Bausteinen jedoch erst relativ spät erzeugt. In Hamburg hingegen erfolgt die Reform in einem "Top-down-Verfahren": Hier wurde zunächst ein Gesamtbild in Form einer Eröffnungsbilanz für das Jahr 2006 erzeugt. In einem nachgelagerten Schritt wird derzeit die Umstellung des Haushaltswesens in der Fläche durchgeführt. Der *dritte* wesentliche Unterschied basiert auf der reformunabhängigen, strukturellen Tatsache, dass Hamburg ein Stadtstaat und Hessen ein Flächenland ist: Als Stadtstaat ist bei Hamburg das kommunale Vermögen in die Bilanz integriert. Da dies in Hessen als Flächenland nicht der Fall ist, dürfte in Hamburg gemäß der einhelligen Meinung unserer Gesprächspartner die Bilanzsumme deutlich vorteilhafter ausfallen, als es in Hessen der Fall ist. *Zuletzt* bestehen auch Unterschiede in kultureller Hinsicht: Der Reformprozess in

Hamburg wird vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses als Handelsmetropole, die in der Tradition der Hanse steht,<sup>8</sup> parteiübergreifend von nahezu allen (politischen) Entscheidungsträgern getragen. In Hessen hingegen ist eine volle Reformunterstützung derzeit nur durch die Regierungsparteien gegeben. Obwohl sie zu Beginn des Prozesses von den wesentlichen Parteien getragen wurde, herrscht derzeit Uneinigkeit hinsichtlich einiger Grundsatzfragen. Die Reform in Hessen ist daher Teil der parlamentarischen Debatte. Ihr Hauptrückhalt besteht gemäß Aussagen unserer Gesprächspartner wesentlich darin, dass ein einflussreicher Entscheidungsträger diese in erheblicher Weise unterstützt.

Da kein wesentlicher Erkenntnisgewinn durch das Hinzufügen weiterer Bundesländer zu unserer Stichprobe zu erwarten ist, beschränken wir uns auf diese beiden Länder und untersuchen sie dafür eingehender.

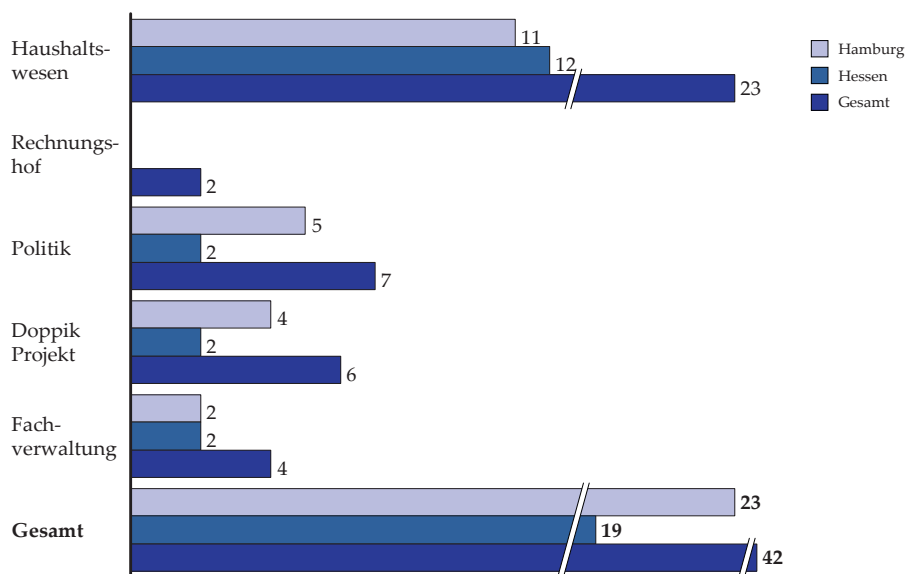
Im Gegensatz zu einem großen Teil der Fallstudien, die sich mit der Doppik im öffentlichen Sektor beschäftigen, streben wir an, ein möglichst vollständiges Stimmungsbild der politisch/administrativen Organisation zu erlangen. Aus diesem Grund haben wir bei der Auswahl unserer Gesprächspartner nicht nur Mitarbeiter des Doppik-Projekts und Haushaltsverantwortliche eingebunden, sondern auch Politiker, Leiter von Fachverwaltungen ohne Finanzfokus und Rechnungshofsmitarbeiter befragt. Wie in 1 deutlich wird, stellen Angestellte<sup>9</sup> aus dem Haushaltswesen den Kern unserer Stichprobe dar (23 von 42 Gesprächen). Dies sind überwiegend Personen aus dem Lei-

---

<sup>8</sup> Es handelt sich hier um eine Einschätzung der Autoren, die durch ein Zitat aus der Broschüre zur Eröffnungsbilanz verdeutlicht wird: "Wo Handel ist, da hat schon ein Hamburger seinen Fuß hingesezt' – treffender kann man die Hamburger Kaufmannstradition wohl kaum beschreiben." (Stadt Hamburg, 2006 (S. 12)).

<sup>9</sup> Wir sprechen in diesem Beitrag von Angestellten und meinen damit sowohl Angestellte als auch Beamte im öffentlichen Dienst.

tungsumfeld der Haushaltsabteilungen von Ministerien;<sup>10</sup> die Stichprobe schließt jedoch auch wenige Sachbearbeiter mit einer geringen Gesamtübersicht und Haushaltsverantwortliche aus landeseigenen Betrieben mit ein. Die Politiker stellen die zweitgrößte Gruppe unserer Befragung dar (7 von 42 Gesprächen). Dort haben wir im Sinne der bereits formulierten gewünschten Vielfalt Gesprächspartner mit möglichst unterschiedlichen ideologischen Hintergründen für unsere Untersuchung ausgewählt. Insgesamt basieren unsere Ergebnisse auf 42 persönlichen Gesprächen mit 49 Personen. Jedes Gespräch dauerte im Durchschnitt knapp 1,5 Stunden.



**Abbildung 1: Funktionaler Hintergrund der Gesprächspartner je Bundesland**

<sup>10</sup> Um die Lesbarkeit des Textes zu verbessern, schreiben wir fortan vereinfachend *Ministerium*. In diesen Terminus schließen wir die Hamburger Entsprechung (*Behörden*) oder Institutionen mit ministeriellem Charakter (z.B. *Staatskanzlei*, *Senatskanzlei* etc.) mit ein. Analog verfahren wir für unterschiedliche Amtsbezeichnungen.

Aus 1 wird darüber hinaus deutlich, dass etwa 20 Gespräche je Bundesland geführt wurden. Hinsichtlich der Gesprächszahl liegt somit eine gute Balance der Länder Hamburg und Hessen vor, die uns gestattet, die Erkenntnisse länderübergreifend ausgewogen zu betrachten.

### C) Auswertungsprozess

Unter Zusicherung der Vertraulichkeit wurden unsere Gesprächspartner darum gebeten, eine Audioaufnahme der Diskussion erstellen zu dürfen. In den meisten Fällen (37 von 42) willigten die Befragten ein, so dass die Aufzeichnungen im Anschluss an die Treffen vollständig transkribiert und in die Auswertungssoftware atlas.ti importiert werden konnten. Bei den nicht aufgenommenen Gesprächen wurden ausführliche Notizen angefertigt und im Nachgang zu den Gesprächen ebenfalls in die hermeneutische Einheit von atlas.ti integriert. Die Auswertung erfolgte entsprechend der in Abschnitt A) beschriebenen Konzepte von Mayring, 2007: Zunächst wurden die Hauptthemen der Gesprächsinhalte zu Paraphrasen kondensiert und so auf ein griffigeres Format gebracht. Dabei wurden Inhalte nicht berücksichtigt, die keine Verbindung zum Untersuchungsgegenstand aufweisen. Derart bereinigt erhielten wir mehr als 500 Einzelgedanken zur Doppik-Einführung. Diese wurden in mehreren Iterationen zu den im Ergebnisteil dargestellten Kategorien zusammengeführt. Zunächst wurden offensichtlich in Verbindung stehende Inhalte (z.B. *Kommunikation*, *Ausgestaltung der Instrumente*) gemeinsamen Überkategorien zugeordnet. Inhalte, die nicht offensichtlich einem Oberbegriff zugeordnet werden konnten, wurden in diesem Schritt nicht alloziert und im nächsten Schritt gemeinsam erneut betrachtet. So ergaben sich zum Beispiel die Unterkategorien von *Bewusstsein*. Anschließend wurden die jeweiligen Kategorien präziser ausdifferenziert. Dies führte z.B. beim Punkt *Ausgestaltung der Instrumente* zu Unterkategorien wie etwa Ge-

danken zur Produktgestaltung oder dem Berichtswesen. Abschließend wurden die Zuordnungen nochmals auf Stimmigkeit überprüft.

Die nachfolgend dargestellten Thesen sind somit in mehreren Schritten aus den Äußerungen unserer Gesprächspartner hervorgegangen, ohne dass wir uns dabei an einer vorher bestehenden Struktur orientiert haben (*induktive Emergenz*).

## **5. ERGEBNISSE – 13 BEST-PRACTICE-THESEN ZUR DOPPIK-EINFÜHRUNG IN BUNDESLÄNDERN**

### **A) Vorbemerkung**

Die Kurzfassung unserer Erkenntnisse ist in Tabelle 1 dargestellt. Dort ist zu erkennen, dass wir 13 Thesen vorschlagen, denen die politische und administrative Führung in verschiedenen Phasen des Doppik-Projekts besondere Beachtung schenken sollte. Wir haben die 13 Thesen entlang von vier Oberbegriffen untergliedert, die einerseits inhaltlich unterschiedliche Bereiche voneinander abgrenzen und andererseits auch den Charakter von Projektphasen besitzen, d. h. in unterschiedlichen Projektphasen jeweils wichtig oder unwichtig sind. Da es jedoch z.B. nicht schadet, bereits sehr früh eine Strategie zur Projektkommunikation zu entwickeln (dieser Punkt ist bei uns im letzten Oberbegriff enthalten), sprechen wir abschwächend von einem Phasencharakter. Die vorliegenden Oberbegriffe sind somit nicht als eine strenge chronologische Abfolge zu verstehen, sondern eine Einschätzung, welcher Bereich bereits sehr früh besonders wichtig ist und welche Themen erst relativ spät besondere Aufmerksamkeit erfordern. Um dem Leser die Oberbegriffe etwas näher zu illustrieren, beschreiben wir diese nachfolgend:

- Der Oberbegriff "*I. Bewusstsein*" enthält Empfehlungen, die bereits ganz am Anfang eines Doppik-Projekts allen relevanten Akteuren bekannt sein sollten. Im Wesentlichen zielen die Empfehlungen in diesem Bereich darauf ab, dass die Erwartungen an die Reform nicht übersteigert werden und dass keine Fakten geschaffen werden, die später allein aus Gründen der Gesichtswahrung bestimmter Akteure eingehalten werden müssen.
- Der Oberbegriff "*II. Projektsetup und -konzeption*" wird relevant, wenn die Vorüberlegungen etwas konkreter werden. Hier sollte gemäß unserer Untersuchung nach eher eine Weichenstellung in Richtung eines pragmatischen Ansatzes getroffen, ein übersteigertes Streben nach Perfektion bereits durch entsprechende Äußerungen vermieden und der Einsatz von Externen eingehend abgewogen werden.
- In der nächsten Verfeinerungsstufe, die in dem Oberbegriff "*III. Ausgestaltung der Instrumente*" adressiert wird, werden Empfehlungen auf detailliertere Fragen, wie zum Beispiel der Produktorientierung, zu Elementen der dezentralen Verantwortung oder dem Berichtswesen, gegeben.
- Schließlich fasst der Oberbegriff "*IV. Kommunikation und Veränderungsmanagement*" wesentliche, erfolgskritische Faktoren zusammen, die besonders dann Beachtung finden sollten, wenn das Projekt Veränderungen in der Organisation herbeiführen soll.

Zumal Tabelle 1 ausschließlich dazu dient, einen Überblick über unsere Ergebnisse zu bieten, führen wir die Thesen im folgenden Abschnitt B) genauer aus.

## B) 13 Best-Practice-Thesen

In diesem Abschnitt wird jede der 13 Best-Practice-Thesen zunächst ausformuliert und anhand von Zitaten aus unseren 42 Gesprächen untermauert diskutiert.

**Tabelle 1: Kurzzusammenfassung der 13 Best-Practice-Thesen**

---

<b>I. Bewusstsein</b>	
1.	Beteiligte sollten auf einen <i>langen Prozess</i> mit Zwischenzielen und Puffer eingeschworen werden.
2.	Man sollte <i>Bewusstsein für das Schattendasein</i> der Reform schaffen.
<hr/>	
<b>II. Projektsetup und -konzeption</b>	
3.	Es sollte ein <i>pragmatischer Ansatz</i> gewählt werden.
4.	Die <i>Kosten-Nutzen-Relation</i> sollte durch Vorüberlegungen verbessert werden.
5.	Für ausreichendes und geeignetes <i>Personal</i> sollte gesorgt werden.
6.	Der <i>Schulung</i> von Angestellten sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
<hr/>	
<b>III. Ausgestaltung der Instrumente</b>	
7.	<i>Produktorientierung</i> sollte Flächendeckung durch Overhead-Verrechnung erreichen.
8.	Nutzergerechtigkeit sollte durch dezentralen <i>Gestaltungsspielraum</i> gefördert werden.
9.	Den <i>Besonderheiten des öffentlichen Sektors</i> sollte klar Rechnung getragen werden.
10.	<i>Hohe dezentrale Verantwortung</i> sollte eingeräumt werden.
11.	<i>Das Berichtswesen</i> sollte möglichst einfach sein.
<hr/>	
<b>IV. Kommunikation und Veränderungsmanagement</b>	
12.	Die <i>Projektkommunikation</i> sollte durch vier Maßnahmen verbessert werden.
13.	<i>Elemente des Überzeugens</i> sollten verstärkt und Anordnungen vermieden werden.

---

## I. Bewusstsein

*These 1: Alle Beteiligten sollten sich darüber im Klaren sein, dass die Reform ein sehr langer Prozess ist, der einen ausreichenden zeitlichen Puffer in der Planung erfordert. Mit einem längeren Prozess sollte aus verschiedenen Gründen gerechnet werden: Zunächst handelt es sich um einen komplexen Transformationsprozess, der naturgemäß lange dauert. Darüber hinaus müssen sich die neuen Instrumente und Prozesse über einen gewissen Zeitraum hinweg sukzessive etablieren, und die Mitarbeiter benötigen Zeit, um sich an die Doppik zu gewöhnen. Schließlich kann ein stabilerer Reformprozess dadurch erreicht werden, dass der Projektfortschritt durch Zwischenziele gefestigt wird, die ihrerseits ebenfalls eine gewisse Zeit erfordern.*

These eins fordert somit, dass insbesondere den Akteuren mit Leitungsverantwortung im Reformprozess frühzeitig bekannt sein sollte, dass der Prozess sehr lange dauern wird. Wenn dieses Bewusstsein nicht etabliert ist, so besteht die Gefahr, dass Akteure persönlich für einen schnellen Reformfortschritt frühzeitig eintreten und dann zum Leidwesen der Projektergebnisse das Reformtempo zu hoch wählen, um selbst keine Nachteile zu erfahren. Nachfolgend äußern sich drei Gesprächspartner zur Dauer des Reformprozesses. Die ersten beiden glauben, dass die Steuerungsimpulse sich einschleifen müssen, bis die gewünschten Effekte eintreten. Das letzte Zitat beschreibt hingegen die Probleme, die bei einem zu schnellen Reformprozess entstehen. Dieser Gesprächspartner identifiziert Nachteile eher im Bereich der Mitarbeiter, die mit dem hohen Tempo zum Teil nicht Schritt halten können.

Ich glaube nicht, dass [die Reform] eine Sache ist[, die nach dem Schema] *die führt man ein und dann läuft sie oder sie läuft nicht* [funktioniert]. Aus meiner Sicht ist

das ein Prozess, der nach dem Trial-and-error-Prinzip funktioniert. ... Wenn wir uns beispielsweise so etwas Einfaches wie Kennzahlen [einmal genauer anschauen], dann [erkennen wir], dass dahinter wieder häufig ein Geflecht ... aus anderen Kennzahlen [steht]. ... Ob [dieses Konstrukt] praktikabel und rational ist, das zeigt sich erst nach Einführung und Umsetzung in den verschiedenen Ministerien. So kann es zum Beispiel sein, dass aufgrund unterschiedlicher Interessen eine Kennzahl aus Behördensicht eine gute Kennzahl ist, aus parlamentarischer Sicht jedoch eher nicht. Das ist eine Diskussion, die sich noch über ein paar Jahre hinziehen wird. ... Ich sehe jedoch allein die Beschäftigung damit und die Hinterfragung von vielen Dingen ... schon als Wert für sich an. (39:139)<sup>11</sup>

Das muss sich einschleifen. Da muss man sicher mal ein paar Runden fliegen. (22:37)

Dieses ganze Instrument ist ja letztlich nicht organisch gewachsen, sondern ist im Rahmen eines sehr, sehr großen, komplexen Projektes eingeführt worden. Da waren die Happen ganz einfach zu groß. Man hätte das Projekt zum Beispiel in Teilprojekte strecken können und so

---

<sup>11</sup> Die Zitate wurden zum Teil sprachlich geglättet; sprachliche Beifügungen und Beobachtungen sind durch [ ] gekennzeichnet. Kursivdruck wurde von den Autoren zur Verdeutlichung hinzugefügt. Wesentliche Veränderungen des Inhalts durch diese Eingriffe wurden nach Möglichkeit vermieden und sind – sofern überhaupt vorhanden – nur minimal. Das xx der Zitatbeifügung im Format (xx:yy) beschreibt die Interviewnummer; yy bezeichnet die atlas.ti-Zeile, in der sich das Zitat befindet.

den Betroffenen jeweils Zeit gelassen, die einzelnen Brocken zu schlucken und zu verdauen. Wenn man dann weitergegangen wäre, wäre das eine viel organischere, sinnvollere Entwicklung gewesen. Da hätten Sie mehr Leute mitnehmen können. ... Hier ist kein Stein auf dem anderen geblieben. Die Leute erkennen die Welt nicht mehr und können sich mit den Anforderungen der neuen Welt nicht wirklich identifizieren. Die Sinnhaftigkeit kann nicht vermittelt werden. Es ist zu viel und es ist zu schnell. [Man sollte] ein Haus langsam bauen, sodass es solide steht. Nicht wahr? Nicht gleichzeitig am Fundament [und am] ersten und zweiten Stock [bauen und dabei] schon das Dach draufsetzen und außerdem die Heizung schon laufen lassen. Volldampf! (8:240)

**These 2:** *Alle Beteiligten sollten sich darüber im Klaren sein, dass nur wenige Politiker und nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit Interesse an Doppik haben und ein noch kleinerer Teil diese versteht.*

Während die meisten Befragten darüber nicht verwundert sind, dass die Öffentlichkeit kaum ein Interesse an der Doppik besitzt (vgl. das folgende Zitat eins), zeigt sich der überwiegende Teil der Befragten, die sich zu diesem Punkt äußern, erstaunt darüber, wie gering das Interesse der eigenen Führung innerhalb der Verwaltung und der Politiker an diesem Thema ist (vgl. Zitat zwei). Sie beklagen, dass die intensiven Anstrengungen, mit denen die Reform für sie verbunden ist, nicht anerkannt werden (vgl. Zitat drei). Insbesondere Projektleitern sollte dieser Punkt bewusst sein, damit sie in der Kommunikation diese vermisste Wertschätzung entsprechend adressieren

und womöglich sogar größeren persönlichen Einsatz für das Projekt bei den Führungskräften einfordern können.

Es gibt faktisch keine Öffentlichkeit für dieses Thema. ... Mit Leuten aus der Verwaltung kommt man ab und zu ins Gespräch darüber, ... sonst interessiert es niemanden. [Wenn die Presse sich dafür interessiert, dann geht es meistens schief, wie das nachfolgende Beispiel zeigt:] ... In der Haushaltsdebatte ... gab es den Wunsch, dass wir diese Modernisierung des Haushaltswesens thematisieren. Also eine Haushaltsdebatte ist ja eigentlich ein großer politischer Schlagabtausch zwischen dem Oppositionsführer und dem Regierungschef. Dabei hat der Fraktionsvorsitzende einige Beispiele für komische Produkte vorgetragen. Danach interessierte sich ein Journalist von dpa dafür, der nachfragte, aber lediglich einige Zahlen erklärt haben wollte. [Erstaunlicherweise] war dann die einzige Message, die danach über den Ticker lief: '[Partei x] fühlt sich von SAP in Informationsrechten beeinträchtigt.' ... Dabei hatte niemand etwas gegen SAP. Es wurden lediglich einige Aspekte der SAP-Einführung kritisiert. ... Danach riefen dann zahlreiche Wirtschaftszeitungen an und fragten 'Wieso das denn?' und 'Was ist denn da los?' [Natürlich] zeigte sich SAP nicht so erfreut darüber. .... Dann wurde das alles klargestellt. Diese Anekdote zeigt mir aber, dass es überhaupt ... keine Öffentlichkeit für dieses Thema und diese Problematik gibt. (42:92)

Das System lebt nur dann, wenn von oben runter die Kosten gesteuert werden. Von oben runter kommt aber nichts. Es ist alles entschieden worden, alles bewertet und somit alles da. In den Bilanzen steht jeder Computer [und alles andere]. ... Wir können noch so viele Abschreibungen berechnen, noch so viele Gemälde des Landes und Deiche bewerten und in die Bilanz reinschreiben. Das alles zu machen, ist gar kein Problem. ... [Das Problem ist allerdings, dass wir so keine Steuerungsgewinne erreichen werden:] So lange die Führungsebene sich nicht darum bemüht und zum Beispiel genauer nachfragt 'Was ist das denn?' und 'Wie ist das denn [zu verstehen]?', so lange wird sich hier auch auf der unteren Ebene gegenüber dem vorherigen System nichts ändern. (7:353)

Vielleicht [interessiert Sie] noch dieses kleine Bonmot: Wenn wir unsere Jahresabschlüsse hier an die Hausleitung hoch geben, müssen diese unterschrieben werden. Das sind umfangreiche Pakete. Sie werden so vorbereitet, dass der gelbe Zettel ist an der Stelle, wo unterschrieben werden muss. Nur da wird aufgeklappt, ... unterschrieben und das war es dann. [Wenn es dann zurückkommt,] erkennen Sie nicht, dass mit diesem Vorgang irgendetwas gemacht wurde. Er ist unterschrieben. Auch an der richtigen Stelle. Aber der Vorgang an sich kommt jungfräulich zurück. Rückfragen [der Form:] 'Was habt ihr denn da gemacht?', 'Wie verhält sich das?'

oder 'Erklärt mir doch mal diesen Sachverhalt.' [verneinende Geste]. Sie könnten die Seiten kriminologisch nach Fingerabdrücken untersuchen lassen. [Ich garantiere Ihnen:] Es gibt keine Fingerabdrücke und keine DNA [an Stellen, die nicht für die Unterschrift benötigt werden.] (8:427)

## II. Projektsetup und -konzeption

*These 3: Es sollte ein möglichst pragmatischer (Bilanzierungs-) Ansatz für die Reform gewählt werden, da der Nutzen der Reform überwiegend in Steuerungsimpulsen gesehen wird, die nur wenig z.B. von der Initialbewertung und den Abschreibungsdauern abhängen. Darüber hinaus werden die Einführungskosten bei einem pragmatischen Ansatz geringer eingestuft.*

These drei spricht sich für einen pragmatischen Ansatz beim Projektvorgehen aus. Hauptgründe für diesen Vorschlag sind, dass die Komplexität und somit auch die Kosten eines sehr gewissenhaften Ansatzes im Allgemeinen für deutlich höher gehalten werden und dass gleichzeitig die Steuerungsrelevanz dieser zusätzlichen Informationen verhältnismäßig gering ist. Das nachfolgende Zitat verdeutlicht, dass Detailfragen eine Menge Zeit kosten, langfristig aber vermutlich nur wenig Steuerungswirkung entfalten. Zitat Nummer zwei macht deutlich, dass höhere Komplexität bei gegebener Breite den Gesamtaufwand erheblich steigert.

So eine Bilanz aufzustellen, eine Inventur durchzuführen, da haben wir sicherlich Schwierigkeiten. ... Bei der Bewertungsfrage fängt es natürlich schon an, wenn man

zum Beispiel Liegenschaften bewerten will, da kann man ja alles oder nichts einstellen. Wenn man dann zum Beispiel das Parlamentsgebäude oder was auch immer nimmt, dann ist das sicherlich schwierig. Klar, die müssen da ja irgendwie eingestellt werden, aber ob man die nun so oder so bewertet, da können sich wahrscheinlich Fachleute jahrzehntelang trefflich drüber streiten. ... Aber ich finde es auf alle Fälle schon sehr sinnvoll, dass man überhaupt über seinen Vermögensverzehr oder Vermögensaufbau eine Transparenz hat und sich das bewusst macht. ...Das hat ja [über] Jahrzehnte oder Jahrhunderte, übertrieben gesagt, gar keine Rolle gespielt. (5:215)

... Von der reinen Projektlogik her kann ich die Projektkomplexität immer als Integral darstellen: die organisatorische Breite mal fachliche Eindringtiefe. Das Problem ist [Folgendes]: Die Komplexität eines Projekts steigt im Quadrat oder exponentiell mit dieser Fläche. Wenn ich also hergehe und sage: Ich mache alles breit, aber jeden gleich richtig und individuell, habe ich ein Projekt, das ich eigentlich nicht mehr in einer vernünftigen Zeit durchführen kann. (22:149)

Mit einem pragmatischen Ansatz wird jedoch auch Kritikern eine Angriffsfläche geboten. Der Wahrnehmung unserer Gesprächspartner nach kann damit allerdings im Allgemeinen gut umgegangen werden, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht.

Es hat eine Menge Anerkennung gebracht, ... dass wir es [die Reform] so schnell gemacht haben. Dann kam ein bisschen kleinliche Kritik: ... [Unser Ziel war es,] wenigstens 80 Prozent Genauigkeit bei 20 Prozent des Aufwands zu erreichen. Erreicht haben wir wahrscheinlich 90 Prozent Genauigkeit bei zehn Prozent Aufwand. Rumgekrittelt wird aber [leider] bei den restlichen zehn Prozent. Das haben wir dann bereinigt. Da wurde also nur ein bisschen rumgezickt ... Insgesamt ist das aber kein großes Problem. (23:108)

**These 4:** *Beim Optimieren der Kosten-Nutzen-Relation sollten einige Ansatzpunkte beachtet werden: Auf der Projektkostenseite sind externe Ressourcen und der Komplexitätsgrad der Reform wesentliche Faktoren. So ist z. B. eine Reform für ausgewählte Bereiche oder mit weniger Eindringtiefe in der Regel mit geringeren Kosten verbunden. Der Projektnutzen ist stark davon abhängig, wie erfolgreich es gelingt, systemische Inseln zu reduzieren.*

Da These vier in unseren Augen für sich spricht und die zugehörigen Zitate den Inhalt nicht mit einem Mehrwert illustrieren, gehen wir direkt zu These fünf über.

**These 5:** *Es sollte für ausreichend Personal mit passenden Fähigkeiten, insbesondere an Schlüsselpositionen, gesorgt werden.*

These fünf enthält Aussagen in zwei Dimensionen: Sie weist zunächst darauf hin, dass das Projektteam selbst mit den richtigen Fähigkeiten für die Reform ausgestattet werden sollte. Da das kaufmännische Rechnungswesen andere Fertigkeiten als die Kameralistik erfordert, sind hier in der Regel Neuanstellungen erforderlich. Nicht so offensichtlich ist jedoch der zweite

Teil der Aussage. Dieser besagt, dass auch bei Schlüsselstellen innerhalb der Organisation für eine gute personelle Ausstattung gesorgt werden sollte. Das nachfolgende Zitat verdeutlicht dies:

Es ist wichtig, dass nicht nur das Projekt selbst ausreichendes Personal hat, das qualifiziert das Ganze begleitet. Es muss auch dringend seitens anderer großer Mitspieler investiert werden. Investieren meine ich im übertragenen Sinne: Das heißt, es muss Personal, das fähig ist, den Prozess wirklich zu begleiten, überall dort eingesetzt werden, wo es gebraucht wird. Wenn dieses Personal nicht eingesetzt wird, kommen von dort viel zu große Hemmnisse. Ganz konkret benötigt die Staatskanzlei sehr gutes Personal. Die Kanzlei ist ganz schmal aufgestellt. Wenn die relevante Person dort nicht wirklich verstanden hat, worum es in der Reform geht, dann haben Sie ein Problem. Das ist eine Schlüsselposition, die hoch bis zum Ministerpräsidenten oder Chef der Staatskanzlei die Vorlagen anfertigt. (23:82)

**These 6:** *Der Schulung von Angestellten sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.*

Vergleichbar mit These fünf beinhaltet These sechs eine offensichtliche und eine weniger offensichtliche Facette. Da es sich bei der Reform um ein tiefgreifendes Veränderungsprojekt handelt, das bestehende Prozesse in der Organisation verändert, ist klar, dass viele Mitarbeiter Schulungen durchlaufen müssen. Nicht offensichtlich ist, dass allein das Anbieten von Fortbildungsmaßnahmen nicht ausreicht, um alle Hierarchieebenen zur Teilnahme an die-

sen Schulungen zu motivieren. Das nachfolgende Zitat verdeutlicht, dass einige Gruppen Vorbehalte gegen Fortbildungen besitzen, die durch aktive Motivation der betreffenden Personen verringert werden sollten.

Die Ebene der Bucher, das ist der einfache oder mittlere Dienst. Die sind sozusagen fortbildungsresistent. Das ist ein Phänomen. Die finden das komisch, zur Fortbildung zu gehen. Die meinen, dass man das nicht machen muss, weil dann die Arbeit anwächst. Die finden immer wieder Argumente dafür, nicht zur Fortbildung zu gehen. Manchmal möchten sie es auch einfach nicht, weil sie einen [Arbeits-]Ablauf haben, mit dem sie glücklich und zufrieden sind [und sie befürchten, dass sich an diesem Ablauf etwas ändert]. Da müsste es Aufgabe einer Institution sein, die Leute zu motivieren, über eine Personalentwicklung oder auch über personalwirtschaftliche Instrumente da ranzugehen. Das ist nicht entwickelt, jedenfalls nicht in ausreichender Form. (1:282)

### **III. Ausgestaltung der Instrumente**

*These 7: Bei der Entwicklung eines (flächendeckenden) Produktkatalogs sollten verschiedene Aspekte im Vorfeld abgewogen werden: Zunächst sollte entschieden werden, ob im Sinne eines flächendeckenden Ansatzes auch*

*Produkte in Bereichen eingesetzt werden, in denen ihnen nur geringer Nutzen zugetraut wird. Falls eine flächendeckende Einführung verfolgt wird, sollte in Bereichen mit geringem erwarteten Nutzen eine pragmatische Lösung gefunden werden, die es erlaubt, das Gesamtkonzept zu wahren, ohne die Arbeit der Bereiche wesentlich zu stören. Die Verrechnung an unstrittige externe Produkte in Analogie zu Stabsfunktionen in Wirtschaftsunternehmen ist hier besonders geeignet. Darüber hinaus sollten die Granularität des Produktkatalogs und die Produktabgeltung so eingehend wie möglich durchdacht werden.*

Wir gehen auf die von These sieben erhobenen Forderungen bezüglich des Produktkatalogs ausführlicher ein, da die Gestaltung dieses Punktes, dem Urteil der Praktiker gemäß, ganz erhebliche Aufmerksamkeit erfordert. Zunächst ist sich die überwiegende Zahl der Befragten darin einig, dass Produkte nicht für alle Teile der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen geeignet sind. Insbesondere für die Leistungen von Stabsbereichen, die auch als *ministerielle Produkte* oder *Overhead* bezeichnet werden, ist dies ein Kritikpunkt. Drei Zitate, die dies verdeutlichen, sind nachfolgend dargestellt.

Ich halte kaufmännische Buchführung in einem Landesbetrieb absolut für sinnvoll und notwendig. ... Aber ... was wir hier [in der Stabsstelle eines Ministeriums] treiben, das halte ich ehrlich gesagt für Blödsinn. Alle hier machen jeden Tag Zeit- und Mengenerfassung. ... Damit kann man Null anfangen. Null! ... Das ist für uns nur eine Belastung, ... die eine fragliche Steuerungsrelevanz besitzt. ... Letztendlich sitzen wir jetzt hier und machen unsere Arbeit. Wenn eine Anfrage vom Landtag kommt, dann kann ich leider nicht sagen: 'Sorry, ich ha-

be jetzt keine freie Kapazität ... für Politikberatung.'  
[lacht] (30:167)

Wir haben zum Beispiel das Produkt, dass wir ... [Urkunden] des Auslandes [daraufhin] überprüfen, ob sie dem deutschen Recht entsprechen. ... Die Planzahlen werden bei uns in der Regel zwei Jahre vorher veranschlagt. Das heißt, zwei Jahre im Voraus muss man wissen, [wie viele Anträge gestellt werden]. In diesem Jahr zum Beispiel haben wir hier 150 Anträge eingeplant. Was sollen wir tun, wenn es nachher 200 Anträge sind? Sollen wir bei 150 einen Schnitt machen und sagen, jetzt müssen wir aber die Planzahlen einhalten, bitte stellt euren Antrag nächstes Jahr? Das können wir natürlich auch nicht machen. Deswegen frage ich mich: ... Wie soll man da steuern? ... Da können wir im März auch nicht sagen, so, jetzt haben wir unser Soll erfüllt. Das war's jetzt. (8:172)

Wir backen an der Stelle kleinere Brötchen. Wir können nicht wie in der Industrie sagen, wir haben Kosten reduziert, das Produkt ist günstiger produziert worden. So weit können wir einfach nicht gehen, da merken wir einfach die Unterschiede. Wir sind da sehr speziell, weil wir im Prinzip die Konzernzentrale sind. Wir haben keinen Output, den wir produzieren. [Womöglich haben wir einen Output,] dieser ist jedoch [zu] schwer definierbar. (12:90)

Es erscheint uns angebracht, darauf hinzuweisen, dass auch in der Privatwirtschaft keineswegs alle Unternehmensbereiche einer analytischen Kosten- und Leistungsplanung und -kontrolle unterworfen werden. Die angeblich notwendige Abwägung aus einem flächendeckenden Ansatz und Effektivität in jedem Verwaltungsbereich, die in dem ersten nachfolgenden Zitat angedeutet wird, ist somit nicht nachvollziehbar. Plausibel erscheint jedoch, dass die Angestellten in Verwaltungsbereichen, in denen die Instrumente nur geringe positive Wirkung entfalten, häufig Unmut verspüren. Dieser Unmut wird im zweiten nachfolgenden Zitat besonders deutlich. Wir schlagen daher vor, für diese Bereiche eine pragmatische Lösung zu entwickeln, anstatt auf einer „Leistungsmenge-mal-Stückpreis“-Logik zu beharren.

Es gibt Bereiche, die können damit [gemeint ist die Doppik] richtig was anfangen. Und andere sagen möglicherweise, na ja, hilft mir das? Bei uns wurde ganz am Anfang mal die [Frage geäußert, ob] die Produktorientierung überall hin soll oder nur in geeignete Bereiche. Diese Frage lässt sich ja hören, aber es muss ja letztendlich ein geschlossenes System gewählt werden. Dass man sagt, in der Hälfte des Landeshaushalts machen wir einfach katedral weiter, und in der anderen Hälfte versuchen wir [es] über Outputgrößen und über Kostenerfassung ... wäre meines Erachtens im Rechnungswesen nicht darstellbar gewesen. (26:94)

Man hätte das [die Stabsfunktionen] einfach als Overhead draufrechnen sollen. ... [schlägt die Hand flach auf den Tisch] ... Was wir hier machen, ist nur Overhead. ... [Man hätte] diese Gesamtkosten auf die

übrige Verwaltung umlegen [sollen]. ... Hier hat man komische ministerielle Produkte, die reine Fantasie sind, [gebildet]. ... Wenn man da erkennen könnte, dass diese eine Steuerungsrelevanz besitzen, [würde ich es ja verstehen]. Aber was soll man hier steuern? ... [suchend] Wir haben hier zum Beispiel die Verwaltung von Landesbetrieben, Beantwortung von Anfragen, Petitionen aus dem Parlament, Politikgestaltung und Vermittlung. ... Das sind eigentlich die Tätigkeiten, auf die wir buchen. Was soll man damit steuern? Im Grunde wird da nicht gesteuert. (30:187)

Die offenbar nächstliegende Lösung für diese Frage ist die Verrechnung von Stabsbereichen an externe Produkte, wie sie auch in vielen Unternehmen der Privatwirtschaft praktiziert wird. Dies wird im obigen und ersten nachfolgenden Zitat angedeutet. Sollte diese Lösung von Doppik-Projekten gewählt werden, so sollte jedoch mit Befindlichkeiten gerechnet werden, die in der zweiten nachfolgenden Äußerung angedeutet werden.

Ich bedaure sehr, dass man sich gescheut hat, die Ministerien als Overhead auf die Produkte zu verrechnen, die wirklich nach außen eine Wirkung haben. Wir haben mit Fach- und Vollzugssteuerung hier im Ministerium keine Außenwirkungen. [Es gibt nur] ganz wenige Bereiche, wo wir das haben. ... Ich halte es daher nicht für konsequent, dass man so vorgeht. Wir betreiben jetzt unglaublichen hohen Aufwand, [um] die [internen] Leistungsbeziehungen abzubilden und im Ministerium ... hat man Produkte, die aus meiner Sicht überhaupt

nicht steuerungsrelevant sind – auch [nicht] für einen Politiker oder für einen anderen Entscheidungsträger, Minister oder Staatssekretär. Das halte ich für ein Problem. ... Insofern ist da nicht die Konsequenz drin[, die ich mir wünsche]. Ich bedauere das, aber ich hoffe, dass da noch die Vernunft einkehrt, wenn man diesen Weg zukünftig gehen wird. (11:81)

Viele haben am Anfang auch gemeint, natürlich müsste sich ein Ministerium verrechnen. Man müsste einfach sagen, wir sind Overhead und wir legen den Overhead auf unsere nachgeordneten Bereiche um. Da kam natürlich die Politik und hat gesagt, also Leute, wenn wir das so machen, dann habe ich kein eigenes Budget, ich habe kein eigenes Produkt und ich kriege keine Produktabgeltung. Ein bisschen überzogen argumentiert sagten sie: 'Ich muss mich als Finanzminister mit dem Oberfinanzpräsidenten zusammensetzen und den bitten, dass er mir soundso viel Geld zur Verfügung stellt oder ich mich auf ihn verrechnen darf. Dann macht der mir noch Vorschriften und ... kommt dann natürlich irgendwann und sagt *Ihr seid zu teuer! Werdet mal billiger! Schafft mal drei Autos ab, stampft mal eine Abteilung ein! Ihr Drohnen! Ihr verrechnet euch.*' Man wollte also ein eigenes Budget haben und man wollte eben damit auch signalisieren: Leute, wir sind hier die Spitze, wir verrechnen uns nicht. Wir sind nicht Kostgänger oder be-

lastendes Gewicht unseres nachgeordneten Bereichs.  
(26:98)

Schließlich sollte damit gerechnet werden, dass die Produktabgeltung nur in Höhe der Liquidität und nicht basierend auf den Vollkosten erfolgt:

Jetzt kommt in diesem Bereich für meine Begriffe die Perversität, das wir zwar Anlagegüter abschreiben, aber durch ein System ... die Abschreibungen rausrechnen. ... Die Produktabgeltung wird im Endeffekt um die Abschreibungen reduziert und dann dem Finanzplan gegenübergestellt. Ich kriege also nicht meine Abschreibung und kann dann sagen: Ich schaffe mir jetzt Geld für die Zukunft, um das wieder zu refinanzieren. Ich bekomme das zwar in der Produktabgeltung hin, [dann] wird mir aber die Abschreibung rausgerechnet, und ich erhalte nur das Geld, was ich als Liquidität im Finanzplan benötige. ... [Der Grund ist simpel:] Wir haben das Geld nicht. Wenn Sie jetzt bedenken, dass Sie alle Investitionsgüter mit einer wirtschaftlichen Abschreibung über den Landeshaushalt refinanzieren müssten. ... Das macht man natürlich nicht, sondern sagt: Ich gebe dir die Abschreibung nicht, du kriegst das [Geld], was du neu brauchst. Und damit habe ich eigentlich das alte kameralistische System genauso wieder. Ich muss das anmelden, was ich jetzt neu brauche und bekomme diese Mittel dann vom Finanzministerium. Ich habe zwar die Abschreibungen in meinen Kosten mit drin, aber ich bekomme sie aber nicht als Produktabgeltung. (9:217)

**These 8:** *Das System sollte auf die jeweilige Einheit und die jeweiligen Nutzer zugeschnitten sein. Zentrale Vorgaben sollten daher auf ein Minimum reduziert werden.*

These acht schlägt somit vor, dass möglichst wenige zentrale Forderungen gestellt werden sollten und nicht darauf bestanden werden sollte, dass Nutzer ein System verwenden, das für ihre fachlichen Belange nicht überzeugend ist. Die Unzufriedenheit, die derartige zentrale Vorgaben mit sich bringen, ist in der nachfolgenden Äußerung zu erkennen.

Ich halte das [die Reform] sicherlich für sinnvoll, nur – auf der anderen Seite – ist da ein ganz großes Rad gedreht worden. Das ist meine ganz persönliche Meinung. ... [Ich frage mich manchmal,] ob diese Reform nicht besser von unten nach oben passiert wäre als umgekehrt. ... [Gewählt wurde hier überall ein] klarer Top-down-Ansatz. ... Man hat hier im Prinzip, koste es, was es wolle, einheitlich dieser Verwaltung was draufgesetzt. Und wir haben ganz einfach große Schwierigkeiten, Produkte zu definieren. Nennen Sie mir mal ein Produkt, das wir hier herstellen ... (28:156)

**These 9:** *Die Besonderheiten des öffentlichen Sektors sollten in der Kommunikation betont und bei der Ausgestaltung der Reform so weit wie möglich integriert werden.*

Mit These acht ist die Idee eng verbunden, im Projektvorgehen und der Kommunikation zu verdeutlichen, dass sehr wohl erkannt wurde, dass der öffentliche Sektor seine Besonderheiten besitzt und dass nicht geplant ist, die

Instrumente der Privatwirtschaft direkt zu übertragen (These neun). Das nachfolgende Zitat illustriert dies nochmals.

Zu einem gewissen Grad kommt ... ein Bewusstsein hoch, dass man die Zustände in einem wirtschaftlichen Betrieb, auf die das HGB zugeschnitten ist, eben nicht eins zu eins in irgendeiner Verwaltung wiederfindet. Man sollte daher versuchen, nicht überall HGB-konform zu bilanzieren. Man sollte höchstens HGB-angelehnt vorgehen und es vor allem nicht auf die ganze Verwaltung übertragen. (8:379)

Dass die Eignung einer zu stark betriebswirtschaftlichen Herangehensweise kritisch hinterfragt wird, zeigen die Gedanken eines Haushaltsverantwortlichen eines Ministeriums, der der Meinung ist, dass die öffentliche Verwaltung die Rückstellungen für Personalprozesse nicht in strikter Analogie zur Wirtschaft bilden sollte, da die Voraussetzungen im öffentlichen Sektor ganz andere sind.

Bei der Rückstellung beispielsweise bin ich mir nicht sicher, ob das vernünftig ist. [Zitiert aus Wirtschaftsprüfungsbericht] 'Die Rückstellung wird in Höhe des Betrages angesetzt, der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendig ist. Sie [wird] für am Bilanzstichtag nicht in Anspruch genommenen Urlaub, für Altersteilzeitverpflichtungen, für Übergangsgelder, für Höhergruppierungen, für Jubiläumszuwendungen und für Gleitzeit-Überträge gebildet. Dies sind für nicht genommenen Urlaub über zehn Millionen, für Altersteil-

zeitverpflichtung über zwei Millionen und, und, und' ...  
Da habe ich meine Zweifel, ob dieser geldwerte Ausdruck für den Betrieb wirklich eine Rolle spielt. Ich bin ein bisschen skeptisch, [dass es steuerungsrelevant ist,] dass irgendein Verwaltungsfuzzi im Verwaltungsbereich XY zehn Tage seines Urlaubs noch nicht genommen hat. Ich glaube, dass Rekrutierung und Personaleinsatz in privaten Unternehmen sehr viel mehr auf die Bedarfssituation abgestimmt wird. Die reagieren auch sehr viel schneller auf die Fluktuation von Personal, als wir es tun. So ein Lebenszeitbeamter, der ist da, den werden Sie überhaupt nicht wieder los. Ich will gar nicht abfällig darüber reden, aber der wird auch in 100 Jahren noch da sein, hätte ich fast gesagt. Während man das bei einem Privatunternehmen nicht sagen kann. Wenn die feststellen, sie schleppen zu viel Personal mit sich herum, dann passiert meistens etwas. (2:425)

**These 10:** *Lösungen mit hoher dezentraler Verantwortung sollten erwogen werden.*

Für uns ist erstaunlich, dass einige unserer Gesprächspartner darauf hinweisen, dass sie sich durchaus noch weiter reichende Reformen gewünscht hätten. Insbesondere bei der dezentralen Verantwortung häuft sich diese Forderung (These zehn). Hier scheint das Risiko von Fehlsteuerungen vergleichsweise gering zu sein, während die Verwaltungsmitarbeiter dieser Freiheit durchaus positive Aspekte abgewinnen können.

Es gibt schon Punkte, wo ich etwas bedaure, dass das Land sich nicht so weit vorgewagt hat und nicht noch einen Schritt weiter gegangen ist. [Gewünscht hätte ich mir, dass entschieden worden wäre] noch mehr ... Budgetierung zu delegieren und loszulassen, mehr zu dezentralisieren, also noch mehr die Zusammenführung von Ressourcen und Fachverantwortung voranzutreiben. Das ist in vielen Bereichen, gerade im Finanzministerium, eher zu restriktiv gemacht worden. (11:42)

**These 11:** *Bei der Entwicklung des regelmäßigen Berichtswesens sollte auf breite organisatorische Verankerung und Einfachheit geachtet werden, um sowohl den Nutzen möglichst früh eintreten zu lassen als auch die Mitarbeiter, die die Berichte erstellen, zu motivieren.*

These elf fordert ein möglichst pragmatisches Berichtswesen, das mit einem Reporting in größeren Zeitabständen (z.B. jährlich) beginnt und zu kleineren Reportingintervallen übergeht (und nicht umgekehrt). Da dies vermutlich verhältnismäßig einleuchtend ist, illustrieren wir diese These nur mit einem kurzen Zitat eines Haushaltsbeauftragten, der sich verärgert über zu großen Detailgrad zeigt:

Wir hatten jetzt gerade wieder eine Besprechung. ...  
Die [Kollegen] bestanden auf Genauigkeit [und sagten:]  
'Hier ist eine Abweichung von 20 Prozent, [die muss begründet werden].' Es ging dann um etwa 680 Euro.  
Sorry, da hab ich kein Verständnis für. (9:134)

Diese Verärgerung nimmt offenbar ab, wenn die Berichte von der Organisation genutzt werden, d. h. wenn es beispielsweise monatliche Treffen gibt,

bei denen die Berichte diskutiert werden. Umgekehrt führt das Gefühl, Berichte für den Papierkorb zu schreiben, schnell zu Frustration.

#### **IV. Kommunikation und Veränderungsmanagement**

Im Teil IV unserer Thesen unterbreiten wir abschließend zwei Vorschläge, die dann besonders relevant werden, wenn das Projekt bereits läuft. Zunächst empfehlen wir (These zwölf), die Projektkommunikation durch einfache, aber wirkungsvolle Praktiken zu verbessern. Da wir diese für selbst erklärend halten, gehen wir nicht weiter mit Zitaten darauf ein.

**These 12:** *Die Projektkommunikation sollte durch vier Maßnahmen verbessert werden: Lange Dokumente enthalten eine Zusammenfassung und die Kommunikation erfolgt möglichst oft in Form persönlicher Treffen. Darüber hinaus sind ein zentrales Dokumentenmanagement und eine einheitliche Projektterminologie hilfreich.*

**These 13:** *Bei der Umstellung sollte auf Elemente des Überzeugens größerer Wert gelegt werden als auf Anordnungen. Indem die Führungsverantwortlichen mit gutem Beispiel vorangehen, kann Vertrauen ausgebaut werden. Als besonders effektiv haben sich auch Freiwilligkeit der Teilnahme am Reformprozess oder sogar Angebote (z.B. mögliche Karrierevorteile) an Reform promotoren erwiesen. Ebenso sollten Ängste so weit wie möglich reduziert werden, was durch transparente Kommunikation über Einsparungen und Nutzung von Leistungsdaten erfolgen kann.*

Als letzte Empfehlung (These 13) sprechen wir uns im Interesse eines optimalen Projektergebnisses somit für einen transparenten, partnerschaftlichen Umgang mit den Projektmitgliedern aus. Diese sollten inhaltlich und emoti-

onal überzeugt und mit ihren Sorgen und Ängsten ernst genommen werden. Auch wenn dies nicht vollständig zur traditionellen Kultur des öffentlichen Sektors passt, lassen sich die Projektmitglieder, gemäß den Erfahrungen unserer Gesprächspartner, besser durch Angebote, die sie persönlich motivieren, für die Reform begeistern als durch Anweisungen, die sie persönlich nicht nachvollziehen können und die sie nicht überzeugen. Obwohl diese Forderung vermutlich relativ einleuchtend ist, möchten wir einige Aspekte durch Bemerkungen aus unseren Gesprächen eingehender beleuchten.

Zunächst sollte allen Beteiligten deutlich sein, dass die Reform insbesondere auf unteren Hierarchiestufen, z. B. bei den Sachbearbeitern, eine Vielzahl Gerüchte sowie Ängste erzeugt (vgl. das erste der nachfolgenden Zitate). Diese Ängste und Widerstände werden besonders durch gesteigerte Leistungstransparenz erzeugt. So wird zum Beispiel befürchtet, dass auf Basis von Systemdaten die Tätigkeit eines Verwaltungsangestellten beurteilt werden könnte (zweites Zitat):

Ich habe gehört, dass in Zukunft ein neues Programm eingeführt werden soll. Wie das denn letztendlich aussehen soll, weiß ich nicht. Es war aber wohl davon die Rede – das sind aber auch erstmal so Türgespräche, Flurfunk sozusagen –, dass irgendwann alles zentralisiert gemacht werden soll. Man sagt, dass diese klassischen Sachbearbeitertätigkeiten, also das, was ich hier tue, zukünftig zentralisiert ausgeführt werden sollen.  
(14:21)

Da arbeiten Menschen. Und wenn einer das Gefühl hat, er kommt dabei schlechter weg, kann ich mir auch

durchaus vorstellen, dass dieser dann versucht, das zu torpedieren. Aber im Endeffekt glaube ich, dass das Gesamtsystem auch Schwachstellen deutlich macht. Ich glaube, dass selbst diese [personifizierte] Schwachstelle es nicht schafft, [das neue System] zu torpedieren. ... Unterhalten [Sie] sich mal mit unteren Chargen ... der Verwaltung. ... Als wir mit der Zeiterfassung angefangen haben, war dies den Leuten nicht recht. Das kann ich auch nachvollziehen. Die mussten zwei Dinge zum ersten Mal dokumentieren: a) was mache ich den ganzen Tag und b) wie lange brauche ich für bestimmte Tätigkeiten. Das hat vorher ... fast niemanden interessiert und das ist nie transparent dokumentiert worden. Ich kann nachvollziehen, dass jemand das Gefühl hat: Oh, ich werde beobachtet. Big Brother is watching you. Und ... ich gebe ein Teil meines eigenen Seelenlebens oder meine eigene Arbeitshaltung preis. (38:337)

Formale Beschlüsse und Anordnungen reichen offenbar nicht aus, um die Reform zum Erfolg zu führen:

Wir haben natürlich die formalen Beschlusskompetenzen: [Für alle] wurde festgelegt: Wir müssen mitmachen. Dieser formale Beschluss führt aber nicht zwingend dazu, dass die Reform jedem völlig eingängig wäre ... und dass er diese auch will. ... [Die Reform lebt davon, dass sich] der Betreffende irgendwie festlegt. Da aber ein ordentlicher Verwaltungsbeamter die eigenverantwortliche Festlegung so sehr fürchtet wie der Teufel

das Weihwasser, nutzen Ihnen die formalen Beschlüsse gar nichts. Sie müssen die Leute inhaltlich erreichen und überzeugen[, dann machen sie auch mit]. Und das vor dem Hintergrund, dass man ihnen nichts versprechen kann. ... [Wir positionieren die Reform als Instrument, das helfen kann, indem wir ehrlich sagten:] Wir wissen, insgesamt ist die [Finanz-]Bettdecke zu kurz für den Menschen, der darunter liegt. Ob du nun an Füßen oder Schulter oder überhaupt nicht frieren wirst, das wird Gegenstand politischer Entscheidung sein. [Es wird also unweigerlich gekürzt. Durch die Reform] hast du aber bessere Argumente. Du verbesserst deine Verhandlungsposition. Mehr kann man nicht versprechen. (25:43)

Es ist offenbar besser, die Angestellten durch Angebote und nicht durch Drohungen zu motivieren:

Das Verwaltungssystem hat einen entscheidenden Vorteil: Es kann geführt werden. Wenn Sie Führungswillen haben und Sie sagen, das soll und muss gemacht werden, dann wird zwar ein bisschen gebrummelt, wird ein bisschen entsprechend gemurrt, aber man kann die Organisation verändern. Dazu gehören ganz entscheidend verschiedene Ebenen des Wir-machen-mit-Motivierens. Wir müssen natürlich nicht immer sofort den Allerletzten motivieren, aber wir müssen auch die Unterführer motivieren. Das ist das eine. Zweitens: Es darf durch eine solche Reform keine Verlierer geben. Wenn Sie eine

Reform in dieser Form angehen und sagen: Wir wollen im Haushalt einsparen, dann wissen die Leute genau, dass das im Zweifelsfalle Stellen sind. Das bedeutet, dass bei Ihnen die [Reform-] Arbeit noch zusätzlich draufkommt. Dann haben Sie lauter Verlierer produziert. [Da macht natürlich keiner mit]. Veränderung darf daher nicht zum Verlust, sondern muss nach Möglichkeit zum Gewinn führen. Alle, die mitmachen, müssen daher befördert werden, alle, die nicht mitmachen, dürfen zumindest nicht bestraft werden. ... Gegebenenfalls können Sie die Verhinderer bestrafen, aber das klappt meistens nicht. Wenn Sie die Reform mit einem solchen System durchführen, dann kommen Sie auch durch. (23:183)

Schließlich vermissen einige Angestellte eine mangelnde Vorbildfunktion von Vorgesetzten. Ihrer Wahrnehmung nach wird von ihnen als einfachen Angestellten eine makellose Ausführung der Reform erwartet, während die Führungsriege diesem Anspruch nicht immer gerecht wird. Da diese Inkongruenz von erhobenem Anspruch und eigenem Verhalten zu Verstimmungen führt, empfehlen wir, in dieser Hinsicht besonders feinfühlig und wachsam zu sein. Ein Gesprächspartner formuliert dieses Problem wie folgt:

Wenn Sie eine Internetrecherche machen würden, dann würden Sie bestimmt auch auf eine Seite kommen, wo ... von dem 'überkommenen kameralen System' die Rede ist, das man 'abschaffen' muss. [Das klingt,] als müsse man es bekämpfen. ... Ich habe Ihnen hier zwei Erlasse des Finanzministeriums aus jüngster Zeit rausge-

sucht. [Im] ersten geht [es] um die Aufstellung des Haushaltsplans. [Im] zweiten geht [es] um eine hauswirtschaftliche Sperre. Wenn man die durchliest, dann wird man unschwer feststellen können, dass die rein kamerale Elemente enthalten und dass sie rein inputorientiert sind. Da ist nichts, aber auch gar nichts von dem zu erkennen, was hier [in den Doppik-Konzepten] drin steht. ... Jetzt kommen wir zu den Widersprüchen: Es wird propagiert, ... wir sind vorne, wir machen das, und wir sind modern, wir haben flächendeckend die Doppik. Das stimmt auch, denn wir haben Produkte gebildet ..., aber erst mal ist das Verhalten der politischen Ebene widersprüchlich in dem Sinne, dass man hier viel Geld in die Hand genommen hat, um das einzuführen, und dann aber rein kameral weiteragiert. Das ist also in sich selbst total widersprüchlich. Wenn [die Führung die Doppik] selber ernst nehmen würde, dürften diese Erlasse nicht so aussehen, wie sie aussehen. Wir haben flächendeckend kaufmännisches Rechnungswesen, wir haben flächendeckend Produkte gebildet, und dann wird kameral und inputorientiert der Haushalt bewirtschaftet. Und das ist nur ein Beispiel. (7:93)

Mit diesem Zitat beenden wir die Beschreibung der 13 Thesen und diskutieren unsere Ergebnisse vor dem Hintergrund vorheriger Publikationen.

## 6. DISKUSSION

Die 13 Thesen haben sich wie im Abschnitt 4 beschrieben aus den von uns geführten 42, explorativen Gesprächen ergeben. In den Abschnitten 2 und 3 beschreiben wir, dass die Fragestellung unserer Untersuchung noch nicht in vergleichbarer Weise bearbeitet wurde. Dennoch gibt es im Umfeld unserer Untersuchung einige Publikationen, die wir hier gerne nutzen möchten, um unsere Forschungsergebnisse daran zu spiegeln. Zwei davon erscheinen uns hier besonders geeignet.

Die erste Publikation stammt von Martin Plag (Plag, 2007) und fokussiert Reformprojekte, wie zum Beispiel die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, in Bundesministerien und ihren nachgeordneten Einheiten. Plag schließt seine Betrachtung mit knapp 50 Hypothesen ab, in denen er seine Erkenntnisse zum Reformprozess zusammenfasst. Ausgewählte Hypothesen (alle Hypothesen befinden sich im Abschnitt 5.14 ab Seite 382) werden wir nachfolgend näher betrachten und mit unseren eigenen Erkenntnissen vergleichen.

Im Umfeld unseres ersten Bereiches (I. Bewusstsein) erkennt auch Plag, dass sinnvoll gesetzte, frühe Zwischenziele für Projekte stabilisierend wirken können. So besagt seine Hypothese 10 Folgendes: "Schnelle, sichtbare Erfolge zur Demonstration des Nutzens einer Veränderung sind ein wirksames Mittel zur Beeinflussung der Akteure. Projektkrisen wirken sich gegenteilig aus."

Für den Bereich Projektsetup und -konzeption (II.) findet auch Plag, dass hohe Komplexität eines Veränderungsprozesses zielgerichtetes Handeln erschwert. In seiner Hypothese 44 formuliert er dies wie folgt: "Eine zu hohe Anzahl parallel durchgeführter Veränderungsprozesse vergrößert die Ge-

samtkomplexität und verhindert eine hohe Priorisierung einzelner Veränderungsprozesse.“ Ein Gesprächspartner in unserer Untersuchung gibt ihm recht und formuliert die Situation in seiner Abteilung folgendermaßen:

Wenn Sie was bewirken wollen, müssen Sie ... nachhalten, nachhalten, nachhalten, bis es ... richtig funktioniert, bis es auch einen Effekt hat. Und das ist bisher nicht passiert, weil wir uns eben mit allen möglichen anderen Dingen beschäftigen sollen. ... Es jagt ein Großprojekt das andere. (4:69)

Im Bereich des Veränderungsmanagements und der Kommunikation (IV.) lässt Plags Arbeit die größte Überschneidung mit unserer Untersuchung hinsichtlich der Erkenntnisse erkennen. Für die Projektkommunikation stellt er drei Hypothesen auf, die für uns besonders relevant sind:

- Die Kommunikationsaufgabe wird in Veränderungsprozessen häufig unterschätzt, die Wirkung der geleisteten Kommunikationsarbeit überschätzt. (Hypothese 12)
- Maßnahmen der Kommunikation sind zur Beeinflussung des Nettotonutzens von großer Bedeutung. Der Erfolg der Kommunikationsmaßnahmen hängt davon ab, dass Sprache und Inhalte der jeweiligen Zielgruppe angepasst sind. (Hypothese 8)
- Die persönliche Kommunikation in Einzel- und Kleingruppengesprächen ist in der Bundesverwaltung ein besonders effektives Kommunikationsmittel zur Beeinflussung des Nettotonutzens der Akteure. (Hypothese 9)

Auch Plag kommt folglich zu der Erkenntnis, dass die Kommunikationsaufgabe häufig unterschätzt wird, obwohl dies eigentlich allen Akteuren innerhalb einer Organisation klar sein sollte. Der Vorschlag, diesem Aspekt in besonderer Weise Aufmerksamkeit zu schenken, klingt zwar banal, wird aber in der Praxis offensichtlich oft nicht berücksichtigt. Wir sehen uns somit darin bestärkt, diesen Vorschlag hier erneut zu unterbreiten. Dass die Kommunikation dann effektiver ist, wenn sie persönlich und zielgruppenspezifisch abgefasst ist, deckt sich ebenfalls mit unseren Erkenntnissen.

Für das Veränderungsmanagement (IV. 13.) hält Plags Arbeit gleichermaßen einige Hypothesen bereit, die im Kern mit unserer Erkenntnis übereinstimmen, dass ein Veränderungsprozess auf Freiwilligkeit beruhen und für alle Beteiligten insgesamt Vorteile bringen sollte. Seine Hypothese 7 besagt zum Beispiel: "Die Akteure richten ihr Verhalten im Veränderungsprozess am Nettonutzen der Veränderung aus. Ein positiver Nettonutzen der Veränderung führt zur Unterstützung des Veränderungsprozesses, ein negativer Nettonutzen zu Widerstandsverhalten." Auch seine Hypothese 14 betont dies: "Um einen positiven Nettonutzen der Veränderung bei den Projektmitarbeitern zu gewährleisten, ist deren Auswahl nach dem Kriterium der Freiwilligkeit von zentraler Bedeutung."

Bei der zweiten Publikation, Pollitt und Bouckaert, 2004, handelt es sich um ein Werk, das länderübergreifend Erkenntnisse zum Thema "Public Management Reform" zusammenträgt, die den beiden Autoren besonders relevant erscheinen. Dieses Werk wurde international viel beachtet und besitzt den Charakter eines Standardwerks.

Besonders Kapitel 4 erscheint für unser Vorhaben relevant, da es sich mit wesentlichen Prozessfaktoren für Reformprojekte befasst. So gehen Pollitt und Bouckaert zum Beispiel auf drei mögliche Zwischenschritte zwischen

voller Kameralistik und einem reinen doppelten System bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein (vgl. S. 470), die für unsere These I. 1. eine denkbare Parametrisierung darstellen.

Zu den von uns aufgestellten Ideen zur Dezentralisierung (These III. 10.) liefern Pollitt und Bouckaert eine Übersicht, welche Hauptmodelle bei Dezentralisierungen voneinander unterschieden werden sollten, und beschreiben, welche Ansätze in verschiedenen Ländern verfolgt werden (vgl. S. 87–89). Es wird dabei deutlich, dass Deutschland zwar aufgrund der Gestaltung des politisch-administrativen Systems im Nachkriegsdeutschland (keine Machtkonzentration) naturgemäß politisch dezentral geordnet ist, dass jedoch hinsichtlich der administrativen Dezentralisierung in anderen Ländern beherrschtere Schritte unternommen werden. Wir sehen uns dadurch in unserer These III. 8. bestärkt.

Schließlich äußern sich Pollitt und Bouckaert (Kapitel 4.8) auch zu verschiedenen Prozessmodi, die bei einer Einführung verfolgt werden können (“Modes of Implementation“). Auch hier unterziehen sie die Ansätze dem internationalen Vergleich. Ihre Ausführungen zeigen, dass Deutschland im Verhältnis zu anderen Ländern traditionell keine Kultur von Reformen hat, die per Anordnung *top-down* durchgeführt werden. Insbesondere in angelsächsischen Ländern ist es offenbar üblich, Reformen in diesem Modus auszuführen. Wir sehen somit auch hier eine Bestätigung unseres Vorschlags, die Reform lieber in einem konsensorientierten Modus statt in einem Anordnungsmodus durchzuführen (These IV. 13.).

Mit dieser Betrachtung beschließen wir die Einordnung unserer Ergebnisse und wenden uns einer knappen Zusammenfassung zu.

## 7. FAZIT UND LIMITATIONEN

Die Hauptergebnisse unserer Untersuchung bestehen in den 13 Best-Practice-Thesen, die in Tabelle 1 bzw. im Abschnitt 5. B) ausführlicher dargestellt sind. Sie sollten bei zukünftigen Doppik-Einführungen in Bundesländern erwogen werden. Die Hauptzielgruppe für diese Vorschläge ist die operative Projektleitung und Projektsteuergruppe der Reformprojekte. Interessante Erkenntnisse enthält dieser Forschungsbericht jedoch möglicherweise auch für alle weiteren Personen, die aktiv am Reformprozess beteiligt sind oder ihn (z.B. als Wissenschaftler) beobachten. Eine Haupteinsicht aus der Diskussion unserer Ergebnisse ist, dass einige Thesen – obwohl sie recht banal erscheinen – bei Umstellungsprojekten in der Praxis regelmäßig missachtet werden (z.B. Kommunikation und unrealistische Zeitplanung für den Change-Prozess). Die Thesen II. 3. (Pragmatismus), III. 7. (Produktdefinition) und IV. 13. (überzeugen statt anordnen) sind unserer Einschätzung nach besonders wichtig. Die Konzepte in diesen Bereichen sollten, da sich die Gemüter unserer Gesprächspartner hieran besonders erhitzen, sehr bewusst getroffen werden.

Unsere Forschung unterliegt naturgemäß auch einigen Limitationen, die wir nicht verschweigen möchten. Zunächst haben wir nur zwei Bundesländer eingehend untersucht. Vor der Übertragung unserer Ergebnisse auf andere Bundesländer sollte eingehend geprüft werden, ob Aufgrund regionaler Besonderheiten, die bei unserer Untersuchung nicht vorlagen, unsere Thesen für den spezifischen Kontext in einem anderen Licht erscheinen lassen. Ebenso ist die Übertragbarkeit auf andere Länder und andere Ebenen administrativen Handelns (Kommunen, Bund) mit Vorsicht zu behandeln, auch wenn wir im Abschnitt 6. Parallelen von unserer Untersuchung und Reformprojekten bei Bundesministerien aufzeigen konnten. Auch innerhalb unserer

Stichprobe weisen wir nochmals darauf hin, dass wir die Sicht von externen Beratern und von Wissenschaftlern nicht berücksichtigt haben. Auch wenn wir dadurch bestimmte Risiken vermeiden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass wir so Verzerrungen unterliegen. Schließlich handelt es sich um eine explorative Untersuchung, die im Gegensatz zu großzahligen Betrachtungen Hypothesen erzeugt. Auch innerhalb unserer Stichprobe kann somit (naturgemäß) keine Aussage über die Repräsentativität unserer Ergebnisse getätigt werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Anessi-Pessina, E., Nasi, G. und Steccolini, I. (2008). Accounting reforms: Determinants of local governments' choices. *Financial Accountability & Management*, 24(3):321 – 342.
- Arnold, W. (November 2006). Spielräume sichtbar machen. *move moderne verwaltung*, 4:34–37.
- BMS Consulting GmbH (2005). *Ermittlung der Kosten und Einschätzung des Nutzens der Einführung von Produkthaushalten auf Basis der Ergebnisse von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens*.
- Brixner, Helge C. ; Harms, J. . N. F. (2003). *Verwaltungs-Kontenrahmen*. München : Beck.
- Broadbent, J. und Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2):129 – 169.
- Budäus, D. (1994). *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Edition Sigma, Berlin.
- Budäus, D. (2007). Zum aktuellen Reformstand des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens - Integrierte Verbundrechnung (IVR) und Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB). *Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft*, 55:45–67.
- Budäus, D., Behm, C. und Adam, B. (2004). Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven. *Verwaltung und Management*, 5:228–233.

Budäus, D., Behm, C. und Adam, B. (2005). Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven (Teil 3). *Verwaltung und Management*, 1:48–53.

Budäus, D. und Hilgers, D. (2009). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven. *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung*, 19:377–396.

Christensen, M. und Skærbæk, P. (2007). Framing and overflowing of public sector accountability innovations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(1):101 – 132.

Christiaens, J. und Peteghem, V. V. (2007). Governmental accounting reform: evolution of the implementation in Flemish municipalities. *Financial accountability & management: in governments, public services and charities*, 23:351–466.

Christiaens, J. und Rommel, J. (2008). Accrual accounting reforms: Only for businesslike (parts of) governments. *Financial Accountability & Management*, 24(1):59 – 75.

Connolly, C. und Hyndman, N. (2006). The actual implementation of accruals accounting: Caveats from a case within the UK public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(2):272 – 290.

Dohm, K. und Dressler, S. (2006). *Die Bundesbilanz – Erläuterungen zu Ansatz und Bewertung sowie zu einzelnen Bilanzpositionen*. Haufe, München.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. und et al. (2006). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(3):467.
- Fischer-Heidelberger, H. (2007). Am Ziel vorbei. *move – moderne verwaltung*, 1:16, 17.
- Fudalla, M. und Wöste, C. (2005). *Doppik schlägt Kameralistik – Fragen und Antworten zur Einführung eines doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens*. KPMG Print.
- Fudalla, M., zur Mühlen, M. und Wöste, C. (2004). *Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung : Basiswissen für das "Neue Kommunale Finanzmanagement,, (NKF)*. Berlin: E. Schmidt.
- Glaser, B. G. und Strauss, A. L. (2005). *Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung*. Huber, Bern.
- Knechtenhofer, B. und Schedler, K. (2004). Stand und Perspektiven des öffentlichen Rechnungswesens in Europa. *Der Schweizer Treuhänder*, 6-7:507–512.
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1):77 – 96.
- Lapsley, I. und Pallot, J. (2000). Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government. *Management Accounting Research*, 11(2):213 – 229.
- Lüder, K. und Jones, R. (2003). *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*, Kapitel: The diffusion of governmental accrual accounting and budgeting in European governments – a cross-country

analysis, Seiten 13–57. Fachverlag Moderne Wirtschaft, Frankfurt am Main.

Mayring, P. (2007). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Beltz Verlag, Weinheim, Basel.

Plag, M. (2007). *Veränderungsmanagement in Bundesministerien: eine empirische Untersuchung auf Basis multipler Fallstudien*. Dt. Univ.-Verlag, Wiesbaden.

Pollitt, C. und Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford Univ. Press, Oxford.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2007). Landtagsdrucksache – Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung. URL <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/inhalt/frame.htm> abgerufen am 10.08.07.

Riedel, D. (2007). Steinbrücks Schuldengrenze nimmt Form an. *Handelsblatt*, 26.07.:3.

Sarrazin, T. (2008). Die Rechnung geht nicht auf. *FAZ*, Seite 3.

Schedler, K. und Proeller, I. (2000). *New public management*. Haupt, Bern.

Stadt Hamburg (1. Januar 2006). *Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2006*. Stadt Hamburg.

Weber, J. (1983). Ausgewählte Aspekte des Controlling in öffentlichen Institutionen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 6:438–461.

Winckelmann, H. (1949). *Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben: Eine grundsätzliche Betrachtung*. Berlin: Duncker & Humblot.

Yin, R. K. (2003). Case study research : design and methods. In *Applied social research methods series, Vol. 5*. Sage Publications, Thousand Oaks.

## Über ISPRAT

ISPRAT ist eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis. Ziel der Forschungsk Kooperation ist der Einsatz von Informationstechnologie zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Bürger und der Verwaltung der öffentlichen Hand. Die Informationstechnologie soll dabei aufgrund ihrer Auswirkung auf Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung nicht nur als technisch-organisatorische, sondern auch als politische verstandene Disziplin gesehen werden.

- **IT verändert die Welt. Gestalten Sie IT**

Informationstechnik verändert unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft, unser Leben. Täglich. Global. Umfassend.

Wer diesen Prozess gestalten will, braucht wissenschaftlichen Rat. Nicht nur aus technischer Sicht, sondern auch unter Berücksichtigung von Recht, Organisation und Wirtschaftlichkeit. ISPRAT bündelt Kompetenz und fokussiert dieses Wissen auf aktuelle Themen rund um den IT-Einsatz im öffentlichen Bereich.

- **ISPRAT arbeitet übergreifend, ...**

... weil es für *Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie* steht. Der Name ist Programm, denn die Chancen der Informationstechnologie werden nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erschlossen.

Bei uns arbeiten Informatiker, Juristen, Betriebswirte, Organisatoren und Politiker zusammen, damit die Konzepte konsistent sind.

- **ISPRAT spezialisiert sich auf Politik und Verwaltung, ....**

... weil Globalisierung und Mobilität einer modernen Informationsgesellschaft eine Verwaltung erfordern, die verlässlich, effizient und agil ist.

Wir alle brauchen Öffentliche Verwaltung. Sie ist kein Anhängsel unserer Gesellschaft, sondern sichert ihre Grundlagen:

ISPRAT konzentriert sich daher auf Forschungsprojekte, in denen renommierte Wissenschaftler gemeinsam mit Politikern, Verwaltung und Wirtschaft an Konzepten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Informationstechnik arbeiten.

- **ISPRAT kooperiert mit Wirtschaft, ...**

... weil tragfähige Modernisierungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der IT-Branche entwickelt werden müssen. Von dieser Kooperation profitieren Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

- **ISPRAT arbeitet an praxisrelevanten Fragen, ...**

... weil der Input für die Projekte aus der Praxis kommt. Wesentlich für ISPRAT Projekte ist die Interdisziplinarität: ISPRAT untersucht Fragestellungen, die nur durch einen übergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Aspekte gelöst werden können.

Ein wissenschaftlicher Beirat stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und berät den Vorstand bei der Entscheidung über Forschungsanträge.

- **ISPRAT Projekte**

Wissenschaftler des ISPRAT erarbeiteten unter Federführung der Hertie School of Governance die jetzt vorliegende Studie „Strategie **zur Einführung einer bundesweiten Behördenrufnummer 115**“.

Auf dem IT-Gipfel der Bundesregierung im Dezember 2006 wurde die Idee einer einheitlichen Behördenrufnummer 115 der Öffentlichkeit vorgestellt. Das durchweg positive Echo hat das hohe Interesse der Öffentlichkeit an diesem Thema gezeigt.

- **ISPRAT Mitglieder**

Die Mitgliedschaft im ISPRAT steht jedem Unternehmen offen, das unsere Ziele unterstützt.

Zurzeit sind die Unternehmen Accenture GmbH, BearingPoint GmbH, Bechtle AG, Bankhaus Metzler, Capgemini sd&m, Cisco Systems Deutschland GmbH, CSC Deutschland Solutions GmbH, Dataport AÖR, eKom21, Finanz Informatik, Fujitsu Technology Solutions GmbH, Götzfried AG, Hewlett-Packard GmbH, IBM Deutschland GmbH, Kommunales Rechenzentrum Minden –Ravensberg/Lippe, McKinsey & Company, Inc., Microsoft Deutschland GmbH, SAP Deutschland AG & Co. KG, Siemens, Siemens Enterprise Communications GmbH & Co. KG, Software AG, Taylor & Wessing, T-Systems Enterprise Services GmbH und der VDE Rhein-Main e.V. im ISPRAT engagiert.

Die wissenschaftlichen Mitglieder von ISPRAT stehen mit ihrem guten Namen für Transparenz und Neutralität der Arbeitsergebnisse ein.

Zurzeit sind Prof. Dr. Dr. h. c. Johannes Buchmann, Technische Universität Darmstadt, Prof. Dr. Hermann Hill, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, Prof. Dr. Wolfgang König, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Helmut Krcmar, Technische Universität München, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Miriam Meckel, University of St. Gallen, Institute for Media and Communications Management, Prof. Dr. Ing. Dr. h.c. Radu Popescu-Zeletin, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme, Prof. Dr. Utz Schliesky, Christian Albrechts Universität Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz, Technische Universität Darmstadt, Multimedia Communications Lab (KOM) sowie Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber, WHU Otto Beisheim School of Management, im ISPRAT engagiert.

Hamburg, September 2009

[www.Isprat.net](http://www.Isprat.net)





