

Georg TAFNER

(Pädagogische Hochschule Steiermark)

Von der Kameralistik zur Doppik. Herausforderung der betrieblichen Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung

Online unter:

http://www.bwpat.de/ausgabe32/tafner_bwpat32.pdf

in

bwp@ Ausgabe Nr. 32 | Juni 2017

Betrieblich-berufliche Bildung

Hrsg. v. **Karin Büchter, Martin Fischer & Tobias Schlömer**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | *bwp@* 2001–2017

bwp@

www.bwpat.de



Herausgeber von *bwp@* : Karin Büchter, Martin Fischer, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm

Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online

Online: http://www.bwpat.de/ausgabe32/tafner_bwpat32.pdf

Im Mittelpunkt der Haushaltsreform des Landes Steiermark steht die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. Das ist nicht nur ein verrechnungstechnisches Problem, sondern auch eine Herausforderung für die betriebliche Weiterbildung der öffentlichen Verwaltung, denn Effizienz, Transparenz und Verantwortung als Ziele der Reform verweisen auf Dimensionen, die über das Operationalisierbare hinausgehen und das Objektive, Normative, Subjektive und Kollektive miteinschließen. Die Weiterbildungsverantwortlichen erkennen, dass herkömmliche Instruktionmethoden an ihre Grenzen stoßen, bieten jedoch bislang keine alternativen Konzepte an. Es scheint, dass implizit die Idee des *coercive ismorphism* gefolgt wird. Ein solcher Zugang übersieht jedoch die Bedeutung der subjektiven und kollektiven Konstruktion der Wirklichkeit. Der Beitrag versucht daher nach einer Darstellung der Haushaltsreform und der bestehenden Weiterbildungsmaßnahmen die Grundlage für ein subjektorientiertes und konstruktivistisches Konzept zu skizzieren, das die Mikroebene mit der Makroebene verbindet und über eine technische Umsetzung hinausgeht. Ein solcher Zugang stellt für die öffentliche Verwaltung jedoch keine Selbstverständlichkeit dar, weshalb es durchaus möglich ist, dass kulturelle Veränderungen ausbleiben und es zu einer Entkopplung von Formalstruktur und Handlungsstruktur kommt.

From single to double-entry bookkeeping: a challenge for continuing vocational training in public administration

The transition from single to double-entry bookkeeping is at the heart of a budget reform in the Austrian federal state of Styria. It represents not just an accounting problem, but also a challenge for in-company further training. That's because efficiency, transparency and responsibility as goals of the reform refer to dimensions that go beyond the workable and include the objective, normative, subjective and collective. However, those who are responsible for further training recognize that conventional instruction methods reach their limits, but have so far not offered alternative concepts. It seems that implicitly the idea of *coercive ismorphism* is followed. Though, such an approach overlooks the meaning of the subjective and collective construction of reality. Therefore, this article attempts, after a presentation of the budget reform and the existing further training measures, to outline the basis for a subject-oriented and constructivist concept that connects the micro level with the macro level and goes beyond a technical implementation. However, such an access is for the public administration not a matter of course. For this reason, it is quite possible those cultural changes do not occur and that an isolation of the formal structure and the organisational structure appears.

Von der Kameralistik zur Doppik. Herausforderung der betrieblichen Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung

1 Einführung: Outputsteuerung in der öffentlichen Verwaltung

Die Haushaltsreform des Bundes und der Länder in Deutschland und Österreich steht im Mittelpunkt eines Paradigmenwechsels der öffentlichen Verwaltung: weg von der Input- hin zur Output-Orientierung, die in der Wirtschaftspädagogik im Allgemeinen mit der neuen Steuerungslogik im Bildungssystem in Verbindung gebracht wird (vgl. Buchmann 2009), kaum jedoch mit der betrieblichen Bildung in der öffentlichen Verwaltung. Im Mittelpunkt der Reform steht die Einführung der Doppik als Ersatz für die Kameralistik. Diese Umstellung stellt eine große Herausforderung für die betriebliche Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung dar. Am Beispiel des Landes Steiermark wird gezeigt, dass die traditionelle Weiterbildung damit an ihre Grenzen stößt, denn es geht – wenn die Ziele ernst genommen werden – um eine tiefgreifende kulturelle Veränderung der Organisation, die sich nicht mit herkömmlichen, traditionellen Fortbildungsmaßnahmen alleine erfolgreich umsetzen lässt.

Anhand einer qualitativ empirischen Untersuchung wird herausgearbeitet, wo die Schwächen der betrieblichen Weiterbildung derzeit liegen und welche weiteren Maßnahmen zu setzen wären. Dabei sind jedoch Limitationen zu berücksichtigen: Erstens ist es politisch nicht möglich, in der Phase der Umsetzung eine umfassende Erhebung durchzuführen. Eine qualitative Erhebung mit Entscheidungsträgern und -trägerinnen der betrieblichen Weiterbildung war daher die einzige Alternative. Zweitens gibt es zu diesem Themenkomplex kaum bis gar keine berufs- und wirtschaftspädagogische Literatur, denn weder rückt die öffentliche Verwaltung als solche noch die Bedeutung der Umstellung von Kameralistik auf Doppik in den Blick der beruflichen Weiterbildung. Auf diese Lücke versucht dieser Beitrag – mit all seinen Limitationen – hinzuweisen.

Als Forschungsfragen werden definiert: Erstens: Welches Ziel verfolgt die öffentliche Verwaltung mit der Umstellung auf die Doppik? Zweitens: Was ist der Bildungsanspruch der öffentlichen Verwaltung im Kontext der Haushaltsreform? Drittens: Wie können die Ziele der Haushaltsreform durch betriebliche Weiterbildung erreicht werden?

Entsprechend den Forschungsfragen ist der Beitrag wie folgt gegliedert: Im ersten Kapitel werden die wesentlichen Unterschiede der Doppik und Kameralistik sowie die Haushaltsreform dargelegt. Im zweiten Kapitel werden die Weiterbildungsmaßnahmen des Landes im Kontext der Haushaltsreform und die Ergebnisse einer qualitativ empirischen Studie mit den Verantwortlichen der Weiterbildung dargestellt. Im dritten Kapitel wird abschließend eine Interpretation der Ergebnisse vorgenommen, die Forschungsfragen beantwortet und Empfehlungen ausgesprochen.

Das Fazit: Obwohl die praktische, ganzheitliche und unternehmenskulturelle Bedeutung der Haushaltsreform erkannt wird, steht bislang aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Weiterbildungsverantwortlichen über die Möglichkeiten betrieblicher Weiterbildung eine für die Zielerreichung notwendige kohärente betriebspädagogische Konzeptualisierung aus. Die unterschiedlichen Zieldimensionen der Haushaltsreform erfordern eine ganzheitliche berufliche Weiterbildung, welche Effizienz, Verantwortung und Sinn integriert und damit die objektive, normative, subjektive und kollektive Dimension eröffnet und zu einer unternehmenskulturellen Veränderung führen sollte. Anders gesagt: Eine buchhalterische Systemumstellung mit traditionellen Einschulungen greift zu kurz.

2 Die Umstellung auf die Doppik und die Ziele der Haushaltsreform

In diesem Kapitel werden die Aufgaben der Verwaltung eines modernen Nationalstaates, die Unterschiede von Doppik und Kameralistik sowie die Haushaltsreform dargestellt

2.1 Die Aufgaben der Verwaltung eines modernen Nationalstaates

Der moderne, EU-europäische Staat ist ein territorialer, nationaler Verwaltungs- und Steuerstaat, der sich zum Rechts- und Sozialstaat entwickeln konnte und sich darüber hinaus mit der Europäischen Union als eine postnationale Konstruktion (vgl. Habermas 1998) zu einer *multi-level-governance* entwickelt hat, in der sich der Nationalstaat und die Europäische Union Aufgaben subsidiär teilen (vgl. Sander 2009, 48f; Art 4 AEUV; Geiger, Khan & Kotzur 2010, 34). Das nationale Selbstverständnis drückt sich u.a. in den „politischen und verfassungsmäßigen Strukturen des einzelnen Mitgliedstaates“ aus (Geiger/Khan/Kotzur 2010, 21). Die öffentliche Verwaltung ist somit Organ des nationalen Staates und aufgrund der Loyalitätspflicht gegenüber der EU auch ein Vollzieher europäischen Rechts (vgl. Art 4 EUV). Die Staatsgewalt äußert sich in der Judikative, Legislative und Exekutive. Die öffentliche Verwaltung, von der hier als das Amt der Steiermärkischen Landesregierung gesprochen wird, ist Exekutive. Der Staat erfüllt damit vor allem politische Aufgaben. Ökonomisch betrachtet ist der Staat mit seinen untergeordneten Organisationseinheiten wie Bundesländer und Gemeinden ein volkswirtschaftliches Wirtschaftssubjekt, das für die Rahmenbedingungen sorgt und abhängig von der Wirtschaftsordnung und dem politischen Willen direkt und indirekt in den Wirtschaftsprozess eingreift. Gleichzeitig ist die öffentliche Verwaltung auch eine betriebswirtschaftliche Organisation, da sie Ziele setzen muss, Dienstleistungen erbringt, Geldmittel, Ressourcen und Mitarbeitende benötigt (vgl. Scott 1986, 19). Wie der Staat dies organisatorisch gestaltet, ist seine eigene politische Entscheidung. Als ein „auf die Umwelt ausgerichtetes sozioökonomisches System“, das Leistungen für Dritte erbringt und rechtlich organisiert, seine Kosten decken und im finanziellen Gleichgewicht bleiben muss, um im besten Falle auch für Wirtschaftlichkeit zu sorgen, kann die öffentliche Verwaltung auch als Unternehmen bezeichnet werden (Lechner/Egger/Schauer 2001, 61). Ihr traditionelles Steuerungssystem ist die Kameralistik.

2.2 Traditionelle und moderne Kameralistik

Die traditionelle Kameralistik ist vor allem eine Ermittlung des finanzwirtschaftlichen Ergebnisses, also des Überschusses oder des Abganges. Sie folgt grundsätzlich dem Kassenwirksamkeitsprinzip. Sie ist aber insofern komplexer, als die Ein- und Auszahlungsrechnung in Haushalts-Anordnung und Haushalts-Vollzug zu unterscheiden ist: Die Legislative beschließt das Budget. Damit ist die Anordnung eine politische Vorgabe, die eine gesetzliche Grundlage hat. Im Haushalts-Vollzug trachtet die Verwaltung danach, dem Haushaltsplan, also der Anordnung, zu entsprechen. Nur anweisungsberechtigte Stellen dürfen Zahlungsanordnungen (Soll) vornehmen. Die Zahlungsausführung (Ist) erfolgt durch die Organisationseinheit Buchhaltung. Die Soll-Ist-Gegenüberstellung ergibt einen Überschuss oder einen Fehlbetrag (vgl. Schauer 2012, 17ff). Die traditionelle Kameralistik fokussiert die finanzwirtschaftliche Verrechnung; Ressourcenverbrauch im Sinne von Abschreibungen und Bestände dienen nicht der Steuerung. Eine direkte Gegenüberstellung von Schulden und Beständen zur Ermittlung des Reinvermögens erfolgt nicht. Eine besondere Schwäche der Kameralistik liegt im sogenannten Dezemberfieber, also im Bestreben, am Ende des Jahres die Budgetmöglichkeiten maximal auszunutzen, da ansonsten die Mittel verfallen (vgl. Fudalla/Wöste 2008, 9ff; Hauth 2009, 26ff; Schauer 2012, 85).

Vom Ansatz des New Public Management (NPM) wird die traditionelle Kameralistik als eine unflexible Form der Steuerung, wie sie bereits bei Max Weber (1986) als bürokratische Verwaltungen im Sinne streng hierarchischer Kompetenzordnungen beschrieben wird, kritisiert. Schedler und Proeller (2003, 17) führen aus, dass „unter Bürokratien [...] heutzutage insbesondere staatliche Organisationen und Organisationsformen verstanden [werden], deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren, sondern den von Max Weber identifizierten Charakteristiken folgen. Meist wird der Begriff Bürokratie heute synonym für die Bürokratiepathologien verwendet.“ Es gehe aber nicht darum, „den Staat ‚abzuschaffen‘ bzw. durch radikale (Voll-)Privatisierung“ zurückzudrängen oder Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie in Frage zu stellen, sondern um mehr Effizienz und Effektivität (Schedler/Proeller 2003, 43). Hier stellt sich jedoch die Frage, ob das NPM überhaupt einlösen kann, was es verspricht oder ob hier nicht tieferliegende Mythen transportiert werden, die zwar einer zweckrationalen – im Sinne der okzidentalen Rationalität Max Webers – Argumentationslinie folgen, aber nicht als tatsächliche Handlungsstrukturen, sondern als nach außen wirkende Legitimation, denn im Inneren der Verwaltung bleiben die tatsächlichen Handlungsstrukturen im Grunde dieselben – die Unternehmenskultur der öffentlichen Verwaltung bliebe damit unberührt (vgl. Kegelmann 2007, 15ff; Meyer 2005; Tafner 2015a, 703ff). Darüber hinaus muss betont werden, dass einerseits die von Max Weber angesprochene Bürokratisierung mit der hart erkämpften demokratischen Rechtsstaatlichkeit und den damit verbundenen rechtlichen Legitimationsprozessen zu tun hat, die politische Willkür durch nachvollziehbare, demokratische legitimierte Weisungen verhindern soll. Andererseits ist die „Steuerungslogik selbst brüchig geworden ist“ (Schreyögg 2000, 21). Machbarkeitseuphorien, wie sie im Kontext des NPM gerne versprochen werden, sind daher fehl am Platz (vgl. Kegelmann 2007, 228f). Betriebspädagogisch gewendet, bedeutet dies, eine Strategie zu wählen, die nicht von einer reinen Anpassungslogik gekennzeichnet ist, sondern Partizipation und Entwicklung zulässt, um die

erwartenden Widerstände und Ängste ernst zu nehmen und die individuellen Bedürfnisse im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten mit einzuschließen, um so die Organisation langsam zu einer neuen Kultur der Transparenz hin zu entwickeln (vgl. Arnold 1997, 64ff).

Die moderne Kameralistik ist ein weiterentwickeltes System, sodass in Österreich von einer integrierten Haushaltsverrechnung gesprochen werden kann. Die wesentliche Ergänzung ist die Mehrphasenbuchhaltung, die sich in fünf Phasen untergliedert und damit auch die oben angesprochenen Anordnungen und Ausführungen widerspiegelt. In der Phase 1 werden Genehmigungen gebucht, d.h. nachdem ein politischer Beschluss vorliegt, stehen die Mittel zur Verfügung. In Phase 2 wird die Verfügung verbucht und die Mittel stehen nun der Exekutive zur Verfügung. In der Phase 3, die als Obligo bezeichnet wird, werden Verpflichtungen verbucht, wenn die Verwaltung Bestellungen vornimmt oder Berechtigungen, wenn es zu zukünftigen Einnahmen kommen wird. In der Phase 4 werden Forderungen und Verbindlichkeiten eingebucht und in der Phase 5 die Zahlungen. Neben der Phase 1 und 2, die sich aus der Besonderheit der öffentlichen Verwaltung ergeben, ist die Phase 3 bemerkenswert, denn eine solche Buchung gibt es in der Doppik nicht: Hier werden Geschäftsfälle verbucht, die noch keine Forderungen oder Verbindlichkeiten darstellen, aber bereits verplant sind. Erfolgt eine Bestellung, so ist das noch keine Verbindlichkeit, aber das dafür bereitgestellte Budget kann nicht mehr für etwas anderes verwendet werden. Hier ist gewissermaßen die integrierte Kameralistik planerisch vorausschauender als die Doppik. Neben der Mehrphasenbuchhaltung werden Bestands- und Erfolgskonten, Personenkonten, ein Haftungsverrechnungskreis und eine einfache Kosten- und Leistungsrechnung geführt. Das bedeutet, dass auf Basis der integrierten Haushaltsverrechnung bereits alle Instrumente des modernen Rechnungswesens grundsätzlich vorhanden sind (vgl. Schauer 2012, 33ff).

2.3 Haushaltsreform des Bundes und des Landes Steiermark

Die Problematik der Kameralistik liegt – wie oben ausgeführt – nicht im Fehlen der betriebswirtschaftlichen Instrumente, sondern in der effektiven, operativen und strategischen Nutzung der bereits vorhandenen Elemente auf der Ebene von Politik und Verwaltung. In der Politik standen bis zur Reform vor allem die Ein- und Auszahlungen mit den sich daraus ergebenden Defiziten und die Neuverschuldung im Mittelpunkt. Vermögens- und Kapitalbestände spielten bislang für die politische Entscheidung eine marginale Rolle. Die Haushaltsreform ist also weniger eine aufwendige technische Umstellung als viel mehr eine Frage des Paradigmenwechsels innerhalb der Verwaltung und der Politik, der betriebspädagogisch als eine Änderung der Unternehmenskultur interpretiert werden kann.

Im Mittelpunkt der Haushaltsreform des Bundes steht die Wirkungsorientierung, die „eine transparente Darstellung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit“ ermöglichen und damit „das Budget zu einem integrierten Steuerungsdokument für Ressourcen und damit finanzierte Wirkungen und Leistungen“ machen soll (Schilhan 2010, 9f). Im neu gefassten Art. 51 des Bundesverfassungsgesetz heißt es u.a.: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und

der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“ Diese Punkte werden ausführlich im § 2 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG 2013) ausgeführt. Wirkungsorientierung und Transparenz werden an die Einführung der Doppik und die Globalbudgetierung gebunden, obwohl beides auch ohne diese möglich wäre. Die Doppik ermöglicht allerdings die Erfassung des Ressourcenverbrauches in der Ergebnisrechnung, die Abbildung der Finanzströme in der Finanzierungsrechnung (Ein- und Auszahlungsrechnung) und die Erstellung einer Vermögensrechnung (Bilanz). Ergänzt wird das System um eine (noch auszubauende) Kosten- und Leistungsrechnung. Wesentliche Neuerungen sind die Einführung von Rücklagen, um das Dezemberfieber hintanzuhalten und ein vierjähriger Bundesrahmen, um eine längerfristige Planung zu ermöglichen (vgl. Schilhan 2010, 23, 80ff). Auf Basis dieser Rechtsgrundlagen veröffentlichte der Bund die Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013, die aus der Bilanz selbst sowie einem umfassenden Anhang besteht (vgl. BMBF 2013). Erstmals sind in einem Dokument alle Vermögenswerte des Bundes auf Basis der *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS 17/98) bewertet und den Schulden gegenübergestellt worden: Vermögen in der Höhe von ca. € 89,5 Mrd. stehen Schulden in der Höhe von ca. € 223,4 Mrd. gegenüber und ergeben ein Reinvermögen von € -133,9 Mrd. Auch wenn die Bewertung der Vermögenswerte diskutierbar ist, so ist nun eine direkte Gegenüberstellung von Schulden und Vermögen möglich. Den Rechnungsabschluss erstellt der Rechnungshof des Bundes (vgl. RH 2016). Dabei wird ersichtlich, wie sich die Bestände änderten. Der Abschluss 2015 zeigt ein Vermögen in der Höhe von € 88,2 Mrd., Fremdmittel in der Höhe von € 241,5 Mrd. und ein Nettovermögen (Ausgleichsposten) von € -153,3 Mrd.

Die Haushaltsreform des Landes Steiermark folgt mit Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und einer möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage dem Bund (vgl. StLHG 2014, § 2). Die Landesregierung begreift die Doppik als Fundament der Haushaltsreform (vgl. Land Steiermark 2012). Auch wenn die Doppik im Mittelpunkt steht, wird ein kameralistisches System insofern bestehen bleiben, als es immer die Trennung zwischen Anordnung und Auszahlung geben wird, da die Politik (Legislative) den Budgetrahmen in Form von geplanten Ein- und Auszahlungen sowie geplanten Aufwendungen und Erträgen in Form von Gesetzen vorgibt, welche die Verwaltung (Exekutive) umsetzt. Neben der Verbuchung in der Doppik ist deshalb immer auch ein Vergleich zwischen Budgetierung und Vollzug vorzunehmen. Das ist anders als in privaten Unternehmen und erschwert das Verstehen der Doppik der öffentlichen Verwaltung. So ist z.B. eine kameralistische Rücklage vorgesehen, wenn die vom Gesetzgeber zugesicherten Auszahlungen bzw. Aufwendungen von der Exekutive noch nicht in Anspruch genommen wurden und daher unter bestimmten Voraussetzungen ins nächste Jahr übertragen werden können (vgl. StLHG 2014, § 46): Die Zusicherung der Politik, Mittel zu verwenden, wird also in einem solchen Fall in einem geringeren Ausmaße vollzogen, weshalb die Verwaltung die Möglichkeit hat, dieses Versprechen als kameralistische Rücklage ins kommende Jahr weiterzugeben. Weiters sind die den Aus- bzw. Einzahlungen „zu Grunde liegenden Obligos“ zu erfassen (StOAH-VO 2014, §§ 9 u. 26). Das sind Beispiele für Buchungen, die es so in der Doppik nicht gibt und dem kameralistischen Denken geschuldet sind.

Der Bund konnte bereits eine erste Evaluierung der Haushaltsreform vorlegen. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass mit der Haushaltsreform zwar ein wichtiger Schritt gesetzt wurde, „der Reformprozess aber noch keinesfalls abgeschlossen ist“ (BMBF 2015, 2). Es sind vor allem zwei Schwächen, die hervorstechen: Erstens die Rücklagenbildung, die in der Praxis nicht so verläuft, wie sie als Bekämpfung des Dezemberfiebers vorgesehen war, weil die Rücklagenbildung in der Praxis nach wie vor erschwert wird. Zweitens stellt die Schulung der Bediensteten eine große Herausforderung dar. Der Schulungsbedarf wird vor allem im „Bereich des doppischen Rechnungswesens im Sinne einer praktischen Anwendung des BHG 2013 und der einschlägigen Durchführungsvorschriften [gesehen]. Die doppische Veranschlagung und Verrechnung können ihren Nutzen erst entfalten, wenn eine gewisse Kontinuität und Qualität sowie ein gewisser Wissensstand in der Anwendung und Interpretation bestehen.“ (BMBF 2015, 4) Aus diesen Ausführungen können erste Inhalte eines betriebspädagogischen Bildungsanspruches abgelesen werden, zeigen jedoch auch die einseitige Ausrichtung betrieblicher Bildung auf konkretes Wissen und direkte Anwendung.

3 Haushaltsreform und betriebliche Weiterbildung im Land Steiermark

In diesem Kapitel werden zuerst die bisherigen Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung besprochen und danach die Ergebnisse der qualitativ empirischen Untersuchung mit den Weiterbildungsverantwortlichen dargestellt.

3.1 Bisherige Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung

Das Land Steiermark hat die Instrumente der Doppik im Sinne einer integrierten Haushaltsverrechnung bereits seit Jahren implementiert. Sie dienten bislang aber weder Politik und Verwaltung noch der Öffentlichkeit als politische Entscheidungsgrundlage, da sie nur von einigen Haushaltsexpertinnen und -experten des Landes für interne Zwecke benutzt wurden. Nun geht es darum, durch betriebliche Weiterbildung die Doppik als Verrechnungs-, Entscheidungs- und Dokumentationssystem in der öffentlichen Verwaltung zu implementieren. In den einschlägigen Gesetzen gibt es keine Hinweise dazu, wie die betriebliche Bildung im Kontext der Haushaltsreform zu erfolgen hat. Für Bildungsmaßnahmen ist im Allgemeinen die Verwaltungsakademie des Landes zuständig, die entsprechende Bedarfserhebungen mit den Verantwortlichen der zuständigen Landesstellen durchführt, um jährlich ein Angebot an Seminaren zu erstellen. Der Qualifikationsbedarf ergibt sich im Kontext der Haushaltsreform wie für viele betriebliche Beispiele beschrieben „aus der Differenz zwischen den Anforderungen des Arbeitsplatzes bzw. des Betriebes an den Beschäftigten auf der einen Seite und den vorhandenen Mitarbeiterqualifikationen auf der anderen Seite“ (Petersen 2000, 87f). Wie in der betrieblichen Realität durchaus üblich, wurden „keine zeit- und kostenintensiven Verfahren“ zur Bedarfserhebung durchgeführt (Petersen 2000, 92), sondern pragmatisch durch Einschätzungen der Vorgesetzten und Prozessverantwortlichen Maßnahmen rasch geplant und umgesetzt, ohne ein kohärentes Bildungskonzept zu erarbeiten. Inhalte dieser Maßnahmen sind – nach Auskunft der Landesverwaltungsakademie – die Informationen über die rechtlichen Veränderungen durch die Haushaltsreform, die konkreten operativen Auswirkungen auf

die Buchungsvorgänge und die systemischen Zusammenhänge des doppelischen Rechnungswesens mit den Unterschieden zur Kameralistik.

Neben Seminaren des Haushaltsrechts und des Controllings, welche die Haushaltsreform in den Mittelpunkt stellten, wurde insbesondere ein bereits im Programm befindliches Seminar über die Grundlagen der Betriebswirtschaft auf die neuen Herausforderungen angepasst als zweitägiges Seminar *Doppik kompakt. Moderne Verwaltungssteuerung auf Basis der doppelten Buchhaltung* im Teamteaching-Format seit 2014 angeboten (der Autor ist einer der beiden Trainer). Im ersten Jahr wurden mehrere Termine jährlich angeboten, seit 2015 in jedem Semester eines. Führungskräfte, Stabstellenleiter des Controllings und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Buchhaltung wurden als Zielgruppen definiert. Ziel des Seminars ist die Erklärung der systemischen Zusammenhänge und der Grundlagen der Doppik. Hier werden also die üblichen fachdidaktischen Ziele des Rechnungswesens angesprochen: einerseits die operative berufsrelevante Umsetzung und andererseits das Erlernen betrieblicher Zusammenhänge durch die Systematik des Rechnungswesens (vgl. Riebenbauer 2015, 5 in Anlehnung an Tramm 2005, 101f u. Dubs 1996, 127). Ergänzt wurden diese Zugänge mit der Darstellung der Unterschiede zwischen Doppik und Kameralistik. Dem Bilanzansatz folgend (vgl. Sloane 1999), wurde ein eigenes didaktisches Modell entworfen, das auch Elemente des instrumentellen Rechnungswesens beinhaltet (vgl. Joost/Kripke/Tramm 2007). Das Seminar beginnt mit einer kurzen geschichtlichen Einführung, in der dargestellt wird, dass bereits unter Maria Theresia im 18. Jahrhundert in Österreich versucht wurde, die Doppelte Buchhaltung in der Verwaltung einzuführen, dies jedoch u.a. am Widerstand der universitären Verteidiger der Kameralistik scheiterte. Die Idee der Einführung der Doppik geht in Österreich also ins 18. Jahrhundert zurück und steht darüber hinaus auch im Zusammenhang mit der ersten österreichischen Handelsakademie (vgl. Dlabáč/Gelcich 1910; Richter 1889; Tafner 2015a, 70ff; Zieger 1904). Diese Einführung wurde gewählt, da im betriebswirtschaftlichen Seminar immer wieder von den Teilnehmenden die Einführung der Doppik in der öffentlichen Verwaltung als eine moderne Idee des NPM negativ konnotiert diskutiert wurde. Ausgehend von den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung werden darauf folgend basale betriebswirtschaftliche Kennzahlen (Liquidität, Wirtschaftlichkeit, Produktivität, Rentabilität) erarbeitet und ihre Bedeutung erörtert. Dies ist notwendig, um in weiterer Folge auch die Auswertung von Kennzahlen aus der Doppik nachvollziehen zu können. Anhand eines privaten Haushalts werden die Begriffe Vermögen, Schulden und Kapital (Fremd- und Eigenkapital bzw. Reinvermögen) erarbeitet und danach anhand eines Fallbeispiels eine Bilanz für diesen privaten Haushalt erstellt. Anhand von einfachen Geschäftsfällen werden Veränderungen an der Bilanz anfangs ohne Gewinn- und Verlustrechnung und direkt über das Kapitalkonto und die damit in Verbindung stehenden Leistungen der öffentlichen Verwaltung dargestellt. Erst später wird die Gewinn- und Verlustrechnung, welche in der öffentlichen Verwaltung als Ergebnisrechnung bezeichnet wird, eingeführt. Im Mittelpunkt steht das Verstehen der Zusammenhänge der wesentlichen Teile der kameralistischen Doppik, die aus der Ergebnisrechnung (GuV), der Finanzrechnung (Ein- und Auszahlungsrechnung) und der Vermögensrechnung (Bilanz) besteht. In einfachen Beispielen wird gezeigt, wie sich unterschiedliche Geschäftsfälle auf diese Teile auswirken und wie dies in einer herkömmlichen Budgetierung

dargestellt wird. Dadurch sollen die Unterschiede, die sich vor allem in den Beständen, den Abschreibungen und dem Reinvermögen (Ausgleichsposten) zeigen, offensichtlich werden. Insgesamt wurden seit 2014 zehn Seminare zu je zwei Tagen (8 Einheiten à 45 Minuten pro Tag) mit in Summe ca. 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt. Die Kursevaluierungen waren über alle Dimensionen hinweg (Inhalt, Prozess, Fragebeantwortung, Arbeitsunterlagen, Kompetenz der Vortragenden) sehr gut beurteilt (Mittelwert über alle Kategorien 1,1 bei vierstufiger Beurteilung).

Aufbauend auf das zweitägige Seminar folgten kompetenzorientierte Einschulungen an den einschlägigen Systemen *on the job*. Dafür wurden Landesbedienstete als Trainerinnen und Trainer geschult, die ihre Kolleginnen und Kollegen in ihrer täglichen Arbeit unterstützen sollten. Aufgrund der Belastung der Trainerinnen und Trainer wurde dies wieder eingestellt. Ein umfassender Lehrgang mit betriebswirtschaftlichen Inhalten und Kompetenzen, die in Form von Vorträgen, Übungen und *on the job* gefördert werden sollen, wurden in Erwägung gezogen, doch bislang nicht umgesetzt.

3.2 Empirische Erhebung

Obwohl die Landesverwaltungsakademie sehr schnell ein eigenes Seminar anbieten konnte und ein Programm *on the job* ins Leben rief, blieb bislang eine Definition der Weiterbildungsziele als Grundlage für ein kohärentes Weiterbildungskonzept zur Umsetzung der Haushaltsreform aus. Um die Gründe dafür erarbeiten zu können und Weiterbildungsziele definieren zu können – in den Rechtsgrundlagen finden sich solche Hinweise ja nicht –, wurden in einer qualitativ-empirischen Untersuchung sechs Verantwortliche (P1 bis P6) des involvierten mittleren und Top-Managements in einem Experteninterview nach Meuser und Nagel (2005) zu den Schulungsmaßnahmen zur Haushaltsreform befragt. Die Interviews wurden vom Autor mit Hilfe eines strukturierten Interviewleitfadens durchgeführt. Die Antworten wurden schriftlich notiert und anschließend in einem Protokoll transkribiert. Zusätzlich wurde ein kurzer Fragebogen im Anschluss an das Interview verwendet (siehe Tab. 1). In der deduktiven qualitativen Inhaltsanalyse wurde den Aussagen des Fragebogens gefolgt (vgl. Kuckartz et al. 2008). Eine größere quantitative Erhebung war aufgrund der politischen Brisanz des Themas nicht möglich und stellt eine Limitation der Forschungsergebnisse dar.

Im Interview wurde *eingangs die Frage gestellt, ob Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltsreform überhaupt notwendig sind und welche dies sein sollten*. Die Probandinnen und Probanden sind über die laufenden Aktivitäten gut informiert und kennen die aktuellen Angebote der Landesverwaltungsakademie zur Haushaltsreform. Einige von ihnen waren entweder in der Konzeption oder als Vortragende tätig. Die Vorstellungen allerdings darüber, welche Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltsreform notwendig sind, gehen weit auseinander. Die Antworten im Interview waren genauso heterogen wie die Bewertung der Aussage im Fragebogen (siehe Tab. 1). Diese Widersprüche sind auf verschiedene Auffassungen über Ziel, Leistungsfähigkeit und Art von Schulungen zurückzuführen. Die Vorstellungen reichen vom operativen „Mindest-Knowhow“ (P4) über einen betriebswirtschaftlichen Lehrgang (P3) bis zur Auffassung, dass Schulungen ineffizient seien: Das alte Verrechnungs-

system wird als so tief sitzend wahrgenommen, dass eine Änderung mit einfachen Schulungen gar nicht für möglich gehalten wird (P2). Dieselbe Person sieht aber dennoch Schulungsbedarf, nämlich dann, wenn die Haushaltsreform Gewissheit sein wird, und ein „Aha-Erlebnis“ einsetzt. Außerdem führt P2 aus: „Operativ wird das [System] funktionieren müssen.“ Es gehe also um die Aufrechterhaltung des Systems, welche durch die Schulungsmaßnahmen gesichert sein solle. Eine Koordination zwischen Personalentwicklung und Schulungsmaßnahmen sei nicht vorhanden (P2, P5, P6). Darüber hinaus gebe es keine gesetzliche Regelung in der Frage der Zuständigkeit bei den Schulungen: In den neuen Gesetzen ist dies nicht geregelt worden, sodass es zu einem „Ping-Pong-Spiel“ innerhalb der Verwaltung komme (P1). Es gebe weder klare Weiterbildungsverantwortlichkeiten noch Weiterbildungsziele (P1, P3, P5, P6).

Tabelle 1: **Bewertung der Haushaltsreform**

Aussagen	trifft überhaupt nicht zu	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	trifft voll zu	M	SD
	1	2	3	4	5	6		
1. Nur mit Fortbildungsmaßnahmen ist die Umsetzung der Haushaltsreform möglich.	P4	P2			P1	P3 P5 P6	4,3	2,3
2. Die bisher gesetzten Bildungsmaßnahmen sind für die operative Umsetzung der HH-Reform ausreichend.		P1 P3	P5 P6	P2		P4	3,3	1,5
3. Die bisher gesetzten Bildungsmaßnahmen sind für die strategische Umsetzung der HH-Reform ausreichend.		P2 P5	P1 P4	P3 P6			3,0	0,9
4. Die HH-Reform ermöglicht eine bessere Darstellung der Leistungen nach außen.		P6	P5	P2 P4		P1	3,8	1,4
5. Die HH-Reform ermöglicht eine bessere Darstellung der finanziellen Situation des Landes				P4	P2 P5	P1 P3 P6	5,3	0,8
6. Die neue Darstellung der finanziellen Situation bringt einen Informationsgewinn für die Bürger/innen.			P2 P4		P1 P5	P3 P6	4,7	1,4
7. Jede/r Landesbedienstete/r sollte die Haushaltsreform in seinen Grundzügen verstehen.					P1 P5	P2 P3 P4 P6	5,7	0,5

Danach wurde die Frage gestellt, ob die bisher gesetzten Bildungsmaßnahmen für die operative Umsetzung der HH-Reform ausreichend seien. Auch hier sind die Ausführungen unterschiedlich, im Schnitt leicht ablehnend. In den Interviews zeigte sich, dass es sehr unterschiedliche Vorstellungen sowohl von den bereits angebotenen als auch von den zukünftigen Inhalten gibt. Die Antworten reichten von Förderung operativer Kompetenzen betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Art bis zum Aufzeigen der systemischen Zusammenhänge und der Förderung einer Kultur der Transparenz und Wirkungsorientierung. „Das Werkl rennt und soll nicht zusammenbrechen“, weshalb auf operative Schulung gesetzt werde (P4). Oft seien heute Abläufe kompliziert gestaltet, weshalb Veränderungen notwendig seien. Vieles sei

organisch gewachsen: „Niemand traut sich die Dinge zu verändern, weil man Angst hat, dass das Haus zusammenbricht.“ (P4) Viele Buchhalterinnen und Buchhalter wissen nicht, was sie eingeben, weil das Verständnis für das System fehle; darum habe sich bislang kaum jemand gekümmert (P5, P6). Nach wie vor erfolgen Besetzungen aufgrund politischer Interventionen und nicht aufgrund von Kompetenzen – Ausnahmen gebe es (P5, P6). Auch gebe es keine Konsequenzen für jene, die bei der Umsetzung nicht mitmachen wollen (P6). Auch weichen die Vorstellungen darüber, welche Ebenen in der Verwaltung damit angesprochen werden sollen, stark voneinander ab: Sie reichen von der Buchhaltung und dem Controlling (alle Interviewten) bis hin zu Landtagsabgeordneten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in politischen Büros (P1). Schwierig sei es auch, gute Trainer und Trainerinnen zu bekommen, denn diese sollten aus dem Land selbst kommen. Wohl werde ein Programm erarbeitet, um diese didaktisch zu unterstützen, doch ist es nicht einfach, Personen aus den Abteilungen zu finden, die trotz der Arbeitsüberlastung auch bereit sind, fortzubilden (P3). Dafür müssten Anreize geschaffen werden (P5, P6).

Eine weitere Frage lautet: *Sind die bisher gesetzten Bildungsmaßnahmen für die strategische Umsetzung der HH-Reform ausreichend?* Diese Aussage wird negativer als die zweite wahrgenommen. Hier wird einheitlicher mehr Handlungsbedarf gesehen. Allerdings sind auch die Vorstellungen darüber, was konkret gemacht werden soll und an wen sich diese Schulungsmaßnahmen richten sollen, unterschiedlich. „Effizienter, fairer, transparenter“ solle sich das Rechnungswesen gestalten und abbilden. Diese Wörter werden von einer Person als Schlüsselbegriffe wahrgenommen, die jedoch nur strategisch zu erreichen sind. Ob dies jedoch mit Schulungsmaßnahmen möglich ist, bleibe für die Person unklar und offen. „Haushaltstechnisch weiß man, was passiert, was das aber für die Kultur bedeutet, ist unklar.“ (P2) Haltungen könnten nicht durch Ausbildung verändert werden. Der Spruch „Wir haben kein Geld“ sei bekannt gewesen, trotzdem ging es immer weiter; das hat sich schließlich als Selbstverständlichkeit eingebürgert (P5, P6). Es herrsche eine Kultur, die davon ausgeht, dass man es schon immer so gemacht habe (P6).

Es folgt die Frage, ob durch die Haushaltreform die Leistungen des Landes nach außen besser sichtbar seien. Bei der dazugehörigen Aussage 4 gehen die Meinungen auseinander. P1, P2, P4 sehen die Chance neuer Steuerungsmöglichkeiten und besserer Darstellungsmöglichkeiten. Im neuen System sei aber nicht klar, wie Leistungen, Ressourcen und Wirkungen zusammenhängen (P2, P3, P4), dies sei im ersten Ausbau nicht möglich, der Bund verfolge das Ziel gar nicht (P4). Das neue System führe dazu, dass zukünftig weniger die Juristinnen und Juristen, sondern die Buchhalterinnen und Buchhalter entscheiden werden (P2). Überhaupt sei, so P6, bislang zu stark auf das Budget geblickt worden, Vollzug und Abschluss seien vernachlässigt worden. So gesehen sei die Ausbildung ein Muss. Man habe sich an die Kameralistik geklammert, weil man nicht wissen wollte, was möglich sei und was nicht. Auch wenn die Bewertungen streuen, so ist doch klar, dass es Veränderungen geben muss: einerseits in einer besseren Darstellung der Leistungen und andererseits in der Schwerpunktsetzung weg vom Budget hin zum Vollzug und dem Abschluss.

Die abschließenden Aussagen zielen auf die Frage, ob die finanzielle Situation des Landes besser dargestellt werde und die Landesbediensteten über die neue Systematik Bescheid wissen sollten. Die dazugehörigen Aussagen 5 bis 7 werden ähnlich und stark zutreffend bewertet. Im Allgemeinen wird ein Informationsgewinn in der neuen Darstellung gesehen. Bei der internen Kommunikation wird noch Handlungsbedarf gesehen. So seien die internen Informationsplakate „wie Wahlplakate“ und zeigen nicht auf, was beabsichtigt sei. „Niemand habe noch verständlich erklären können, wozu das eigentlich gut ist.“ (P2) Andererseits wird aufgezeigt, dass hierarchisch über die Abteilungsleiter kommuniziert werde und daher diese gut informiert seien (P4). Es wird also eine hierarchische Umsetzung der Ziele von oben nach unten verfolgt. Ein wesentliches Ziel sei die Abschaffung der „Geheimniskrämerei [...], der Haushalt soll zeigen, was Sache ist“ (P6). Zurzeit handle es sich um eine „Geheimwissenschaft der Operativen“ (P6). Sowohl die Kameralistik als auch die Doppik seien für die Bürgerinnen und Bürger nicht zu verstehen, weshalb sie auch nicht wüssten, worum es hier eigentlich gehe (P4). „Wer von den Bürgern weiß überhaupt, dass es eine Haushaltsreform gibt? Die Bevölkerung hat keinen blauen Dunst davon.“ (P2) Ein Informationsgewinn könne sich nur bei der interessierten Öffentlichkeit einstellen (P5). Grundsätzlich wird die neue Darstellungsform positiv gesehen, intern könnte die Kommunikation jedoch verbessert werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssten ebenfalls über die Veränderungen informiert werden. Ob dies jedoch tatsächlich Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist, bleibt offen. Die Interviewten sind sich einig, dass jede/r Landesbedienstete die Grundzüge der Reform verstehen sollte (M = 5,7). Wie dies allerdings erreicht werden soll, bleibt ebenso offen.

Zusammengefasst: Die Vorstellungen darüber, ob Fortbildungsmaßnahmen ergriffen werden sollen und welche das sein könnten, gehen sehr weit auseinander. Einigung herrscht darüber, dass operative Maßnahmen notwendig sind, damit das System nicht zusammenbricht. Grundsätzlich wird die Haushaltsreform eher begrüßt, denn die Doppik liefere bessere Informationen als die Kameralistik. Ebenso gibt es Einigkeit darüber, dass die Schulung des Operativen für eine erfolgreiche Haushaltsreform keinesfalls ausreichend ist, denn zur erfolgreichen Umsetzung gehört ebenso eine Veränderung der Unternehmenskultur, die sich vor allem durch Transparenz, Effizienz und Verantwortung auszeichne. Wesentlich für das Erreichen dieser Ziele sei ein Perspektivenwechsel weg von der Budgetierung hin zum Vollzug und zum Abschluss, denn nur dort sei erkennbar, wie tatsächlich mit den finanziellen Ressourcen umgegangen werde. Dafür sei es notwendig, dass der Sinn des neuen Systems verstanden werde – dies sei bislang nicht gelungen. Angesprochen durch die betriebliche Fortbildung sollten sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch Führungskräfte der mittleren und höheren Führungsebene werden. Ebenso sollten auch Politikerinnen und Politiker und schließlich auch die Öffentlichkeit berücksichtigt werden – dies sind Aufträge, die in die allgemeine ökonomische Bildung verweisen und weit über die betriebliche Weiterbildung hinausreichen. Wie all diese Ziele jedoch erreicht werden könnten, bleibt für die Verantwortlichen offen. Es bleibt ein Unbehagen an den traditionellen Zugängen, neue kohärente Konzepte stehen jedoch aus.

4 Interpretationen für die betriebliche Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung

In diesem abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse interpretiert, die Forschungsfragen beantwortet und Empfehlungen ausgesprochen, dabei bilden die jeweiligen Überschriften die Forschungsfragen ab.

4.1 Was ist das Ziel der Umstellung auf die Doppik?

Die grundsätzlichen Ziele lassen sich aus den gesetzlichen Grundlagen selbst ablesen und sind mit der transparenten Darstellung der finanziellen Mitteln und der Leistungen des Landes verbunden. Die Doppik wird als die effizientere Darstellungsmethode verstanden. Stand bislang die Budgetierung im Mittelpunkt, so sollen in Zukunft der Vollzug und der Rechnungsabschluss im Fokus stehen. Dies soll zu mehr Verantwortungsbewusstsein führen. Mehr Effizienz, mehr Transparenz und mehr Verantwortungsbewusstsein erfordern jedoch eine kulturelle Veränderung.

Die interviewten Verantwortlichen sehen den Vorteil der neuen Darstellungsform, stellen sich jedoch kritisch die Frage, welche Bürgerinnen und Bürger überhaupt die Kameralistik oder die Doppik verstehen können und wie die kulturelle Veränderung innerhalb der Verwaltung herbeigeführt werden kann. Dazu gehört die Aufgabe, den Sinn der Umstellung nach innen und nach außen verständlich zu machen.

Die Ziele Effizienz, Verantwortung und Transparenz sind rechtlich institutionalisiert, eine gesetzliche Verankerung ihrer betriebspädagogischen Umsetzung gibt es nicht. Damit bleibt die Frage offen, wie diese unterschiedlichen Ziele in der betrieblichen Weiterbildung erreicht werden sollen.

4.2 Was ist der Bildungsanspruch der öffentlichen Verwaltung im Kontext der Haushaltsreform?

Die empirische Erhebung zeigt, dass die Komplexität und das Systemische des Themas erkannt werden, daraus jedoch nicht die Notwendigkeit abgeleitet wird, ein kohärentes Bildungsangebot zu erstellen. Vielmehr wird die Frage gestellt, ob Schulungen überhaupt hilfreich sein könnten, denn das kamerale System sitze so fest, dass betriebliche Fortbildung nichts bewirken könne. Die unternehmenskulturelle Bedeutung des Haushaltsprozesses wird erkannt, doch werden keine ganzheitlichen betriebspädagogischen Konzepte für das Zusammenwirken von Handlungskompetenz, Personal-, Organisations- und Qualitätsentwicklung erstellt (vgl. Ott/Grotensohn 2014). Traditionelle Schulungen wurden rasch angeboten und die Inhalte sehr gut angenommen. Auch wurden durch *Training on the job* die notwendigen Kompetenzen gefördert, die sich direkt auf die buchhalterische Systemumstellung beziehen. So kann interpretiert werden, dass mit beiden Angeboten dem Leitbild des praktischen Buchhalters als auch des denkenden Buchhalters entsprochen werden sollte (vgl. Reinisch 1996, 56ff). Der Entwurf eines qualitativen, systemischen Zugangs bleibt dennoch bislang aus, sodass Arnolds (1997, 98) allgemeine Feststellung im hier untersuchten Fall für die öffentli-

che Verwaltung herangezogen werden kann: „Unternehmenskultur und Weiterbildungskultur bedingen einander wechselseitig. So bemisst sich einerseits der ‚Reifegrad‘ der Unternehmenskultur auch am Stellenwert der Bildungsarbeit im Betrieb sowie den Funktionen, die diese erfüllt, während andererseits das betriebliche Lernen selbst eine wesentliche Instanz zur Tradierung („Enkulturation“) und Weiterentwicklung der Unternehmenskultur darstellt. Eine Identität zwischen Weiterbildungskultur und (neuer) Unternehmenskultur muss in vielen Betrieben allerdings noch entwickelt werden.“

Die Aussagen im Interview dokumentieren Effekte der Sozialisation und funktionalen Fremderziehung (vgl. Abraham 1957, 40ff) durch das System der Verwaltung. „Der Begriff Sozialisation [...] bezeichnet den lebenslangen geschlechts-, bildungs-, milieu-, regional- und subkulturtypischen und entsprechend variabel und komplex verlaufenden Prozess der Anpassung und aktiven Auseinandersetzung eines menschlichen Organismus mit seiner personalen, sozialen, kulturellen und materiellen Um- und Mitwelt.“ (Griese 2015, 269f) Funktional „bringt zum Ausdruck, dass das hier gemeinte pädagogische Geschehen dadurch ausgelöst wird, dass der betreffende Mensch aus Gründen, die nicht zufälliger Art sind, sondern sich aus den Lebensumständen ergeben, in eine Abhängigkeit von Menschen oder Sachen geraten ist [...], ohne dass diese Beeinflussung von den Beteiligten bewusst gewollt wird“ (Abraham 1966, 67). Genau dies scheint im Kontext der öffentlichen Verwaltung der Fall zu sein, da durch das System der Kameralistik das kamerale Denken und Handeln gefördert wird. So ist von außen nicht sichtbar, dass es sich hier letztlich um einen pädagogischen Prozess handelt, der die Nebenwirkung eines bestimmten Sachverhaltes darstellt, der nicht zufällig, sondern geplant initiiert wurde. „Die Sachmittel, auf die der Mensch in diesem Betriebe trifft, [sind] dort nicht zufällig vorhanden [...], sondern im Gegenteil auf Grund bewusster Planung, die das Ziel haben, die Verwirklichung des Betriebszwecks im Rahmen der gegebenen gesellschaftlichen und politischen Ordnung und unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten ethischen Normen zu erreichen. Was für Sachmittel vorhanden und wie diese miteinander kombiniert sind, das ist ein Abbild des Sinngefüges dieses Betriebes.“ (Abraham 1966, 71f) Problematisch darin ist der normative betriebspädagogische Gedanke, dass dadurch eine gewünschte Betriebsgemeinschaft funktional erzeugt wird (vgl. Tilch 1998, 207). Wird die Feststellung jedoch neo-institutionell gewendet, könnte Abraham – bereinigt um seine normative Vorstellung einer objektiven Kultur – hier so interpretiert werden, dass kognitiv-kulturelle Institutionen vor allem durch ihre unhinterfragte Selbstverständlichkeit Wirklichkeit strukturieren (vgl. Scott 2001; Tafner 2015a, 212ff). So würden die im Landesdienst Tätigen durch das kamerale System funktional „erzogen“, indem sich die regulativen und normativen Institutionen der Kameralistik als kulturell-kognitive Institutionen – also als Selbstverständlichkeiten – ausformen, sodass eine Umorientierung und Haushaltsreform nur langfristig und betriebspädagogisch im Sinne eines ganzheitlichen Konzepts zu gestalten ist, indem neben praktischen kompetenzorientierten Schulungen auch die Veränderung der Unternehmenskultur mitgedacht wird. Dabei sollte eine Kultur der Transparenz Partizipation der Landesbediensteten ermöglichen, um in bedingter Freiheit Mitsprache und Mitgestaltung in Arbeits- und Lernprozessen zu ermöglichen, wissend, „dass die damit verbundenen Freiheiten instrumentalisiert und funktionalisiert sind“ (Tilch 1998, 212). Aber trotz Bedingungen sind die

Entscheidungen nicht determiniert. „Man sucht die Freiheit am falschen Ort, wenn man sie in der Lockerung oder Abwesenheit von Bedingtheit und Bestimmtheit sucht.“ (Bieri 2009, 244) Regulative Institutionen setzen als Bedingungen den Rahmen, ermöglichen aber Entscheidungen und Spielräume im Sinne einer bedingten Freiheit, die es betriebspädagogisch zu nutzen gilt (vgl. Tafner 2015a, 625ff). Dies würde auch eine neue Lernkultur ermöglichen, „die sich stärker von den Selbstorganisations-Potentialen der Mitarbeiter her entwickelt und in der Lernen stärker im Modus des Zulassens gestaltet wird“ (Arnold 2006, 355). Bereits die Implementierung eines solchen Konzeptes wäre ein erster Schritt in Richtung einer neuen Kultur der Bildung und der Verwaltung.

Aus den Aussagen der Weiterbildungsverantwortlichen kann geschlossen werden, dass sie von traditionellen Instruktororientierung ausgehen – *learning on the job* wurde wieder eingestellt –, aber gleichzeitig diese Form in Frage stellen und damit überhaupt die Möglichkeit von betrieblicher Weiterbildung.

In der Umsetzung der Haushaltreform scheint das Land einen Zugang zu verfolgen, der im makrotheoretischen Neo-Institutionalismus *coercive isomorphism* bezeichnet wird und mit politischem Zwang über regulative Institutionen hergestellt wird (vgl. DiMaggio/Powell 1991). Institutionen, wie die Rechtsgrundlagen für die Haushaltsreform, wirken auf die Organisation. Wesentlich ist dabei jedoch, dass sich dadurch erstmals nur die Formalstrukturen ändern und fraglich bleibt, wie sich die tatsächliche Handlungsstruktur verändert. Es kann durchaus zu einer Entkopplung kommen, indem nach außen die neue Formalstruktur präsentiert, sich jedoch nach innen kaum Veränderungen einstellen. So kann Widerstand gegen die Institutionen entstehen oder die gegenteilige Reaktion eintreten, nämlich die rigide Befolgung der Institutionen. Ebenso kann beobachtet werden, dass sich ein zynisches Eingeständnis herausbildet, das aufzeigt, dass Formalstruktur und Aktivitätsebene nicht zusammenpassen. Schließlich ist eine vierte Reaktion möglich, nämlich das Versprechen baldiger Reformen oder Novellen. Da alle diese vier Formen suboptimal sind, tritt eine weitere Form der Entkopplung auf, die als Aufgabenteilung oder Abteilungsdifferenzierung beschrieben werden kann: Dabei werden die neuen Aktivitäten, welche die Formalstruktur erfordert, ausgegliedert und die Arbeiten werden intern wie bisher durchgeführt (vgl. Meyer/Rowan 1977). Eine derartige Entkopplung würde z.B. bedeuten, dass die betriebliche Weiterbildung ausgelagert wird und die notwendigen Schulungen extern durchgeführt werden – die Handlungsstrukturen selbst blieben relativ unverändert.

4.3 Wie können die Ziele der Haushaltsreform durch betriebliche Weiterbildung erreicht werden?

Die betriebliche Bildung ist Teil der Betriebspädagogik, die sich „mit Lern- und Entwicklungsprozessen von Mitarbeitern in Organisationen, Unternehmen und Betrieben oder Verwaltungen“ auseinandersetzt (Pflüger 2008, 7). Die Haushaltsreform betrifft sowohl alle Hierarchieebenen der öffentlichen Verwaltung als auch unterschiedliche Zieldimensionen einer ganzheitlichen betrieblichen Bildung: Es geht um die Gestaltung effektiver Lernprozesse, die systemische Auswirkung der neuen Systematik und schließlich um die Entwicklung einer

Unternehmenskultur (vgl. Pflüger 2008, 90f), in der die ökonomischen Aspekte von Effizienz und Wirksamkeit einerseits mit dem normativen Aspekt von Transparenz und Verantwortung vor dem Hintergrund der rechtlichen Besonderheiten der öffentlichen Verwaltungen ermöglicht und die Umsetzung für die Betroffenen als sinnvoll erkannt wird.

Zweckrationales und damit sowohl verwaltungstechnisches als auch ökonomisches Handeln strebt nach Effizienz, also der bestmöglichen Relation von Mittel und Zweck bzw. von Output zu Input. So trachtet sowohl die berufliche als auch die betriebliche Bildung danach, Effizienz zu fördern. Auf diesen Aspekt fokussiert vor allem jene Kompetenzorientierung, welche auf Operationalisierung und Messung setzt und Performanz misst, um auf Kompetenz zu schließen (siehe kritisch dazu Tafner 2015b). Je abstrakter und komplexer jedoch die Performanz ist, umso weniger objektiv wird deren Bewertung und somit der Rückschluss auf das abstrakte Vermögen Kompetenz (vgl. Slepcevic-Zach/Tafner 2011). Aber: Effizienz selbst ist kein Wert. Es ist immer auch die Antwort auf die Fragen zu geben, wofür und für wen Effizienz erbracht werden soll. Effizient können Verbrecherbanden und Verwaltungen geführt werde. Es geht also um Verantwortung, also um eine ethische Legitimation des effizienten Handelns. Wirtschaften bedeutet im Allgemeinen, mit knappen Mitteln die vielen unterschiedlichen Bedürfnisse zu erfüllen. Mit dieser *conditio humana* ist gerade auch die öffentliche Verwaltung konfrontiert. Die Wirtschaftswissenschaften haben sich darauf spezialisiert, das Knappheitsphänomen mit Effizienz zu lösen. Dabei jedoch ist immer mehr die zweite Seite dieses Phänomens – nämlich die Frage, wer die Mittel hat und wer nicht – aus dem Blick geraten. Gerade für die öffentliche Verwaltung und die Politik ist die Frage der Gerechtigkeit jedoch von größter Bedeutung. So ist Effizienz wohl eine notwendige Bedingung wirtschaftlichen Handelns aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung. Sowohl die Zwecke als auch die Mittel müssen politisch und ethisch legitimiert sein. Die Vermeidung von Verschwendung öffentlicher Mittel ist eine solche Legitimation. Damit jedoch nicht genug: Sowohl für den einzelnen Menschen als auch das Kollektiv soll der Sinn des ökonomischen Handelns erschlossen werden. Der mündige Mensch – als Landesbedienstete und Landesbediensteter, als Bürgerin und Bürger, als Politikerin und Politiker – möchte im Rahmen seiner bedingten Freiheit (vgl. Bieri 2009) selbstbestimmt und solidaritätsfähig handeln (vgl. Klafki 1996, 276, Nell-Breuning 1985, 39). Zur Mündigkeit gehören aber auch die Dimension des Sinns und die Einbindung von Einzelhandlungen in einen sinnvollen Gesamtzusammenhang (vgl. Nida-Rümelin 2001). Sinn gibt dem Menschen Orientierung und Halt und kann zur Selbstverwirklichung im wirtschaftlichen und beruflichen Kontext werden (vgl. Nell-Breuning 1985, 163f). Der Mensch konstruiert seinen Sinn durch Interaktion mit anderen und ist damit immer das Ergebnis aus individueller und kollektiver Konstruktion. Somit ist die ökonomische Handlung auch im Rahmen der öffentlichen Verwaltung nicht nur durch Effizienz, sondern gleichzeitig und untrennbar auch mit Verantwortung und Sinn verbunden. Es geht also um unterschiedliche Dimensionen und Wirklichkeitsebenen. Effizienz ist ein deskriptives und kausales Zweck-Mittel-Verhältnis. Verantwortung und Transparenz sind normativ und können nicht aus dem Empirischen abgeleitet werden, sondern müssen normativ gesetzt werden (vgl. Tetens 2010, 143). Der Sinn wiederum ist subjektive und kollektive Konstruktion und Zuschreibung. Die Ziele der Haushaltsreform liegen damit auf unterschied-

lichen Wirklichkeitsebenen und lassen sich demnach kaum durch traditionelle, behavioristische, Lehr- und Lerndesigns erreichen, die lediglich auf Performanz und Effizienz abstellen. Aus den Zielen selbst – wie sie für einen einzelnen Menschen in Abbildung 1 dargestellt sind, aber auch für das Kollektiv gelten – wird ersichtlich, dass die betriebliche Weiterbildung einen ganzheitlichen Ansatz folgen sollte, der beim Subjekt ansetzt und die drei Dimensionen zu fördern sucht, die sich eben nicht ausschließlich in operationalisierbaren Kompetenzzielen niederschlagen. Sinn und Verantwortung sind Dimensionen, die einen individuellen und kollektiven reflexiven Lernprozess erfordern und damit in eine moderat konstruktivistische Lerntheorie münden, die von einem reflexiven und nicht transitiven Bildungsbegriff ausgeht. Das hat Konsequenzen für die Gestaltung der betrieblichen Weiterbildung (vgl. Tafner 2015a, 696ff).

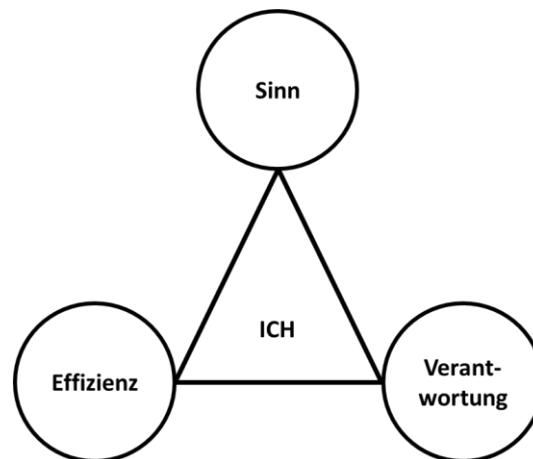


Abbildung 1: Wirtschaftliches Handeln im Sinne der Anthropologie einer reflexiven Wirtschaftspädagogik (Tafner 2015a, 697)

So notwendig die Förderung der betriebswirtschaftlichen und technischen Kompetenzen für alle Landesbedienstete nun auch ist, eine Fokussierung dieser Kompetenzen ist für eine Reform dennoch nicht hinreichend, denn sie fördert nur die deskriptive Dimension der Effizienz als Zweck-Mittel-Relation, bei der die Wahl des Zwecks und der Mittel bereits erfolgt ist. Vielmehr geht es darum, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen, der berücksichtigt, dass nicht nur Individuen sondern auch Organisationen lernen und es so zu einer individuellen und organisationalen Weiterentwicklung kommen kann (vgl. Arnold 1967, 63). Hierbei ist zwischen einem Wandel erster Ordnung und einem Wandel zweiter Ordnung zu unterscheiden: Der Wandel erster Ordnung vollzieht sich auf der Oberflächenstruktur. Er ist einfacher und zielt auf Visionen, Strategien, Konzepte sowie Organisation und Führungsstrukturen – dazu zählt auch die Haushaltsreform. Veränderungen in der Tiefenstruktur vollziehen sich wesentlich anspruchsvoller, denn es geht um Kultur, mentale Modelle und Verhaltensmuster (vgl. Schweiger/Slepcevic-Zach/Stock 2013, 425), welche die Voraussetzung dafür sind, dass sich Sinn individuell und kollektiv konstruieren kann. Dieser Wandel zweiter Ordnung ist entscheidend für das Gelingen eines Paradigmenwechsels. Im Sinne der Individualpädagogik sollte das Individuum im Mittelpunkt stehen (vgl. Arnold 1997, 23). Dabei ist das Soziale nicht zu übersehen, denn das Individuum ist immer gleichzeitig und untrennbar Individuum und ein in die Gesellschaft eingebundenes soziales Wesen (vgl. Tafner 2016; Tilch 1998,

204f) „Betriebliche Bildungsarbeit umfasst die Gesamtheit der formellen (Aus- und Weiterbildung) und informellen Lernprozesse im Betrieb. Sie stellt eine wesentliche Strategie der Personalentwicklung dar, ist in ihren Begründungen und Zielen jedoch auf die Bedürfnisse sowie die Bedürfnis- und Qualifikationsansprüche der Mitarbeiter bezogen.“ (Arnold 1997, 64). Arnold tritt daher für eine qualitative Personalplanung ein, die sich nicht nur an äußeren Veränderungen und Notwendigkeiten ausrichtet und dabei einer konkretisierten Ableitungslogik als eine Strategie der Anpassung, sondern einer Strategie der Gestaltung folgt, die organisationsinterne und individuelle Ansprüche zu verknüpfen versucht (vgl. Arnold 1997, 64ff). Damit soll eine deskriptiv beschreibbare Effektivität und Effizienz mit den Elementen des Normativen und der persönlichen Verantwortung sowie des subjektiven Sinnerlebens verbunden und das eigene berufliche Tun als ein sozioökonomisches und sinnerfülltes Handeln empfunden werden (vgl. Albers 1995, 2ff; Tafner 2015, 712ff). Solch ein betriebs- und wirtschaftspädagogischer Zugang erfordert eine Vernetzung von Lern- und Unternehmenskultur, der sich vom Zwang hin zur Freiwilligkeit entwickelt und dabei von einem Menschenbild ausgeht, das Selbstverantwortung, berufliche Selbstverwirklichung, Selbstkontrolle und individuelle Entscheidungsmöglichkeiten fordert und fördert (vgl. Arnold 1997, 101) – im Kontext der öffentlichen Verwaltung keineswegs Selbstverständlichkeiten.

Wie die Haushaltsreform so unterliegt auch die betriebliche Bildung einem Paradigmenwechsel von der Input- hin zur Outputsteuerung. Dies und die unterschiedlichen Zieldimensionen und Wirklichkeitsebenen „bedingt eine Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen, die an Prinzipien der Selbststeuerung und Selbstorganisation orientiert ist und mit vertrauten Konzepten einer Instruktionorientierung nicht mehr vergleichbar sind.“ (Schlömer 2011, 5) Dies führt zu einer „subjektbezogenen, konstruktivistischen Vorstellungen von Lernen“ im Sinne eines moderaten Konstruktivismus (Rebmann/Schlömer 2011, 12). Das Konstruieren und Lernen vollzieht sich im sozialen und kulturellen Umfeld (vgl. Rebmann/Tenfelde 2008, 35ff). „Wissen wird aus dieser Perspektive als Produkt der Aktivität des Lernenden, des Kontextes und der Kultur betrachtet.“ (Rebmann/Schlömer 2011, 12) Wissen wird kontextgebunden erworben und ist von der eigenen Aktivität und der Kultur abhängig, so schließen sich auch Ethik und moderater Konstruktivismus nicht aus (vgl. Tafner 2015a, 221ff).

Hier greift nun eine zweite Strömung des Neo-Institutionalismus als Erklärungsmodell: die Mikrofundierung. Dabei wird davon ausgegangen, dass Institutionen nicht nur eine Veränderung der Formalstrukturen und der Prozesse bewirken, sondern auch eine Änderung der Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmuster – und diese wieder auf die Veränderung und Entstehung von Institutionen wirken. Kultur, soziale Strukturen, Routinen und Artefakte beeinflussen das Denken und Handeln der Akteure. Alle diese Träger liegen innerhalb und außerhalb des Menschen – so wird der Aufbau von Wissen und Lernen durch eine Verbindung der Makro- mit der Mikroebene möglich. In den Interaktionen werden die Wissensbestände weitergegeben, habitualisiert, typisiert und schließlich durch Reziprozität zu Institutionen (vgl. Scott 2001, 77ff). Lernen vollzieht sich im Inneren des Menschen und ist dabei vom Äußeren abhängig. Im Austausch mit anderen werden Sichtweisen von Wirklichkeit ausgetauscht und kann so ein Konsens erreicht werden (vgl. Schlömer 2011, 6f). Damit gilt: „Der Mitarbeiter ist neben seiner Funktion als Leistungs- und Entgeltfaktor auch Sinngeber

und Sinnempfänger eines Unternehmens und damit formender Teil der *corporate identity*, der Unternehmenskultur [...].“ (Maschwitz 2009, 1) Individuen können also durch Interaktion zu handlungswirksamen Realitätskonstruktionen gelangen. So können bestimmte Interaktionsmuster und Organisationsveränderungen entstehen. Die Person als selbstreferentielles System ist selbst wiederum Komponente eines sozialen Systems. So ist die Konstruktion von Wissen und Sinn ausgehend von einer Person hin zu sozialen Systemen möglich (vgl. Schlömer 2011, 7) und damit auch eine kulturelle Veränderung.

Erst wenn umfassende Weiterbildungsziele definiert sind, können Inhalte, Methoden, Medien, Vortragende, Trainer und Trainerinnen sowie Zielgruppen konkret definiert und darüber hinaus die Bedingungen genannt werden, unter welchen Selbstorganisations-Potentiale der Landesbediensteten sich entwickeln könnten. Dem Primat der Lernziele folgend, können darauf abgestimmt die weiteren didaktischen Elemente im Sinne der Interdependenz umgesetzt werden (vgl. Klafki 1996, 117ff). Damit können die didaktischen Sichtstrukturen der betrieblichen Ausbildung definiert werden. Wesentlich für die Umsetzung sind jedoch – in Analogie zur schulischen Didaktik –Tiefenstrukturen wie das Management der Seminarveranstaltungen und die Durchführung der Lernprozesse mit der Möglichkeit der Selbststeuerung sowie die kognitive Aktivierung und das Erteilen des Feedbacks an die Teilnehmenden (vgl. Kunter/Trautwein 2013, 76ff). Werden in diesem Sinne traditionelle betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen gesetzt, dann sollten betriebliche bzw. verwaltungstechnische Geschäftsprozesse abgebildet werden. In die Modellierung solcher Prozesse sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Führungskräfte gleichwertig eingebunden werden (vgl. Schlömer 2011, 15). Dabei sollte immer bewusst sein, dass ein System niemals in ein anderes integriert werden kann, also die Modellierung immer ein Modell bleibt und niemals das System selbst ist (vgl. Slepcevic-Zach/Tafner 2011). Dies ist gerade die Chance der Doppik, denn mithilfe der Systematik des Rechnungswesens können Systemzusammenhänge und Handlungsweisen erklärt und diskutiert werden, wobei hier auch affektive, emotionale und ethische Aspekte berücksichtigt werden sollen (vgl. Seifried/Sembill 2005, 4). In der Modellierung selbst und der Besprechung des Modells sind nicht nur die Gesichtspunkte der Effizienz zu berücksichtigen, sondern auch normative und sinnrelevante Punkte anzusprechen. So wird eine Interaktion auf den unterschiedlichen Wirklichkeitsebenen möglich. Transparenz sollte selbst in der Weiterbildung gelebt werden, indem die Führungskräfte gemeinsam mit den Mitarbeitenden an Fragen arbeiten und sich austauschen.

Wesentlich für die eine subjektorientierte berufliche Weiterbildung ist die Nutzung unterschiedlicher Lernorte. Wie bereits im Land versucht, sollte das Lernen *on the job* weitergeführt werden und dabei sollte ein Austausch zwischen Trainerinnen und Trainern, Mitarbeitenden und Führungskräften erfolgen (vgl. Schlömer 2011, 15). Auch hier: Transparenz und Verantwortung benötigen eine Vertrauenskultur. Vertrauen entsteht durch Kooperation und Kooperation verstärkt Vertrauen. Vertrauen und Transparenz entstehen durch tatsächliche Handlungen. Es bedarf also neuer Methoden und Formen sowie einer neuen Lernkultur, welche Selbstorganisation ermöglicht. Der Arbeitsort sollte stärker als Lernort entdeckt werden. Erfahrungs- und Informationsaustausch und die Fähigkeit zur Selbstorganisation gilt es dabei zu fördern (vgl. Maschwitz 2009, 3). Dies führt zu einer „Entgrenzung“ betriebspädagogischer

Kompetenzen, indem formalisierte Lernprozesse mit nicht formalisierten verbunden, Arbeiten und Lernen verknüpft und Freiheiten der Mitgestaltung gewährt werden. Insgesamt kommt dadurch der Betrieb als lernende Organisation in den Blick (vgl. Rebmann/Tenfelde 2008, 2).

Zusammengefasst: Der Umgang mit Effizienz, Transparenz und Verantwortung verändert sich nicht automatisch durch die Einführung eines neuen Buchhaltungssystems. Um diese Dimensionen sinnvoll verändern zu können, ist ein ganzheitliches Weiterbildungskonzept notwendig, das folgende Punkte enthält: Erstens: Die Weiterbildungsmaßnahmen, welche an unterschiedlichen Lernorten stattfinden, orientierten sich am Subjekt und nehmen die drei Zieldimensionen von Effizienz, Normativität und Sinn in den Blick und eröffnen die Interaktion über Objektives, Normatives, Subjektives und Kollektives. Zweitens: Die Mitarbeitenden und ihre Leistungen werden unabhängig von ihrer hierarchischen Einordnung geschätzt und gewürdigt. Anerkennung äußert sich nicht nur im hierarchischen Aufstieg, sondern in der konkreten Expertise, egal auf welcher hierarchischen Ebene. Drittens: Die Hervorhebung des Subjekts und die Ermöglichung von Transparenz und Verantwortung bedeutet eine neue Führungskultur, die mehr Freiheiten an die Mitarbeitenden gibt. Viertens: Die Kombination dieser Punkte sollte zu einer Vertrauenskultur führen, die davon ausgeht, dass die Mitarbeitenden grundsätzlich selbstverantwortlich und selbstbestimmt Aufgaben in ihren Verantwortungsbereich übernehmen. In Summe könnte durch viele unterschiedliche Interaktions- und Kommunikationsprozesse Schritt für Schritt eine neue Unternehmenskultur wachsen.

Schließlich wird es zwei Möglichkeiten für die Umsetzung der Haushaltsreform geben: Entweder eine Umsetzung der Haushaltsreform im Sinne einer neuen Kultur oder im Sinne einer Entkopplung der Handlungsstruktur von der Formalstruktur, bei der sich letztlich die Kultur kaum oder nicht verändert und damit Vieles beim Alten bleibt – trotz des neuen Buchhaltungssystems.

Literatur

AEUV (2012): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung. Amtsblatt der Europäischen Union). C 326. 55. Jahrgang, 26. Oktober 2012.

Albers, H.-J. (1995): Handlungsorientierung und ökonomische Bildung. In: Albers, H.-J. (Hrsg.): Handlungsorientierung und ökonomische Bildung. Bergisch Gladbach, 1-22.

Abraham, K. (1957): Der Betrieb als Erziehungsfaktor. Die funktionale Erziehung durch den modernen, wirtschaftlichen Betrieb. 2. Aufl. Freiburg im Breisgau.

Abraham, K. (1966): Wirtschaftspädagogik. Grundfragen der wirtschaftlichen Erziehung. 2. Aufl. Heidelberg.

Arnold, R. (1997): Betriebspädagogik. 2. Aufl. Berlin.

Arnold, R. (2006): Neue Methoden betrieblicher Bildungsarbeit. In: Arnold, R./Lipsmeier A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. Wiesbaden, 355-369.

BHG (2013): Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013). StF: BGBl. I Nr. 139/2009.

Bieri, P. (2009): Das Handwerk der Freiheit. Über die Entdeckung des eigenen Willens. 9. Aufl. Frankfurt a. M.

BMBF (2013): Eröffnungsbilanz des Bundes zum 1. Jänner 2013 erstellt vom Bundesministerium für Finanzen. Wien. Online: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Bundesdokument_Eroeffnungsbilanz.pdf?520if7 (22.03.2017).

BMBF (2015): Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018. Wien: Bundesministerium für Finanzen. Online: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/BMF-Evaluierungsbericht_1_0.pdf?555a8c (22.03.2017).

Buchmann, U. (2009): Neue Steuerungslogik im Bildungssystem: New Public Management und die Konsequenzen für das disziplinäre Selbstverständnis der Berufs- und Wirtschaftspädagogik. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 16. Online: www.bwpat.de/ausgabe16/buchmann_bwpat16.pdf (22.03.2017).

Dlabač, F./Gelcich, E. (1910): Das kommerzielle Bildungswesen in Österreich. Wien.

Dubs, R. (1996): Historische und systematische Entwicklungslinien einer Didaktik des Rechnungswesens in der Schweiz. In: Preiß, P./Tramm, T. (Hrsg.): Rechnungswesenunterricht und ökonomisches Denken. Wiesbaden, 118-138.

EUV (2012): Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung). Amtsblatt der Europäischen Union. C 326. 55. Jg., 26. Oktober 2012.

Fudalla, M./Wöste, C. (2008): Doppik schlägt Kameralistik, 5. überarb. U. erg. Aufl. Köln: KPMG. Online: <http://www.kaemmerer-sh.de/Documents/Doppik%20schl%C3%A4gt%20Kameralistik.pdf> (22.03.2017).

Geiger, R./Khan, D.-E./Kotzur, M. (2010): EUV. AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union: Kommentar. 5. Aufl. München.

Griese, H. (2015): Sozialisation. In: Lexikon Pädagogik. Hundert Grundbegriffe. Stuttgart, 269-273.

Habermas, J. (1998): Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt a. M.

Hauth, E. (2009): Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern. Eine kritische Analyse. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien.

Joost, D./Kripke, G./Tramm, T. (2007): Wirtschaftsinstrumentelles Rechnungswesen. Troisdorf.

Kegelman, J. (2007): New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells. Wiesbaden.

Klafki, W. (1996). Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik. 5. Aufl. Weinheim, Basel.

Kuckartz, U./Dresing, T./Rädiker, S./Stefer, C. (2008): Qualitative Evaluation, 2. aktual. Aufl. Wiesbaden.

Kunter, M./Trautwein, U. (2013): Psychologie des Unterrichts. Paderborn.

Land Steiermark (2012): Haushaltsreform Steiermark. Detail-Fachkonzept. Graz: Land Steiermark, Abteilung 4 Finanzen.

Lechner, K./Egger, A./Schauer, R. (2001): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Wien.

Maschwitz A. (2009): Kompetenzmanagement und seine Bedeutung für die betriebliche Weiterbildung und das betriebliche Lernen. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 17, 1-18. Online: www.bwpat.de/ausgabe17/maschwitz_bwpat17.pdf (17.12.2016).

Meuser, M./Nagel, U. (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A./Littig B./Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden, 71-93.

Meyer, J. (2005): Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Berlin.

Nell-Breuning, O. (1985): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre. 2. Auflage. München.

Nida-Rümelin, J. (2001): Strukturelle Rationalität. Ein philosophischer Essay über praktische Vernunft. Stuttgart.

Ott, B./Grotensohn, V. (2014): Betriebs- und Arbeitspädagogik. Ganzheitliches Lernen in der Berufsbildung. Diskussion Berufsbildung. Hrsg. v. Bonz, B./Schanz, H., Band 11. Baltmannsweiler.

Petersen, T. (2000): Handbuch zur beruflichen Weiterbildung. Leitfaden für das Weiterbildungsmanagement im Betrieb. Frankfurt a. M. u. a.

Pflüger, N. (2008): Einführung in die Betriebspädagogik. Geschichte, Grundbegriffe, Abgrenzungen, Aufgabenfelder und Ziele. 2., überarb. Aufl. Norderstedt.

Rebmann, K./Schlömer, T. (2011): Lehr-Lerntheorien in der Berufsbildung. In: Büchter, K. (Hrsg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online. Weinheim, München, 1-39.

Rebmann, K./Tenfelde, W. (2008): Betriebliches Lernen. Explorationen zur theoriegeleiteten Begründung, Modellierung und praktischen Gestaltung arbeitsbezogenen Lernens. München, Mering.

Reinisch, H. (1996): „Leitbilder“, Argumentationsmuster und curriculare Konstruktionen in der Didaktik des Rechnungswesens – eine historisch-systematische Analyse. In: Preiß P./Tramm, T. (Hrsg.): Rechnungswesenunterricht und ökonomisches Denken. Wiesbaden, 45-84.

- RH (2016): Bundesrechnungsabschluss für 2015. Kurzfassung. Wien: Rechnungshof.
- Richter, H. M. (1883): Die Entwicklung des kaufmännischen Unterrichts in Österreich. Jahresbericht der Wiener Handelsakademie. Wien.
- Riebenbauer, E. (2015): Lehr-Lern-Prozesse im Rechnungswesen – Forschungsdesign und erste Analysen zum Fachwissen von Studierenden der Wirtschaftspädagogik. In: *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik* – online, Ausgabe 28. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe28/riebenbauer_bwpat28.pdf (22.03.2017).
- Sander, W. (2009): Über politische Bildung. Politik-Lernen nach dem „politischen Jahrhundert“. Schwalbach am Taunus.
- Schauer, R. (2012): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen. Kameralistik und/oder Doppik? Einführung und Standortbestimmung. 2., überarb. Aufl. Wien.
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Aufl. Weinheim u.a.
- Schilhan, C. (2010): Das neue Bundeshaushaltsrecht. Rechtliche Grundlagen. Bundesministerium für Finanzen. Wien.
- Schlömer, T. (2011): Analyse, Begründung und Konzeptionierung eines Qualitätsmanagements der betrieblichen Bildung. In: *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik* – online, Ausgabe Nr. 21, 1-21. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe21/schloemer_bwpat21.pdf (20.05.2017).
- Schreyögg, G. (2000): Funktionswandel im Management: Problemaufriss und Thesen. In: Schreyögg, G. (Hrsg.): Funktionswandel im Management: Wege jenseits der Ordnung. Drittes Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung. Berlin, 15-30.
- Schweiger, C./Slepcevic-Zach, P./Stock, M. (2013): Organisation und Lernen. In: Stock, M./Slepcevic-Zach, P./Tafner, G. (Hrsg.): *Wirtschaftspädagogik. Ein Lehrbuch*. Graz, 407-460.
- Scott, W. R. (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt a. M.
- Scott, W. R. (2001): *Institutions and organizations*. 2. Aufl., Thousand Oaks, CA.
- Sembill, D./Seifried, J. (2005): Rechnungswesenunterricht am Scheideweg? Einführung in den Sammelband. In: Sembill, D./Seifried, J. (Hrsg.): *Rechnungswesenunterricht am Scheideweg. Lehren, lernen und prüfen*. Wiesbaden, 1-14.
- Slepcevic-Zach, P./Tafner, G. (2011): „Nicht für die Schule lernen wir...“ – aber kein System kann die Umwelt integrieren. Über offene Fragen, die sich aus der Komplexität der Kompetenzmessung ergeben. In: *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 107 (2), 174-189.
- Sloane, P. F. E. (1999): *Didaktik des Rechnungswesens*. Freiburg im Breisgau.
- StLHG (2014): Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2013 – StLHG. LGBL Nr. 176/2013, Stück 38.
- StOAH-VO (2014): Steiermärkische Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung – Verordnung – StOAH-VO. LGBL ausgegeben am 29. April 2014.

Tafner, G. (2015a): Reflexive Wirtschaftspädagogik. Wirtschaftliche Erziehung im ökonomisierten Europa. Eine neo-institutionelle Dekonstruktion des individuellen und kollektiven Selbstinteresses. Humboldt-Universität zu Berlin: Habilitationsschrift. Detmold.

Tafner, G. (2015b): Der Pyrrhussieg der beruflichen Bildung. In: Stock, M. et al. (Hrsg.): Kompetent – wofür? Beiträge zur Berufsbildungsforschung. Innsbruck, Wien, Bozen, 54-70.

Tafner, G. (2016): Die Unterscheidung von Ökonomie und Ökonomik als die Crux der ökonomischen Bildung. In: Arndt, H. (Hrsg.): Das Theorie-Praxis-Verhältnis in der ökonomischen Bildung. Tagungsband der Deutschen Gesellschaft für ökonomische Bildung. Schwalbach/Ts, 30-42.

Tetens, H. (2010): Philosophisches Argumentieren. Eine Einführung. 3. Aufl. München.

Tilch, H. (1998): Zum Handlungsfeld der Betriebspädagogik. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 94. Band, Heft 2. Stuttgart.

Tramm, T. (2005): Wirtschaftsinstrumentelles Rechnungswesen konkret. In: Sembill, D./Seifried, J. (Hrsg.): Rechnungswesenunterricht am Scheideweg. Wiesbaden, 99-122.

Weber, M. (1986): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. Tübingen.

Zieger, B. (1904): Die Realhandlungsakademie in Wien. Eine Leidensgeschichte aus dem 18. Jahrhundert. Gewerbeschau. Sächsische Gewerbezeitung, 36, 4-72.

Dieser Beitrag wurde dem ***bwp@*-Format**: **FORSCHUNGSBEITRÄGE** zugeordnet.

Zitieren dieses Beitrages

Tafner, G. (2017): Von der Kameralistik zur Doppik. Herausforderung der betrieblichen Weiterbildung in der öffentlichen Verwaltung. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 32, 1-23. Online: http://www.bwpat.de/ausgabe32/tafner_bwpat32.pdf (22-06-2017).

Der Autor



PD Prof. Dr. GEORG TAFNER

Pädagogische Hochschule Steiermark, Bundeszentrum für
Professionalisierung in der Bildungsforschung

Ortweinplatz 1, 8010 Graz, Österreich

georg.tafner@bzbf.at

www.bzbf.at