

Reformen in der Öffentlichen Verwaltung folgen sehr unterschiedlichen Ansätzen. Welcher ist aber nun in welchen Situationen am besten geeignet und verbessert die Effektivität?

Verwaltungsreform unter der Lupe

Das Kunstwort „Effektivität“ (Quelle: Regierungsprogramm für die 12. Gesetzgebungsperiode) vereint die beiden Kriterien Effektivität (die richtigen Dinge tun) und Effizienz (die Dinge richtig tun) und stellt insofern einen geradezu idealen Gradmesser für die Wirksamkeit von Reformansätzen dar.

Bewertung der Effektivität

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus mehreren hundert Reformprojekten, aus einer Reihe von empirischen Studien zur Öffentlichen Verwaltung in Österreich und den Erkenntnissen aus universitären und außeruniversitären Weiterbildungswegen wurde ein nutzwertanalytisches Verfahren zur Bewertung der Reformansätze eingesetzt. Die Effektivität wurde nach den Kriterien Outcome/Wirkung, Qualität, Durchlaufzeit, Mitarbeiterzufriedenheit und die Effizienz nach den Kriterien Ausgaben-/Kostensenkungen, Einnahmen-/Erlöserhöhungen, Umsetzungsdauer/-kosten des Reformvorhabens untersucht, wobei die einzelnen Kriterien unterschiedlich stark gewichtet wurden. Zusätzlich wurde noch die Einsatzhäufigkeit der jeweiligen Reformansätze in der österreichischen Verwaltungspraxis beurteilt. So ergibt sich (dargestellt als Portfolio – siehe Grafik) folgendes Ergebnis des Bewertungsprozesses.



Andreas Pözl

Günter Kradschnig

Gesamtheitlich versus spezifisch

Fast jede größere Verwaltungsorganisation in Österreich hat sich schon mit Verwaltungsreform (unter welcher Bezeichnung auch immer) beschäftigt. Doch kein Vorhaben gleicht dem anderen, und das liegt nicht in erster Linie an den spezifischen Rahmenbedingungen. Vielmehr werden – frei nach dem Prinzip: „Viele Wege führen nach Rom“ – sehr unterschiedliche Reformansätze verfolgt. Nicht alle verfolgten Ansätze genügen dabei dem Anspruch einer gesamtheitlichen Veränderung. Darunter verstehen wir Reformvorhaben, bei denen sowohl neue Instrumente des Verwaltungsmanagements (z. B. Kontrakte, Kosten- und Leistungsrechnung) implementiert werden, als auch konkrete Verwaltungsabläufe (Prozesse) nachhaltig verändert werden und nicht zuletzt in die Verteilung von Aufgaben und Funktionen massiv eingegriffen wird. Vor diesem Hintergrund lassen sich rund zehn idealtypische gesamthafte Veränderungsansätze identifizieren, denen in den letzten Jahren in Österreich zumindest mehrmals gefolgt wurde.

Seit mehreren Jahrzehnten beschäftigen sich Politik und Verwaltungsspitze mit Reformvorhaben für die Öffentliche Verwaltung. Im Kern geht es fast immer darum, das Verhältnis zwischen den Leistungen bzw. der Wirkung des Verwaltungshandelns auf der einen Seite und dem Mitteleinsatz (Budget, Personalressourcen) auf der anderen Seite zu verbessern.

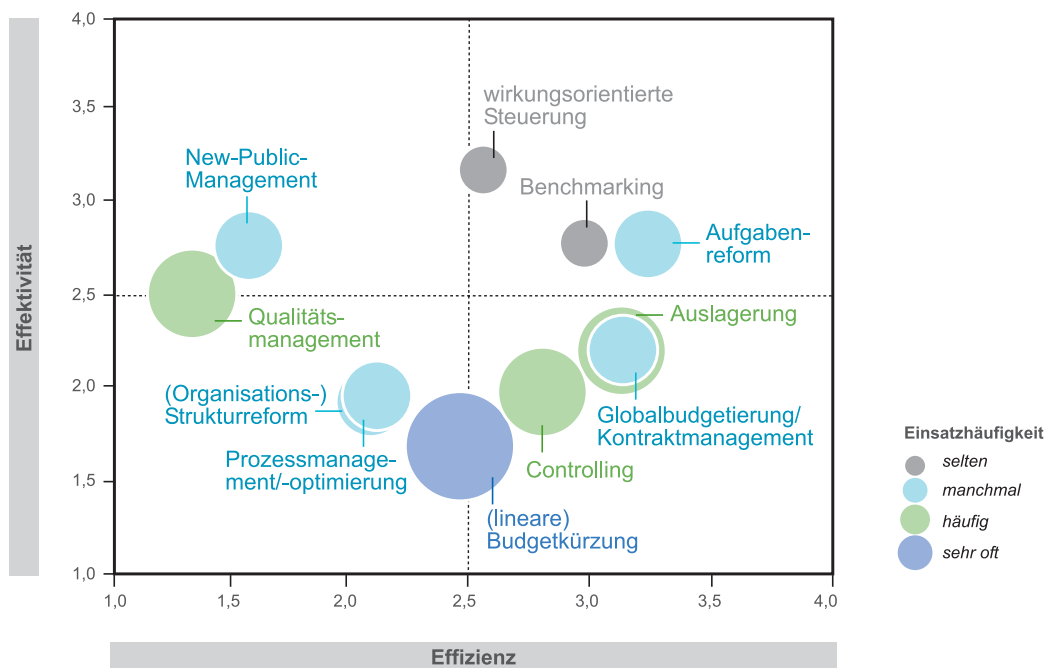
Die Zahl der unterschiedlichen Reformansätze ist groß, aber der „Stein der Weisen“ scheint noch nicht gefunden. ICG hat daher alle gängigen Reformansätze auf der Suche nach dem effektivsten Reformzugang systematisch analysiert und bewertet. Die Ergebnisse liegen nun vor und wurden bei den ICG Sommergesprächen präsentiert.

Deutliche Unterschiede

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Grundsätzlich führen alle Veränderungsansätze zu positiven Entwicklungen (sind also jedenfalls besser, als nichts zu tun) – allerdings in sehr unterschiedlichen Ausprägungen.

Bewertungsergebnis: gesamthafte Reformansätze



© ICG

2. Gesamtheitliche Ansätze sind wesentlich wirkungsvoller als Ansätze, die nur Einzelemente umfassen (wie z. B. Leitbildentwicklung, E-Government-Programme ohne Gesamtreformanspruch).
3. Die besonders wirkungsvollen (= effektivsten) Reformansätze wie Aufgabenreform oder wirkungsorientierte Steuerung wurden bis dato in der österreichischen Verwaltungspraxis nur selten eingesetzt. Gerade diese Ansätze brauchen ein intensives Zusammenspiel von Politik und Verwaltung.
4. Je radikaler (politische) Entscheidungen mit Reformansätzen verbunden sind (z. B. Änderung des Leistungsprogramms), desto seltener werden diese Veränderungsansätze eingesetzt.
5. In vielen Verwaltungen praktizierte Interventionen wie lineare Budgetkürzungen (oft auch als Rasenmähermethode bezeichnet) oder Veränderungen der Organisationsstruktur (Organigrammveränderungen) können zwar

eine relativ kurze Projektdauer bzw. geringe Projektkosten für sich reklamieren, bleiben aber in der Effektivität weit hinter anderen Ansätzen zurück.

6. Dezentralisierungsansätze wie Ausgliederung/PPP oder Globalbudgetierung erreichen sehr gute Werte bei der Effizienzverbesserung. Rückführbar ist dies nicht zuletzt auf die messbaren Ergebnisziele/-vorgaben. Generell sollten derartige Ansätze sinnvollerweise in Kombination oder – noch besser – nach einem Aufgabenreformprojekt angegangen werden.
7. Ansätze wie E-Government oder Personal- und Führungskräfteentwicklung können als ergänzende Reformansätze die Effektivität gesamtheitlicher Ansätze deutlich verbessern. Allein eingesetzt reichen diese Ansätze aber nicht aus, um die Effektivität relevant zu erhöhen.
8. Reformansätze, die die gesamte Organisationskultur nachhaltig verändern, wie z. B. New Public Management, brauchen einen

„langen Atem“ der Reformträger und sind nicht geeignet für kurzfristige Einsparungsprogramme oder Effizienzsteigerungen.

Das Ziel bestimmt den Weg

Zweifelsohne leisten alle gängigen – und untersuchten – Reformvorhaben sinnvolle Beiträge zur Verwaltungsreform. Welche Ansätze gewählt werden, ist massiv auch von den angestrebten Zielsetzungen abhängig. Nur wenige Vorhaben sind allerdings geeignet, Effektivität und Effizienz in einem hohen Ausmaß zu verbessern. Wenn das das Ziel ist, dann führt wohl kein Weg an Aufgabenreform, Benchmarking und an wirkungsorientierter Steuerung vorbei.

Andreas Pözl und Günter Kradschnig sind Spezialisten mit langjähriger Beratungserfahrung für Change Management in der Öffentlichen Verwaltung und Non-Profit-Organisationen.

andreas.poelzl@ICG.eu.com
guenter.kradschnig@ICG.eu.com