

Wirkungsorientierte Steuerung versus Wirklichkeit der Steuerung? Welche Wege führen aus dem Controlling-Dilemma im New Public Management?

Mythos wirkungsorientierte Steuerung

New Public Management beruht im Kern auf einem Paradigmenwechsel in der Steuerung von Verwaltungsorganisationen – weg von der Input-Steuerung zur Output- oder noch besser zur Outcome-Steuerung. Aber die Realität sieht oft anders aus.

Das Steuerungsmodell im New Public Management (NPM) ist überzeugend. Anstelle Ressourceneinsätze aus der Vergangenheit fortzuschreiben, sollen diese aus der Entwicklung von Wirkungszielen (outcome) und/oder daraus folgenden Leistungsparametern (output) abgeleitet werden.

Neue und alte Steuerungsinstrumente

Steuerung in Organisationen folgt dem sogenannten Management- oder Controllingkreislauf. Abgeleitet aus den Zielsetzungen werden konkrete Planungen erstellt, mit entsprechenden Instrumenten die Umsetzung begleitet bzw. sichergestellt und die Zielerreichung kontrolliert.

Treten Abweichungen auf, dann wird durch entsprechende Steuerungsmaßnahmen versucht, die Ziele (doch noch) zu erreichen oder die Ziele werden entsprechend angepasst. Dieser Prozess wiederholt sich in jeder Periode (siehe Grafik).

Unabhängig von der Umsetzung von NPM folgt die Steuerung diesem Basis-Modell. Der Unterschied entsteht insbesondere durch die eingesetzten Instrumente.

In der traditionellen Verwaltung sind Budget, Stellenplan und Rechnungsabschluss zentrale Planung-/Steuerungselemente. NPM erweitert diese um Leistungsvereinbarungen, um neue Formen der Budgetierung wie Produkt- und Globalbudgets, um die Kosten- und Leistungsrechnung und um ein entsprechendes betriebswirtschaftlich orientiertes Berichtswesen. Natürlich haben Verwaltungen auch vor NPM Controlling betrieben, allerdings in einer anderen und nicht unmittelbar am Ergebnis bzw. an der Wirkung orientierten Form.

Die Frustration von NPM

In den letzten 15 Jahren hat sich die Durchdringung der Öffentlichen Verwaltung mit NPM-Instrumenten stark verändert. Während noch zu Beginn der 90er-Jahre die grundsätzliche Anwendbarkeit von Produktkatalogen, Kostenrechnung oder Globalbudgets vielerorts in Frage gestellt wurde, sieht die Praxis heute anders aus. In aufwendigen Projekten wurden – oft mit geringen Investitionen – NPM-Instrumente konzipiert und (EDV-) technisch umgesetzt, Führungskräfte und Mitarbeiter qualifiziert und die

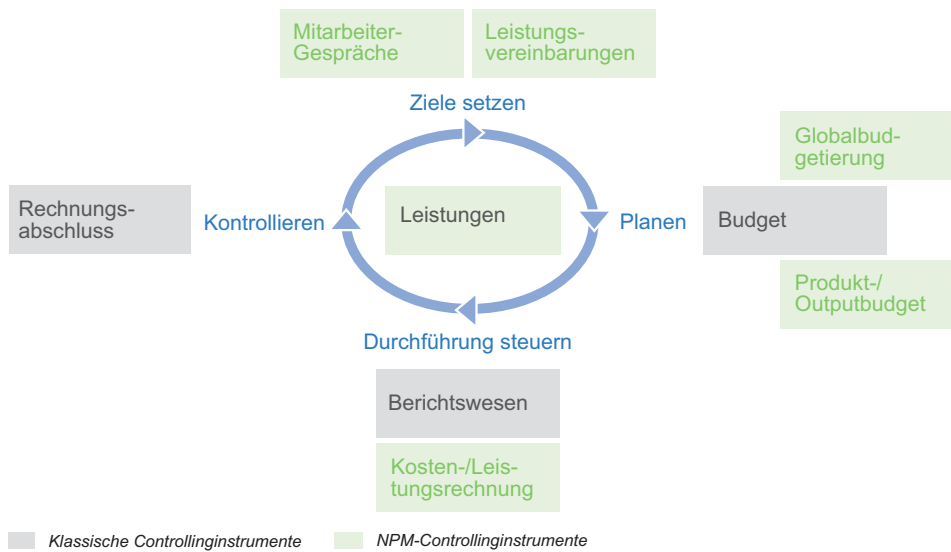
organisatorischen Voraussetzungen für die Anwendung geschaffen.

Alles erledigt würde man meinen, oder? Gerade in den Pionier-Organisationen, die diese Instrumente systemtechnisch schon mehrere Jahre auf einem hohen Niveau praktizieren, weicht die anfängliche Euphorie einer Ernüchterung. Unmut macht sich breit und zeigt sich in Aussagen wie: „Es wurde ein Parallelsystem aufgebaut, das keine Relevanz für die tatsächlichen Führungsentscheidungen, wie etwa die Zuteilung von Personal- und Budgetressourcen, hat“. Oder: „Es wird auf die Ergebnisse der NPM-Instrumente nicht reagiert, es gibt weder positive noch negative Konsequenzen bei Zielerreichung bzw. Zielverfehlung“. Ist es das Schicksal von NPM, als hoch entwickeltes und teures Parallelsystem in die Geschichte einzugehen?

NPM in die Steuerungsrealität übersetzen

Was ist passiert? Bei der Einführung von NPM wurde zu stark auf den Instrumentenbau gesetzt und an der falschen Ecke begonnen. Nicht die Frage „Welche Entscheidungen sollen mit den neuen Erkenntnissen unterstützt werden?“ stand im Vordergrund, sondern technische Details, wie Anzahl der Kostenarten und Kostenstellen oder Auswahl der Anwendungssoftware. Aber noch ist diese Fehlentwicklung korrigierbar. Die Hausarbeiten im Sinne der Schaffung von systemtechnischen Voraussetzungen wurden gemacht, jetzt muss der Nutzungsgrad der Ergebnisse erhöht werden. ▶

Controlling-Landkarte für die Öffentliche Verwaltung



© ICG

Unterschiedliche Ebenen der Nutzung

Nutzung zur Steuerung im eigenen Führungsbereich

Eine relevante Anzahl an Führungskräften in der Verwaltung erkennt auch ohne große Unterstützung den Vorteil verbesserter Informationen und erhöhter Transparenz im eigenen Verantwortungsbereich. Wenn zusätzlich durch Qualifizierungsprogramme, Anwendungsunterstützung, Erfahrungsaustauschgruppen und Coaching interveniert wird, entsteht ein breiter Anwendungsnutzen auf dieser Ebene. Vorausgesetzt, die Systeme werden benutzerorientiert gestaltet, ohne dabei die notwendige Standardisierung aus den Augen zu verlieren.

Unterstützung strategischer Entscheidungen

In Zeiten dynamischer Veränderungen des Umfeldes und stagnierender Budgets ist die Verwaltung sehr häufig gezwungen, strategische Anpassungen durchzuführen. Ob Adaptierungen des Leistungsprogramms, Strukturveränderungen, Gebührenerhöhungen oder Auslagerungsentscheidungen – betriebswirtschaftliche Basisdaten sind als Entscheidungsparameter dafür un-

verzichtbar. Was bedeutet das für die NPM-Instrumentarien? Es ist unmöglich, ein System zu kreieren, das Datengrundlagen für alle zukünftigen Entscheidungen in standardisierten Auswertungen „vorhält“. Das heißt, dass es flexible Auswertungssysteme braucht, die anlassbezogen im System gestaltbar sind oder die Datengrundlagen über Schnittstellen in andere Systeme wie Excel übertragen können.

Integration in den Budgetierungsprozess

Hier handelt es sich wohl um die „Königsklasse“ der NPM-Integration. Erst wenn Personal- und Budgetressourcen auf Basis der NPM-Informationen zugeteilt werden, ist die vollständige Nutzung erreicht. Sehr rasch können hier wesentliche Fortschritte erzielt werden, wenn z. B. die für Personal und Finanzen verantwortlichen Querschnittsbereiche bei Budget- oder Personalwünschen immer auch die NPM-Datengrundlagen einfordern. In diesem Sinne müsste also ein höherer Personalbedarf mit gesteigerten Leistungsdaten untermauert werden. Oder umgekehrt: Bei Kürzungsentscheidungen müsste dort gekürzt werden, wo das schlechteste Input-Output-Verhältnis vorliegt.

Langfristiges Ziel muss aber eine vollständige (auch systemtechnische) Integration von Budget- und Personalplanung und NPM-Instrumenten angestrebt werden. Das heißt, dass Budgetansätze aus Wirkungszielen und Leistungsparametern (im Zuge von Produktbudgets) abgeleitet und beide Ebenen in Leistungsvereinbarungen niedergeschrieben werden. Das bedeutet, dass die Daten der Kosten- und der Leistungsrechnung Grundlage für Budgetplanung und Budgetvollzug sind und dass die Einheiten der KLR (Kostenstellen und Kostenträger) die Zurechnungselemente von Budgets sind. Und last, but not least ermöglicht erst ein solches System (gepaart mit organisatorischen Voraussetzungen wie Standards oder Prüfstrukturen) den Einsatz von Globalbudgetierung.

Kurzum: Wer an NPM denkt, der muss bei den Nutzungsmöglichkeiten beginnen. Denn das Zeitfenster der Motivation ist nicht unendlich lange geöffnet. Wenn die Führungskräfte über Jahre keine konkreten Konsequenzen erkennen, dann werden die besten Daten nur eine mittelmäßige Wirkung entfalten können.

guenter.kradischnig@ICG.eu.com



Dr. Isabella Proeller
Professorin für Public- und Non-Profit-
Management, Universität Potsdam

Gastkommentar

NPM – Mythos oder Wirklichkeit

Ist NPM an der Realität gescheitert? Und wenn ja, warum? Dazu ist zunächst zu fragen, ob die wesentlichen Instrumente des NPM überhaupt umgesetzt sind und angewendet werden. Diese Frage lässt sich mit Blick auf die Schweiz oftmals bejahen, auch wenn von einer flächendeckenden Einführung nach wie vor keine Rede sein kann. Das gilt erst recht für Österreich und Deutschland, wo die Realisierung der Kernelemente des NPM – insbesondere die Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget – die Ausnahme ist. Hingegen ist die Implementation einzelner betriebswirtschaftlicher Elemente zu beobachten, oft auch in Verbindung mit Maßnahmen zur Dezentralisierung. Das sollte aber nicht mit einer wirklichen NPM-Einführung verwechselt werden. So ist beispielsweise die Einführung von KLR und Doppik eine wichtige Voraussetzung für NPM, aber die entscheidenden Steuerungsprozesse und -mechanismen werden dadurch nicht unbedingt berührt. Typisch dafür ist die auch in vorangegangenen Artikeln beschriebene Tatsache paralleler Steuerungssysteme – bei denen das klassische Verfahren de facto immer noch das dominierende ist und das neue als sinnlose Mehrbelastung empfunden wird. Dem Anliegen des Autors, dass NPM eben nicht zu verwechseln und gleichzusetzen ist mit der Einführung von bestimmten Einzelinstrumenten, ist daher zuzustimmen.

Die Grundidee wirkungsorientierter Verwaltungsführung ist die stärkere Auseinandersetzung mit der Steigerung der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns und die Befähigung dazu. Instrumente, Prozesse, Strukturen und Führung müssen sich in Bezug auf dieses Ziel bewähren. Wirkungsorientierte Steuerung verfolgt kein deduktiv-rationales Wirkungs-Planungs-System. Vielmehr geht es um die systematische Berücksichtigung und Auseinandersetzung mit Wirkungen und Ergebnissen bei der Diskussion um Ressourcen – unterstützt durch zweckmäßige Instrumente. Erst wenn dieses Anliegen Gegenstand nicht nur der deklarierten, sondern auch der verfolgten und eingeleiteten Reformen wird, ist wirkungsorientierte Steuerung das Ziel der Reformen – und nicht nur ein Mythos.



Literaturtipp

New Public Management

Isabella Proeller, Kuno Schedler; UTB, Stuttgart;
3. Auflage, 2006



Prof. Dr. Kuno Schedler
Direktor des IDT, Universität St. Gallen

Gastkommentar

Evolution statt Revolution

Als wir 1993 mit der Konzipierung einer Schweizer Variante des NPM begannen (unter dem Namen „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ – kurz WoV), herrschte höchste Euphorie. Endlich, so schien es, war ein Weg vorgezeichnet, wie die Verwaltung weniger bürokratisch, gegenüber ihren Anspruchsgruppen offener und generell besser geführt werden konnte. WoV ist ein neuer Steuerungsansatz, der aktive, engagierte Führung voraussetzt – in den Verwaltungen wie in der Politik. Viele Ziele wurden damit erreicht (Steigerung von Kostenbewusstsein, Kundenorientierung, Leistungs-/Zielorientierung), allerdings konnten andere Zielvorstellungen nicht umgesetzt werden: Die politischen Exekutiven haben ihre Arbeitsweise kaum bis gar nicht verändert, in den Parlamenten ist Veränderung nur punktuell spürbar und die Steuerung über definierbare und messbare Wirkungen findet nicht statt.

Ist WoV nun ein „hoch entwickeltes und teures Parallelsystem“, wie Günter Kradschnig fragt? Die Antwort ist nicht einfach, da die Praxis der WoV ausgesprochen unterschiedlich ist. Wo es gelungen ist, sie pragmatisch einzuführen und für die Führungskräfte attraktiv zu gestalten, da sind alte Systeme durch neue ersetzt worden. Wo WoV ein technokratisches Projekt blieb, haben die neuen Instrumente die alten überlagert. Das führt dazu, dass in der Verwaltung weiterhin über die alten (vermeintlich bewährten) Instrumente geführt wird und die neuen Instrumente bürokratisch abgefüttert werden. So richtig arbeiten will damit keiner.

Was ist zu tun? Erstens darf NPM nicht allzu schnell als gescheitert über Bord geworfen werden, sondern muss ernsthaft an die Steuerungsbedürfnisse und -kultur einer jeden Verwaltung angepasst werden. Denn: Zurück zum Alten ist keine Lösung. Zweitens müssen Strategie, Budgetierung/Planung und Führungskultur in ein harmonisches Zusammenspiel gebracht werden. Denn: Wer moderne Instrumente einführt, muss sie auch aktiv leben. Und drittens sollte die WoV keine Verwaltungsrevolution mehr sein, sondern ein Führungs- und Steuerungsmodell, das konsequent und in kleinen Schritten angestrebt wird. Denn: So große Veränderungen brauchen viel mehr Zeit und Energie als ursprünglich angenommen.

Ich bin nach wie vor überzeugter Verfechter der Idee der WoV – aber nur wenn wir sie permanent weiterentwickeln und sie an die jeweiligen Anforderungen der Organisation angepasst wird. Haben Sie heute schon „gewofft“?