

Peter Nydegger

Zeitgemässe Führungsmethoden in der Öffentlichen Verwaltung

Seit gut sieben Jahren wird in der Schweiz versucht, unter den Begriffen New Public Management (NPM) bzw. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) neuzeitliche Führungsmethoden in der Verwaltung einzuführen. Dass dies nicht gerade einfach ist, hat nicht nur mit Beamtenmentalität, sondern auch mit den fehlenden Marktmechanismen und dem reformbedürftigen Verhältnis Parlament/Verwaltung zu tun.

Von der Inputsteuerung zum Wirkungscontrolling

Mit dem in den 90er Jahren eingeleiteten Paradigmawechsel in der Öffentlichen Verwaltung – von der Inputorientierung zur Outputorientierung (K. Schedler [1]) – fand unternehmerisches Denken vermehrt Einzug in der Verwaltungsführung; die Wirkung des Verwaltungshandelns wird auf einmal zu einer zentralen Frage im Staat. Wurden bisher Budget- und Istwerte zu einem späteren Zeitpunkt verglichen, soll nun neu die erzeugte Wirkung gemessen werden. P. Kofmel, M. Meili [2]. «Dabei dient das Controlling als Steuerungsinstrument mit Zielen, Messgrössen und weiteren Instrumenten.» P. Kofmel, M. Meili sehen den Nutzen des Controllings als Hilfe, damit «... Zielerreichung überprüft, Ziele überarbeitet, angepasst und allenfalls neu gesetzt werden können... Controlling ist ein absolut notwendiges Instrument, um Ideen wie ... NPM in die Praxis umzusetzen.»

Die Abkehr von einer input- hin zu einer outputorientierten Führung bedeutet in erster Linie auch die Einführung einer neuen Denkhaltung. Neu bestimmen Produkte, Prozesse und Kunden Denken und Handeln der Führungskräfte. Gemäss W. Brenner, Ph. Horisberger [3] stellt WOF

«...im Gegensatz zu den bisherigen punktuellen Ansätzen einen umfassenden Ansatz zur Reorganisation der öffentlichen Verwaltung dar».

Die Pionierphase: Instrumentalisierung des neuen Führungsansatzes

WOF als neuer Managementansatz der Öffentlichen Verwaltung wurde vorerst aus der Sicht neuer Instrumente definiert. Viel Zeit wurde in das Definieren von Leistungsaufträgen und Produkten sowie das Formulieren von Zielen, Indikatoren und

Standards investiert. Im Vordergrund stand dabei vielfach Vollkommenheit und Genauigkeit. Praktikabilität des Instrumentariums und Rolle des Parlaments waren oft zweitrangig. Betrachtete man die Erneuerungsprozesse als neutraler Aussenstehender konnte man sich oft des Eindrucks nicht erwehren, dass das Parlament vor allem dazu gedacht war, der Verwaltung mit dem Globalbudget mehr Flexibilität zu gestatten. Diese Phase, die die 90er Jahre prägte, war am Anfang von viel Enthusiasmus geprägt. Das Nebeneinander von altem und neuem System, verbunden mit der Forderung, dass man jederzeit die Neuerungen wieder rückgängig machen konnte, führte aber rasch zur Ernüchterung. Wohl schätzte man die grössere Flexibilität, dafür kaufte man sich aber mehr Ballast ein als gewünscht. Und das Parlament schien auch nicht gerade glücklich über die Neuerungen, da vielfach Transparenz mit mehr Papier gleichgesetzt wurde.

Kanton Bern ursprünglich ein Vorreiter...

Die Ansätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden in verschiedenen Kantonen in Pilotprojekten seit mehreren Jahren erprobt. Bereits im Mai 1994 löste der Regierungsrat des Kantons Bern



Peter Nydegger
Nydegger Consulting,
Bern

Was ist WOV?

WOV ist ein umfassender neuer Managementansatz für die öffentliche Verwaltung und hat das Ziel, verschiedene leistungs- und motivationshemmende Elemente des politisch-administrativen Systems zu ersetzen. Viele Elemente sind aus der Privatwirtschaft entnommen.

WOV sind jedoch Grenzen gesetzt. Der Staat ist keine gewinnorientierte Unternehmung, Bürgerinnen und Bürger sind keine Aktionäre und die Regierung ist keine Konzernleitung. WOV soll zentrale Ordnungsprinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip und Sozialstaatlichkeit nicht ausser Kraft setzen, sondern muss sich in diesen Grenzen bewegen. Diese Ordnungsprinzipien befreien den Staat nicht davon, seine Aufgaben mit grösstmöglicher Effizienz und politischer Effektivität zu erfüllen. Zielkonflikte zwischen WOV und Rechtsstaat sind unvermeidbar und im Einzelfall im Rahmen der Ordnungsprinzipien zu lösen. *K. Schedler [4]*.

Die 10 Elemente von WOV

WOV umfasst in Anlehnung an *P. Richli [5]* zehn Elemente, die miteinander verknüpft und integral zu einem System verdichtet werden.

Bevölkerungsorientierung	Die Verwaltung soll sich ausdrücklich auf die Wünsche der Bevölkerung einstellen und diese optimal befriedigen.
Kostensenkungsdruck	Die politische Steuerung setzt stets anspruchsvollere Vorgaben hinsichtlich Kosten je Leistungseinheit oder immer höhere Qualitätsanforderungen bei gleichbleibenden Kosten.
Output- statt Inputsteuerung	Die Steuerung der Verwaltung soll nicht über engmaschige Vollzugsregeln und die Bewilligung von finanziellen und personellen Mitteln erfolgen (Input), sondern über Leistungen (Produktgruppen) und Wirkungen zugunsten der Bevölkerung mit Hilfe des Controllings (Output). Das setzt Vergleiche auf der Basis von Vollkostenrechnungen und Kennzahlen über Effizienz und Effektivität voraus.
Aufgabenteilung	Es ist eine klare Aufgabenteilung zwischen Kantonsparlament einerseits (strategisch) und Regierung/Verwaltung andererseits (operativ) vorzunehmen.
Funktionentrennung	Die Trennung der Funktion des Finanzierers (Parlament), des Erbringers (Verwaltung) und des Empfängers (Bevölkerung) der Leistungen drängt sich mit Blick auf die Einführung von Wettbewerbselementen im internen und externen Bereich auf.
Autonomie	Die hierarchisch gegliederte Verwaltung wird in Frage gestellt. Es soll nur soviel zentrale Steuerung und Kontrolle wie nötig sichergestellt werden und die Selbstverantwortung soll einen höheren Stellenwert erhalten.
Leistungsaufträge	und Globalbudgets sind das eigentliche Steuerungsmittel für die Verwaltungstätigkeit. Die Verwaltung soll ihre Leistungen auf der Grundlage von Kostenrechnungen anbieten und erbringen. Dies führt zu Globalbudgets.
Wettbewerbsorientierung	nach innen und aussen: Es werden verschiedene Angebote für bestimmte Leistungen verglichen. Man ermittelt das bestehende Angebot und nimmt es als Zielgrösse (benchmarking). Öffentliche Aufträge können nach aussen vergeben werden oder es werden solche von aussen hereingeholt. Als Folge davon kann das Erbringen bestimmter Leistungen ausgegliedert und privatisiert werden.
Controlling	Gemessen wird die Wirtschaftlichkeit (Verhältnis zwischen vorgegebenen und tatsächlichen Kosten), die Effizienz (Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis), die Effektivität (Beurteilung der Zielerreichung) und die Wirksamkeit (Verhältnis zwischen Leistung und Kosten).
Leistungsanreize	Kollektive und individuelle Motivation sowie Leistungsanreize für die Mitarbeitenden werden gefördert (Leistungs- und Erfolgslöhne, Sparprämien).

das Projekt «Neue Verwaltungsführung NEF 2000» mit dem Ziel aus, die neuen Formen des staatlichen Handelns in der bernischen Kantonsverwaltung zu erproben. In einem Zwischenbericht hat der *Regierungsrat des Kantons Bern* [6] diese Erfahrungen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die in den Projekten gemachten Erfahrungen fanden 1998 ihren Niederschlag in den Anforderungen an das Leistungscontrolling, die Kostenrechnung und die Arbeitszeiterfassung und anschliessend in einem Vorgehensplan für die Einführung von WOV in der ganzen Verwaltung. Der Berner Regierungsrat beabsichtigt auf Beginn der Jahre 2003 und 2004 WOV in zwei Staffeln in der Verwaltung des Kantons breit umzusetzen. Gemäss Altregierungsrat *H. Lauri* [7] handelt es sich bei diesem Projekt «...um eine kantonal-bernische, differenzierte Form des NPM, welche die traditionsreiche Kultur sowie die verfassungs- und staatspolitischen Besonderheiten des Kantons berücksichtigt». Wohl äussert sich LAURI dahingehend, dass «in einem engen Dialog zwischen der Regierung und dem Parlament... in den letzten Jahren das Steuerungsmodell NEF SOLL entwickelt...» wurde und «das bestehende Interventionsinstrumentarium des Grossen Rates (Motion, Postulat, Interpellation, parlamentarische Initiative)... erweitert» werde. Die gebrauchte Formulierung hebt aber wohl eher hervor, dass man sich an der Tradition orientiert, statt an der Effektivität und Effizienz. Das Beispiel Kanton Bern zeigt deutlich, dass man sich hierzulande mit der Verwaltungsreform schwer tut. Es wäre daher nicht überraschend, wenn die Ziele, die mit WOV verfolgt werden, nicht erreicht werden; diese Aussage gilt vermutlich nicht nur für den Kanton Bern.

**Konsolidierungsphase:
Vernetzung von Aufgaben- und Ressourcenplanung**

Bei den in verschiedenen Gemeinden und Kantonen durchgeführten Versuchsprojekten im Sinne des NPM gilt als Rahmenbedingung, dass eine Rückkehr zum heutigen Verwaltungssystem möglich sein

muss. Dies stellt aber die Reform von vornherein in Frage. Der seinerzeit abgebrochene Versuch in der Gemeinde Köniz hat auch aufgezeigt, dass Wirkungsorientierung nicht nur strukturelle und prozessuale Verbesserungen verlangt, sondern dass auch das rechtliche Umfeld geschaffen werden muss.

Der Kanton Zürich hat daher (als erster Kanton) eine Volksabstimmung zu dieser Thematik durchgeführt. Mit grossem Mehr hat der Souverän beschlossen, die Wirkungsorientierte Verwaltung einzuführen, welche zum Ziel hat, für die eingesetzten öffentlichen Gelder einen möglichst hohen Gegenwert zu erhalten. Für die Erreichung dieser Ziele hat E. BUSCHOR [8] ein methodisches Grundkonzept (das 5-E Konzept) entwickelt, welches als Grundlage für das Zürcher Verwaltungscontrolling dient. Im Budgetprozess 2000 wurde im Kanton Zürich zusammen mit dem Parlament neben dem Globalbudget ein neues Mittelfrist-Instrument, der KEF (konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan) eingeführt. Ziel dabei ist, einerseits Regierung und Verwaltung mehr Handlungsfreiheit einzuräumen, andererseits dem Parlament Verwaltungshandeln transparenter in Bezug auf die Leistungserstellung zu machen. Effek-

tives Leistungscontrolling ist damit nun in Griffnähe gerückt. Für den Parlamentarier *S. Brändli* [9] wird nun klarer ersichtlich, was Leistungserstellung kostet und wie sie mit Kenngrössen gemessen werden kann. Die Wirkungsmessung staatlichen Handelns ist damit jedoch immer noch in weiter Ferne. Das ist aber für die Konsolidierungsphase u. E. auch richtig so. Es muss hier in erster Linie darum gehen, dass Parlament und Regierung/Verwaltung mit dem neuen Führungsinstrumentarium richtig umzugehen wissen und dass man lernt, mit den richtigen (und nicht mit möglichst vielen) Kennzahlen zu führen. Auch hier gilt der Grundsatz, weniger wäre mehr.

Wirkungsmessung der nächste Schritt?

Eigentlich wäre dieser Schritt folgerichtig, aber sehr aufwändig. Mit der Erstellung von praktikablen Wirkungsmodellen hat man wenig Erfahrung. Empfehlenswert wäre daher wohl eher, das Wettbewerbselement mehr in das Verwaltungshandeln zu integrieren.

Ein heute bereits erfolgreich praktizierter Ansatz ist das Benchmarking. Ge-

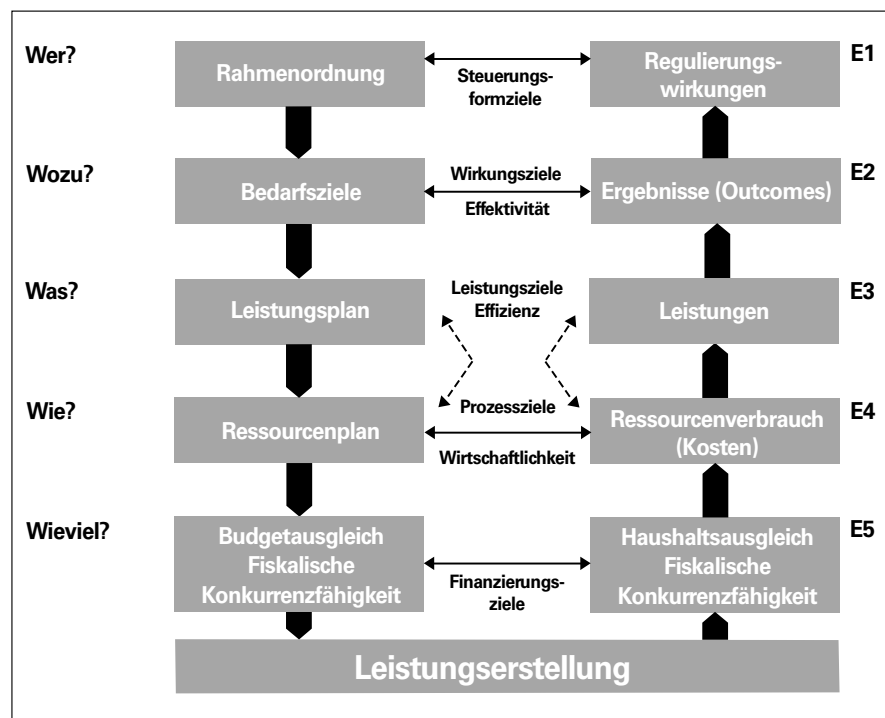


Abbildung: Das 5-Ebenen-Konzept nach E. Buschor

mäss J. Gysin [10] will Benchmarking «...gleiche Dienstleistungen verschiedener Leistungserbringer (z.B. Gemeinden) sowohl qualitativ als auch kostenmässig miteinander vergleichen.» Laut A. Kallmann [11] sind «17 Aargauer Gemeinden und Städte...» in «...einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen... Jährlich werden einige Bereiche untersucht.¹ Die Resultate werden vertraulich behandelt. Die beteiligten Gemeinden entscheiden selber, ob und wie sie die Resultate umsetzen wollen.»

Ein heute noch kaum praktizierter Ansatz wäre beispielsweise «Zufrieden oder Geld zurück». So wäre denkbar, dass z.B. das Passbüro einen Leistungskontrakt erhält, innert welcher Frist ein neuer Reisepass zu erstellen ist. Dauert die Passerstellung länger, erhält der Bürger den Pass gratis; wird die vereinbarte Frist eingehalten, hat der Bürger die vereinbarte Gebühr zu bezahlen.

Mit den beiden genannten Wettbewerbselementen liesse sich die Effizienz der Verwaltung sicherlich beträchtlich steigern und wir Steuerzahler fühlten uns von der Verwaltung mehr wertgeschätzt.

¹ Bisher hat die IG Benchmarking u.a. Projekte in den Bereichen Abfallentsorgung, Musikschulen, ua. gestartet.

Literaturverzeichnis

- [1] K. Schedler: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallbeispiel Schweiz. Haupt, Bern, 1995
- [2] P. Kofmel, M. Meili: Controlling im Gemeinwesen. In R. Fickert, C. Meyer (Hrsg.): Moderne Ansätze in Rechnungslegung und Controlling. Haupt, Bern, 1997
- [3] W. Brenner, Ph. Horisberger: Von der input- zur output-orientierten Führung. io management Nr. 12, 1998
- [4] K. Schedler, Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in «Umbruch in Politik und Verwaltung», Bern/Stuttgart/Wien, S.15 ff.
- [5] P. Richli, Basel, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 7/1997, S. 290 ff.
- [6] Regierungsrat des Kantons Bern: NEF 2000. Erfahrungen und Perspektiven, Zwischenbericht. Haupt, Bern, 1998
- [7] H. Lauri, alt Regierungsrat des Kantons Bern, Umsetzung des Public Managements am Beispiel des Kantons Bern, Referat vom 23. März 2001 in Bern
- [8] E. Buschor, Kostenmanagement und New Public Management dargestellt am Beispiel der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich. Unveröffentlicht, Zürich, 1998
- [9] S. Brändli, Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, 2001
http://www.parlament.ch/sgp-ssp/bulletion/2001_03/braendli.pdf
- [10] J. Gysin, NPM-Taschenbuch, Begriffe – Ziele – Praxis, Seltisberg, 1999
- [11] A. Kallmann, Fallbeispiel «IG-Benchmarking», Referat vom 1. Dezember 2002 an der SGVW-Herbsttagung in Bern

Glossar

Benchmarking	Gleiche Dienstleistungen verschiedener Leistungserbringer (z.B. Gemeinden) sowohl qualitativ als auch kostenmässig miteinander vergleichen. Beispiel: Kostenvergleich Strassenunterhalt pro Kilometer zwischen Kantonen.
Effektivität	Grad der Zielerreichung (Do the right things). Erzielen wir die angestrebte Wirkung? Beispiel: Gelingt es mit den Investitionen in Strassenbauten u.a. die Häufigkeit schwerer Unfälle zu reduzieren?
Effizienz	Kosten/Nutzen-Verhältnis bzw. Verhältnis zwischen Resultat (Output) und eingesetzten Ressourcen (Input). – Do the things right – Lohnt es sich? Beispiel: Programmierung einer Schnittstelle für jährlich nur zehn Buchungen.
Globalbudget	Instrument des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), bei dem der Personal- und Sachaufwand nicht mehr einzeln, sondern als Summe (brutto) bewilligt wird.
Indikator	Messgrösse zur Erfassung von Qualität und Quantität einer Produktgruppe bzw. eines Produkts. Er besagt, was gemessen wird. Beispiel: Anzahl Besucher, Dauer einer Bearbeitung. Vgl. auch à Standard.
Leistung	Erarbeitetes Ergebnis einer Person oder, als Summe, einer Dienststelle. Die Leistung kann als abgeschlossene Einheit nach aussen angeboten werden, wird oft auch «Produkt» genannt.
Leistungsauftrag	Der Leistungsauftrag umschreibt sämtliche Ziele, die eine Organisationseinheit (normalerweise eine Dienststelle) in einem festgelegten Zeitraum zu erreichen hat.
Produkt	Leistungseinheit mit einem definierten Ziel, die nachgefragt und von der Dienststelle nach aussen abgegeben wird.

	Beispiel: «Strassen (motorisierter Verkehr)» sind ein Produkt aus der Produktgruppe «Sichere Verkehrswege».
Produktgruppe	Zusammenfassung von einzelnen Produkten, die sich in der Wirkung zu einer höheren Verdichtungsstufe ergänzen. Die Produktgruppe soll eigenständige Indikatoren und Standards haben.
Standard	Messgrösse, die sich auf den Indikator bezieht und den Erfüllungsgrad als Zielvorgabe festhält. Beispiel: Selbstfinanzierungsgrad 75%, Hallenbadeintritte Zunahme 1.5%.
Ziel	Aussage über die beabsichtigte Leistung (Produkt) oder Wirkung (Produktgruppe). Ziele beziehen sich auf Qualität, Quantität, Fristen, Kosten oder Finanzierung.