

Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung? – internationale Beispiele

Leistungs- und wirkungsorientiertes Budgetieren, Steuern und das damit verbundene Berichtswesen sind wesentliche Bereiche, um den öffentlichen Sektor zu modernisieren.¹ Ziel ist es, die Inputsteuerung (also zu einem möglichst effizienten Ressourceneinsatz beizutragen) mit einer Steuerung der Leistungen und der erwünschten Wirkungen zu verbinden. Dies geschieht im Wesentlichen durch das Definieren von Leistungs- und Wirkungszielen und durch Festlegen von geeigneten Indikatoren, von Programmen und Maßnahmen, die entscheidend zur Erreichung der gewünschten Ergebnisse und Wirkungen beitragen.



Helfried Bauer



Christine Mösenbacher

Was sind Leistungen, was sind Wirkungen?

Leistungen (= Output, auch Produkte genannt) sind durch die Dienststellen und Betriebe erbrachte/erzeugte Ergebnisse, also aufgestellte Konzepte und darauf basierende Entscheidungen, erledigte Ansuchen und Genehmigungen, Betreuungs-, Beratungs-, Beförderungsfälle, abgeführte cbm Müll u.a.m.

Wirkungen (= Outcome) sind weiter gefasste Ergebnisse, Einflüsse, Auswirkungen des Handelns im öffentlichen Bereich auf die örtliche Gemeinschaft, die Gesellschaft als Ganzes, auf einzelne Interessengruppen. Beispiele hierfür sind Zufriedenheit der BürgerInnen, erhöhte Sicherheitsgefühle wichtiger Zielgruppen, gleich bleibende oder erhöhte Lebenserwartungen, sinkende Zahlen von Verkehrsopfern, weniger Lang-

zeitarbeitslose, verbesserte Standortbedingungen. Die Wirkungen können noch differenzierter betrachtet werden, in dem die individuellen Einschätzungen und der „objektivierte“ Nutzen für die Gesellschaft, für größere Gruppen von Menschen von einander unterschieden werden. So besteht beim Beliefern von betagten BürgerInnen durch einen Mahlzeitendienst („Essen auf Rädern“) der **Output** in der Lieferung eines gebrauchsfertigen Mittagessens an die Haustüre. Der **Outcome** wäre die mittelbare Wirkung des Outputs – eine höhere Selbständigkeit der älteren Menschen (als Impact = subjective outcome) mit geringerem Mitteleinsatz im Vergleich zur stationären Betreuung (= objective outcome).²

Durch das Unterscheiden von Leistung und Wirkung ergeben sich Verbesserungen in der Zielentwicklung, auch für die Politik, die meist mehr an Wirkungen als an einzelnen Leistungen interessiert ist. Die Definition von Zielen über beabsichtigte Wirkungen und dafür erforderliche Maßnahmen, das Festlegen von geeigneten Indikatoren ist allerdings – v.a. zu Beginn – ein zeitaufwändiger Prozess und es braucht vielleicht noch mehr Zeit, um das Bewusstsein für den Nutzen dieser erweiterten Steuerungsarbeit bei

den PolitikerInnen, bei der Öffentlichkeit und bei den Verwaltungsbediensteten zu schaffen.

Die BürgerInnen werden diese verbesserten Steuerungsansätze rasch begrüßen, beurteilen sie doch die öffentliche Verwaltung nicht nach ihren Vorsätzen und nach den eingesetzten Budgetmitteln, sondern nach den erreichten Ergebnissen und Wirkungen, nämlich nach Problemlösungen, die sie auch im Alltagsleben spüren.

Internationale Beispiele

Ergebnis- und leistungsorientiertes Budgetieren wurde erstmals 1949 von der Hoover Kommission in den USA empfohlen. Die damaligen Bemühungen waren jedoch nicht erfolgreich, da die Umsetzung von ergebnisorientierten Budgets in starren Systemen, wie sie damals vorhanden waren, nicht funktionieren konnte. Es fehlte an einem weiter verbreiteten Verständnis für Führen durch Ziele

¹ Dieser Artikel fußt auf Erkenntnissen, die im Rahmen von weiter zurück liegenden Arbeiten (über Leistungssteuerung durch Produktkataloge), von rezenten KDZ-Projekten zu einem neuen Haushaltsrecht für Städte sowie zur Wirkungs- und Leistungssteuerung auf der Bundesebene gewonnen wurden.

² Fallweise wird auch der Impact als subjektiv eingeschätzter Outcome (in diesem Beispiel als Zufriedenheit mit der Qualität und mit der Zuverlässigkeit der Versorgung) betrachtet.

(Management by objectives wurde erst in den späten 1960er Jahren von Peter Drucker „erfunden“) sowie an dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung, um die neuen Ideen auch operativ umsetzen zu können. Etwa 30 Jahre später startete eine neue Reformwelle, die sich bis jetzt fortsetzt. Australien und Neuseeland waren in den 1980er Jahren die ersten Länder, die sich mit diesem Thema befassten; in den späten 1990er bis frühen 2000er Jahren kamen fortschrittliche Staaten wie Dänemark, Finnland, Frankreich, Kanada, die Niederlande, Schweden, die USA und Großbritannien dazu. Auch Österreich, Deutschland und die Schweiz bemühen sich in den letzten Jahren vermehrt um eine ergebnisorientierte Steuerung und Budgetierung. So hat die gegenwärtig im Parlament auf Beschlussfassung wartende Bundeshaushaltsreform auch längerfristig den Übergang auf die Wirkungs- und Leistungssteuerung zum Ziel.

Beispiele für globale Wirkungsziele zeigen eine Beschränkung auf einige Bereiche (z.B. in Kanada gibt es vier policy areas, die Schweiz kennt drei „Leitlinien“), teilweise mangelt es noch an geeigneten Indikatoren. Auch in Österreich werden bereits bei einzelnen Gebietskörperschaften globale Wirkungsziele wie Lebensqualität, Bestehen in der internationalen Standortkonkurrenz herangezogen, wenngleich nicht in systematischer Weise und meist nicht in hierarchisierter Ordnung.

Bei verschiedenen dieser strategischen oder bereichsbezogenen Outcome-Ziele erfolgen entsprechende Einschätzungen/Messungen sowie zwischenstaatliche Vergleiche und bei Zusammenfassung mehrerer Outcome-Kennzahlen gelangt man so zu Rankings.

Die internationale Praxis zeigt, dass die Wirkungsziele und die Leistungen und Maßnahmen, die zu den Wirkungszielen beitragen sollen, kausal verknüpft werden. Allerdings werden diese Zusammenhänge in der Praxis nicht immer qualitativ zufrieden stellend analysiert und/oder publiziert. Bezüglich der Leistungsziele kann auf die in verschiedenen Ländern bereits seit Jahren in Verwendung stehenden Leistungsdefinitionen (Produkte und Zusammenfassung von Produkten zu Produktgruppen) verwiesen werden. Meist werden je Leistung/Produkt mehrere strategische und/oder operative Kennzahlen zur Beurteilung herangezogen – so z.B. Versorgungsquoten, Daten zur Bürger- und/oder Kundenzufriedenheit, einzelne prozessbezogene Kennzahlen sowie Wirtschaftlichkeitsindikatoren (z.B. Fallkosten, Stückkosten). Generell muss allerdings auf die Gefahren einer zu großen Zahl von verwendeten Indikatoren hingewiesen werden, da der Erkenntniszuwachs bei steigender Zahl von Indikatoren nicht proportional, sondern meist nur mehr marginal steigt.

Verantwortlichkeiten und Arten der Steuerung zur Wirkungs- und Leistungsorientierung

Eine einheitliche Leistungs- und Wirkungssteuerung fußt auf zeitgemäßen Budgetierungsprozessen, auf einer ausreichenden Erfassung der zur Leistungserstellung verwendeten Ressourcen und einem zu reformierenden Haushaltsrecht, das diese neuen Spielregeln der Leistungserbringungen im öffentlichen Bereich vorschreibt.

Es gilt zunächst die jeweilige politische Ebene der einzelnen Gebietskörper-

schaften, auf der also die Bundes-, Landes- oder Stadtregierung, das Parlament (Landtag, Gemeinderat) und die einzelnen MinisterInnen (LandesrätInnen, politische Fachbereichs-, RessortleiterInnen) agieren, hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeiten und ihres Zusammenwirkens zur Wirkungs- und Leistungssteuerung sowie zur Steuerung des Ressourceneinsatzes zu betrachten und die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen. Weiters ist die Ebene der Verwaltungsführung zu betrachten, auf der eine teils strategische, teils detailliertere Wirkungs- und Leistungssteuerung im Verhältnis zu den untergeordneten Organisationseinheiten sowie die Verknüpfung mit den vorhandenen Ressourcen stattfindet. Je nach Größe der ausführenden Organisationen ist schließlich die untere Ebene, auf der v.a. eine betriebswirtschaftliche Steuerung zur Regelung der Beziehung mit den externen und internen KundInnen erfolgt, gesondert zu betrachten.

Besonders sorgfältig sollte die Ebene der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltungsführung behandelt werden. Hier treffen verschiedene Sichtweisen und Logiken aufeinander, so v.a. die gesellschaftspolitischen und andere politische Ziele, die sachlich-fachlichen Ziele, die volkswirtschaftlichen und die betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweisen sowie die Modernisierungsperspektiven.

Die „politische“ Steuerung verwendet als hauptsächliche Planungs- und Steuerungsinstrumente Wirkungsziele als politische „Kernbotschaften“, ebenso strategische Leistungsprogramme, Stabilitätsprogramme, Leistungsaufträge an die Ressorts bzw. Sektionen, Abteilungen, Fachbereiche, weiters mehrjährige Finanz(rahmen)pläne, Globalbudgets sowie Wirkungs- und

Leistungsberichte über mittelfristige Zeiträume und Jahresberichte bzw. -abschlüsse.

Im Bereich der administrativen Steuerung werden auf Basis der Aufgaben der einzelnen Ressorts/Fachbereiche Wirkungs- und Leistungsziele für die untergeordneten Organisationseinheiten (Dienststellen, Betriebe, Beteiligungen) abgeleitet. Weiters muss die Organisationsform festgelegt und ggf. geändert werden (z.B. Bilden von Agenturen, Ausgliedern von Aufgaben in Kapitalgesellschaften); das Ausmaß der Delegation insbesondere der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung (Ausweiten der operativen Autonomie – etwa nach dem Vorbild der Flexibilisierungsklausel im Bundeshaushaltsrecht), Aspekte des Kulturwandels, Prozessinnovationen u.ä. bilden weitere Ansatzpunkte der Steuerung.

Die Instrumente im Bereich der administrativen Steuerung sind ähnlich wie oben genannt, meist auch detailliertere Wirkungs- und Leistungsziele (z.B. nach Produktgruppen) im Rahmen von Kontrakten (Zielvereinbarungen im Sinne des BSC-Ansatzes), strategische Programme, mehrjährige Finanz- und Investitionspläne, volks- und regionalwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen, Modernisierungsaufträge und die entsprechenden Controllingberichte.

Die vorrangige „betriebswirtschaftliche“ Steuerung im Bereich der ausführenden Dienststellen strebt v.a. nach effizienter Leistungserbringung; Leistungsziele (Produktgruppen, Produkte – mengenmäßig, qualitativ definiert) und daraus abgeleitete Maßnahmen im Bereich der Kunden- und der Mitarbeiterorientierung sowie im Bereich der Effizienz und Effektivität wer-

den festgelegt und umgesetzt. Teils wird auch auf dieser Ebene – sofern noch möglich – über gesellschaftliche Wirkungsziele (z.B. Verbesserung der Lebensqualität von Kundengruppen; beschleunigte Administration als Standortfaktor) gesteuert.

Umbau der bisherigen Steuerungseinheiten

Die bisherige Steuerung des Ressourceneinsatzes (Budgetsteuerung, Haushaltsüberwachung) und die in den einzelnen Ressorts angesiedelten Ansätze des Leistungscontrollings sollten integriert und insbesondere um die Wirkungsorientierung ergänzt werden. Grundsätzlich wäre diese integrierte Planung und Steuerung auf der politischen Ebene durch die gesamte Regierung, und/oder interministerielle Planungsgruppen, im Bereich der Parlamente in den jeweiligen Ausschüssen zu leisten. Eine die Politik unterstützende Organisationseinheit (z.B. angesiedelt im Bundeskanzleramt oder im Finanzressort) würde die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten und ihr übertragene konkrete Planungs- und Steuerungsagenden übernehmen. Sie müsste auch eigenständig strategische Grundlagen und Koordinierungstools entwickeln und den jeweiligen Adressaten in Politik und den Ressorts zur Verfügung stellen.

Die detaillierte Steuerungsarbeit im Bereich der betriebswirtschaftlichen Steuerung sollte durch die jeweils vorhandenen ControllerInnen, BudgetistInnen, KostenrechnerInnen und die Führungskräfte im Allgemeinen erfolgen. Weitere AkteurInnen dieser integrierten Steuerung wären Arbeitsgruppen, Projektgruppen in den Bereichen der technologischen Innovationen sowie der Verwaltungs-

modernisierung. Allerdings ergibt sich hier ein enormer Entwicklungs- und Schulungsbedarf, da diese Personen auf inhaltlich umfassendere Aufgaben vorbereitet werden müssen.

Jedenfalls gilt es allen Beteiligten klar zu machen, dass die erweiterte Steuerungsarbeit über Wirkungen und Leistungen nicht zu mehr Bürokratie, sondern im Gegenteil zu weniger Steuerungsarbeit, zu mehr Transparenz und zu verbesserter Verantwortlichkeit (und vermehrter Selbststeuerung) führen muss und wird.

Resümee

Voraussetzung für die Leistungs- und Wirkungssteuerung sind entsprechend definierte Wirkungsziele (grundsätzliche politische Wirkungen, erwünschte künftige Problemlösungen) und Outputziele hinsichtlich der Menge, der Prozess- und der Ergebnisqualitäten der zu erbringenden/erbrachten Leistungen.

Allen Beteiligten muss klar sein, dass die Leistungs- und Wirkungsorientierung im Rahmen einer verstärkten politisch-strategischen Führung, einer möglichst transparenten Rechenschaftslegung gegenüber den BürgerInnen und einer erhöhten Selbstständigkeit der ausführenden Organisationseinheiten steht. Damit sind vermehrte Anforderungen an die MitarbeiterInnen im öffentlichen Dienst und an die politischen und administrativen Führungskräfte verbunden, die eine Neuausrichtung des Denkens und Handelns sowie einen bedeutsamen Wandel der Organisationskultur erfordern. ■