

Steuerung von Staat und Verwaltung. Wohin geht der Weg?

Die Diskussionen des Forum 1 kreisten um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und die Frage, ob diese ein weiterer „Trend“ der Verwaltungsmodernisierung ist oder tatsächlich das zentrale Instrument der zukünftigen Verwaltungssteuerung. Die Wahrheiten liegen wohl in der Mitte. Die Ausführungen von Marga Pröhl, Generaldirektorin der EIPA, Klaus Lenk, Universität Oldenburg, Erich Wolny, Magistratsdirektor von Linz und Elisabeth Dearing, Bundeskanzleramt, deuteten einige Leitlinien für die zukünftige Verwaltung an.



Moderator Thomas Prorok leitete durch das Forum 1.

Der moderne Staat benötigt ein integriertes Steuerungssystem, das die effektive Leistungserbringung auf hohem, qualitativem Niveau durch Zielvereinbarung, Messbarkeit und Berichtslegung garantiert. Dieses integrierte System soll auch die Ressourcen steuern, so dass Budget und Leistungen gemeinsam betrachtet werden können. Leistungs- und Ressourcensteuerung müssen kohärent stattfinden. Darin waren sich alle DiskutantInnen einig. Auch darin dass Bund, Länder und Gemeinden schon verschiedene Ansätze von integrierter Steuerung etwa mit der Balanced Scorecard oder dem Kontraktmanagement in Verwendung haben.

Wirkungsorientierung mit Augenmaß

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sollte im Idealfall alle Komponenten eines integrierten Steuerungssystems umfassen. Allein die Orientierung an Wirkungen bedarf einer vorsichtigen Annäherung. Da Wirkungsorientierung das Festsetzen von Wirkungszielen und auch das Messen des Erreichens von Wirkungen voraussetzt, ist man schnell bei der Problematik angelangt: „Lassen sich Wirkungen messen? Und wenn sich Wirkungen nicht messen lassen, wie können diese dann zur Steuerung herangezogen werden?“. Für Klaus Lenk liegt die Antwort in der „Wirkungsorientierung mit Augen-

maß: Dies bedeutet, dass wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) nur dort gelingen kann, wo es brauchbare Maßstäbe und Verfahren der Leistungsmessung gibt. Wo dies nicht der Fall ist, läuft man Gefahr, die schwer messbare Qualität des Verwaltungshandelns und seiner einzelnen Produkte – und damit letztlich die Qualität der Umwelt, der Gesellschaft – der messbaren Effizienz zu opfern.“. Richtig angewandt kann der Einsatz von wirkungsorientierter Verwaltungsführung jedenfalls zu Qualitätsverbesserungen und höherer Effektivität führen. Allerdings bedarf es einer intensiven Auseinandersetzung der Organisation mit der Thematik, da die

zentrale Vorarbeit – die Definition von Wirkungszielen und -indikatoren – nur gemeinsam mit den PraktikerInnen und ExpertInnen der Verwaltungen geleistet werden kann. Um „Fehlsteuerungen“ zu vermeiden sind die Steuerungs- und Messmethoden an die spezifische Situation der Verwaltung anzupassen. Dies bedeutet, dass ein generelles System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung notwendig ist, um von der herrschenden Inputlastigkeit und auch von fehlerhafter Ergebnissteuerung (z.B. Anzahl der Strafzettel) wegzukommen. Aber nicht alle Sektoren der Verwaltung lassen sich deshalb mit denselben Indikatoren steuern. Der zukünftigen Verwaltungssteuerung muss mehr Flexibilität ermöglicht werden.

Notwendige Evaluierung

Ein wichtiger Aspekt des Steuerns über Leistungs- und Wirkungsziele ist das Vorhandensein aussagekräftiger Informationen, welche für Evaluierungen herangezogen werden können. Dafür ist ein standardisiertes Set an Struktur-, Leistungs- und Wirkungsdaten von Bund, Ländern und Gemeinden unerlässlich. Aber es bedarf auch einer neuen Kultur der Evaluierung. Warum evaluieren Organe der Europäischen Union laufend die Tätigkeiten in ihren Politikfeldern und Programmen (z.B. Regionalpolitik, Agrarpolitik, Sozialprogramme)? In Österreich findet sich dergleichen relativ selten. Die Praxis zeigt, dass Datenmaterial oft nur verwaltungsintern vorhanden ist und keine Vergleichbarkeit zwischen den

Verwaltungsstellen besteht. Im Sinne von mehr Transparenz und gebietskörperschaftsübergreifender Nutzung vorhandener Daten bedarf es einer Zusammenführung dieser Informationen. Vor allem in zukünftig besonders kritischen Politikfeldern, wie im Sozial- und Gesundheitsbereich, sind diese Informationen für die strategische Steuerung der Politikfelder unabdingbar.

Strategien gemeinsam entwickeln

Die Verwaltungssteuerung der Zukunft muss verstärkt auf strategischen Grundlagen aufbauen, welche gemeinsam von Politik und Verwaltung festgelegt werden. Darauf hat insbesondere Elisabeth Dearing hingewiesen und den neuen Strategiebericht des Bundes als Beispiel eingebracht. Im Rahmen des neuen Bundeshaushaltsrechts wird der Strategiebericht im Bund eine zentrale Rolle in der langfristigen wirkungsorientierten Budget- und somit auch Politikplanung spielen. Dabei wird auch deutlich, dass Politik und Verwaltung gemeinsam die langfristigen Strategien festlegen und vereinbaren müssen. Die Verwaltung hat die Politik bei der Strate-

gieformulierung zu unterstützen und mit geeigneten Instrumenten wie Berichtswesen und Leistungs- und Wirkungsindekatoren zu servicieren.

Strategien können als Bindeglied zwischen Verwaltung und Politik fungieren. An oberster Stelle des Steuerungssystems stehen die strategischen Festlegungen. Sie dienen der Verwaltung einerseits als Leitlinien für die eigenen Tätigkeiten und als Dolmetsch für die politischen Vorgaben. Andererseits können sie als Grundlage für Evaluierungen herangezogen werden und zu erhöhter Transparenz der Verwaltung gegenüber der Politik und den BürgerInnen führen.

Globalbudgets nutzen

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung geht mit Globalbudgetierung einher. Erich Wolny fasst dies unter folgender Formel zusammen: „Wesentliche Voraussetzung wirkungsorientierter Verwaltungsführung ist der Übergang von zahlungsorientierter finanzwirtschaftlicher Inputsteuerung zum outputorientierten Ressourcenverbrauchskonzept. Effektivität, Effizienz



**Moderne Verwaltung in Bund und Linz:
Elisabeth Dearing und Erich Wolny.**

© kunstfotografie.at

und Produktivität stehen dabei in der Zielhierarchie deutlich über der Liquiditätssicherung im Sinne des kameraleen Rechnungsstils.“

Österreichs Verwaltungen benötigen mehr Spielraum bei der Gestaltung der Mittelverwendung. Die engen Grenzen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) sind mit dem Anspruch einer ergebnis- und wirkungsorientierten Planung, Steuerung und Evaluierung nur bedingt in Übereinstimmung zu bringen. Gegenseitige Deckungsfähigkeiten, zum Beispiel der Budgetansätze im Personal- und im Sachmittelbereich, müssen die Flexibilität der dezentral budgetverantwortlichen Stellen erhöhen, damit Ergebnis- und Wirkungsorientierung auch gelebt werden kann. Bleibt das enge Korsett der VRV bestehen, können auch die inputfokussierten Planungen und Budgets nicht weiterentwickelt werden. Das neue Haushaltsrecht des Bundes zeigt den Zusammenhang zwischen wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Globalbudget ebenfalls sehr deutlich. Da auf der Haushaltsseite durch die Globalbudgetierung weni-

ger Detailinformationen für den Voranschlag und das Budget zur Verfügung stehen, ist diese Informationsreduktion durch aussagekräftige und steuerungsrelevante Leistungs- und Wirkungsinformationen auszugleichen. Des Weiteren ist zu bedenken, dass Globalbudget und Wirkungsziele durch ein Kontraktmanagement miteinander zu verknüpfen sind.

Shared Services aufbauen

Die unterschiedlichen Rollen im Leistungsprozess müssen nicht alle innerhalb einer Verwaltungsorganisation ausgefüllt werden und können zum Teil auch von privaten Einrichtungen erbracht werden. Die Auftrennung von Front-Office und Back-Office ist nicht nur innerhalb einer Organisation (z.B. Bürgerservicestelle – Fachabteilung), sondern auch über Organisationsgrenzen hinweg möglich. Die Frage der Zukunft ist, wie könnte die Arbeitsteilung über Verwaltungsgrenzen organisiert werden. Dabei spielen zwei wichtige Entwicklungen eine bedeutende Rolle: Shared Services und die Auflösung der örtlichen Zuständigkeit.

Die örtliche Zuständigkeit ist vor allem wegen des benötigten Papiers und der möglichst lokal verfügbaren Ansprechpersonen entstanden. Im Zuge der heutigen technologischen Möglichkeiten wäre es aber in vielen Bereichen denkbar, die örtliche Zuständigkeit aufzulösen.

Moderne Informationstechnik würde es ferner möglich machen, im Bereich der internen Services Shared-Service-Center einzurichten (siehe das Beispiel der Gemeindefinanzverwaltung in Vorarlberg), die eine einheitliche Vorgehensweise möglich machen und die Kosten für EDV und Personal senken helfen könnten. Denkbar wären zum Beispiel Personalverwaltung und -verrechnung mit einem zentralen System zu bearbeiten, ebenso wie Buchhaltung und Rechnungswesen oder die Beschaffung (siehe Bundesbeschaffungsagentur).

Aufgabenkritik und Strukturreform

„Aufgabenkritik hat sich überlebt!“ Auf diesen sinn gemäßen Ausspruch eines/r TeilnehmerIn folgte eine lebhafte Debatte, welche die notwendige, aber differenzierte Fortführung von Aufgabenkritik zeigt. Zahlreiche Projekte der Aufgabenkritik sind gescheitert, da sie in Projekten zur Steigerung der Effizienz eingebettet waren oder (un)bewusst gemündet sind. Sofern Aufgabenkritik klar trennt zwischen Zweckkritik (Muss die Aufgabe wahrgenommen werden?) und Vollzugskritik (Ist die Ausübung der Aufgabe sinnvoll und wirtschaftlich?) sowie ein strategischer Ansatz gewählt wird, ist ihr auch Erfolg sicher. Insofern ist



Aufgabenkritik keinesfalls tot, sondern muss wieder belebt werden, damit sich Verwaltungen von tradierten, vielleicht nicht mehr benötigten Mustern, Produkten und Abläufen loslösen können. Die europaweiten Projekte zur Senkung der Verwaltungskosten (<http://www.verwaltungskosten senken.at>) können durchwegs als erfolgreiche Modelle der Aufgabenkritik gesehen werden. Schwieriger stellt sich die Strukturreform dar. Alle fordern diese ein, allerdings will keiner einen ersten Schritt machen. Aufgrund der zahlreichen gebietskörperschaftenübergreifenden Leistungen und Transferverflechtungen, welche von Unübersichtlichkeit und Intransparenz gekennzeichnet sind, sind Strukturreformen unausweichlich. In Zeiten knapper Ressourcen wird dies noch deutlicher. Wir laufen Gefahr, dass die Kosten des Sozial- und Gesundheitssystems ausufern und keine adäquaten Steuerungssysteme vorhanden sind, um diese Trends aufzuhalten. Lediglich Transferentflechtungen und Strukturreformen können hier entgegenwirken und die notwendige Transparenz schaffen.

Motor Qualitätsmanagement

Marga Pröhl betonte wiederholt die Wichtigkeit von Wettbewerben und Qualitätsmanagement und hierbei vor allem die europäische Dimension mit dem European Public Sector Award (EPSA) und dem Common Assessment Framework (CAF). EPSA hat 2009 zum zweiten Mal stattgefunden und zeigt mit über 300 TeilnehmerInnen, wie wichtig die Möglichkeiten zum gegenseitigen Lernen für die europäischen öffentlichen Verwaltungen sind. Das Gleiche gilt für den CAF, der in der Diskussion als „Einstiegsdroge“ für Verwaltungsmodernisierung bezeichnet wurde. Der CAF ist in öffentlichen

Verwaltungen bereits vielfach erfolgreich angewendet und eingesetzt worden. Im Weg der Selbstbewertung prüfen Führungskräfte und VertreterInnen der Mitarbeiterschaft systematisch und an Hand eines allgemein auf die öffentlichen Verwaltungen ausgerichteten Sets an Kriterien und Indikatoren den Status quo der Organisation und diskutieren mögliche Verbesserungen.

Die Methode der Selbstbewertung führt zu neuen Erkenntnissen innerhalb der Verwaltung bei gleichzeitiger intensiver Involvierung der MitarbeiterInnen. Die Initiierung eines kontinuierlichen Qualitätsprogramms ist meist die direkte Folge der Anwendung des CAF. Da die Optimierungspotenziale nicht von „extern“ erkannt und oktroyiert, sondern organisationsintern gemeinsam entwickelt werden, ist auch für die Umsetzung des Qualitätsprogramms eine hohe Bereitschaft gesichert. Die „Ownership“ des CAF, des Qualitätsprogramms und der Weiterentwicklung liegt bei der Organisation und ihren MitarbeiterInnen selber. Der CAF dient lediglich als Initiator und öffnet die Augen für die notwendigen Maßnahmen.

Dabei verfolgt der CAF einen umfassenden Qualitätsbegriff. Hierbei reicht es nicht aus, z.B. nur die Prozessdauer zu verkürzen. Der Qualitätsbegriff des CAF ist mehrdimensional und betrifft auch die Führungsqualität, Mitarbeiterqualität, Ergebnisqualität, Kundenqualität oder auch die demokratische Qualität. Für Dearing ist gerade die Demokratiequalität im Zusammenhang mit Good Governance von besonderer Bedeutung. „Gute Demokratiequalität sichert dem Staat und seiner Verwaltung die Legitimation für sein Handeln und macht Betroffene zu Beteiligten. Sie kann sich in unterschiedlicher Weise äußern: durch Zugang zu Informationen, Transparenz von Entschei-

dungen, Verständlichkeit von Informationen aber auch durch Möglichkeit zur Mitplanung und -gestaltung (z.B. Bürgerbudgets).“

Bürgerbudgets als Potenziale

Bürgerbudgets werden in zahlreichen deutschen Städten schon seit längerem angeboten. EPSA zeichnete 2009 das Bürgerbudget in Köln mit einem Award aus und anerkannte damit auch die besondere elektronische Umsetzung des Bürgerbudgets in dieser Stadt und die neuen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. In Österreich sind noch keine ähnlichen Projekte bekannt. Dennoch zeigt die Diskussion, dass in der Einführung von Bürgerbudgets beträchtliches Potenzial für die Steuerung von Staat und Verwaltung liegt. Hier liegen die Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung sehr eng bei einander, ergibt sich die Möglichkeit „Bürgernähe“ zu leben, kann Demokratie und politische Legitimität gestärkt, Reformen durch die BürgerInnen initiiert oder bestärkt werden und selbstverständlich auch Entscheidungen in Zeiten knapper Kassen breit abgesichert werden. Einen Blick auf die Erfahrungen mit den deutschen Bürgerhaushalten zu werfen, könnte für Österreich sicher interessante Perspektiven zeigen.

Zum Abschluss bleibt noch festzuhalten, dass alle Ebenen von Staat und Verwaltung in den nächsten Jahren mit den genannten Modernisierungsimpulsen konfrontiert werden. Interessant war ein Schlusssstatement, das vor allem Qualitätsmanagement und Bürgerhaushalte als Initiator für weitere, kontinuierliche Modernisierungsschritte ausmachten. Ein Schlusssstatement, dem sich der Moderator gerne anschließt.

■
Thomas Prorok