

10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung - was noch zu verbessern ist

Von [Kuno Schedler](#)

26.09.2004



Als 1993 neue Organisations- und Steuerungsformen für öffentliche Verwaltungen in der Schweiz in Angriff genommen wurden, war damals wohl keinem der Beteiligten bewusst, welche Reformwelle durch das neue Public Management in diesem Land ausgelöst würde.

Bei selbstkritischer Betrachtung darf dies gesagt werden, wäre die Tragweite bekannt gewesen, so hätte wohl manch einer den Mut nicht aufgebracht, die Änderungen zu initiieren.

In der Zwischenzeit sind über zehn Jahre vergangen, seit die ersten Gehversuche in New Public Management – oder für die Schweiz besser: der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – unternommen wurden. Was wurde gelernt, was konnte seit den ersten Entwürfen verbessert werden? Und vor allem: was ist zu tun?

WoV heute

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist heute ein Bausatz von Steuerungs- und Führungselementen, die einer modernen Führungsphilosophie verpflichtet sind: Führung durch Zielvereinbarung, Delegation und über Anreize. Von den ursprünglichen Vorstellungen, WoV könne nur auf eine – und auch nur eine vollständige – Art und Weise eingeführt werden, sind die meisten PraktikerInnen weg gekommen. Zwar ist das Modell WoV in sich stimmig. Es kann in aller Regel als Grundlage für eine moderne Reform übernommen werden. Jedoch ist mittlerweile klar geworden, dass in der konkreten Einführung je nach Kontext mehr oder weniger grössere Anpassungen notwendig werden. Dies gilt für alle Branchen, wurde jedoch vor allem in Bereichen wie der Schule oder der Justiz deutlich.

Der Erfolgsausweis der WoV darf sich sehen lassen: Etliche unabhängige Evaluationen machen deutlich, dass dank der WoV in vielen ehemaligen Amtsstuben ein neuer Wind Einzug gehalten hat. Die Kundenorientierung hat zugenommen, es wird leistungsbewusst gearbeitet. Die Wirkungen des eigenen Handelns sind zu einem Dauerthema geworden, und auch in der Kostenorientierung konnten enorme Fortschritte erzielt werden. Dies gilt nicht nur für jene Ämter, die sich in Pilotprojekten oder in der direkten Umsetzung mit WoV auseinandersetzen mussten, sondern es gilt für die Verwaltung in der Schweiz generell.

WoV kämpft aber noch immer mit Problemen, die vorwiegend die Umsetzung – allerdings auf allen Stufen – betreffen:

- Die neuen parlamentarischen Instrumente werden nach wie vor nur bescheiden genutzt. Sie sind vielfach recht anspruchsvoll und bedingen, dass sich die Mitglieder des Parlamentes damit befassen.
- Die Definition von und Steuerung über Indikatoren ist nach wie vor ein ungelöstes Problem in vielen Projekten. Zu oft werden Indikatoren unvorsichtig formuliert, als Pflichtübung abgetan oder hierarchisch von oben nach unten verordnet. So lässt sich zwar eine bürokratische Pflicht erfüllen, für die Qualitätsverbesserung der (politischen) Steuerung ist jedoch nichts gewonnen.
- Die „Zentrale“ in der Verwaltung, d.h. die Querschnittsämter Finanzverwaltung, Personalamt oder Informatikamt, hat in vielen Projekten noch immer nicht von ihrer typischen Interventions- und Kontrollmentalität Abschied genommen.

- Nicht zuletzt greifen Anreize und Steuerungssysteme oft nicht direkt, sondern werden "simuliert", z.B. über interne pro-forma Verrechnungen oder Pseudo-Anreize für Effizienzsteigerungen. Dies fördert das „So-tun-als-ob“, und letztlich führt es zu einer resignierenden oder zynischen Haltung gegenüber der Reform.
- Schliesslich wird oft zu viel des Guten getan, oder es werden Instrumente aus der Privatwirtschaft übernommen, ohne sie in ihrem jeweiligen Kontext kritisch zu beurteilen. Ein krasses Beispiel ist die Kosten-Leistungsrechnung, die in einigen Kantonen und Städten in einem Perfektionsgrad zu einer Vollkostenrechnung aufgebaut wird, dass sie nie mehr in der Lage sein wird, zuverlässige Führungsinformationen zu liefern. Zwar hat man alle Kosten irgendwo „versorgt“, aber für einen Managemententscheid ist die Grundlage irreführend und falsch. Hier wäre mit der bewährten dynamischen Plankostenrechnung (Rieder 2004) erheblich mehr zu holen.

Die WoV-Projekte heute

Nicht nur das Modell WoV zeigt in der Umsetzung Vor- und Nachteile, sondern auch die dazu notwendigen Projektorganisationen. Hier ist mittlerweile klar, dass ohne eine sorgfältige Gestaltung des Veränderungsprojektes – und nichts anderes ist WoV – das Unterfangen scheitern muss. Die öffentliche Verwaltung muss mit der, nicht gegen die, Politik modernisiert werden. Dazu benötigen wir eine lernfähige Politik, und eine Politik, die führen kann und möchte. Es zeigt sich heute, dass Regierungen stets dann scheitern, wenn sie sich nicht voll und ganz hinter WoV stellen und sich selbst verändern möchten. Projekte scheitern auch daran, dass die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament gestört ist. Wenn etwa ein Parlament seiner Regierung die Modernisierung der Verwaltung aufzwingen muss, so dürften die Chancen einer erfolgreichen Einführung Nahe dem Nullpunkt stehen.

Hier stellen wir ein interessantes Phänomen fest: In vielen Regierungen wurden die ersten Jahre der WoV durch eine markante Persönlichkeit getragen, die auch die Mitarbeitenden in der Verwaltung sowie eine notwendige Minderheit im Parlament für die Idee zu begeistern vermochte. Heute, nach etlichen Amtsperioden, sind diese Personen oft nicht mehr in den Regierungen, und es fehlt ein Promotor der Idee. Im Grunde ist dies ein typisches Problem, das auch den KMU's bekannt ist: eine frühzeitige Nachfolgeregelung hat nicht statt gefunden. Dies hat verschiedentlich jenen Kräften in der Verwaltung Auftrieb gegeben, die auf eine unerfahrene Kraft in der Regierung gewartet haben, um ihre Obstruktionspolitik gegen WoV auch politisch zu stützen. Vermutlich ist Nachfolgeregelung im politischen Umfeld um ein Vielfaches schwieriger als in der Wirtschaft, und es wäre auch falsch, die Tatsache zu kritisieren. Dennoch bleibt die Erkenntnis: Nachhaltigkeit in der Reform erreicht nur, wer seine eigene Nachfolge so organisiert, dass auch der Nachfolger oder die Nachfolgerin mit der (geerbten) Reform politische Punkte erhalten kann.

Fazit

Insgesamt dürfen die Promotoren der WoV mit Fug und Recht behaupten, die öffentliche Verwaltung in Bewegung gebracht zu haben – dies allein ist schon ein Erfolgsausweis! Zudem führt die eingeschlagene Richtung nachweislich zu mehr Effizienz und Effektivität der Verwaltung. Dennoch sind noch längst nicht alle Probleme gelöst, so wie auch das Jahrhundert alte bürokratische System nicht ohne Probleme funktioniert hat. Lösungen werden jedoch täglich angedacht und ausprobiert, so dass mit einer beständigen Verbesserung gerechnet werden darf. Dass daneben auch immer wieder kritische Voten eingeworfen werden, ist normal und notwendig. Sie bringen letztlich die WoV Schritt für Schritt weiter.

Zum Autor:

Prof. Dr. Kuno Schedler, Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung des Public Managements und Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen