

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes



Oberösterreichischer

LRH

Landesrechnungshof

BAND IV

**ACHT BAUSTEINE DER REFORM IM VERHÄLTNIS
VON POLITIK UND VERWALTUNG**

**ERGEBNISSE EINER WORKSHOP-REIHE
MIT ÖSTERREICHISCHEN REFORMEXPERTEN**

Prof. Dr. H. Allabauer | Dr. H. Brückner | Mag. W. Gföhler | Mag. G. Kradischnig
Dr. E. Pesendorfer | Dr. H. Prinke | Prof. Dr. Kuno Schedler | Dr. W. Seif
Univ.-Doz. Dr. G. Steger | MMag. R. Steindl | Univ.-Prof. Dr. E. Wolny

IMPRESSUM

Herausgeber: Oö. Landesrechnungshof, Promenade 31, A-4020 Linz

Redaktion: Dr. Michaela Schramm

Layout: Maria Weinberger

Vervielfältigung: oha druck

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes

BAND IV

**ACHT BAUSTEINE DER REFORM IM VERHÄLTNIS
VON POLITIK UND VERWALTUNG**

**ERGEBNISSE EINER WORKSHOP-REIHE
MIT ÖSTERREICHISCHEN REFORMEXPERTEN**



Die Präsentation der Ergebnisse im Rahmen der Schriftenreihe des LRH erfolgt in Kooperation mit der Donau-Universität Krems und ICG Infora Consulting Group.

Prof. Dr. H. Allabauer | Dr. H. Brückner | Mag. W. Gföhler | Mag. G. Kradischnig
Dr. E. Pesendorfer | Dr. H. Prinke | Prof. Dr. Kuno Schedler | Dr. W. Seif
Univ.-Doz. Dr. G. Steger | MMag. R. Steindl | Univ.-Prof. Dr. E. Wolny

INHALT

1	Vorwort.....	5
2	Einleitung.....	6
3	Acht Bausteine der Reform	8
	Baustein 1: Vertrauen der Politik schaffen.....	10
	Baustein 2: Mit Promotoren offen umgehen	11
	Baustein 3: Neue Rolle der Verwaltung	13
	Baustein 4: Win-Win Situation schaffen.....	16
	Baustein 5: Wirkungsorientierung.....	18
	Baustein 6: In Kreisen zum Ziel / Kultursensibilität.....	20
	Baustein 7: Führung fordern und stärken.....	21
	Baustein 8: Gemeinsame Eigentümerschaft	23
4	Literatur	24
5	Kurzprofile der Experten	25



VORWORT

Linz, im Jänner 2008

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Rahmen einer 2005 begonnenen Workshopreihe der Donau-Universität Krems haben namhafte österreichische Experten ein Thesenpapier zu den wesentlichen Bausteinen der Verwaltungsreform entwickelt. Sie orientierten sich dabei an dem international erprobten Reformmodell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (oder auch New Public Management).

Die Expertengruppe verfolgte mit dem vorliegenden Thesenpapier einerseits die Absicht, ihre Reformerfahrungen und Lösungsansätze einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen; andererseits möchten sie vor allem den Entscheidungsträgern im politischen und administrativen Bereich Handlungsfelder aufzeigen, die bei einer Reform bearbeitet werden müssen.

Im Einvernehmen mit der Donau-Universität Krems und der mit veranstaltenden ICG Infora Consulting Group präsentiert der Oö. Landesrechnungshof die Ergebnisse dieser Workshop-Reihe im Rahmen seiner Schriftenreihe, um sie so in gedruckter Form einer interessierten Leserschaft zugänglich zu machen.

Der Oö. Landesrechnungshof steht für Verwaltungsmodernisierung. Als Direktor dieser Institution und Mitautor des vorliegenden Thesenpapiers hoffe ich, mit dieser Veröffentlichung einen brauchbaren Diskussionsbeitrag zu liefern, der zu einem weiterführenden Dialog zwischen Politik und Verwaltung führt.

Dr. Helmut Brückner, Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

EINLEITUNG

Die Verwaltungsreform in Österreich orientiert sich seit einiger Zeit am Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, oder auch New Public Management. Das zentrale Element dieser Reform ist ein Wechsel von der Steuerung über detaillierte Haushaltsvorgaben zu einer so genannten Output-Steuerung (Schauer 2000). Schon früh war den Vertretern der Reform klar, dass sich der Österreichische Kontext, in dem die Reform stattfinden sollte, von jenem der Vorbilderländer des NPM unterscheidet (Neisser, et al. 1998). So ist es heute ohne weiteres nachvollziehbar, dass der Bund, einige Länder und auch Kommunen mit sehr unterschiedlichen Modellen die Modernisierung der Verwaltung vorwärts treiben. An konkreten Vorstellungen, wie ein Reformmodell auszusehen habe, fehlt es demnach in Österreich nicht (Neisser und Hammerschmid 1998). Wesentlich – und auch erfolgsversprechend – ist, dass jedes Gemeinwesen aus dem „Werkzeugkasten“ der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung jene Instrumente auswählt, die es ihm erlauben, die jeweils aktuellen Probleme zu lösen. Daraus entsteht eine lokale Reformagenda, die sich zwar an WoV orientiert, aber unter Umständen völlig andere Gewichtungen vornimmt als jene anderer Gemeinwesen. Es wäre also müßig, ein weiteres Modell für eine Verwaltungsreform in Österreich zu entwickeln.

Die heutige staatliche Problemlösungskapazität stößt längst an ihre Grenzen. Die immer komplexer werdenden Fragestellungen können nicht mehr mit der traditionellen Steuerung über Normen, Budgets und Stellenpläne erfasst werden. Es bedarf einer Neuausrichtung des Steuerungsbewusstseins. Vielerorts fehlen noch umfassende Konzepte der Einführung und Umsetzung der Reformen. Hier zeigt sich in Österreich ein sehr heterogenes Bild. Einzelne Gebietskörperschaften sind unterschiedlich weit in der Umsetzung. Die Expertengruppe, die für das vorliegende Diskussionspapier verantwortlich zeichnet, erachtet es daher für die weitere Entwicklung in Österreich als hilfreich, wenn für die Umsetzung Hinweise gegeben werden können – auch und gerade für jene Projekte, die bereits unterwegs sind. In diesem Sinne sind die acht Bausteine der Reform in Politik und Verwaltung zu verstehen: als Hilfestellung, Gedankenstütze und Erfahrungsschatz – als Explizit-Machen des impliziten Wissens, das in der Expertengruppe vorhanden ist.

Dieses Papier richtet sich an Entscheidungsträger im politisch-administrativen System Österreichs, d.h. Politikerinnen und Politiker auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie an Verwaltungsfachleute, die mit der Reform des öffentlichen Sektors betraut sind. Es will Handlungsfelder benennen und beschreiben, die im Rahmen einer Reform bearbeitet werden müssen. Es will zudem Anregungen für Diskussionen geben, die vielleicht bislang zu wenig intensiv geführt wurden. Und drittens will es einen intensiven Dialog zwischen Politikern und Verwaltungsführungskräften provozieren, auf dass daraus eine gemeinsame, tragfähige Reformagenda für das wirkungsorientierte Zusammenwirken von Politik und Verwaltung in Österreich entstehe.

Die an der Workshop-Reihe teilnehmenden Experten waren:

- Harald Allabauer
- Helmut Brückner
- Elisabeth Dearing
- Helmut Friedrichsmeier
- Willibald Gföhler
- Günter Kradischnig
- Eduard Pesendorfer
- Helmut Prinke
- Jürg Reinhard
- Kuno Schedler
- Werner Seif
- Gerhard Steger
- Roland Steindl
- Erich Wolny

ACHT BAUSTEINE DER REFORM

Wer Verwaltung reformieren will, begibt sich auf eine hürdenreiche Reise. Es geht dabei nämlich nicht nur darum, das richtige Modell für die Verwaltung der Zukunft zu entwickeln. Der Großteil der Energie fließt vielmehr in die Überzeugungsarbeit, das Einbinden unterschiedlichster Akteure, das geschickte Ausbalancieren vorhandener mit neuen Interessenlagen. Vom „normalen“ Projektmanagement unterscheidet sich diese Aufgabe insofern, als der Kontext ein besonders schwieriger ist. Nicht nur die eigene Organisation will verändert sein, sondern mit ihr auch die Beziehungen zu anderen, insbesondere zur Politik. Dabei besteht scheinbar kein besonderer Handlungsdruck. Veränderung entsteht aus der Erkenntnis der Beteiligten, dass sie notwendig ist. Es fehlt ein Markt, der Verwaltung und Politik zwingt, sich seiner Dynamik anzupassen. Wer sich nicht verändern möchte, kann durchaus auf absehbare Zeit erfolgreich im politisch-administrativen System weiter existieren. Anpassung ist damit für Viele keine existenzielle Frage, sondern eine Überzeugungstat. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass sich die Gebietskörperschaften und Staaten längst im Wettbewerb befinden – im Wettbewerb um die Akzeptanz und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, wie zum Beispiel auch um Betriebsansiedlungen. Dies ist auch ein wesentlicher Grund, weshalb in Österreich bereits heute weit reichende Reformen eingeleitet sind.

Dennoch fällt das Argumentieren zugunsten einer Verwaltungsreform nach wie vor schwierig aus, die (auch schmerzhaft) Veränderung wirklich durchsetzen möchte. Und umso anspruchsvoller ist die Aufgabe eines Reformators, sei dies nun ein Projektmanager oder ein die Reform voran treibender Politiker.

Letztlich ist jede Art der Verwaltungsreform eine Modernisierung, die nicht ohne und nicht gegen, sondern nur mit der Politik erfolgen kann (Schedler und Kettiger 2003). Es gilt also primär, das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik auf dem Weg zu einer modernen Verwaltung zu klären, Rollen und Zuständigkeiten abzustecken, und für beide Seiten Gewinn bringende Lösungen zu entwickeln. Manchmal, so die Erfahrung in der Schweiz, genügt es auch schon, Selbstvertrauen im Umgang mit den neuen Mechanismen und Instrumenten zu schaffen, um Zustimmung zu erwirken (Kettiger 2003). Spannend ist in dieser Hinsicht die neuere internationale Diskussion. Sie erweckt den Eindruck, als ob die Verwaltungsreform einer Staats- und Demokratiereform hätte Platz machen müssen. Etliche Autoren schreiben, das New Public Management sei durch die Public Governance ersetzt worden. Dies stimmt aber nur zum Teil. Zwar genießt das Thema der Public Governance momentan viel Beachtung, doch wer genauer hinsieht, entdeckt darin viele Postulate, die auch schon im NPM Neuseelands und Hollands – den „Vorbildern“ des NPM im deutschsprachigen Raum – enthalten waren: mehr Bürgernähe, neue politische Strukturen, neue Rollen der Verwaltung, neue Steuerungsabläufe.



Abbildung 1: Acht Bausteine der Reform

Das Grundverständnis, das hinter diesem Papier liegt, ist ein Glaube an die Notwendigkeit der Entwicklung von Organisation. Veränderung kann nicht verordnet werden, sie muss durch die Mitglieder einer Organisation gelebt werden. Wenn der englische Soziologe Anthony Giddens schreibt, die Strukturen einer Organisation ergäben sich erst dadurch, dass sie von den Mitarbeitenden durch ihr tägliches Verhalten bestätigt würden (Giddens 1990), so gibt dies unser Verständnis einer modernen Verwaltung wieder. Die bestehenden Strukturen werden durch tägliches Wiederholen bestätigt – oder im Umkehrschluss: Veränderung der Organisation bedingt, dass ihre Mitglieder ihr Verhalten nachhaltig verändern. Dies ist aber nur möglich, wenn die einzelnen Mitglieder der Organisation in ihrem neuen Verhalten eine grössere Chance für Erfolg sehen, als bei einem Beharren auf dem alten.

Die vorliegenden acht Bausteine (vgl. Abb. 1) wurden von der Expertengruppe als wesentlich für den Erfolg einer Reform angesehen. Sie sind bewusst nicht hierarchisch geordnet, da sie in unterschiedlichen Situationen verschiedene Prioritäten genießen. Sicher ist, dass sie bisweilen eng zusammenhängen, d.h. sie lassen sich nicht immer isoliert betrachten. Sie sollen für den Leser Ansatzpunkte bilden, um die Gestaltung und Entwicklung von Reformen im öffentlichen Sektor zu strukturieren.

Vieles von dem, was hier angesprochen wird, ist nicht auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management) allein ausgerichtet. Es stammt aus Erfahrungen, die in Veränderungssituationen aller möglichen Arten gesammelt wurden. Spezifisch ist hingegen, dass stets das politische Umfeld im Zentrum der Betrachtung steht. Es macht den großen, nicht zu vernachlässigenden Unterschied zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Management aus.

Die gewählte Sprache ist bewusst nicht auf Ausgleich und politische Opportunität ausgerichtet, sondern die Aussagen sollen anregend wirken. Trotzdem sollen auch deutliche Argumente nie verletzend oder vorwurfsvoll wirken. Insgesamt möchten die Experten einen beachtenswerten Beitrag zur laufenden Reformdebatte leisten.

BAUSTEIN 1: VERTRAUEN DER POLITIK SCHAFFEN

Wer sich verändert, geht Risiken ein. Für viele Führungskräfte ist die Tatsache, dass sie in einer erfolgreichen Position sind, Bestätigung für den Erfolg ihrer persönlichen Strategie. Weshalb sollen sie also eine neue Strategie einschlagen? Heißt es denn nicht: Never change a winning team? Dasselbe gilt auch für Politiker – vielleicht sogar umso mehr. Ihr Erfolg ist gleich bedeutend mit dem Gewinnen von Mehrheiten. Das heißt auch, dass ihre wichtigsten Ansprechpartner in der Politik selbst zu finden sind, selten in der Verwaltung. Oft verstehen die Politiker auch nicht wirklich, was in der Verwaltung warum so läuft, wie es eben läuft. Vielen fehlt die Verwaltungserfahrung, und es fehlt ihnen auch die Zeit, sich um diese operativen Fragen zu kümmern. Dies ist legitim, und es ist aus Sicht der Politik absolut rational. Verwaltung ist nun einmal in unserem Grundverständnis eine ausführende Instanz.

Wenn nun Reformen eingeleitet werden, so geschieht etwas Unberechenbares. Das alte System, auch wenn es vielleicht nicht wirklich verstanden wurde, war für die Beteiligten statisch und damit vorhersehbar. Jede Dynamisierung führt dazu, dass Unerwartetes entstehen kann, für das der Politiker später Rede und Antwort zu stehen hat. Außerdem ist der Politiker darauf trainiert, Machtveränderungen sehr früh und feinfühlig zu erkennen, denn dies ist seine Existenzgrundlage. Reformen, die den Anschein erwecken, solche Machtveränderungen zulasten der Politiker anzustoßen, sind daher von Beginn weg zum Scheitern verurteilt. Die Politik muss in jeder Phase der Reform bestimmend bleiben, subjektiv befürchteter oder tatsächlicher Machtverlust wird im Regelfall zu Abwehr führen.

Wer sich dennoch darauf einlässt, eine Reform politisch zu unterstützen, dem soll der Erfolg klar zugeschrieben werden können. Auch hier ist Altruismus fehl am Platz, ja er wäre politisch irrational. Die ausgeschilderten Veränderungen sollten vorrangig Gewinner (in der Klientel des Politikers) produzieren. Dabei muss die Reform so geplant werden, dass sie rasch zu ersten positiven Resultaten führt, die sich in der Öffentlichkeit präsentieren lassen. Die Projektleitungen sollten darauf achten, dass sie stets eine Art Erfolgsrechnung für die laufende Reform mitführen, um sich jederzeit über Kosten und Nutzen des Unterfangens orientieren zu können. Die Reform wagen, bedingt, sich selbst den Umgang mit den neuen Instrumenten und Abläufen zuzutrauen. Politik (nicht nur einzelne Politiker) sollte daher von Anfang an aktiv in die Reformdiskussion eingebunden werden. Unterschiedliche Positionen sollten

ausgiebig diskutiert und nicht verschwiegen bzw. tabuisiert werden. Die Angst vor Meinungsverschiedenheiten mit der Politik sollte die Besprechbarkeit von Unterschieden nicht hemmen.

Alle Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit machen deutlich, dass das Kennen von Methoden und Modellen Vertrauen bildet – Vertrauen in die Projektbeteiligten, aber auch Vertrauen in sich selbst. „Lernen“ und Training sind zentral, dürfen aber nur in den seltensten Fällen als solches vorrangig in Erscheinung treten. Das bedeutet: „Lernarenen“ schaffen, die attraktiv und annehmbar sind. Politiker sollen im Kreise ihrer Kollegen die neuen Abläufe einüben können. Auch hierzu gibt es bereits einige wertvolle Erfahrungen, von denen profitiert werden kann (Schedler und Kettiger 2003). Dabei ist allerdings zu beachten, dass Gruppen gebildet werden, in denen man sich die Blöße geben kann, noch nicht alles zu wissen. Ausbildung über die Systemgrenzen hinaus dürfte daher schwierig sein, d.h. sie sollte clubintern, gruppenintern etc. stattfinden. Die Würde der Lernenden darf nicht gefährdet werden – hierarchieübergreifendes Lernen kann erst in späteren Stadien stattfinden. Es hat sich bewährt, mit eigenen „Lerngelegenheiten“ für einzelne Proponenten des Systems zu beginnen. Für obere Ebenen der Verwaltung und Politik kann unter Umständen die „Lehrenden-Rolle“ (Mentoren, „Vorreiter“) erfolgsversprechend sein. Sie bedingt eine indirekte Auseinandersetzung mit den Konzepten und Modellen, was wiederum die eigene Kompetenz erhöht. Patenschaft wird übernommen, statt in Abwehr zu verfallen.

BAUSTEIN 2: MIT PROMOTOREN OFFEN UMGEHEN

Kein größeres Veränderungsprojekt kommt ohne Fach- und Machtpromotoren aus. Die fachliche Führung der Verwaltungsreform ist in aller Regel in der Verwaltung selbst angesiedelt. Vital ist hingegen auch, dass machtvolle Akteure des politischen Systems die Reform unterstützen, vorwärts treiben und in das politische System hinein tragen. Um dies zu erreichen, muss der Nutzen einer erfolgreichen Verwaltungsreform für die Politik noch viel stärker angesprochen werden. Vielen Politikern ist beispielsweise bis heute nicht klar, dass sie mit Leistungsvorgaben (statt der sogenannten Input-Steuerung) ein Steuerungsinstrument in der Hand halten, das stärker wirkt als alles bisher da gewesene. Allerdings muss dieses Instrument eben auch richtig angewandt werden. Reformieren ist auch – und nicht selten vor allem – eine emotionale Herausforderung. Es geht also nicht nur um das Verstehen des, sondern um die Freude am Neuen. So muss beispielsweise die „Lust“ von Politikern am längerfristigen strategischen Steuern geweckt werden („Steuern statt rudern“). Von der Sache her ist klar: wenn Politik langfristig gesellschaftliche Entwicklungen steuern/beeinflussen will, wenn sie Wirkungen erzielen will, muss sie sich verstärkt auf strategische Aufgaben konzentrieren. Dies ist wiederum

nur möglich, wenn sie vom operativen Tagesgeschäft entlastet wird. Das Gefühl der Politiker spricht jedoch oft eine andere Sprache. Also müssen sie auf der emotionalen Ebene abgeholt werden, indem sie sich im neuen Modell wohler fühlen können als im traditionellen.

Wie kann die Lust der Politik an der Reform gefördert werden?

Eine mögliche Argumentation:

Im herkömmlichen inputorientierten Verwaltungsmodell wird nicht über beabsichtigte Wirkungen und Leistungen gesteuert. Mangels eines bestehenden obligatorischen Zusammenhanges zwischen bewilligten Mitteln und Leistungsoutput bzw. Leistungswirkung ist die Politik faktisch nicht in der Lage die Verwaltung und damit die Mittelverwendung bzw. die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns wirklich zu steuern. Will sich die Politik damit zufrieden geben?

Wirkungsvolle Verwaltungssteuerung ist nur über Output und Outcome möglich. Nur dadurch können die zu erfüllenden Aufgaben vorgegeben und die angestrebten Wirkungen definiert werden. Wenn also die Politik die Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns und damit die Verwaltung wirklich steuern will, braucht es ein neues output- und wirkungsorientiertes Verwaltungsmodell.

Damit führt die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu einer Aufwertung der Politik („Verwesentlichung der Politik“), die mit einer Vergrößerung ihres Einflusses auf die Leistungserstellung der öffentlichen Institutionen verbunden ist.

Die Veränderungsprozesse müssen im Machtzentrum der Organisation (in Verwaltung und Politik) verankert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass verschiedene Machtpromotoren unterschiedliche Interessen verfolgen. Eine parteipolitische Parteilichkeit wird sich eine Reform in der Regel nicht leisten können. Veränderung muss sich vom parteipolitischen Hick-Hack lösen können. Hingegen darf sie durch klare Zielsetzungen und deutliche Aussagen eine inhaltliche Parteilichkeit erwirken, um Promotoren zu gewinnen, die wiederum für Multiplikation der Ideen sorgen. Wenn es gelingt, eine gemeinsame, darstellbare Erfolgsstrategie zu entwickeln, ist der Weg aufgezeigt. Alle beteiligten Partner müssen aus Sicht ihrer Klientel gewinnen können. Das Beispiel Oberösterreich zeigt, dass das positive Image „aktiv Handelnder“ die Stellung der Politik insgesamt gegenüber der kritischer werdenden Gesellschaft verbessern konnte, was im Interesse aller Politiker liegen muss.

Dennoch bleibt der Reformprozess ein politisch sensibles Unterfangen, das auch mit der notwendigen Absicherungsstrategie angegangen werden muss. In den Begleitgremien ist für ausgewogene Beteiligung der politischen Kräfte zu sorgen. Konstruktive, machtvolle Personen der verschiedenen „Lager“ müssen eingebunden werden, um gemeinsam den Veränderungsprozess zu gestalten. Realistischerweise ist eine taktische Besetzung notwendig, um genügend politisches Gewicht in die Reform herein zu holen.

Der Umgang mit den Promotoren muss von Offenheit geprägt sein. Das alte Prinzip des Intrapreneuring gilt auch hier: Halte Deine Sponsoren in Ehren! Dies bedeutet, dass jederzeit eine offene Kommunikation zwischen Projektleitung und Machtpromotoren sichergestellt sein muss. Nur wenn die Machtpromotoren auch die Probleme und Fehler der Reform kennen, können sie auf allfällige politische Störmanöver richtig reagieren.

BAUSTEIN 3: NEUE ROLLE DER VERWALTUNG

Mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird von der Politik oft gefordert: sie müsse die wichtigen Entscheidungen treffen, sie müsse strategisch Handeln, sie müsse Leistungen definieren und deren Niveau festlegen, und gleichzeitig solle sie sich aus dem operativen Tagesgeschäft heraus halten. Damit wird ein Bild der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gezeichnet, das nicht realistisch ist. Wer von der Politik erwartet, dass sie quasi „auf der grünen Wiese“ ihre Strategien entwickle, ohne Mitwirken der Verwaltung, der überfordert sie massiv. In allen Zeiten waren die politischen Entscheidungsträger auf die Entscheidungsvorbereitung durch sachlich qualifizierte Experten angewiesen. Je besser die Vorbereitung, umso grösser die Chance, zu guten politischen Entscheidungen zu gelangen – auch wenn es keine Garantie dafür gibt.

Aus der Erfahrung heraus, dass sich Politik liebend gern um kurzfristige Detailprobleme kümmert, und dass sie dabei bisweilen Haken mit überraschenden Richtungswechseln schlägt, lehnen sich Führungskräfte der Verwaltung bei der Einführung der WoV gerne genüsslich zurück und sagen, die Politiker sollen jetzt erst einmal festlegen, welche Leistungen sie für welches Geld beschaffen wollen. Diese Forderung geht an der politischen und administrativen Realität vorbei. Politik braucht Beratung durch eine kompetente Verwaltung, d.h. fertig aufbereitete Alternativen die den „politischen Willen“ in effektive Umsetzung überführen. Die Mitarbeitenden der Verwaltung müssen lernen, sich als Führungsstab der politischen Entscheidungsgremien zu verstehen. Sie verharren nicht in Wartestellung, sondern entwickeln aktiv Angebote für die Politik.

Das Gesagte gilt auch für den Reformprozess. Auch wo Verwaltung sich selbst verändern will, legt die Verwaltung der Politik durchdachte Alternativen vor. Strategien und Zielsetzungen für Reformprozesse werden durch die bzw. mit der Politik festgelegt. Selbst wenn sich die Politiker nicht zu interessieren scheinen, ist es vonnöten, sie laufend in die Reform mit einzubeziehen, um der Reform die notwendige Legitimation zu verleihen. Nicht zuletzt ist es Aufgabe der Verwaltung, die Politiker auf die Reform vorzubereiten und sie entsprechend auszubilden. Dies mag dem traditionellen Bild der Verwaltung als (passiver) verlängerter Arm der Politik widersprechen. Es zeigt sich jedoch immer mehr, dass ein aktives Selbstverständnis der Verwaltung für die Meisterung der heutigen Probleme notwendig ist. Dennoch bleibt die Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit bescheiden. Konkurrenz mit dem politisch-medialen Geschehen wird vermieden. Gezielt werden Erfolge den politischen Partnern zugeschrieben, wobei hier Integration verschiedener politischer Kräfte als effektivste Option gilt (gemeinsame Erfolge). Letztlich muss der Verwaltung die Kunst gelingen, in der Entscheidungsvorbereitung aktiv, in der Entscheidung selbst jedoch zurückhaltend zu bleiben, um dann wiederum die Umsetzung der Entscheidungen loyal voran zu treiben.

Von der Verwaltung ist Mut zur Wahrheit gefordert. Effektivität hängt unter anderem mit klarer Leistungsdefinition zusammen. Hier sind Angebote von Nöten, welche Leistungen mit welchem Mitteleinsatz seriös erbracht werden können. Grenzen des Machbaren sind den politischen Gremien deutlich aufzuzeigen. Dies gelingt jedoch nur dann, wenn die Verwaltung willens und in der Lage ist, sich selbst immer wieder bezüglich ihrer Effizienz und Effektivität zu hinterfragen. Sie muss sich an Ergebnissen und Wirkungen orientieren, statt sich auf bestehende Regeln und Abläufe zu fixieren. Nur wenn die Politik Vertrauen in die Erneuerungskraft der Verwaltung hat, wird sie es akzeptieren, wenn die Verwaltung die Grenzen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit aufzeigt. Eine statische, auf Besitzstandswahrung agierende und veränderungsfeindliche Verwaltung verliert ihre Glaubwürdigkeit gegenüber ihrer wichtigsten Anspruchsgruppe: der Politik.

Das gewandelte Rollenverständnis der Verwaltung muss auch im Verhältnis (in der täglichen Beziehung) zur Politik sichtbar werden. Es bedingt eine offenerere, ehrlichere und intensivere Kommunikation, transparente Information, mehr Auseinandersetzung mit und Verständnis für „politische Rationalität“. Weder die Politik noch die Verwaltung dürfen Meinungsverschiedenheiten und inhaltlich-fachlichen Auseinandersetzungen ausweichen. Ein vorzeitiges resignatives Akzeptieren von politischen Wunschvorstellungen soll vermieden werden, voreilender Gehorsam schwächt die Stellung der Verwaltung in den Augen der Politik und kann zu realitätsfremden Entscheidungen in der Politik führen.

Neben der Beratung und Unterstützung durch die Verwaltung ist zunehmend das Einfordern strategisch-politischer Entscheidungen, von Leistungsaufträgen bzw. die Vorgabe von Wirkungszielen durch die Politik unverzichtbar. Verwaltung muss zum „ebenbürtigen und selbstbewussten“ Gesprächspartner für die Politik werden.

Ein neues Selbstverständnis für die Verwaltung?

Jede Führungskraft in der Verwaltung sollte sich darüber klar sein, welche Rolle sie in den folgenden Aufgabenfeldern übernehmen möchte:

1. Entscheidungsvorbereitung / Politikberatung: Dank besserer Information und spezialisiertem Wissen ist die Verwaltung gefordert, Politikern in Entscheidungssituationen machbare Alternativen vorzulegen. Dabei kann Verwaltung mehr oder weniger politisch agieren und selbst Einfluss nehmen.
2. Rechtsetzung: Die Verwaltung schreibt oft Gesetze selbst, die sie später umzusetzen hat. Wird nicht im politischen Prozess Wesentliches verändert, so entsteht daraus eine große Einflussmöglichkeit für die Verwaltung. Sie kann diese Freiheit sachgerecht oder machtorientiert nutzen.
3. Leistungserbringung: In der konkreten Leistungserbringung bestehen zum Teil erhebliche Spielräume (Ermessen), innerhalb derer die Verwaltung ihre eigenen Vorstellungen verfolgen kann. Hier kann sie im Sinne des Bürgers entscheiden, formalistisch oder aber ideologisch.
4. Selbstorganisation: Bis zu einem gewissen Grad kann sich die Verwaltung selbst organisieren. Damit setzt sie Eckpunkte, die in späteren Entscheidungssituationen maßgeblich sein können. Hier kann sie das Wohl des Bürgers im Fokus haben, oder sie kann sich selbst als Referenzpunkt nehmen.

Im Verhältnis zu den Bürgern darf sich die „Kundenorientierung“ nicht nur auf die bekannten Bürgerservice-Einrichtungen beschränken. Verstärkte Information und Einbindung der interessierten Öffentlichkeit darf kein Schlagwort bleiben. Verwaltungsmaßnahmen müssen für den Bürger nachvollziehbar werden. Auch die weitere Optimierung/Straffung von Verfahren und Verkürzung von Durchlaufzeiten sowie die „Umgangsformen“ mit den Bürgern sind nach wie vor ein Thema. Das öffentliche Bild der Verwaltung muss verbessert werden.

Schließlich muss sich die Verwaltung auch verstärkt dem Wettbewerb mit privaten Anbietern stellen und bereit sein, die Wirkungen ihres Handelns an Hand nachvollziehbarer Kriterien zu messen. Für viele Leistungen gibt es Non-Profit Organisationen und private Unternehmen, die sie in konkurrenzfähiger Qualität herstellen können. Dies betrifft auch Teile von hoheitlichen Leistungsprozessen (Proeller 2002). Im Abwägen zwischen juristischen, politischen und wirtschaftlichen Aspekten einer Auslagerungsentscheidung können in einzelnen Fällen durchaus die wirtschaftlichen Aspekte die besseren Argumente liefern, sind aber in jedem Fall grundsätzlich gleichberechtigt zu den juristischen und politischen in die Diskussion einzubringen.

BAUSTEIN 4: WIN-WIN SITUATION SCHAFFEN

Verwaltungsreform ist ein Unterfangen, das nur auf informellen Netzwerken und damit im Wesentlichen auf Freiwilligkeit und Überzeugung basieren kann. In Verwaltung und Politik gibt es zu viele so genannte Veto-Spieler, die eine erfolgreiche Reform verhindern können, wenn sie möchten. Zur Erklärung: Veto-Spieler haben die formelle oder informelle Macht, die Umsetzung bestimmter Projekte zu verhindern, also ihr Veto einzulegen. Sie für eine Veränderung zu gewinnen, bedeutet, eine Perspektive zu eröffnen, die gegenüber der gegenwärtigen Situation attraktiver ist. Mehr Autonomie, mehr Einfluss, klarere Vorgaben und dadurch bessere Möglichkeiten zum Erfolg, mehr Ressourcen, bessere Erfüllung sozialer Anliegen, Verbesserung des Images der Beamten – dies alles sind mögliche Gewinne, die Reformakteure aus einem solchen Projekt ziehen können.

Für Politik und Verwaltung muss ein angestrebter Veränderungsprozess als Erfolg erlebbar sein. Die jeweils eigenen Interessen müssen anerkannt und positiv verstärkt werden. Eine Veränderung muss dem Politiker oder der Politikerin eine bessere Funktionserfüllung ermöglichen. Das bedeutet beispielsweise: Wenn es die Aufgabe eines Parlamentes ist, die Oberaufsicht über die Tätigkeit der Verwaltung auszuüben und die Einhaltung der Budgetvorgaben zu kontrollieren (?), so muss es diese Funktion nach der Reform mindestens so gut – wenn nicht besser – ausüben können als vorher. Wenn es die Aufgabe eines Landeshauptmanns ist, für eine nachhaltige Entwicklung eines Politikbereichs mehrheitsfähige Allianzen in der Landespolitik zu bilden, so muss ihm die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (falls dies das Reformmodell ist) ermöglichen. Dies ist der Lackmus-Test für jede Reform: die Funktionsfähigkeit der Akteure im neuen Modell. Gewinnen können die Akteure in Politik und Verwaltung jedoch nur dann, wenn sie über das handwerkliche Rüstzeug für den Reformprozess verfügen. Dieses muss vorhanden sein bzw. vorbereitet werden. Wenn der Startschuss zur Reform erfolgt, dann muss eine rasche Umsetzung ohne Pannen und Reibungsverluste durch ungeeignete Methoden oder Instrumente möglich sein. In Pilotprojekten kann viel Lernerfahrung gesammelt

werden, was auch von den Beteiligten so akzeptiert wird. Dies gilt allerdings nicht ohne Ende. Das „Werk“ muss technisch bereits funktionieren, wenn man damit in die Breite geht. Insbesondere in der Bereitstellung unkomplizierter Anwendungen mit IT-Unterstützung liegt diesbezüglich oft ein nicht zu unterschätzendes Problem. Die Politik reagiert zumeist unmittelbar und schwer steuerbar auf „Umsetzungserfolge“. Warten oder Evaluierung gehört diesbezüglich nicht zu politischen Kategorien. Um Blamagen zu vermeiden müssen daher „Erfolgsmeldungen“ auch operativ bereits ausgetestet sein. Nicht zuletzt müssen Erfolge kommunizierbar, d.h. darstellbar und vermittelbar sein. Der „Output“ der Reform muss daher für alle relevanten Stakeholder attraktiv sein.

Was gewinnt aber die Politik durch die Verwaltungsreform?

Ein mögliches Argumentarium

Die Förderung der strategischen Steuerungskompetenz der Politik stärkt Wirkung, Ansehen und Bedeutung der Politik. Sie wird dadurch in die Lage versetzt, die Kontrolle über wesentliche Grundsatzfragen in Staat und Gesellschaft zu er- bzw. behalten. Die Politik wird dadurch unabhängiger von der Verwaltung, sie gewinnt an Entscheidungsspielraum. (Von der Detailsteuerung zur strategischen, wirkungsorientierten Gesamtsteuerung)

Die Übernahme der strategischen Steuerungskompetenz erfordert das Schaffen von freien Kapazitäten durch Entlastung von operativen Tätigkeiten der politischen Gremien. Dadurch werden Ressourcen für die Beschäftigung mit wichtigen (strategischen) Entscheidungen und dem Erkennen und Bewerten von Wirkungen der Verwaltungstätigkeit frei.

Eine verbindliche Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung schafft Klarheit. Zur Zeit sind immer wieder faktisch redundante und damit konkurrierende Doppelzuständigkeiten von Politik und Verwaltung für die selben Bereiche zu erkennen. Diese können abgebaut werden, was das politische Risiko verringert.

Durch verbesserten Einsatz der Rechnungshöfe (Ziel- und Wirkungsevaluierung) findet eine Stärkung der Kontrollkompetenz der Politik gegenüber der Verwaltung statt.

Eine Win-Win Situation ist allerdings nicht nur für Politik, Verwaltung und Bürger, sondern auch für Mitarbeiter in der Verwaltung wichtig. Sie tragen letztlich die Reform, sie leben die Kundenorientierung, sie verändern die täglichen Abläufe und machen damit die Verwaltung effizienter und effektiver. An erster Stelle steht das Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, kombiniert mit der Aufwertung von Führungsverantwortung. Im zulässigen Maß ist eine konsequente Dezentralisation und Delegation auch von Ressourcenverantwortung durchzusetzen. Nur was ich kontrollieren kann, kann ich auch verantworten. Dadurch wird die Eigenverantwortlichkeit und Motivation von Mitarbeitern gestärkt, was wieder zur Verbesserung der Verwaltungsleistung insgesamt beiträgt. In Summe gewinnen daher sowohl Politik und Verwaltung, als auch Bürger und Mitarbeiter von einer Verwaltungsreform im Sinne der WoV.

BAUSTEIN 5: WIRKUNGSORIENTIERUNG

Die jüngere Geschichte der Verwaltungsreform in Europa, aber auch in Österreich, ist geprägt vom international gängigen Modell des New Public Management. Alle bisherigen empirischen Studien belegen indessen, dass in der Praxis nur wenige Gemeinwesen das theoretisch entwickelte Idealmodell vollständig umsetzen. Vielmehr wird das NPM als ein Werkzeugkasten verstanden, aus dem jene Instrumente entnommen werden, die am besten in der Lage scheinen, die aktuell brennenden Probleme in einem Staat, Land oder einer Kommune zu lösen. Obwohl viele Gemeinwesen die Terminologie des NPM übernehmen und damit zu gleich klingenden Reformprogrammen kommen, entwickelt sich stets eine nationale, landesspezifische oder lokale Reformagenda (Pollitt und Bouckaert 1999; Schedler und Proeller 2002). Nicht selten entfernt sich diese Adaption so weit vom Original, dass sie kaum mehr als New Public Management Reform empirisch erkannt würde.

Im deutschsprachigen Raum wurde von Buschor (1993) der Begriff der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geprägt. Diese Terminologie ist insofern glücklicher als jene des NPM, als hier der Name Programm ist. Es geht um die Ausrichtung aller Steuerungsbemühungen an der beabsichtigten Wirkung des öffentlichen Handelns. Selbst wenn die neueren Reformen nicht (mehr) die Vollständigkeit eines NPM-Konzeptes nach ausländischem Vorbild anstreben, so sollten sie doch eines nie aufgeben: die Wirkungsorientierung. Die heutige staatliche Problemlösungskapazität stößt längst an ihre Grenzen. Die immer komplexer werdenden Fragestellungen können nicht mehr mit der traditionellen Steuerung über Normen, Budgets und Stellenpläne erfasst werden. Es bedarf einer Neuausrichtung des Steuerungsbewusstseins. Das bedeutet, dass die Wirkungskomponente konsequent in den Führungskreislauf einfließen muss, dass sich Führung auf allen Ebenen immer wieder mit Wirkungszielen befassen und deren Erreichung überwachen muss.

Wirkungsorientierung als Führungsphilosophie

Jede Führungsaktivität, sei sie politisch oder in der Verwaltung, sollte sich immer wieder Fragen zur tatsächlichen Wirkung stellen, die angestrebt wird. Dabei sollen sich die Führungskräfte nicht am Gesetz, sondern an der Schaffung eines öffentlichen Mehrwerts orientieren. Ein mögliches Raster wäre das Folgende:

1. Warum tun wir die Dinge, die wir tun, wirklich? Welchen Zweck verfolgen wir damit?
2. Woran kann ich erkennen, dass ich diesen Zweck tatsächlich erfülle?
3. Für wen (in der Gesellschaft) erstelle ich meine Leistungen? Was ist mein Beitrag zur Schaffung eines öffentlichen Mehrwerts?
4. Was ist mein Beitrag (als Organisation oder persönlich) zur Erreichung dieses Zwecks?

In jeder Reform sollen die Bürgerinnen und Bürger als prioritäre Adressaten der öffentlichen Leistung im Zentrum stehen. Die Leistungen der Verwaltung werden von den Wählern immer weniger an den Mitteln gemessen, die sie verbraucht, sondern an den Wirkungen, die sie erzielt. Die Bürgerinnen und Bürger werden sich dann mit Politik und Verwaltung positiv auseinander setzen, wenn sich diese aus dem „Sumpf der Selbstbeschäftigung mit ihrem Teilsystem“ lösen. Aus dem öffentlichen Handeln muss ein Nutzen entstehen, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger müssen wegleitend werden. Eine vermehrte Sachorientierung der Politik soll als Idealbild immer wieder angestrebt werden, wenn dies auch eines beständigen Bemühens bedarf. Zukünftig sollen die Mitvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Handelns der Politikerinnen und Politiker als politische Tugenden mehr Bedeutung erhalten. Der gesellschaftliche Diskurs darüber, was einen guten Politiker oder eine gute Politikerin ausmacht, ist neu zu führen. Dabei sollte die Wirkungsorientierung im Vordergrund stehen – und zwar die reale Wirkung in der Gesellschaft, nicht die politische Wirkung innerhalb des politischen Systems.

In der heutigen Realität fehlt es jedoch nicht nur am Willen und den Fähigkeiten der Politikerinnen und Politiker, sich an Wirkungen zu orientieren. Es fehlt auch an Instrumenten und eingespielten Entscheidungsprozessen. Hier könnten die Rechnungshöfe eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie gegebene politisch-strategische Steuerungsdefizite und/oder mangelnde Zielvorgaben aufzeigen und zur Bildung eines öffentlichen Bewusstseins beitragen. Gleichzeitig muss an der Entwicklung von Instrumenten der politischen Planung und Steuerung gearbeitet werden, und es muss eine wirkungsorientierte Steuerungskultur geschaffen werden, die den Umgang mit diesen Instrumenten ermöglicht. Auch hier kommt der Verwaltung eine immens wichtige Rolle zu: sie muss die Politik bei der Formulierung von Wirkungszielen und Leistungsvereinbarungen unterstützen und beraten. Dies ist eine verantwortungsvolle Aufgabe, die mit einem hohen Beamtenethos einhergehen muss.

BAUSTEIN 6: IN KREISEN ZUM ZIEL / KULTURSENSIBILITÄT

Die Gerade ist in der Natur eine Seltenheit. Nur wo Menschen am Werk sind, gilt sie als Sinnbild für Perfektion. Mit dem Künstler Friedensreich Hundertwasser besitzt Österreich ein modernes Kultursymbol, das eben diesem künstlichen Suchen nach Ordnung und Linearität entgegen wirkt. Warum soll sich die Verwaltungsreform nicht von der Perfektion des Organischen, des Nichtlinearen und Natürlichen inspirieren lassen?

Wenn sich Menschen verändern sollen – und darum geht es letztlich in der Verwaltungsreform – so geschieht dies ebenso wenig linear, wie irgendetwas anderes in der Natur. Reform ist eine hochkomplexe, dezentrale und daher oft chaotische Neustrukturierung des Bestehenden. Sie kann nur in Kreisen, d.h. in geduligen Wiederholungen und trial-and-error-Prozessen zum Erfolg geführt werden. Dabei benötigt jede Reform ein Gleichgewicht aus strukturierenden Zielen und dynamisierenden Freiräumen.

Klare, stabile Zielsetzungen für die Entwicklung der Verwaltung liefern die Basis für eine konsequente Entwicklung. Es geht darum, zu verhindern, dass das Projekt getrieben wird, ohne zu wissen, wohin man will. Durch die visionäre Beschreibung eines Idealzustands wird ein Referenzpunkt geschaffen, an dem sich jede dezentrale Entscheidung orientieren kann.

Gleichzeitig ist die Integration unterschiedlicher Ansprüche eine große Herausforderung, beispielsweise die Schaffung eines dynamischen Gleichgewichts zwischen bottom-up Entwicklung und top-down Stabilisierung. Wichtig ist aber auch die Verknüpfung der Außensicht (Bürger, Interessengruppen, ...) und der Innensicht (Verwaltung, ...) in der Ausgestaltung der Entwicklungsprozesse. Die Außensicht liefert die notwendigen Anstöße für eine dynamische und wirkungsorientierte Veränderung, während die Innensicht die Machbarkeit der Veränderungen ins Zentrum stellt.

Mikropolitische Gegebenheiten sind in dieser Innensicht eine Tatsache, um die herum keine Verwaltungsreform kommt. Die gegenwärtige Machtverteilung innerhalb der Verwaltung und implizite Spielregeln unter den Mitarbeitenden müssen in Veränderungsprozessen aktiv thematisiert werden. Wer die Kontrolle über andere hat, gibt sie nicht gern aus der Hand. Macht, auch wenn vielleicht nur über kleine operative Entscheidungen, gehört oft zum Selbstbewusstsein der Menschen. Dies gilt auch für die Beamten. Also sind interne Machtverschiebungen oft besonders schwierig und müssen – falls notwendig – gut vorbereitet und begründet werden. Verhaltensweisen, die durch implizite Erwartungen der anderen geprägt sind, müssen aufgezeigt und hinterfragt werden. Welche Präsenzzeiten werden unausgesprochen erwartet? Weshalb ist es allgemein üblich, Kundinnen und Kunden auf dem Flur warten zu lassen? Wonach riecht es, wenn ein Kunde oder eine Kundin ein Büro betritt? Wie lange

darf es dauern, bis ein Telefonanruf beantwortet wird? Warum akzeptieren es die Kolleginnen und Kollegen, wenn Emails überhaupt nicht beantwortet werden? Der bewusste Umgang mit diesen Themen, das Explizieren des Impliziten, löst Umdenken und damit Veränderung aus. Widerstand kann trotzdem nicht ausgeschlossen werden.

Auch die parteipolitische Besetzung von Führungspositionen in der Verwaltung ist ein Fakt, der zwar dem Idealbild des NPM widerspricht, der aber weder wegdiskutiert noch kurzfristig wegreformiert werden kann. Die realistische Form der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung muss mit diesen Gegebenheiten umgehen können, muss sie in ihre Konzeptionierung einbeziehen. Dies gilt ebenso für die pragmatisierten Mitarbeitenden der Verwaltung: sie bilden das Potenzial, mit dem gearbeitet wird.

Eine rein harmonische Veränderung ist in aller Regel nicht möglich. Hingegen kann eine Reform durch kluge Kommunikation und Miteinbezug der Beteiligten zu einem positiven Erlebnis gemacht werden. Statt bei allen Beteiligten „Verlustängste“ zu produzieren, gilt es faire Angebote auszuhandeln, die die legitimen Interessen der Partner in der Veränderung berücksichtigen und klären. Das politische System ist nicht nur Betroffener, sondern auch Kunde der Reform, d.h. seine legitimen Bedürfnisse stehen im Mittelpunkt der Veränderung von öffentlichen Leistungserbringungsprozessen.

BAUSTEIN 7: FÜHRUNG FORDERN UND STÄRKEN

Wer in einem öffentlichen Amt bzw. in einer öffentlichen Institution nicht oder nur ungenügend führt, verschleudert öffentliche Gelder, schadet dem Ansehen des Staates und demotiviert die Mitarbeitenden des Staates – die als das wichtigste Kapital einer guten Organisation angesehen werden. Dies alles sind Folgen, die dem Staat viel mehr schaden als die meisten Einzelfälle, die durch die Medien als so genannte Skandale hochgespielt werden. Im Strafrecht gibt es den Straftatbestand der unterlassenen Hilfestellung – analog dazu sollte sich der Staat überlegen, ob er nicht die „unterlassene Führungsleistung“ der mit Verantwortung betrauten Personen sanktionieren sollte.

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung verfolgt einen gesamtheitlichen, kulturverändernden Ansatz, der eine nachhaltige Veränderung des Systems (neues Staatsverständnis, grundlegende Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, neue Form der politischen Führung und Steuerung) beabsichtigt und eine nachhaltige Veränderung von Verhalten, Werten und Einstellungen bei den Akteuren erfordert. Ein derartiger Kulturwandel braucht Zeit und begleitende bzw. unterstützende Maßnahmen. Die wichtigste Rolle nimmt dabei die Führung in Verwaltung und Politik ein. Sie

muss durch eigenes Vorbild sowie durch die Kommunikation klarer Vorstellungen erreichen, dass die Mitarbeitenden an die Nachhaltigkeit der Reform glauben und dass sie ernsthaft an die Veränderungsarbeit gehen. Wenn die Führung in der Reform nicht konsequent voran geht, kann das Projekt als gescheitert abgebucht werden.

Allzu viele Führungskräfte in öffentlichen Verwaltungen sind es gewohnt, nach Anweisung von oben oder nach vorgegebenen Regeln ihren Bereich zu verwalten. Risiken werden kaum eingegangen, Personalprobleme an die Personalabteilung weitergeleitet. Eine so verstandene Führung wird nie in der Lage sein, die eigene Verwaltung in eine moderne Dienstleistungsorganisation zu verwandeln. Zwar werden die verlangten Instrumente alle korrekt eingeführt, aber sie zeigen keine Wirkung und haben keine Relevanz für die Verwaltungsführung. Kosten-Leistungsrechnungen bleiben Excel-Tabellen, Controlling verkommt zu einem ausführlichen Berichts(un)wesen, Produktkataloge werden – falls überhaupt – vorschriftsgemäß verwaltet. Von diesem Führungsstil muss sich die Verwaltung endgültig verabschieden.

Dies bedingt für die Reformprojekte hohe Anfangsinvestitionen in den Bereichen Führungsausbildung, Kommunikation, Konfliktmanagement, Projektmanagement etc. Im Rahmen der Führungsausbildung ist klarzustellen, welche Erwartungen an die Führungskräfte der Verwaltung gestellt werden. Es ist allen Führungskräften deutlich zu machen, dass sie für ihre Bereiche die Verantwortung tragen und dass sie wichtige Entscheidungen selbständig zu fällen haben. Um das System nicht zu überfordern, kann die Liste der delegierten Befugnisse sukzessive ausgeweitet werden, wobei beispielsweise mit der Selbstverwaltung der Spesen für Reisen, Weiterbildung etc. begonnen werden kann. Jede Form der Rückdelegation einzelner Entscheidungen an eine übergeordnete Instanz müsste dann unterbunden werden. Wenn sich die Führungskräfte daran gewöhnen, täglich Entscheidungen selbständig zu fällen, werden sie von Beamten zu Managern.

Unterstützt werden diese Bemühungen zur Stärkung der Führung durch neue Verwaltungsstrukturen wie etwa flache Hierarchien (mit einer Führungsspanne von gegen 10 Unterstellten), Dezentralisierung der Entscheidungen sowie der Leistungserbringung, Verantwortungsdelegation, Globalbudgets. In speziellen Ausbildungsangeboten müssen die Führungskräfte auf ihre zukünftige Rolle vorbereitet werden. Dazu stehen neuartige Lernplattformen zur Verfügung, von E-Learning über On-the-Job Coaching bis zu Sabbaticals oder Praktika in der Privatwirtschaft. All diese Maßnahmen müssen sich letztlich daran messen lassen, ob es ihnen gelingt, eine Führungskultur und -kompetenz in die öffentlichen Institutionen zu bringen, die die Reform voran bringt.

Nicht zuletzt wird es Aufgabe der Reform sein, neue Selektions-, Beurteilungs-, Honorierungs- und Entwicklungsprozesse für Führungskräfte in öffentlichen Institutionen zu definieren. Wenn sich

das Parteibuch als Selektionskriterium nicht ausrotten lassen sollte, so ist zumindest innerhalb der konformen Gruppen darauf zu achten, dass Führungsqualitäten im Vordergrund stehen, wenn neue Führungskräfte ausgewählt werden. Mit Assessments konnten diesbezüglich in Deutschland (z.B. in der Stadt Aachen) gute Erfahrungen gesammelt werden.

BAUSTEIN 8: GEMEINSAME EIGENTÜMERSCHAFT

Verwaltungsreformen tendieren dazu, Kinder von spezialisierten Gremien in Politik und Verwaltung zu werden. Die Erfahrung in der Schweiz zeigt, dass es gut gelingt, einzelne Kommissionen in den Parlamenten als Begleitgremien zu organisieren (?), die sich dann auch in die Thematik einarbeiten und zu eigentlichen Botschaftern für die Reform werden. Je mehr sich die Mitglieder dieser Kommissionen jedoch spezialisieren, umso mehr entfernen sie sich von der „Masse“ der anderen Parlamentarier und werden zu Lobbyisten für die Reform. Spätestens dann wird es auch für sie ausgesprochen schwierig, die Reformideen in ihre Clubs zu tragen und ihre Kolleginnen und Kollegen davon zu überzeugen. Der Transfer von der Spezialorganisation in die Breite bzw. die Permanenz ist also eine besonders schwierige Herausforderung.

Ähnliches gilt auch für Pilotprojekte, deren Erfahrungen in eine breite Umsetzung des neuen Steuerungsmodells im Rest der Verwaltung münden sollen. Aber auch für Projektorganisationen, wenn sie am Ende der Versuchsphase das Projekt in eine permanente Struktur überführen sollen.

Als anzustrebender Grundsatz gilt daher: Alle wichtigen Stakeholder machen sich die Reform zu Eigen. Das Projektmanagement muss sein eigenes Kind recht schnell wieder loslassen, wenn der Übergang der Reform in die permanente Organisation (Linienorganisation) gelingen soll. In der Permanenz sicherstellen, dass die neuen Eigentümer modellkonform wirken (.....). Daher ist die bewusste Angliederung der WoV an eine Organisation zu suchen, die zum Einen Durchsetzungskraft besitzt, zum Anderen aber nicht eine allzu bürokratische Kontrollkultur aufweist. Letztere, so zeigt die Erfahrung in der Schweiz, führt zu einer Verbürokratisierung der WoV – etwas, das niemand möchte.

Um eine nachhaltige Wirkung der Reform zu erreichen, ist es notwendig, die Eigentümerschaft für die Reform auf möglichst viele Schultern zu verteilen. Die Beteiligten müssen sich mit der Reform identifizieren, müssen sich selbst darin wieder finden. Es ist wichtig, die Loyalität der Kundinnen und Kunden, aber auch der Mitarbeitenden und der Politiker/innen zu gewinnen, um auch die unvermeidlichen Rückschläge zu überwinden, die mit jeder Reform verbunden sind. Dies gelingt durch sichtbare Verbesserungen, beispielsweise längere Öffnungszeiten oder Neugestaltung der Empfangsräume für

Kundinnen und Kunden, flexiblere Arbeitszeitmodelle oder mehr Selbstverantwortung für die Mitarbeitenden, einfachere Zugänge zu Informationen oder persönlichere Betreuung für die Politikerinnen und Politiker.

Durch gemeinsame Veranstaltungen von Verwaltung und Politik kann sichtbar gemacht werden, dass beide Seiten ihre Anliegen in eine gemeinsame Reform einbringen können. Das gegenseitige Verständnis soll gefördert werden, unter gleichzeitiger Wahrung der Rollenteilung. Die Reform soll als Aufwertung für Politik und Verwaltung erkennbar sein.

LITERATUR

- Buschor, Ernst. 1993. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich 1. Juli 1993. Vol. 52, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer. Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Giddens, Anthony. 1990. The consequences of modernity. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kettiger, Daniel. 2003. Ausbildung mit dem Parlament – Erfahrungen des Kantons Bern mit einem Planspiel zur Anwendung der WoV-Instrumente. In Modernisieren mit der Politik, edited by Schedler, Kuno und Daniel Kettiger. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt. 181-203
- Neisser, Heinrich und Gerhard Hammerschmid. 1998. Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien: Signum Verlag.
- Neisser, Heinrich, Renate Meyer und Gerhard Hammerschmid. 1998. Kontexte und Konzepte des New Public Management. In Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich, edited by Neisser, Heinrich und Gerhard Hammerschmid. Wien: Signum Verlag. 19-55
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert. 1999. Public management reform: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Proeller, Isabella. 2002. Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Edited by Bieger, Thomas, Kuno Schedler und Roland Scherer. Vol. Bd. 6, Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Schauer, Reinbert. 2000. Output-orientierte Steuerung in öffentlichen Verwaltungen – Ansätze und Erfahrungen in Österreich. In Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen, edited by Budäus, Dietrich. Wiesbaden: Gabler. 59-72
- Schedler, Kuno und Daniel Kettiger, eds. 2003. Modernisieren mit der Politik. Edited by Schedler, Kuno, Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Schedler, Kuno und Isabella Proeller. 2002. The New Public Management: a perspective from mainland Europe. In New Public Management. Current trends and future prospects, edited by McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne und Ewan Ferlie. London, New York: Routledge. 163-180

KURZPROFILE DER TEILNEHMENDEN EXPERTEN

- Prof. Dr. Harald Allabauer Selbstständiger Organisationsberater, Visiting Professor an der Donau-Universität; Arbeitsschwerpunkte: Organisationsentwicklung und Personalentwicklung in Wirtschaft und Verwaltung
- Dr. Helmut Brückner Direktor des Oö. Landesrechnungshofes, Ausbildungen in systemischer Organisationsentwicklung und -beratung, Internationale Berufserfahrung als Wirtschafts- und Rechnungsprüfer der Europäischen Patentorganisation. Der Oö. Landesrechnungshof ist Preisträger des 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerbs.
- Mag. Willibald Gföhler, MBA Seit 1998 administrativer Leiter des Zentrums MBA – Finance & Public Management der Donau-Universität Krems, Gemeinderat der Stadt Krems, Abgeordneter zum Nationalrat a.D.
- Mag. Günter Kradischnig, MBA Geschäftsführender Gesellschafter der ICG Infora Consulting Group, Beratungsschwerpunkte in der öffentlichen Verwaltung: Gesamtheitliche Reformprojekte, Ausgliederung/Privatisierung, Controlling und Kostenrechnung
- LAD Dr. Eduard Pesendorfer Seit 1988 Landesamtsdirektor der OÖ Landesregierung „Dienstleistungsunternehmen Land Oberösterreich als lernende Verwaltung“
- Implementierung von WOV 2015 – Das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Verwaltung

GS Dr. Helmut Prinke	Generalsekretär im Amt der Burgenländischen Landesregierung, zuständig für Organisations- und Personalwesen Struktur- und Prozessreform der bgl. Bezirkshauptmannschaften gemäß dem Leitbild „Das neue Unternehmen Burgenland“
Prof. Dr. Kuno Schedler	Professor für Public Management an der Universität St. Gallen, Experte in verschiedenen Reformprojekten zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz und Autor diverser Beiträge zum Thema
LAD HR Dr. Werner Seif	Seit 2000 Landesamtsdirektor der NÖ Landesregierung „Der NÖ Weg der Verwaltungsreform – die Effizienz- und Effektivitätsprojekte“ – ein Reformprozess nach dem Modell des NPM über alle Organisationseinheiten der NÖ Landesverwaltung Umsetzung der Verwaltungsreform in NÖ mit der Einrichtung der Bürgerbüros und der Anlagenabteilungen in allen Bezirkshauptmannschaften
SC Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger	Dozent für Politikwissenschaft und Leiter der Budgetsektion im BM für Finanzen Entwicklung der Flexibilisierungsklausel als Form der Globalbudgetierung
MMag. Roland Steindl, MBA	Unternehmensberater mit Schwerpunkt Change Management, Personalentwicklung und Potenzialanalyse, Lektor in mehreren Universitätslehrgängen
MD Univ.-Prof. Dr. Erich Wolny	Dr. Erich Wolny ist Magistratsdirektor der Landeshauptstadt Linz. Er ist seit mehr als einem Jahrzehnt wesentlich an der Weiterentwicklung der Linzer Stadtverwaltung beteiligt. In seiner Nebentätigkeit als Universitätsprofessor am Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre an der Johannes Kepler Universität Linz betreut er seit Jahren gemeinsam mit anderen den Bereich Verwaltungslehre.



