

Mehr Qualität und Kosteneffizienz durch ein modernes Verwaltungsmanagement

Gisela Meister-Scheufelen

Der Beitrag beruht auf den Erfahrungen in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, insbesondere in der Finanzverwaltung mit 23.000 Beschäftigten u.a. in der Steuerverwaltung, der Bau- und Liegenschaftsverwaltung, der Besoldungs- und Versorgungsverwaltung sowie dem Statistischen Landesamt. Er befasst sich mit der konzeptionellen Ausrichtung, der Einführung, Umsetzung und Evaluierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, wie z.B. der Zielvereinbarung und der Budgetierung. Die dabei gemachten Erfahrungen werden in den Kontext der Gesamtentwicklung des Themas gestellt. Nach siebenjähriger Erfahrung mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente im Verwaltungsmanagement gilt für die Landesverwaltung Baden-Württemberg, dass es sich um einen langwierigen, kostenintensiven, aber unverzichtbaren Prozess der Verwaltungsmodernisierung handelt. Ein entscheidender Schlüssel zum Erfolg ist die Einhaltung wichtiger strategischer, struktureller und operativer Eckpunkte, so muss z.B. sichergestellt sein, dass es sich um eine Chefangelegenheit handelt und Win-win-Situationen entstehen.

Ausgangslage

Die öffentliche Verwaltung unterliegt einem ständigen Wandel, der gerade in den letzten zwei Jahrzehnten an beachtlicher Dynamik gewonnen hat. Er zeichnet sich europaweit dadurch aus, dass die von der öffentlichen Hand wahrzunehmenden Aufgaben komplexer werden. So hat die Zahl der Vorschriften in nahezu allen Verwaltungsbereichen zugenommen, die zu berücksichtigenden Aspekte sind vielfältiger und die Zielkonkurrenz ist schärfer geworden. Die Zahl der Ent-

scheidungsebenen ist gestiegen. So spielt die Regelungsdichte der EU eine immer größere Rolle. Hinzu kommt die Ressourcenknappheit der öffentlichen Hände, die durch die Finanzmarktkrise 2008/09 und die enorme Staatsverschuldung gerade in den letzten Jahren nochmal deutlich zugenommen hat. Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse hat einen eigenständigen Konsolidierungsdruck vor allem auch auf die Verwaltung ausgelöst. Schließlich sind die Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft an die Qualität von Verwaltungsleistung, an Transparenz und Partizipation gestiegen. Eine Bürgergesellschaft bedingt ein anderes Verhältnis von Staat und Bürgern. Die Akzeptanz eines Über- und Unterordnungsverhältnisses ist schon längst durch die Erwartung der Bürgerschaft, sich auf Augenhöhe zu begegnen, abgelöst worden. Hinzu kommt der beachtliche technische Fortschritt der IT-Werkzeuge, die sowohl interne Verwaltungsabläufe als auch das Verfahren mit

antragstellenden Bürgern oder Betrieben sowie an Massenverfahren teilnehmenden Interessenten vollständig verändert haben. Aktuelle Beispiele sind Bürgerhaushalte oder Planverfahren, die weitgehend über das Internet abgewickelt werden.

Dieser aus diesem Wandel resultierende Reformdruck hat Anfang der 90er Jahre in Deutschland eingesetzt und zunächst bei Kommunen umfassende Veränderungsprozesse ausgelöst¹. Die international als New Public Management bezeichnete Reformbewegung erhielt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) mit dem konzeptionellen Leitbild des „Neuen Steuerungsmodells“ ihre deutsche Ausprägung². Mit beeindruckender Klarheit hat die KGSt 1993 die Steuerungsmängel der öffentlichen Verwaltung³ analysiert und eine „Lückenthese“ aufgestellt. Zunächst liege eine Strategielücke vor, weil sich Kommunalverwaltungen nicht an einem realistischen Leitbild orientierten. Es fehlten klare mittelfristige Ziele mit entsprechenden Prioritäten. Eine Managementlücke bestehe darin, dass es an präzisen Leistungsaufträgen mangle, Fach- und Ressourcenverantwortung immer noch getrennt sei, Anreize zur Wirtschaftlichkeit fehlten und die Verwaltung nicht in Produktzyklen denke, sondern ihr Leistungsangebot viel zu langsam anpasse. Ferner stellte die KGSt eine Attraktivitätslücke fest, weil die öffentliche Verwal-



Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Kanzlerin der Dualen
Hochschule Baden-
Württemberg

1 Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2008), S. 23.

2 KGSt (1993).

3 Die KGSt geht auftragsgemäß nur auf die Kommunalverwaltungen ein. Ihre Analyse ist aber ohne weiteres auch auf andere Verwaltungen, insbesondere auch auf Landesverwaltungen übertragbar.

tung immer noch stark hierarchisch und arbeitsteilig organisiert sei, den Mitarbeitern zu wenig Gestaltungsmöglichkeiten biete und sie unterfordere. Schließlich liege eine Legitimitätslücke vor, weil sie es versäume, auf die gestiegenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger zu reagieren und sie wie gleichwertige Partner zu behandeln. Sie biete kein faires Preis-/Leistungsverhältnis und keine angemessene Qualität des Verwaltungshandelns und sie versäume es, regelmäßig öffentlich Rechenschaft abzulegen.

Die KGSt-Analyse hat in den Kommunalverwaltungen einen umfassenden Diskussionsprozess ausgelöst, der zeitverzögert auch die Landesverwaltungen erreicht hat.

Nach der 10-Jahresbilanz von Werner Jann⁴ war die deutsche Verwaltung zwar einem erheblichen Modernisierungsschub ausgesetzt. Gleichwohl sei Deutschland im internationalen Vergleich eher ein vorsichtiger Modernisierer. Die Umsetzung zentraler Elemente des New Public Managements sei in vielen OECD-Ländern weit umfangreicher und schneller vonstatten gegangen als in Deutschland. Die Bilanz von Christoph Reichard⁵ fällt ebenso kritisch aus. Die beachtlichen Modernisierungs- und Rationalisierungspotenziale auf Landesebene würden nicht realisiert. Es mangle an einer übergreifenden, neutralen, empirischen Bestandsaufnahme und Erfolgsbewertung der Landesreformen. So fehle ein systemischer ganzheitlicher Ansatz und vor allem eine verlässliche, wissenschaftlich neutrale Empirie über die Resultate der Maßnahmen.

Modernisierungsziele

Anlass der KGSt-Analyse von 1993 waren die enorm wachsenden Haushaltsprobleme der Kommunalverwaltungen. Folgerichtig sollte das von der KGSt entwickelte „Neue Steuerungsmodell“ in erster Linie Kosten sparen oder wenigstens Aufgabenzuwachs und Leistungssteigerung ohne Mehrausgaben ermöglichen: „Leistungssteigerung statt Größenwachstum“⁶.

An diesem Ziel hat sich bei dem Modernisierungsprozess in der Vielzahl unterschiedlicher Verwaltungseinheiten nicht viel geändert. Prioritär ist nach wie vor

der Kostenaspekt, nicht in erster Linie der Qualitätsaspekt oder etwa eine explizite Bürgerorientierung. Die Gefahr dieser Verengung ist, dass von der politischen oder administrativen Spitze kontraproduktive Botschaften ausgehen, wenn sie die Reformen verkünden. Das erklärte Ziel der Kostenreduzierung ist weder für Führungskräfte noch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bereitwillig an der Umsetzung mitwirken sollen, als Motivationsanreiz geeignet. Ganz im Gegenteil! Diese Botschaften sind bestens geeignet, Widerstände auszulösen und Abwehrstrategien zu provozieren. Die Botschaft, in erster Linie Kosten senken zu wollen, hat auch in Baden-Württemberg, dessen Landesverwaltung als eine der ersten in Deutschland bereits Mitte der 90er Jahre mit Pilotprojekten zum Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente be-

leistung sicherzustellen, bestenfalls zu verbessern.

Anders als die öffentliche Verwaltung sind privatwirtschaftliche Unternehmen einem Preiswettbewerb ausgesetzt, der sie zwingt, Produktivitätspotenziale auszuschöpfen. Für die öffentliche Verwaltung müssen deshalb Methoden gefunden werden, die eine vergleichbare Motivation zur größtmöglichen Effizienz auslösen. Die parlamentarische Kontrolle und Transparenzpflicht gegenüber der Öffentlichkeit allein reicht offenkundig nicht aus.

Es wird noch zu wenig gesehen, dass es bei dem effizienteren Einsatz von Ressourcen nicht nur um Fragen der Wirtschaftlichkeit, sondern vor allem auch um Qualität geht. So kann die schnellere Bearbeitung eines Antrags bei richtiger

»Es wird noch zu wenig gesehen, dass es bei dem effizienteren Einsatz von Ressourcen nicht nur um Fragen der Wirtschaftlichkeit, sondern vor allem auch um Qualität geht.«

gonnen hat, die weitere Entwicklung sehr erschwert.

Dabei beruht die Zielbestimmung auf einem Irrtum. Auch in der Privatwirtschaft funktioniert Kosteneinsparung nicht, indem Mitarbeiter gebeten werden, sich selbst überflüssig zu machen. Wenn gespart werden soll – in der Regel vor allem Personalkosten – dann muss die Unternehmensleitung bzw. die Landesregierung den Sparbeschluss treffen. Sinnvollerweise werden Sparbeschlüsse der Politik zumindest auch auf kennzahlenbasierter Basis getroffen. Für die öffentliche Verwaltung stellt sich jedenfalls erst nach Vorliegen entsprechender Sparbeschlüsse die Frage nach dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente. Jetzt müssen die Führungskräfte der von den Kürzungsmaßnahmen betroffenen Verwaltung beweisen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie in der Lage sind, trotz der Kürzungen die Qualität der Verwaltungs-

Rechtsanwendung Personalkosten sparen. Auf jeden Fall kann dies die Produktivität des Personals erhöhen. Gleichzeitig verbessert sie aber auch die Qualität des Verwaltungshandelns, da der Bürger die von ihm gewünschte Leistung schneller erhält. Bei belastenden Verwaltungsakten führt die schnelle Bearbeitung zu mehr Rechtssicherheit, liegt also im Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst frühzeitigen Herstellung des ordnungsgemäßen Rechtszustands.

Qualität kann aber nur dann verbessert werden, wenn eine Verwaltungseinheit weiß, welches Leistungsniveau sie hat, wie sie im Vergleich zu anderen steht und wenn sie Leistungsziele vereinbart und überprüft, ob sie diese auch erreicht.

4 Jann (2006).

5 Reichard (2006).

6 KGSt (1993), S. 7.

Es geht also bei der kennzahlenbasierten Verwaltungssteuerung vor allem auch um Verbesserung von Qualität.

Kernelemente eines modernen Verwaltungsmanagements

Kernelemente des modernen Verwaltungsmanagements sind die Ergebnisorientierung und die Eigenverantwortung. Die Ergebnisorientierung basiert auf dem Paradigmenwechsel von der Input- zur Output- und Outcome-Steuerung⁷. Also nicht mehr allein die Frage, was soll meine Verwaltungseinheit tun und welche Mittel stehen uns zur Verfügung, sondern vor allem auch die Frage, welche Ergebnisse sollen wir erzielen, was soll die Arbeit

tern die Umsetzung und sind zum Teil unentbehrlich.

Voraussetzung ist, dass überhaupt ein Modernisierungskonzept erarbeitet und den Beschäftigten, die es betrifft, bekannt gemacht wird. Es muss deutlich werden, welche Ziele mithilfe welcher betriebswirtschaftlichen Instrumente innerhalb welcher Zeit und in welchen Schritten erreicht werden sollen und wie die Zielerreichung evaluiert werden soll.

Für jede Reform innerhalb einer Organisation gilt: Das Projekt muss Chefangelegenheit sein! Erfahrungsgemäß ist nur ein Teil der Belegschaft dafür zu gewinnen, die Chancen der Veränderung zu

wenn die Gefahr besteht, dass man dadurch vor allem Nachteile hat. Die Haltung des Personals im öffentlichen Dienst unterscheidet sich insoweit nicht von der Belegschaft privater Unternehmen.

Grundlegende Reformprozesse, wie das Umsteuern der öffentlichen Verwaltung zu einer konsequenten Ergebnisorientierung, verlangen eine ausgeprägte Dialogorientierung, Transparenz und Partizipation. Sowohl die Entwicklung zur Zivil- als auch zur Kommunikationsgesellschaft mit gut ausgebildeten, selbstbewussten und kritischen Bürgerinnen und Bürgern verlangt eine Zusammenarbeit auch innerhalb der Verwaltungen, die von Offenheit und konstruktiver Diskussionskultur geprägt und auf Mitwirkung an den Entscheidungsprozessen angelegt ist.

»Die Entwicklung zur Zivil- und zur Kommunikationsgesellschaft mit selbstbewussten und kritischen Bürgern verlangt eine Zusammenarbeit auch innerhalb der Verwaltungen, die von Offenheit und konstruktiver Diskussionskultur geprägt ist.«

bewirken? Nach den Erfahrungen in der Finanzverwaltung Baden-Württemberg setzt eine konsequente Ergebnisorientierung voraus, dass mit Zielvereinbarungen auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung gearbeitet und ein entsprechendes Berichtswesen eingeführt wird.

Das zweite Kernelement beinhaltet die organisatorische Verankerung von mehr Eigenverantwortung für einzelne Verwaltungseinheiten. Dazu gehören insbesondere die haushaltsrechtlichen Bedingungen der Budgetierung, die Zusammenführung von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung und dezentrale Strukturen.

Strategische, strukturelle und operative Eckpunkte

Um die Verwaltungsmodernisierung mithilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente erfolgreich umzusetzen, bedarf es einer Reihe von Strategien, strukturellen Zielen und operativen Maßnahmen. Sie erleich-

sehen und die Reform aktiv zu gestalten. Wenn aber unklar ist, wie der Chef – bei größeren Organisationen die Chefebene – darüber denkt, wird sich der reformgewillte Teil der Belegschaft gegen den größeren Kollegenkreis, der den Veränderungen entweder skeptisch oder ablehnend gegenüber steht, nicht durchsetzen können. Es darf auch nicht die Zahl derjenigen unterschätzt werden, die sich bei Fragen interner Verwaltungsabläufe schlicht danach richten wollen, was „von oben angesagt ist“.

Ein häufig zu beobachtender grundlegender Umsetzungsfehler bei Reformprojekten ist, dass nicht bewusst darauf geachtet wird, Win-win-Situationen entstehen zu lassen. So, wie die Entscheidung, sich nach den Zielen der Amtsleitung, wenn nicht aus voller Überzeugung, so doch zumindest aus rationalen Gründen richten zu wollen, nachvollziehbar ist, so rational ist es, sich einem angekündigten Reformprozess zu verweigern,

Ein wichtiger struktureller Ansatz ist die Zusammenführung von Leistungs- und Kostenverantwortung. Dies konsequent umzusetzen, verlangt ein Globalbudget und den Verzicht auf die Stellenbewirtschaftung. Nur wenn die Verantwortung für die Personal- und Sachausgaben sowie für die Leistungserfüllung in der Hand einer Verwaltungseinheit liegt und erwirtschaftete Effizienzreserven der Einrichtung verbleiben, kann die Motivation geweckt werden, die notwendig ist⁸.

Bestandteil eines erfolgreichen Strategiekonzepts ist, eine Wettbewerbsorientierung zu erzeugen. Da es keinen Markt für die Leistung und den Preis der öffentlichen Verwaltung gibt, ist die Kosten- und Leistungstransparenz sowie das Instrument der benchmarks die in der Regel einzige, aber durchaus auch probate Möglichkeit, die allgemein bekannte Motivation zu wirtschaftlichem Handeln und qualitativ hochstehenden Leistungsergebnissen auszulösen.

Die Kunden- und Qualitätsorientierung konkretisiert die Umsteuerung hin zur Ergebnisverantwortung. Die Qualität der Verwaltungsleistung bemisst sich

7 Inputsteuerung betrifft die Ressourcen, Outputsteuerung die Ergebnisse und Outcome-Steuerung die Wirkungen.

8 Zur dezentralen Budgetierung: S. 187.

nicht nur an der einwandfreien Rechtsanwendung, sondern eben auch an der Kundenzufriedenheit, also z.B. an der Erreichbarkeit von Sachbearbeitern, an der Verständlichkeit behördlicher Schreiben und gesetzlicher Vorschriften, an der zügigen Bearbeitung eines Antrags und an der Rechenschaftsablegung gegenüber der Öffentlichkeit.

Schließlich kommt der Experimentierkultur eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Sie vermeidet Fehlinvestitionen, wenn im Falle einer Fehlentwicklung rechtzeitig umgesteuert wird. Außerdem erhöht sie die Akzeptanz des Reformprozesses, wenn die Bereitschaft besteht und sichtbar wird, dass kein Entscheidungszwang besteht, den einmal beschrittenen Weg zu Ende gehen zu müssen. Die Durchführung von Pilotverfahren gehört längst zum Repertoire eines Reformprozesses.

Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen innerhalb einer Verwaltungseinheit zwischen der Verwaltungsleitung und den obersten Führungskräften sowie insbesondere zwischen Verwaltungsebenen dienen dem Paradigmenwechsel von der Input- zur Output- bzw. Outcome-Steuerung. Nur wenn klar ist, welche Ergebnisse erreicht werden sollen, können Prioritäten und Qualitätsstandards gesetzt werden. Ansonsten gilt die von Mark Twain so treffend beschriebene Effizienzfalle: „Als wir das Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen“!

Elemente und Qualitätsmerkmale von Zielvereinbarungen

- Kontraktmanagement
- Eigenverantwortliche Operationalisierbarkeit
- Evaluierbarkeit
- Evaluierung alle 3 Monate
- Standardisiertes Berichtswesen
- Ein-Jahres-Vereinbarungen
- Information an alle Beschäftigte

Kontraktmanagement, d.h. eine schriftliche Vereinbarung zwischen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, ist eine neue noch ungeübte Form der Zusammenarbeit⁹. In einer modernen Verwaltung kann sie überall dort das klassische In-

strument der Weisung bzw. Verfügung ablösen, wo es um Managementfragen ohne konkreten Bezug zum Gesetzesvollzug geht. Selbstverständlich dürfen Zielvereinbarungen nicht rechtswidrig sein. Klassischerweise betreffen sie Qualitätsfragen, die nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt werden, also z.B. die Bearbeitung bestimmter Anträge innerhalb einer Frist (Wiederbesetzung von Stellen, Genehmigungen, Beschwerden von Bürgern etc.) oder die Umsetzung von Verwaltungsprojekten, wie z.B. die Einführung einer Software, die Beschleunigung der Statistikproduktion oder die Erhöhung der Quote

wie z.B. die Bauverwaltung, die Straßenbauverwaltung, die Polizei oder die Justizvollzugsanstalten. Zielvereinbarungen, die in Ministerien geschlossen werden, in denen vor allem Regierungspolitik administriert wird und in der Regel keine strukturierten Prozesse stattfinden, geschweige denn Fälle im Rahmen von Massenverfahren bearbeitet werden, tragen eher die Züge eines Arbeitsprogramms. Gleichwohl hat das Finanzministerium Baden-Württemberg gute Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht. Zum einen zwingt es die Führungskräfte, kennzahlenbasierte Output- oder gar Outcome-Ziele

»Eine Experimentierkultur hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, denn sie hilft Fehlinvestitionen zu vermeiden, wenn bei einer Fehlentwicklung rechtzeitig umgesteuert wird.«

elektronisch abgegebener Steuererklärungen. Besonders geeignet für Zielvereinbarungen sind Zahlungsquoten sowie Erledigungsquoten bei der Fallbearbeitung in Massenverfahren, wie z.B. Zuschussanträge im Rahmen eines Förderprogramms.

Die eigenverantwortliche Operationalisierbarkeit verlangt, dass die Erreichung von Zielen bzw. die Umsetzung von Maßnahmen vereinbart werden, die überhaupt realisierbar sind und zudem in der Verantwortung des Vertragspartners liegen¹⁰. Es macht wenig Sinn, Ziele zu vereinbaren, die von Dritten erfüllt werden sollen. In der Operationalisierbarkeit liegt auch der wesentliche Unterschied zum Leitbild, das sich viele Verwaltungen seit den 80er Jahren gegeben haben. Leitbilder bieten eine Orientierung, welche Werte und Ideale von einer Verwaltung verfolgt werden, so z.B. der Verhaltenskodex Europäischer Statistiken (Code of Practice) vom Mai 2005¹¹. Sie stellen aber keinen Maßnahmenkatalog dar, der abgearbeitet und evaluiert wird.

Das Instrument der Zielvereinbarung ist vor allem für Verwaltungseinheiten besonders geeignet, die operativ tätig sind,

zu identifizieren, wo dies möglich ist. So kann z.B. die Notebook-Ausstattung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ministeriums oder die Einführung der elektronischen Akte als Ziel vereinbart werden. Zum anderen eignet sich eine Ministeriums-Zielvereinbarung vor allem für die den nachgeordneten Bereich betreffenden Ziele, für den das Ministerium die Fachaufsicht ausübt. Der Fachaufsicht unterliegende Verwaltungsbereiche mit Ergebnis- und Wirkungskennzahlen zu steuern, steckt ohnedies noch in den Kinderschuhen¹². Dieser Paradigmenwechsel wird sich in den Landesverwaltungen erst dann vollziehen lassen, wenn er von Regierung und Parlament eingefordert und vor allem auch vorgelebt wird. So interessiert bei der staatlichen Bauverwaltung ja nicht nur, ob sie in der Lage ist, die Mittel

9 Gemeint sind Vereinbarungen zwischen Funktionsträgern, die für die von ihnen geleitete Behörde, Abteilung oder für das von ihnen geleitete Referat Zielvereinbarungen abschließen.

10 Böllhoff (2011), S. 199-206.

11 Statistisches Bundesamt Deutschland, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/internet/DE/Navigation/Publikationen/Qualitaetsberichte/Qualitaetsberichte.psml.

12 Reichard (2006), S. 95.

eines energetischen Sanierungsprogramms innerhalb der geplanten Zeit tatsächlich zu verbrauchen. Wesentlich interessanter sind doch die tatsächlichen Fortschritte bei der CO₂-Reduzierung der staatlichen Gebäude.

Wie so häufig in der öffentlichen Verwaltung gilt es auch bei diesem Thema, der Bürokratisierungsfalle zu entgehen¹³. Für die Zahl der vereinbarten Ziele gilt: Weniger ist mehr! Nach den ersten Zielvereinbarungsjahren besteht auch nicht mehr das Bedürfnis, jedes Referat mit gleich mehreren Zielen abbilden zu müssen. Ebenso wichtig ist, die Evaluierung mithilfe eines standardisierten Berichtswesens so wenig aufwändig wie irgend möglich zu gestalten. Hier zeigt sich, ob das Instrument handhabbar ist oder gerade in den Einheiten zu mehr Aufwand führt, die ohnedies arbeitsmäßig schon sehr belastet sind. Genau an diesem Punkt entscheidet sich auch die Akzeptanz beim Personal.

Das eigentlich Neue ist, neben wichtigen inhaltlichen Zielen, die sich nicht in Kennzahlen messen lassen, kennzahlengeeignete Ziele auch konsequent kennzahlenbasiert zu definieren. Neu ist auch, diese Ziele einer regelmäßigen, standardisierten Evaluierung zu unterziehen. Voraussetzung ist also, dass die vereinbarten Ziele nicht nur eigenverantwortlich realisiert werden können, sondern auch tatsächlich evaluiert werden. Sinnvollerweise erfolgt dies mehrfach im Jahr, z.B. alle drei Monate, um den beteiligten Führungskräften die Möglichkeit zu geben, ggf. nach- oder umzusteuern – aber auch, um der Ernsthaftigkeit und Bedeutung der Zielvereinbarung gerecht zu werden.

Es empfiehlt sich, die Zielvereinbarung für ein Jahr zu schließen, um die Aktualität und den Innovationsgrad sicherzustellen. Auch bei mehrjährigen Projekten sind Jahresziele sinnvoll, da die Einhaltung von Zeitplänen eine hohe Kostenrelevanz hat.

Da Zielvereinbarungen vor allem auch die Beschäftigten über die Prioritäten der Verwaltung informieren sollen, ist notwendig, über deren Inhalt intensiv, d.h. am besten in Form von behördeninternen Veranstaltungen zu informieren. Diese Form der Kommunikation wird ohnehin zu wenig praktiziert und beschränkt sich

häufig auf Personalversammlungen, die in erster Linie der Behandlung von Personalratsangelegenheiten dienen.

Kosten- und Leistungsrechnung

Von 2000 bis 2004 wurden in der Landesverwaltung Baden-Württemberg in einer Pilotphase die „Neuen Steuerungsinstrumente“ in Form eines einheitlichen Haushaltsmanagementsystems, der Datenbeschaffung und -aufbereitung von KLR-Daten sowie der Fortbildung von Führungskräften in Fragen der Zielvereinbarung, Budgetierung etc. eingeführt. Seit 2005 läuft der Echtbetrieb. Richtig

lem technisch) möglich war¹⁴. Die Folge war in einigen Verwaltungsbereichen ein Datenfriedhof ohne praktischen Nutzen. Erst mit der Einführung der Führungsinformationssysteme (FIS), d.h. der Reduzierung sämtlicher Kosten- und Leistungsdaten pro Verwaltungsbereich auf das vom Behördenchef gewünschte Informationsspektrum, konnte erreicht werden, dass die erhobenen Daten auch genutzt werden konnten. Die FIS konnten inzwischen für über 20 Verwaltungsbereiche, so vor allem für die Steuerverwaltung, die Polizei, die Justizverwaltung und die Vermögens- und Bauverwaltung eingeführt werden. Der Vorteil der FIS besteht darin, dass sie

»Anfangs konnten nur wenige Führungskräfte dazu gebracht werden, ihre Wünsche an steuerungsrelevanten Informationen und Daten zu artikulieren, so dass von den Controllern notgedrungen erst einmal alles erhoben wurde, was (v.a. allem technisch) möglich war.«

war, für die gesamte Landesverwaltung – trotz der Heterogenität – ein einheitliches System zu implementieren, da insbesondere für das Berichtswesen gegenüber dem Staatsministerium und dem Landtag eine standardisierte Form verwendet werden kann und es bei der interministeriellen Zusammenführung von Daten (z.B. Daten aus der Anlagebuchhaltung, die für die Vermögensrechnung gebraucht werden) keine Redundanzen gibt. Schließlich ist der Pflege- und Betreuungsaufwand deutlich geringer. Hessen hat nach dem Vorbild von Baden-Württemberg – trotz der scheinbar höheren Kosten – die gleiche SAP-Plattform eingeführt.

Die öffentlich thematisierten Beschwerden von Führungskräften und die Beanstandungen des Rechnungshofs beruhten vor allem auch darauf, dass anfangs nur wenige der Führungskräfte dazu bewegt werden konnten, ihre steuerungsrelevanten Informations- und Datenwünsche zu artikulieren und statt dessen von den Controllern notgedrungen erst einmal alles erhoben wurde, was (vor al-

der Verwaltungsleitung eine aktuelle und jederzeit verfügbare Zusammenstellung der wichtigsten Fachdaten, z.B. aus der Kriminalitäts- oder Unfallstatistik, der Erledigungsstatistik der Steuerverwaltung oder der Statistik über die Bearbeitungsdauer von Beihilfeverfahren kombiniert mit Kosten-, Leistungs- und Haushaltsdaten bieten.

Es ist allerdings in der Landesverwaltung Baden-Württemberg immer noch nicht systemisch sichergestellt, dass die FIS auch tatsächlich genutzt werden. Was fehlt, ist die Implementierung eines darauf aufbauenden Berichtswesens. Der tiefere Grund für diese Schwierigkeiten dürfte darin liegen, dass die Berichts-anforderungen von den Abteilungsleitern bzw. Amtschefs der Ministerien ausgehen müssten, die Nutzung von KLR-Daten in den Ministerien selbst aber mangels strukturierter Prozesse und Massenverfahren

¹³ Kucera (2010).

¹⁴ Schedler (2011), S. 243.

ren nur sehr eingeschränkt Sinn machen. Hinzu kommt, dass auch noch zu wenig kennzahlenbasierte Berichte von vorgesetzten Behörden, der Regierung und dem Parlament angefordert werden.

Es gibt aber eine immer größer werdende Gruppe von Führungskräften, die sich der FIS bei ihrer täglichen Arbeit bedienen und kennzahlenbasiert steuern.

Nach sechs Jahren Erfahrung mit der Nutzung der KLR-Daten kann man sagen, dass sie dort, wo sie genutzt werden, eine wichtige Ergänzung für die Entscheidung von Führungskräften darstellen und zur Objektivierung und zu sachgerechten Entscheidungen beitragen. Eine vollständige flächendeckende Nutzung der

Sicherheit oder der Schutz vor Gesundheitsgefahren. Der Maßstab guter Politik ist das Wohl der Allgemeinheit, nicht die Wettbewerbsfähigkeit eines Produkts. Gleichwohl sind die Möglichkeiten, kennzahlenbasierter Verwaltungssteuerung, die auch der Qualität politischen Handelns unmittelbar zugutekommen kann, bei weitem nicht ausgeschöpft.

Dezentrale Budgetierung

Die dezentrale Budgetierung von Sach- und Personalmitteln ist Kernbestandteil eines auf die Eigenverantwortung von Verwaltungseinheiten ausgerichteten Managementsystems. Nachdem die Sachmittel-Budgetierung weitestgehend eingeführt wurde, pilotiert die Landesverwaltung

Leistungsvereinbarung verbunden¹⁷. Dementsprechend setzt ein den Anforderungen der parlamentarischen Kontrolle genügendes Globalbudget ein Controlling- und Berichtswesen voraus. Das Parlament entscheidet dann nicht mehr über Einzeltitel, wie die Reisekosten oder die Veröffentlichungskosten einer Behörde, sondern über die mit bestimmten Verwaltungsleistungen verbundenen Kosten (z.B. Zahl der Bescheide, Bearbeitungsdauer, Kostenbenchmarks, Kostenvergleich mit Vorjahren). Selbstverständlich ist die Regierung verpflichtet, auch über einzelne Kostenarten, wie z.B. Reisekosten, Auskunft zu erteilen, wenn dies vom Parlament gewünscht wird. Die Information über Kosten- und Leistungskennzahlen ist gleichzeitig der eigentliche Mehrwert für das Parlament. Aufgrund der rechtlichen Besonderheiten der Beamtenstellung wird es nicht möglich sein, außerhalb von parlamentarisch verabschiedeten Stellenplänen zu verbeamten. Im Übrigen wird die bürokratieträchtige Stellenbewirtschaftung aber durch ein bloßes Stellengerüst abgelöst.

Die ersten Erfahrungen mit den Piloten, insbesondere mit den Verhandlungen der Ausgangsbudgets, sind positiver als zunächst erwartet. Es zeichnen sich für die budgetierten Einheiten folgende Vorteile ab, sofern sie dabei innerhalb des Budgets bleiben:

- Sie haben mehr Entscheidungskompetenz in Organisations-, Personal- und Finanzfragen.
- Sie können befristete Einstellungen vornehmen.
- Die Stellen- und Beförderungssperre fällt weg.
- Beförderungen können vorgezogen werden.
- Es können Leistungsprämien gewährt werden.
- Entscheidungsprozesse werden beschleunigt und verwaltungsinterne Bürokratie abgebaut.

Trotz dieser positiven Erfahrungen ist die Landesverwaltung Baden-Württemberg erst am Anfang dieser Entwicklung. Insbesondere ist sie von einem Globalbudget

»Die ersten Erfahrungen mit der dezentralen Personalmittel-Budgetierung zeigen Vorteile für die derartig budgetierten Verwaltungen auf, z.B. mehr Entscheidungskompetenz und den Wegfall von Stellen- und Beförderungssperren.«

KLR-Daten wird aber erst bei einem vollständigen Einsatz der neuen Steuerungsinstrumente erfolgen, d.h. wenn in der Landesverwaltung auch mit Globalbudgets gearbeitet wird und ein an den steuerungsrelevanten Informationsbedürfnissen von Regierung und Parlament ausgerichtetes kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt wurde.

Selbst wenn diese Voraussetzungen geschaffen wurden, darf die Bedeutung des Verwaltungscontrollings nicht überschätzt werden. Die Landesverwaltung – zumindest auf der Ebene der Ministerien – wird in vielfältiger Weise von politischen Vorgaben bestimmt. Die politische Rationalität ist aber eine andere als die des Verwaltungsmanagements¹⁵. Die Politik kann sich nicht allein nach Kriterien der Effektivität und der Effizienz richten. Es gibt politische Bereiche, die sich dieser Betrachtung weitestgehend entziehen, wie z.B. die Gewährleistung öffentlicher

Baden-Württemberg derzeit die dezentrale Personalmittel-Budgetierung in der Steuerverwaltung, bei einem Regierungspräsidium, beim Landesamt für Besoldung und Versorgung sowie bei sämtlichen Justizvollzugsanstalten.

Bei einem Globalhaushalt werden einer Verwaltungseinheit die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer „globalen“ Netto-Gesamtsumme zugewiesen. Die Verwaltungseinheit kann höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert wurden, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanziert.¹⁶ Bleibt sie dank Effizienzgewinnen unter dem Budget, kann sie diese in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Es wird also auf die Kürzung von Ausgabenresten verzichtet. Als Korrektiv hat die Finanzverwaltung Baden-Württemberg bei den pilotierten Verwaltungseinheiten allerdings eine Vorwegabschöpfung ausgehandelt. Die Zuweisung des Globalbudgets ist mit dem Abschluss einer

15 Schedler (2011), S. 245.

16 Schedler/Proeller (2009), S. 169.

17 Ebenda.

noch weit entfernt. Die Pilotierung bewegt sich derzeit noch allein im administrativen Bereich.

Fazit

Insgesamt gilt für die Landesverwaltung Baden-Württemberg, dass die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente ein langwieriger, kostenintensiver, gleichermaßen aber unverzichtbarer Prozess der Verwaltungsmodernisierung war und ist. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen und darauf angewiesen, dass sich die Regierung und der Landtag aktiv daran beteiligen, ihn unterstützen und sich klar zu den Modernisierungszielen bekennen. Nur wenn die Modernisierungskräfte innerhalb der Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger den Prozess gemeinsam gestalten, besteht die Chance einer konsequenten Umsetzung.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. (2008): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, edition sigma, 2. Auflage, S. 23
- Böllhoff, D. (2011): Steuerung mit Zielen in: Blanke, B./Nullmeier, F. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, S. 199-206.
- Jann, W. (2006): Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?; in: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D. u.a. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, edition sigma, 2. Auflage, S. 9 ff.
- KGSt (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln, http://www.tvoed.info/kgst_nsm_1993.pdf
- Kucera, M. (2010): Zielvereinbarungen in der Verwaltung, Verwaltung & Management, 16. Jahrgang, Heft 4, S. 188-192
- Reichard, C. (2006): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern; in: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D. u.a. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform, edition sigma, 2. Auflage, S. 87 ff.
- Schedler, K. (2011): Verwaltungscontrolling; in: Blanke, B./Nullmeier, F. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, S. 236-246.
- Schedler, K./Proeller, I. (2009): New Public Management, 4. Auflage, S. 169.