

1 New Public Management & Controlling – kein Ruhmesblatt für öffentliche Institutionen

Die traditionelle Steuerung der öffentlichen Hand ist strikt inputorientiert. Über einen demokratisch legitimierten Prozess werden der Verwaltung in ihren Teileinheiten personelle und sachliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. Diese erlauben es den Verwaltungen, die ihnen vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen, die in einem demokratisch verankerten Prozess festgelegt werden. Freiheitsgrade haben die Verwaltungseinheiten idealtypisch nicht, weder auf der Input- noch auf der Ausgabenseite. Im Haushalt zugewiesene Mittel sollen deshalb verausgabt werden. Erzielte Minderausgaben sind eher als Zeichen mangelnder Aufgabenerfüllung denn als Indikator für hohe Wirtschaftlichkeit zu interpretieren. Wirtschaftlichkeit steht als Anforderung in vielen Gesetzen, wie zum Beispiel im Grundgesetz. Sie hat aber wegen des als Prämisse gesetzten Fehlens von Freiheitsgraden der Verwaltung eher einen abstrakten Wert.

Dieses Steuerungskonzept hat die öffentliche Hand über Jahrhunderte hinweg erprobt und optimiert. Trotz aller früheren Erfolge – und dem zumindest für die deutsche Verwaltung auch heute noch sehr hohen Qualitätsniveau – besteht weitgehend Einigkeit, die Inputsteuerung durch eine Outputsteuerung

zu ersetzen, zumindest aber zu ergänzen. Entsprechende Stimmen sind schon mehr als ein Vierteljahrhundert alt und waren auch der Grund dafür, die Einführung von Controlling im öffentlichen Bereich zu postulieren (vgl. die vier Kongressbände von Weber/Tylkowski 1988, 1989, 1990 und 1991). International wurde die Diskussion unter dem Leitbegriff des New Public Managements geführt.

Die Grundidee des New Public Managements setzt an der zentralen Prämisse der traditionellen Steuerung an – dem schon angesprochenen Fehlen von Freiheitsgraden der ausführenden Verwaltung. Die Prämisse unterstellt, dass der Staat mit Hilfe seiner Zentralinstanzen in der Lage ist, die Aktivitäten der Verwaltung bis ins Detail vorzudenken und in Form von gesetzlichen und sonstigen Regeln vorzugeben. Dies scheint aber in der heutigen Zeit ziemlich weltfremd zu sein. Der Staat ist heute nicht mehr dazu in der Lage, das komplexe Feld seiner für die Bürger zu erbringenden Aufgaben in toto und ins Detail gehend zu antizipieren. Dies gilt umso mehr, wenn an die Seite hoher Komplexität eine stark gestiegene und immer weiter steigende Dynamik tritt. Diese Dynamik speist sich aus den unter-

Die Prämisse, dass der Staat die Aktivitäten der Verwaltung bis ins Detail vorgeben kann, ist weltfremd.

**Die Verwaltung
wird zum eigent-
lichen Wissens-
träger in ihrem
Feld.**

schiedlichsten Quellen, die von technologischen Veränderungen über Bedürfniswandel bis hin zu globalem Wettbewerb reichen.

In einer solchen Situation kann eine Steuerung nur dann effektiv und effizient funktionieren, wenn die Granularität der Steuerungsimpulse deutlich reduziert wird. Genau hier setzt das Konzept des New Public Managements an. Es geht von der Grundidee aus, dass der Staat seinen Verwaltungseinheiten nur noch vorgibt, was er im Ergebnis von ihnen will, sich aber nicht mehr in den Prozess der Aufgabenerfüllung einmischt. So wird vom Staat beispielsweise nicht mehr festgelegt, ob für eine spezielle Verwaltungsaufgabe drei oder vier Beamte benötigt werden. Die Inputsteuerung wird durch eine Outputsteuerung abgelöst. Der Staat formuliert Zielvorgaben, über deren Erfüllung die ausführende Verwaltung berichtet.

Diese Form der Steuerung ist einem Controller überaus vertraut. So funktioniert auch die Steuerung in vielen Unternehmen. Allerdings tun sich der Staat und seine Verwaltungseinheiten hier schwer. Die Aufgaben, die der Staat übernehmen soll, lassen sich nur selten konkret definieren. Was bedeuten öffentliche Sicherheit und soziale Gerechtigkeit genau? Insofern fällt der Übergang von einer Input- zu einer Outputsteuerung selbst dann nicht leicht, wenn man von seiner Notwendigkeit überzeugt ist. Die Umsetzung des New Public Managements erfordert eine Vielzahl von Aktivitäten, die sich von der Festlegung von Verwaltungsprodukten bis hin zum Ersatz oder zur Ergänzung der Kameralistik erstrecken. Außerdem ist eine Neuausrichtung des Verhältnisses

zwischen Staat und Verwaltung erforderlich. Die Verwaltung wird zum eigentlichen Wissensträger in ihrem Feld. Sie hat die Aufgabe, dieses Wissen an ihre Träger weiterzugeben, damit diese ihre Führungsaufgaben kompetent wahrnehmen können. Die unvermeidlichen Freiheitsgrade der Verwaltung sind kein zu reduzierendes Übel, sondern die Quelle von besserer Aufgabenerfüllung – wahrlich ein Paradigmenwechsel!

Es lässt sich unschwer vermuten, dass ein solcher Wechsel höchst anspruchsvoll ist und die Führung der Verwaltungen leicht überfordern kann. Vergleichbare Veränderungen fallen schon in deutlich kleineren Einheiten, wie z. B. in mittelständischen Unternehmen, schwer. Solche Unternehmen sind nicht durch eine bürokratische Inputsteuerung geprägt, sondern häufig durch die zentrale Stellung des jeweiligen Unternehmers, der »sein Ding« konsequent durchsetzen kann. Der Fachausdruck hierfür ist Führen durch persönliche Weisungen. Auch diese Art der Führung kann jedoch an ihre Grenzen stoßen. Interessanterweise sind es – neben dem Thema der Unternehmensnachfolge – dieselben Gründe: steigende Komplexität, z. B. ausgelöst durch Unternehmenswachstum, und Wettbewerbsdynamik. Diese Gründe erfordern es, die Führung auf mehrere Köpfe zu verteilen. Man landet hier quasi »von der anderen Seite« bei demselben Muster einer zielorientierten Führung. Die Empirie ist voller Beispiele dafür, dass Unternehmen genau daran scheitern, dass Unternehmer die notwendige Veränderung nicht wagen oder ihre Notwendigkeit nicht einsehen. Verwaltungen haben es im Vergleich dazu aber noch schwerer,

weil das Wissen und die Erfahrung, wie man eine Organisation zielorientiert ausrichtet, häufig gänzlich fehlen. Das Thema steht weder auf der Agenda einer verwaltungsjuristischen Ausbildung, noch besteht die Möglichkeit, die Thematik quasi »on the job« zu lernen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die in einem Vierteljahrhundert mit New Public Management gemachten Erfahrungen zumeist problematisch sind. Nur zwei Zitate aus der internationalen Literatur mögen dies belegen:

- Als Ergebnis einer Befragung von 105 Praktikern aus Kommunen in den Niederlanden halten die Forscher Folgendes fest: *»Improved planning and control systems are seen to have only a limited impact on the work of professionals [...] [and] only limited potential to support political decision making«* (Groot/Budding 2008).
- Noch weniger Hoffnung macht das folgende, in der relevanten Wissenschafts-Community viel beachtete Zitat: *»Although its [NPM] effects are still working through in countries new to*

NPM, this wave has now largely stalled or been reversed in some key ›leading-edge‹ countries. This ebbing chiefly reflects the cumulation of adverse indirect effects on citizens' capacities for solving social problems because NPM has radically increased institutional and policy complexity« (Dunleavy/Margetts/Bastow/Tinkler 2006).

Offensichtlich ist die auf dem Papier so zwingende Idee des New Public Managements in ihrer Umsetzung einer ganzen Reihe von Stolpersteinen ausgesetzt, sodass der Versuch der Einführung des Konzepts die prekäre Steuerungssituation des Staates noch weiter verschlechtert, anstatt New Public Management zur erfolgreichen Antwort auf die vielen aktuellen Steuerungsprobleme werden zu lassen.

Was ist zu tun? Die wichtigste Erkenntnis aus den vielfältigen negativen Erfahrungen ist Folgende: Die Misserfolge lagen nicht am Konzept der ergebnisorientierten Steuerung, sondern an schweren Fehlern in der Einführung und Umsetzung des Ansatzes.

Die wichtigsten Fehler im Überblick:

Die Einführung von neuer Steuerung wird zu stark an die Implementierung von Instrumenten geknüpft

Dieser Fehler wurde breitflächig und fast reflexartig begangen. Ihm liegt die falsche Erwartung zugrunde, dass das pure Vorhandensein eines neuen Instruments automatisch auch zu einer anderen Denk- und Handlungsweise der Führungskräfte in der Verwaltung führt. Dies ist in aller Regel aber nicht der Fall. Eine bessere Steuerungsinformation alleine bewirkt nichts, wenn die Führungskräfte sie nicht entsprechend verwenden wollen (und können). Ein geradezu klassisches Beispiel hierfür liefert das Instrument Kostenrechnung. Dieses wurde – pointiert formuliert – zu einer Inkarnation wirtschaftlicher Verwaltungsführung hochstilisiert, so dass die Einführung des Instruments einhellig gefordert und breit realisiert wurde.

Der Aufwand hierfür war beträchtlich, der damit erzielte Erfolg aber sehr überschaubar. Es kam zu einem Effekt, der in der Theorie als »Entkopplung« bezeichnet wird. Eine Organisation passt sich den von außen an sie gestellten Erwartungen formal an, ohne ihnen aber materiell zu entsprechen. Nachdem die Rechnungshöfe lange Zeit starke Verfechter der Kostenrechnung waren, stehen sie wegen der vielen negativen Erfahrungen dem Instrument heute deutlich kritischer gegenüber.

Neue Instrumente sind auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungssteuerung zwar grundsätzlich unverzichtbar, müssen aber stets sehr sorgfältig auf ihr tatsächliches Funktionieren hin überprüft werden. Sie erzielen ihre Wirkung nur dann, wenn sie in einen entsprechenden Führungskontext eingebettet sind. Beachtet man das nicht, können Instrumente nicht nur teuer sein, sondern die angestrebte Veränderung sogar erheblich gefährden. Wird – um beim Beispiel zu bleiben – die Einführung einer Kostenrechnung als Startpunkt wirtschaftlichen Handelns der Verwaltung positioniert und dann im täglichen Verwaltungshandeln kaum genutzt, ist das Ziel der höheren Wirtschaftlichkeit erst einmal »verbrannt«. Es wird schwer fallen, das Ziel neu zu beleben, weil jede Führungskraft zunächst an die schlechten Erfahrungen mit der Kostenrechnung zurückdenken wird.

Eine sorgfältige Auswahl neuer Instrumente ist deshalb auf der einen Seite sehr wichtig. Sie darf auf der anderen Seite aber nicht dazu führen, dass sich der Auswahlprozess als Veränderungsbremse herausstellt und auf dem Feld eines neuen Instruments quasi ein Stellvertreterkrieg geführt wird. Ein gutes Beispiel ist die schier unendliche Diskussion, ob nun die Doppik wirklich ein unverzichtbares Element neuer Steuerung ist, oder ob nicht auch die Kameralistik entsprechend genutzt werden kann. Bevor ein Friedensschluss in diesem Glaubenskrieg erfolgt, sind schnell viele Jahre ins Land gegangen. Zeit, die für die notwendige Veränderung ungenutzt verstrichen ist.

Die Einführung der neuen Steuerung wird zu »technisch« gesehen

Eine zu technische Perspektive der Veränderung ist aber nicht nur instrumentell zu beobachten, sondern auch bezogen auf den gesamten Veränderungsprozess. Die Einführung einer neuen Steuerung wird häufig als ein Projekt betrachtet, das sich quasi per Organisationsanweisung realisieren lässt. Diese Sicht verkennt, dass die Einführung neuer Instrumente und Prozesse nur die Spitze des Eisbergs bildet. Im Kern geht es um eine Veränderung des Verhaltens der Führungskräfte und Mitarbeiter. Die dafür erforderliche Veränderung von Einstellungen und Werten der betroffenen Menschen wird aber in aller Regel zu wenig berücksichtigt. Für ein aufwendiges Change Management ist kein Geld da. Es wird als zu »weich« und zu wenig wichtig eingeschätzt oder man ist nicht bereit, die erforderliche Dauer aktiven Veränderungsmanagements zu akzeptieren (»das muss doch schneller gehen«). Gerade auf diesem Feld entscheidet sich aber der Erfolg grundlegender Veränderungen. Wer die neue Steuerung in zwei oder drei Jahren einführen will, sollte besser gar nicht erst damit beginnen.

Die Einführung fällt Perfektionisten zum Opfer

Ein weiterer wesentlicher, häufig zu beobachtender Fehler ist das Bestreben, die neue Steuerung in Perfektion zu realisieren. Im böswilligen Fall kann dahinter das Bestreben stehen, die Veränderung möglichst lange hinauszuschieben. Perfektion kostet viel Zeit, in der man über zukünftige Entwicklungen und Maßnahmen reden kann, ohne aktuell Neues konkret in die Tat umsetzen zu müssen. Im gutwilligen Fall – man will alles möglichst richtig machen – muss man sich von zwei Fehlsichten lösen. Notwendig ist erstens die Abkehr von der Idee, man könne durch ausgefeilte Instrumente und Prozesse, wie z. B. eine ganz genaue Planung der zu erfüllenden Ziele, die Handlungsunsicherheit völlig beherrschen. Überraschungen sind dennoch unvermeidlich. Die Verwaltung muss lernen, mit solchen Überraschungen zu leben. Fehler sind in diesem Sinne als Möglichkeiten des Lernens, nicht als Folge eines unprofessionellen Verhaltens zu verstehen. Lösen muss man sich zweitens von der Idee, die Komplexität des Verwaltungshandelns in jedem Detail kennen und steuern zu wollen. So ist z. B. eine ganz detaillierte Definition von Produkten zu teuer und dauert in der Regel zu lange. Je genauer die Komplexität eingefangen wird, desto mehr Arbeit hat man mit dem Thema Dynamik, d. h. mit der Veränderung der Elemente und Beziehungen des Systems. Hochkomplexe Steuerungssysteme und hoher Veränderungsbedarf passen nicht zusammen.

Der Bezug zur Führung kommt zu kurz

Noch eine Facette einer zu technischen Perspektive auf die Veränderung ist auszumachen, die sich anschaulich an zwei unterschiedlichen Begriffen klarmachen lässt: Management und Führung. Mit dem ersten verbindet man zumeist eine »rationale«, auf betriebswirtschaftlichen Instrumenten basierende Ausrichtung und Steuerung einer Institution. Man denkt an aufwändige, gut organisierte Planungsprozesse, an systematische, periodische Planüberprüfungen, an Belohnung für eine Zielerreichung, an sorgfältige Begründungen für neue Vorhaben und Ähnliches mehr. Auf der anderen Seite steht Führung für die direkte Einwirkung einer Führungsperson auf eine geführte Person. Hier geht es um Verantwortung, Vertrauen, Lob und Tadel. Diese Aspekte sind verhaltensbezogen, wobei auch Führungswille und Führungsfähigkeit eine Rolle spielen.

Neue Steuerung braucht sowohl Management als auch Führung. Typischerweise wird aber nur – oder deutlich überwiegend – Ersteres betrachtet. Wer neue Steuerung einführen will, braucht Führungskräfte, die dies aus eigener Überzeugung nachhaltig umsetzen wollen. Sie sollten für die Veränderung stehen und in der Lage sein, andere für die Veränderung zu motivieren, Fehlschläge auszuhalten und sich von solchen Fehlschlägen nicht demotivieren zu lassen. Hier sind Persönlichkeiten gefragt, die einen langen Atem mitbringen. Neue Steuerung muss mit einem entsprechenden Führungswillen, insbesondere der obersten Verwaltungsführung, einhergehen. Ansonsten ist sie zum Scheitern verurteilt.

Es wird zu blauäugig davon ausgegangen, dass die neue Steuerung allen Beteiligten Vorteile bringt

Ein wesentlicher Grund dafür, dass New Public Management nicht wirklich funktioniert, sei anhand eines Zitats einer an der WHU verfassten Dissertation klar gemacht. Basis der Arbeit war eine sehr tiefgehende qualitative Studie von diversen Projekten zur Einführung neuer Steuerung in unterschiedlichen Bundesbehörden. Obwohl in der Auswahl der Projekte nicht so intendiert, erwiesen sich die Projekte bei näherem Hinsehen durchweg als Misserfolge. Martin Plag fasst am Ende seiner Arbeit die Ergebnisse wie folgt zusammen:

»Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass in der Bundesverwaltung kaum ein Akteur ernsthaftes Interesse an einer Reform im Sinne des ›Public Management‹ hat.

Die Führungskräfte der Ministerien und nachgeordneten Behörden wollen aus Macht- und Prestigeinteressen weiterhin über möglichst viele Mitarbeiter und über möglichst hohe Budgets verfügen. Die Mitarbeiter lehnen zumindest die Reformbestandteile ab, die Arbeitsplätze und Standorte gefährden, ihnen höhere Anstrengungen abverlangen oder verstärkte Leistungs- oder Verhaltenskontrollen mit sich bringen. Die Politik, die auf Grund der prekären Kassenlage ein Interesse an der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit haben könnte, richtet ihren Blick vor allem auf die nächste Wahl, nicht aber auf langfristig wirksame Veränderungsprozesse. Ihr reicht es aus, sich nach außen reformwillig und ›modern‹ zu präsentieren, wofür die tatsächliche Umsetzung und Nutzung von Reforminstrumenten aber nicht notwendig ist; die formale Implementierung reicht für ihre ›Marketingzwecke‹ völlig aus.

Ein echtes Interesse an den Reformen hat deshalb lediglich der Steuern zahlende Bürger. Dieser kann die Effizienz der Bundesverwaltung aber kaum beurteilen« (Plag 2007, S. 414).