

Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit

MARKUS ZÜRCHER^{*)}

1. Einleitung

Längst haben Politologen, Verwaltungswissenschaftler und Juristen das New Public Management (NPM) als Untersuchungsgegenstand entdeckt. Mittlerweile liegt eine reichhaltige, vorwiegend theoretisch ausgerichtete Literatur vor. Der praktische Vollzug des neuen Steuerungsmodells wurde jedoch bisher nur selten empirisch untersucht. Wer sich für gewonnene Erfahrungen und Resultate interessiert, bleibt auf die oft nur schlecht greifbare graue Literatur verwiesen: auf die von den verantwortlichen Leitungsorganen und den beteiligten Stellen verfassten Erfahrungs- und Rechenschaftsberichte.

Mit bisher drei vom bernischen Regierungsrat herausgegebenen Berichten liegt für den Kanton Bern gut dokumentiertes Anschauungsmaterial zur Praxis des New Public Management vor.

Die Initiative ging von der Regierung aus, welche das Reformvorhaben im Mai 1994 in die Wege leitete. Das Projekt läuft unter dem Namen „NEF-2000“. In der Novembersession desselben Jahres erteilte der Grosse Rat der Durchführung des Versuchs grünes Licht, sodass am 1. Januar 1996 sieben Ämter den Pilotbetrieb aufnehmen konnten. Gestützt auf einen ersten Zwischenbericht, welcher am 15. April 1997 vorlag, beantragte der Regierungsrat eine Ausweitung des Versuchs um fünf Pilotbe-

^{*)} Vorliegender Aufsatz ist Teil einer Diplomarbeit am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), welche der Autor gegenwärtig unter der Leitung der Proff. Finger und Germann erstellt. Für die sorgfältige Durchsicht des Manuskriptes danke ich Andreas Tobler.

triebe, namentlich um weitere Erfahrungen in schwer messbaren Aufgabenbereichen sammeln zu können. Diese zweite Pilotrunde startete am 1. Januar 1998.¹ Wie im ersten Zwischenbericht, so zog der Regierungsrat auch in seinem zweiten Zwischenbericht vom 16. September 1998 eine im Grundsatz positive Bilanz. Wesentliche Aspekte der im Basisbericht vom Dezember 1994 formulierten vier NEF-2000-Hauptzielsetzungen - die Führungs-, Leistungs-, Wirkungs- und Kostenorientierung - erachtet die Regierung als erfüllt. Drei positive Effekte werden besonders hervorgehoben: Die auf Grund der hohen Transparenz über Aufgaben und Mitteleinsatz klar verbesserte Führungsinformation, das höhere Verantwortungsgefühl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das verbesserte Kostenbewusstsein.²

Sehr zurückhaltend wird in diesen Berichten die Zielerreichung hinsichtlich der Leistungs- und Wirkungsorientierung kommentiert: Mit Verweis auf die noch kurze Projektdauer verzichtete der Regierungsrat im April 1997 weitgehend auf eine Beurteilung. Er räumte denn auch ein, dass die mit der Leistungs- und Wirkungsmessung im Zusammenhang stehenden Fragen im Rahmen der Pilotversuche "noch kaum ausgeleuchtet und beleuchtet" werden konnten.³ Auch rund anderthalb Jahre später, im zweiten Zwischenbericht, erachtete die Regierung die Voraussetzungen für eine Beurteilung mit Rücksicht auf die kurze Versuchsdauer nicht für erfüllt. Die Leistungs- und Wirksamkeitsmessung geben vielmehr zu grundsätzlichen Erwägungen Anlass. In der Formulierung von qualitativen, aussagekräftigen Zielen, Indikatoren und Standards erkennt die Regierung eine permanente Herausforderung und einen der kritischen Faktoren des Unternehmens schlechthin. Als begrenzt werden die Möglichkeiten eingestuft, die Anliegen und Bedürfnisse der Leistungsempfänger zu erfassen. Aufschluss über die Bedürfnisse der Bürger respektive der Kunden und deren Anforderungen an den Umfang und die Qualität staatlicher Leistungen erhofft sich die Regierung primär von Meinungsumfragen, die 1997 vereinzelt und beschränkt, 1998 vermehrt und in umfassenderer Form durchgeführt wurden. Gestützt auf die positive Bi-

¹ Gesamprojektausschuss 1995; Regierungsrat 1997, S. 15; Regierungsrat 1998, S. 17 - 27; zusammenfassend PFISTER / ZÜRCHER 1998, S. 3 - 9.

² Regierungsrat 1998, S. 6 und 50 - 51.

³ Regierungsrat 1997, S. 6 und 29.

lanz nach dem zweiten Versuchsjahr und die in Befragungen gesetzten Erwartungen, informierte der Regierungsrat das Parlament im September 1998 über seine Absicht, NEF-2000 in der bernischen Kantonsverwaltung in zwei Staffeln per 1. Januar 2002 und per 1. Januar 2004 direktionsweise einzuführen. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Parlamentes.⁴

Im Folgenden soll der Vollzug des neuen Verwaltungsmodells näher beschrieben und untersucht werden, wobei der Leistungs- und Wirkungsmessung im Lichte der regierungsrätlichen Beurteilung aus praktischen wie theoretischen Erwägungen besondere Aufmerksamkeit zukommt. Untersucht werden sechs der zwölf Pilotbetriebe, wobei ich mich auf die mit den Amtsdirektoren geführten Interviews, auf die Leistungsvereinbarungen verschiedener Jahre sowie die entsprechenden Leistungsberichte und weitere von den betroffenen Ämtern zur Verfügung gestellte Publikationen und auf Dokumente und spezifisch eingeholte Auskünfte stütze.⁵

2. Erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung im Zeichen von NEF-2000

Die positive Einschätzung von NEF-2000 wird von der grossen Mehrheit der befragten Amtsleiter geteilt. Die Führungsinformationen, welche die Kosten- und Leistungsrechnung, die durchgeführte Befragung und weitere Controlling-Massnahmen bereitstellen, sind ihnen in der täglichen Arbeit sehr nützlich. Den funktionalen Erfordernissen des jeweiligen Amtes in hohem Masse angepasst, bewährt sich NEF-2000 im betrieblichen Alltag. Längst hat die neue Verwaltungsführung ihren Versuchscha-

⁴ Regierungsrat 1998, S. 12 und 32 - 34.

⁵ Aus der ersten Projektrunde mit Betriebsbeginn 1.1.96: Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Tiefbauamt, Wasser- und Energiewirtschaftsamt; aus der zweiten Projektrunde mit Betriebsbeginn 1.1.97: Amt für Information, Berner Schulwarte, Seminar und Gymnasium Hofwil.

rakter abgestreift, und niemand zweifelt, dass die eingeleitete Reform Wirkungen zeitigt, die sich nicht mehr zurücknehmen lassen.⁶

Eine Vielzahl von Initiativen, die hier ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit, nicht in systematischer, sondern in impressionistischer Absicht aufgeführt werden, illustrieren eine Modernisierungsbereitschaft und einen Kulturwandel, der Beachtung verdient: Nicht weniger als 23 Massnahmen hat beispielsweise das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) ergriffen, um die Kundenausrichtung zu verbessern. Diese reichen von der Einführung von Namensschildern für Mitarbeitende mit Kundenkontakt bis hin zur kostenlosen Abgabe des "Geschwindigkeitsklebers" für Winterreifen.⁷ Wie die meisten der übrigen Ämter hat das SVSA Formulare und Standardbriefe auf ihre Verständlichkeit hin überprüft, dabei die Sprache vom "Amtsdeutsch" befreit und die Ansprache des Bürgerkunden heute geltenden Gepflogenheiten und Umgangsformen angepasst. In Reaktion auf eine erste Kundenumfrage änderten Ämter mit "Schalterdiensten" ihre Öffnungszeiten. Periodisch durchgeführte Gespräche mit den wichtigsten Kundengruppen sind insbesondere für Ämter, die in einem Massengeschäft tätig sind, üblich. In mehr oder weniger systematischer Weise werden in den verschiedenen Betrieben sogenannte Total-quality-management-Systeme (TQM) eingeführt. Eine besonders umfassende Einführung des TQM sieht das Tiefbauamt vor, das sich im Juni 1998 erfolgreich um den 4. Speyerer-Qualitätspreis bewarb.⁸ Gegen anfänglich "erhebliche Widerstände" der zuständigen Direktion betreibt das Tiefbauamt eine aktive Informationspolitik gegenüber dem Grossen Rat und weiteren interessierten Kreisen. Ebenfalls im Tiefbauamt versicherte man sich im Rahmen einer im Frühjahr 1997 von Externen durchgeführten Meinungsumfrage der Unterstützung der Mitarbeiter, ein Erfolgsfaktor, dem auch die Regierung hohes Gewicht beimisst.⁹ "NEF-Geist" lautet eine oft zitierte und auch in geschriebenen Texten verwendete Metapher, mit der ein primär von den Mitarbeitern in

⁶ Hier und im Folgenden stütze ich mich auf die mit den sechs Amtsleitern im Januar und Februar 1999 geführten halbstandardisierten Interviews.

⁷ SVSA, Massnahmen Kundenausrichtung 1997 und 1998.

⁸ Tiefbauamt 1998a.

⁹ Tiefbauamt 1998b; Tiefbauamt 1998a, S. 20 und Tiefbauamt 1997, S. 3.

ihrer täglichen Arbeit umzusetzendes neues Verwaltungsverständnis gemeint ist.¹⁰

Darf aus diesen positiven Einschätzungen und Befunden geschlossen werden, dass sich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung bewährt und sich die von den Theoretikern des NPM entworfenen Steuerungsmodelle in Ämtern mit unterschiedlichsten Aufgaben und verschiedener Grösse ohne nennenswerte Schwierigkeiten und mit vertretbarem Aufwand einführen lassen? Das Spezifikum des NPM liegt im Versuch begründet, Leistungen und Wirkungen zu erfassen. Ob und in welchem Masse der Wechsel von der Ressourcen- zur Leistungs- und Wirkungssteuerung in den sechs Pilotbetrieben vollzogen wurde, muss daher mit Blick auf das der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu Grunde liegende, so genannte outputorientierte Steuerungsmodell beurteilt werden.¹¹ Wie viele weitere, gegenwärtig in der Schweiz geführte NPM-Projekte folgt auch NEF-2000 ziemlich genau einem Vorschlag, den ERNST BUSCHOR, KLAUS LÜDER, HANS MÄDER und KUNO SCHEDLER zu Beginn der Neunzigerjahre formuliert haben und den sich etwa die Beratungsgesellschaft ATAG zu Eigen gemacht und in dieser Weise zu seiner verbreiteten Anwendung in der Praxis beigetragen hat.¹²

3. New Public Management zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Kernidee der wirkungsorientierten Steuerung ist bestechend einfach: An die Stelle der herkömmlichen Führung und Steuerung der Verwaltung über die spezifische Zuweisung von Ressourcen für genau festgelegte Zwecke (Input-Orientierung) sollen der Verwaltung die Mittel in Abhängigkeit zu den von ihr erbrachten Leistungen und Wirkungen zur Verfügung gestellt werden (Output-Orientierung). Die Politik soll nicht länger über das „Wie“, sondern verstärkt und vermehrt über das „Was“ befin-

¹⁰ Siehe etwa Regierungsrat 1998, S. 51 - 52.

¹¹ Vergleiche dazu die von THEO HALDEMANN eingeführte Unterscheidung zwischen Prozess-, Struktur- und Kulturwandel, HALDEMANN 1997, S. 86 ff.

¹² BUSCHOR 1993, S. 199 - 188; LÜDER 1994, S. 161 - 188; MÄDER / SCHEDLER 1994, S. 49 - 68 und ATAG 1998.

den. Die technische Umsetzung bedingt die folgenden Schritte: Die von den Verwaltungseinheiten zu erbringenden Leistungen müssen, meistens in Form von Produkten, klar definiert werden, Kosten wie Nutzen der Produkte sind auszuweisen, und die Leistungserbringung wie ihre Wirkungen müssen überprüft bzw. gemessen werden. "Der Abbau operativ inputorientierter Feinsteuerung über das Budget erfordert ähnlich klare Vorgaben der Output- und Outcome-Ebene wie die herkömmlichen Budgets für die Input-Ebene. Dies ist", bringt Buschor die Problematik der Outputsteuerung auf den Punkt, "vorerst zweifellos leichter postuliert als realisiert."¹³ Notwendig wird die Messung der Leistungserbringung auf mehreren Stufen mittels so genannter Leistungsindikatoren.

Die für den Aufbau eines solchen Managementinformationssystems notwendigen Elemente haben Buschor, Lüder, Mäder und Schedler in verschiedenen zu Beginn der Neunzigerjahre veröffentlichten Aufsätzen zusammengetragen. Eine anschauliche Darstellung haben die Komponenten dieses Systems sowie deren Beziehungen in einem von den beiden Letztgenannten vorgelegten Schema gefunden. Mäder und Schedler modellieren die Erbringung von Verwaltungs- und Dienstleistungen als Produktionsprozess.¹⁴ „Aufgrund öffentlicher bzw. veröffentlichter Bedürfnisse“, erläutern sie den in ihrem Modell als Planungsprozess bezeichneten Ablauf, „werden politische Ziele gesetzt, die über ein Programm (Produkteplan) die Bereitstellung von Ressourcen (Mittelplan) nach sich ziehen. Anschliessend werden die Ressourcen verbraucht und im Leistungsprozess bestimmte Produkte (Entscheidungen, Handlungen) hergestellt“. Die gesamten Wirkungen des Verwaltungshandelns (Output) auf das In- und Umfeld bezeichnen sie als Outcome. Vom Outcome zu unterscheiden sind die relevanten Wirkungen aus der Sicht des Adressaten (Kunden), der Impact (vgl. Abbildung 1).

Das der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu Grunde liegende Steuerungsmodell lässt sich auch als umfassendes, managementorientiertes Rechnungsmodell verstehen. Mittels einer Kostenrechnung wird der Ressourceneinsatz bzw. Input produktebezogen erfasst. Weiter wird eine Leistungsrechnung geführt: Sie dient der Ermittlung des Outputs, wobei üblicherweise zu überprüfen ist, ob die Leistungen in den verein-

¹³ BUSCHOR 1993, S. 244.

¹⁴ MÄDER / SCHEDLER 1994, S. 58.

barten Mengen (Volumen), Fristen und der vereinbarten Qualität erbracht wurden. Schliesslich ist eine Wirkungsrechnung zu entwickeln, welche die objektive wie subjektive Wirksamkeit staatlicher Leistungen (Outcome; Impact) misst. Leistungen und Wirkungen müssen mittels Indikatoren erhoben werden. Wie ERNST BUSCHOR, so identifiziert auch der deutsche Verwaltungswissenschaftler HELMUT KLAGES die Entwicklung entsprechender Indikatorensysteme als den kritischen Faktor des Unterfangens schlechthin: "The development of performance and quality indicators", schreibt er, "is one of the most important preconditions for the success of the present reform of administration".¹⁵ Die Berner Regierung teilt diese Einschätzung der Verwaltungswissenschaftler weitgehend.¹⁶

4. Die Leistungs- und Wirksamkeitsmessung in den sechs Pilotbetrieben

Wesentliche Voraussetzungen, welche die wirkungsorientierte Verwaltungsführung stellt, werden von den sechs untersuchten Pilotbetrieben erfüllt: Die erbrachten Leistungen werden in Form klar abgegrenzter und definierter Produkte ausgewiesen. Die in allen sechs Betrieben eingeführte Kostenrechnung erlaubt es, den Aufwand produktebezogen zu verrechnen und damit die Kosten, welche die Leistungserbringung verursacht, sowie die Einnahmen, welche gegebenenfalls erzielt werden, den einzelnen Produkten zuzuordnen. Näher zu untersuchen ist, ob es gelingt, die erbrachten Leistungen in ihren verschiedenen Dimensionen auf den drei Wirkungsebenen zu erfassen. Aufschluss über diese Frage vermag eine Analyse der verwendeten Indikatoren zu erteilen, welche für die Führung der Leistungs- und Wirksamkeitsrechnung herangezogen werden. Grundlage der Auswertung bilden die zwischen den Direktionen und den einzelnen Ämtern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen.¹⁷

¹⁵ KLAGES 1996, S. 109.

¹⁶ Regierungsrat 1998, S. 6.

¹⁷ Die Auswertung stützt sich für die Pilotbetriebe der ersten Runde auf die Leistungsvereinbarungen 1997, für die Pilotbetriebe der zweiten Runde auf die Leistungsvereinbarungen 1998.

Die sechs untersuchten Betriebe generieren insgesamt 71 Produkte. Gemessen wird die Leistungserbringung mittels insgesamt 196 Indikatoren. Berechtigterweise stellt sich die Frage, ob 196 Messgrößen, die es zu definieren, zu erfassen, auszuwerten und zu kontrollieren gilt, eine für die Leistungs- und Wirksamkeitsrechnung ausreichende Grundlage abgeben. Es ist daher von Interesse festzustellen, dass pro Produkt im Durchschnitt 2,71 Indikatoren erhoben werden. Stellt man in Rechnung, dass sich jede Leistung in den Dimensionen Kosten, Volumen, Frist und Qualität auf der Outputstufe definieren lässt und die Beurteilung ihrer objektiven und subjektiven Wirksamkeit je nach Fragestellung den Einsatz unterschiedlich vieler Indikatoren erfordert, darf keine den Modellannahmen entsprechende Leistungsmessung erwartet werden. Unter der Annahme, dass sich mit je einer Messgrösse jede Leistungsdimension sowie die beiden weiteren Wirksamkeitsstufen – Outcome und Impact – erfassen liesse, müssten 426 Indikatoren regelmässig erhoben, überprüft und ausgewertet werden. Das Gedankenexperiment stimmt skeptisch, denn eine solche Erhebung liesse sich weder mit vertretbarem Aufwand durchführen, noch könnte die damit ausgelöste Informationsflut verarbeitet, verdichtet und für die Steuerung nutzbar gemacht werden.

Ordnen wir die in den Leistungsvereinbarungen festgelegten und im Rahmen der Leistungsberichte überprüften Leistungsindikatoren den drei Wirkungsebenen zu, so ergibt sich die in Tabelle 1 dargestellte Verteilung.

Tabelle 1

Indikatoren-Typ	absolut	in Prozenten
Output-Indikatoren	131	67
Outcome-Indikatoren	32	16
Impact-Indikatoren	33	17
Total	196	100

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Dimensionen einer Leistungserbringung lassen sich zumindest die Output-Indikatoren weiter aufschlüsseln. Auf diese Weise kann präzise angegeben werden, „was“ effektiv gemessen wird. Nicht einbezogen werden konnte die Kategorie der

Qualität, da diese Dimension in den meisten Fällen als Aspekt der Kundenzufriedenheit (Impact) verstanden wird. Wie in der Tabelle 2 dargestellt, messen die Outcome-Indikatoren in der Praxis objektiv überprüfbare Resultate des Verwaltungshandelns und die Impact-Indikatoren mehrheitlich die „Kundenzufriedenheit“, in seltenen Fällen die Akzeptanz einer staatlichen Massnahme.

Tabelle 2

Was wird gemessen?	Absolut	in Prozenten
Kosten	38	19
Volumen/Leistungsvorgabe	62	32
Fristen	31	16
Resultate	32	16
Kundenzufriedenheit/ Akzeptanz	33	17
Total	196	100

Von Interesse ist schliesslich, mit welchen Methoden die verschiedenen Messgrössen bzw. Indikatoren erhoben werden. Einer Klassifikation entlang dem einschlägigen sozialwissenschaftlichen Methodenkatalog sperrt sich das Untersuchungsmaterial. Der Praxis der Leistungs- und Wirkungsmessung in den sechs Pilotbetrieben angemessener ist es, von den folgenden Kategorien auszugehen: Befragungen, wobei hier sowohl kleinere, von den Ämtern selbst durchgeführte Umfragen wie auch durch Externe abgewickelte grössere Meinungsumfragen berücksichtigt werden. Die überwiegende Zahl der gesammelten Daten und Informationen fallen im Rahmen amtsinterner Controlling-Prozesse an. Zu denken ist an die Überprüfung von Kosten, Fristen, Mengen- und Leistungsvorgaben. Davon zu unterscheiden sind periodisch, oft stichprobenweise, durchgeführte Auswertungen von ausgewählten Aspekten der Leistungserbringung und ihrer Wirksamkeit. Beispielhaft sei auf die Kontrolle der Nitratwerte in den Trinkwasserreservoirs durch das Wasser- und Energiewirtschaftsamt verwiesen. Eine weitere Kategorie, welche gesonderte Berücksichtigung verdient, ist die systematische Erhebung von „Feedbacks“. Erfasst werden in erster Linie Beschwerden und gegen Mass-

nahmen und Verfügungen angestrengte Rekurse. Einer klassischen und nahezu in allen Leistungsbereichen anwendbaren Methode der Leistungs- und Wirksamkeitsüberprüfung, der Beurteilung durch Experten, bedient sich allein das Seminar Hofwil: Der Mensabetrieb wird durch das Lebensmittelinspektorat überprüft, und zudem wird der Menüplan von Ernährungsberatern begutachtet.

Gestützt auf diese dem Material angepasste Klassifikation ergibt sich die in Tabelle 3 wiedergegebene Zuordnung der bei der Erfassung, Überprüfung und Auswertung der Indikatoren verwendeten Methoden.

Tabelle 3

Verwendete Methoden	absolut	in Prozenten
Betriebliches Controlling	130	66
Befragungen	35	18
Auswertungen/Analysen	19	10
Rückmeldungen	11	5.5
Expertisen	1	0.5
Total	196	

Aus verschiedenen Gründen, die weiter unten auszuführen sind, ist es schliesslich von Interesse zu wissen, ob die Leistungs- und Wirksamkeitsmessung internen oder externen Stellen obliegt. 190 der insgesamt 196 Indikatoren werden amtsintern erhoben und ausgewertet. Nebst der erwähnten Überprüfung des Mensabetriebes werden bloss fünf weitere Indikatoren im Rahmen von extern in Auftrag gegebenen Umfragen nicht von den betroffenen Ämtern selbst erfasst.

Die einfache arithmetische Übung (Tabellen 1 - 3) gibt zu zwei Feststellungen Anlass, die grundsätzliche Fragen aufwerfen, weiter zu erläutern und zu interpretieren sind.

1. Die Leistungs- und Wirksamkeitsmessung ist primär ergebnisorientiert. Gemessen und erfasst werden vorzüglich die Produkte des Verwaltungshandelns, jedoch nur selten deren Wirksamkeit. Über Frist- und Kostenvorgaben werden oft die Arbeitsprozesse selbst reglemen-

tiert und kontrolliert. Gegenstand der Kontrolle ist in diesen Fällen folglich die Leistungserstellung, das Wie und nicht deren Ergebnis, das Was. Bloss in Ansätzen konnte bisher eine Wirksamkeitsmessung aufgebaut werden.

2. Das verwendete methodische Instrumentarium ist eingeschränkt. Die überwiegende Mehrheit der Daten fallen im Rahmen von innerbetrieblichen Kontrollverfahren an. Zu denken ist an die Erfassung von Bearbeitungszeiten, an Systeme der Arbeitszeiterfassung, der Projektüberwachung und an weitere Formen der Leistungsberichterstattung. In keinem Fall werden Daten anderer Verwaltungseinheiten oder Institutionen herangezogen und damit das ausserhalb der eigenen Verwaltungseinheit vorhandene Wissenspotenzial nutzbar gemacht. Wie bereits erwähnt, wird bloss in einem Fall auf den Sachverstand von externen Experten zurückgegriffen. Expertisen bzw. Formen der Peer Review, die sich als die klassischen Instrumente der Leistungs-, Qualitäts- und Wirksamkeitsüberprüfung bewährt haben, werden nicht durchgeführt. Kurz: Auf die Evaluation der Wirkungen wird auf der Stufe der Leistungsvereinbarungen weitgehend verzichtet.

Die Behauptung, dass Leistungsziele und Leistungsindikatoren intern definiert und festgelegt, die Kennzahlen und Daten im Betriebsprozess generiert und schliesslich intern erhoben, überprüft, ausgewertet und interpretiert werden, ist nicht überzogen. Im Lichte der praktizierten Leistungs- und Wirksamkeitsmessung präsentieren sich Ämter als geschlossene Systeme, die sich selbst beobachten und vermessen, eine zugegeben nützliche Form der Selbstreflexion pflegen: Sie verfügen über ein ausgebautes Leistungscontrolling, das Beachtung verdient und die betriebswirtschaftliche Führung sowie Überwachung wesentlich verbessert. Für die Amtsleiter ist dieses Controlling längst unverzichtbares Instrument bei der Steuerung anspruchsvoller Projekte. Diese Informationen schaffen, wie die Regierung und die Gesamtprojektleitung immer wieder unterstreichen, Transparenz: In Leistungsberichten wird Rechenschaft über Zielerreichung und Kosten abgegeben. Richtigerweise erscheinen als Ziele, Indikatoren und Standards betriebliche Parameter wie Ressourcen- und Arbeitseinsatz, Bearbeitungszeiten und zu bearbeitende Geschäfte.

Im Unterschied zum privaten Sektor, wo der betriebliche Reinerfolg einen von aussen gesetzten Referenzpunkt für die Beurteilung der 'performance' abgibt, kann eine Verwaltungseinheit in den meisten Fällen bloss vielfach selbst gesetzte, mit der zuständigen Direktion vereinbarte betriebliche Leistungsziele definieren. Ob Kosten- und Leistungsziele hoch oder tief angesetzt sind, sinnvolle oder nicht sinnvolle Leistungen erbracht werden, insbesondere die Kräfte am richtigen Ort eingesetzt werden, ist kaum zu beurteilen. Selbst Zeitvergleiche in derselben Einheit sind erschwert, da Standards, Kosten, Indikatoren und Zielvorgaben jährlich angepasst werden können und aus durchaus vernünftigen Gründen bisweilen auch Produkte neu definiert werden müssen. Überdies begründen die in den einzelnen Jahren auftretenden besonderen Vorkommnisse Abweichungen und die Nichterreichung von Zielen meistens ziemlich gut.

Die selbstreferenzielle Festlegung von Leistungen, Zielen und Kosten erschwert selbst die verwaltungsinterne Steuerung und Allokation der Mittel: Sehr zur Enttäuschung der Amtsleiter wurde die Bonus/Malus-Regelung, die Auszahlung eines allfälligen Gewinnes, wenn die Kostenvorgaben unterschritten werden, bisher nur äusserst eingeschränkt vollzogen.¹⁸ Der Regierungsrat begründet diesen nicht eben motivierenden Abstrich an einem zentralen Konzept des NPM, dem Globalbudget, moralisch und legalistisch, indem er die Gleichbehandlung von NEF- und anderen Ämtern geltend macht. Die Bonus/Malus-Frage illustriert nicht allein das Problem des fehlenden Salomons, der zwischen berechtigten Ansprüchen der Ämter für ihren erhöhten Einsatz und strategisch auf den Bonusgewinn ausgerichteten Ziel- und Kostenannahmen zu unterscheiden vermag, sondern auch eine auf einer falschen Analogie beruhende, irreführende Gleichsetzung von Bonus/Malus im Modell des NPM mit betrieblichem Gewinn/Verlust am Markt: Nicht der Vergleich zwischen dem Ergebnis und den Planungsannahmen weist den Betriebsgewinn aus, sondern der Vergleich zwischen Aufwand und Ertrag. In keinem Fall können budgetierte, nicht ausgeschöpfte Aufwandpositionen als Gewinn

¹⁸ Leistungsbericht 1997 des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes, S. 7; Leistungsbericht 1997 des Tiefbauamtes, S. 4. Besonders störend und demotivierend wird die Absicht des Regierungsrates empfunden, die bezüglich der Erfolgsbeteiligung getroffenen Abmachungen rückwirkend auf 1996 und 1997 zu korrigieren.

interpretiert werden. Dort wo ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Leistungen und Erträgen vorliegt, werden in den allermeisten Fällen Gebühren oder in anderer Form administrierte Preise erhoben. Jeder Gewinn bzw. Bonus müsste eine Korrektur des administrierten Preises nach unten zur Folge haben, soll nicht eine versteckte, politisch nicht gewollte fiskalische Zusatzabgabe erhoben werden.

Der Verwaltung und den hier untersuchten Amtseinheiten fehlt der 'impartial spectator' oder die 'invisible hand'; dieser unbeteiligte Dritte kann selbst durch ein noch so ausgeklügeltes betriebliches Kosten- und Leistungscontrolling nicht herbeigezaubert werden. Gerade das Modell des NPM hat diese Besonderheit erkannt und die Rolle dem Politiker einerseits, den Bürgern andererseits zugewiesen. Damit sie die ihnen zugedachte Funktion wahrnehmen können, müssen sie jedoch entweder über eigene oder von Dritten gesetzte Kriterien verfügen, die eine Leistungsbeurteilung erlauben, oder in der Lage sein, ihre Bedürfnisse bzw. Nutzenkalküle in die Planung des Leistungsprozesses einzubringen. Im ersten Fall sind Wirksamkeitskontrollen, die mittels Expertisen, Peer-Review-Systemen und Evaluationen durchzuführen sind, unabdingbar. Im zweiten Fall ist zu prüfen, ob sich die Präferenzen von Kunden und Bürgern über andere Formen der Feed-back-Steuerung einbeziehen lassen.

Wir halten fest, dass das gegenwärtige Leistungscontrolling, das für die betriebliche Führung in kurzer Zeit unverzichtbar geworden ist, keine politische Steuerung zulässt. Der Aufbau einer in demselben Masse entwickelten Wirksamkeitskontrolle ist für die politische Steuerung notwendig und im Modell auch vorgesehen. Wir konstatieren jedoch, dass diese Wirksamkeitsmessung nur in sehr beschränkten Ansätzen gepflegt wird. Ein Faktor, welcher der Entwicklung der Wirksamkeitsmessung möglicherweise hinderlich entgegensteht, wurde hervorgehoben: die Geschlossenheit der Messsysteme, die sich in der Fokussierung auf innerbetriebliche Prozesse und Ergebnisse und der internen Kontrolle sowie Überprüfung manifestiert.

Ein kurzer Blick auf die Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den einzelnen Betrieben, auf die einzelnen Akteure und ihre Erwartungen kann Aufschlüsse geben. Weiter sind die bestehenden Ansätze der Wirksamkeitsmessung zu untersuchen. Schliesslich verdient die von den Ämtern vermehrt eingesetzte Befragung unsere be-

sondere Aufmerksamkeit. Kann sie zumindest über die subjektiv erlebte Wirksamkeit staatlicher Leistungserbringung Auskunft geben und auf diese Weise den Bürger zum König machen?

5. Experten in eigener Sache

BUSCHOR zu Folge gibt es im Prinzip zwei Varianten, um Leistungs- und Wirkungsindikatoren festzulegen: Sie können entweder pragmatisch oder wissenschaftlich-systematisch entwickelt werden.¹⁹ Die pragmatische Variante wurde in den sechs untersuchten Pilotbetrieben gewählt. Nicht allein die Messgrößen, sondern das gesamte Steuerungsinstrumentarium des NPM wurde vielfach direkt unter der Federführung der Amtsleiter, manchmal in Zusammenarbeit mit dem oberen Kader, in vielen Arbeits- und zahlreichen Überstunden entwickelt und implementiert.²⁰ Dabei genossen die Amtsleiter grösste Gestaltungsfreiheit. Der mit einer hohen Gestaltungsfreiheit verbundene pragmatische Ansatz erklärt zu einem guten Teil den betrieblichen Erfolg der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die hohe Zustimmung, welche das neue Modell bei einer Mehrheit der Amtsvorsteher bis heute findet: Die Messsysteme konnten den bestehenden Möglichkeiten, den betrieblichen Erfordernissen sowie den jeweiligen Leistungen der Ämter in hohem Masse angepasst werden. Dank dieser Ausrichtung der Instrumente auf die betrieblichen Erfordernisse verfügt das Kader über handlungsrelevante, unmittelbar nützliche Informationen, sodass der unterschiedlich hoch eingestufte Mehraufwand in Kauf genommen wird.

Mussten für die Einführung der Kostenrechnung in allen untersuchten Ämtern Spezialisten beigezogen werden, so wurden für den Aufbau der Leistungs- und Wirkungsrechnung in keinem Fall Expertisen eingeholt. Die Gründe für die Absenz der Experten sind vielfältig und von Interesse. Da herrscht einmal die Überzeugung vor, dass es in ihren jeweili-

¹⁹ BUSCHOR 1992, S. 215.

²⁰ Im Folgenden stütze ich mich auf die mit den Amtsleitern geführten Interviews; als weitere Quellen können die in den Zwischenberichten des Regierungsrates 1997 und 1998 veröffentlichten Erfahrungsberichte herangezogen werden.

gen Bereichen gar keine Experten gibt. In dieser Haltung bestätigt sehen sich jene Institutionen, die sich ohne Erfolg um eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Amtsstellen bemühten: So konnte das "Amt für wissenschaftliche Auswertung" aus Kapazitätsgründen nicht auf eine entsprechende Anfrage der Berner Schulwarte eintreten. Ebenfalls der Ressourcenknappheit ist es zuzuschreiben, dass das Gymnasium Hofwil bei der Entwicklung von Qualitäts- und Wirkungsindikatoren nur in einem sehr beschränkten Umfang durch das "Amt für Bildungsforschung" unterstützt werden kann. Es erweist sich überdies, dass den beigezogenen 'Experten' die Problemstellungen nicht vertraut sind, sie nicht über das erforderliche Wissen verfügen. Besonders schlecht schneiden die NPM-Theoretiker bei jenen ab, die sich als pragmatische Pioniere sehen: Die beigezogenen Experten eines auf die öffentliche Verwaltung spezialisierten Beratungsunternehmens habe er nach drei Tagen nach Hause geschickt, meinte ein Amtsdirektor, schliesslich bezahle er keine Berater, damit sie bei ihm das NPM erlernen. Wohl mit Spitze gegen eine der Wiegen der neuen Verwaltungstheorie in der Schweiz fügte er an, er sei in den Osten des Landes gereist, um seinen Kollegen zu zeigen, wie man NPM macht.

Hier zeigt sich eine Problematik, die bisher im Zusammenhang mit NPM zu wenig Beachtung gefunden hat: Die konsequente Umsetzung des NPM bedingt nicht nur eine betriebswirtschaftliche Modernisierung, sondern führt zu einer weiteren Verwissenschaftlichung des Verwaltungshandelns. Sollen Wirksamkeitskontrollen zur Regel werden, so müssen Evaluationsverfahren und das damit in erster Linie verbundene sozialwissenschaftliche Know-how Einzug halten. Für zahlreiche Politikbereiche wurden entsprechende Techniken und Verfahren vorwiegend im Rahmen der universitären Forschung entwickelt. Die Gespräche mit den Praktikern zeigen jedoch, dass bestehende Wissenspotenziale kaum wahrgenommen werden, ein Wissenstransfer ausbleibt. Für die Implementierung und Umsetzung der eigentlich angestrebten Wirkungsorientierung fehlen vor Ort sowohl die Fachleute als auch die an dieser Dimension des neuen Steuerungsmodells interessierten Kräfte, da aus der Sicht der Verwaltung die Leistungsorientierung aus nahe liegenden, verständlichen und verschiedentlich dargelegten Gründen prioritär ist.

Für die hauptverantwortlichen Träger der Reform bestehen geringe Anreize, die Wirksamkeitsmessung mit externer Hilfe anzugehen. Für einige der befragten Amtsleiter nähert sich der heute notwendige Kontroll- und

Berichtsaufwand der Schmerzgrenze. Noch wird in verschiedenen Ämtern nach Wegen gesucht, die Informationen wirklich nutzbringend aufzuarbeiten. Die Organisation weiterer Erhebungen, die Führung weiterer Statistiken und die Abfassung weiterer Auswertungsberichte würden zum heutigen Zeitpunkt mit einiger Sicherheit als Zumutung zurückgewiesen. "Es reicht", so lautet doch auch der Tenor bei jenen, welche gewillt sind, ihr Kontrollsystem noch weiter zu optimieren. Überdies fördert die Frage nach der Wirksamkeitsmessung nicht nur berechtigte Skepsis, sondern die ebenso gerechtfertigte Furcht vor allfälligen Autonomieverlusten und eingeschränkter Selbstbestimmung. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung steht in der Sicht der Amtsleiter für erhöhte betriebliche Selbstbestimmung und Autonomie. Der hinzugewonnene Handlungsspielraum sichert der Reform in erster Linie ihre Unterstützung, an der Handlungsfreiheit wird der Erfolg der Unterfangens gemessen, und Einschränkungen oder der Ausbleib der verheissenen Freiheit werden scharf kritisiert.²¹

Selbst das Was, welches das Modell in einer idealisierenden, die historische Entwicklung wie die gegenwärtigen Verhältnisse verkennenden Weise der Politik überbinden will, wollen die Verantwortlichen nicht unbesehen den anderen überlassen. In durchaus redlicher Absicht machen die Amtsleiter ein Recht beziehungsweise ihre Verpflichtung geltend, mitzureden; nicht nur im Bildungsbereich sieht man sich als ein Hüter von Qualität und minimalen Standards, der das erreichte Leistungsniveau gegen kurzfristig denkende und vorwiegend auf Einsparungen bedachte Politiker verteidigt. Die Bereitschaft ist gering, sich von aussen – sei es von Experten oder Politikern – diktieren zu lassen, welche Leistungen namentlich mit welcher Qualität zu erbringen sind. Hier ver-

²¹ Vergleiche zur Bedeutung des betrieblichen Handlungsspielraums die Erfahrungsberichte der Projektleiter, Regierungsrat 1997, S. 32 - 41 und Regierungsrat 1998, S. 37 - 45 und 53. Regelmässig kritisiert wird die Einschränkung der „unternehmerischen Freiheiten“ durch die weiterhin bestehenden Kompetenzen und Aufgaben von direktionsübergreifenden Querschnittsämtern in den Bereichen Finanzen, Personal, Raum und Informatik, deren Leistungen oftmals zwingend bezogen werden müssen (Pflichtkonsum/Konzernvorgaben). Deutlich wird die gegenwärtige Tendenz der Projektleitung, den ursprünglich gewährten Spielraum weiter einzuschränken, in den Leitungsberichten 1997 des Tiefbauamtes (S. 4) und des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (S. 7), insbesondere die Nichteinführung der Leistungsentlohnung und die Diskussion um die Bonusgewährung.

kennt das Modell, dass die Verwaltungen, lange bevor ihnen die Autonomie des Wie zugestanden wurde, das Was schon immer legitimerweise mitentschieden. Sie sorgen dafür, dass vollzogen wird und Beachtung findet, was Gesetze und Bestimmungen vorsehen. Der Vielzahl von gesetzlich vorgeschriebenen Zielen und Qualitätsstandards, die sich in den meisten Fällen der Kenntnis des Politikers entziehen, fühlen sich Verwaltungen verpflichtet, und diese sind handlungsleitend. Die in Gesetzen, Verordnungen und Weisungen festgeschriebenen Zielvorgaben sind Teil der Verwaltungskultur und lassen sich bloss noch formal dem politischen Bereich zuordnen. Das Modell unterstellt die Trennung von Bereichen, die faktisch nie in dieser Form getrennt sind, und nimmt Zuordnungen vor, die der Praxis fremd bleiben.

6. Ansätze zu einer Wirksamkeitskontrolle

Regierung, Projektleitung und die Amtsleitungen haben erkannt, dass die Wirksamkeitskontrolle ungenügend ist, dass es bisher nicht gelungen ist, die notwendigen Verfahren in zufrieden stellender Weise zu entwickeln.²² Immerhin wurden 32 Indikatoren identifiziert, welche der Outcome-Ebene zugeordnet werden konnten, wobei deren Reichweite doch eher gering ist (vgl. Tabelle 1). Einige Beispiele seien zur Illustration aufgeführt: Indikator für eine Vielzahl von Leistungen, welche das Tiefbauamt für den Unterhalt von National- und Staatsstrassen erbringt, ist die "Betriebsbereitschaft". Nicht die Leistungen selbst, sondern ihr Resultat sind Gegenstand der Überprüfung. Wie die Betriebsbereitschaft, so ist auch die Zielsetzung, den Strassenunterhalt so zu erbringen, dass "keine Werkhaftungsklagen" zu gewärtigen sind, wirkungsorientiert. Auf eine ganze Reihe von gesetzlich vorgeschriebenen Normen – Standards, die sich als Wirksamkeitsziele verstehen lassen – kann sich das Wasser- und Energiewirtschaftsamt in seinen Leistungsvereinbarungen beziehen. So sind Energiekennzahlen und Nitratwerte, die es einzuhalten gilt, aber auch die von kommunalen Wasserversorgungsanlagen erzielte Eigenwirtschaftlichkeit, geeignete Indikatoren, um etwa Finanzierungsbeihilfen wirkungsorientiert auszurichten. Ein Beschwerdemanagement, die sys-

²² Regierungsrat 1998, S. 6 und 32.

tematische Überprüfung und Auswertung von Beschwerden, wird in elf Fällen praktiziert. Das Seminar Hofwil sieht schliesslich vor, den Erfolg seiner Absolventinnen und Absolventen in den weiterführenden Bildungsinstitutionen zu überprüfen, sobald die erste Kohorte im Jahre 2001 die Schule verlässt.²³

Ob dieses Unterfangen rein technisch glückt, wird sich weisen, und die Frage, wie diese Daten zu interpretieren sind, stellt sich schon heute in grundsätzlicher Weise. Ohne über Vergleichswerte zu verfügen, kann es kaum sinnvoll sein, die weitere berufliche Karriere der Maturanden eines Gymnasiums zu erfassen. Entsprechende Erhebungen müssten zumindest kantonsweit durchgeführt werden, und zwar mit standardisierten Instrumenten, sodass bekannte externe Faktoren, sich aus der Arbeitsmarktlage und sich verändernden Anforderungsprofilen von weiterführenden Schulen ergebende Konjunkturlinien und kohortenspezifische Verhaltensweisen, dem Forschungs- und Wissensstand entsprechend kontrolliert werden können. Nicht in jedem Fall sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass eine einzelne Institution die Wirksamkeit ihrer Leistungen sinnvoll zu beurteilen vermag.

Noch problematischer ist es in vielen Fällen, die Wirksamkeit eines Produktes oder einer Produktgruppe zu beurteilen. So verzichtet die Berner Schulwarte darauf, für die in erster Linie in der Bereitstellung verschiedenster Medien erbrachten 12 Produkte Outcome-Indikatoren festzulegen. Gearbeitet wird ausschliesslich mit Kundenumfragen. Ob und in welchem Masse die Ermittlung von Kundenwünschen und der Kundenzufriedenheit eine auf den Bedarf des Kundenbürgers ausgerichtete und damit subjektiv wirksame Leistungserbringung herbeizuführen vermag, steht weiter unten zur Diskussion.

Sicher ist, dass Verfahren bekannt sind, über welche sich die Wirksamkeit der Berner Schulwarte, d.h. der Beitrag, den die Schulwarte innerhalb des bernischen Schul- und Unterrichtssystems erbringt, in objektiver, d.h. methodisch kontrollierter und intersubjektiv nachvollziehbarer Weise überprüfen liesse. Für eine solche Beurteilung wäre der Einbezug der Umwelt, beispielsweise das weitere Bibliotheksangebot und die technische Ausstattung von Schulen, ebenso wichtig wie die Beurteilung des

²³ Leistungsvereinbarungen und Leistungsberichte der sechs untersuchten Pilotämter.

Betriebes selbst. Die von der Erziehungsdirektion formulierten übergeordneten Ziele oder die vom Parlament im Bildungswesen verfolgte Politik gäben die Beurteilungskriterien vor und nicht die im Alltagsbetrieb verfolgten Leistungsziele.

Längst nicht alle von den einzelnen Ämtern im Vollzug ihrer Aufgaben einzuhaltenden Qualitäts- und Zielvorgaben finden in die Leistungsvereinbarungen Eingang. Zu denken ist an die in der Gewässerpflege wie im Strassenbau und -unterhalt zu beachtenden Raumplanungs-, Natur- und Umweltschutzgesetzgebungen, die, der modernen, finalen Gesetzgebungslehre verpflichtet, eine Vielzahl von Wirksamkeitszielen vorgeben. Eine in vielen Bereichen und lange vor NPM beachtete Wirksamkeitsgrösse ist die Unfallrate, welche in unterschiedlichen Formen und Kontexten hilfreiche Hinweise auf die Wirksamkeit von Massnahmen geben kann. So beobachtet das Tiefbauamt die Unfallrate im Strassenunterhalt seit Jahren laufend und versucht durch Optimierung der Sicherheitsvorkehrungen das Unfallrisiko zu minimieren.²⁴ Nicht mit derselben Systematik wie in diesem sensiblen Bereich werden weitere, meist normativ vorgegebene Wirksamkeitsziele nach Möglichkeit überprüft: So werden die Reduktion der Lärmbelastung nach Sanierungen ermittelt, Strassenbau- und Strassenumgestaltungsmassnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Verkehrsbelastung, die Verkehrsumlagerung, die Sicherheit, die Luftbelastung und den Lärm analysiert. Dieses Monitoring erfolgt jedoch noch nicht systematisch und hat vielfach noch experimentellen Charakter, da die Werte oftmals nicht hinreichend zuverlässig ermittelt werden können, Messungen nicht zuletzt aus Kapazitätsgründen nur punktuell erfolgen und schliesslich Kriterien und Standards teilweise noch entwickelt werden müssen.²⁵

Festgestellt werden muss, dass in Ämtern, in denen sich für die einzelnen Aufgabenbereiche gesetzlich vorgeschriebene Wirksamkeitsziele überprüfen liessen, die materiellen wie die organisatorischen Voraussetzungen für eine systematische Erhebung und Auswertung nicht gegeben sind. Der dazu notwendige Aufwand übersteigt vorerst noch die Möglichkeiten selbst grosser Ämter: "Normative Wirkungsziele", wird im

²⁴ Tiefbauamt 1998b, S. 19.

²⁵ Tiefbauamt 1998a, S. 12 und 18.

Leistungsbericht 1997 des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes festgehalten, "können auch langfristig im produktiven Bereich kaum erfasst werden. Es müssten vernetzte wissenschaftliche Forschungsmethoden durch den kantonalen oder eidgenössischen Gesetzgeber eingesetzt werden, die über die Möglichkeiten des SVSA hinausgehen."²⁶

Die hier zur Wirksamkeitsmessung zusammengetragenen Befunde geben zu einer weiteren, grundsätzlichen Kritik am Modell Anlass. Problematisch ist nicht nur die schon von zahlreichen Autoren²⁷ kritisierte Annahme eines Kausalzusammenhanges zwischen Leistung bzw. Produkt und Wirkungen. Das Produkt, welches für den Aufbau der Kostenrechnung sowie der Leistungsrechnung eine geeignete Bezugsgrösse darstellt, erweist sich aus praktischen Gründen nicht als angemessener Ausgangspunkt für eine Wirksamkeitskontrolle. Wie dargelegt wurde, ist es in vielen Fällen nicht sinnvoll, nach der Wirksamkeit einer Leistung zu fragen. Als Untersuchungseinheit bietet sich vielmehr der Betrieb und insbesondere seine Umwelt an. In anderen Fällen, wo tatsächlich für ein Produkt Wirksamkeitsziele festgelegt werden können, ist der Kontroll- und Überprüfungsaufwand beträchtlich und die Messung technisch oft anspruchsvoll.

7. Grenzen und Risiken von Kundenbefragungen

Vier der sechs untersuchten Ämter haben seit der Aufnahme des Pilotbetriebes kleinere oder grössere Umfragen unterschiedlichen Typs durchgeführt. 33 Indikatoren – meist die Kundenzufriedenheit – werden denn auch mittels Befragungen erhoben. In eigener Regie haben das Amt für Information bei den Lesern des „BE-Infos“ sowie bei den Medienschaffenden, das Seminar Hofwil bei den Schülern über den Internats- und Mensabetrieb und die Berner Schulwarte für ausgewählte, kleinere Leistungssparten Umfragen durchgeführt. Mit einer Kundenbefragung für den bedeutenden Leistungsbereich des Dokumentenverleihs, wurde das Meinungsforschungsinstitut Link beauftragt, welches im Mai 1998 auf

²⁶ Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Leistungsbericht 1997, S. 3

²⁷ Vgl. etwa BUSSMANN, FINGER und KNÖPFEL.

Grund einer aus der Kundenkartei gezogenen Stichprobe 619 Telefoninterviews durchführte. Gestützt auf Quota-Samples befragte die IHA/GfM die verschiedenen Kundengruppen des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes im September 1998. Eine eigene Befragung über die zu Gunsten der Gemeinden erbrachten Leistungen führte das Amt im November desselben Jahres durch. Eine Image- und Kundenzufriedenheitsstudie gab ebenfalls das Tiefbauamt in Auftrag.²⁸

Unbestritten ist, dass selbst mit relativ einfachen Mitteln durchgeführte Kundenbefragungen Hinweise auf bekannte und weniger bekannte Wünsche erbringen. Insbesondere lässt sich die relative Gewichtung der verschiedenen Aspekten einer Dienstleistung ermitteln. Sind die Öffnungszeiten richtig angesetzt? Wird zu viel oder zu wenig Information bereitgestellt? Stört man sich an Bearbeitungs- oder Wartezeiten? Möchte man die Geschäfte mit dem Amt persönlich am Schalter, per Telefon, schriftlich oder lieber per Internet abwickeln? Wird ein breites oder ein konzentriertes Angebot bevorzugt? Über diese und weitere dienstleistungsspezifische Anforderungen können Befragungen für die Betriebsführung hilfreiche Auskünfte erteilen.

Wo liegen die Grenzen des Verfahrens? Die bisher durchgeführten Befragungen zielen primär auf eine Beurteilung von bestehenden Angeboten. Sie sind reaktiv und nicht initiativ. Der Erfassung der Vorstellungswelt des Kunden und seiner Wünsche sind damit enge Grenzen gesetzt. Die Umfragetechnik wird noch kaum dazu genutzt, Nutzerprofile zu erstellen und das Kundenverhalten zu analysieren. Weitere Instrumente, den Kunden als "aktiven Wissensbaustein" in die Verwaltung einzubeziehen, bieten sich an mit dem Beschwerdemanagement, der Benutzer-

²⁸ In die folgenden Unterlagen konnte verdankenswerterweise Einsicht genommen werden: Studienbeschrieb und Ergebnisbericht des Instituts Link zur Kundenumfrage der Berner Schulwarte, Mai 1998; eigene Kundenbefragungen der Berner Schulwarte für die Bereiche Raumvermietung und Medienwerkstatt, Zweites Controlling/Reporting 1998; Image- und Kundenzufriedenheitsstudie der IHA/GfM, durchgeführt im Auftrag des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes, Dezember 1998; Zufriedenheit der bernischen Gemeinden mit der verkehrstechnischen Beratung des SVSA, Resultate einer Befragung des SVSA bei den bernischen Gemeinden, November 1998; Amt für Information, Qualität der Medienmitteilungen und Medienanlässe, Umfrage bei den Medienschaffenden, Bern 1999; Amt für Information, Controlling Medienausbildung 1998.

konferenz und Qualitätszirkeln, welche Vertreter von Benutzergruppen einbinden.

Befragungen gehen auch mit gewissen Risiken einher, da sich das Repräsentativitätsproblem im Bereich öffentlicher Dienstleistungen in anderer Form stellt als in der Privatwirtschaft. Dabei ist weniger an den meist geringen Rücklauf bei schriftlichen Umfragen und die bei Quotaverfahren gepflegte Stichprobenziehung zu denken. Beide Techniken führen bekanntlich nicht zu repräsentativen Ergebnissen. Problematischer ist, dass im öffentlichen Leistungsbereich der potenzielle Kunde mindestens ebenso wichtig sein sollte wie der eigentliche Kunde. Erläutert sei dies am Beispiel der Berner Schulwarte: Die Stichprobenziehung erfolgte auf Grund der Kundenkartei, wobei Personen, die länger als zwei Jahre keinen Kontakt mehr mit der Schulwarte hatten, ausgeschlossen wurden. Dies mit der Begründung, dass ihr Fernbleiben vermutlich externen Faktoren (Wegzug, Berufswechsel) zuzuschreiben sei und ihre weiter zurückliegenden Erfahrungen für die Beurteilung der Leistungen nicht von Relevanz seien. Die hier gewählte Grundgesamtheit wie die weitere Selektion der Stichprobe mag hinsichtlich der Zielsetzung der Studie – Beurteilung des gegenwärtigen Betriebes – gerechtfertigt sein. Sie ist jedoch problematisch, weil bloss die gegenwärtigen Nutzer, nicht jedoch die potenzielle Kundschaft, die Lehrerschaft des Kantons, untersucht wird. Von Interesse wäre zu wissen, welcher Teil der Lehrerschaft aus welchen Gründen das Angebot nutzt beziehungsweise nicht nutzt. Unter dieser Perspektive wäre gerade auch die Frage zu untersuchen, ob ehemalige Kunden wegen Berufswechsels oder Wegzugs nicht mehr dem Kreis der aktuellen Kunden zugehören. In der Privatwirtschaft ist die Konzentration auf die bestehenden Kunden gerechtfertigt, da mit ihnen der grösste Teil des Umsatzes erzielt wird und Neuanwerbungen mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden sind. Im öffentlichen Bereich hat sich jedoch die Leistungserstellung auf alle Berechtigten auszurichten. Gerade von jenen, die ein Angebot nicht in Anspruch nehmen, sind wichtige Hinweise auf dessen Funktion, Nutzen und Bedeutung zu erwarten.

Eine Ausrichtung staatlicher Leistungen auf spezifische Benutzergruppen ist nicht wünschbar. Das betriebswirtschaftlich geprägte Kundenverständnis, welches den Kunden als Teil der Unternehmung sieht, hat auch bei Befragungen zur Folge, dass die angepeilte externe Beurteilung weit-

gehend auf der Strecke bleibt: Gerade die für eine bedarfsgesteuerte Verwaltung entscheidende Frage nach der Zahl jener, die eine angebotene Leistung nicht nutzen, sowie nach ihren Gründen wird ausgeblendet. Die Kundenbefragungen, wie sie bisher von den verschiedenen Ämtern durchgeführt wurden, stellt denn auch vorwiegend Informationen bereit, die für betriebliche Führung, jedoch nicht für die politische Steuerung von Relevanz sind. Auf spezifische Kundengruppen bezogene Umfragen sind überall dort legitim und nützlich, wo die Grundgesamtheit klar umrissen ist und im Prinzip eine Vollerhebung durchgeführt werden kann. Dies trifft beispielsweise auf die vom Amt für Information durchgeführte Umfrage bei Medienschaffenden, die Kurzumfragen bei Absolventen seiner Ausbildungsprogramme sowie die vom Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt in eigener Regie abgewickelte Gemeindeumfrage zu. Ist die Grundgesamtheit, die Gesamtheit der Anspruchsberechtigten, nicht hinreichend bekannt und werden bloss Nutzer befragt und die potenzielle Kundschaft ausgeschlossen, so sind wir nicht nur mit Repräsentativitätsproblemen konfrontiert, sondern, was schwerer wiegt, mit systematischen Verzerrungen der Resultate (bias).

Problematisch sind aus diesem Grunde auch eigentliche Image-Studien, da überdies die viel beschworene Kundenzufriedenheit einen breiten Interpretationsspielraum öffnet. Vorzüglich werden die Kunden aufgefordert, qualitative Merkmale einzuschätzen, die Güte der erbrachten Leistungen zu beurteilen. Solche Bescheinigungen mögen eine gewisse Berechtigung haben, doch ist der Kunde nicht ein unbeteiligter Experte, der gestützt auf klare Kriterien eine Beurteilung vornimmt. Kundenbefragungen sind kein Substitut für objektive Verfahren der Qualitätskontrolle. Fast anekdotischen Wert hat die von der IHA/GfM ermittelte Einschätzung der Fahrprüfungsexperten durch die Prüflinge. 77% fanden, der Experte sei fair oder sehr fair gewesen. 6% beurteilten den Experten hingegen als sehr unfair. Es ist zu vermuten, dass letztere das Strassenverkehrsamt ohne den blauen Schein verliessen.

Nicht nur weil zuverlässigere Verfahren bekannt sind und die gewonnenen Informationen von begrenzter Aussagekraft sind, sollten Befragungen mit einer gewissen Zurückhaltung und insbesondere in adäquater Absicht eingesetzt werden: Handelt es sich um Kundenbefragungen im engeren Sinne, so werden primär Aspekte der betrieblichen Leistungserbringung überprüft und damit ein weiteres Mal interne Führungsinforma-

mationen zur Verfügung gestellt. Imagestudien ihrerseits sind wenig zuverlässige und hilfreiche Quellen einer "sekundären Legitimation".²⁹ Für die politische Steuerung nur in einem sehr begrenzten Ausmass nutzbar, dienen die Ergebnisse gegen aussen primär der Selbstdarstellung des Amtes. Es besteht die Tendenz, die meist hohe Kundenzufriedenheit als Qualitätsausweis oder ausgewiesener Kundennutzen zu interpretieren, was in dieser Form nicht zulässig ist. Weder sind die Ergebnisse repräsentativ, noch wird die Grundgesamtheit einbezogen. Überdies sind Befragungen dieses Typs nicht das für Qualitätsüberprüfungen und Bedarfsnachweise geeignete Instrument.

8. Wider eine halbe Modernisierung: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Untersuchung untermauert und bestätigt wohl bekannte und erkannte Sachverhalte: Die Ämter verfügen über ein beachtliches Leistungscontrolling, welches den Amtsleitern wesentliche, vielerorts mittlerweile als unverzichtbar erachtete Führungsinformationen bereitstellt. Eine Wirksamkeitskontrolle – die Überprüfung von Outcome und Impact – konnte bisher jedoch bloss ansatzweise, mit geringer Reichweite und wenig aussagekräftigen Resultaten realisiert werden.

Mehr Beachtung verdient die empirisch untermauerte These, dass das betrieblich-operationelle Controlling nur in sehr beschränktem Masse Informationen bereitstellt, die sich für das politisch-strategische Controlling verwenden lassen. Die Gründe sind dargelegt worden: Die Messgrössen und Kennzahlen beziehen sich auf betriebliche Ziele und Grössen und haben daher einen stark selbstreferenziellen Charakter. Die Messgrösse allein kann nur verstanden werden, wenn auch alle Planannahmen bekannt und überprüft sind. Fehlende Vergleichswerte erschweren Beurteilung und Interpretation. Der für eine richtige Einschätzung notwendige Kontext bleibt ausgeblendet. Unmittelbar verstehbar und nützlich sind diese Informationen in erster Linie für jene, denen der Kontext bekannt ist: die für die betriebliche Führung Verantwortlichen.

²⁹ KNÖPFEL / VARONE 1998.

Von einem weiteren Ausbau des betrieblich-operationellen Controllings sind folglich keine wesentlichen Beiträge für die politisch-strategische Führung zu erwarten. Gegenläufige Wirkungen sind wahrscheinlicher, da primär Informationen generiert werden, die geeignet sind, erbrachte Leistungen und bestehende Prozesse eindrücklich zu dokumentieren und zu rechtfertigen.

Für die politisch-strategische Führung und Steuerung sind daher aussagekräftige Indikatoren über die erzielten Wirkungen unabdingbar. Der Erfolg, und dies findet im Grundsatz Anerkennung, hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, Wirkungen in befriedigender Weise zu erfassen. Es konnte nun eine ganze Reihe von Evidenzen beigebracht werden, die entgegen den Modellannahmen zeigen, dass die Leistungs- und Wirkungskontrolle einer je eigenen Logik folgen und auch aus formalen Gründen eine weit gehende Trennung der beiden Steuerungskreise angezeigt ist. Die Unabhängigkeit und Eigenlogik der beiden Kontrollprozesse ist, wenn man sich von der leidigen Vorstellung eines politisch-administrativen Produktionsprozesses löst und von den Informationsbedürfnissen aus denkt, um die es in Controlling-Prozessen geht, unmittelbar einsichtig:

- Für die Wirksamkeitskontrolle sind primär externe Umweltdaten von Interesse, für die betriebliche Leistungssteuerung sind hingegen interne Daten von prioritärer Bedeutung.
- Im Gegensatz zu privaten Unternehmen, die in Form von Preis- und Marktdaten über relativ einfach erfassbare externe Steuerungsinformationen verfügen, fällt es öffentlichen Unternehmen schwer, zuverlässige externe Steuerungsinformationen zu gewinnen. Dies gilt selbst für Publikumsbefragungen, deren Grenzen aufgezeigt wurden. Ein metaphorisch leicht überzogenes Bild bemüht KLAGES, wenn er schreibt, dass Indikatoren, welche externe Informationen oder Feedbacks verarbeiten, und Andikatoren, welche systeminterne Informationen erfassen, von einer chinesischen Mauer getrennt werden.³⁰
- Aus formalen wie praktischen Gründen ist es nicht empfehlenswert, dass ein und dieselbe Stelle Informationen für beide Steuerungs-

³⁰ KLAGES 1996, S. 112.

kreise erfasst und bereitstellt. Die operationell-betriebliche Führung und die strategisch-politische Führung haben ihre je eigenen Informationsbedürfnisse, die sie in Kenntnis ihrer jeweiligen Interessen am besten selbst erheben.

- Irreführend ist insbesondere die Vorstellung, dass Produkt und Wirkung in einem einsichtigen und sinnvoll erfassbaren Zusammenhang stehen, eine Sicht, die insbesondere durch die rezeptartige Aufbereitung des NPM vom Produktgedanken her durch Schedler Verbreitung gefunden hat.³¹ Die Idee des Produktes mag ein sinnvoller Ausgangspunkt für den Aufbau einer Kosten- und einer Leistungsrechnung sein. Eine produktebezogene Erfassung der Wirksamkeit wird nur in den wenigsten Fällen gelingen: Gezeigt wurde, dass es vielfach nicht möglich ist, einem Produkt sinnvollerweise eine Wirkung zuzuordnen, da es sich um Teilleistungen handelt, die in einem weiteren Zusammenhang stehen. Vielfach ist der Betrieb und seine Umwelt, in gewissen Fällen wohl ein ganzer Verwaltungsbereich, die kleinste noch sinnvolle Einheit, auf die sich Wirkungen beziehen lassen. In anderen Fällen können einem Produkt in der Tat verschiedene objektiv überprüfbare Wirkungsindikatoren zugeordnet werden. Ihre Erfassung führt jedoch auf direktem Weg in die Bürokratisierungsfalle. Eine Vielzahl von Informationen wird generiert, die sich nicht stufengerecht und damit steuerungsrelevant aufbereiten lässt.

Die insbesondere durch die Arbeit von SCHEDLER popularisierte Vorstellung, öffentliche Betriebe liessen sich in Analogie zu Produkt/Marktstrategien über die richtigen Produkt/Wirksamkeitsstrategien lenken, ist in dieser Form nicht haltbar, aber dennoch weiterhin handlungsleitend: So verspricht sich der Berner Regierungsrat von produktebezogenen Indikatoren nach wie vor Hinweise auf erreichte Wirkungen.³² Im Lichte der hier aufgezeigten Befunde und der geführten Diskussion empfiehlt es sich, den Informationsbedürfnissen der politisch-strategischen Steuerung entsprechende Wirkungsindikatoren zu entwickeln. Sie werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht produktebezogen sein, sondern ein laufen-

³¹ SCHEDLER 1995.

³² Regierungsrat 1998, S. 35.

des Monitoring von Verwaltungseinheiten, einzelnen Politikbereichen und spezifisch geführten 'policies' zum Gegenstand haben.

Eine alternative Konzeption und ein alternatives Verständnis des NPM drängt sich im Lichte der aufgezeigten Defizite des politisch-administrativen Produktionsprozesses von SCHEDLER und MÄDER auf. Weit erhellender und praktisch nützlicher als das letztgenannte Modell erweist sich der insbesondere von HERMANN HILL in die Diskussion gebrachte Vorschlag, NPM als eine Form des Wissensmanagements zu begreifen.³³ Dieses Verständnis kommt denn auch dem, was effektiv getan wird, weit näher als eine nicht wirklich zu Ende gedachte Generalisierung weniger betriebswirtschaftlicher Grundkonzepte. Etwas nüchterner und mehr phänomenologisch als technisch betrachtet, ist NPM eine Verwaltung, die an der Schwelle zur Wissensgesellschaft Informationsmanagement betreibt: Es werden Daten erhoben, Arbeitsprozesse informationell erfasst und Statistiken geführt, um die zusammengetragenen Informationen schliesslich auszuwerten und zu interpretieren. Ob das Experiment glückt, hängt in erster Linie davon ab, ob es gelingt, die richtigen, führungsrelevanten Informationen zu erfassen und stufengerecht aufzubereiten. Gerade im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung des neuen Steuerungsmodells ist die informationelle Zusammenarbeit von verschiedensten Amtsstellen und die Nutzung der bestehenden Wissenspotenziale von erfolgskritischer Bedeutung, soll nicht eine von den einzelnen Ämtern gepflegte Informationsanhäufung in Bürokratismus und Selbstdarstellung münden. Es ist nicht anzunehmen und im Hinblick auf die Nutzung und Vernetzung bereits vorhandener Informationsbestände auch nicht zwingend wünschbar, dass ein neu zu schaffendes Amt die Grunddaten für die Wirkungssteuerung über ein laufendes Monitoring und fallweise durchzuführende Evaluationen bereitstellen wird, wie dies auf Bundesebene schon gefordert wurde.³⁴ Die Arbeit kann geleistet werden, wenn bereits bestehende Ämter mit entsprechenden Aufträgen sich gezielt auf diese Herausforderung ausrichten, die Stäbe der Direktionen entsprechende Aufgaben wahrnehmen und insbesondere die parlamentarischen Stabs- und Kontrollorgane verstärkt werden. Daran zu

³³ HILL 1997 und 1998.

³⁴ Empfohlen wurde die Errichtung einer von Parlament und Exekutive unabhängigen Evaluationsstelle von der staatspolitischen Kommission (Bericht Müller, *Bundesblatt* 1996 II, S. 528 - 619), vgl. *SEVAL-Bulletin* Nr.1, Juni 1996, S. 3.

denken ist auch, dass eine entsprechend mandatierte kantonale Statistik sowie die neu entstandenen Fachhochschulen mit ihrer Verpflichtung auf die angewandte Forschung Wesentliches leisten können.

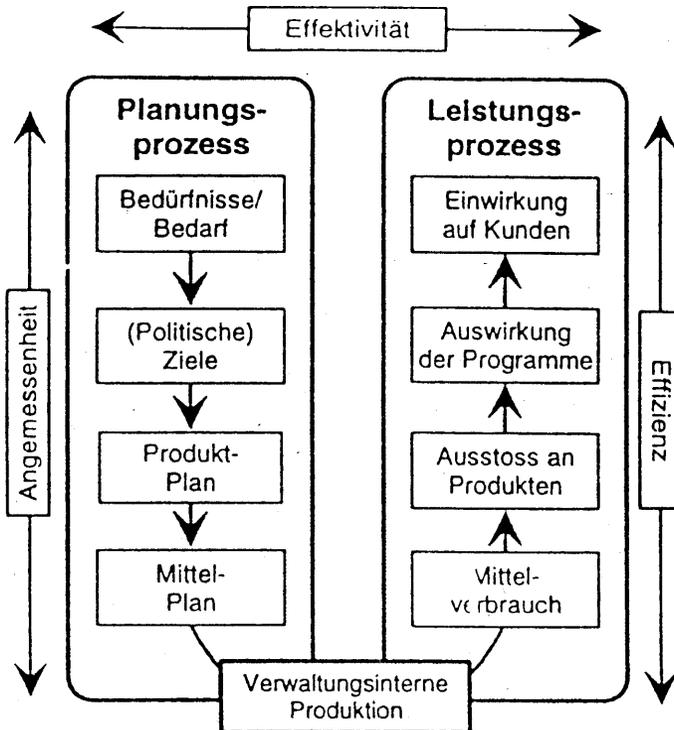
NPM hat eine weitere Verwissenschaftlichung des Verwaltungshandelns zur Folge: Experten halten Einzug, die neue Methoden, Techniken und Verfahrensweisen einbringen. Bisher wurde dieser Modernisierungsprozess von Betriebswirtschaftern getragen. Soll der Grundgedanke des NPM, die wirkungsorientierte Steuerung, umgesetzt werden, so reicht eine betriebswirtschaftliche, halbierte Modernisierung nicht aus.

9. Quellen- und Literaturverzeichnis

- ATAG, Modernes Verwaltungsmanagement, *Praxis*, Nr. 2, 1998.
- BUSCHOR Ernst, Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: Weilenmann Paul, *Strategie-Controlling in Theorie und Praxis*, Bern 1992, S. 205 - 221.
- BUSCHOR Ernst, Zwanzig Jahre Haushaltreform – eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: Helmut Brede und Ernst Buschor (Hgg.), *Das neue öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Baden-Baden 1993, S. 199 - 269.
- BUSCHOR Ernst, LÜDER Klaus, Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, in: Lüder Klaus, *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 161 - 188.
- HALDEMANN Theo, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten, in: *Gesetzgebung heute* 1997/3, Bern 1997, S. 63 - 108.
- HILL Hermann, Wissensmanagement in Organisationen, in: derselbe, (Hg.), *Staatskommunikation*, Band 5, Köln 1997, S.9 - 27.
- HILL Hermann, Die öffentliche Verwaltung als Teil der Informationsgesellschaft, in: *Der Landkreis*, Nr. 4, 1998, S.224 - 228.
- Interviews mit den Amtsleitern der sechs Betriebe (Januar und Februar 1999).
- KLAGES Helmut, Ratios and Indicators as a New and Essential Part of Present Administrative Reform, in: Hermann Hill et al. (Hgg.), *Qua-*

- lity, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt 1996, S.107 - 136.
- KNÖPFEL Peter, VARONE Frédéric, *Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs*, Lausanne 1998, erscheint demnächst in der *Revue Politiques et management public*.
- Leistungsvereinbarungen und Leistungsberichte der Jahre 1997 und 1998 der sechs untersuchten Pilotbetriebe (Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Tiefbauamt, Wasser- und Energiewirtschaftsamt, Amt für Information, Berner Schulwarte, Seminar und Gymnasium Hofwil).
- MÄDER Hans, SCHEDLER Kuno, Die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in der Schweiz vor dem Hintergrund der spezifischen nationalen Rahmenbedingungen, in: Lüder Klaus, *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin 1994, S. 49 - 68.
- PFISTER Jürg, ZÜRCHER Markus, *New Public Management: Das Pilotprojekt "Psychiatrische Klinik Münsingen"*, Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP 1/1998, Lausanne.
- REGIERUNGSRAT, *Neue Verwaltungsführung NEF-2000*, Basisbericht vom 15. Dezember 1995.
- REGIERUNGSRAT, *NEF-2000: Erfahrungen und Perspektiven*. Zwischenbericht des Regierungsrates vom 15. April 1997.
- REGIERUNGSRAT, *Zweiter Zwischenbericht NEF-2000* des Regierungsrates vom 16. September 1998.
- SCHEDLER Kuno, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern 1995.
- TIEFBAUAMT, *4. Speyerer Qualitätswettbewerb*. Bewerbungsschrift des Tiefbauamtes des Kantons Bern, Bern 1998a.
- TIEFBAUAMT, *Das Tiefbauamt im zweiten NEF-Jahr*, Bern 1998b.

Der politisch-administrative Produktionsprozess - Modell 1



Quelle: Kuno SCHEDLER, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 1995, S. 73; erstmals in: MÄDER/SCHEDLER 1994, S. 58.