



ZUKUNFT

Strategische Steuerung

Dokumentation eines Expertendialoges im Rahmen
der Projektinitiative „Staat der Zukunft“

Inhalt

Liz Mohn und Dr. Wolfgang Schäuble	
Vorwort	4
Oliver Haubner	
Einleitung	6
Prof. Dr. Marga Pröhl	
Bedeutung der Strategischen Steuerung	9
Dr. Isabella Proeller	
Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich	12
Dr. Stefan Rieder	
Bilanz der wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz – ein Erfahrungsbericht	22
Dr. Wulfheinrich von Natzmer	
Strategische Ressortplanung im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr – ein Praxisbericht	29
Jörn Fieseler	
Ergebnisse	33
Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	37

Liz Mohn und Dr. Wolfgang Schäuble

Vorwort



Liz Mohn
Stellvertretende Vorsitzende des
Vorstandes und Mitglied des
Kuratoriums der
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Das Bundesministerium des Innern und die Bertelsmann Stiftung haben sich in den vergangenen Jahren konzentriert mit Fragen der Modernisierung des Staates befasst und im Rahmen ihrer jeweiligen Projekte innovative Beiträge zur Weiterentwicklung der Strukturen der öffentlichen Verwaltung, ihrer Effizienz und Bürgerorientierung geleistet. Auf die bisherigen beiderseitigen Bemühungen aufbauend, möchten die Partner in dem gemeinsamen Projekt „Staat der Zukunft“ neue Akzente setzen.

Das Projekt umfasst Veranstaltungen, Fachgespräche und Dokumentationen, stellt Veränderungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor zur Diskussion und zieht Bilanz der bisherigen Reformarbeit der Bundesregierung. Im Mittelpunkt stehen Fragen nach der Rolle des Staates, seinen Gestaltungsmöglichkeiten und den notwendigen Handlungsnotwendigkeiten.

Insgesamt soll mit dem Projekt „Staat der Zukunft“ das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich weiterer Reformen des Staates gefördert und die Bürger für den Wandel von Aufgaben, Strukturen und die Arbeitsweise des Staates und seiner Verwaltung sensibilisiert werden.

Wir sind überzeugt, mit dieser Broschüre einen Anstoß für fruchtbare Diskussionen zu geben und bedanken uns an dieser Stelle bei den Teilnehmern des Expertendialoges „Strategische Steuerung“ dessen Ergebnisse wir hiermit vorlegen.



Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister des Innern

Liz Mohn
Stellvertretende Vorsitzende des
Vorstandes und Mitglied des
Kuratoriums der
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister des Innern

Einleitung

von Oliver Haubner

Das herausfordernde Thema „Strategische Steuerung“ ist mit interessanten und vielschichtigen Diskussionen verbunden. Hinsichtlich der finanziellen Engpässe und der wachsenden Komplexität der Veränderungsprozesse im politisch-administrativen Bereich gewinnen strategische Ansätze zunehmend an Bedeutung. Ausgehend von einem längerfristigen Verhaltensplan ist die Festsetzung von Zielen und Prioritäten und deren Umsetzung in Programmen ein wichtiger Bestandteil.

Vor diesem Hintergrund haben Bund, Länder und Kommunen erhebliche Anstrengungen unternommen, um auf der einen Seite Ziele und Ergebnisse, verbunden mit einem Controlling zu implementieren, sowie auf der anderen Seite Kommunikationsprozesse zu initiieren, denen eine erhebliche Bedeutung hinsichtlich des Wandels zukommt.

Doch welche Lehren können aus den bisherigen Reformprozessen gezogen werden? Wie kann die Strategische Steuerung auf Bundesebene weiterentwickelt werden? Welche Erfolgs- und Risikofaktoren sollten bei künftigen Reformprozessen verstärkt berücksichtigt werden?

Diese Fragen wurden in einem Expertendialog „Strategische Steuerung“ erörtert, der von der Initiative „Staat der Zukunft“ ausgeht, in der sich das Bundesministerium des Innern und die Bertelsmann Stiftung gemeinsam engagieren. Beide haben sich vorgenommen, das öffentliche Bewusstsein über die Notwendigkeit des Wandels hinsichtlich der Aufgaben, der Strukturen und der Arbeitsweise des Staates und seiner Verwaltung zu stärken.

Im Carl Bertelsmann-Preis 2004 hat sich die Bertelsmann Stiftung mit der Frage „Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich – Organisationskultur und Wettbewerb“ beschäftigt. Seitdem ist offensichtlich: Für den „Staat der Zukunft“ oder besser, den „Staat und die Verwaltung der Zukunft“, gibt es viele Herausforderungen.

Aus diesem Grund hat die Bertelsmann Stiftung im August 2005 eine Repräsentativbefragung zum „Staat der Zukunft“ durchführen lassen, in der folgende Fragen geklärt werden sollten: Welche Vorstellungen und Wahrnehmungen haben die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Staat? Welche Reformerfordernisse und -erfolge sehen sie? Wo und unter welchen Bedingungen sind Bürgerinnen und Bürger¹ bereit, sich verstärkt einzubringen?

Mit den Befragungsergebnissen liegt nun ein aktuelles Meinungsbild der bundesdeutschen Bevölkerung zum Staat und seinen verschiedenen Facetten vor. Lassen Sie uns einen Blick auf die interessantesten Ergebnisse werfen: Die Mehrheit der Deutschen – rund 70 Prozent – fühlt sich für das eigene Wohlergehen selbst verantwortlich – das ist eine sehr wichtige, aber auch sozial erwünschte Aussage. Bundesweit sehen zwei Drittel der Befragten den Staat als Garant für ein Leben in selbstbestimmter Freiheit. Die Vorstellungen der Menschen vom

¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die explizite Nennung weiblicher und männlicher Personen- oder Personengruppenbezeichnungen verzichtet. Sofern nicht ausdrücklich gekennzeichnet, sind stets beide Geschlechter gemeint.



Expertendialog: Vertreter aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft erörtern das Thema „Stratgische Steuerung“

„Staat“ sind ausgesprochen diffus – lediglich jeder Fünfte gibt an, sich darunter etwas Konkretes vorstellen zu können, wenn man von der Polizei absieht, die vermehrt „als der Staat“ wahrgenommen wird. Nur etwa die Hälfte der Befragten gibt an, in den letzten fünf Jahren konkrete Veränderungen im Bereich von Staat und Verwaltung wahrgenommen zu haben. Insbesondere diese letztgenannte Feststellung regt zum Nachdenken an. In zentralen Reformbereichen scheint es nicht gelungen zu sein, die Bürger mit ins Boot zu holen. Offensichtlich haben wir ein Marketing-, um nicht zu sagen ein Kommunikationsproblem, wenn es um den Staat der Zukunft geht.

Vor diesem Hintergrund steht das Thema Strategische Steuerung, in der Schweiz würde es wahrscheinlich „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ genannt, ganz oben auf der Agenda. Im internationalen Vergleich gibt es zahlreiche Beispiele, an denen sich deutsche Reformer orientieren können. Außerdem ist durch die im Folgenden ausgeführten Bemühungen aus der Schweiz und dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr deutlich geworden, dass einige Faktoren für den Erfolg Strategischer Steuerung unabdingbar sind.

Von besonderer Bedeutung sind hierbei die zwischenmenschlichen Faktoren wie Kommunikation, Rollenzuweisungen, Führungsverhalten und Motivation der Beschäftigten. Aber auch bei der Einführungsstrategie sind einige Faktoren für den Erfolg Strategischer Steuerung wichtig.

Strategische Steuerung ist zuerst ein Prozess, in dem sich die Teilnehmer bewusst werden müssen, strategisch zu steuern. Dazu sind ein klares Rollenverständnis und eine eindeutige Rollenzuweisung notwendig. Diese Rollenzuweisung wirkt sich auch auf das Führungsverhalten aus, was wiederum die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beeinflusst. Hierzu sind von den Führungskräften klare, aber nicht zu detaillierte Vorgaben und Ziele zu formulieren.

Hinsichtlich der Einführungsstrategie sollte der Zielfindungsprozess zwischen Führungskräften und Mitarbeitern abgestimmt werden, d.h., das Verfahren sollte im Gegenstromverfahren ablaufen. Außerdem sollten diese Ziele realistisch und beeinflussbar sein und nach Prioritäten gestaffelt werden. Die Wirkung der Maßnahmen sollte zur Messung der Zielerreichung einbezogen werden. Dazu ist es sinnvoll, auch externe Indikatoren wie OECD-Vergleiche oder die PISA-Studie einzubeziehen.

Das richtige Verständnis für Strategische Steuerung beinhaltet Perspektiven, Ziele und Prioritäten auf der einen sowie Planung und Programme auf der anderen Seite. Dabei ist Strategische Steuerung nicht der Plan oder das Programm an sich, sondern ein evolutionärer Prozess. Hinsichtlich der Erfolgsfaktoren sind nicht der instrumentelle Aspekt oder die inhaltliche Dimension maßgeblich, sondern letztendlich die Führungsaufgabe und damit die Entwicklung und Sicherung eines ganzheitlichen Verständnisses auf den verschiedenen Ebenen. Dies kann nur in einem gemeinsamen dialogorientierten Prozess bewerkstelligt werden. Hinsichtlich der Implementierung muss vor allem der Nutzen transparenter werden, denn es gibt keine Standardlösung. Deshalb sollte in jedem Fall nach guten Beispielen gesucht werden, die sich übertragen lassen.

Bedeutung der Strategischen Steuerung

von Prof. Dr. Marga Pröhl

Eine moderne, leistungsfähige, bürgernahe Verwaltung bietet gute Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln – auch im internationalen Wettbewerb. Gute Verwaltung ist ein wichtiger Standortfaktor. Deshalb werden auf allen Ebenen der Verwaltung, auch auf der Bundesebene, in einem tief greifenden Reformprozess Maßnahmen im Sinne des New Public Management durchgeführt. Einige dieser Bemühungen sollen hier kurz skizziert werden.

Im Rahmen des 1999 auf den Weg gebrachten Modernisierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ wird versucht, strategische Maßnahmen zu den drei Säulen Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau und E-Government zu verknüpfen. Ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit betrifft dabei die Strukturen. In einem Straffungsprozess ist die Anzahl der Bundesbehörden seit 1998 von 654 auf 445 gesenkt worden. Auch im Bereich Personal sind erhebliche Einsparungen vorgenommen worden, jährlich werden etwa 1,5 Prozent der Personalstellen eingespart. Seit 1998 sind somit rund 30 000 Stellen abgebaut und jedes Jahr 750 Millionen Euro eingespart worden. Diese Reformbemühungen sollen aus Effizienzgründen weiter fortgesetzt werden.

Hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben werden einige zentralisiert, andere dezentralisiert. So nimmt das Bundesverwaltungsamt (BVA) als zentraler Dienstleister über 100 Aufgaben für andere Einrichtungen der Bundesebene wahr. Als Beispiel ist an dieser Stelle das Travelmanagement zu nennen. Hierbei sind Einsparungen von bis zu 40 Prozent erzielt worden, indem das Travelmanagement von Behörden beim BVA zentralisiert worden ist und dieses nun als Großabnehmer bei Bahn- und Flugreisen oder bei Hotelbuchungen fungiert.

Ein anderes Feld ist die Nutzung moderner Medien. „Bund online 2005“ und „Deutschland online“ sind erfolgreiche Bundesinitiativen, die den Modernisierungsprozess stark befördert haben.

Besondere Bedeutung kommt dem Abbau von Bürokratie zu. Meist als Schimpfwort gebraucht, ist Bürokratie jedoch auch notwendig. Die Rechtmäßigkeit und eine ordnungsgemäße und verlässliche Verwaltung sind positive Aspekte im Standortwettbewerb. Andererseits ist zu viel Bürokratie das Gegenteil einer leistungsstarken Verwaltung. Deshalb ist in der im Jahr 2003 gestarteten „Initiative Bürokratieabbau“ insbesondere die Frage erörtert worden, wie überflüssige Bürokratielasten abgebaut werden können. Verbesserungen sind bisher insbesondere bei Massenverfahren erreicht worden, wie die Vereinfachungen beim Lohnsteuerverfahren oder im Meldewesen. Insgesamt sind 75 Projekte zum Thema Bürokratieabbau auf den Weg gebracht worden, von denen 39 bereits erfolgreich abgeschlossen sind. Bürokratieabbau wird aber auch durch Rechtsbereinigung vorangebracht. 900 Gesetze und Rechtsverordnungen wurden bisher bereits aufgehoben – rund 18 Prozent des Gesamtnormenbestandes des Bundes. Darauf aufbauend kann die materielle Rechtsbereinigung in

Angriff genommen werden. Besonders wichtig für die Zukunft ist in diesem Zusammenhang die Gesetzesfolgenabschätzung, damit durch Gesetzeswerke nicht zusätzliche bürokratische Belastungen entstehen. Gleichzeitig können damit Kosten und Aufwände für Bürger und Verwaltungen bereits im Vorfeld festgestellt werden. Nach dem in den Niederlanden entwickelten Standard Cost Model sollen künftig konkrete Bürokratielasten erhoben werden, die aus Dokumentations- und Informationspflichten für Unternehmen entstehen. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, gezielt überflüssige Bürokratie abzubauen und damit Unternehmen zu entlasten.

Ein bedeutsames Thema in diesem Reformprozess ist die Strategische Steuerung. Die Entscheidungsprozesse im öffentlichen Bereich werden durch zunehmende Komplexität der Problemlagen und durch verschiedene Interdependenzen immer schwieriger. Gleichzeitig verläuft der Wandel in Gesellschaft, Wirtschaft und Bürgerschaft stetig rascher, wodurch Anpassungen immer schneller erfolgen müssen. Dieser Wandel und die Komplexität erfordern eine Strategische Steuerung, in der Ziele und Prioritäten gesetzt werden. Bei vorzunehmenden Einsparungen von jeweils 35 Milliarden Euro in den nächsten zwei Jahren muss noch strategischer und noch klarer gesteuert und alle Ressourcen optimal genutzt werden. Dazu müssen die Akteure noch besser miteinander kooperieren. Dadurch ergibt sich jedoch ein Problem: In der Strategischen Steuerung wird die Quadratur des Kreises versucht. Es wird versucht, die politische Logik mit einer betriebswirtschaftlichen zu verknüpfen, was oftmals nicht vollkommen gelingt. Lange Zeit wurde dabei von den Protagonisten des New Public Management das politische Element eher ausgeklammert. Die Politik solle sich auf das „Was“ konzentrieren, während sich die Verwaltung um das „Wie“ kümmert. Die Koordination zwischen diesen beiden Akteursgruppen sollte in wenigen Treffen im Jahr geklärt werden. Aber nach und nach wurde deutlich, dass Politik und Administration nicht auseinander gehalten werden können.

2 Kuno Schedler (2003);
Modernisieren mit der Politik.

Prof. Schedler fasste diese Erkenntnis folgendermaßen zusammen: „Heute wissen wir, dass eine solch klare institutionelle Zuordnung der Verantwortlichkeiten nicht der Realität politischer Arbeit entspricht. Insbesondere die Verwaltung ist im Vorfeld einer politischen Entscheidung (Policy making) erheblich mehr normativ und strategisch tätig, als von den Betriebswirten im Public Management angenommen. Frühe warnende Stimmen, das Politische werde bei einer solchen Vorgehensweise außer Acht gelassen, wurden in der Anfangseuphorie weitgehend ignoriert.“²

Diese Anfangseuphorie ist überstanden, in vielen Landesverwaltungen und in der Bundesverwaltung liegen Erfahrungen mit der Strategischen Steuerung vor. Aber auch im Ausland gibt es diese Erfahrungen, und insbesondere in der Schweiz hat man groß angelegte Konzepte in die Tat umgesetzt.



Fachgespräche im kleinen Kreis.

Was kann aus den Jahren der Umsetzung und der Evaluation von Strategischer Steuerung aus verschiedenen Modellprojekten gelernt werden? Dazu werden im Folgenden drei Aspekte betrachtet: Zuerst erfolgt eine Übersicht über die Strategische Steuerung im internationalen Vergleich, anschließend wird ein Blick auf die Reformbemühungen der Schweiz geworfen und anhand des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums ein deutsches Beispiel beleuchtet. Danach werden in einem weiteren Kapitel die Ergebnisse des Expertendialoges, insbesondere Erfolgsfaktoren für die Implementierung von Strategischer Steuerung benannt.

Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich

von Dr. Isabella Proeller

Einleitung

Unter Strategischer Steuerung wird generell ein langfristiges, an Zielen orientiertes Denken und Handeln verstanden. Der Ansatz des strategischen Managements hat sich in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts vor allem in der betriebswirtschaftlichen Managementlehre verbreitet und wird aktuell auch im öffentlichen Kontext stark diskutiert. Sowohl die Entwicklungen in der Praxis wie auch die Diskussion in der Theorie zeigen, dass die Ansätze dazu sehr unterschiedlich verstanden und konzipiert werden. In diesem Beitrag werden ausgewählte Ansätze zu Strategischer Steuerung im internationalen öffentlichen Kontext dargestellt und vergleichend diskutiert.

Mit Strategischer Steuerung wird die erfolgsorientierte Gestaltung und Entwicklung der Verwaltung angestrebt. In Anlehnung an Müller-Stewens/Lechner (2005) kann für den öffentlichen Sektor konkretisiert werden, dass es sich bei Strategischer Steuerung um eine spezifische Denkweise handelt, sich mit der Entwicklung der Organisation auseinander zu setzen. Diese basiert auf der Vorstellung einer geplanten Evolution und öffnet sich dadurch der Rationalisierung. Strategische Steuerung vollzieht sich in Form eines kollektiven Lernprozesses und greift alle Themen auf, die hinsichtlich der Entwicklung der Organisation als wichtig

Überblick: Ansätze Strategischer Steuerung im internationalen Vergleich

Konzept	Land	Wesentliche Inhalte	Zentrale Instrumente	Kernprozesse
Ergebnisorientiertes Kontraktmanagement	NZL Management for outcomes	Kontrakte mit Outputspezifikation, separate Ansätze zur Berücksichtigung der Wirkungsebene	Kontrakte, Statement of Intent	Überprüfung
Ergebnisorientierte Planung	USA Government Performance and Result Act	Wirkungsziele, Strategien	Strategische Pläne, Leistungspläne und -berichte	Planung
Themenorientierte Koordination	GB Joined up government + Next Steps	Strategische Themen; „Performance Targets“; Integration von Koordination in bestehende Steuerung	Kontrakte, „Koordinations-Partnerschaften“	Überprüfung, Koordination
Zielorientierter Veränderungsprozess	IRL Strategic Management Initiative	Veränderungsziele, strategische Ziele, Ansätze zum Management von „cross cutting issues“	Veränderungsprogramm, „Business Plans“/Strategy Statements	Veränderung
Dialog und Veränderungsprozess	SKD Programme Management (Fin)	Policy Programme, Output- und Outcome-Ziele, Evaluationen	Strategie-Dokumente, Kontrakte, Evaluationen	Dialog und Lernen

Quelle: Isabella Proeller, Stand und Entwicklungen der strategischen Steuerung im öffentlichen Bereich, Vortrag beim Expertendialog zur Projektinitiative „Staat der Zukunft“ Berlin, 25. Oktober 2005

erachtet werden. Strategische Steuerung bedarf der ausgewogenen und integrierten Berücksichtigung folgender vier Dimensionen: Akteure, Inhalte, Prozesse und Instrumente. Diese beziehen sich auf die vier grundlegenden Aspekte strategischer Entwicklungsprozesse und adressieren als Kernfragen, was der Gegenstand der Strategieentwicklung ist, wer daran beteiligt ist, wie Strategien entwickelt werden und womit die Strategieentwicklung unterstützt wird.

Im folgenden Überblick werden Ansätze zur Strategischen Steuerung von fünf Ländern verglichen und analysiert. Betrachtet werden die Erfahrungen und Ansätze von Neuseeland, USA, Großbritannien, Irland sowie Skandinavien (insbesondere Finnland), wobei jeweils nur Ansätze auf der zentralstaatlichen Ebene herangezogen werden. Diese Länder und ihre Steuerungsprogramme wurden ausgewählt, weil sie in der internationalen Diskussion als Beispiele für die Verfolgung und Stärkung strategischer Steuerungsanliegen gelten; dabei werden die genannten Programme und Initiativen in ihrem Ursprungsland nicht zwingend auch als strategische Steuerungsansätze bezeichnet. Gleichzeitig weisen die Beispiele im gewählten Ansatz Unterschiede auf und spiegeln verschiedene nationale Rahmenbedingungen wider.

Überblick: Ansätze Strategischer Steuerung im internationalen Vergleich

Konzept	Land	Stärken	Schwächen	Schlüsselakteure
Ergebnisorientiertes Kontraktmanagement	NZL Management for outcomes	Fokus operatives Management Accountability for outputs	Integration der Wirkungsebene Output-Ziele wenig priorisiert	CEs/Agencies Minister/Kabinett
Ergebnisorientierte Planung	USA Government Performance and Result Act	Interne Planung Verknüpfung Outcome + Strategie	Fragmentierung Verbindlichkeit	Agencies, OMB, GAO, tw. Kongress
Themenorientierte Koordination	GB Joined up government + Next Steps	Integration und Anschluss an vorangehende Reformen	Koordinationsprobleme (z.B. bei Verantwortlichkeit) zentralstaatlicher Ansatz	Regierungszentrale, Agencies, Auditors
Zielorientierter Veränderungsprozess	IRL Strategic Management Initiative	Planung und Strategie auf Agency und Dep-Ebene, offener Prozess, Entwicklungsorientierung	Viele Teilprojekte und Themen in Strategic Management Initiative (neben strategischem Management)	Regierungszentrale, Agencies
Dialog und Veränderungsprozess	SKD Programme Management (Fin)	Diskursive Performancebewertung Involvieren der Regierung „Programme ownership“	Keine formalisierten Durchsetzungskompetenzen Inkrementaler Ansatz	Ministerien (v.a. Finanz-), Minister, Agencies, Auditors

Quelle: Isabella Proeller, Stand und Entwicklungen der strategischen Steuerung im öffentlichen Bereich, Vortrag beim Expertendialog zur Projektinitiative „Staat der Zukunft“ Berlin, 25. Oktober 2005

Neuseeland

Der neuseeländische Ansatz zur Strategischen Steuerung kann mit dem Stichwort „Ergebnisorientiertes Kontraktmanagement“ charakterisiert werden. Die Bemühungen um eine Stärkung der Strategischen Steuerung bauen auf den Managementreformen der 1980er Jahre auf, mit denen ein rigides System von Kontrakten und Output-Orientierung eingeführt wurde. In einem ersten Anlauf wurde versucht, Strategische Steuerung über die Definition und die Steuerung so genannter „Strategic Results Areas“ (SRA) und „Key Results Areas“ (KRA) anzugehen. Bei Ersteren handelt es sich um politikfeld-bezogene, organisationsübergreifende Zielsetzungen des Kabinetts, während unter den „Key Results Areas“ zentrale strategische Beiträge der einzelnen Departments zur Erreichung der festgelegten Ziele gefasst werden. Dazu wurden übergreifende Themen benannt und jede Agency stellte die Beiträge heraus, die sie zur Erreichung dieser Ziele leisten konnte. Die SRAs und KRAs wurden dabei nicht als strategische Planungsgrößen eingesetzt, sondern als Diskussionsbasis zwischen den ausführenden Einheiten, wer etwas zu den betroffenen Themen beitragen kann. Das Programm wurde abgebrochen, da keine strategische Schwerpunktsetzung erreicht und gleichzeitig die Beteiligung an KRAs und SRAs vielfach zur Begründung von zusätzlichem Ressourcenbedarf genutzt wurde.

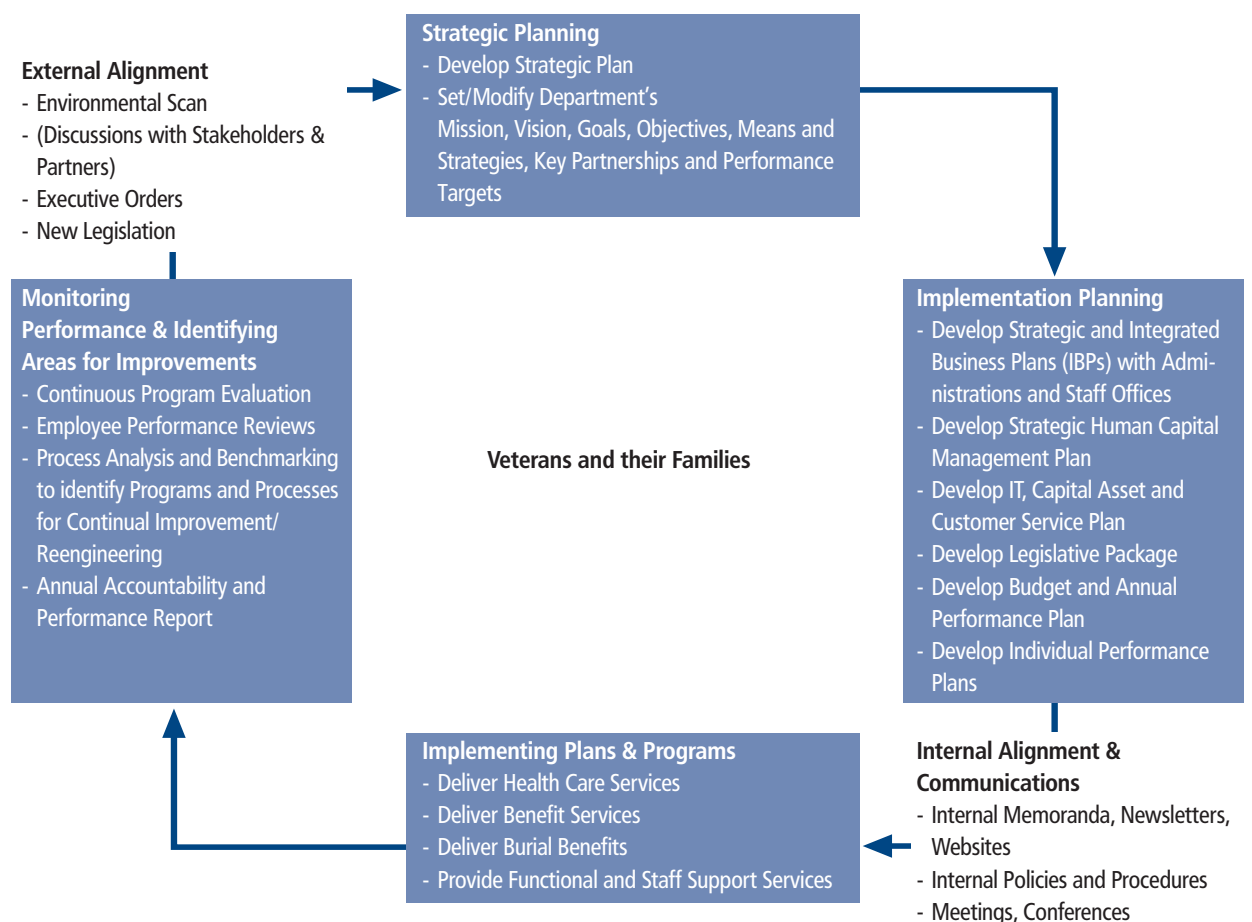
Seit 2001/2002 ist das Programm des „Managing for Outcomes“ eingeführt worden, in dem ebenfalls mit der Definition übergreifender Wirkungsbereiche gearbeitet wird, das aber in einem deutlich stärkeren Planungskontext zu sehen ist als das Vorgängersystem. Jedes Ministerium erstellt ein „Statement of Intent“, in dem unter Berücksichtigung der jeweiligen Interventionslogik dargelegt wird, wie und was Agencies zu regierungswweit definierten Wirkungszielen beitragen können. Die Interventionslogik wird in einen Business-Plan integriert, in dem die Verbindung von Outputs und Outcomes stattfindet. Eingebunden ist das „Management for Outcomes“ in das bestehende Reporting, wobei die politische Verantwortung für Outcomes und eine managerielle Verantwortung für Outputs unterschieden wird.

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass das System bei leistungserbringenden Agencies schneller eingeführt worden ist als bei ministeriellen Behörden. Über die Gesamtverwaltung gesehen wird das Programm unterschiedlich und teilweise inkonsistent angewandt. Die Stärken des neuseeländischen Ansatzes liegen in der Fortschreibung der Stärken der Reformen der 1980er und 1990er Jahre und äußern sich insbesondere in klaren Verantwortlichkeitsstrukturen für Outputs und Verbesserungen beim operativen Management. Schwierigkeiten und Entwicklungspotenziale bestehen nach wie vor bei der Integration der Wirkungsebene in das Gesamtsteuerungssystem. Hier klafft noch immer eine Lücke zwischen angestrebter Steuerung und stärkerer Betonung von Wirkungen für die Steuerung einerseits und der in Neuseeland besonders ausgeprägten Ausrichtung des Reporting und der Verantwortlichkeitsstrukturen auf Outputs andererseits. Ferner wird gelegentlich angeführt, dass outputorientierte Steuerungsgrößen in Neuseeland wenig priorisiert sind, was die Verbindung zu strategischen Zielen zusätzlich erschwert.

USA

Strategische Steuerung ist in den USA eng mit der Gesetzgebung des „Government Performance and Result Act“ (GPRA) verbunden, der unter der Clinton-Regierung eingeführt wurde. Diese Gesetzgebung verpflichtet alle Agencies, eine rollende strategische Fünf-Jahres-Planung vorzunehmen, die alle drei Jahre zu aktualisieren ist. Die Planung wird in so genannten „Mission Statements“ verfasst, sieht Leistungs- und Wirkungsziele sowie entsprechende Indikatoren vor und soll Stakeholder in den Planungsprozess einbeziehen. Wegen der Betonung des Planungsaspekts wird dieser Ansatz in der hier vorgenommenen vergleichenden Darstellung als „ergebnisorientierte Planung“ bezeichnet. Der strategischen Planung schließt sich in den Agencies ein eigener strategischer Managementprozess an. Exemplarisch ist der strategische Steuerungsprozess, wie er sich nach dem GPRA in einer Agency ergeben kann, am Beispiel des „Department of Veteran Affairs“ dargestellt.

Steuerungsprozess im „Department of Veteran Affairs“



Quelle: <http://www.va.gov/opp/sps/2003plan/apps.pdf>

Der Prozess beginnt mit der strategischen Planung, in der zentrale Führungsleitlinien wie Visionen, Ziele, Performance-Vorgaben, Strategien, aber auch zentrale Partnerschaften festgelegt werden. Darauf folgt die Umsetzungsplanung. Dabei werden die Vorgaben aus der strategischen Planung für die operative Steuerung heruntergebrochen. Die Implementation in Form der Service- und Leistungserbringung wird nach den Planvorgaben gestaltet und durchgeführt. An die Leistungserbringung schließt sich eine systematische Auswertung und Analyse der organisationellen Leistungen an. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der Auswertung fließen wieder in den strategischen Planungsprozess ein.

Der Fokus des Ansatz der USA liegt auf einer Stärkung der internen Planung in den Agencies. Der Ansatz gibt lediglich Eckpunkte zur strategischen Planung vor und lässt den Agencies Gestaltungsspielraum zur Anwendung und Anpassung auf Besonderheiten spezifischer Aufgabenfelder und Organisationsmerkmale. Wenn gewollt, kann mit dem System ein sinnvolle Verbindung von Wirkungszielen zu konkreten Strategien erreicht und steuerbar gemacht werden. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass die Anwendung in den einzelnen Agencies sehr stark variiert und von einer minimalen Erfüllung der gesetzlichen Anforderung bis hin zur aktiven Nutzung effektiver strategischer Steuerungsprozesse reicht. Die verwaltungsweite Verbindlichkeit zu strategischer Planung konnte insofern nicht erreicht werden und über die Gesamtverwaltung gesehen zeigt sich ein recht fragmentiertes Bild strategischer Steuerungsanstrengungen.

Großbritannien

In Großbritannien ist Strategische Steuerung bereits im Rahmen der „Next Steps“-Initiative adressiert worden und hat in jüngster Zeit durch das „Joined up government“-Programm eine weitere Stärkung und Neuausrichtung erfahren. Im Rahmen der „Next Steps“-Initiative ist ein straffes, zentral koordiniertes und gesteuertes Kontraktmanagement mit Performance-Management eingeführt worden. Die in einem ersten Schritt mit Next-Steps durchaus intendierte Verselbstständigung und Dezentralisierung der Verwaltung war begleitet von einer gewissen Fragmentierung und zentrifugalen Kräften bei der Steuerung. Die Erkenntnis, dass die meisten drängenden politischen Themenbereiche heute organisations- und sektorübergreifend adressiert und bearbeitet werden müssen, bilden den Ausgangspunkt des „Joined up government“. Dieser ganzheitliche, integrative Ansatz sieht eine themenbezogene horizontale und vertikale Koordination vor. Die angesprochene Fragmentierung soll überwunden werden, indem zentral auf Stufe der Regierung übergreifende „Cross Cutting Issues“ bestimmt und zentral koordiniert sowie problem-/themenzentriert gesteuert werden. Der Steuerungsansatz betont inhaltliche Themenfelder und Zielsetzungen, die es zu erreichen gilt, wobei bewusst offen gelassen wird, mit welchen Akteuren, Konstellationen und Maßnahmen jeweils vorzugehen ist. Auf struktureller Ebene wurden als unterstützende Maßnahmen sogenannte „Units“ (z.B. Prime Minister's Strategic Unit, Social Inclusion Unit) eingerichtet, die im Rahmen der Steuerung zentrale Funktionen der Umsetzungsplanung, des Controllings, der Evaluation, aber auch der Koordination übernehmen. Die aktuelle Ausrichtung des Ansatzes

Strategischer Steuerung wird für die Gegenüberstellung in diesem Beitrag mit dem Stichwort „Themenorientierte Koordination“ charakterisiert.

Der Ansatz Großbritanniens kann als sehr komplexes Steuerungssystem bezeichnet werden, das durch professionelle zentrale Koordinationsstrukturen gestützt wird und auf einen zentralstaatlichen Kontext zugeschnitten ist. Ausgestaltung und Umsetzung wirkten sehr umfassend und effektiv, wobei zu bedenken ist, dass der aktuelle Stand das Ergebnis einer im internationalen Vergleich radikalen, aber stetigen und langen Veränderungsphase ist. Ähnlich wie in anderen Ländern stellen sich auch in Großbritannien – gerade im Hinblick auf die Steuerung übergreifender Themenbereiche – Umsetzungsschwierigkeiten und Entwicklungspotenziale in Bezug auf die effektive Koordination von Entscheidungen und Leistungserbringungen sowie Fragen der Verantwortlichkeitszuordnung.

Irland

Irland hat ein umfangreiches Verwaltungsmodernisierungs-Programm unter dem Namen „Strategic Management Initiative“ lanciert. Ziel der Umsetzungsphase dieses Projekts ist es, die Potenziale und Fähigkeiten der Ministerien und Ämter für qualitativ hochstehende, effiziente und flexible Leistungserbringung zu verbessern. Hierfür wurden eine Reihe von Initiativen und Maßnahmen ergriffen, die an unterschiedlichen Aspekten öffentlicher Leistungserstellung ansetzen und von Initiativen zur Verbesserung der Politikplanung und -umsetzung über Personal- und Finanzmanagement bis hin zu Maßnahmen zur Optimierung der Leistungserbringung reichen. Strategische Steuerung stellt in diesem Modernisierungsprogramm einen Baustein unter mehreren dar und wird durch die Einführung von Strategie-Dokumenten und Planungsprozessen vorangetrieben. Agencies sind aufgefordert, in einem standardisierten Planungsprozess strategische Pläne zu erstellen, die klare Ziele zur Organisationsentwicklung beinhalten. Ein weiteres Anliegen der „Strategic Management Initiative“ ist das Management von „Cross Cutting Issues“ und die dafür notwendige Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Leistungserbringung auf verschiedenen Staatsebenen. In diesem Zusammenhang wurden eine Reihe von Initiativen zu „Cross Cutting Issues“ aufgesetzt (z.B. National Childrens Strategy, National Anti-Poverty Strategy). Wegen seiner Ausrichtung auf Organisationsentwicklung wird der irische Ansatz als „zielorientierte Veränderung“ bezeichnet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Anliegen der Strategischen Steuerung in Irland eingebettet sind in ein verwaltungsweites Modernisierungsprojekt, in dem zahlreiche weitere Themen und Teilprojekte angegangen werden. In Bezug auf den Teilaspekt Strategische Steuerung sind erste wichtige Schritte erfolgt. So hat verwaltungsweit eine systematische Auseinandersetzung mit strategischen Themen in Sinne klarer Aufgaben- und Zieldefinitionen sowie mit Strategien zu deren Erreichung stattgefunden. Ferner besteht die Einschätzung, dass übergreifende Themen und Problemfelder durch die ergriffenen Maßnahmen heute effektiver angegangen werden können. Insgesamt ist aber eher von einer inkrementalistischen Fortschreibung emergenter Strategien auszugehen.

Skandinavien/ Finnland

Die skandinavischen Länder verfolgen auf den ersten Blick durchaus ähnliche Ansätze mit vergleichbaren und ähnlichen Instrumenten und Maßnahmen wie andere Länder. Die Besonderheit im skandinavischen Kontext liegt in der kulturelle Prägung und Adaption, die diese Ansätze in der Umsetzung erfahren. So ist aus international vergleichenden Studien zum Kontraktmanagement bekannt, dass ein instrumentell und strukturell sehr ähnlich konzipiertes Management über Vereinbarungen und Kontrakte im skandinavischen Kontext viel dialog- und prozessorientierter gelebt wird, als beispielsweise in Großbritannien. So wurde Kontraktmanagement in Skandinavien auch als „Kontaktmanagement“ persifliert. Diese kulturelle Neigung zu Dialog und gemeinsamen Lernprozessen spiegelt sich auch in den Ansätzen zur Strategischen Steuerung deutlich wider. Der skandinavische Ansatz wird dementsprechend als „Strategische Steuerung als Dialog und Verbesserungsprozess“ bezeichnet. Als Beispiel aus dem skandinavischen Raum wurde Finnland ausgewählt.

Im Rahmen der „Programme Management“-Initiative wird in Finnland angestrebt, die horizontale Koordination und Kooperation zu verbessern. Die Regierung setzt Prioritäten auf ausgewählte übergreifende Schwerpunktthemen. Für diese wird eine gesonderte Planung inkl. messbarer Ziele vorgenommen und von Evaluationen abgerundet. Gleichzeitig wird jedem Schwerpunktprogramm ein Programme Director zugeordnet, der für Abstimmungen und Zusammenarbeit in seinem Themenbereich zuständig ist, aber über keine besonderen übergreifenden Kompetenzen verfügt. Auf politischer Ebene zeichnen Minister ressortübergreifend für die Schwerpunktthemen verantwortlich. Der Fokus des „Programme Management“ liegt nicht auf strukturellen Maßnahmen, sondern auf der Weiterentwicklung und Entdeckung neuer Methoden der horizontalen Kooperation.

Die Erfahrung der vergangenen zwei Jahre mit diesem Programm deutet darauf hin, dass ein intensiverer und verbesserter Dialog über Ziele und Ergebnisse zwischen den betroffenen Akteuren – Ministerien, Agencies und Öffentlichkeit – stattfindet. Besonders fällt der als recht offen und konstruktiv anmutende Umgang mit Performance-Daten, die Involvierung der Regierung und die Verbreitung von Evaluationen auf. In Bezug auf diese Aspekte spielt die bereits angesprochene kulturelle Prägung eine wesentliche Rolle. Umsetzungsschwierigkeiten bestehen hinsichtlich der besonderen Koordinationsprobleme bei der Steuerung übergreifender Themenbereiche. Der Verzicht auf formalisierte Durchsetzungskompetenzen erschwert die Koordination und betont die klare Ausrichtung auf Dialog und Kooperation. Insgesamt werden eher inkrementalistische Veränderungen erwartet.

Gemeinsamkeiten, Unterschiede und lessons learned

Es wurden beispielhaft fünf Ansätze zu Strategischer Steuerung im öffentlichen Kontext vorgestellt. Dabei wurden erste Erfahrungen sowie ausgewählte Stärken und Schwächen der Ansätze erwähnt. Für die weitere Diskussion stellt sich die Frage nach erkennbaren Mustern und Zusammenhängen in den Beispielen:

- Hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung fällt auf, dass strategische Zielsetzungen sowie Steuerung über Kontrakte in allen betrachteten Ansätzen zur Anwendung kommen und zentrale Steuerungsinstrumente darstellen.
- Ferner wurde deutlich, dass der kulturelle Kontext die Ausgestaltung und Umsetzung der Ansätze prägt. So sind manche Ansätze als eher zentrales, einheitliches Steuerungssystem ausgelegt (NZ, UK, IRL), wohingegen beispielsweise im finnischen und amerikanischen Beispiele ein eher dezentraler, wenig zentral koordinierter Steuerungsansatz gewählt wurde. Auch kann zwischen „harten“ und „weichen“ Ansätzen unterschieden werden, wobei Erstere den Fokus eher auf Kontrolle, Abweichungshandlung und möglichst konkretisierte Vereinbarungen legen, im Gegensatz zu Letzteren, bei welchen Evaluations- und Lernorientierung und unvollständig umschriebene Kooperationsbeziehungen im Vordergrund stehen.
- Trotz verschiedener Defizite und Schwierigkeiten, die in allen Ansätzen beklagt werden, wird in der Regel eine positive Gesamtbilanz gezogen und den Ansätzen wird tendenziell ein Beitrag zur Steigerung von Effizienz und Effektivität zugestanden.

Darüber hinaus wurden ähnliche Erfahrungen gemacht, die als lessons learned für weitere Projekte festgehalten werden können:

- Der Einbezug der politischen Ebene ist im internationalen Vergleich unterschiedlich stark ausgeprägt und gelungen. Während in Großbritannien die Involvierung und Rolle der Regierung groß ist, ist zu beachten, dass in der Mehrheit der betrachteten Beispiele die Politik wenig in die strategischen Steuerungsprozesse und -ansätze einbezogen ist. Die Erkenntnis für zukünftige Projekte hieraus ist zweiteilig. Erstens ist festzuhalten, dass Strategische Steuerung maßgeblich auf der Stufe der Verwaltung „passiert“ und entsprechende Anstrengungen dementsprechend auch dort initiiert und vorangetrieben werden. Zweitens zeigt sich, dass eine Involvierung der politischen Ebenen nur dann erreicht werden kann, wenn damit ein politischer Nutzen verbunden ist.
- Nach wie vor bestehen verschiedene Schwierigkeiten bei der Implementation und Konzeption von Performance-Management-Systemen im öffentlichen Kontext. Die Erfahrungen zeigen, dass Bürokratisierungstendenzen auftauchen und der Blick fürs Wesentliche nicht leicht im Auge behalten werden kann. Hinzu kommt, dass das Performance-Management in der Regel unzureichend mit anderen Managementfunk-

tionen, vor allem der Budgetierung verknüpft ist. Das parallele, statt integrierte Bestehen verschiedener Steuerungssysteme führt zu fehlenden oder gar dysfunktionalen Anreizen. Der Zusammenhang zwischen verschiedenen Steuerungssystemen wie Planung, Performance Measurement, Organisationsentwicklung und Budgetierung muss stärker betont werden.

- Die Einführung strategischer Steuerungssysteme ist ein aufwändiges Unterfangen. Neben der Gefahr der Unterschätzung des personellen und finanziellen Aufwandes ist vor allem auf die Gestaltung der Veränderungsprozesse und die Involvierung der relevanten Akteure zu achten. Die Einführung und Bereitstellung von Instrumenten ist nur ein erster Schritt, dem die Anwendung und Nutzung des Instrumentariums folgen soll.

Herausforderungen für Deutschland

Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen in der internationalen Verwaltungspraxis, liegt auch für die Bundesrepublik Deutschland die Frage nahe, ob auf Bundesebene die Strategische Steuerung gestärkt werden und ein entsprechender Steuerungsansatz zur Anwendung kommen soll. Diese Frage kann im Rahmen dieses Beitrags nicht beantwortet werden und ist letztendlich eine Entscheidung der politischen und administrativen Führungskräfte. Der Nutzen einer Strategischen Steuerung und vor allem deren Ausrichtung ist in Abhängigkeit der heute beklagten und wahrgenommenen Steuerungsdefizite und dem Lösungsbeitrag eines strategischen Steuerungsansatzes zu beurteilen. Die vorgenommene Analyse internationaler Erfahrungen soll an dieser Stelle dazu herangezogen werden, die Ausgangslage für Strategische Steuerung in Deutschland zu beleuchten und auf besondere Herausforderungen für Deutschland hinzuweisen.

Als eine wichtige Gemeinsamkeit zwischen den betrachteten internationalen Ansätzen wurde festgestellt, dass diese weitgehend auf einem bestehenden und etablierten System des Kontraktmanagements, der Zielorientierung und des Performance-Measurement aufbauen. Die diesbezüglichen Voraussetzungen sind in Deutschland auf Bundesebene nur lückenhaft oder kaum gegeben. Ebenso limitiert oder verunmöglicht das bestehende Haushaltswesen die anreizwirksame Verknüpfung zu strategischem Management.

Die Nutzung strategischer Steuerungsansätze bedingt strategisches Denken und Handeln. Die Herausforderung liegt dabei nicht nur in der Fähigkeit, in strategisch und nicht-strategisch zu unterscheiden, sondern vor allem auch darin, organisationspezifisch zu definieren, was strategisch ist, und ein gemeinsames Verständnis hierüber aufzubauen. Mit Strategischer Steuerung wird eine Stärkung der Führung zugleich verlangt und ermöglicht. Führungskräfte in der Verwaltung erhalten nicht nur verbesserte Führungsinformationen und -instrumente, sondern müssen diese auch nutzen und mit diesen führen. In der Regel bedingt dies die Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortung und Verantwortlichkeit für Ergebnisse auf Seiten der Führungskräfte.

Deutschland sieht sich im Vergleich zu den anderen in diesem Beitrag betrachteten Ländern folglich mit einigen besonderen Herausforderungen konfrontiert. Sollte man auch auf Bundesebene in Deutschland die Stärkung Strategischer Steuerung in Betracht ziehen, können zusammenfassend folgende Schlüsselfragen für den Prozess mit auf den Weg gegeben werden:

- Welches Problem soll durch Strategische Steuerung gelöst werden?
- Welche Ressourcen stehen dafür zur Verfügung?
- Welche Rolle soll die Politik im Steuerungskonzept spielen und ist sie bereit, sich auf diese Rolle einzulassen?
- Wie kann und soll ein zweckmäßiges, praktikables und anreizwirksames Zielsystem aussehen?
- Wie sollen die strategischen Managementfunktionen verknüpft werden?
- Wie sollen Akteure, Inhalte, Prozesse und Instrumente der Strategischen Steuerung abgestimmt werden?
- Wie kann strategisches Denken Bestandteil der politischen Kultur und der Verwaltungskultur werden?

Diskussion

Eine wesentliche Frage hinsichtlich der Einführung von Strategischer Steuerung betrifft die Platzierung im politischen System. Auf welcher Ebene soll die Strategische Steuerung implementiert werden? Ein anderer Aspekt ist die damit verbundene Veränderung der Philosophie. Hinsichtlich der Implementierung von Instrumenten ist eine Beratung gut, aber was ist im Hinblick auf einen Wandel der Philosophie in der Verwaltung zu beachten? Aus der abgedruckten Vergleichstabelle können die Schlüsselakteure bei der Strategischen Steuerung in den Beispielnationen abgelesen werden. Die Positionierung der Strategischen Steuerung muss auf der obersten Ebene erfolgen, gleichzeitig muss sie aber auch im Hinblick auf den Philosophiewandel das gesamte Kollektiv erreichen. Eine funktionelle Zuordnung muss dabei verhindert werden, da sonst Zuständigkeiten festgelegt werden und sich Teile der Verwaltung nicht mehr mit dem Thema befassen. Wenn die Strategische Steuerung implementiert ist, transferieren sich die Systeme nach unten, das heißt Strategiedokumente, die auf der obersten Ebene verfasst worden sind, werden auf die jeweiligen unteren Aufgabenbereiche herunter gebrochen und dort ebenfalls festgeschrieben. Die Strategische Steuerung findet dementsprechend auf der Ebene statt, auf der auch die strategische Planung stattfindet – das heißt im Falle der USA auf der Ebene der Agencies, auf der ein Großteil der Prioritätensetzung und der Zieldefinierung abläuft. Diese werden dann an den Kongress zur Kenntnisnahme weitergeleitet, der sich gegebenenfalls dazu äußert und ein informelles Veto einlegen kann. Die Steuerung durch den Markt entfällt an dieser Stelle, da es sich um einen politischen Prozess handelt. Dieser wird in diesem Beispiel zwar nicht auf der politischen Ebene ausgetragen, beinhaltet aber einige politische Merkmale, wie das Abwägen von Alternativen oder den Interessenausgleich und die anschließende Veröffentlichung.

Bilanz der wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz – ein Erfahrungsbericht von Dr. Stefan Rieder

Nachdem der Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich skizziert wurde, soll im Folgenden ein Blick auf die wirkungsorientierte Steuerung in der Schweiz geworfen werden. Dazu erfolgt ein kurzer Überblick über die bisherigen Aktivitäten in der Schweiz und die Systematik zu deren Beurteilung. Anschließend werden aus der Evaluation von Verwaltungsreformen in der Schweiz einige ausgewählte Erkenntnisse herausgegriffen, zusammengefasst und gegebenenfalls mit Beispielen illustriert. Zum Abschluss werden aus diesen Ergebnissen einige Folgerungen abgeleitet.

Überblick

Mit einem Nationalreformprojekt sollte ein Überblick über die Verwaltungsreformen in allen 26 schweizerischen Kantonen ermöglicht werden, die zwischen 1990 und 2000 stattgefunden haben. Dazu wurden verschiedene New Public Management-Elemente, wie Globalbudget, Leistungsaufträge, Produktdefinitionen, Leistungs- und Wirkungsziele oder eine integrierte Evaluation definiert. Insgesamt sind in den Kantonen 374 Reformen durchgeführt worden, im Schnitt 14 pro Kanton. Dieses Ergebnis belegt die großen Anstrengungen, die in der Schweiz zur Reformierung der Verwaltungen unternommen wurden.

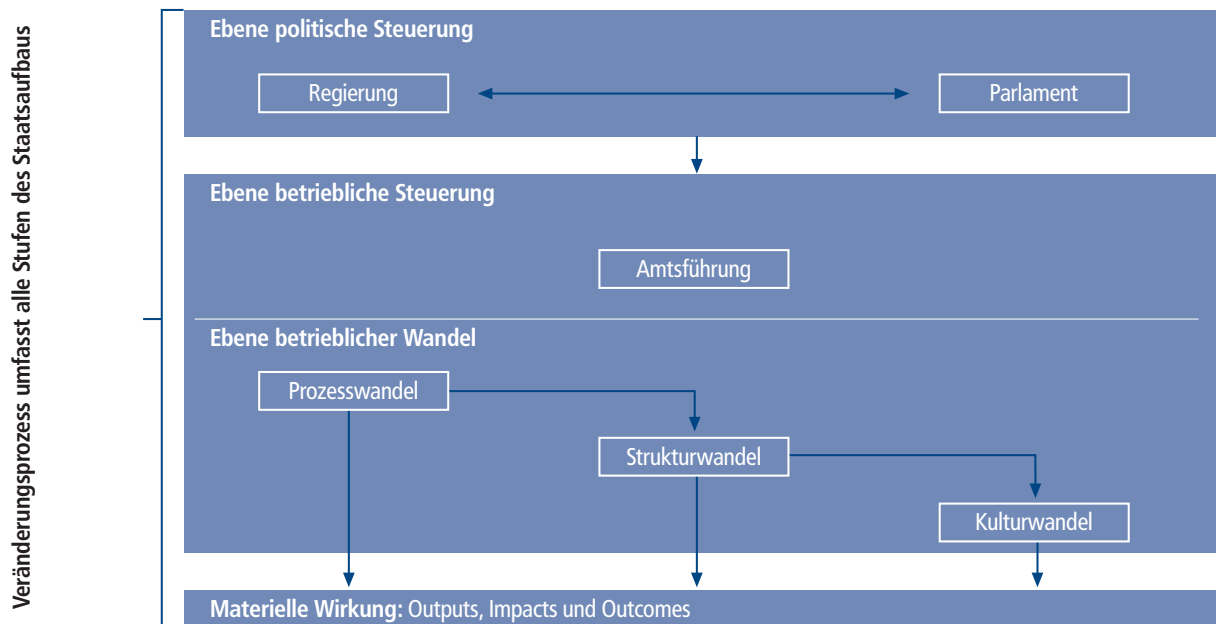
Mit der auf Seite 23 dargestellten Übersicht soll zunächst die Systematik der Evaluation von Verwaltungsreformen verdeutlicht werden. Zuerst wird zwischen den verschiedenen Ebenen (hier blau markiert) unterschieden. Die Ebene der politischen Steuerung umfasst dabei das Zusammenwirken von Regierung und Parlament. Dieses ist üblicherweise durch so genannte Leistungsaufträge geregelt. Die Ebene der politischen Steuerung ist mit der nächsten Ebene, der Amtsebene verbunden, Ergebnisse auf der Ebene von Regierung und Parlament wirken sich auf die Amtsebene aus. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Resultate zum Wandel der Dienststellen und Ämter festgestellt worden. Ausgehend von einem prozessualen Wandel haben sich auch die Strukturen in den Ämtern verändert und letztendlich auch die Kultur. All diese Veränderungen wirken sich auch auf die letzte Ebene, die der materiellen Wirkung aus. Darunter sind Outputs, Impacts und Outcomes zu fassen.

Erkenntnisse

Hinsichtlich persönlicher Erfahrungen haben die Verwaltungsreform-Projekte im Wesentlichen drei positive Effekte auf der Stufe der Parlamente ausgelöst.

- Zum Ersten ist der Informationsstand der Parlamentarier wesentlich besser geworden. In diesem Zusammenhang sagte ein schweizerischer Abgeordneter, er kenne nun Ämter, von denen er vorher nicht einmal wusste, dass es sie gab.
- Zum Zweiten hat sich ein Teil der Parlamentarier intensiver mit den Zielen und Inhalten der Verwaltung und ihren Tätigkeiten auseinander gesetzt.
- Der dritte positive Effekt ist eine Zunahme der Bereitschaft bei einem Teil der Parlamentarier zur aktiven Mitarbeit und Mitgestaltung bei NPM-Projekten in Ausschüssen.

Systematik zur Evaluation von Verwaltungsreformen



Quelle: Dr. Stefan Rieder Vortrag: Bilanz der Wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz anlässlich des Expertendialog „Strategische Steuerung“ der Projektinitiative „Staat der Zukunft“ 25.10.2005 in Berlin

| BertelsmannStiftung

Allerdings gibt es auch eine Kehrseite der Medaille. Eine Gruppe von Abgeordneten im Parlament hat nach wie vor kein Interesse an den Reformprojekten, es kommt also zu einer scharfen Trennung zwischen Interessierten und Desinteressierten. Dies hängt mit dem zweiten negativen Effekt zusammen, dem fehlenden Know-how. Als Beispiel sei an dieser Stelle die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) genannt. Manche Mitglieder des Parlaments verstehen die Inhalte und Unterschiede gegenüber der Finanzrechnung nicht und haben kein Interesse, die KLR einzuführen. Dieses fehlende Know-how ist durch Umfragen belegt. Demnach haben die Parlamentarier, die gleichzeitig als Mitglieder in Kommissionen zur Verwaltungsreform tätig waren, sich wesentlich intensiver mit den Inhalten der Reformprojekte auseinander gesetzt als diejenigen Abgeordneten, die keiner Kommission angehörten. Bei der FLAG-Subkommission („Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“) beispielsweise haben sich 92 Prozent der Parlamentarier intensiv mit den Inhalten befasst. Bei den Abgeordneten, die in keiner Kommission tätig waren, liegt der Anteil demgegenüber nur bei acht Prozent. Als Ergebnis kann in der Schweiz festgehalten werden, dass notwendige Strukturen zu schaffen sind, um das Parlament sinnvoll einzubinden.

Außerdem ist bei einigen Parlamentariern ein anderes Selbstverständnis vorhanden, das der Idee des NPM diametral entgegensteht: Vereinfacht ausgedrückt definieren sich diese Parlamentarier nicht als strategische Führung eines Kantons oder des Bundes, sondern als politisches Ventil für bestimmte Anliegen.

Neben den Erfahrungen auf der Seite des Parlaments sind aber auch bei der Regierung positive, negative und einige neutrale Effekte aufgetreten. Als positiv ist das stellenweise Auftreten der Regierung als Promotor von Projekten zu sehen, die von ihr angestoßen wurden.

Als neutral sind folgende Punkte herausgestellt worden:

1. Das Instrument des Leistungsauftrages wird in der Regierung kaum diskutiert und verändert.
2. Die Binnenorganisation der Regierung setzt sehr enge Schranken. Jeder ist für sein Ministerium bzw. Departement primär verantwortlich.
3. Teilweise sind die Projekte zu klein, sodass die Regierung andere Prioritäten setzt.

Aber auch negative Auswirkungen sind festgestellt worden. Zum einen wurden die Regierungsverantwortlichen z.T. nicht umfassend informiert. Hier liegt ein Mangel an Controlling-Know-how vor und dadurch auch ein Mangel in der Unterstützung der Regierung aus bestimmten Departements heraus. In diesem Zusammenhang ist aber auch die jeweilige Größe der Departements zu beachten. Manche von ihnen sind personell mit ein oder zwei Mitarbeitern besetzt. Dies kann dazu führen, dass Veränderungsprozesse nicht mitgetragen werden können und letztendlich abgebrochen werden müssen.

Auch hier einige Beispiele: Im Kanton Zürich ist sehr früh mit der flächendeckenden Einführung begonnen worden, in der Zeit von 1996 bis 2003 wurde dieses Projekt umgesetzt. Der Grund für diese schnelle Umsetzung war ein klarer Promotor, der die Einführung und Umsetzung vorangetrieben hat. Das Vorhandensein eines solchen Promotors ist für den Ablauf und die Breitenwirkung entscheidend. Als Gegenbeispiel ist ein Projekt aus Sankt Gallen zu nennen. Hier hat das Parlament eine Initiative nach sechs Jahren Laufzeit wegen mangelnder Unterstützung durch die Regierung abgebrochen. Somit ist im Ergebnis festzuhalten: Wenn der Promotor fehlt, dann hat das Projekt kaum Chancen.

Nach der ersten Stufe „Parlament und Regierung“ soll nun die Stufe der Verwaltung betrachtet werden. Auf der Verwaltungsebene sind die größten und positivsten Wirkungen bei den Amtsleitungen erzielt worden. Die größten Handlungsspielräume wurden durch die Reformen im Finanz- und Personalbereich geschaffen. Dienststellenleiter und Amtschefs haben größere Spielräume, die sie auch effektiv ausschöpfen. Dieser Motivationsschub ist nicht zu unterschätzen, wengleich kein Unternehmertum in den Verwaltungen ausgebrochen ist. Der Motivationsschub soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Ein Amtsdirektor, der über ein Gesamtbudget von 40 Mio. Schweizer Franken verfügt, darf jetzt

bei Ausgaben bis zu 10000 Franken selbst entscheiden. Angesichts des Gesamtbudgets mag dies ein verhältnismäßig kleiner Betrag sein, doch ist nicht dies allein ausschlaggebend. Ausschlaggebend ist der Umstand, dass Entscheidungskompetenz überhaupt delegiert wird, was von den Verwaltungsspitzen als positives Signal für einen Veränderungsprozess gewertet wird.

Die Verwaltung hat allerdings auch negative Erfahrungen mit NPM gesammelt. Zum einen sind die Leistungsanreize für das Personal (noch) zu gering, zum anderen sind bestimmte Personengruppen, bei der Bundesverwaltung eher ältere Personen, betroffen, die Probleme mit den Reformen haben und deshalb aus der Verwaltung ausscheiden.

Auch hinsichtlich der Mitarbeiter hat es einige Veränderungen gegeben, die hier kurz dargestellt werden sollen. In Bezug auf das FLAG-Projekt wurden die betroffenen Mitarbeiter der Bundesverwaltung danach befragt, wo die größten Wirkungen auszumachen sind. Insgesamt gesehen sind gerade bei den oberen und mittleren Führungsebenen die Effekte der NPM-Reformen am größten.

Hinsichtlich des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten hat sich in der Schweiz gezeigt, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) durchweg akzeptiert worden ist. Auch bei abgebrochenen Projekten wird an der KLR festgehalten. Die weitere Einführung dieses Instrumentes schreitet voran. Allerdings sind auch Mängel bei der Verwendung von Steuerungsinstrumenten festgestellt worden. So fehlen sowohl zur Beschreibung und Überprüfung von Leistungen (Outputs) als auch für die Messung der Wirkungen (Impacts und Outcomes) anwendbare Indikatoren. Auch fehlt ein systematisches, einfaches Modell zur Umsetzung. Ein erfolgversprechender Versuch, um diesen Mangel zu beheben, ist in der Bundesverwaltung gestartet worden. Die notwendigen Instrumente zu definieren und systematisch aufzuschreiben, benötigt den Willen zur Führung über Ziele und Indikatoren und einen Einsatz der Programmleitung zur Einführung der Instrumente.

Um die aktuelle Situation zu beschreiben, kann das folgende Beispiel herangezogen werden: Bei einem Projekt wurden die Anzahl der Ziele und die damit verbundenen Indikatoren untersucht und die Frage gestellt, ob die Indikatoren zu den Zielen passen.

Illustration: Schwierigkeiten bei der Definition von Zielen und Indikatoren

WOV-Amt	Ziele insgesamt	Ziele ohne passende Indikatoren	Anteil Ziele ohne Indikatoren
Amt für Kultur	18	1	5,6 %
Amt für Schulen	10	2	20,0 %
Amt für Wald, Jagd und Fischerei	25	24	96,0 %
Landwirtschaftliche Schule	17	8	47,1 %
Bauamt	25	12	48,0 %
Materialzentrale	12	4	33,3 %

Quelle: Dr. Stefan Rieder Vortrag: Bilanz der Wirkungsorientierten Steuerung in der Schweiz anlässlich des Expertendialog „Strategische Steuerung“ der Projektinitiative „Staat der Zukunft“ 25.10.2005 in Berlin

| BertelsmannStiftung

Wie in der Tabelle dargestellt, sind in einem Amt die Ziele und Indikatoren recht erfolgreich eingeführt worden. In den meisten Ämtern ist ein Anfang gemacht, auch wenn noch regelmäßig Fehler auftreten. In einem Amt ist die Definition von Zielen und Indikatoren gescheitert: 96 Prozent der ausgesuchten Indikatoren nicht zu den festgesetzten Zielen.

Dieser dargestellte Befund könnte zur Achillesferse des NPM werden, wenn es nicht gelingt, systematisch Ziele und Indikatoren passgenau zu definieren.

Schlussfolgerungen

1. Die Regierung und die Spitzen der Verwaltung müssen Verwaltungsreformen stützen und als Promotoren auftreten. Dies insbesondere dann, wenn die Reformen mehrere Staatsebenen betreffen. Wenn dies nicht gelingt, verschwinden die Projekte nach einiger Zeit. Bei solch abgebrochenen Projekten ist das Frustrationspotenzial sehr groß, und es dauert sehr lange, bis solche Misserfolge kompensiert sind.
2. Die Erfassung der Leistungen muss einen deutlich höheren Stellenwert als bisher erhalten. Politiker sind nicht bereit, der Verwaltung größere Handlungsspielräume zu geben, wenn sie im Gegenzug nichts zur Kompensation bekommen. Deshalb müssen ihnen Ziele und Indikatoren an die Hand gegeben werden, mit denen die Politik arbeiten kann.
3. Politische Behörden (Parlamente) sind über die ständigen Kommissionen und durch gezielte Aus- und Fortbildung besser in die Reformen einzubinden. Dazu sind feste

Strukturen und eine Ausbildung mit Hinweisen, wie das System funktionieren soll, erforderlich. Mit systematischer Ausbildung und angepassten Ausbildungsinstrumenten (kurze regelmäßige Ausbildungen, Planspiele etc.) in den Fraktionen oder Parteien kann hier einiges erreicht werden.

4. Keine zögerlichen Pilotprojekte mit einigen wenigen Dienststellen starten! Nur Projekte mit Breitenwirkung verankern Reformen nachhaltig. Außerdem müssen die Dienststellen und Budgets betroffen sein, die im Haushalt wichtige Positionen beinhalten. „Um Peanuts zu verschieben, bedarf es keiner neuen Instrumente.“
5. Aufmerksame Beobachtung auf der Stufe der Mitarbeitenden:
 - Benachteiligung von älteren Beschäftigten vorbeugen, gerade Ältere mit viel Know-how haben Probleme mit Reformen.

Leistungsanreize sorgfältig vorbereiten und umsetzen. Dies wird im Augenblick nicht konsequent umgesetzt. Leistungsanreize gleichmäßig auf alle Mitarbeitenden zu verteilen macht keinen Sinn. Gleichzeitig brauchen die Führungskräfte aber auch den Mut, mit Leistungsanreizen tatsächlich zu belohnen und dies gegenüber der Belegschaft zu vertreten. Das ist nicht immer leicht.

Diskussion

Hinsichtlich der Promotorenstruktur ist zwischen Beratern und Promotoren zu unterscheiden. Der Berater leistet wichtige Vorarbeiten im Bereich der Analyse. Darüber hinaus kommen den Beratern drei weitere wichtige Funktionen zu.

1. eine Motivationsfunktion: Der Berater muss die Evaluation und Wirkungsmessung immer wieder ansprechen;
2. die Unterstützung der Amtsleiter bei der Implementierung von Instrumenten und der Umsetzung von ambitionierten Vorgaben der Politik;
3. Ein Berater darf auch unbequem sein, er muss die Dinge beim Namen nennen, auch Negatives.

Allerdings haben die meisten Berater nicht die Katalysatorwirkung, die einem Promotor zugeschrieben wird. Der Promotor ist deshalb für den Erfolg von Modernisierungsmaßnahmen unabdingbar. Im besten Fall ist ein solcher Promotor schon vor Ort aktiv, wenn nicht, dann muss er gefunden werden. Dazu empfiehlt es sich, eine Person entweder aus dem Bereich Personal oder Finanzen oder aus der Regierung zu gewinnen. Diese drei Bereiche sind in jedem Projekt vertreten und stellen einen der Eckpunkte eines jeden Verwaltungsreformprojektes dar. Gelingt es nicht, einen Promotor zu finden, wird es schwierig werden, das Projekt erfolgreich umzusetzen. Andererseits ist das bloße Vorhandensein eines Promotors noch keine Garantie für den Erfolg. Der Promotor muss ständig mit den wichtigsten Informationen versorgt werden.

Ein anderer bereits angesprochener Punkt ist die Information und die Auseinandersetzung des Parlamentes mit den Inhalten der Projekte. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Parlamentarier durch Ausbildungsmaßnahmen besser eingebunden werden können. In Deutschland hat es dazu entsprechende Erfahrungen in dem Projekt der Bertelsmann Stiftung zum Kommunalen Bürgerhaushalt gegeben, wonach ein Drittel der Ratsmitglieder nach dem Projekt zugaben, die Aufstellung und die Inhalte des kommunalen Haushaltes besser zu verstehen als vor den Fortbildungsmaßnahmen. Fraglich ist jedoch, wie wählerisch die Abgeordneten bei einer zusätzlichen Ausbildung sind und ob sich die Mehrheit an einer solchen Maßnahme überhaupt beteiligt. Deshalb kann es sinnvoller sein, im Parlament für ein Projekt sozusagen einen „Brückenkopf“ aufzubauen. Das Vorhandensein einiger Insider ist sehr wichtig, um andere Mitglieder des Parlaments auszubilden. Die Ausbildung einer geringen Anzahl von Parlamentariern und einer darauf aufbauenden größeren Ausbildung werde eher zum Erfolg führen, als die Durchführung mehrerer Großveranstaltungen, bei denen die Teilnahme erfahrungsgemäß stetig sinkt.

Letztendlich kommt der Verknüpfung von Zielen und dazu passender Indikatoren eine entscheidende Bedeutung zu, sodass sich die Frage stellt, wie Berichtssysteme klarer ausgestaltet werden können, um sie für die Politik nutzbar zu machen. Dazu ist im FLAG-Projekt ein einfaches, immer gleich bleibendes Konzept erarbeitet worden:

1. Der Leistungsauftrag als Ausgang ist hoch standardisiert und sieht immer gleich aus.
2. Die Dienststellen müssen zuerst Produktgruppen definieren, wobei auch hier nach einem standardisierten Muster vorgegangen wird.
3. Anschließend muss über die Wirkungszusammenhänge der Produktgruppen Rechenschaft abgelegt werden, hier kommt es gegebenenfalls zu einer Neustrukturierung der Produkte.
4. Die Outputs und Impacts müssen verankert und schließlich muss das Ganze in Formen gebracht werden, die es Dritte und Laien erlauben, die Inhalte lesen und verstehen zu können.

Strategische Ressortplanung im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr – ein Praxisbericht von Dr. Wulfheinrich von Natzmer

Vorbemerkungen

Im Folgenden soll ein Einblick in die interne Arbeitsweise des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr gegeben werden. Dabei geht es um das Ministerium und nicht um nachgeordnete Behörden oder Verwaltungen. Seit 1992 ist in diesem Ressort eine strategische Ressortplanung Schritt für Schritt entwickelt worden, wobei wir uns auch an der strategischen Unternehmensplanung in verschiedenen Unternehmen orientiert haben. Bevor die dargelegten Ziele, die verwendete Methodik und die erreichten Wirkungen im weiteren Verlauf genauer beleuchtet werden, ist ein Hinweis auf die besondere Situation eines Wirtschaftsressorts wichtig. Die zentralen Ziele eines Wirtschaftsministeriums sind Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Wertschöpfung und Arbeitsplätze können jedoch nicht in einem Fachressort geplant und dann angeordnet werden, sondern sie werden in Unternehmen geschaffen. Es geht also nicht um eine Erhöhung der Anzahl der öffentlich Beschäftigten, sondern um Arbeitsplätze, die sich am Markt verdienen. Deshalb ist es notwendig, die Politik des Ministeriums strategisch auszurichten.

Zielsetzungen

Der inhaltliche Kern der strategischen Ressortplanung (Strategie MW für Wachstum und Zukunftsorientierung) besteht darin, die Arbeit des Ministeriums auf die Zielvorstellungen des Ministers auszurichten. In der Strategie MW bestimmen die Zielvorstellungen Flexibilität, Mobilität, Innovation und Internationalität die politische Richtung. Aus den Zielvorstellungen des Ministers wurden in der Strategie MW fünf strategische Ziele für die Bereiche Mittelstand, Arbeit, Technologie, Mobilität und Internationalität formuliert, die in einer zweiten Ebene mit 22 operativen Zielen unterlegt sind. Durch einen dialogorientierten Prozess soll das interne vorhandene Wissen bestmöglich genutzt werden. Darüber hinaus sollen Erfolge nachweislich festgestellt und bewertet werden, mit dem Ziel, zu einer Politik aus einem Guss zu kommen.

Methodik und Wirkungen

Anhand der strategischen und operativen Ziele werden einzelne Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele von den Mitarbeitern vorgeschlagen. Derzeit werden etwa 60 dieser Maßnahmen bearbeitet. Diese sind jeweils in einem Führungsblatt festgehalten, das die Grundlage für die Vereinbarung mit dem Staatssekretär (im Strategiegelgespräch) darstellt. Mit diesem Führungsblatt sollen unter anderem die Wirkungen beschrieben werden, die mit der Maßnahme verbunden sind. Dazu werden Wirkungsindikatoren und Wirkungsbereiche angegeben. Letztere ergeben sich aus den operativen Zielen, während die Wirkungsindikatoren auf die jeweiligen Maßnahmen bezogen sind. Anhand der Qualität der Indikatoren sind qualifizierte Rückschlüsse auf die Qualität der Maßnahme möglich. Darüber hinaus wird im Führungsblatt der Bedarf der benötigten Finanzressourcen für die gesamte Laufzeit der Maßnahme (haus-haltsjahr-übergreifend) festgeschrieben und deren Ist-Entwicklung zeitnah dokumentiert.

Diese Praxis bringt Vorteile für die Hausspitze und für die Mitarbeiter. Die Maßnahmenverantwortlichen können in einem persönlichen Gespräch mit dem Staatssekretär (Strategiegespräch) ihre Maßnahme vorstellen und erhalten im Ergebnis einen klaren Auftrag mit einer belastbaren Ressourcenzusage. Das Ergebnis wird im Führungsblatt dokumentiert.

Die Vorteile für die Leitung liegen in der transparenten Steuerung der Aktivitäten des Hauses. Von ihr wird die Richtung vorgegeben, wobei eine Konzentration auf das Wesentliche erfolgt. Von besonderer Bedeutung ist eine plausible Darlegung der erwarteten Wirkungen. Die Inhalte einer Maßnahme, ihre Wirkungen und die Mittelzuweisung werden im Zusammenhang gesehen und entschieden.

Die Hausleitung hat sich die Aufgaben in dem Vereinbarungsprozess eines Führungsblattes wie folgt geteilt: Der Minister gibt die Richtung vor, der Staatssekretär übernimmt die Feinsteuerung. Zum einen entscheidet er über die Festlegung der strategischen und operativen Ziele, zum anderen muss er durch den Maßnahmeverantwortlichen inhaltlich von der Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahme überzeugt werden. So wird der Maßnahmeverantwortliche zu einem echten Projektverantwortlichen, der für die Inhalte und die Umsetzung einsteht.

Neben diesen Personen ist bei jedem Strategiegespräch ein Finanz-Controller beteiligt, der über die Strategiegespräche die Bereitstellung der Finanzressourcen steuert. Damit erfolgt auch ein Controlling im Sinne einer Zuordnung der Finanzressourcen zu den Inhalten und Wirkungen.

Die inhaltliche Koordinierung der Maßnahmen und operativen Ziele unterhalb eines strategischen Zieles obliegt jeweils einem Abteilungsleiter. Dieser verantwortet die Erreichung seines strategischen Zieles und fördert dieses, indem er unter anderem die Personalressourcen seiner Abteilung zur Unterstützung seiner Maßnahmeverantwortlichen optimiert. Die Strategiegespräche erfolgen daher unter Beteiligung des jeweils verantwortlichen Abteilungsleiters.

³ Das Führungsblatt kann im

Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 10 „Strategische Ressortplanung Regionale Strukturpolitik“.

Aufbau eines Führungsblattes³

Das Führungsblatt ist ein rein internes Arbeitsinstrument und für andere als die Beteiligten nicht einzusehen. Dies gilt auch für die Mitglieder des Parlamentes. An erster Stelle werden das strategische und das operative Ziel genannt, dem die jeweilige Maßnahme zuzuordnen ist. Diese wird anschließend beschrieben, damit ersichtlich wird, was in der Maßnahme getan werden soll, wozu diese dient und was erreicht werden soll. Darüber hinaus sollen europäische Aspekte angegeben werden, damit die Verantwortlichen diese Ebene ebenfalls

in den Blick nehmen. Ein zentraler Punkt in dem Führungsblatt sind die Meilensteine, die in der Maßnahmenvereinbarung (Strategiegespräch) festgeschrieben werden. Über sie werden der Fortgang der Maßnahmen und der Einsatz der Finanzmittel gesteuert.

In einem zweiten Abschnitt des Führungsblattes erfolgt die Ressourcenplanung. Neben der Aufschlüsselung der finanziellen Mittel nach den verschiedenen politischen Ebenen EU, Bund, Land und Kommune wird hier der Mittelbedarf für die gesamte Laufzeit der Maßnahme (haushaltsjahr-überschreitend) ermittelt und eingestellt. Danach werden die Kooperationspartner benannt.

Der dritte Abschnitt befasst sich mit der Wirkungsmessung. Zunächst werden die Zielgruppen und deren Nutzen aus der Maßnahme erläutert. Es folgen die bereits angesprochenen Wirkungsbereiche und -indikatoren, anhand derer der Staatssekretär und der Minister klären können, wie tragfähig die Maßnahme ist und welche Wirkungen sie erzielt.

Für alle Maßnahmen der Strategie MW gilt, sie müssen einen messbaren Wirkungsbeitrag zur Anregung des Wettbewerbs und zur Schaffung von Eigenverantwortung beisteuern. Darüber hinaus wird mindestens ein weiterer Wirkungsbeitrag aus den Bereichen „Erhöhung der Flexibilität“, „Erhöhung der Mobilität“, „Innovationserleichterung“ oder „Steigerung von Internationalität“ erwartet. Die unter Berücksichtigung dieser Vorgabe von jeder Maßnahme individuell angestrebten Wirkungsbeiträge werden über die Wirkungsindikatoren im Führungsblatt festgeschrieben und spätestens (wie bei den Meilensteinen) im Rahmen des jährlichen Controllingberichtes einer Überprüfung unterzogen. Ggf. dann notwendige Neujustierungen der Maßnahme werden im Rahmen eines Strategiegespräches vorgenommen.

Bei der Vereinbarung eines Führungsblattes werden Sanktionen bei Nichterreichung der Meilensteine und Wirkungen bewusst außen vor gelassen, um keine kontraproduktiven Wirkungen zu erzielen.

Diskussion

Viele Elemente der Strategischen Steuerung, die im Vortrag zum internationalen Vergleich angesprochen worden sind, werden mit der strategischen Ressortplanung im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr umgesetzt. Da die strategische Ressortplanung als ein internes Arbeitsinstrument genutzt wird, werden einige der im internationalen Vergleich genannten Elemente, wie beispielsweise der Dialog mit der Politik, in eigenen Abstimmungen realisiert.

Gefragt wurde nach dem Zusammenhang von strategischer und operativer Planung mit dem Controlling. Für ein Prämissencontrolling müssen einige Annahmen vorliegen, und nur wenn diese Annahmen hinreichend zutreffen, wird Maßnahmencontrolling vernünftig gestaltbar. Doch was geschieht, wenn in der Politik Zielprioritäten verschoben werden, wenn bestimmte finanzielle Prämissen nicht eintreten? Welche Auswirkungen ergeben sich daraus für das Controlling in der Strategischen Steuerung? Wenn die Politik Zielprioritäten verschiebt, führt dies zu einer in sich schlüssigen Anpassung der operativen und, wenn erforderlich, der strategischen Ziele. Nach jeder Änderung von Zielen kommen die zu ihrer Erreichung vereinbarten Maßnahmen auf den Prüfstand:

- Müssen die Inhalte verändert werden, und wenn ja, wie?
- Müssen neue Maßnahmen entwickelt werden?
- Müssen die Finanzmittel angepasst werden und sind Finanzmittel für die Änderungen vorhanden?

Entsprechend wird verfahren, wenn bestimmte finanzielle Prämissen nicht eintreten.

Die Messung von Wirkungen einer Maßnahme durch Indikatoren ist ein sehr guter Ansatz, aber wie wird mit interdependenten oder in ihren Wirkungen nicht eindeutigen Maßnahmen umgegangen? Und wie wird mit von außen intervenierenden Größen umgegangen, wie der EU oder der Wirtschaftsentwicklung?

Ergebnisse

von Jörn Fieseler

Vorab

Das Modell oder den Ansatz Strategischer Steuerung kann es aufgrund der Komplexität des Themas nicht geben. Jede Behörde, jedes Ministerium muss für sich den richtigen Weg finden. In jeder Organisation herrschen kulturelle Eigenheiten vor, die teilweise über Jahrzehnte, unabhängig von der Leitung, entstanden sind. Diese müssen bei der Suche nach einem für die jeweilige Organisation geeigneten Ansatz berücksichtigt werden. Was in einem Ministerium sehr gut funktioniert, muss nicht zwangsläufig in allen anderen Ressorts ebenfalls gelingen.

Erfolgsfaktoren

Der Erfolg von Strategischer Steuerung ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig, die hauptsächlich im Zielfindungs- und Steuerungsprozess begründet sind.

Der **Nutzen** für die Beteiligten muss von Anfang an sichtbar sein, damit ein solcher Prozess überhaupt implementiert und gesteuert werden kann. Für die Gesamtheit, die Mitarbeiter, die Führungskräfte und die Politik bietet eine Strategische Steuerung mehrere Vorteile.

1. Nutzen für die Gesamtheit:

Mehr Transparenz, d.h. Ziele werden klarer. Dadurch verbessert sich auch die Kommunikation, auf deren Basis Planungsprozesse besser abgestimmt werden können, wenn die Ziele bekannt sind. Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben spielt bei der Strategischen Steuerung eine große Rolle. Eine Anbindung der Einnahmen und Ausgaben an eine langfristige Steuerung erlaubt den Beteiligten in die Zukunft zu schauen, Entwicklungen im demografischen Bereich, z. B. bei der Rente, zu betrachten und abzubilden und mit den Einnahmen und Ausgaben abzugleichen.

2. Nutzen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

Die mit der Strategischen Steuerung einhergehende Transparenz über Prioritäten und Posterioritäten eröffnet partiell Gestaltungsspielräume für die Mitarbeiter, so zum Beispiel in der Personalentwicklung und durch leistungsbezogene Anreizsysteme. Dafür steigen die Anforderungen an die Beschäftigten.

3. Nutzen für die Führungskräfte:

Bei den Führungskräften liegt der Nutzen vor allem in der Flexibilität über Budgets zu verfügen. Dadurch können Führungskräfte besser planen und das System wird berechenbarer. Im Hinblick auf das Budget steigert sich die Flexibilität, wenn mit dem Budget auch Wirkungen vereinbart werden, die mit den vorhandenen Ressourcen erreicht werden sollen. Allerdings ist auch hier ein erhöhter Leistungsdruck festzustellen.

4. Nutzen für die Politik:

Die Politik erlangt mit der Strategischen Steuerung Klarheit über die eigenen Ziele. Zuerst können politische Schwerpunkte verdeutlicht werden. Darauf aufbauend ist eine verbesserte Darstellung der Zielerreichung und der Erfolgsmessung möglich. Ebenfalls vorteilhaft ist die Transparenz bei der Zielformulierung, sodass die Interessen der Stakeholder besser berücksichtigt werden können.

Kommunikation ist für die Einführung Strategischer Steuerung von zentraler Bedeutung. Von Anfang an müssen die politische Leitung, alle Führungsebenen der Verwaltung sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammengebracht werden. Strategische Steuerung ist nicht die Umsetzung von Instrumenten, sondern zuerst ein Bewusstseinsprozess, strategisch zu steuern. Darüber hinaus kommt es auf die Verknüpfung der politischen Logik mit der betriebswirtschaftlichen Logik oder Sachlogik an.

Rollenverständnis und Verantwortungsbereiche müssen für alle beteiligten Akteure klar sein. Die im Beitrag von Stefan Rieder angesprochenen spezifischen Denkweisen bei manchen Abgeordneten in der Schweiz, die sich eher als Anwalt der Öffentlichkeit sehen, sind hier ebenso zu berücksichtigen wie das Rollenverständnis mancher Abteilungen in den Verwaltungen. Allerdings kann sich die jeweilige Funktion mit Einführung der Strategischen Steuerung gravierend ändern. Auf den Punkt gebracht heißt das: „Die Welt ist in Ordnung, wenn alle wissen, was sie zu tun haben und das tun, wofür sie bezahlt werden.“⁴

⁴ Ltd. Ministerialdirigent Harro Wist, Expertendialog Strategische Steuerung, 25. Oktober 2005.

Führungsverhalten ausgehend von einem eindeutigen Rollenverständnis ist ein weiterer kritischer Erfolgsfaktor. Führungskräfte benötigen individuelle Kompetenzen, um effektiv und effizient zu steuern. Darunter sind auch Kommunikations- und Kooperationskompetenzen zu fassen. Zudem stehen sie vor der Herausforderung, in ihrem Verantwortungsbereich klare Ziele und den Grad der Zielerreichung zu verdeutlichen. Je detaillierter diese Vorgaben sind, desto geringer kann die Motivation der Mitarbeiter sein. Wird den Beschäftigten hingegen Gestaltungsspielraum zur Erreichung der Ziele eingeräumt, steigert sich auch die Motivation.

Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist daher nicht zu unterschätzen. Die meisten haben durch frühere Verwaltungsreformbemühungen auch Misserfolge kennen gelernt. Deshalb muss oftmals die Bereitschaft neu geweckt werden, sich auf einen Reformprozess einzulassen. Die Motivation kann jedoch mit der Vermittlung des Nutzens gesteigert werden.

Promotoren spielen für die Herangehensweise zur Implementierung und Nutzung Strategischer Steuerung eine entscheidende Rolle. Zum einen müssen Machtpromotoren vorhanden sein, die auf alle Ebenen Einfluss ausüben können. Dies kann die Regierung, das Parlament oder auch die Verwaltung sein. Für alle drei gibt es entsprechende Beispiele aus der

Schweiz. Neben den Machtpromotoren stehen die Fachpromotoren, Experten, die je nach Kompetenz sowohl aus dem internen als auch aus dem externen Bereich stammen können. Daneben sind auch Kulturpromotoren, wie ein zentrales Anreizsystem, von Bedeutung.

Entscheidend ist auch die **Einführungsstrategie von Strategischer Steuerung**. In einem föderalen System wie der Bundesrepublik ergibt ein zentraler Ansatz wenig Sinn, hier bieten sich eher politikfeldbezogene Ansätze an. Im Hinblick auf die Kommunikation ist zu beachten, dass Strategische Steuerung im **Gegenstromverfahren** abläuft. Ziele und Inhalte der Strategischen Steuerung müssen durch einen abgestimmten Zielfindungsprozess ebenenübergreifend erarbeitet werden.

Auch die Fähigkeit, **Prioritäten** zu setzen, ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die Wahl von einigen wenigen, aber dafür zentralen Feldern mit Nutzen für die Politik ist gerade in einem politikfeldbezogenen Ansatz zu beachten. Hinzu kommen **Einfachheit und Anwendernutzen** („Keep things simple“⁵), die frühzeitig sichtbar sein sollten. Frühe Erfolge schaffen zusätzliche Motivation. Deshalb ist auch eine Zerlegung des Prozesses in mehrere Stufen sinnvoll, wobei am Ende jeder Stufe ein Anwendernutzen stehen sollte. Der Beginn einer Legislaturperiode bietet ebenfalls die Möglichkeit, die Top-Prioritäten strategischer Steuerung einzusetzen, um dann im weiteren Verlauf einen sichtbaren Nutzen für die Politikgestaltung aufzeigen zu können.

5 Prof. Dr. Jobst Fiedler, Expertendialog
Strategische Steuerung, 25. Oktober 2005.

Die **Verbindlichkeit** der Programm- und Strategieentwicklung kann durch die Einbeziehung externer Partner herbeigeführt werden. Die Ernsthaftigkeit und der Wille, die Reformen zu Ende zu bringen, kann damit unterstrichen werden.

Realistische Zielvorgaben und der geeignete Rahmen sind dafür Voraussetzungen. Ministerien haben nicht immer die Möglichkeit, Zielvereinbarungen einzuführen, wenn ihnen der Gestaltungsbereich fehlt, wie zum Beispiel in der Hochschulpolitik, zu der der Bund nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt. In diesen Fällen ist die Strategische Steuerung mit nachgeordneten Behörden zu verknüpfen. Allerdings ist es mit einmaligen Zielvorgaben nicht getan, sondern Ziele müssen immer wieder aufeinander abgestimmt und die Abhängigkeit zwischen den Zielen untereinander überprüft werden.

Der **Messung der Zielerreichung** kommt dabei eine wesentliche Rolle zu. Mit welchen Mitteln kann auf welchen Wegen welche Hebelwirkung erzielt werden? Hier könnte die Entwicklung eines Wirkungsmodells helfen, in dem die Ziel- und Wirkungserreichung langfristig methodisch evaluiert wird. Dabei ist aber auch zu beachten, nicht nur auf der Basis von Indikatoren zu steuern, die Wirkungen messen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden, um den timelag-Effekt zu vermeiden. Aus diesem Grund sollten auch externe Rankings und Vergleiche, wie die PISA-Studie oder OECD-Vergleiche, einbezogen werden. Die

Frage, welche Daten erhoben werden sollen, unterliegt restriktiven Vorgaben, um Datenfriedhöfe zu vermeiden. Die erhobenen Daten sollen aber nicht nur zur Erfolgsmessung und Überprüfung von Effektivität und Effizienz der bisherigen Strategie genutzt werden, sondern auch zur Entwicklung neuer Vorgehensweisen bei einer notwendigen Kurskorrektur.

Schlussendlich ist darüber hinaus auf allen Ebenen und gegenüber der Öffentlichkeit eine **Kultur der Transparenz** zu implementieren. Das heißt Zielerreichung und Wirkungen müssen intern und extern kommuniziert werden.

Nicht zu unterschätzen ist der steigende Leistungsdruck für die Beschäftigten einer Organisation. Eine Studie in der Schweiz hat zu diesem Thema ergeben, dass im Gegensatz zu Führungskräften bei den Mitarbeitern die Zufriedenheit mit der Einführung der Strategischen Steuerung nicht gestiegen ist. Darüber hinaus verstärkte sich in der Schweiz der Leistungsdruck für Führungskräfte nicht nur von oben, sondern auch durch die gestiegenen Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (von unten), wenn eine Führungskraft zum Beispiel nicht in der Lage ist, aus dem zugewiesenen Budget Rücklagen zu bilden. Somit geht der Druck zum Wechsel der Führungskräfte vermehrt von unten aus, was aber auch die Rotation gefördert hat. Gleichzeitig wird dieser Druck auch akzeptiert, wenn eine Reservusbildung von weiteren Führungskräften stattfindet.

Fazit

Ein umfassendes Verständnis für Strategische Steuerung beinhaltet Perspektiven, Ziele und Prioritäten auf der einen sowie Planung und Programme auf der anderen Seite. Dabei ist Strategische Steuerung nicht allein der Plan oder das Programm an sich, sondern ein gesamtheitlicher evolutionärer Prozess. Hinsichtlich der Erfolgsfaktoren sind nicht der instrumentelle Aspekt oder die inhaltliche Dimension maßgeblich, sondern die Führungsaufgabe und damit die Entwicklung und Sicherung eines ganzheitlichen Verständnisses auf den verschiedenen Ebenen. Dies kann nur in einem gemeinsamen dialogorientierten Prozess bewerkstelligt werden. Hinsichtlich der Implementierung muss vor allem der Nutzen transparent werden. Eine Standardlösung gibt es jedoch nicht. Deshalb sollte in jedem Fall nach guten Beispielen gesucht werden, deren Erfolgsrezept für neue Initiativen genutzt werden kann.

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Buschor, Prof. Dr. Ernst	Vizepräsident ETH-Rat Vorsitzender des Kuratoriums der Bertelsmann Stiftung, Dübendorf
Evers, Wulf	PROGNOS AG, Berlin
Fiedler, Prof. Dr. Jobst	Associate Dean Hertie School of Governance, Berlin
Fieseler, Jörn	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Haubner, Oliver	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Heike, Michael	Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Luzern
Hensen, Dr. Jürgen	Präsident des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesausgleichsamtes, Köln
Huxhold, Erika	Bundesministerium des Innern, Berlin
Konzendorf, Dr. habil. Götz	Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz
Löcker, Petra	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
Loff, Jens	RAMBØLL Management, Hamburg
Meffert, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Heribert	Vorsitzender des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Pröhl, Prof. Dr. Marga	Bundesministerium des Innern, Berlin
Proeller, Dr. Isabella	Universität St. Gallen, St. Gallen
Radunz, Vicky	Bundesministerium des Innern, Berlin
Rieder, Dr. Stefan	Interface Institut für Politikstudien, Luzern
Schäfer, Barbara	Bundesministerium des Innern, Berlin

Siegel, John Philipp

Universität St. Gallen, St. Gallen

Thomas, Claudia

Bundesministerium des Innern, Berlin

**Von Natzmer,
Dr. habil. Wulfheinrich**

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr, Hannover

Wist, Harro

Leiter Stab Leistungscontrolling im
Bundesministerium für Verteidigung, Bonn

Wohlfahrt, Kirsten

Behördenspiegel, Berlin

| Bertelsmann Stiftung

Impressum

Herausgeber:

Bertelsmann Stiftung,
Gütersloh

© 2006 Bertelsmann Stiftung

Verantwortlich:

Oliver Haubner

Autoren:

Oliver Haubner

Prof. Dr. Marga Pröhl

Dr. Isabella Proeller

Dr. Stefan Rieder

Dr. Wulfheinrich von Natzmer

Jörn Fieseler

Gestaltung:

www.a3plus.de,
Gütersloh

Bildnachweise:

Archiv Bertelsmann Stiftung

