

NPM steht seit über zehn Jahren auf der Agenda der Öffentlichen Verwaltung. Der Weg zur wirkungsorientierten Steuerung ist somit eingeschlagen, aber einige Hürden sind noch zu überwinden.

NPM – Reformansatz oder Normalbetrieb?

Wo steht NPM rund zehn Jahre nach Ersterscheinung des Bestsellers von Isabella Proeller und Kuno Schedler? Welchen Einfluss hatten NPM-Reformen auf die Steuerungslogik? Isabella Proeller zog im Rahmen der ICG-Sommorgespräche 2008 eine kritische, aber doch auch ermutigende Zwischenbilanz.



Dr. Isabella Proeller
Professorin für Public- und
Nonprofit-Management,
Universität Potsdam

„Die Einführung von einzelnen betriebswirtschaftlichen Instrumenten ist noch keine NPM-Reform.“

Das Ziel von New Public Management (NPM) – im deutschsprachigen Raum auch als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ oder „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet – ist es, im Sinne einer umfassenden Verwaltungsentwicklung ein neues Selbstverständnis der Öffentlichen Verwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ zu fördern. Außerdem setzt NPM ein klares Bekenntnis zur Wirkungsorientierung öffentlichen Handelns voraus.

Die NPM-Euphorie

„Zehn Jahre New Public Management – was hat es gebracht und wie sieht die Zukunft aus?“ Unter diesem Motto stand der Keynote-Vortrag von Isabella

Proeller, Inhaberin des Lehrstuhls für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam, bei den 12. ICG Sommorgesprächen. Lesen Sie hier eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte dieses Vortrags.

NPM nach zehn Jahren

Man könnte annehmen, dass nach zehn Jahren, in denen NPM in aller Munde war, eine umfassende Verwaltungsentwicklung erfolgt ist. Das ist nicht der Fall. Trotz zweifellos vorhandener Umsetzungserfolge folgte vielerorts auf die NPM-Euphorie die Ernüchterung: Zwar haben viele Organisationen neue Steuerungsinstrumente eingeführt, es ist jedoch bei punktuellen Maßnahmen geblieben, ohne nachhaltige Veränderungen des Steuerungssystems zu bewirken. Das Bürokratiemodell der Steuerung öffentlicher Organisationen bleibt vorherrschend.

Länder im Vergleich

Als NPM-Vorreiter haben sich Großbritannien, Neuseeland, Skandinavien und die Schweiz einen Namen gemacht. In Deutschland und Österreich wurden zwar auch Reformen durch-

geführt – tendenziell hat jedoch eine Ernüchterung beim Thema NPM eingesetzt. Dennoch werden heute viele NPM-orientierte Instrumente als Teil der alltäglichen Verwaltungsführung eingesetzt.

In Österreich ist der Bund im Vergleich zu Deutschland aktiver. Einige österreichische Bundesländer sind besonders fortschrittlich, was NPM betrifft und es gibt auch einige sehr innovative Städte. In den Bereichen E-Government, Leistungsvereinbarungen/Flexiklauseln sowie Qualitätsmanagement ist Österreich international gesehen im Spitzenfeld positioniert. Andererseits bleibt aber der Budgetprozess von den NPM-Maßnahmen (noch immer) weitgehend unberührt.

Die ersten Erfolge

NPM-Reformen haben zum Teil zu einer höheren Effektivität und Effizienz sowie zu einer höheren Qualität und Schnelligkeit bei der Leistungserbringung geführt. Außerdem fließen neue Werte wie Kunden-, Ergebnis-, Leistungs- und Kostenorientierung in die Organisationskulturen ein. Ein Paradebeispiel ist der Kanton Luzern: Seit ca. fünf Jahren ist dort wirkungsorientierte Steuerung im Alltag der Verwaltungsführung etabliert.

Punktuell vs. umfassend

Die instrumentelle Unterstützung für eine wirkungsorientierte Steuerung bieten Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsvereinbarungen, Globalbudgetierung und andere NPM-orientierte Instrumente. In der Praxis



© Franz Pfluegl/fotolia.de

wurden jedoch oft Ziel und Mittel zum Zweck verwechselt: Punktuell wurden zwar Steuerungsinstrumente eingeführt, diese führten aber nicht zur Verbesserung der Führung, zur Förderung des strategischen Denkens oder zu einer Verbesserung der Wirkung öffentlichen Handelns. „Die Einführung von einzelnen betriebswirtschaftlichen Instrumenten ist noch keine NPM-Reform“, wie es Isabella Proeller treffend formulierte.

Stolpersteine

Gewisse Rahmenbedingungen behindern die erfolgreiche Umsetzung einer NPM-Reform: Eine stark ausgeprägte Rechtsstaatskultur, Ressorthoheit und föderalverknüpfte Zuständigkeiten, Desinteresse oder Widerstand der politischen Akteure. Oft hemmt aber auch einfach die Einstellung „Never change a winning team“ (warum einen im internationalen Vergleich recht gut funktionierenden und verlässlichen öffentlichen Sektor neu ausrichten oder ändern?). Ein kurzfristig ausgerichteter Sparzwang kann ein weiterer Stolperstein auf dem Weg zu einer umfassenden Verwaltungsentwicklung sein.

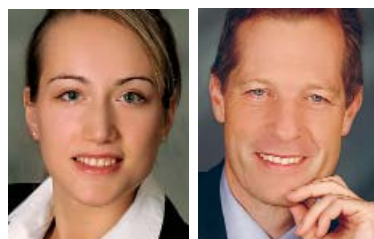
Erfolgskriterien

Organisationen, die den Weg des NPM erfolgreich beschreiten, sehen NPM als laufenden Entwicklungsprozess. Der Einbezug politischer Ebenen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Intensität und Form, ist von zentraler Bedeutung (siehe auch: „Die acht Bausteine der Reform“ in der Change Ma-

nagement Ausgabe 4/2007*). Dabei steht die umfassende Veränderung der zentralen Steuerungsmechanismen im Vordergrund – immer geleitet von der Vision der Wirkungsorientierung öffentlichen Handelns. Es muss darauf geachtet werden, dass der Nutzen neuer Steuerungsinstrumente kommuniziert wird, um eine möglichst flächendeckende Anwendung sicherzustellen. Den Führungspersönlichkeiten kommt daher eine wichtige Rolle bei der langfristigen Umsetzung einer NPM-Reform zu. Schon alleine deswegen ist eine umfassende Verwaltungsentwicklung nicht kurzfristig zu erreichen – es braucht eine mittel- bis langfristige Perspektive.

NPM braucht Führung

Nach Isabella Proeller bildet die Verknüpfung des Führungsverhaltens mit den Ergebnissen wirkungsorientierten Controllings den Grundstein, damit NPM nicht nur eine Utopie bleibt. Die Führungskräfte müssen dafür „Machtpromotoren“ sein. Zusätzlich zur bereits rechtssicheren und verlässlichen Verwaltung muss also Managementdenken Einzug halten.



Laura Blagec Günter Kradischnig



ICG-Schlussfolgerungen

Auf Österreich bezogen sind folgende Maßnahmen ausschlaggebend, damit NPM-Reformen im Normalbetrieb wirksam werden:

- Einführung von Leistungskatalogen als Kernelement der Steuerung des Verwaltungshandelns
- Konsequente Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente als Basis
- Weiterentwicklung des Budgetierungs-/Personalplanungsprozesses im Sinne einer Output-Budgetierung, d. h. Ableitung des Bedarfs aus der Entwicklung von Leistungsmengen
- Förderung des Wirkungsdenkens durch Instrumente, die Wirkungszusammenhänge erkennbar, im Idealfall auch messbar machen
- Umfassende NPM-Qualifizierung von Führungskräften in Politik und Verwaltung
- Etablierung von Managementkompetenz als zentrale Anforderung an Führung
- Etablierung von Leistungsvereinbarungen als zentrales Planungsinstrument
- Schaffung von Möglichkeiten, Leistungen messbar zu machen
- Dezentralisierung der Managementverantwortung auf Basis von Globalbudgets

*Alle „Change Management“-Artikel stehen unter www.ICG.eu.com/publikationen zum Download zur Verfügung.