

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes



Oberösterreichischer

LRH

Landesrechnungshof

BAND III

**ZIELVEREINBARUNGEN AN DER SCHNITTSTELLE
ZWISCHEN POLITIK UND VERWALTUNG
EIN DISKURS VON POLITIK, WISSENSCHAFT UND PRAXIS**

Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom
Mag. Sandra Stötzer | Mag. Dr. Anton Josef Lummerstorfer

IMPRESSUM

Herausgeber: Oö. Landesrechnungshof, Promenade 31, A-4020 Linz

Redaktion: Dr. Michaela Schramm

Layout: Maria Weinberger

Vervielfältigung: COPYright

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes

BAND III

**ZIELVEREINBARUNGEN AN DER SCHNITTSTELLE
ZWISCHEN POLITIK UND VERWALTUNG
EIN DISKURS VON POLITIK, WISSENSCHAFT UND PRAXIS**

**Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom
Mag. Sandra Stötzer | Mag. Dr. Anton Josef Lummerstorfer**

INHALT

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Vorwort | 5 |
| 2 | Der Autor | 6 |
| 3 | Zielvereinbarungen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung | 7 |
| | 3.1 Einleitung | 8 |
| | 3.2 Ein neues Führungsverständnis für den Staat | 8 |
| | 3.3 Leistungsauftrag und Globalbudget | 13 |
| | 3.4 Kennzahlen | 14 |
| | 3.5 Management by Objectives | 15 |
| | 3.6 Praxisbeispiel: Bundesamt für Landestopographie | 18 |
| | 3.7 Evaluationsstudie | 19 |
| | 3.7.1 Politische Ebene | 20 |
| | 3.7.2 Betriebliche Ebene | 21 |
| | 3.8 Fazit und Ausblick | 24 |
| 4 | Die Autoren | 26 |
| 5 | Ein Diskurs von Politik, Wissenschaft und Praxis | 27 |
| 6 | Literaturverzeichnis | 39 |



VORWORT

Linz, im März 2007

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der öö. Landesrechnungshof versteht sich als Promotor der Verwaltungsreform. Die Oberösterreichische Landesverwaltung ist in den letzten Jahren immer wieder durch innovative Ansätze aufgefallen und steht momentan wieder an der Schwelle wichtiger Veränderungen im Hinblick auf die Organisation des Amtes im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Zentraler Erfolgsfaktor der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung. Wir haben daher die österreichische Rechnungshofdirektorenkonferenz am 27. und 28. November 2006 in Linz zum Anlass genommen, dem Thema „Zielvereinbarungen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung“ Raum zu geben. Mit Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom hat einer der profiliertesten deutschsprachigen Verwaltungswissenschaftler zu diesem Thema referiert. In der anschließenden, von Univ.Prof. Dr. Reinbert Schauer moderierten Podiumsdiskussion legten Spitzenvertreter der im Oö. Landtag vertretenen Fraktionen ihre Sicht zu dieser aktuellen Fragestellung der Verwaltungsreform dar.

Mehr als 100 Teilnehmer – vorwiegend Führungskräfte aus der Landes- und Kommunalverwaltung und externe Gäste – sind unserer Einladung gefolgt. Die große Resonanz hat uns dazu veranlasst, das Referat von Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom, die Beiträge der Politik und jene im Rahmen der anschließenden Diskussion zusammenzufassen und als Band III unserer Schriftenreihe „zum Nachlesen“ aufzulegen.

Dr. Helmut Brückner, Direktor des Oö. Landesrechnungshofes



DER AUTOR

> Der Verfasser von Band III der Schriftenreihe des öö. Landesrechnungshofes ist ordentlicher Universitätsprofessor für Betriebswirtschaftslehre sowie Gründer und Direktor des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern.

Norbert Thom studierte (Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), promovierte (Dr. rer. pol.) und habilitierte (in Betriebswirtschaftslehre) an der Universität zu Köln. Nach einer Lehrstuhlvertretung in Gießen wurde er Professor für Organisations-, Personal- und Führungslehre an der Universität Freiburg/Schweiz. Im Jahre 1991 wechselte er in die heutige Funktion an der Universität Bern. Dort gehörte er im Jahre 2002 zu den Mitgründern des Kompetenzzentrums für Public Management. Professor Thom ist dreifacher Ehrendoktor, darunter Ehrendoktor der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Kepler Universität Linz für seine Verdienste um die Fachgebiete Organisation und Personalmanagement.

Adresse:

Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom
Universität Bern
Institut für Organisation und Personal (IOP)
Engehaldenstrasse 4
CH-3012 Bern
Tel.: +41 (0)31 631 80 69
Email: norbert.thom@iop.unibe.ch

www.iop.unibe.ch

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes

BAND III

**ZIELVEREINBARUNGEN AN DER SCHNITTSTELLE
ZWISCHEN POLITIK UND VERWALTUNG**

Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom

3.1 EINLEITUNG

Die Steuerung staatlicher Institutionen kann nicht aus der Perspektive und auf der Wissensbasis einer einzigen wissenschaftlichen Disziplin erfolgen. Der Referent hat an der Universität Bern als einer der drei Gründer des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) die Erfahrung gemacht, dass die Erkenntnisse aus den Disziplinen Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zusammenfließen müssen. Allerdings hat jeder Akteur (und auch der Referent) seinen fachlichen Schwerpunkt. Es sei dem Referenten daher gestattet, primär eine betriebswirtschaftliche Perspektive, speziell die Sicht der Managementlehre, einzunehmen. Dies geschieht im vollen Bewusstsein, dass die Anschlussstellen zu den Rechts- und Sozialwissenschaften gewährleistet sein müssen. Der Referent versucht, sie im Rahmen seiner eigenen Möglichkeiten aufzuzeigen.

Neben den konzeptionellen Grundlagen wird im Weiteren ein Praxisbeispiel aus der Schweiz präsentiert. Die Beurteilung der Wirksamkeit der Reformmaßnahmen kann anhand einer systematischen Evaluation erfolgen.

3.2 EIN NEUES FÜHRUNGSVERSTÄNDNIS FÜR DEN STAAT

Bislang überwogen die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundprinzipien in den meisten Aufgabenbereichen des öffentlichen Sektors. Denn „[...] die Aufgabe des Rechts im Zusammenhang mit der Staats- und Verwaltungsorganisation wird [...] primär in der Wahrung von Rechtsstaat und Demokratie gesehen und nur mittelbar im Erreichen optimaler Wirksamkeit von Verwaltungshandeln.“ (Meyer 1998: 84). Vor diesem Hintergrund ist ein Ausgleich von staatsrechtlichem und wirtschaftlichem Denken in der öffentlichen Verwaltung notwendig, der im Folgenden beschrieben und in Abbildung 1 dargestellt wird (vgl. Schedler/Proeller 2003: 53 ff.). Die im Titel dieses Beitrags angesprochene Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wird mit dieser Abbildung versinnbildlicht.



Abbildung 1: Integration von Politik und Management

Das Staatsverständnis unter Public Management-Gesichtspunkten war bisher durch eine eindimensionale hierarchische Perspektive geprägt. Die ökonomische Logik findet auf allen Staatsebenen Anwendung, beim Parlament allerdings in schwächerem Ausmaß als auf der Regierungs- und Verwaltungsebene. Damit jedoch die neue Verwaltungsführung erfolgreich umgesetzt werden kann, ist eine differenziertere Betrachtungsweise notwendig. Unter Wahrung der staatsrechtlichen Prinzipien (Legalitäts-, Gleichheits- und Gewaltenteilungsprinzip) und gleichzeitiger Effektivitäts- und Effizienzorientierung staatlichen Handelns muss unterschiedlichen Entscheidungsmaximen Rechnung getragen werden.

Das zukünftige Staatsverständnis integriert die staatspolitische Rationalität auf der Seite der Legislative und die vermehrt ökonomische Rationalität im Verwaltungsbereich. Auf dieser Ebene müssen dann die Zielkonkretisierung, die Zielumsetzung sowie eine Kontrolle der Zielerreichung stattfinden. Die Exekutive (Regierung) als Bindeglied verknüpft die beiden Entscheidungsrationitäten am stärksten (vgl. Mastronardi 1999).

Diese Integration unterschiedlicher Rationalitäten stellt eine große Herausforderung an das politisch-administrative System. Die Politik dient in demokratischen Staaten der Aushandlung politischer Prioritäten vor dem Hintergrund eines pluralistischen Werte- und Meinungsspektrums. Die Rationalitätenintegration verlangt nun verstärkt eine Zielkonkretisierung auf der politischen Ebene. Doch das widerspricht im Grundsatz den Funktionsmechanismen des Politiksystems. Politische Akteure binden sich eher kurzfristig auf der Maßnahmenebene durch zeitlich begrenzte Koalitionen im Gegensatz zu langfristigen Zielvorgaben, die einen stärkeren Wertekonsens bedingen, welcher jedoch in einer pluralistischen Parteienlandschaft systemfremd ist. Im Gegensatz dazu hat die Verwaltung nur ein begrenztes Interesse an vollständig transparenten Leistungs- und Wirkungsinformationen, abgesehen von den Schwierigkeiten, die mit der Wirkungsbeurteilung verbunden sind. Entsprechend wichtig wird die Übersetzungsrolle der Regierungsebene, die einerseits einer politischen Rationalität folgt, andererseits aber vermehrt ihre Führungsverantwortung im Sinne der Management Rationalität wahrnehmen muss.

Ein in diesem Zusammenhang entscheidender Begriff ist die Wirkungsorientierung, welche im Rahmen der Public Management-Bewegung eine wesentliche Rolle (insbesondere in der Schweiz) spielt. Dies ist ein ganz entscheidender Begriff, da die Wirkungen wiederum beurteilt werden müssen.

Der durch die Verwaltungsreformen hervorgerufene Wandel betrifft nicht nur die Verwaltungsbetriebe oder politischen Organe. Vielmehr geschehen die Veränderungen auf drei unterschiedlichen Steuerungsebenen im öffentlichen Sektor.

Auf der Ebene der politischen Steuerung erhalten Exekutive und Legislative neue Steuerungsinstrumente, mit denen sie die Verwaltung effektiver führen sollen (z. B. Leistungsauftrag und Globalbudget). Umgekehrt aber verändern diese neuen Führungsmechanismen auch die politischen Steuerungsorgane. Der Regierung stehen die grundlegenden Entscheidungen für das staatliche Handeln zu, was die Kompetenz für einen zielgerichteten Gestaltungsprozess kennzeichnet (vgl. Häfelin/Haller 2005: 481 ff.). Davon abzugrenzen ist die Verwaltungskompetenz, welche die Ausführung der Regierungsentscheide beinhaltet und den Amtsträgern in der Verwaltung zusteht, jedoch durch die verbindlichen politischen Entscheide der Exekutive gesteuert und überwacht wird. Ellwein ordnet der Regierung die Führungsfunktionen der Information, Koordination, Planung, Entscheidung, Mittelbeschaffung, der Organisation und der Konsensschaffung zu (vgl. Ellwein 1976: 173 ff.). Diese Regierungsfunktionen werden aus dem englischsprachigen Raum ergänzt durch die Missions- oder auch Visionsfunktion der Regierungstätigkeit (vgl. Osborne/Gaebler 1992: 113 ff.). Wird das Parlament als ein Teil der politischen Führung bezeichnet, dann gilt es, im Gegensatz zur primären Führungsfunktion der Exekutive, die Kontrollfunktion der Legislative im Rahmen der politischen Führung hervorzuheben. Die Kontrolle und Kritik der Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten durch die Legislative sind im demokratischen System von grundlegender Bedeutung.

Für das Parlament sowie die parlamentarischen Kommissionen bedeutet dies eine veränderte Aufgabenerfüllung gemäß dem Prinzip des finalen Rechts (vgl. Lienhard 2005: 46). So soll nicht mehr über detaillierte Budgetpläne und einzelne Ausgabenposten beraten werden. Vielmehr wird es zur zentralen Aufgabe des Parlaments, durch klare Zielsetzungen und Grundsatzregelungen, welche die längerfristig intendierten Wirkungen und die strategische Ausrichtung beinhalten, nachfolgende Verwaltungsbehörden zu steuern. Diese erhalten einen größeren Handlungsspielraum zur eigenverantwortlichen Erfüllung der vorgegebenen Ziele.

Die zweite Ebene ist die Ebene der betrieblichen Steuerung, die alle Institutionen des privaten und öffentlichen Sektors, die im Kontraktverhältnis mit der politischen Steuerungsebene stehen, umfasst. Auf dieser Ebene geht es um die konkrete Umsetzung der auf der politischen Steuerungsebene festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele. Auch die operative Selbstständigkeit der Verwaltungseinheiten bei der Leistungserbringung gehört zum neuen Staatsverständnis oder Managementkonzept. Darüber hinaus macht diese Ebene der übergeordneten Ebene der politischen Steuerung auch Vorschläge. Der Erfolg des Verwaltungshandelns muss dabei im Spannungsfeld von Aufgaben, Mitteleinsatz und Leistungsausbringung bewertet werden (vgl. Schauer 2006: 356).

Die dritte Ebene, die Ebene der Leistungen und Wirkungen, ist eine Weiterführung der beiden erstgenannten Ebenen, da die als Konsequenz der politischen Zielformulierung und des Verwaltungshandelns erstellten Leistungen bzw. erzielten Wirkungen unmittelbar die unterschiedlichen Anspruchsgruppen in der Gesellschaft beeinflussen. Somit rücken auf dieser Ebene insbesondere die Bürger als Leistungsempfänger in den Mittelpunkt, die hochwertige Leistungen und aus Sicht der Gesellschaft wünschenswerte Wirkungen für das geleistete Entgelt (Steuern, Gebühren und Beiträge) einfordern („value-for-money“) (vgl. Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999: 72). Aus dieser Denkweise entstand die Forderung nach einer Kundenausrichtung des Verwaltungshandelns. Gefordert ist ein Kundenbezug, d. h. eine so genannte Outputorientierung der staatlichen Aktivitäten.

Die folgende Abbildung stellt die Zusammenhänge vom politischen Planungsprozess bis zu den Auswirkungen des administrativen Leistungsprozesses exemplarisch dar (vgl. Ritz 2003: 229 ff. und Mäder/Schedler 1994).

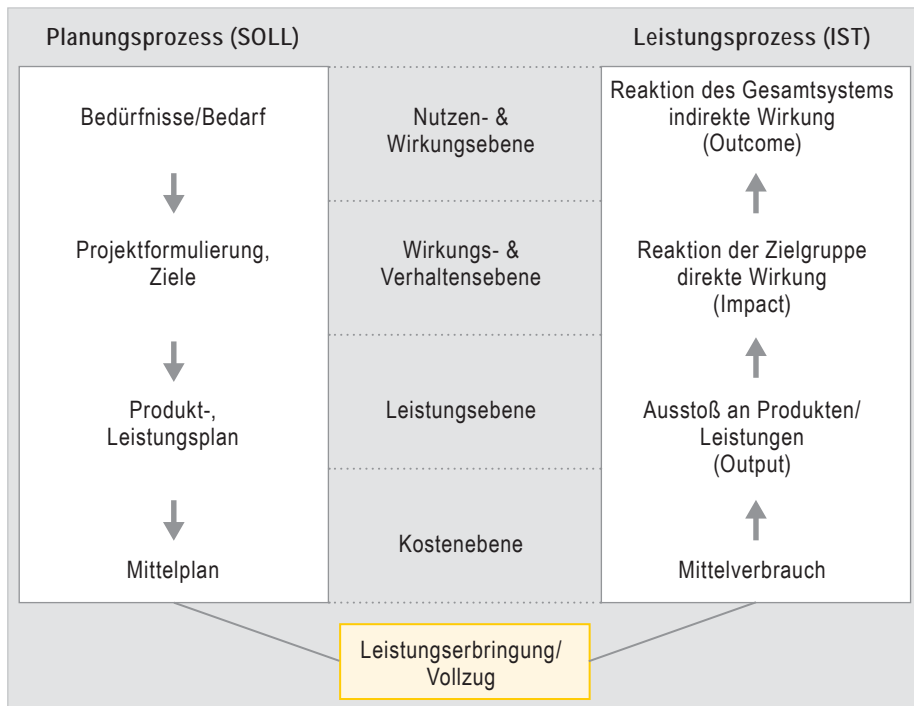


Abbildung 2: Der politisch-administrative Steuerungsprozess

Es sollte immer von den Bedürfnissen und dem Bedarf ausgegangen werden und dann erst die Politikformulierung begonnen werden. Die eigentliche „Bedarfsanalyse“ geschieht einerseits im Rahmen der (direkt) demokratischen Prozesse in der Politik, andererseits aber auch vermehrt durch gezielte Bedürfnisanalyse bei den Anspruchsgruppen (z. B. Reduktion von Lärm und Verkehrsgefahren in Wohnquartieren). Die von der Politik oder Verwaltung in Gesetzen oder Planungsdokumenten definierten Sach- und Ressourcenziele (z. B. Planung von Maßnahmen zur Verkehrseinschränkung und -umleitung) werden vor dem Hintergrund konkretisierter Planungsinstrumente und zur Verfügung gestellter Mittel im eigentlichen Vollzug umgesetzt (z. B. Fahrverbote, Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen).

Daraus resultieren einerseits ein Mittelverbrauch sowie andererseits eine erbrachte Leistung (z. B. Absperrpfosten und Blumenkästen), welche entsprechend den festgelegten Zielen zu einer Reaktion bzw. Verhaltensänderung im Sinne direkter Wirkungen bei der Zielgruppe führen soll (z. B. langsameres Fahrverhalten).

Es ist sehr wichtig, dass Leistungen und Mittelverbrauch zusammenhängen. Beispielsweise hat das Rektorat der Universität Bern mehrere Jahre die Unterschrift unter den Leistungsauftrag mit dem Kanton Bern verweigert, weil von ihm eine Festlegung auf vierjährige Leistungserbringung verlangt wurde, aber das Parlament ihm nicht für vier Jahre die Mittel zugesichert hat. Letztlich wird eine indirekte Wirkung bei den Politikbegünstigten beabsichtigt (z. B. erhöhte Wohnqualität für Familien und weniger Verkehrsunfälle in Wohnquartieren). Der Versuchung, Leistungen und Wirkungen in einem linearen Zusammenhang zu betrachten, muss auch unter verstärkter Managementperspektive widerstanden werden, da vielfältige Umsystemänderungen und Nebenwirkungen dies verunmöglichen. Insofern dienen die vor diesem Hintergrund entwickelten outputorientierten Instrumente einer systematischeren Erfassung von Zweck-Mittel-Zusammenhängen und daraus abgeleiteten Methoden sowie Vorgehensweisen.

Die Grundproblematik der Zielvereinbarung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung bringt Reinbert Schauer wie folgt auf den Punkt: „In der Verwaltungspraxis sind sehr oft Schwierigkeiten in der konkreten Ausgestaltung von Zielsystemen und in der quantitativen Darstellung von Zielen zu erkennen. Auch die Scheu von Politikern vor operationalen Zielvorgaben und Schwierigkeiten bei der Messung von Zielerreichungsgraden aufgrund des Fehlens eindeutiger Ursache-Wirkungs-Beziehungen sind weiter erschwerend. Eine operationale Zielvorgabe ist nur dann möglich, wenn der politische Entscheidungsträger mit der Zielvorgabe selbst auch eine Vereinbarung über die mögliche Messbarkeit und die Überprüfung des Zielerreichungsgrades trifft.“ (Schauer 2006: 356).

3.3 LEISTUNGSaufTRAG UND GLOBALBUDGET

Nachdem die verschiedenen Steuerungsebenen im öffentlichen Sektor dargestellt wurden, sollen im Folgenden mit Leistungsauftrag und Globalbudget zwei Steuerungsinstrumente vorgestellt werden, welche im Rahmen der Public Management-Reformen zur Veränderung der finanziellen Steuerung zunehmend wichtiger werden. Auf der Ebene der betrieblichen Steuerung bedeuten vor allem die Einführung von Leistungskontrakten und Globalbudgets wichtige Neuerungen. Sie ermöglichen eine erfolgsorientierte Führung der eigenverantwortlichen Verwaltungseinheiten und spiegeln typische Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle innerhalb der Verwaltung wider. Darüber hinaus können auch externe Leistungserbringer durch Leistungskontrakte geführt werden.

„In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer ‚globalen‘ Netto-Gesamtsumme zugewiesen. Das heißt, die Verwaltungseinheiten können höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. [...]“ (Schedler/Proeller 2003: 139).

In der Schweiz wird zunehmend mit Globalbudgets gearbeitet, trotz der Restriktionen des Jährlichkeitsprinzips, auf dem die Parlamente in aller Regel beharren. Wichtig ist, dass eine globale Nettogesamtsumme festgelegt wird, sodass nicht alle Ausgaben im Detail zu rubrizieren sind. Ein Institutsdirektor an einer Universität wie Bern hat beispielsweise innerhalb einzelner Kontenklassen eine große Freiheit. Es ist nicht festgeschrieben, wie viel er für Bibliotheksmittel, Büromaterial oder Computer auszugeben hat; ihm ist die konkrete Verwendung der Mittel somit freigestellt. Er kann darüber hinaus das Budget überziehen, wenn er in der Lage ist, die zusätzlichen Ausgaben über selbst generierte Drittmittel zu begleichen.

Der Leistungsauftrag ist eine Art von Kontraktmanagement zwischen einer Regierung und verwaltungsinternen Einheiten, aber häufig auch zwischen der Verwaltung und externen Einheiten, die dann für die Verwaltung Aufträge erfüllen. Der Leistungsauftrag sieht zeitlich begrenzte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel vor (vgl. Thom/Ritz 2006: 248). Die Dauer des Leistungsauftrags entspricht in der Regel einer Legislaturperiode und regelt Mengenmerkmale, Produktmerkmale, Qualitätsmerkmale sowie Finanzgrößen. Er kann laufend fortgeschrieben werden im Sinne einer rollenden Planung von jährlichen Konkretisierungsmaßnahmen. In den Detailkontrakten erfolgt die jährliche Aktualisierung.

3.4 KENNZAHLEN

Im Rahmen von Leistungsaufträgen und Globalbudgets spielen Kennzahlen eine wichtige Rolle, da letztendlich in den Leistungsaufträgen immer die Frage zu beantworten ist: „Was gilt für uns?“. Es kommt also immer auf die Kennzahlen an, die in den Leistungsaufträgen auch als Indikatoren bezeichnet werden. Kennzahlen informieren in konzentrierter Form über quantitativ erfassbare Tatbestände. Ein wesentlicher Vorteil von Kennzahlen ist, dass sie einen Überblick über eine betriebliche oder marktliche Lage einer Institution ermöglichen und dass sie als Orientierungshilfe in konkreten Entscheidungssituationen von Führungsinstanzen herbeigezogen werden können. Jedoch sind Kennzahlen ein sehr kontroverses Thema (vgl. für das Beispiel von Kennzahlen an Hochschulen Thom 2006). So herrscht unter Wissenschaftlern beispielsweise Uneinigkeit darüber, was die richtige Bewertung von Publikationen in verschiedenen Kategorien ist (Bücher, Aufsätze in einer Fachzeitschrift oder in einem Sammelwerk). Es stellt sich die Frage, was eine Monographie noch wert ist? Ist sie 10 Punkte wert oder 15, und ein einziger Aufsatz in einem Spitzenjournal 20? Weiterhin ist die Höhe der eingeworbenen Drittmittel pro Forscher eine typische Kennzahl. Diesbezüglich wird ein etablierter Forscher oder einer aus technischen, naturwissenschaftlichen und medizinischen Bereichen größere Chancen haben als Theologen oder Philologen. Im Bereich der Lehre folgen als Kennzahlen die Zahl der geprüften Studierenden sowie der Anteil ausländischer Studierender.

Über jede Kennzahl und ihre Einflussgrößen kann mit Fug und Recht kontrovers diskutiert werden. Darüber hinaus existieren weitere Grenzen bei der Verwendung von Kennzahlen:

- Verdichtung bringt neben der Informationsentlastung immer auch einen Informationsverlust.
- Der Aussagewert von Kennzahlen ist abhängig von der Exaktheit und Aktualität der zugrunde liegenden Informationen; jede Kennzahl kann nur so gut sein, wie die ursprünglich erhobenen Daten. Ungenauigkeiten oder Fehler in der Informationsbasis verzerren die Aussagekraft.
- Wird die Mitarbeitermotivation vernachlässigt, besteht die Gefahr, dass Kennzahlen unterlaufen werden, d. h. die Normen werden zwar erfüllt, es wird aber gleichzeitig gegen andere betriebliche Ziele verstoßen.
- Kennzahlen bilden nur zahlenmäßig erfassbare Daten ab. Alle nicht quantifizierbaren, qualitativen Tatbestände werden nicht berücksichtigt; sie müssen in Texten gewürdigt werden.

Alein eine Zufriedenheitsaussage ist ausserordentlich anspruchsvoll. Was steckt hinter einer Mitarbeiter- oder Kundenzufriedenheit? Es kann eine resignative Zufriedenheit sein, d. h. eine Person sagt „ich bin zufrieden“, weil die Alternative noch schlechter ist. Es kann eine konstruktive Unzufriedenheit sein, wie sie bei Spitzensportlern erkennbar ist. Diese sagen, sie seien noch nicht zufrieden, weil sie ein ganz hohes Anspruchsniveau haben. In derselben Gesamtheit der angeblich Zufriedenen befinden sich höchst unterschiedliche Aggregatzustände. Das ist auch bei Kunden so. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die hohe Kunst am Ende in der intelligenten Wahl der Kennzahlen und in ihrer vernünftigen Interpretation liegt. Für diese Interpretation wird sehr viel Fach- und Hintergrundwissen benötigt.

3.5 MANAGEMENT BY OBJECTIVES

Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen wird im Folgenden ein ausgewähltes Führungskonzept, nämlich die Führung durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) skizziert, mit dem Führungsprozesse im öffentlichen Sektor besser gesteuert werden können. Peter Drucker (1954) kann als „Erfinder“ des weltweit verbreiteten Führungsmodells „Management by Objectives (MbO)“ bezeichnet werden. Erstaunlich, wie umfassend dieses Führungskonzept ausgelegt ist. Es geht weit über die Ebene der Kennzahlen hinaus (vgl. Abbildung 3). Die Kennzahlen für Leistungs-, Innovations- und Individualziele sind eingebettet in politische, strategische, budgetäre, kontrollbezogene und personalfokussierte Vor- und Nachüberlegungen sowie entsprechende Maßnahmen.

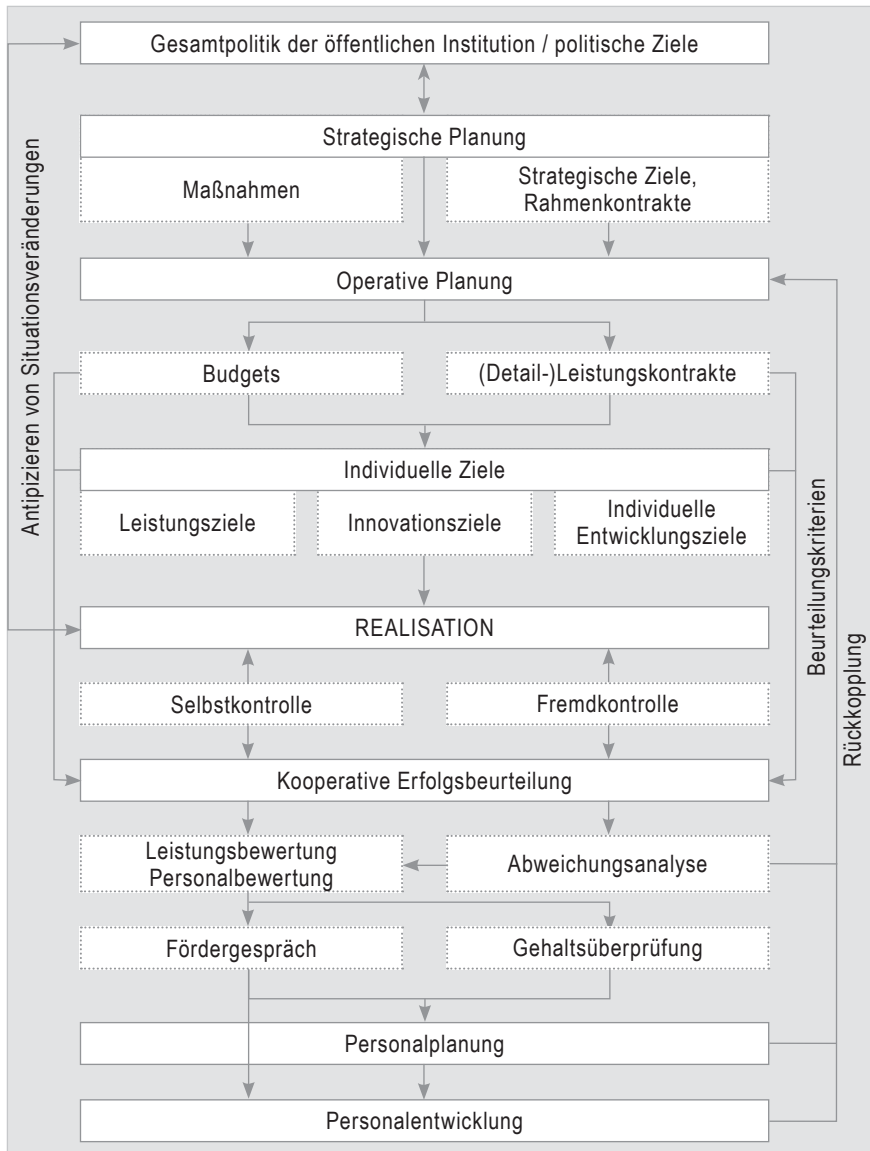


Abbildung 3: Management by Objectives als Urmodell der Zielvereinbarungen (nach Bleicher/Meyer 1976: 242)

Das Führungskonzept MbO ist darauf ausgerichtet, die einzelnen Elemente eines sozialen Systems (also auch der Verwaltung) auf die übergeordneten gemeinsamen Ziele hin zu koordinieren. Dies geschieht durch eine konsequente Zieloperationalisierung, bei welcher die obersten Ziele kaskadenartig in verschiedene Unterziele, Abteilungsziele, Gruppenziele bis hin zu den Mitarbeiterzielen unterteilt und verfeinert werden. Die Ergebnisse der Erfolgsbeurteilung ziehen sich über die Personalerhaltung bis in die Personalentwicklung und Personalplanung weiter.

Ausgangspunkt des MbO ist eine Gesamtpolitik. Es muss hier kritisch angemerkt werden, dass es in Koalitionsverträgen selten gelingt, einen kohärenten und konsistenten Entwurf anzufertigen. In den Schweizer Kantonen bestehen Regierungserklärungen oft aus einer Kumulation von Einzelzielen, d. h. einer ungewichteten Aufstellung beispielsweise der Vorstellungen der sieben Mitglieder der Kantonsregierung. Basierend auf den logischen Bauprinzipien des MbO soll als Ausgangspunkt eine Gesamtpolitik existieren, woraus politische Ziele und anschließend Strategien konkretisiert werden. Hieraus wiederum werden die operative Planung sowie die Budgets abgeleitet. Schließlich muss es am Ende möglich sein, aus diesen Leistungsaufträgen auch individuelle Ziele für bestimmte Personen unterschiedlicher Hierarchieebenen herzuleiten: Leistungsziele, und in modernen Institutionen auch persönliche Entwicklungs- und Innovationsziele.

Auf der Ebene der Realisation sind Selbst- und Fremdkontrollen wichtig. Fremdkontrolle geschieht beispielsweise durch Rechnungshöfe. Aber auch die Selbstkontrolle ist leichter möglich, da das Individuum die Sollwerte immer mit der Ist-Situation vergleichen kann. Das Ganze hat eine Auswirkung bis in das Fördergespräch und die Gehaltsüberprüfung sowie bis in die Personalentwicklung hinein. Dabei dürfen nicht nur Ziele auf der Ebene eines Systems gesetzt werden, es muss auch dafür gesorgt werden, dass die Systemmitglieder die Voraussetzungen erbringen können. Hier sind persönliche Entwicklungsziele relevant, d. h. es wird mit Mitarbeitern vereinbart, welche Kompetenzen notwendig sind, um ein Leistungs- oder Innovationsziel zu erreichen. Anwender eines MbO sollten sich immer darüber im Klaren sein, dass dieses Konzept bis auf eine persönliche Ebene geht und somit keine reine Finanzübung ist, da letztlich auch die persönlichen Entwicklungsziele der Mitarbeiter erreicht werden müssen, um das Gesamtziel der Institution zu verwirklichen. MbO ist somit ein umfassendes Führungskonzept, das sehr gut mit dem neuen Steuerungsmodell im öffentlichen Sektor harmoniert. Der Leistungsauftrag ist aus dieser in der Managementlehre seit rund einem halben Jahrhundert gepflegten Denkkonzeption entstanden.

3.6 PRAXISBEISPIEL: BUNDESAMT FÜR LANDESTOPOGRAPHIE

Das Bundesamt für Landestopographie der Schweizerischen Eidgenossenschaft wurde 1838 in Genf gegründet (also noch vor Beginn des neuen Schweizer Bundesstaats im Jahre 1848), 1865 nach Bern verlegt und ist seit 1941 in Wabern bei Bern angesiedelt. Es bietet als Kompetenzzentrum für Geoinformationen räumliche Referenzdaten an. So werden geodätische, topographische und kartographische Produkte sowie die entsprechenden Daten für militärische und zivile Kunden zur Verfügung gestellt. Das Bundesamt heißt heute marktgerecht „Swisstopo“ und hat 270 Angestellte¹. Swisstopo ist ein so genanntes FLAG-Amt², und damit ein Vorzeigeamt in der Schweizer Bundesverwaltung.

Zum Angebotsprogramm von Swisstopo zählt beispielsweise die Produktgruppe Geodäsie (vgl. hierzu und im Folgenden Eidgenössische Finanzverwaltung 2003). Hierzu gehört die Erstellung, Weiterentwicklung und Erhaltung der geodätischen Grundlagen (Bezugssysteme, Fixpunkt- und Permanentnetze) für die Landesvermessung sowie für die Benutzer der Nationalen Geodaten-Infrastruktur (NGDI) der Schweiz und die Sicherstellung der Landesgrenzvermessung. Weiterhin werden genaue, zuverlässige, flächendeckende und aktuelle Daten der Landesvermessung bereitgestellt und zugänglich gemacht sowie moderne Positionierungsdienste (digitale Form der Landesvermessung) für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Geodatenbenutzer angeboten.

In der Produktgruppe Geodäsie werden verschiedene Leistungsziele definiert. Dabei handelt es sich um einen in Leistungsvereinbarungen konkretisierten Output. Als erstes Leistungsziel werden das Adaptieren neuer Erkenntnisse und Technologien aus der geodätischen Forschung und Wissenschaft, die Teilnahme an Forschungsprojekten und internationalen Messkampagnen sowie die Zusammenarbeit mit Hochschulen und Partnerinstitutionen im In- und Ausland festgelegt. Abgeleitet aus den Leistungszielen werden die Indikatoren: wissenschaftliche Beiträge (Publikationen), Forschungszusammenarbeit mit Hochschulen sowie internationale Zusammenarbeit determiniert. Um festzustellen, inwieweit die festgelegten Leistungsziele auch eingehalten wurden, ist es wichtig, Standards für die einzelnen Indikatoren zu bestimmen. Für die beschriebenen Leistungsziele in der Produktgruppe Geodäsie wurden beispielsweise das Verfassen mindestens einer Publikation, zumindest ein laufendes Projekt in der Zusammenarbeit mit einer Hochschule sowie wenigstens ein laufendes Projekt in der internationalen Zusammenarbeit als Mindestkriterien eingeführt. Dabei wird jeweils in einem jährlichen Zyklus überprüft, ob die Leistungsziele erreicht werden konnten (vgl. Abbildung 4).

¹ Der Beamtenstatus ist in der Schweizer Bundesverwaltung generell abgeschafft.

² FLAG steht für Führung durch Leistungsauftrag und Globalbudget.

Als weiteres Leistungsziel aus der Produktgruppe Geodäsie wurde z. B. vereinbart, dass Daten und Dokumente der Landesgrenze mit den Daten der amtlichen Vermessung und der Topografie sowie mit jenen der Nachbarländer kompatibel und in einem Geografischen Informationssystem (GIS) zugänglich sind. Als Indikatoren werden die GIS-Daten herangezogen. Dabei wurde als Standard festgelegt, dass die Daten zu 100 % verfügbar sowie zu 70 % bereinigt sind. Auch hier erfolgt eine jährliche Überprüfung (vgl. Abbildung 4).

| Ziele | Indikatoren | Standard | Erhebung |
|---|---|------------------------------|------------------|
| Adaptieren neuer Erkenntnisse und Technologien aus der geodätischen Forschung und Wissenschaft | Wissenschaftliche Beiträge (Publikationen) | Mind. 1 Publikation | Jährlich |
| Teilnahme an Forschungsprojekten und internationalen Messkampagnen | Forschungszusammenarbeit mit Hochschule | Mind. 1 laufendes Projekt | Jährlich |
| Zusammenarbeit mit Hochschulen und Partnerinstituten im In- und Ausland | Internationale Zusammenarbeit | Mind. 1 laufendes Projekt | Jährlich |
| Daten und Dokumente der Landesgrenze sind mit den Daten der amtlichen Vermessung und der Topografie sowie mit jenen der Nachbarländer kompatibel und in einem Geografischen Informationssystem (GIS) zugänglich | GIS-Daten Verfügbar Bereinigt | 100% 70% | Jährlich |

Abbildung 4: Beispielhafte Leistungsziele Swisstopo, Produktgruppe Geodäsie

3.7 EVALUATIONSSTUDIE

Am Institut für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern wurde in den Jahren 1998 bis 2001 eine Evaluationsstudie im Auftrag der Schweizer Bundesverwaltung durchgeführt (vgl. Ritz 2003: 297 ff.). Untersuchungsobjekte waren u. a. verschiedene FLAG-Ämter (Swisstopo, Meteo-Schweiz, Zentrale Ausgleichsstelle) sowie das Institut für Geistiges Eigentum, welches ein sehr modernes und selbständiges Amt in der Schweiz ist. Das Ziel der Evaluationsstudie bestand darin, Grundlagen für eine umfassende Beurteilung des Reformprogramms Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) hinsichtlich seiner Auswirkungen bereitzustellen. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse dieser Studie dargestellt.

3.7.1 Politische Ebene

Auf der politischen Ebene hat sich gezeigt, dass nur wenige Parlamentsmitglieder über das entsprechende Sachwissen und die notwendigen finanzwirtschaftlichen Kenntnisse verfügen, um beurteilen zu können, was hinter den Kennzahlen steht. Dies führte zu einer Aufspaltung des Parlaments in kompetente und weniger kompetente Parlamentarier, wie sie auch bei anderen Fragen anzutreffen ist. In diesem Zusammenhang war die Schulung von Parlamentariern sowie die Zusammenarbeit mit parlamentarischen Reformkommissionen entscheidend. Einige befragte Parlamentarier äußerten den Wunsch nach Schulungen ausdrücklich.

Zur Messung von Impact³ und Outcome⁴ fehlen in vielen Fällen verlässliche Indikatoren auf der Ebene der Ämter, obwohl das Wirkungsdenken eine wesentliche Voraussetzung für sinnvolle Output-Indikatoren ist. Häufig dominieren bei den höheren Angestellten Leistungskennzahlen. Jedoch besteht die eigentlich Aufgabe von Politikern darin, nach dem Zweck/Ziel einer Maßnahme zu fragen: z. B. was wollen wir mit einer verkehrsberuhigten Zone? Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität? Die Umsetzung auf der operativen Ebene, das Ergreifen von Maßnahmen sowie die Festlegung von Leistungskennzahlen sind demgegenüber vergleichsweise einfach. Es werden 30-km/h-Zonen eingerichtet: es wird festgestellt, dass 85 % der Fahrzeugführer sich daran halten und diese Zahl soll bei einer zweiten Überprüfung auf 90 % gesteigert werden. Die Maßnahmen sowie die Leistungsziele werden von den sachkompetenten Mitarbeitern schnell gefunden. Die wirkungsorientierte Frage, was wollen wir eigentlich mit der verkehrsberuhigten Zone erreichen, ist immer die schwieriger zu beantwortende Frage. Darüber hinaus können Parlamentsmitglieder das neue Instrumentarium nur effektiv nutzen, wenn die Verwaltung die Steuerungsinformationen für die parlamentarische Ebene zielgruppengerecht aufbereitet (stufengerechte Verdichtung von Informationen), da viele Parlamentarier mit Arbeit überlastet und mit Kennzahlen aus allen Politikfeldern überflutet werden.

Ein wesentlicher, mit der Einführung von FLAG verbundener Vorteil besteht darin, dass sich einzelne Parlamentarier sehr genau mit den Ämtern befasst haben und somit über fundierte Kenntnisse der Abläufe verfügen. Durch Zielvereinbarungsinstrumente (Leistungsauftrag) erhält die Politik z. T. erstmalig einen Einblick in die Tätigkeiten der Dienststellen, und die Qualität der Informationen wird geschätzt sowie als inhaltliche Bereicherung empfunden.

³ Als Impact wird die Gesamtheit aller Wirkungen eines politischen Programms bezeichnet. Öffentliche Leistungen erzielen durch ihre Inanspruchnahme seitens der Adressaten verschiedene Ergebnisse (Outcome). Die Summe der Outcomes inklusive der Nebenwirkungen außerhalb des Zielbereichs des Programms ergibt den Impact (vgl. Eichhorn et al. 2003: 495).

⁴ Unter Outcome werden die Auswirkungen staatlicher Aktivitäten auf die Betroffenen sowie auf das System verstanden. Dabei umfasst der Outcome sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Wirkungen (Impact) (vgl. Eichhorn et al. 2003: 787).

3.7.2 Betriebliche Ebene

Auf der betrieblichen Ebene hatte die Einführung von FLAG folgende Auswirkungen:

- Anstieg der Arbeitsbelastung
- Teilweise Verbesserung der Zielorientierung sowie Vergrößerung des Handlungsspielraums
- Zunahme der Kundenorientierung, insbesondere bei FLAG-Paradeämtern (Swisstopo)
- In Bezug auf die Kosten- und Leistungsorientierung werden vermehrt Tabus gebrochen und kritische Fragen gestellt:
 - Weshalb erbringen wir die Leistung?
 - Was kostet uns die Leistung?
 - Müssen wir die Leistung in der bisherigen Form erbringen?
Oder kann man die Leistungserbringung auch auslagern oder andere Formen wählen?

Weiterhin war eine wesentliche Frage der Evaluationsstudie, wie sich das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive durch FLAG verändert hat. Die Ergebnisse werden in der folgenden Abbildung dargestellt (vgl. Ritz 2003: 348).

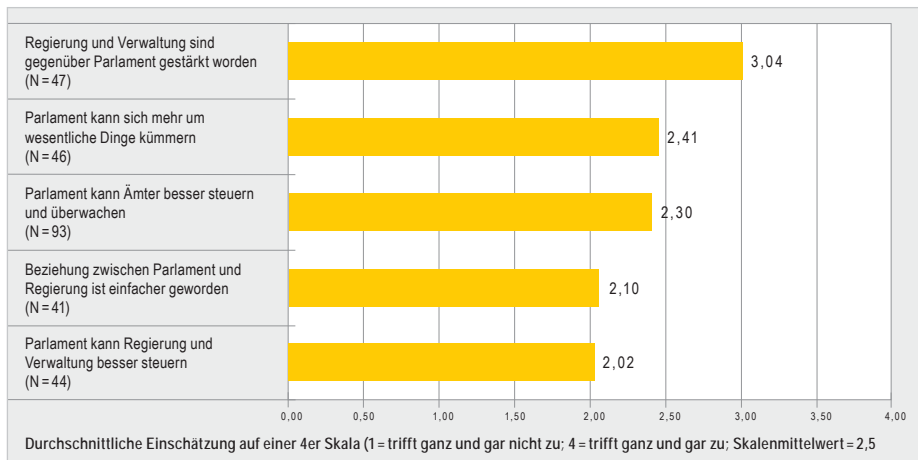


Abbildung 5: Auswirkungen von FLAG auf das Parlament

Im Hinblick auf eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive im FLAG-Bereich zeigt sich eine geteilte Meinung des Parlaments. Während rund 48 % der Befragten eine neue Kompetenzverteilung bestätigen, verneinen dies rund 52 %. Bei den Parlamentariern, die eine Kompetenzverschiebung festgestellt haben, ist die Richtung dieser Kompetenzverschiebung eindeutig. Die Regierung und die Verwaltung sind nach der Meinung dieser Befragten gegenüber dem Parlament gestärkt worden.

Zwei Hauptziele der Reform, die Ausrichtung des Parlaments auf wesentliche Dinge und die besseren Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten des Parlaments werden differenziert wahrgenommen. 48 % der Befragten nehmen eine stärkere Ausrichtung des Parlaments auf wesentliche Dinge wahr und 46 % bejahen eine bessere parlamentarische Steuerung der FLAG-Ämter. Demgegenüber geben nur 27 % der Befragten an, dass das Parlament die Regierung und Verwaltung besser steuern und überwachen kann. Dies verdeutlicht, dass die parlamentarische Steuerung der Regierung und (Spitzen-)Verwaltung wenig mit den Ämtern in Zusammenhang gebracht wird. Die Beziehung zwischen Regierung und Parlament hat sich nach Meinung eines Großteils der Befragten nicht vereinfacht (nur 32 % Zustimmung). Dies könnte darauf hindeuten, dass die komplexen und zeitaufwändigen Steuerungsmechanismen wie FLAG ein Milizparlament, wie es in der Schweiz vorherrscht, besonders fordern (teilweise gar überfordern) und die Verwaltung somit gegenüber dem Parlament bevorteilen.

In einem weiteren Schritt wurden die Mitarbeitenden der untersuchten Ämter nach der Art des Einflusses der verschiedenen FLAG-Instrumente auf ihre persönliche Arbeit befragt (vgl. Ritz 2003: 373 f.). Dabei wurde die Tendenz aus der Befragung im Jahre 1999 zwei Jahre später bestätigt bzw. noch verstärkt (vgl. Tabelle 1). Am Beispiel von Swisstopo wird deutlich, dass sich der Anstieg der Arbeitsbelastung stark erhöht hat und bei der zweiten Befragung von rund 80 % der Mitarbeitenden bestätigt wird. Demgegenüber nahmen die Verbesserung der Zielorientierung sowie die Vergrößerung des Handlungsspielraums nur leicht zu. Die Zahlen verdeutlichen, dass erheblich weniger als die Hälfte der befragten Mitarbeitenden eine bessere Zielorientierung und einen erweiterten Handlungsspielraum wahrnimmt, sodass die beabsichtigten Wirkungen der FLAG-Instrumente im Bereich der Personalführung (vorerst noch) ausbleiben. Hier wird die Gefahr der Übersteuerung durch eine rein quantitative Ausrichtung der Controlling-Instrumente und ihren allzu häufigen Einsatz offensichtlich.

| Art der Wirkung von Produktgruppen, Leistungsauftrag und Zielvereinbarung | swisstopo | |
|--|-----------|------|
| | 1999 | 2001 |
| Die Einführung der Instrumente ermöglicht eine bessere Zielorientierung | 36 | +7 |
| Die Einführung der Instrumente schafft mehr Handlungsspielraum | 27 | +4 |
| Die Einführung der Instrumente hat die Arbeitsbelastung erhöht | 65 | +15 |

Angaben in Prozent, in Spalte 2001 jeweils Angabe der Veränderung zu Spalte 1999

Tabelle 1: Art der Wirkungen der FLAG-Instrumente

Die Detailanalyse nach Hierarchieebene (vgl. hierzu ausführlich Ritz 2003: 374 f.) führt zur Erkenntnis, dass eine verbesserte Zielorientierung sowie ein vergrößerter Handlungsspielraum insbesondere auf der Ebene des oberen und mittleren Kaders festgestellt werden kann (vgl. Tabelle 2). Hier zeigt sich, dass die hierarchische Durchdringung der mit FLAG verbundenen Ziele sehr schwierig ist. Die Zunahme des Leistungsdrucks wird demgegenüber von Mitarbeitenden auf allen Ebenen festgestellt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die neuen Führungsinstrumente zu einer Führungsreform beitragen.

| Die Aussage trifft nach Ansicht der Befragten ganz und gar oder ziemlich zu (1999) | | | |
|--|----------------------------|---------------|-------------------------------------|
| Einfluss von Produktgruppen, Leistungsauftrag und Zielvereinbarungen | Oberes und mittleres Kader | Unteres Kader | Mitarbeitende ohne Führungsaufgaben |
| Die Einführung der Instrumente ermöglicht eine bessere Zielorientierung | 72 | 53 | 54 |
| Die Einführung der Instrumente schafft mehr Handlungsspielraum | 62 | 37 | 35 |
| Die Einführung der Instrumente hat die Arbeitsleistung erhöht | 81 | 75 | 73 |
| Angaben in Prozent | | | |

Tabelle 2: Art der Wirkungen der FLAG-Instrumente nach Hierarchieebene

3.8 FAZIT UND AUSBLICK

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Kennzahlen (als operationalisierte Form von Zielen) wichtig sind und insbesondere im Rahmen des Qualitätsmanagements sowie des Controllings einer Institution zweifellos gebraucht werden. Jedoch darf ein verstärkter Einsatz von Kennzahlen nicht zu einer Aufblähung der Controllingabteilungen führen. Im Gegenteil, das Ziel sollte sein, die notwendigen Informationen in wirtschaftlicher Weise frühzeitig den Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen. Zu fordern ist dabei, dass keine Zahlenfriedhöfe generiert werden und am Ende aller Bemühungen die angestrebte Wirkung eintritt. So hat die Evaluationsstudie gezeigt, dass trotz aller Unvollkommenheiten zum Erhebungszeitpunkt keiner der befragten Amtsdirektoren zum alten System zurück wollte. Auch in Kenntnis der erhöhten Arbeitsbelastung und bei wachsendem Leistungsdruck wird der neue Zustand, d. h. die Zielvereinbarungen, die Indikatoren und die Leistungsaufträge, gegenüber dem alten favorisiert.

Im Hinblick auf den Einsatz von Zielvereinbarungen steht fest, dass eine Institution ohne Ziele und daraus abgeleitete Kennzahlen nicht rational geführt werden kann, da sonst nur Raum für willkürliche Interventionen bleibt und Ansatzpunkte für ein Controlling und Auditing fehlen. Ziele sind sozusagen der Dominostein Nummer 1. Stürzt er, dann fällt das ganze System zusammen. Eine Verbesserung der Kooperation ist nur möglich durch eine gemeinsame Zielausrichtung: Dies bedeutet auch, dass aus Schnittstellen Nahtstellen werden müssen. Eigentlich sollten diese Bemühungen um operative Ziele auch zu einer horizontalen Abstimmung der benachbarten Organisationseinheiten führen. Es wird derzeit noch zu stark vertikal gedacht, von der Amtsspitze nach unten. Man müsste auch in Bezug auf die Machbarkeit in die Horizontale denken, d. h. auf gleicher hierarchischer Ebene die Kompatibilität der angestrebten Ziele überprüfen.

Letztendlich muss das Bewusstsein geschaffen werden, dass die Durchführung einer Reform (wie der Verwaltungsmodernisierung) nicht als kurzfristige Hauruck-Übung konzipiert werden kann. Denn das Ganze ist ein organisationaler Lernprozess (vgl. Thom/Zaugg 2007) mit einfachen und zweifachen Lernschleifen. Dies erfordert ein besseres Verständnis, eine bessere Stimmigkeit der Instrumente sowie Revisionen nach einer gewissen Zeit der praktischen Erprobung. Der Prozess dauert Jahre, denn am Ende ist nicht nur die Beherrschung von Tools, SAP-Software und einer Vielzahl von Kennzahlen wichtig, sondern Einstellungen und Verhaltensweisen der Akteure an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung müssen geändert werden.



DIE AUTOREN



Mag. Sandra Stötzer und Mag. Dr. Anton Josef Lummerstorfer sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (Institutsvorstand: o.Univ.Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer) an der Johannes Kepler Universität Linz.

Sandra Stötzer studierte Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Kepler Universität Linz und verfasste Ihre Diplomarbeit zum Thema „Kriterien erfolgreicher Kommunikationspolitik im öffentlichen Personennahverkehr.“



Anton Josef Lummerstorfer studierte Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Kepler Universität Linz und promovierte zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung.“

Adresse:
Institut für Betriebswirtschaftslehre der
gemeinwirtschaftlichen Unternehmen
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69
A-4040 Linz
Tel.: 0732/2468 DW 9462

www.ibgu.jku.at

Schriftenreihe des Oö. Landesrechnungshofes

BAND III

EIN DISKURS VON POLITIK, WISSENSCHAFT UND PRAXIS

Mag. Sandra Stötzer | Mag. Dr. Anton Josef Lummerstorfer



Im Anschluss an den Festvortrag von Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Norbert Thom, Direktor des Institutes für Organisation und Personal an der Universität Bern, leitete o.Univ.Prof. Dr. Reinbert Schauer, Vorstand des Institutes für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an der Johannes Kepler Universität Linz, zur Podiums- und der folgenden Publikumsdiskussion über. Am Podium referierten und diskutierten gemeinsam mit Prof. Thom Vertreter aus Politik und Verwaltung: in Vertretung des Herrn Landeshauptmannes Dr. Josef Pühringer die Erste Präsidentin des Oö. Landtages, Angela Orthner; in Vertretung des Herrn Landeshauptmannstellvertreters DI Erich Haider Landesrat Josef Ackerl; Landesrat Rudolf Anschöber; Klubobmann Mag. Günther Steinkellner und Landesamtsdirektor Dr. Eduard Pesendorfer. Nach deren Statements bot sich den etwa 100 Teilnehmern der gesamtösterreichischen Rechnungshofdirektorenkonferenz sowie den Führungskräften aus der Landesverwaltung Gelegenheit zur Diskussion im Sinne eines Diskurses zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis, der im Folgenden dargestellt wird.

Landtagspräsidentin Angela Orthner erinnerte zu Beginn ihres Statements an einen Ausspruch des früheren Landeshauptmannes Dr. Josef Ratzenböck, der oftmals gesagt hätte: „Die Zeiten ändern sich, aber die Menschen ändern sich nicht.“ Ihrer Ansicht nach bedürfe es für einen solchen Wandel, wie ihn Verwaltungsreformen darstellen, die es schon seit etwa 5.000 Jahren gibt, also bereits seit Verwaltungen an sich bestehen, einer grundlegenden Änderung bzw. eines Aufbrechens von Einstellungen und Verhaltensweisen. Nur, wenn den Menschen Neuerungen nicht oktroyiert, sondern wenn sie durch Dialoge, Mitbestimmung und Mitgestaltung einbezogen würden, sodass wichtige Vorhaben auch zu ihren Anliegen werden, nur dann sei auch wirklich Neues möglich. In diesem Sinne konstatierte Orthner, dass die Art, Politik zu machen, durchaus eine andere geworden sei. Dies habe natürlich Auswirkungen auf die Verwaltung, da auch deren Aufgaben heute anders formuliert, teilweise auch miteinander vereinbart werden und man zudem vermehrt auf Kosten und insbesondere auf Wirkungen achte.

Orthner wies darauf hin, dass viele Impulse für die Politik heute von der Gesellschaft – von Bürgerinnen und Bürgern, von Interessenvertretungen, Vereinen und Bürgerinitiativen – kommen, die wichtige Themen aufgreift und politische Forderungen stellt. Wichtige Forderungen und Anregungen kämen aber häufig auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen. Alle diese bedeutsamen Veränderungen und gesellschaftspolitischen Anliegen würden zudem von den Massenmedien aufgegriffen sowie unterstützt. Vor diesem Hintergrund konstatierte Orthner, dass man heute im Besonderen moderne und leistungsfähige Verwaltungen brauche; nicht zuletzt auch deshalb, um jene Dinge abzusichern, die vom Markt nur suboptimal geregelt werden könnten. Sie hielt fest: „Ziel unserer Überlegungen für eine zukünftige Verwaltungsentwicklung muss daher sein, diesen Wandel, eben die Hereinnahme der interessierten Öffentlichkeit auch in das politische Geschehen, aktiv zu gestalten (...).“ Dieser Wandel von Verwaltungen zu wirkungs- und bürgerorientierten Dienstleistungsorganisationen solle in Oberösterreich durch das Management- und Unternehmenskonzept WOV 2015, das im Jahre 2003 beschlossen wurde, weiter realisiert werden, nicht zuletzt, um die Standortattraktivität des Bundeslandes zu erhalten und zu erhöhen.

Weiters sprach die Landtagspräsidentin das Thema der Gewaltentrennung an. Sie betonte dabei, dass es trotz aller Gemeinsamkeiten von Landtag und Regierung auch wichtig sei, dass beide Seiten die jeweils eigenen Aufgaben respektierten, sodass man sich nicht unentwegt „hineinmische“. Insgesamt beurteilte Orthner die Trennung zwischen Legislative und Exekutive als gutes System. Abschließend verwies sie – beziehungsweise auf den Vortrag von Prof. Thom – auf das in Oberösterreich vorhandene Leitbild für Normen sowie die Flexibilisierungsklausel. Sie bekannte sich dabei zur Notwendigkeit längerfristiger Vereinbarungen, für die jedoch zwei Voraussetzungen bestünden: zum einen müssten diese verhandelbar sein, und zum anderen sei auch eine gute Kontrolle des Gesetzgebers, also des Landtages, vonnöten.

Landesrat Josef Ackerl, der Landeshauptmannstellvertreter DI Erich Haider am Podium vertrat, betonte zu Beginn die außerordentliche Bedeutung zahlenmäßig ausreichender und insbesondere motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes für das generelle Funktionieren sowie die Qualität der Umsetzung von nachhaltigen Reformen im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltung. Hierfür sei es unabdingbar, den für die jeweiligen Aufgabengebiete zuständigen Stellen auch Kompetenzen im Sinne einer Gesamtverantwortung über personelle und finanzielle Ressourcen zuzugestehen. Auf eine sowohl in quantitativer als auch bisweilen in qualitativer Hinsicht nicht zufriedenstellende Personalausstattung führt Ackerl demnach auf ein aus seiner Sicht zentrales Problem zurück, nämlich dass häufig Ziele, die „als nicht überrheizig“ anzusehen seien, schließlich nicht erreicht werden könnten.

Ackerl habe in seinem Aufgabenbereich – Soziales und Jugendwohlfahrt – seit vielen Jahren gute Erfahrungen mit Zielvereinbarungen gemacht. Besonders wichtig sei ihm dabei die „Entwicklung des modernen Verwaltungshandelns in Zusammenarbeit mit den Partnerinnen und Partnern und Betroffenen.“ Diese Diskussion sei zentral bei der ohnehin schwierigen und nur über längere Zeiträume hinweg verwirklichtbaren Durchführung von Reformprozessen, wie sie das Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung darstellt.

Insgesamt begrüßt Landesrat Ackerl die Bestrebungen bezüglich der Modernisierung des Verwaltungshandelns der letzten Jahre sehr. Zudem wies er darauf hin, dass Oberösterreich „im Rahmen des Amtes der Landesregierung sehr viele wirklich engagierte, gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ hätte, „die es auch aushalten, wenn zwischen Politik und Verwaltung etwas Irrationalität besteht (...).“ Nicht zuletzt auch deshalb, weil politisches Handeln von Bürgerinnen und Bürgern bestimmt werde. Aus seiner Sicht sei es zentral, immer wieder den Menschen, der zu bestimmten Zeiten Wähler ist, in alle Überlegungen einzubeziehen. Ackerl beschloss sein Statement auf pointierte Weise wie folgt: „Und wenn das vor 5.000 Jahren auch nicht anders war, bin ich ja sehr beruhigt, dass niemandem die Arbeit ausgeht.“

Landesrat Rudolf Anschöber konstatierte zu Beginn, dass das oberösterreichische Projekt der wirkungsorientierten Verwaltung in den Grundprinzipien den von Prof. Thom zuvor geäußerten Forderungen entspreche; Oberösterreichs Landesverwaltung sei folglich auf dem richtigen Weg. Und wenngleich ein solcher Reform- bzw. Erneuerungsprozess natürlich ein langfristiger, kontinuierlicher Weiterentwicklungsprozess sei, so stimme jedenfalls der Kurs.

Aus Anschobers Sicht hat die wirkungsorientierte Verwaltung im Wesentlichen zwei Perspektiven: zum einen die Chance, die Kreativität und das Potenzial der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker als in der Vergangenheit in die Zielfindungs-, Entscheidungs- und Arbeitsprozesse einfließen zu lassen, und zum anderen die (notwendige) Möglichkeit, klare Zielvereinbarungen – kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Natur – sowie entsprechende Steuerungs- und Planungsprozesse zu verankern. Hierfür brauche es aber zeitgemäße Strukturen, und genau diesbezüglich sei man derzeit mitten im Reformprozess. Mit Hilfe des Projekts der neuen Amtsorganisation sollen neue Strukturen verwirklicht werden, um diese Zielvereinbarungen, Planungs- und Steuerungsprozesse auch effizient und effektiv umsetzen zu können. Hierfür brauche man jetzt die „Phase des miteinander Redens, auf breiter politischer Ebene, auf breiter Ebene mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern“. Ziel sei es, im ersten Halbjahr 2007 eine Beschlussfassung zu erreichen, um spätestens im zweiten Halbjahr mit der Umsetzung beginnen zu können. Zentral sei dabei, dass die Qualität an erster Stelle steht. Aus seiner Sicht habe man „vielfach Einsparungspotenziale bereits erschöpfend geschöpft“; nun gehe es aber darum, auf die Machbarkeit und die Qualität der Umsetzung zu achten, und hierfür brauche es nun mal auch entsprechende Ressourcen.

Landesrat Anschober stellte weiters fünf Punkte für die Zukunft vor, die er für das Thema Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik als wesentlich erachtet:

- Erstens sei der nun in die nächste Etappe gehende Diskussionsprozess (und natürlich insbesondere der noch bevorstehende Umsetzungsprozess) über die neue Amtsorganisation sehr wichtig für das Land und die Landesverwaltung.
- Zweitens müssen Bürgernähe, Transparenz und Mitbestimmung Kernelemente bzw. Kernziele der wirkungsorientierten Verwaltung sein. Hierfür solle man sowohl den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern mehr Einbringungsmöglichkeiten geben als auch viel offener werden für die Kreativität von Expertinnen und Experten, Betroffenen, Anrainern usw., die diese in politische Prozesse einbringen können. Dies sei auch ein wesentlicher Beitrag zur Weiterentwicklung demokratischer Strukturen.
- Zudem wünsche er sich – mittelfristig gesehen – mehr Balance, etwa in Form einer weiteren Aufwertung der Kontrollrechte des Oö. Landtages, damit diese zentrale Funktion der Legislative verbessert und verstärkt umgesetzt werden könne.
- Weiters sei es überlegenswert, bezüglich des grundsätzlichen Regierungssystems in Oberösterreich zu diskutieren, ob nicht mittelfristig eine Weiterentwicklung in Richtung Koalitionsmodelle besser wäre als das jetzige Konzentrationsregierungssystem.
- Als fünften und letzten Punkt betonte Anschober, dass es aus seiner Sicht eine wesentliche Zukunftsaufgabe der Politik sei, auch im Bereich der Landesverwaltung die Positionen, Mitbestimmungsmöglichkeiten und Karrierechancen von Frauen neu zu durchdenken und hier verbesserte Handlungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Zum Abschluss bedankte sich Landesrat Anschober beim Oö. Landesrechnungshof. Er hob hervor, dass dieser seine Kontrollarbeit nicht nur als „geballte Kritik“, sondern als reformorientierte Kontrollarbeit verstehe. Insofern sei der Landesrechnungshof aus seiner Sicht ein wichtiger Impulsgeber für notwendige Veränderungen und ein zentraler Partner für den weiteren Reformprozess der Landesverwaltung und der Politik in Oberösterreich.

Klubobmann Mag. Günther Steinkellner, Abgeordneter und Vorsitzender des Kontrollausschusses im Oö. Landtag, ging zu Beginn kurz auf seinen Vorredner, Landesrat Anschober, der die neue Verwaltungsreform des Landes sowie das Direktorenmodell angesprochen hatte, ein. Eine solche Verwaltungsreform sei von Anfang an schwierig umzusetzen, wenn diese weder unter Einbeziehung

der Personalvertretung noch von 48 % der Verantwortungsträger in Oberösterreich (SPÖ und FPÖ) gestaltet werde. Aus Steinkellners Sicht könne es nur gemeinsam gehen, und dies sei in Oberösterreich vorerst einmal nicht passiert. Somit bestehe Nachholbedarf dabei, in der Verwaltung Verständnis für Änderungen zu schaffen. Weiters nahm er Bezug auf das angesprochene Koalitionsmodell. Man müsse dabei die Schlagkraft der Politik berücksichtigen und sich die Alternative überlegen, nämlich „ein knallhartes Persönlichkeitswahlrecht“ wie in den USA oder Großbritannien. Dort gäbe es aber zumindest klare Mehrheiten und klare Entscheidungen, ohne die es weder Zielvereinbarungen noch Verwaltungsreformen geben könne.

Aus Steinkellners Sicht sei es eine schwierige Aufgabe, Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung zu treffen. Einerseits deshalb, weil die Verwaltung sehr vielfältig sei, und andererseits, weil immer auch eine „menschliche Komponente“ vorhanden sei. Zudem bestehe ein Hauptproblem darin, dass nicht klar sei, wer denn der Politik die Zielvereinbarungen gibt. Grundsätzlich müsste dies der Wähler tun. Während jedoch in jungen Demokratien – wie beispielsweise jüngst in Ungarn – die Bevölkerung bei der Nichteinhaltung von Wahlversprechen demonstriert, würden Wahlversprechungen in etwas gefestigteren Demokratien nicht mehr so ernst genommen, es „regt sich doch kein Mensch mehr auf, wenn ein Wahlversprechen nicht umgesetzt wird“. Seiner Meinung nach wäre dies die erste, die zentrale Zielvereinbarung: „nämlich mit dem Bürger, mit dem Souverän der Politik, das, was also versprochen wurde, das, was auch angekündigt wurde, auch umzusetzen“. Jedoch werde dies nicht kontrolliert, weder von den Medien, noch von der Opposition, eben weil man damit kein mediales Echo erzeuge.

Zum Abschluss bekannte sich Klubobmann Steinkellner zu modernen Managementmethoden in der Verwaltung, um effizient, wirksam und sparsam für die Bürger arbeiten zu können. Entscheidend seien die menschliche Komponente und das breite Verständnis von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über alle Fraktionsgrenzen hinaus, also ein „gemeinsames Bemühen für eine bessere Verwaltung der Menschen“. Dies aber sei nur von Anbeginn an möglich, wenn man alle einbindet.

Als fünfter und letzter Redner am Podium meldete sich Landesamtsdirektor Dr. Eduard Pesendorfer zu Wort, dem als „einsamer Vertreter der Verwaltung“ die Aufgabe zukam, diese in ihrer mehrfach angesprochenen Schnittstellenfunktion zu repräsentieren. Pesendorfer hielt anfangs die folgenden fünf Punkte fest:

- „Eine Zielvereinbarung ist ein formaler Prozess, bei dem in einem Unternehmen die Ziele definiert werden, die in einem festgelegten Zeitraum erreicht werden sollen, und welche Ressourcen – insbesondere Personal und Budget – eingesetzt werden“.

- Ein weiterer wichtiger Punkt sei das Rechtsstaatsprinzip, vor dessen Hintergrund man versuche, langfristige Ziele zu definieren. New Public Management bzw. das Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung könnten den Rechtsstaat nicht ersetzen, und das Weisungsrecht, das sich aus der parlamentarischen Verantwortung der Politik ergibt und auch gelegentlich eine Weisungspflicht sein werde, müsse aufrecht bleiben.
- Drittens sollten Ziele erreichbar sein,
- sie sollten jedoch auch eine Herausforderung darstellen;
- und schließlich sei das Ganze ein langfristiger Lernprozess.

Landesamtsdirektor Pesendorfer nahm anschließend auf Landesrat Ackerl Bezug und stellte fest, dass man in Oberösterreich momentan erst in der Phase der Definition von Leistungsaufträgen sei. Erst wenn diese aufgrund mittelfristiger Ziele definiert worden seien, könne man auch dazu übergehen, die Verantwortung im Ressourcenbereich für die Ergebnisverantwortlichen zu erhöhen und den Handlungsspielraum zu erweitern. Er betonte zudem, dass er durchaus stolz auf das aktuelle Reformkonzept WOV 2015 sei, denn damit sei man „das einzige Land, das eine konsistente Strategie der Verwaltungsentwicklung bis zum Jahre 2015 hat“. Ziele und Zielvereinbarungen seien dabei sowohl für die Verwaltungstätigkeit, deren Ergebnisse und Wirkungen als auch für die Weiterentwicklung der Verwaltung selbst wichtig. WOV-Ziele der Verwaltungsentwicklung sollen der Oö. Landesverwaltung eine einheitliche Ausrichtung geben und Entwicklungen aufeinander abstimmen. Zusätzlich zur Definition von Wirkungszielen würden Zielvereinbarungen aber auch einen wichtigen Beitrag zur Personalentwicklung und zur Qualifizierung und persönlichen Weiterentwicklung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter leisten.

Pesendorfer stellte zudem die Entwicklung der Zielvereinbarungskultur im Rahmen des Entwicklungsfeldes Zielfindung, Planung und Steuerung dar. Am Anfang stünden dabei langfristige Lebensbereichs- und Fachbereichsleitbilder mit einem Horizont von zwölf Jahren, in denen die langfristigen fachlichen Wirkungsziele beschrieben werden. Diese würden auf mittelfristige, d.h. in etwa einer Legislaturperiode entsprechende, strategische Ziele und Maßnahmenbündel herab gebrochen, die die Verwaltung dazu befähigen sollen, der Politik für die Umsetzung ihres sechsjährigen Regierungsprogrammes brauchbare Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Diese Ziele würden schließlich für jede Organisationseinheit zu Jahreszielen konkretisiert, die eine Basis für die Zielvereinbarungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern einerseits und zwischen Führungskräften und Politik andererseits darstellen.

Dem Thema Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung näherte sich Landesamtsdirektor Pesendorfer wie folgt über die Rollenverteilung in diesem Bereich:

- Die Politik habe die Gesamtverantwortung für die Gestaltung und Entwicklung des Landes, für die operative Verwaltungstätigkeit sowie für die Festlegung langfristiger und mittelfristiger strategischer Ziele. Diese Aufgabe sei auch im Konzept der wirkungsorientierten Verwaltung festgelegt. Zudem habe die Politik „im Bereich der jährlichen operativen Ziele die Aufgabe, jährliche Ziele vorzugeben und sich im Normalfall aus den operativen Tätigkeiten herauszuhalten. Sie sollte sich mit klaren, ehrlichen Zielvorgaben im Rahmen von jährlichen Zielvereinbarungen begnügen“.
- Dem Geschäftsapparat, also der Verwaltung im engeren Sinn, kommen die Aufgaben zu, die Politik im Rahmen ihrer beschriebenen Gesamtverantwortung zu unterstützen und qualitativ hochwertige Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung langfristiger, mittelfristiger strategischer Ziele bereitzustellen, sowie schließlich die Umsetzung der von der Politik im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarung zur Erreichung der strategischen Ziele festgelegten operativen Ziele. In Oberösterreich sehe man die Verwaltung zudem als Gesamtheit, d.h. „die Regierung, die politische Ebene ist Verwaltung, und wir, der Geschäftsapparat, sind Verwaltung, mit verschiedenen Rollen“.

Zum Abschluss stellte Pesendorfer fest, dass es für beide Bereiche bzw. Rollen gemeinsame Kriterien gäbe, dass beide nach den Basiszielen einer Verwaltung vorzugehen hätten. Diese Basisziele seien die Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Finanzierbarkeit, Qualität und Kundengerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit und – nicht zuletzt – Sparsamkeit.

Nach den einzelnen Statements leitete o.Univ.Prof. Dr. Schauer auf die Publikumsdiskussion über. Als Erster aus dem Publikum wies Dr. Zeillinger, Leiter der Abteilung Strategische Straßenplanung und Netzausbau, auf bestehende Zielkonflikte im politischen Alltag hin, indem er als plakatives Beispiel die Situation schilderte, dass ein Referent eine Straße befürworte und ein anderer zugleich versuche, diese zu verhindern. Seine anschließende Frage bezog sich auf theoretische Ansätze zur Lösung dieser Zielkonflikte.

Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Thom stellte bei der Beantwortung der Frage fest, dass die Wissenschaft am Ende immer ein konsistentes Ergebnis fordere, ein Umstand, der in der politischen Realität vielfältige Formen der Überzeugungsarbeit bedinge. Hierzu wurde die Bedeutung eines iterativen Prozesses aufgezeigt, durch den unterschiedliche Vorstellungen (bspw. verkehrspolitische versus Naturraum schonende) miteinander in Einklang zu bringen sind, und anhand der Schweiz verdeutlicht, dass infolge eines offenen Aufgabendialoges seitens der einzelnen politischen Entscheidungsträger verschiedene Aspekte und Sichtweisen in die Diskussion eingebracht werden, um schließlich am Ende das Schweizer Volk über die endgültige Entscheidung abstimmen zu lassen.

Hon.Prof. Dr. Schwab, Sektionschef i.R. und Schriftführer der Zeitschrift „Öffentliches Haushaltswesen in Österreich“, zeigte in seiner Wortmeldung auf, dass auf der Schweizer Bundesebene eine Konzentrationsregierung bestünde. Diese ist auch in einzelnen österreichischen Bundesländern umgesetzt und wurde ebenso auf österreichischer Bundesebene angedacht. Anschließend thematisierte Schwab den in Österreich zu verzeichnenden Wählerschwund mit der damit verbundenen geringen Bürgerbeteiligung und hob hervor, dass bei der letzten Nationalratswahl der Anteil der Nicht- und Ungültigwähler am Gesamtwählerpotenzial bei 27 % gelegen sei und dies somit die „Sperrminorität für die Firma Republik Österreich“ darstelle. Die anschließende Frage bezog sich auf Möglichkeiten, mit dieser Situation umzugehen, um zu verhindern, dass künftige Wahlen nur mit geringer Bürgerbeteiligung stattfinden werden.

In seiner Antwort wies Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Thom zum einen auf die in der Schweiz wichtige Unterscheidung zwischen Wahlen und Abstimmungen hin und betonte, dass infolge der ständigen Abstimmungen in der Schweiz dem Volk die Rolle der „eigentlichen Opposition“ zukäme und dieses dadurch auch in der Lage wäre, bei wichtigen Entscheidungen in Sachgeschäften einzugreifen. Zum anderen wurde festgehalten, dass das Demokratieverständnis in den Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz unterschiedlich sei. Dieser Schweizer Aufgabendialog und die damit verbundene Bürgerbeteiligung münden beispielsweise auch darin, dass im Kanton Bern die Bürger befragt werden, ob ihnen eine Schule oder ein Krankenhaus wichtiger wäre. Hierbei besteht jedoch die Gefahr populistischer Abstimmungen, da es sehr wohl Bereiche gibt, die nicht einfach mit Ja oder Nein entschieden werden können. Zudem müsste sich jeder Bürger ständig mit Politikdossiers und Hintergrundinformationen befassen, um tatsächlich in der Lage zu sein, sich aktiv an Abstimmungen zu beteiligen. Da dies aber nicht immer der Fall sein wird, hält das Volk vielfach an den Meinungen der einzelnen Parteien fest oder geht gar nicht zu Abstimmungen, mit der Argumentation, die zugrunde liegenden Materien nicht zu durchschauen.

Dr. Hechtner, Direktor des Kontrollamtes Wien, stellte an das Podium die Frage nach den Kosten dieser Form der Demokratie und zeigte den scheinbaren Widerspruch zwischen knappen Kassen und vielfältigen Formen von Abstimmungen auf. O.Univ.Prof. Dr. Schauer fügte eine Anmerkung hinzu, indem er sich auf eine Aussage des verstorbenen Bundespräsidenten Dr. Kirchschräger bezog und dabei die Medien als vierte Staatsgewalt bezeichnete. Anschließend richtete er an die Podiumsteilnehmer die Frage, inwiefern die Medien die Zielsetzungen der Politik sowie die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung beeinflussen.

Klubobmann Mag. Steinkellner stellte bei seiner folgenden Wortmeldung die Frage in den Raum, ob wirklich die gebildeten Untersuchungsausschüsse oder vielmehr doch bestehende trennende Inhalte, die nicht an die Öffentlichkeit gebracht wurden und werden, die Ursache für die schwierigen

Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene wären. Ergänzend fügte er hinzu, dass emotional und nicht nach Inhalten gewählt wurde.

Anschließend betonte Landtagspräsidentin Orthner, dass den Medien sehr wohl auch die Funktion zukäme, die Stimme des Volkes zu kanalisieren. Dennoch können Trends auf Dauer nicht durch die Medien vollzogen werden, sondern hierzu bedürfe es der politischen Überzeugungsarbeit. Diese zeichnet sich durch Wechselwirkungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik sowie zwischen den Medien und der Politik aus. Letztere Schnittstelle wird durch den Wandel zur Informationsgesellschaft noch verstärkt.

Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Thom stellte in seiner Antwort fest, dass diese Formen der Demokratie niemals zu hohe Kosten verursachen würden. Er begründete seine Aussage damit, dass immer stärker auf kostengünstige Instrumente, wie die Briefwahl oder das E-Voting, gesetzt werde. Darüber hinaus werden Schweizer Abstimmungen vielfach durch Lobbyorganisationen mitfinanziert. Schließlich können durch Abstimmungen auch erhebliche Kosten im Vorfeld verhindert werden, da das Volk rechtzeitig interveniert, um mitzuteilen, dass es diese Entscheidungen nicht akzeptiere. Thom unterstrich diese Argumentation mit der Aussage: „Der Bürger soll es entscheiden und für den Bürger ist eigentlich nichts zu teuer.“ Zur Frage die Schnittstelle Politik und Medien betreffend merkte er an, dass die Medien nicht zu nah an der Exekutive sein sollten.

Landesrat Anschober schloss sich diesen Ausführungen zu den Kosten der Demokratie mit den Worten, „dass Demokratie etwas wert sein muss und auch einen Wert hat“, an und fügte hinzu, dass es sehr wohl Weiterentwicklungen bei der direkten Demokratie zu realisieren gelte. Beispielsweise wurde das Instrument des Volksbegehrens genannt, das den Bürger/Innen zur Verfügung steht, jedoch de facto keine Verbindlichkeit für die politische Ebene mit sich bringt. Bezüglich der Schnittstelle zwischen Politik und Medien argumentierte Anschober, dass den Medien eine wichtige Kontroll- und – im weitesten Sinne – Oppositionsfunktion zukäme, mit der Aufgabe, Transparenz zu schaffen. Jedoch ist ebenso der Frage nachzugehen, wer die Medien kontrolliert bzw. nach welchen Standards die Medien agieren, weshalb neben privatrechtlichen Medien auch öffentlich-rechtliche als wichtig erachtet werden.

In weiterer Folge leitete o.Univ.Prof. Dr. Schauer zu den Schlussstatements der Podiumsteilnehmer über. Landesamtsdirektor Dr. Pesendorfer forderte dazu auf, die Aktivitäten zur Verwaltungsentwicklung im Lichte der Good Governance Diskussion zu sehen, und ordnete zugleich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in die Good Governance Bestandteile ein, indem er argumentierte, dass infolge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung Transparenz und Partizipation, zwei wesentliche Charakteristika von Good Governance, etabliert würden. Des Weiteren wurde betont, dass diese

Instrumente, solange sie sinnvoll eingesetzt und genützt werden, niemals zu hohe Kosten verursachen würden.

Klubobmann Mag. Steinkellner wünschte sich in seinem Statement eine verstärkte Einführung direktdemokratischer Instrumente, damit auch die Frage nach den Kosten der Demokratie durch den Souverän entschieden werden könnte. Mit nachfolgender Aussage wurde anschließend auf potenzielle Zielkonflikte bei Zielvereinbarungen hingewiesen: „Wir Österreicher wären so gerne so neutral wie die Schweiz, sind international und europäisch an Verträge gebunden, die die Neutralität ausschließen, beschäftigen uns mit einem Untersuchungsausschuss in Wien mit der Luftraumüberwachung und wollen eigentlich die Verteidigungsausgaben von Luxemburg haben.“ Als Voraussetzung für konkrete und erfüllbare Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung seien daher Offenheit und Ehrlichkeit in der Politik zu nennen.

Landesrat Anschöber bezog sich in seinem Statement auf die erste Frage der Publikumsdiskussion bezüglich der in der Praxis bestehenden Zielkonflikte. Zum einen wird in Oberösterreich versucht, das so genannte Kooperationsmodell zu implementieren, das bedeutet, dass im Vorfeld von Projekten unterschiedliche Fachgruppen gemeinsam diskutieren, ob ein Projekt überhaupt realisiert werden könne und Durchsetzungschancen bestünden. Zum anderen wird ein oberösterreichisches Gesamtverkehrskonzept mit klaren strategischen Zielen erarbeitet, anhand dessen in Zukunft sämtliche Verkehrsprojekte zu bewerten und einzuordnen sein werden. Dies ist auch als „Zielvereinbarung der anderen Art“ zu verstehen.

Landesrat Ackerl wies darauf hin, dass im Untersuchungsausschuss in Wien nicht die Luftraumverteidigung an sich, sondern der Beschaffungsvorgang untersucht werde. In weiterer Folge wurde der in Oberösterreich verfolgte Weg zur Implementierung einer wirkungsorientierten Verwaltung als „ewige Baustelle“ bezeichnet, der noch vielfältiger Diskussionen bedürfe. Schließlich bezog sich Ackerl in seinem Statement auf die Demokratiediskussion und stellte einerseits fest, dass die nächste Landtagswahl noch eine Konzentrationsregierung umfassen werde. Andererseits wurde die Einführung direktdemokratischer Instrumente befürwortet, wobei im Vorfeld festzuhalten wäre, welche Bereiche von plebiszitären Entscheidungen ausgeschlossen bleiben müssten. Insbesondere wurde die Notwendigkeit einer verstärkten Partizipation in Form von breiteren Diskussionen und Internetforen hervorgehoben, wobei betont wurde, dass in Österreich ein anderes Demokratieverständnis als in der Schweiz herrsche und sich hierzulande bis dato die Delegierungsdemokratie in der zweiten Republik bewährt habe.

Landtagspräsidentin Orthner betonte in ihrem Schlusstatement, dass es nicht einfach möglich sei, einzelne Beispiele aus der Schweiz zu übernehmen, ohne zuvor den Prozess bis an das Ende durch-

zudenken. Darüber hinaus müsse es die Zielsetzung der Politik sein, alle Menschen so einzubinden, dass diese die politischen Entscheidungen auch tatsächlich mittragen können, wobei die Verwaltung in diesem Zusammenhang zur Politik zu zählen wäre und es deshalb notwendig sei, die bestehenden Schnittstellen zur Verwaltung zu Nahtstellen umzuwandeln. Politik und Verwaltung haben die Aufgabe, in einer aufeinander abgestimmten Zusammenarbeit dieses Land und dessen Entwicklungsmöglichkeiten zu gestalten. Abschließend bedankte sich Orthner bei Direktor Dr. Brückner für die gelungene Veranstaltung sowie für die Möglichkeit zur Begegnung und Diskussion.

In seinem abschließenden Statement betonte Univ.Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Thom, dass das Schweizer Demokratiemodell nicht auf andere Länder übertragbar wäre, da es nur vor dem historischen Hintergrund der Schweiz betrachtet werden könne. Zudem hat die Erarbeitung einer modernen Verwaltungsführung maßgeschneidert zu erfolgen, ein Umstand, der in Oberösterreich Beachtung finden würde. Anschließend wurde noch die Frage beantwortet, ob durch eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung das Parlament geschwächt werde. In einem ersten Schritt ja, denn „niemand ist durch den Akt der Wahl in der Gnade der Expertise.“ Durch notwendige Schulungen und Beratungen, in deren Folge sich die politische Ebene auf die Wirkungsziele konzentriert und keine Detailbehandlungen operativer Aktivitäten verfolgt, wird diese ursprüngliche Schwächung jedoch mehr als ausgeglichen.

O.Univ.Prof. Dr. Schauer schloss die Podiums- und Publikumsdiskussion mit der Aufforderung an Politik, Verwaltung und Wissenschaft, sich gemeinsam dem Thema der Verwaltungsreform zu widmen, um den gesellschaftlichen Veränderungen und Anforderungen entsprechen zu können. Anschließend wurde das Wort an Dr. Brückner, Direktor des Oö. Landesrechnungshofes, übergeben, der sich beim Referenten, dem Diskussionsleiter und den Podiumsteilnehmern herzlichst bedankte und zugleich künftige Begegnungs- und Diskussionsmöglichkeiten in Aussicht stellte. Zuletzt wurde noch auf die nun vorliegende Schriftenreihe sowie auf die Chance einer Besichtigung des neuen Hauses hingewiesen.

Die politischen Statements, die anregende Diskussion sowie die vielfältigen Wortmeldungen sind ein Zeichen dafür, dass Verwaltungsreformmaßnahmen ein äußerst aktuelles Thema darstellen, das auf einen ersten Blick an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung einzuordnen ist. Auf einen zweiten und umfassenderen Blick bedingt eine wirkungsorientierte Verwaltung durch Rückkopplungen auf die politische Ebene auch die Implementierung neuerer direktdemokratischer Instrumente, die infolge von Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung wiederum Auswirkungen auf die administrative Ebene haben.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- > Bleicher, Knut/Meyer, Erik (1976)
Führung in der Unternehmung. Formen und Modelle, Reinbek b. Hamburg 1976
- > Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1999)
Verwalten oder gestalten, Berlin 1999
- > Drucker, Peter (1954)
The Practice of Management, New York 1954
- > Eichhorn, Peter et al. [Hrsg.] (2003)
Verwaltungslexikon, 3. Aufl., Baden-Baden 2003
- > Eidgenössische Finanzverwaltung (2003)
Leistungsauftrag 2004 – 2007 des Bundesamtes für Landestopografie (swisstopo),
[Online] http://www.flag.admin.ch/d/aktuell_d/flag_aemter_d/la_swisstopo_d.PDF, Januar 2007
- > Ellwein, Thomas (1976)
Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen 1976
- > Häfelin, Ulrich/Haller, Walter (2005)
Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005
- > Lienhard, Andreas (2005)
Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse, Anforderungen, Impulse, Bern 2005
- > Mäder, Hans/Schedler, Kuno (1994)
Performance Measurement in the Swiss Public Sector. Ready for Take-off! In: Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, hrsg. v. Ernst Buschor und Kuno Schedler, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Nr. 71, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 345-364
- > Mastronardi, Philippe (1999)
Ein neues Verhältnis von Parlament und Regierung unter NPM. In: FLAG News. Dezember 1999, hrsg. v. Eidg. Personalamt EPA Bern 1999, o. S.
- > Meyer, Christoph (1998)
New Public Management als neues Verwaltungsmodell. Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente, Basel/Genf/München 1998
- > Osborne, David/Gaebler, Ted (1992)
Reinventing Government, Reading 1992
- > Ritz, Adrian (2003)
Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern/Stuttgart/Wien 2003
- > Schauer, Reinbert (2006)
Das öffentliche Rechnungswesen als Informationsgenerator für Effizienzsteigerungen. In: Handbuch Kompetenzmanagement. Durch Kompetenz nachhaltig Werte schaffen (Festschrift für Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Norbert Thom zum 60. Geburtstag), hrsg. von Robert J. Zaugg, Bern/Stuttgart/Wien, S. 355-362
- > Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003)
New Public Management, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2003
- > Thom, Norbert (2006)
Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente an Universitäten. Kritische Anmerkungen. Arbeitsbericht Nr. 75 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 2006
- > Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006)
Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2006
- > Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (2007)
Die Unternehmenskrise als Auslöser für Change- und Innovationsmanagement. In: Krisenmanagement, hrsg. v. Birgit Feldbauer-Durstmüller und Josef Schlager, Wien 2007, S. 499-516

