Der NPM-Irrtum

Was verbesserte Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung für die Verwaltungsreform bewirken kann.

In all den Jahren ist es nicht – oder jedenfalls zu wenig – gelungen, den politischen Entscheidungsträgern klar zu machen, dass Verwaltungsreform nach den Prinzipien der Wirkungsorientierung einen Nutzen für sie haben kann. Wirkungsorientierung wird erst attraktiv, wenn die Politik nicht mehr den Eindruck hat, sich nur an messbare und öffentlich kommunizierte Ziele binden zu müssen und damit neue Angriffsflächen für aggressive politische Gegner zu liefern.

von Günter Kradischnig und
Franz Schwarenthorer

»Wirkungsorientierte Verwaltungsführung« ist das Schlagwort für zukunftsorientiertes Management von öffentlichen Organisationen. Auch wenn der Überbegriff New Public Management (NPM) in den Diskussionen um erste Pilotprojekte so beschädigt wurde, dass er heute als unmodern gilt und in weiten Bereichen besser nicht als Titel für Reformprojekte verwendet wird. Die Grundthesen – wie zum Beispiel Ergebnisorientierung und dezentrale Ressourcenverantwortung – haben aber alle Widerstände überstanden und finden sich auch heute noch in den aktuellen Reformansätzen, wie auch beispielsweise der richtungsweisenden österreichischen Bundeshaushaltsrechtsreform, wieder.

In einem Punkt waren die NPM-Ansätze aber wohl zu wenig differenziert und an die Realität in den Verwaltungsorganisationen angepasst, um Akzeptanz in der Umsetzung zu finden: die These, Politik möge sich streng auf die Zieldefinition, also auf das »was« konzentrieren und die Verwaltung auf die Umsetzung, also auf das »wie«, wurde der Komplexität der Zusammenarbeit in einem politischen System wohl nicht ausreichend gerecht.

Qualifizierung als Basis für Kommunikation mit der Politik

Auf derselben Augenhöhe kommunizieren zu können, erfordert einen ähnlichen Wissensstand zu den theoretischen und praktischen Grundlagen. Während aber nur wenige Politiker und deren Mitarbeiter über das Thema New Public Management Bescheid wissen, weisen die »Change-Agents« und Führungskräfte der Verwaltungsorganisationen mittlerweile ein hohes NPM-Fachwissen auf. Ob das als Fehler der Politik zu werten ist, als Versäumnis der Verwaltung oder des Projektmanagements von Reformprojekten, ist an dieser Stelle nicht entscheidend. Tatsache ist, dass die Verwaltung der Politik auf diesem Gebiet mittlerweile weit überlegen ist.

Gemeinsame Ausbildungswege sind wahrscheinlich nicht der richtige Ansatz, um den Wissenstand anzugleichen. Lernen der Politik braucht andere Formen, wie beispielsweise eine Aufnahme von Themen des Verwaltungsmanagements in die Ausbildung an den politischen Akademien, persönliche Coaching- oder Beratungsstrukturen, kompakte Informations- und Diskussionssequenzen in den politischen Klubs. ►

Solange das Gefühl entsteht, dass politische Ziele nicht mehr gegenüber der Verwaltung durchgesetzt werden können, erscheint Wirkungsorientierung nicht attraktiv.

Die neue Rolle der Verwaltung

Schon im Thesenpapier »Bausteine der Reform« (Donauuniversität Krems 2006) hat eine Gruppe von österreichischen Reformexperten, unter fachlicher Leitung von Prof. Kuno Schedler, das zentrale Problem für die Durchsetzung von NPM folgerichtig erkannt:

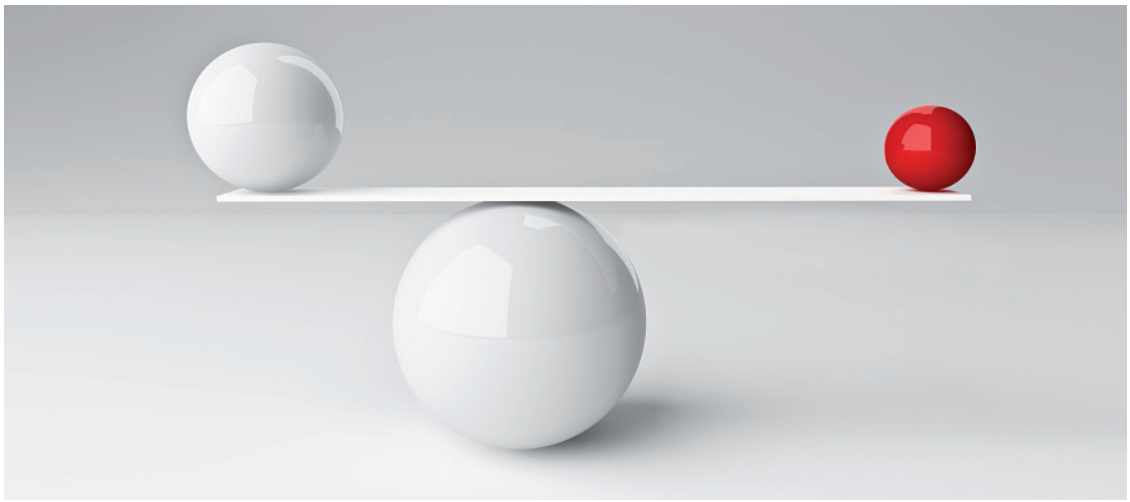
»Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird von der Politik oft gefordert: sie müsse die wichtigen Entscheidungen treffen, sie müsse strategisch handeln, sie müsse Leistungen definieren und deren Niveau festlegen, und gleichzeitig solle sie sich aus dem operativen Tagesgeschäft heraushalten. Damit wird ein Bild der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gezeichnet, das nicht realistisch ist.«

Politik braucht schon in der Strategiefindung die Beratung der Verwaltung. Sie kann mit Recht erwarten, dass die Führungskräfte der Verwaltung auch als Unterstützungsstab agieren und fertig aufbereitete und (vor)bewertete Entscheidungsalternativen als Basis zur Verfügung stellen. Die Entscheidungsfindung, das politische »Verkaufen« der Entscheidungen und letztlich auch das Einheimsen von Erfolgen sind der Politik vorbehalten.

Seriöse Politikberatung bedeutet, der Politik zeitnahe Informationen darüber zu liefern, welche Wirkungen mit welchen Leistungen und welchem Budget erreicht werden (können). Damit kann der Politik die Sicherheit gegeben werden, dass das Verwaltungshandeln mit hoher Effizienz und Qualität erfolgt und es kann seriös über die Priorisierung von Leistungen bei knappen Mitteln diskutiert werden. Solange von der Politik Signale kommen, dass das Personal ohnehin nicht ausreichend ausgelastet sei oder mindere Qualität leiste, werden Führungskräfte eher in die Rolle der obersten Personalvertretung anstatt des Managers gedrängt.

Führungsverantwortung zulassen

Aufgabe der Verwaltung ist es weiters, ein Frühwarnsystem für die Politik zu schaffen, das sie rechtzeitig auf Sondersituationen aufmerksam macht und rasch entsprechende Datengrundlagen und Handlungsalternativen zur schnellen Reaktion zur Verfügung stellt. Auf dieser Basis wird die Politik auch wieder stärker in eine gestaltende, agierende Rolle kommen. Eine legitime Erwartungshaltung der Politik ist letztlich, dass die Verwaltungsmitarbeiter aus eigenem Antrieb serviceorientiert und nicht bürokratisch agieren und so das Bild einer modernen Dienstleistungsverwaltung zeichnen. Um ihrer Rolle als Führungskraft nachkommen zu können, müssen diese neben Belohnungssystemen auch die Möglichkeit von Sanktionen in die Hand bekommen. Der »zahnlose« Schuldirektor, der sich zuerst sein Personal nicht aussuchen kann und dann selbst bei schweren Lehrmängeln keine Handhabe hat, ist ein einprägsames Beispiel, wie es nicht (mehr) funktionieren darf.



NPM erfordert Wissenstand auf gleichem Niveau.

Wirkungsorientierung hilft der Politik

In letzter Konsequenz geht es um die Entlastung der Politik vom operativen Tagesgeschäft, nicht um das Hinausdrängen. Damit politische Verantwortungsträger auf tagespolitische Anforderungen reagieren können, müssen sie rasch verständlich aufbereitete Informationen zur Verfügung haben. Damit werden Kapazitäten frei, die es ihnen ermöglichen, langfristig gesellschaftliche Entwicklungen zu steuern und zu beeinflussen, also Wirkungen zu erzielen. Kurzum, der Politik muss ermöglicht werden, sich auf strategische Aufgaben zu konzentrieren. Noch einmal aus den Bausteinen der Reform zitiert:

»… führt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu einer Aufwertung der Politik (Verwesentlichung der Politik), die mit einer Vergrößerung ihres Einflusses auf die Leistungserstellung der öffentlichen Institutionen verbunden ist.«

Vor diesem Hintergrund wird die Politik eher bereit sein, den Führungskräften der Verwaltung mehr an Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit einzuräumen, ihr also im Wesentlichen zur Verantwortung auch die Kompetenzen im Budget- und Personalbereich zu übertragen. Wenn also die Politik erkennt, dass ihr Einflussbereich größer und nicht kleiner wird und sie die Verwaltung noch klarer steuern kann, sollte der »NPM-Irrtum« behoben sein und einer stärkeren Wirkungsorientierung nichts mehr im Wege stehen. ●

Zusammengefasst sollte sich das moderne (Selbst)Verständnis der Politik folgendermaßen zeigen:

- Politiker müssen neben ihrer politischen Funktion auch ihre Führungs-/Managementfunktion gegenüber der Verwaltung wahrnehmen.
- Gemeinsame Klausuren von Ressortleitung, Kabinett und Verwaltung: jährliche Strategieklausuren, unterjährige Abstimmungsklausuren.
- Zielvereinbarungsgespräche zwischen Ressortleitung und Verwaltung.
- Nutzen der Verwaltung als Kompetenzzentrum und zur Beratung (anstatt Konkurrenzierung mit Kabinettsmitarbeitern).
- Klare Aufgabenverteilung im Kabinett und klare Regeln der Zusammenarbeit zwischen Kabinett und Verwaltung (Sitzungen, Kommunikation, Entscheidungen …).
- Angemessener Umgang mit Transparenz auf beiden Seiten, denn völlige Transparenz ist für Politik bedrohlich. Transparenz also in Abstufungen: intern volle Transparenz, nach außen selektiv.