

Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln

Bei öffentlichen Ausgaben stellt sich nicht selten die Frage, ob das eingesetzte Steuergeld die beabsichtigte Wirkung erzielt und auch bei Gesetzgebungsvorhaben sollte eigentlich ein entsprechender Wirkungsnachweis erbracht werden: Kommen die Gelder bei den Richtigen an, wird mit der Regulierung das gewünschte Ziel erreicht, ändern die Adressaten ihr Verhalten in der beabsichtigten Weise? Regulierungskosten werden inzwischen etwa bei deutschen Bundesgesetzen verpflichtend vorab geschätzt, die Dokumentation des beabsichtigten Nutzens erfolgt trotz entsprechender Vorgaben und Leitfäden in der Praxis weit weniger stringent. Österreich hat mit seiner umfassenden Haushaltsmodernisierung die Wirkungssteuerung auf der Bundesebene verankert. Gewinnt wirkungsorientiertes Regieren auch in Deutschland an praktischer Bedeutung? Wird öffentliches Geld verstärkt wirkungsorientiert ausgegeben? Diesen Fragen geht der folgende Beitrag mit Schwerpunkt auf die kommunale Ebene nach.

Bereits seit einiger Zeit ist auf internationaler Ebene ein Trend zur Haushaltsmodernisierung bei der öffentlichen Hand mit dem Ziel zu beobachten, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungen durch Ansätze einer verstärkten strategischen Ausrichtung zu steigern sowie eine verbesserte Transparenz öffentlicher Haushalte zu erreichen. Dieser Trend ist unter anderem durch eine stärkere Ergebnisorientierung des Haushaltswesens (Performance Budgeting) gekennzeichnet. Hierbei werden Wirkungs- und Leistungsdaten in die Budgetierungsstruktur integriert.¹ Der sogenannte Public Value von staatlichen Maßnahmen und Organisationen soll so deutlich werden.² In Österreich legen seit der Haushaltsreform, die im Jahr 2013 in der Verfassung verankert wurde, alle Bundesministerien Wirkungsziele für die insgesamt circa 70 sachlich gegliederten Politikbereiche fest. Für diese mit einem Globalbudget ausgestatteten Politikbereiche werden dann

Maßnahmen bestimmt, die zur Zielerreichung beitragen sollen. Die Wirkungssteuerung wird durch ein zentrales Controlling begleitet und soll so einen „wirkungsorientierten Steuerungskreislauf“ ermöglichen.³

In der Schweiz hat sich der Begriff „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ bereits seit fast 20 Jahren für ein neues Modell der Steuerung im öffentlichen Sektor etabliert. Nach dem im letzten Jahr vom Parlament beschlossenen neuen Führungsmodell werden ab 2017 die Budgets aller Bundesämter durch Leistungs- und Wirkungsziele ergänzt. In einem „Integrierten Aufgaben- und Finanzplan“ werden Budgets, Finanzpläne und die Ziele zusammengefasst, wobei die so definierten Leistungen und Wirkungen Grundlage einer jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen dem Amt und dem zuständigen Departement (Ministerium) werden.⁴

In Deutschland hat der Koalitionsvertrag der Bundesregierung⁵ die Absicht formuliert, „die Wirksamkeit des Regierungshandelns gezielt zu erhöhen“ und die Strategie „Wirksam und vorausschauend regieren“ angekündigt. Sichtbarstes Ergebnis dieser Planung ist die Projektgruppe „Wirksames Regieren“ im Bundeskanzleramt, die mithilfe verhaltenswissenschaftlicher Methoden („Nudging“⁶) die Zielgenauigkeit des Verwaltungshandelns verbessern soll. Erste Maßnahmen mit einzelnen Bundesressorts sind offenbar in Arbeit.⁷ In Bezug auf wirkungsorientierte Steuerung im Haushalt ist die Einführung einzelner thematischer Haushaltsanalysen („Spending Reviews“) vor jedem Eckwertebeschluss im Bundeshaushalt beabsichtigt. Damit soll die Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts verbessert werden.⁸ Ein internationaler

1 Vgl. Plazek, M./Beck, S. (2013): Wirkungsorientierte Steuerung bei gemeinnützigen Organisationen und der öffentlichen Hand. In: Public Governance Sommer 2013

2 Vgl. Moore, M. H. (2013): Recognizing Public Value

3 Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2011): Handbuch wirkungsorientierte Steuerung, S. 21 ff.

4 Vgl. Bärtschi, D. (2015): Ein neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung der Schweiz. In: Innovative Verwaltung 3, S. 14 f.

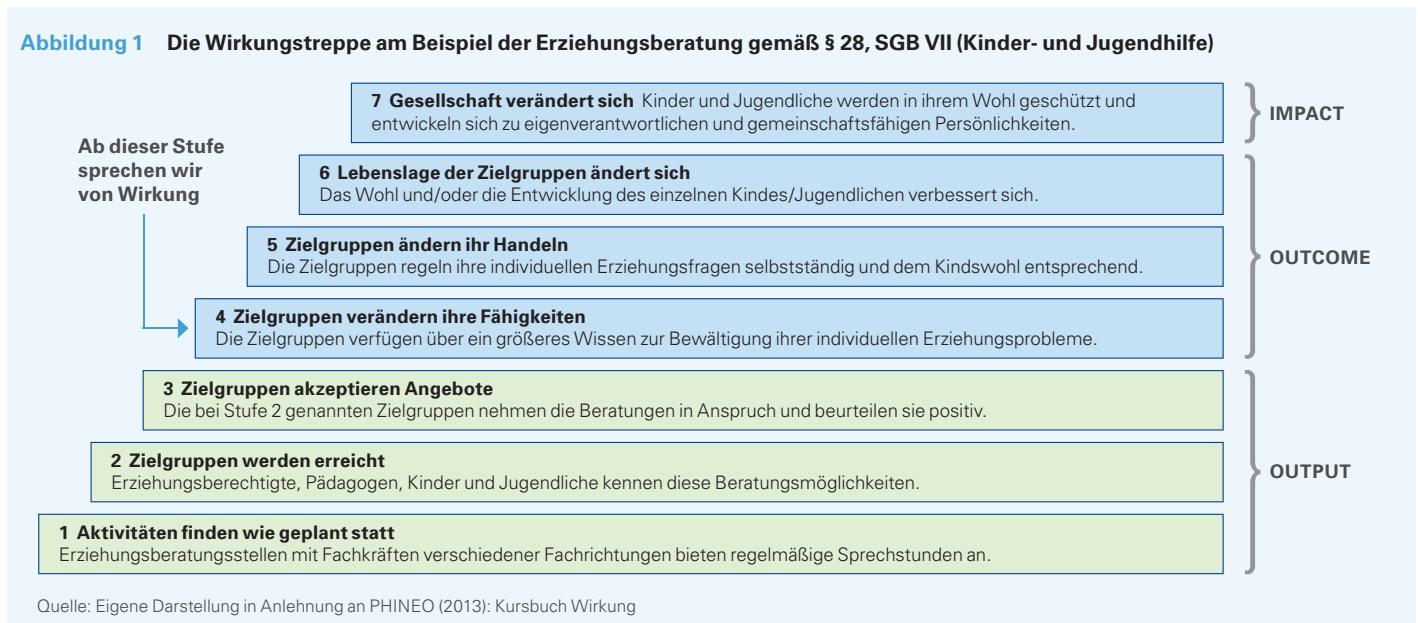
5 Vgl. CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag, S. 150

6 Bezüglich des Konzepts „Nudging“ vgl. auch Thaler, R. H./Sunstein, C. R. (2008): Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness

7 Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/063/1806372.pdf>; S. 6

8 Vgl. CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag, S. 88

Abbildung 1 Die Wirkungstreppe am Beispiel der Erziehungsberatung gemäß § 28, SGB VII (Kinder- und Jugendhilfe)



Vergleich der OECD hat dem Haushaltssystem des Bundes derzeit einen geringen Grad an Performance-Orientierung attestiert, Deutschland belegte bei diesem Kriterium den letzten Platz.⁹

Wirkungsorientierte Steuerung geht über den Effizienzgedanken hinaus

Während die Betrachtung von Wirkungen staatlichen Handelns nichts gänzlich Neues ist, besteht hinsichtlich der in Forschung und Praxis verwendeten Begrifflichkeiten für entsprechende Steuerungsansätze ein recht bunter Flickenteppich.¹⁰ Eine einheitlich anerkannte Definition ist bislang nicht gefunden. Ohne der Erwartung zu verfallen, dass sich nun alle Gebietskörperschaften bei ihren jeweiligen Modernisierungsprojekten auf einheitliche Benennungen verständigen werden, sollte zumindest eine Grundvoraussetzung klar sein: Wirkungsorientierte Steuerungsansätze müssen über die Betrachtung von eingesetzten Ressourcen (Inputs) und unmittelbaren Leistungsergebnissen (Outputs) hinausgehen und die mittelbaren Wirkungen der erbrachten Leistun-

gen (Outcome und Impact) in den Fokus rücken.

Wirkungen sind dabei Veränderungen, die mit den Aktivitäten einer Organisation bzw. einer Gebietskörperschaft bei den jeweiligen Zielgruppen (zum Beispiel bestimmte Leistungsempfänger/Bevölkerungsgruppen, andere Organisationen/Unternehmen) oder der Gesellschaft insgesamt erreicht werden.¹¹ Beispiele für Veränderungen sind etwa der Erwerb neuen Wissens, veränderte Einstellungen und Handlungsweisen oder verbesserte soziale und finanzielle Lebenslagen. Anhand von Erziehungsberatungsstellen soll die Logik der verschiedenen Wirkungsstufen in Abbildung 1 mithilfe der von der gemeinnützigen PHINEO AG entwickelten „Wirkungstreppe“ verdeutlicht werden.

Um die Bedeutung des Haushaltsplans als zentrales Steuerungsinstrument einer Gebietskörperschaft zu betonen, definieren wir wirkungsorientierte Steuerung im öffentlichen Sektor im Rahmen dieses Beitrags als eine Methode, die Veränderungen bei den verschiedenen Zielgruppen anstrebt und durch eine entsprechende Zielsetzung und Messung von

Wirkungen im Managementzyklus des Haushalts gekennzeichnet ist.

Auf der einen Seite gelten als wesentliche Ziele von wirkungsorientierten Steuerungsansätzen im öffentlichen Sektor vor allem ein stärkerer Handlungsfokus auf gesellschaftspolitisch relevante Größen (zum Beispiel sozialer Frieden, Familienfreundlichkeit, Nachhaltigkeit), die Unterstützung von mittel- und langfristiger Politikentwicklung und -koordination sowie ein erleichtertes Zusammenwirken von politischer und administrativer Rationalität. Auf der anderen Seite sehen Kritiker Probleme bei der Wirkungsmessung sowie der Steuerungsfähigkeit und Verantwortlichkeitszuordnung aufgrund externer Einflussfaktoren und verweisen auf die Gefahren einer Informationsüberlastung und hoher Kosten.¹²

Die Auseinandersetzung mit gewünschten Wirkungszielen führt allerdings nicht per se zu höheren Kosten. Explizite Zielsetzungen können im Gegenteil häufig Diskussionen über den effektivsten und effizientesten Weg der Zielerreichung anstoßen. Zahlreiche Praxisbeispiele belegen, dass sich hier Umsetzungsalternati-

9 Vgl. OECD (2014): Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries

10 So identifizierten wir im Rahmen unserer Recherche Projekte mit unterschiedlich starken Elementen von Wirkungsorientierung unter den Schlagwörtern Zielsteuerung, ergebnisorientierte Steuerung, Leistungssteuerung, wirkungsorientierter Haushalt, Wirkungssteuerung, Kennzahlensteuerung und Outcome-Steuerung.

11 In Anlehnung an Institut für den öffentlichen Sektor/KPMG/PHINEO (2013): Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen

12 In Anlehnung an Seiwald et al. (2013): Neue Wege des Haushaltsmanagements

ven zu den etablierten Strukturen und Prozessen aufzutun können, mit denen das Ziel besser als bisher erreicht werden kann und die gleichzeitig weniger Kosten verursachen. Konkret kann hier zum Beispiel auf Modellprojekte im Bereich der Hilfen zur Erziehung oder den Hilfen zur Pflege verwiesen werden, bei denen Evaluationen zeigen, dass mit zusätzlichen Ressourcen in der Beratung und/oder Betreuung viele kostenträchtige stationäre Versorgungen vermieden werden können. Dies entspricht nicht nur in aller Regel dem Wunsch der Hilfsbedürftigen, sondern führt auch in der Gesamtschau zu geringeren Ausgaben für die Kommune.

Kommunen als Vorreiter

Während wie dargestellt die Bemühungen um eine wirkungsorientierte Steuerung im Bundeshaushalt noch sehr am Anfang stehen und auch in den Länderhaushalten nur vereinzelt wirkungsbezogene Zielstellungen in den Einzelplänen benannt werden (Beispiele sind hier Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt), nimmt die kommunale Ebene – ähnlich wie bei der Umstellung auf das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen – eine Vorreiterrolle ein.

Dies macht sich zunächst konzeptionell bemerkbar: Während die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) bei der Aufstellung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) 1993 noch eine reine Outputorientierung vorsah¹³, empfahl sie bereits Ende der 1990er Jahre, Wirkung als Ziel- und Messdimension bei Finanzentscheidungen zu betrachten und entsprechende „Schlüsselkennzahlen“ in den Produkthaushalt aufzunehmen.¹⁴ Das 2013 von der KGSt als NSM-Nachfolger verabschiedete Kommunale Steuerungsmodell bezeichnet die Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung nun als erste zentrale Anforderung für kommunales Regieren.¹⁵

In der Praxis integrieren bereits seit einigen Jahren – und in deutlich zunehmender Anzahl – Städte und Landkreise Wirkungsgrößen in ihre Haushaltsplanungen. Einerseits gibt es dabei Kommunen, die dies unter dem direkten Stichwort „Wirkungsorientierter Haushalt“ oder „Wirkungsorientierte Steuerung im Haushaltsverfahren“ tun. Hierzu zählen beispielsweise Mannheim, Kiel, Brühl, Dortmund, Köln, Bochum und Bonn. Andererseits gibt es noch deutlich mehr Kommunen, die den expliziten Begriff Wirkungsorientierung zwar nicht nutzen, aber in zum Teil beträchtlichem Ausmaß Wirkungsziele für Produktbereiche oder Produkte festlegen und mit messbaren Kennzahlen hinterlegen. Hierzu zählen unter anderem der Kreis Lörrach, die Städte München, Freiburg, Hannover, Bielefeld, Detmold, Heidelberg, Herdecke, Laatzen, Leverkusen, Solingen und der Kreis Potsdam-Mittelmark.

In einer Detailanalyse dieser Haushalte zeigen sich allerdings beträchtliche Unterschiede: Teilweise werden Wirkungsgrößen nur für Teilbereiche bzw. einzelne Produkte definiert, zudem scheint bei vielen Nachholbedarf hinsichtlich der Operationalisierung in Form von konkret gemessenen Kennzahlen/Indikatoren zu bestehen. Außerdem werden unter dem Stichwort „Wirkungsziel“ und bei den Kennzahlen in zahlreichen Fällen reine Outputgrößen angegeben, denen der Wirkungscharakter im hier definierten Sinne fehlt.

Eine Übersicht zu ausgewählten, umfangreicheren Ansätzen wirkungsorientierter Steuerung auf kommunaler Ebene bietet die folgende Abbildung 2.

Einen interessanten Sonderfall bildet die Stadt Freiburg im Breisgau, die als erste deutsche Kommune ein Nachhaltigkeits-

Abbildung 2 Wirkungsorientierte Steuerung in ausgewählten Kommunalhaushalten

Kommune	Wirkungsziele und Kennzahlen im Haushaltsplan?	Bezugsebene	Beispiel: Wirkungsziel	Beispiel: Wirkungskennzahl
Stadt Mannheim	Ja	Fachbereiche	Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Bildungszugänge für Kinder mit Migrationshintergrund sind erreicht.	Übergangsquote von der Grundschule auf die Gymnasien für Kinder mit Migrationshintergrund
Stadt Dortmund	Ja, aber gesondertes Dokument	Für Zielerreichung relevante Produktgruppen	Der Strukturwandel wird konsequent verfolgt und verwirklicht.	Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Schlüsselbranchen
Stadt Bonn	Ja	Für derzeit 22 Produktgruppen	Viele Einwohner musizieren.	Anzahl der Schüler und Jahreswochenstunden an der Musikschule
Stadt München	Ja	Für alle Produktgruppen und Produkte	Durch unterstützende Maßnahmen sind unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in die Stadtgesellschaft integriert.	Anteil der minderjährigen Flüchtlinge, die in Wohnprojekten und Wohnungen leben
Stadt Lörrach	Ja	Für alle Produktgruppen	Das bürgerschaftliche Engagement ist als ein wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft gestärkt.	Anzahl der bürgerschaftlich engagierten Mitwirkenden in den gewürdigten und geförderten Projekten

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

13 KGSt-Bericht 5/1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung

14 KGSt-Bericht 11/1997: Steuerung der Sozialhilfe, S. 16, 19 f.

15 KGSt-Bericht 5/2013: Das Kommunale Steuerungsmodell

zielsystem mit dem doppelten Haushalt verbunden hat. Ziel ist es hierbei, die Nachhaltigkeitspolitik in der Stadt systematisch auch finanziell zu verankern. Die Anwendung erfolgt dabei zunächst anhand von fünf Schlüsselprodukten (darunter Verkehrsentwicklungsplanung, Grundstücksmanagement sowie Beschäftigungs- und Arbeitsförderung), die sich in besonderem Maße auf die vom Gemeinderat vorgegebenen 60 Nachhaltigkeitsziele beziehen, wie zum Beispiel „Verminderung des motorisierten Individualverkehrs durch eine integrierte Stadt- und Verkehrsplanung“, „Schulabschluss für jeden Schüler und jede Schülerin“ oder „Schadstoffeinträge in das Grundwasser und in Oberflächengewässer minimieren“. Für jedes Schlüsselprodukt werden die entsprechenden Leistungen und Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt.

Was ist geschehen – was bleibt zu tun?

Aus den geschilderten Beispielen wird deutlich, dass Wirkungsorientierung nun auch in Deutschland an Bedeutung gewinnt. Einige deutsche Städte und Kreise erproben Wirkungssteuerung bereits im Haushaltswesen, wobei in der Umsetzung noch erhebliche Unterschiede bestehen. Dass unter dem Stichwort „Wirkungsziel“ immer noch häufig outputbezogene Angaben gemacht werden, deutet darauf hin, dass ein einheitliches Verständnis darüber, was Wirkung im öffentlichen Sektor bedeutet, noch nicht vorhanden ist. Zudem ist aufgrund des in der Regel jungen Umsetzungszeitraums noch zu wenig darüber bekannt, inwiefern Politik und Öffentlichkeit die jeweilige Zielerreichung verfolgen und bei politischen Auseinandersetzungen und Folgeentscheidungen konkret nutzen.

Aus Forschungsergebnissen zur generellen Anwendung von Kennzahlen in der deutschen Kommunalverwaltung wird auch deutlich, dass offenbar noch wesentliche Voraussetzungen für eine Wirkungssteuerung innerhalb der Verwaltung fehlen. So werden Wirkungskennzahlen in größerem Umfang von weniger

als zehn Prozent der Führungskräfte in der Kommunalverwaltung genutzt und sind generell erheblich seltener anzutreffen als Outputgrößen. Die Anwendung jeglicher Kennzahlensteuerung ist zudem in erheblicher Weise von der Haltung der jeweiligen Führungskräfte abhängig.¹⁶ Vor diesem Hintergrund scheint trotz der dargestellten Potenziale eine flächenhafte Verbreitung von Wirkungssteuerung in der deutschen Kommunalverwaltung derzeit eher unwahrscheinlich zu sein.

Dies wäre allerdings anders, wenn Wirkungen wie in Österreich auch in Deutschland eine höhere Verbindlichkeit erhielten; etwa durch eine allgemein akzeptierte Standardsetzung, durch die die offensichtlichen Interpretationsprobleme, was Wirkung ist, abgeschwächt werden könnten. In einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor haben zum Beispiel Non-Profit-Organisationen entsprechende Erwartungen an eine Standardsetzung durch die öffentliche Hand wiedergegeben.¹⁷ Wirkungsziele könnten etwa mit Zuwendungen und Förderprogrammen verknüpft und deren Erreichung bzw. Nichterreichung mit Sanktionen verbunden werden. So könnten Wirkungen auch für förderfähig erklärt werden, etwa indem Fördergeber statt bestimmter Maßnahmen (wie etwa eine Umgehungsstraße) ein Wirkungsziel finanzieren (zum Beispiel die Reduzierung der innerörtlichen Verkehrsbelastung mit einem je nach örtlicher Situation unterschiedlichen Mix an Maßnahmen).¹⁸ Auch im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung könnten stärker Wirkungsziele gefordert werden. Bislang ist es beispielsweise den Kommunen freigestellt, ob sie Output- oder Wirkungsziele festlegen – sofern überhaupt von Zielen und Kennzahlen im Haushaltsplan Gebrauch gemacht wird.¹⁹

Innerhalb einer Organisation müsste Wirkungsorientierung stärker in Zielvorgaben und -vereinbarungen berücksichtigt werden. Angesichts der methodischen Probleme bezüglich Messbarkeit und eindeutiger Wirkungsordnung sollte dies allerdings mit entsprechender Offenheit und im Zusammenspiel mit anderen, möglicherweise unmittelbar beeinflussbaren Parametern (in der Regel Outputs) geschehen. Für Wirkungen müssen klare Verantwortlichkeiten festgelegt werden, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit anderen Bereichen, die ebenfalls Einfluss auf ein bestimmtes Wirkungsziel haben. Im Fall der Kommunalverwaltung wären oftmals beispielsweise Bereiche der Verwaltung und Beteiligungsunternehmen gemeinsam betroffen. Hierbei wären die Wirkungsziele auch im Beteiligungsmanagement bzw. in den Unternehmensgremien (Aufsichtsräte, Gesellschafterversammlungen) zu beachten.

Die österreichische Bundesverwaltung kann bei der konkreten Umsetzung von Wirkungssteuerung ein gutes Beispiel sein, weil hier ein sehr reduzierter, pragmatischer Ansatz gewählt wurde, der zumindest versucht, bürokratischen Aufwand möglichst gering zu halten und zu verhindern, dass die Zielstellungen überkomplex und unübersichtlich werden. Die Steuerungsrelevanz der abgebildeten Wirkungsinformationen soll im Vordergrund bleiben.²⁰ So eingesetzt, kann Wirkungssteuerung im Verwaltungshandeln tatsächlich eine Ausrichtung auf politisch gewünschte Ziele fördern und möglicherweise auch die Wirtschaftlichkeit unterstützen. Erste Ansätze in der Kommunalverwaltung zeigen zudem, dass Wirkungssteuerung die Motivation der Beschäftigten steigern kann, da nicht mehr nur verursachte Kosten, sondern Ergebnisse zählen. ■

Michael Plazek, Dr. Ferdinand Schuster

¹⁶ Vgl. Kroll, A./Meier, A.-K. (2013): Erfahrungen mit Performance-Informationen in der Kommunalverwaltung

¹⁷ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor/KPMG/PHINEO (2013): Wirkungsorientierte Steuerung in Non-Profit-Organisationen

¹⁸ Vgl. Schuster, F., Knake, C., Kilon, J. (2014): Herausforderung Infrastruktur. In PublicGovernance Ausgabe Frühjahr 2014

¹⁹ Vgl. Deutscher Städtetag/PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

²⁰ Vgl. Fekter, M. (2013): Wirkungsorientierte Haushaltsführung – Zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform. In PublicGovernance Ausgabe Sommer 2013