

LEWICO – 66. Veranstaltung  
Eidgenössisches Personalamt, Bern, 8. Februar 2012

---

## Erfahrungen mit NPM in den Kantonen

---

Dr. Dr. h. c. Barbara Haering, Nicole Kaiser

# econcept auf einen Blick

---

- Forschung, Beratung, Projektmanagement und Evaluationen – primär für öffentliche Institutionen
- Gegründet 1994 – mit rund 28 Mitarbeitern/innen
- Aktiengesellschaft im Besitz der Mitarbeiter/innen
- Evaluationen zu kantonalen NPM-Projekten:
  - Pilotphase WOV Kanton Aargau (1999)
  - WOV im Kanton Luzern (2000)
  - Wif! Kanton Zürich (2001)
  - GRiforma (2002)
  - Einführungsphase WOV Kanton Aargau (2008)
  - NEF Kanton Bern (2010)
  - Interkantonale Vergleiche (2008 und 2010)

# Rahmenbedingungen kantonaler NPM-Projekte

---

- Globalisierungsprozesse
- Begrifflichkeiten
- Grundsätze
- Instrumentarium

# Globalisierung verändert Rahmenbedingungen

---

- Die Globalisierung lässt auch den Staat und seine Verwaltung nicht unberührt.
- Verdichtete und beschleunigte weltweite Austauschprozesse sowie eine zunehmend komplexer werdende Gesellschaft riefen in den 90er-Jahren nach einer Anpassung des Staates und seiner Tätigkeiten.
- Gleichzeitig führten Liberalisierungs- und Privatisierungsdebatten in der Schweiz der 90er-Jahre zu politischen Aufträgen zur internen Reform der Verwaltungstätigkeit und ihrer Organisation.

# NPM: Ein Begriffswirrwarr?

---

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung?
- LEISTUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG?
- **Ergebnisorientierte Verwaltungsführung?**
- **Zielorientierte Verwaltungsführung?**
- Programmorientierte Subventionspolitik?

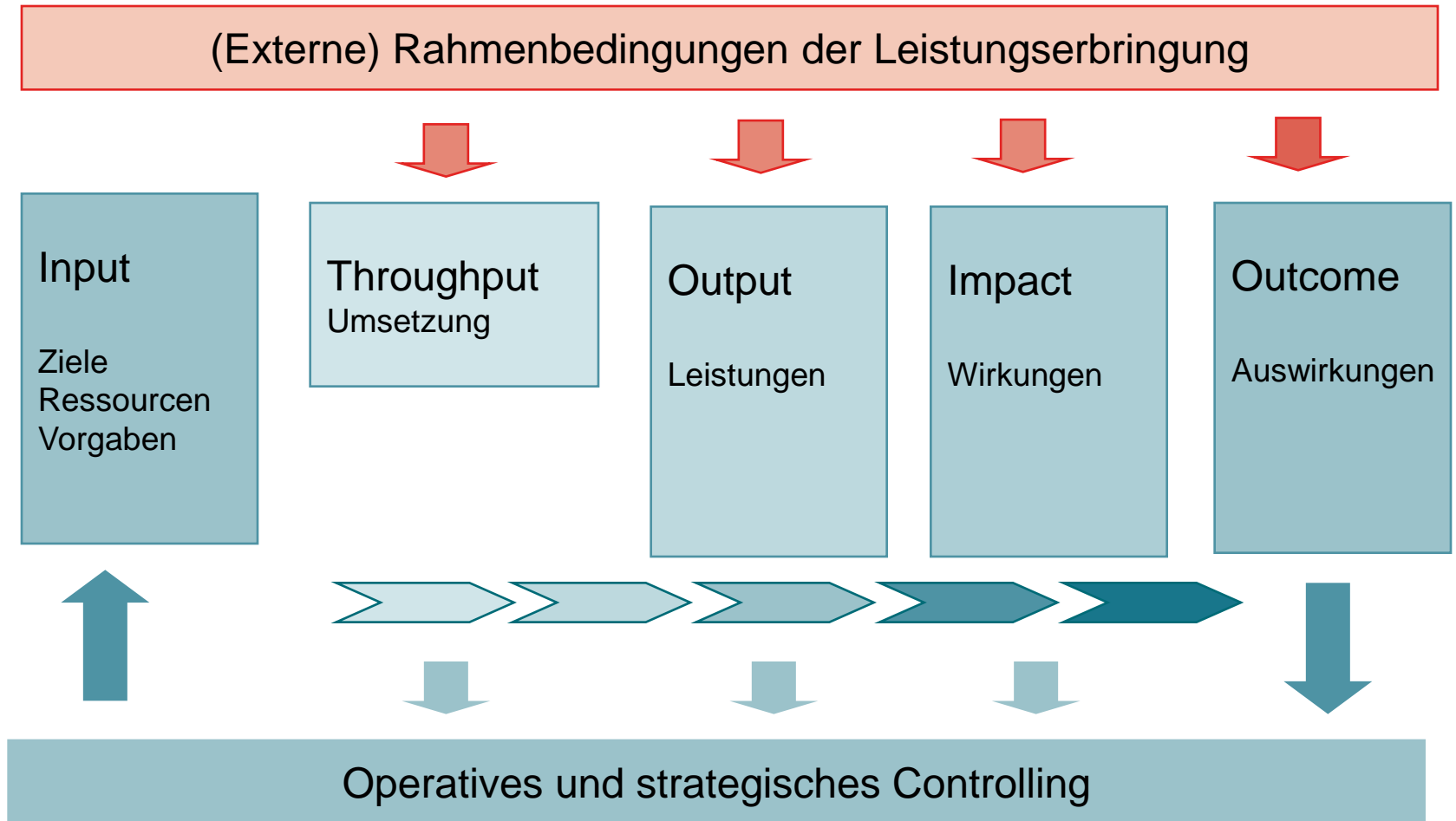
→ Die Begriffe werden oft synonym verwendet – auch wenn sie nicht das Gleiche bedeuten.

# Grundsätze einer zielorientierten Steuerung

---

- **Zielorientierung:** Steuerungssysteme setzen auf der Ebene der strategischen Ziele an, und nicht mehr auf der Ebene der Massnahmen und ihrer Kosten.
- **Handlungsräume:** Dadurch werden auf operativer Ebene Handlungsräume vergrössert. Dies fördert Innovationen und stärkt das Subsidiaritätsprinzip.
- **Effektivität und Effizienz:** Der Einsatz öffentlicher und privater Mittel kann optimiert und die Administration und das Controlling vereinfacht werden.

# Wirkungsmodell: Vom Input zum Outcome



# Von der Input- zur Outputsteuerung

---

## Bisheriges System der Leistungserbringung

Generelle Ziele

→ Strategien

→ Massnahmen

→ Kosten / Massnahme

## Neues System der zielorientierten Leistungserbringung

**Wirkungsziele**  
(Übergeordnete Ziele)

→ **Leistungsziele**  
(Teilziele)

→ **Qualitätsziele**

→ **Indikatoren der Zielerfüllung Stufe Leistungsziele**

→ **Indikatoren der Qualitätserfüllung**

→ **Zielvereinbarungen mit Globalbudgets**

→ **Neue Controllingsysteme**



# Instrumente einer zielorientierten Steuerung

---

- **Zielsysteme** und abgeleitete Leistungsvereinbarungen stehen dafür, dass sich alle Beteiligten explizit Gedanken über Wirkungen, Leistungen, Qualitäten und Kosten gemacht haben. Eindeutige Zielformulierungen sind zentral.
- **Indikatoren** müssen die Zielerfüllung optimal abbilden, einfach zu erheben und akzeptiert sein.
- **Globalbudgets** eröffnen Handlungsspielräume.
- **Prioritätensetzen** ist wichtig im Hinblick auf einen zielorientierten Mitteleinsatz .

# Messen von Leistung, Wirkung und Qualität

---

- **Reporting und Controlling** setzen neu bei der Zielerfüllung an und nicht nur bei den Kosten:
  - **Leistungsindikatoren** definieren die messbare Grösse, mit der die erwartete Leistung («output») bestimmt und überprüft wird.
  - **Wirkungsindikatoren** stellen die messbare Einheit einer intendierten Wirkung («impact», «outcome») dar.
  - **Qualitätsindikatoren** definieren Standards, die erreicht werden müssen, damit eine Leistung die intendierte Wirkung erzielt.

# NPM in den Kantonen

---

- Überblick
- Einführungsprozesse
- Lessons learnt 01 – 08: Strategische Ebene
- Lessons learnt 09 – 13: Handwerkliche Ebene
- Zum Abschluss

# Kantone als Eisbrecher!

---



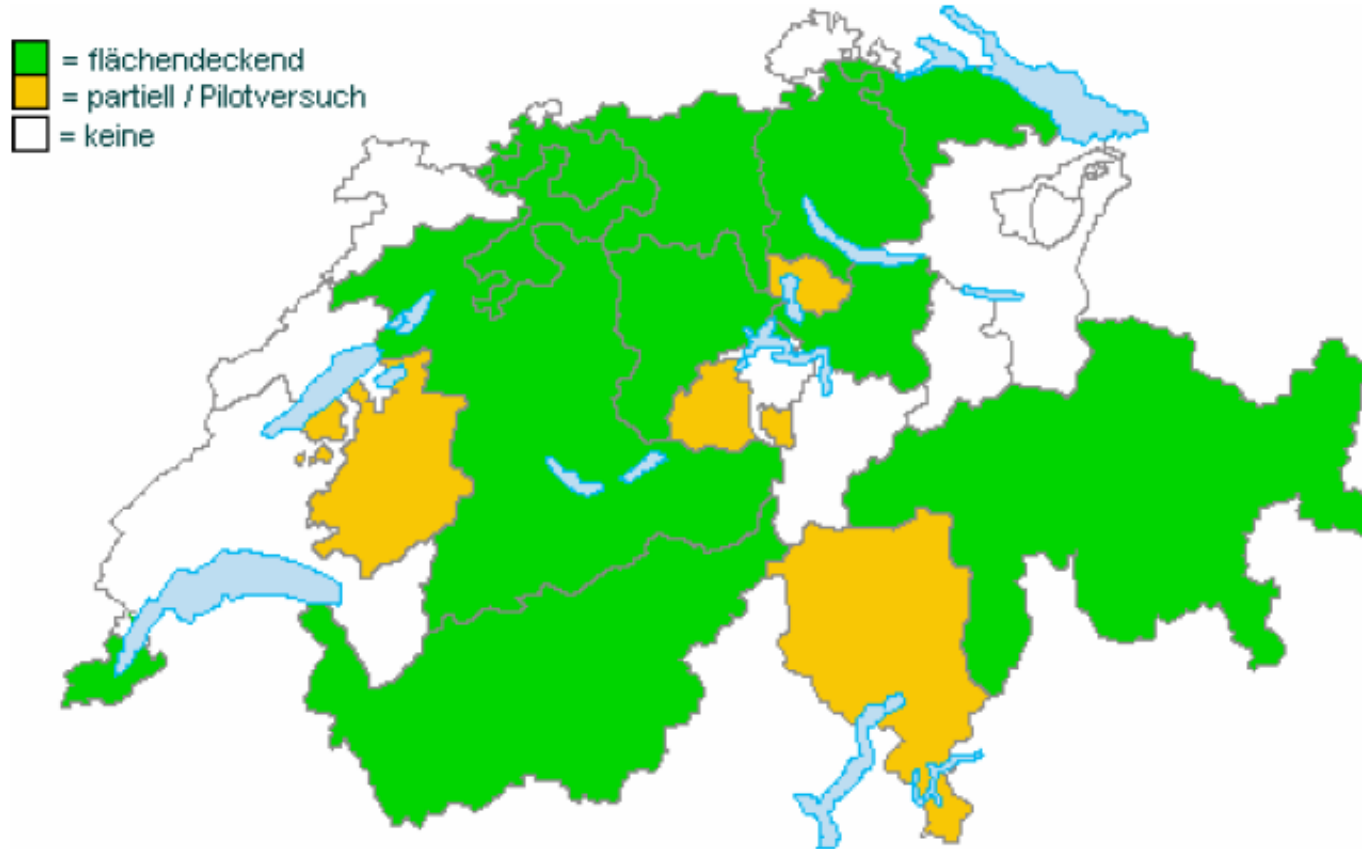
# NPM in den Kantonen

---

- **Pionierfunktion:** Kantone übernahmen bei der Einführung von NPM in der Schweiz Pionierfunktion.
- **15 Kantone:** Unter den Begriffen WOV, wif!, NEF, GRiforma, Optima etc. wurden bisher in 15 Kantonen NPM-Verwaltungsreformen durchgeführt. Dabei gingen die Reformen unterschiedlich weit.
- **Bund und Gemeinden:** Der Bund folgte; in den Gemeinden mit ihren stark operativen Aufgaben und der kaum professionalisierten Politik setzte sich die Reformbewegung weniger durch.

# NPM in Kantonen: Geographische Übersicht

---



Quelle: Heimgartner, Martin; Dietrich Andreas (2008). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Bern.

# Einführungsprozesse in den Kantonen

---

- **Legitimationsbedürfnisse:** Die Schweizer Politik hat hohe Legitimations- und Konsensbedürfnisse. Es ist daher typisch, Reformen über Pilotphasen einzuleiten und bei positiver Evaluation schrittweise einzuführen.
- **Pilotprojekte:** NPM-Reformen wurden in den Kantonen in der Regel mit Pilotphasen erprobt, wobei Auflagen zu ihrer Evaluation und Reversibilität gemacht wurden.
- **Evaluationen:** Die durch Evaluationen systematisierten Erfahrungen wurden zur Systemoptimierung mit Blick auf die flächendeckende Einführung der NPM-Reform genutzt.

Kt.	Programm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011ff			
<b>Diese elf Kantone steuern ihren Finanzhaushalt heute oder bis spätestens 2011 flächendeckend mit den Instrumenten der WOV</b>																					
ZH	wif!																				
TG	OPTIMA																				
BL	WOV																				
BE	NEF																				
SO	WoV																				
LU	WOV																				
AG	WOV																				
VS	A2000																				
GR	GRiforma																				
GE	Réforme de l'état																	Budget par prestation envisagé			
SZ	WOV																				
<b>Diese vier Kantone steuern ihren Finanzhaushalt für ausgewählte Verwaltungseinheiten mit den Instrumenten der WOV</b>																					
FR	NGP													ausgewählte Verwaltungseinheiten können ermächtigt oder bei Bedarf gezwungen werden leistungsorientiert zu führen							
ZG	PRAGMA							WOV-Versuch bis Ende 2009													
OW	NOW													Fortführung NOW gemäss Amtsdauerplanung 2006-2011							
TI	UAA													Versuch seit 2007; Entscheid über die Weiterführung bis 2011							
<b>Diese elf Kantone steuern ihren Finanzhaushalt nicht mit den Instrumenten der WOV</b>																					
AI	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant																				
AR	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant																				
BS	Verzicht auf die Schaffung eines WOV-Gesetz durch den Grossen Rat im Januar 2004																				
GL	gesetzliche Grundlage seit 2004 vorhanden; Leistungsauftrag und Globalbudget auf Kantonsspital beschränkt																				
JU	verschiedene WOV-Elemente im Einsatz; Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV kurzfristig nicht geplant																				
NE	verwaltungsintern verschiedene WOV-Elemente im Einsatz; Änderung des Steuerungsmodells Finanzhaushalt wird zu prüfen sein																				
NW	Landrat lehnt WOV-Gesetz im April 2005 ab																				
SG	Kantonsrat bricht den WOV-Versuch im Juli 2003 ab; Lenkung Staatstätigkeit über mehrjährige Gesamtplanung vorgesehen												Legende								
SH	negativer Volksentscheid zu WoV im November 2005												WOV flächendeckend eingeführt/beschlossen								
UR	Umstellung Steuerungsmodell Finanzhaushalt auf WOV nicht geplant																				
VD	gesetzliche Grundlage zur Führung von ausgewählten Einheiten mit Leistungsauftrag vom Grossen Rat im Dezember 2004 aufgehoben und durch verschiedene Ad-hoc-Massnahmen in der neuen Gesetzgebung zu Finanzen und Subventionen ersetzt												WOV teilweise eingeführt (definitive Lösung)								

Quelle:  
Heimgartner,  
Martin; Dietrich  
Andreas (2008).  
Wirkungsorientierte  
Verwaltungsführung  
in den Schweizer  
Kantonen. Bern.



# Einführung in unterschiedlichem Ausmass

---

- Flächendeckende Einführung in elf Kantonen
- Partielle Einführung in vier Kantonen:
  - Einführung nur in ausgewählten Verwaltungseinheiten
  - Umsetzung einzelner Elemente wie Leistungskataloge oder Leistungsaufträge mit Globalbudgets
- Andere Steuerungsformen in elf Kantonen:
  - Keine Umstellung und/oder Abbruch des Versuchs
  - Einzelne NPM-Elemente im Einsatz, aber nicht im Sinne der Steuerung des Finanzhaushaltes

# Gemeinsame Ziele und Grundsätze

---

- Allen kantonalen NPM-Reformprojekten gemeinsam sind die Grundsätze einer output-orientierten Steuerung der Verwaltungstätigkeit.
- Als Ziele dazu wurden formuliert:
  - Ziel-, Wirkungs- und Leistungsorientierung in der Verwaltungsführung
  - Trennung von strategischer und operativer Führung
  - Verstärkte Kunden/innen- und Bürger/innennähe der Verwaltungstätigkeit

# Vergleichbare Steuerungsinstrumente

---

- «Aufgaben- und Finanzplan» als kohärentes Instrument der politischen Planung
  - Verbindung der Finanz- und Leistungsseite
  - Unterschiedlich detaillierte Aufgabenbeschreibungen je nach Kanton
  - Unterschiedliche Gliederungsmöglichkeiten des AFP: Direktionen, Produktgruppen, Leistungsgruppen
- Leistungsvereinbarungen
- Globalbudgets – mit oder ohne Stellenplan

# Interventionsmöglichkeiten der Parlamente

---

- **Mittelfristige politische Planung:** Die Einflussmöglichkeiten der Parlamente auf die mittelfristige politische Planung sind in Kantonen mit und ohne NPM-Reform unterschiedlich ausgestaltet.
- **Jahresplanung:** Nur Parlamente der Kantone mit NPM haben zusätzlich zur Budget-Steuerung direkte und/oder indirekte Interventionsmöglichkeiten auf die Leistungsseite der Verwaltungstätigkeit.
- **Transparenz:** NPM-Reformen werden von Kantonsparlamentarier/innen grösstenteils als positiv für die Transparenz der staatlichen Prozesse und Leistungen beurteilt.

# Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen

---

- Nach Einschätzung der Kantonsparlamentarier/innen nimmt die Arbeitsbelastung mit NPM-Reformen zu:
  - Grund für die Zunahme sind nicht nur die neuen Instrumente; auch die Einführung ständiger Kommissionen trägt zum erhöhten Arbeitsaufwand bei.
  - Zudem nimmt die Komplexität der Geschäfte und die Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen auch in Kantonen ohne NPM zu.

➔ Die tatsächliche Wirkung einer NPM-Reform auf die Arbeitsbelastung der Parlamentarier/innen ist nur schwer abzuschätzen.

# Paradigmenwechsel und Kulturwandel

---

- Der Wechsel von einer input- zu einer ziel-, wirkungs- und leistungsorientierten Steuerung ist eine nicht zu unterschätzende Neuerung gegenüber der traditionellen Steuerung und Rechenschaftsablage.
  - Dieser Paradigmenwechsel schafft und bedingt einen tiefgreifenden Kulturwandel bei allen Betroffenen.
- ➔ Das System kann nur dann alle Vorteile entfalten, wenn die Reformen auch mit einem Kulturwandel einhergehen.

# Lesson learnt 1: Es funktioniert!

---

- Grundlegendes Fazit zu den NPM-Reformen in den Kantonen ist, dass sich das Instrumentarium in den Verwaltungen bewährt.
  - Die zentralen Elemente von NPM werden befürwortet. Sie ermöglichen eine klare Verwaltungsführung.
  - Die Reformen haben einen direkteren Einfluss auf die operativen Tätigkeiten der Verwaltung als auf ihre politische Führung.
- ➔ Selbst bei Kritik bzgl. Aufwand möchten die von uns evaluierten Kantone nicht zur traditionellen Verwaltungsführung zurückkehren.

## Lesson learnt 2: Verwaltungen sind zufrieden

---

- Verwaltungen beurteilen positiv, dass die Instrumente von NPM ihre Handlungsspielräume vergrössern und ein flexibles und stärker zielgerichtetes Handeln ermöglichen.
    - Globalbudgets sind von besonderer Bedeutung.
    - Leistungsvereinbarungen werden positiv bewertet.
    - Die Transparenz des Verwaltungshandelns nimmt zu.
- Eine Vielzahl von Leistungsvereinbarungen sowie aufwändige Indikatoren-, Reporting- und Controlling-Systeme können die Handlungsfreiheit einschränken.
- Globalbudgets und Stellenpläne beissen sich.



## Lesson learnt 3: Die Exekutive ist entscheidend

---

- Die von econcept durchgeführten Evaluationen unterstreichen die Bedeutung einer engagierten kantonalen Exekutive als federführendes Organ der Reform.
  - Sie müssen nach innen (Verwaltung) und nach aussen (Parlament, Öffentlichkeit) Überzeugungsarbeit für den Systemwandel leisten und die Durststrecke der Reformen überbrücken.
- ➔ NPM muss als ein politisches Projekt und nicht als bürokratische Effizienzsteigerung wahrgenommen werden können.

## Lesson learnt 4: Breite Abstützung ist wichtig

---

- Je grösser der Einbezug der Betroffenen in den Reformprozess, desto einfacher gestaltet sich der Übergang und die Umsetzung der Neuerungen.
  - Unterstützend wirken regelmässige Schulungen. Gute Kenntnisse der Instrumente und ihrer Anwendungsmöglichkeiten schaffen Vertrautheit im Umgang mit dem neuen Führungssystem.
  - Regelmässige Information vor allem des Parlaments über den Stand der Reformen ist unabdingbar.
- Entscheidend für den nachhaltigen Erfolg der Reformen ist deren breite politische Abstützung.

# Lesson learnt 5: Kulturwandel als Chance

---

- Eine zielorientierte Leistungserbringung stellt einen Paradigmenwechsel und einen Kulturwandel dar.
    - Das Fokussieren auf strategische Ziele ist anforderungsreicher als das Berechnen und Kontrollieren von Kosten.
    - Für eine zielorientierte Steuerung müssen an den Nahtstellen der Führungsebenen neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden.
- ➔ Beides bedingt Bereitschaft, bisherige Rollen zu hinterfragen und neue Partnerschaften einzugehen. Und: Es braucht Zeit!

## Lesson learnt 6: Knacknuss Parlamente!

---

- Die Einarbeitung in das neue Führungssystem stellt für Parlamentarier/innen einen grossen Aufwand dar.
  - Ein Umdenken von operativen zu strategischen Fragen ist anspruchsvoll – und auch der Wandel von input- zu output-orientierter Steuerung.
  - Die Steuerung findet immer noch primär über die Ressourcen statt und nur sekundär über Leistungen und Produktgruppen.
  - Strategisches Führen ist elektoral weniger interessant als operatives Eingreifen.
- ➔ Die Parlamente haben Mühe mit dem Kulturwandel.

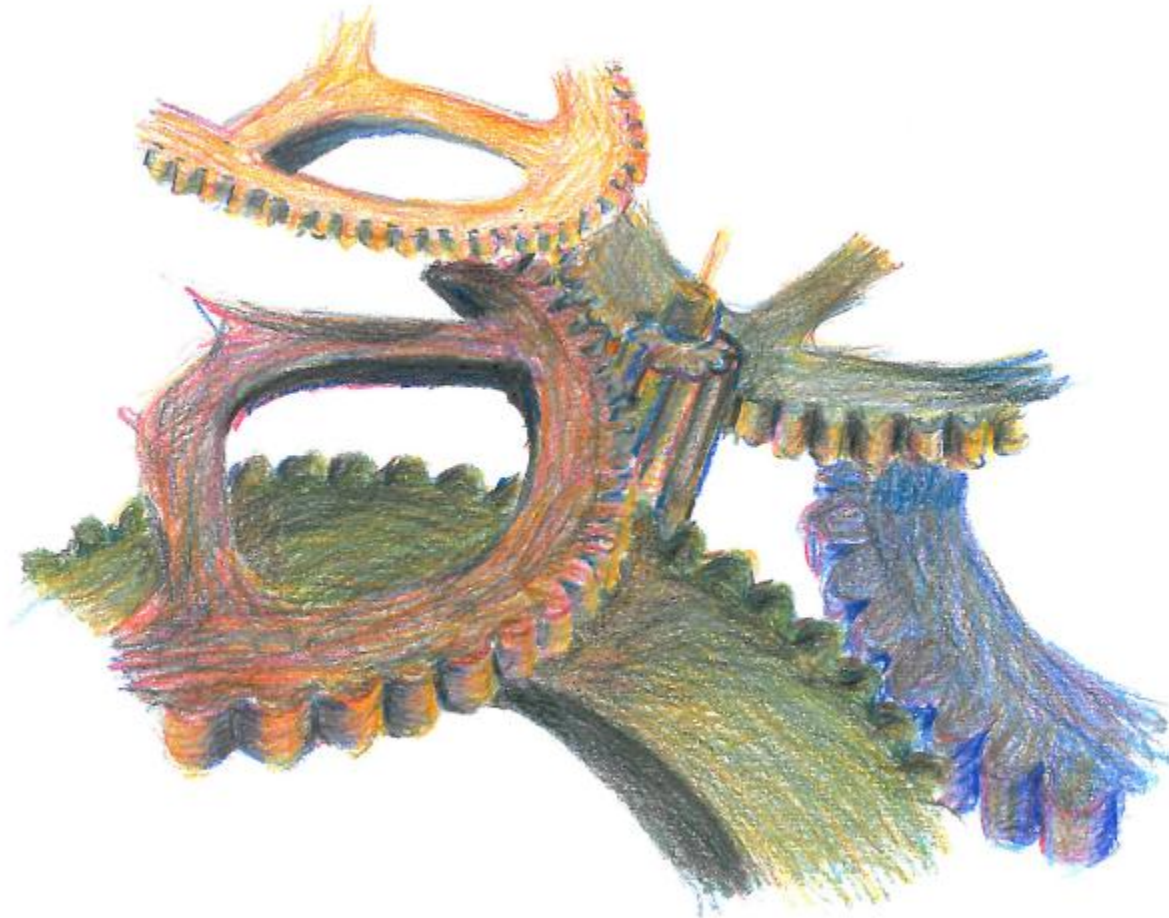
# Lessons learnt 7: Strategisch versus operativ

---

- Die Parlamentarier/innen wollen und werden auch in Zukunft in operativen Angelegenheiten mitbestimmen.
    - Der Fokus sollte weniger auf die Abgrenzung strategisch vs. operativ gelegt werden, sondern vor allem auf klare Zielsetzungen und Verantwortlichkeiten.
    - Überdies könnte eine zu starke Schwächung der Nahtstelle von strategischer und operativer Ebene auch zum Auseinanderdriften von Politik und Verwaltung führen.
- ➔ In ihrem eigenen Interesse sollten Verwaltungen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets klare Zielvorgaben verlangen.

# Machtverhältnisse in Wirkungszusammenhängen

---



## Lesson learnt 8: Machtverhältnisse ändern sich

---

- NPM verändert die Einflussmöglichkeiten und damit auch die Machtverteilung zwischen Exekutive, Verwaltung und Legislative.
  - Professionalisierung und Dynamisierung der Verwaltungen verlangen daher ebenso eine Reform der politischen Führung.
- ➔ Die Führungsfähigkeit der Exekutiven muss gestärkt und das Parlament professionalisiert werden.
  - ➔ Die Politik muss lernen, strategischer zu führen und den Verwaltung einen grösseren und längerfristig verbindlichen Handlungsspielraum zu geben.

## Lesson learnt 9: Ziele werden explizit

---

- **Einigkeit auf der Ebene der Ziele:** Eine zielorientierte Steuerung bedingt Einigkeit auf der Zielebene.
  - Beim Erarbeiten einer zielorientierten Steuerung zeigt sich oft, dass Ziele nur implizit, nicht aber explizit gesetzt und Zielkonflikte nicht ausdiskutiert waren.
  - Beim Formulieren von Zielen zeigt sich überdies die Bedeutung der Sprache. Kosten werden in allen Sprachen gleich berechnet – Ausdrücke und ihre Bedeutungen können variieren.



# Lesson learnt 10: Indikatoren setzen Anreize

---

- Sobald eine Messgrösse als Indikator im Rahmen eines Steuerungssystems verwendet wird, entwickelt sie die Kraft eines Anreizes!
  - Zudem definiert der Indikator, welche Fragen auf übergeordneter Ebene überprüft und diskutiert werden.
- ➔ Die Anreizwirkung von Indikatoren muss bei ihrer Festlegung mitbedacht werden.
  - ➔ Die Definition der Indikatoren darf nicht dazu führen, dass Operatives strategische Bedeutung erhält.

# Lesson learnt 11: Optimale Controllingebene

---

- Auch eine wirkungsorientierte Steuerung muss sich im Rahmen von Reporting und Controlling oft auf die Leistungsebene beschränken – weil der time lag zwischen Leistung und Wirkung zu lang oder die Wirkungszusammenhänge zu komplex sind. .
- ➔ Selbst wenn Reporting und Controlling nicht auf der Wirkungsebene stattfinden können, ist es wichtig den Ziel-/Leistungsvereinbarungen ein umfassendes Wirkungsmodell zugrunde zu legen.
- ➔ Als Annäherung gilt zudem die Hypothese: «Leistung x Qualität -> Wirkung»

# Lesson learnt 12: Prioritäten setzen

---

- **Prioritäten und Posterioritäten:** Zielorientierte Leistungserbringung heisst Prioritäten setzen.
  - Prioritäten erkennen ist notwendig, um die vereinbarte Leistungserbringung mit beschränkten Mitteln sicherzustellen.
  - Und umgekehrt: Prioritätensetzungen werden erst verbindlich, wenn es um den Mitteleinsatz geht.
  - Prioritäten setzen heisst auch Posterioritäten und Lücken transparent machen – doch Vollzugsdefizite müssen besser begründet werden als Prioritäten.

# Lesson learnt 13: Organisation mitdenken

---

- Der Systemwechsel hin zu einer zielorientierten Leistungserbringung kann Auswirkungen auch auf Abläufe mit sich bringen (Finanzierung, Steuerung, Controlling).
- Neue Abläufe ihrerseits können Auswirkungen auch auf Organisationsstrukturen haben. Aufgaben, Rollen und Bedeutungen können sich verändern.

→ Turkeys don't vote for Christmas!

# So realisieren wir den Mehrwert!

---

- Klare Ziele setzen – und sich darüber einigen!
- Einfache Indikatoren formulieren – und keine neuen Korsette!
- Mut zur Prioritätensetzung – und zur Lücke!
- Bereitschaft zum Kulturwandel – und Vertrauen in die Kompetenz der Umsetzung.
- Und (fast) zum Schluss: «Keep it simple»!

# Die Wirkung der Wellen an den Ufern...

---

