

Ein wirksames Anreizsystem für öffentliche Betriebe. Das Modell des erweiterten Hochleistungskreises der Motivation am Beispiel Öffentlicher Bäder

Robert Pfau

Inhalt

1. Einleitung
2. Ursachen für die prekäre Situation der Öffentlichen Bäder
3. Anreizsystem aus ökonomischer und motivationspsychologischer Perspektive
4. Signifikante Lücken im bestehenden Anreizsystem
5. Ausblick
6. Literatur

1 Einleitung

Seit vielen Jahren verschlechtert sich die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Einerseits wachsen die Defizite kommunaler Haushalte stetig an, während die Sachinvestitionen in den Kommunen regelrecht verfallen (Karrenberg 2003: 6-7). Andererseits stehen diesen Defiziten der Kommunen ein hoher Investitions- und Sanierungsbedarf kommunaler Einrichtungen wie Öffentlicher Bäder gegenüber (Reidenbach 2002: 219-223), die mehr und mehr in den Blickpunkt von Sparmaßnahmen geraten. Immer häufiger ist von drohenden oder vorgenommenen Schließungen Öffentlicher Bäder zu lesen.¹ Schließlich tragen diese, abgesehen von überfälligen Investitionen, auch mit jährlichen Defiziten von ca. 250.000 bis 750.000 Euro je Bad erheblich zur finanziell desolaten Situation der Kommunen bei (Bachmann 2004: 830).

Mit der Schließung eines Öffentlichen Bades sind jedoch erhebliche negative gesellschaftliche Auswirkungen verbunden: Weite Bereiche der Gesundheitsvorsorge, Möglichkeiten zum Erlernen der Schwimmfähigkeit, die körperlich-

¹ Eine Google-Recherche (08. September 2005, Suchbegriff „Schließung AND Hallenbad“) ergab insgesamt 24.700 Treffer. Unter den ersten 200 Treffern konnte von 50 verschiedenen Kommunen gelesen werden, wo entweder Schließungen durchgeführt oder diskutiert wurden/werden.

geistige Fortbildung von Kindern und Jugendlichen und das Schicksal von Vereinen sind von einer Schließung betroffen, falls keine alternativen Einrichtungen vorhanden sind.

Prof. Reichard hat sich in seiner langjährigen Auseinandersetzung mit Public Management auch mit Fragen der Motivation eingehend beschäftigt.² Dieser Artikel, der eine Zusammenfassung der in Arbeit befindlichen Promotion darstellt, betrachtet Motivation und Anreizsystem aus einer ökonomischen und motivationspsychologischen Perspektive, konkret angewendet auf das Management Öffentlicher Bäder. Er versucht Antworten auf die wissenschaftliche Fragestellung zu geben, welche Anreize Motivations- und Leistungsdefizite beim Manager Öffentlicher Bäder (MÖB)³ verursachen und wie ein Anreizsystem zur Steigerung dessen Motivation und Leistung aussehen müsste. Nachdem im Abschnitt 2 unterschiedliche, in der öffentlichen Diskussion genannte Ursachen für die prekäre Situation Öffentlicher Bäder erläutert werden, wird die Hypothese aufgestellt, dass in dieser Diskussion eine äußerst bedeutende Ursache außer Acht gelassen wird, nämlich das bestehende kommunale Anreizsystem, welches proaktives und engagiertes Handeln der Verantwortlichen behindert oder gar verhindert. Daher wird im Abschnitt 3 basierend auf dem Motivationsmodell des erweiterten Hochleistungskreises der Motivation ein Anreizsystem für öffentliche Betriebe abgeleitet und auf MÖB angepasst. Im Vergleich mit dem bestehenden Anreizsystem werden dann in Abschnitt 4 Anreizdefizite aufgezeigt und dadurch obig genannte Hypothese unterstützt. Derzeit werden die theoretisch abgeleiteten Erkenntnisse in der Praxis in Fallstudien weiter untersucht. Dafür dass sich Prof. Reichard diesem Thema als Doktorvater angenommen hat, danke ich ihm sehr.

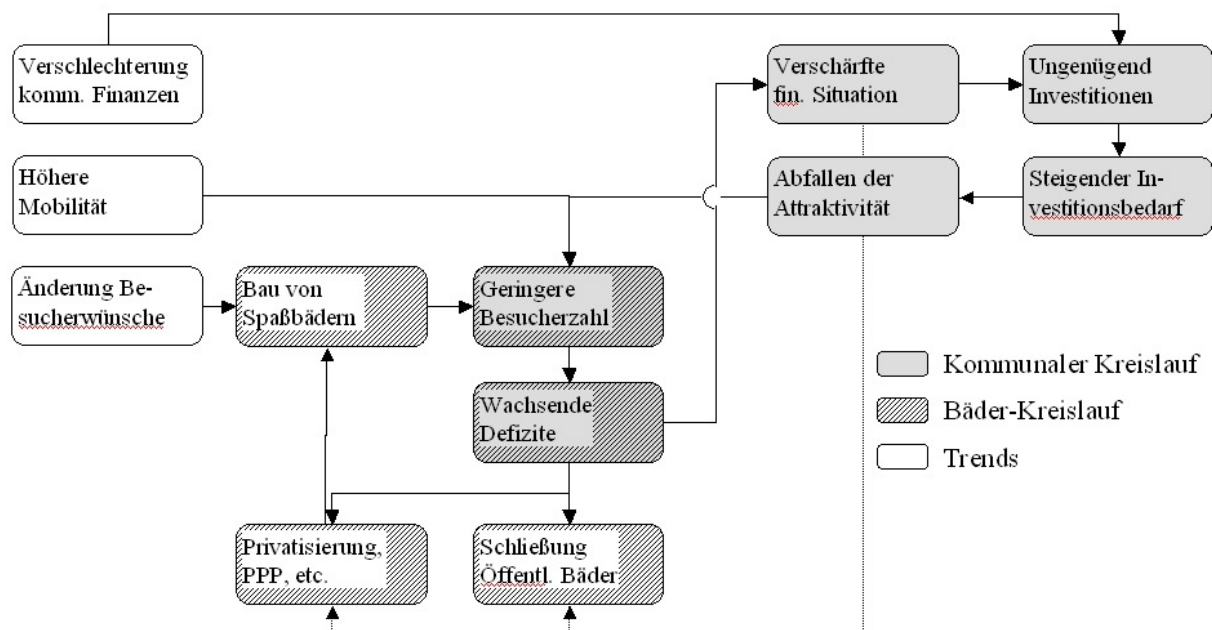
² Beispiele einiger seiner Veröffentlichungen sind: Reichard 1987: 176-212, Reichard 1990: 56-77, Reichard 1993: 380-397, Reichard 1994, Reichard 1997a: 641-661, Reichard 1997b: 727-730, Reichard 2001: 180-186, Reichard 2003: 220-237.

³ Als Manager Öffentlicher Bäder (MÖB) wird in diesem Zusammenhang diejenige Person der Kommunalverwaltung verstanden, die das Bad verwaltet und betreibt. Im Idealfall sollte diese Funktion den Aufgaben- und Verantwortungsbereich sämtlicher bäderspezifischen Aufgabenfelder umfassen, wie die Leitung des operativen Bäderbetriebs vor Ort, Finanzen und Controlling, Marketing, Immobilienmanagement, Personalmanagement und -führung sowie das Management bestehender Schnittstellen (Bundesfachverband Öffentliche Bäder 2001: Kapitel 2.4.1., Frisch 1999: 262-263, Brandt 2000: 58, Schaidinger 2003: 17).

2 Ursachen für die prekäre Situation der Öffentlichen Bäder

Die Gründe für die Entstehung dieser Misere im Bereich Öffentlicher Bäder sind sicherlich vielschichtig. Eine ganze Reihe verschiedener Trends, wie z.B. die Verschlechterung kommunaler Finanzen, eine erhöhte Mobilität der Bürger sowie der Wandel der Besucherwünsche tragen zu einem sich negativ verstärkenden Kreislauf bei, der die Situation klassischer Öffentlicher Bäder immer weiter verschärft (siehe Abbildung 1).⁴

Abbildung 1: Verknüpfter Bäder- und kommunaler Kreislauf



Quelle: eigene Darstellung

Sich jedoch nur auf eine Veränderung extern bedingter Ursachen zu berufen greift meinem Erachten (m.E.) nach zu kurz. Schließlich ist es nichts Neues, dass jeder Betrieb – öffentlich oder privatwirtschaftlich – laufend Veränderungen von Rahmenbedingungen ausgesetzt ist und darauf reagieren muss. Viele Kommunalverwaltungen müssen sich daher fragen lassen, weshalb sie nicht

⁴ Steinmetz nennt als Ursachen einen Sanierungs- und Modernisierungstau, ein verändertes Freizeitverhalten der Bevölkerung und zunehmende Konkurrenz durch Freizeitanbieter (Steinmetz 2000: 567). Die Zeitschrift A.B. führt übergeordnete gesellschaftliche Strömungen, finanzpolitische Präferenzen, finanziellen Druck und die Alterserscheinungen der Bäder auf (A.B. 1999: 536). Bachmann bringt die Veränderung der Gesellschaft (Freizeitaktivitäten), hohen Zuschussbedarf und leere kommunale Kassen, hohen Investitionsbedarf der Bäder, hohen politischen Einfluss auf die Bäder und fehlende Managementkompetenz und Entscheidungsbefugnisse in Zusammenhang (Bachmann 2004: 830-831).

schon früher proaktiv Maßnahmen ergriffen haben, um die Situation ihrer Bäder langfristig zu verbessern.⁵

Weshalb hat gerade der MÖB in vielen Kommunen kaum bzw. keine Gegenmaßnahmen bzgl. Besucherrückgang, Verfall der Bausubstanz und Attraktivität des Bades, Senkung der laufenden Defizite etc. ergriffen? Bei einer näheren Betrachtung der Anreize,⁶ die den MÖB motivieren sollen, wird ersichtlich, dass eine wesentliche, wenn nicht sogar die entscheidende Antwort auf diese Frage im Anreizsystem des öffentlichen Dienstes liegt. Im Folgenden wird aus einer Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Anreizsystem eines MÖB ersichtlich werden, dass dessen Ist-Anreizsystem in der Kommunalverwaltung äußerst motivationshemmend ist. Dies hat suboptimale Leistung und im schlimmsten Falle Passivität zur Folge, was obigen Negativkreislauf weiter verstärkt, wenn nicht sogar erst ins Rollen gebracht hat.⁷

3 Anreizsystem aus ökonomischer und motivationspsychologischer Perspektive

Anreiz und Motivation sind eng mit Bedürfnis, Wertverständnis und Motiv einer Person verbunden. In einem vereinfachten Regelkreis lässt sich die Entstehung von Motivation zur Handlung (Leistungsbereitschaft, -motivation) wie folgt beschreiben (siehe Abbildung 2):⁸ Das Bedürfnis ist Grundlage der Motivation zur Handlung, welche durch die Motivstruktur der Person, ihrer wahrgenommenen

⁵ Ein Maßnahmenbereich könnte m.E. z.B. die professionelle Definition des Marketing-Mix aus Produkt, Preis, Werbung und Vertrieb sein unter Berücksichtigung von Aspekten wie der langfristigen Ausrichtung des Bades nach Zielgruppen, der zielgruppenorientierten Preisdiskriminierung (auch Preissenkungen und Sonderangebote!), neuesten Entwicklungen bzgl. Werbung und Kooperation (z.B. Außenwirkung über Events, Sponsoring, Co-Sponsoring, etc.) sowie Vertrieb (Kooperationen mit Hotels und Einzelhandel über Gutscheinsysteme, Eintrittskarten als Give-Away, freier Eintritt für Hotelgäste und Abrechnung über Hotel-Arrangements, Geschenkgutscheine, Cross-Selling, etc.).

⁶ Ein Anreiz ist eine situative Bedingung, die ein vorhandenes Motiv aktivieren und (zumindest teilweise) befriedigen kann, und daher Aufforderungscharakter (Belohnung, Valenz) für die Person hat (Gabler 1997: 159, Reichard 1990: 56).

⁷ Das Engagement des MÖB kann an unterschiedlichsten Elementen des in Abbildung 1 dargestellten Kreislaufs ansetzen. So müsste er beispielsweise proaktiv über Maßnahmen nachdenken, sobald er einen Besucherrückgang im eigenen Bad durch die Veränderung der Kundeninteressen feststellt. Weiterhin könnte er die wachsende Mobilität der Besucher als Chance verwerten, indem er sein Bäderangebot zielgruppenspezifisch und einzigartig im Umkreis ausrichtet.

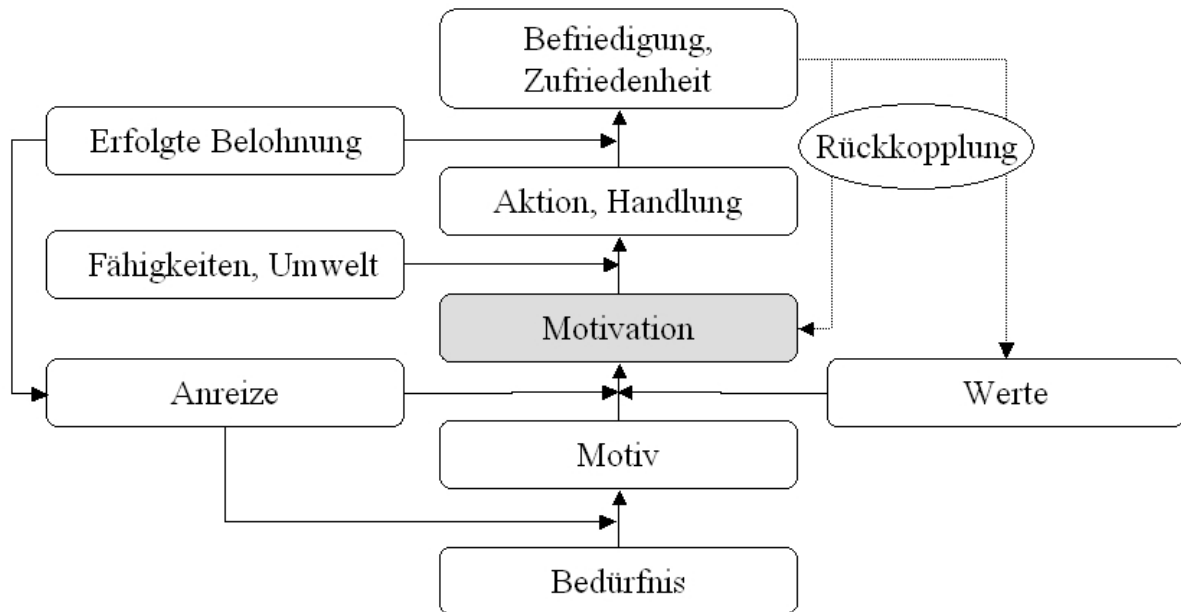
⁸ Dieser vereinfachte Regelkreis ist an das Motivationsmodell nach Porter und Lawler angelehnt. (Porter 1968, Dittrich 1985: 84-87, Reichard 1987: 200-204).

Anreizstruktur und Wertehierarchie bestimmt wird.⁹ Je passender das Anreizsystem auf die individuelle Motivstruktur und Wertehierarchie der Person abgestimmt ist, desto größer wird deren Motivation zur Handlung.

Ob es jedoch letztendlich zur Leistungserbringung, also zur Handlung kommt, hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Zum einen spielen natürlich die Fähigkeiten der Person eine bedeutende Rolle: Nur wenn die Person auch die für die Leistungserbringung notwendigen Fähigkeiten besitzt, kann sie die dafür notwendigen Handlungen ausführen. Zum anderen hängt die Leistungserbringung von verschiedenen Situationsbedingungen ab wie z.B. Umwelt, Art der Aufgabe, Organisationsstruktur, Arbeitsumfeld, vorhandenen Ressourcen etc.. Offen ist an dieser Stelle jedoch noch, welche Anreize geeignet sind, hohe Motivation und Leistung hervorzurufen.

⁹ Bedürfnisse sind objektive, bewusste und unbewusste, organische Erfordernisse physiologischer und psychologischer Natur. Sie müssen fortwährend befriedigt werden, um die Gesundheit zu erhalten. Dauerhafte Nicht-Befriedigung führt zu Krankheit (Weinert 1990: 39, Locke 1991: 289-290). Motivation wird definiert als: "Spannungszustand, der durch Aktivierung eines vorhandenen Motivs entsteht." (Reichard 1990: 56). Das Motiv kann verstanden werden als die energetisierende Quelle im Individuum (Beweggrund), die durch ein subjektiv empfundenes Mangelempfinden eines Bedürfnisses zum Handeln stimuliert (Reichard 1990: 56, Reichard 1987: 199). Der Wert ist eine implizite bzw. explizite Auffassung, die ein Individuum oder eine Gruppe vom Wünschenswerten hegt. Er beeinflusst die Wahl möglicher Verhaltensweisen, Handlungsalternativen und -ziele (Staehele 1999: 171-172). Werte sind folglich individuell und subjektiv. Um überhaupt entscheidungs- und handlungsfähig zu sein, ordnet jeder Mensch seine eigenen Werte hierarchisch. Mit Hilfe dieser Wertehierarchie kann er mehrere Handlungsalternativen bewerten und Entscheidungen treffen (Uhl 2000: 150).

Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im vereinfachten Regelkreis



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Reichard 1987: 201

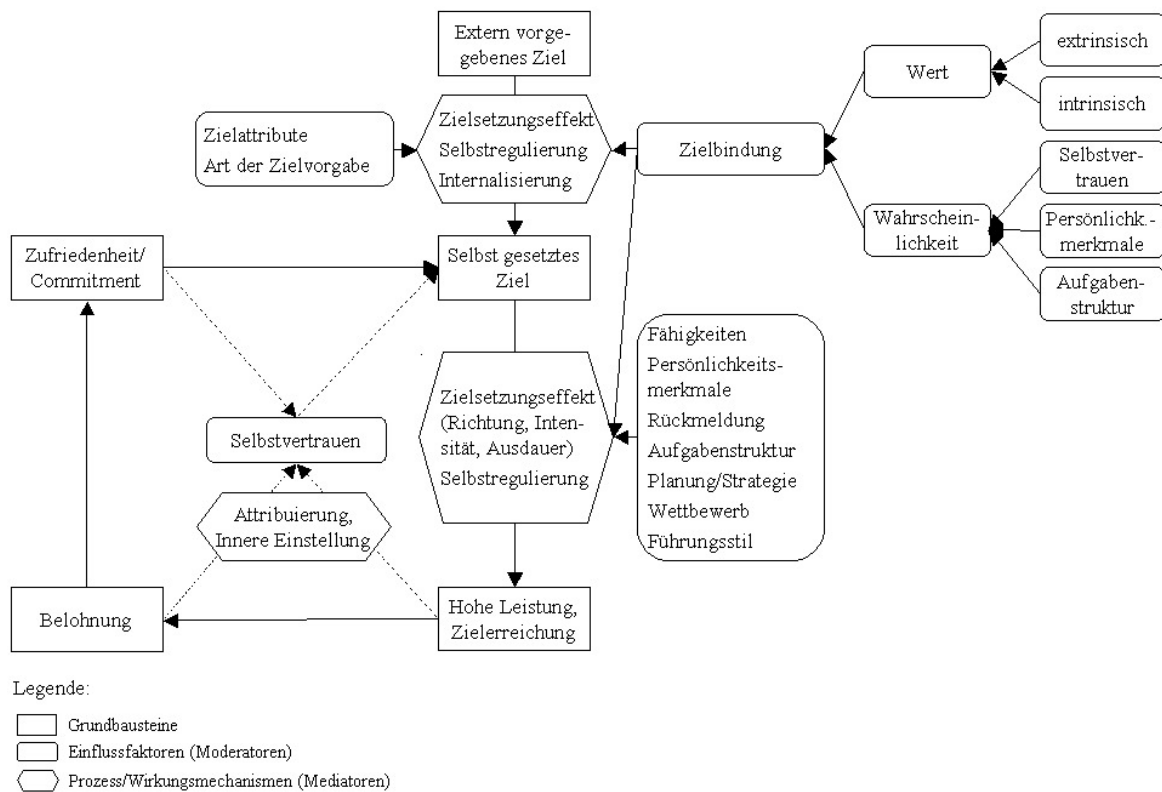
Wurde weiter oben das Ist-Anreizsystem von MÖB für die Misere in Öffentlichen Bädern mitverantwortlich gemacht und betrachtet man „Fähigkeiten, Umwelt“ ebenso als Anreize (situative Bedingungen), so sind im Folgenden die Bausteine „Anreize“ (inkl. „Fähigkeiten, Umwelt“) und „Motivation“ des obigen Regelkreises durch ökonomische und motivationspsychologische Theorien näher zu untersuchen.¹⁰ Diese Theorien können im „Erweiterten Hochleistungskreis der Motivation (eHLK)“ (siehe Abbildung 3) detaillierte Erkenntnisse über die Beschaffenheit von Anreizen liefern, um maximale Motivation und Leistung zu induzieren.

Anstoß für den eHLK ist das extern vorgegebene Ziel. Unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren (Zielattribute, Art der Zielvorgabe, Zielbindung) soll erreicht werden, dass die betreffende Person dieses extern vorgegebene Ziel durch die Prozesse des Zielsetzungseffektes, der Selbstregulierung und der Internalisierung verinnerlicht und sich selbst möglichst ehrgeizige, eigene Ziele setzt. Die Zielbindung wird wesentlich vom subjektiv empfundenen, extrinsischen/intrinsischen Wert des Ziels bzw. der Handlung und der subjektiv emp-

¹⁰ Im Folgenden werden die Principal-Agent- und Property-Rights-Theorie als ökonomische Theorien, und die Attribuierungs-, Erwartungswert-, Selbstbestimmungs-, Selbstregulierungs- und Zielsetzungstheorie sowie die Impliziten Theorien als motivationspsychologische Theorien in die Betrachtungen mit einbezogen.

fundenen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung bestimmt. Letztere hängt u.a. vom Selbstvertrauen und den Persönlichkeitsmerkmalen der Person und der Aufgabenstruktur selbst ab.¹¹

Abbildung 3: Erweiterter Hochleistungskreis der Motivation (eHLK)



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Uhl 2000: 235

Die Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem selbst gesetzten Ziel-Zustand erzeugt Motivation zur Handlung und löst die Handlung aus. Notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des selbst gesetzten Ziels und der Erreichung einer hohen Leistung sind Faktoren wie Fähigkeiten der betreffenden Person, deren Persönlichkeitsmerkmale, Rückmeldung (Feedback), Aufgabenstruktur, Planung/Strategie, Zielbindung und Führungsstil. Diese beeinflussen die psychologischen Prozesse der Zielsetzung und Selbstregulierung.

Je nachdem wie die betreffende Person ihre Leistung und Zielerreichung bewertet und welche Ursachen sie ihrem Ergebnis zuschreibt (Attribuierung), verändert sich ihr Selbstvertrauen, welches wiederum die zukünftige interne Zielset-

¹¹ In der in Arbeit befindlichen Doktorarbeit wird der von Locke und Latham begründete (Latham 1991: 233, Locke 1990: 244-245) und durch Uhl erweiterte Hochleistungskreis der Motivation (Uhl 2000: 235) weiter verfeinert und mit aktuellen Forschungsergebnissen erweitert.

zung wesentlich beeinflusst. Dadurch entsteht ein Kreislauf, durch den sich die betreffende Person selbst immer schwierigere Ziele selbst setzt und dadurch immer schwierigere Ziele extern vorgegeben werden können.¹²

Aus den im eHLK integrierten ökonomischen und motivationspsychologischen Theorien lassen sich folgende Anreizkategorien mit ihren einzelnen Anreizen für MÖB ableiten:¹³

Anreizkategorie „Zielsetzung“ (Zielsetzungseffekt, -bindung, -attribute, Art der Ziel-vorgabe, Strategie/Planung):¹⁴

- Die Zielsetzungstheorie empfiehlt das Setzen von schwierigen und spezifischen Zielen (Zielattribute), um einen möglichst hohen Zielsetzungseffekt zu erreichen (Latham 1991: 215-216), welcher die drei Charakteristika der Motivation, nämlich Richtung, Intensität und Ausdauer bestimmt (Latham 1991: 227-228, Wächter 1991: 202).¹⁵ Im Falle des MÖB könnte ein derartiges Ziel in der Erhöhung des Kostendeckungsgrades von x% auf y% liegen. Dieses Ziel sollte jedoch aus einem übergreifenden Ziel eines kongruenten Zielsystems der kommunalen Gesamtverwaltung abgeleitet werden.
- Die Property Rights-Theorie schlägt als Eigentumssurrogat vor, diese Ziele schriftlich in Kontrakten zu fixieren inkl. der Belohnungen bei Zielerreichung, bzw. Sanktionen bei Verfehlung (Neisser 1998: 26-27).¹⁶
- Für eine Stärkung des Selbstvertrauens des MÖB bzgl. Zielerreichung und einer damit verbundenen Erhöhung der Zielbindung befürwortet die Selbstregulierungstheorie eine gemeinsame Planung der Zielerreichung durch

¹² Auf die Betrachtung der „Erfolgten Belohnung“ und der „Zufriedenheit/Comitment“ soll im Folgenden verzichtet werden.

¹³ Die individuelle Integration der einzelnen Theorien ist im dargestellten Modell in Abbildung 3 nicht ersichtlich. Eine ausführliche Darstellung ist in der in Arbeit befindlichen Doktorarbeit zu finden (Arbeitstitel: Ein Anreizsystem für Manager Öffentlicher Bäder, Universität Potsdam).

¹⁴ In Klammern werden diejenigen Elemente des eHLK genannt, aus denen die Anreizkategorie mit ihren Einzelanreizen abgeleitet werden kann.

¹⁵ Lee nennt neben diesen drei Mediatoren Richtung („direction“), Intensität („effort“) und Ausdauer („persistence“), die direkte und automatische Zielmechanismen darstellen, auch die Strategieentwicklung („task strategy development“) als vierten Mediator (Lee 1989: 310).

¹⁶ Neisser führt im Rahmen der Property Rights-Theorie die Gestaltung von Verträgen als Eigentumssurrogat an, wenn eine Bündelung der Verfügungsrechte nicht möglich oder gewünscht ist (Neisser 1998: 26-27).

Vorgesetzten und MÖB sowie der Erörterung von Zwischenzielen (Latham 1991: 218).¹⁷

- Eine rationale Begründung der Ziele, das Zeigen von Verständnis und Akzeptanz für Gefühle sowie die Schaffung von Wahlmöglichkeiten soll gemäß der Selbstbestimmungstheorie die Internalisierung der extern gesetzten Ziele beim MÖB fördern (Deci 2000: 234-238, Ryan 2000: 71, Deci 1994: 124-125).¹⁸

Anreizkategorie „Vergütung“ (extrinsischer/intrinsischer Wert, Internalisierung):

- Die Principal-Agent-Theorie verlangt eine Vergütungslogik materieller Anreize derart, dass der Agent dann belohnt wird und dadurch seinen eigenen Nutzen erhöhen kann, wenn er im Interesse des Principals handelt und damit dessen Ziele umsetzt und Nutzen maximiert (Schmidt-Mohr 1997: 65). Dies kann durch verschiedene Arten leistungs- und ergebnisorientierter Bezahlung erreicht werden.¹⁹
- Die Property Rights-Theorie spezifiziert diese variable Vergütung. Gemäß der Property Rights-Theorie sollte die Vergütung nämlich als Eigentumssurrogat derart gestaltet werden, dass sie der Vergütungslogik von Eigentümern entspricht (Neisser 1998: 26-27). Sie sollte also erfolgsabhängig sein.
- Gemäß der Selbstbestimmungstheorie unterminieren materielle Anreize intrinsische Motivation. Da jedoch die Bezahlung an sich in Beschäftigungsverhältnissen in Organisationen unverzichtbar ist, muss es in der Betrachtung von MÖB darum gehen, die unterminierenden Effekte der Bezahlung möglichst gering zu halten. In einer Meta-Studie wurde festgestellt, dass von den erwarteten (also vertraglich fest vereinbarten) materiellen Belohnungen die leistungsabhängig Gewährten intrinsische Motivation deutlich weniger unterminieren als fixe Bezahlungen, die abhängig von einer bestimmten Aufgabe bzw. deren Erfüllung ausgezahlt werden. Begründen lässt sich die-

¹⁷ Unter Planung versteht Gollwitzer eine mentale Strategie, die Menschen benutzen, um zukünftiges Handeln vorzubereiten (Gollwitzer 1996: 287). Latham stellt fest, dass eine Teilnahme an der Entwicklung effektiver Aufgabenstrategien substantielle Effekte auf die Leistung hat über den Mediator des Selbstvertrauens und der Strategiequalität (Latham 1991: 218).

¹⁸ Deci u.a. konnten zeigen, dass bei Anwendung von zwei oder drei der Faktoren „rationale Begründung“, „Verstehen und akzeptieren von Gefühlen“ und „Schaffen von Wahlmöglichkeiten“ eine bessere Internalisierung statt fand als wenn nur einer oder gar keiner verwendet wurde. Im ersten Fall bestand hohe Wahrscheinlichkeit für eine Identifikation und in zweiten für eine bloße Introjizierung (Deci u.a. 1994: 139).

¹⁹ Neisser nennt z.B. Beteiligungsmodelle, ertragsabhängige Remuneration und Profit Centers als Beispiele von Eigentumssurrogaten (Neisser 1998: 26-27).

ses Phänomen durch den informellen Aspekt der Kompetenz, der implizit in der leistungsabhängigen Belohnungsform integriert ist und eine positive Gegenwirkung zur Unterminierung darstellt (Deci 1999: 644). Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine maximal mögliche Belohnung für optimale Leistung vorgegeben wird, da ein Nichterreichen derselben einen starken unterminierenden Effekt auf die intrinsische Motivation hat. Daher erweist sich eine solche Belohnungsform als die am stärksten unterminierende (Deci 1999: 644).

- Um intrinsische Motivation bzw. die Internalisierung extrinsischer Motivation weiter zu fördern, ist gemäß der Selbstbestimmungstheorie darauf zu achten, dass Belohnungen informativ statt kontrollierend gestaltet und kommuniziert werden,²⁰ leistungsabhängige Belohnungen maßgeblich individuell beeinflussbar sind und die Bedingungen für deren Auszahlung klar formuliert sind. Überdies sind die Aufgaben und Tätigkeiten möglichst interessant zu gestalten.²¹
- Neben diesen schriftlich verbrieften Vergütungen sollte unbedingt ein Budget vorgesehen werden, aus welchem der Vorgesetzte unerwartete und zeitlich unmittelbare Belohnungen für gute Leistungen geben kann. Diese Belohnungen haben sich in obig genannter Metastudie als nicht unterminierend bzgl. intrinsischer Motivation erwiesen (Deci 1999: 39-40).
- Im Falle des MÖB sollte die Vergütung gemäß oben erläuterten Erkenntnisse zusammenfassend wie folgt gestaltet werden: Der wirtschaftliche Erfolg des MÖB ist aus Eigentümersicht die Reduktion des jährlichen Defizits.²² Daran sollte der erfolgsabhängige Vergütungsanteil aller am Erfolg Beteiligter (MÖB, Vorgesetzter und Mitarbeiter) über zu bestimmende Prozentsätze gekoppelt werden und nach oben unbeschränkt sein. Um opportunistisches Verhalten zu verhindern, langfristig wirksame Maßnahmen stärker zu fördern und einen ständigen Anreiz für Verbesserungen zu liefern, sollte als Bemessungsgrundlage für die im betreffenden Jahr erzielte Defizitreduktion der Mittelwert der jährlichen Defizite der drei davor liegenden Jahre heran-

²⁰ Geeignete Maßnahmen sind gemäß Deci: Minimierung eines autoritären Stils und Ausübung von Druck, Anerkennung guter Leistungen aber Vermeidung der Steuerung durch Belohnungen, Überlassung von Wahlmöglichkeiten bzgl. der Lösungsmöglichkeiten der Aufgabe und Betonung der interessanten und herausfordernden Aspekte der Arbeit (Deci u.a. 1999: 656-657).

²¹ Materielle Belohnungen unterminieren intrinsische Motivation bei interessanten Aufgaben, zeigen jedoch bei uninteressanten, langweiligen Aufgaben keinen Effekt (Deci u.a. 1999: 650-653 und 657).

²² Dies darf nicht als bloße Kostenreduktion missverstanden werden, sondern als Optimierung der kausal verknüpften Variablen Kosten und Erlös. Dafür müssen natürlich bestimmte Rahmenbedingungen, wie z.B. dem Erhalt der Infrastruktur sowie bestimmter Öffnungszeiten des Bades, gesetzt werden.

gezogen werden. Außerdem sollte ein erheblicher Prozentsatz der Einsparungen für zukünftige (Ersatz-) Investitionen als Rücklage verwendet werden, wie in der Privatwirtschaft üblich. Die restlichen Einsparungen kommen dem kommunalen Haushalt zu Gute. Daraus ergibt sich eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten.

Anreizkategorie „Fortbildung“ (Fähigkeit, Persönlichkeitsmerkmale, Attribuierung):

- Gemäß der Zielsetzungstheorie kann sich der MÖB umso schwierigere Ziele selbst setzen, je besser seine Fähigkeiten bzgl. seines Tätigkeitsbereichs ausgeprägt sind (Locke 1990: 241).
- Attribuierungstheorie (Weiner 1985: 561-563, Bandura 1989: 21-22) und Implizite Theorien (Dweck 1996: 69-70, Bandura 1989: 49-55) spielen eine bedeutsame Rolle bzgl. eines langfristigen Aufbaus von Selbstvertrauen. Diese Theorien schlagen vor, dass MÖB (und deren Vorgesetzten) mit psychologischen Zusammenhängen vertraut gemacht werden müssen, um ihre Persönlichkeitsmerkmale langfristig positiv zur Entwicklungseinstellung und Handlungsorientierung zu verändern.²³
- Kausalattributionstraining (häufig auch Motivationstraining genannt) kann helfen, Auswirkungen der Ursachenzuschreibung zu erläutern und die Erfolgszuversicht der Teilnehmer zu steigern. Ziel des Trainings ist, die Erfolgszuversicht und Handlungsorientierung der Teilnehmer und damit deren Selbstvertrauen, die Höhe der Zielsetzungen und der Leistung zu steigern (Weiner 1985: 564-567). Gemäß Uhl stellen sich die Trainingseffekte recht zuverlässig ein. Mittelfristig können veränderte Ursachenerklärungen positive Wirkungen haben (Uhl 2000: 138 und 144).
- Für hohe Motivation zur Leistungserbringung müssen beim MÖB also letztenendes die Voraussetzungen bzgl. der Fähigkeiten durch Fortbildung gelegt werden. Dies betrifft sowohl fachspezifische Fähigkeiten, wie z.B. bäderspezifischer und betriebswirtschaftlicher Art, aber auch das Wissen um

²³ Eine Person mit hoher Erfolgszuversicht strebt den Erfolg zuversichtlich an, um den Stolz über die eigene Tüchtigkeit zu erleben, der sich nach dem Erfolg einstellt. Die Person setzt sich bevorzugt herausfordernde Ziele, um eine möglichst hohe innere und äußere Belohnung zu erhalten. Als Handlungsorientierung beschreibt Kuhl einen Zustand, in dem alle mentalen Prozesse darauf gerichtet sind, einen gegebenen Ist-Zustand in einen gewünschten Ziel-Zustand zu verwandeln. Handlungsorientierte Menschen steigern ihre Motivation auf vielfältige Weise durch Lenken ihrer Aufmerksamkeit auf attraktive Anreize eines Ziels oder auf Zielrelevantes, insbesondere wenn Ablenkung droht, Modifikation bzw. Regulierung von Stimmungen, Auswertung von Misserfolgen zur Fehlerkorrektur und Ausnutzung emotionaler Folgen eines Misserfolgs zur erneuten Motivation und Erkennen von Gelegenheiten zum Handeln und Beginn entsprechender Handlungen (Kuhl 1996, zitiert nach Uhl 2000: 140-141 und 227).

psychologische Zusammenhänge für eine langfristige Stärkung des Selbstvertrauens.²⁴

Anreizkategorie „Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort“ (intrinsischer Wert):

- Die Selbstbestimmungstheorie fordert eine möglichst weitgehende Befriedigung der Bedürfnisse nach Kompetenz und Autonomie.²⁵
- Die Möglichkeit des MÖB unter der Bedingung erfolgreicher und zeitgerechter Aufgabenerledigung, den Ort und die Zeit seiner Arbeitserledigung selbst bestimmt einteilen zu können, befriedigt in hohem Maße das Bedürfnis nach Autonomie und steigert somit seine intrinsische Motivation.

Anreizkategorie „Arbeitsgestaltung, Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation“ (intrinsischer Wert):

- Die Selbstbestimmungstheorie fordert individuelle, abwechslungsreiche, sinnvolle und interessante Tätigkeiten, um intrinsische Motivation überhaupt erst entstehen lassen zu können (Ryan 2000: 71, Deci 1985: 120-129).²⁶ Durch Maßnahmen wie Job Design, Job Rotation, Job Enrichment, Job Enlargement können Arbeitsinhalte, zwischenmenschliche Kontakte als auch Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen verändert und erweitert werden.
- In diesem Zusammenhang ist der Anreiz der Gruppenarbeit von großer Bedeutung, dessen Wirkung auf die Motivation von vielen Autoren hervorgehoben wird (Gubser 1991: 94, Schedler 1993: 194, Comelli 2003: 163-254, Kleinbeck 1996: 113-119). Zwar sind detaillierte Untersuchungen über die Art dieser Motivation im Zusammenhang mit der Selbstbestimmungstheorie

²⁴ Gubser schreibt der Aus- und Weiterbildung erstrangige Bedeutung zu, „um die Vitalität des Unternehmens zu sichern.“ (Gubser 1991: 89). Weber nennt als Ziele von Weiterbildungsmaßnahmen von Unternehmen u.a. die Steigerung der Leistungsbereitschaft, die Leistungsfähigkeit und die Flexibilität der Mitarbeiter (Weber 1991: 333).

²⁵ Unter Autonomie wird in der Selbstbestimmungstheorie nicht ein Bedürfnis nach Unabhängigkeit, Egoismus oder Distanz verstanden, sondern das Bedürfnis danach, willentlich und nach dem wahren Selbst, d.h. aus tiefster und verinnerlichter Überzeugung, selbstorganisiert und -reguliert handeln zu können (Deci 2000: 231).

²⁶ Obschon der Mensch gemäß Selbstbestimmungstheorie von Geburt an mit intrinsischer Motivation ausgestattet ist, bedarf es unterstützender Bedingungen, diese angeborene Neigung gerade im Umfeld von Organisationen und im Kontext der Arbeit aufrecht zu erhalten oder sogar zu fördern. Eine spezielle Subtheorie der Selbstbestimmungstheorie, die Kognitive Evaluationstheorie (Cognitive Evaluation Theory CET), versucht die Faktoren zu spezifizieren, die Schwankungen in der intrinsischen Motivation erklären (Ryan 2000: 70, Deci 1985: 120-129).

m.E. nicht bekannt. Da jedoch Arbeitsgruppen mit komplexeren, umfangreicheren und kompakteren Aufgaben betreut werden können als Einzelpersonen, steigt die intrinsische Motivation und die Möglichkeit einer stärkeren Befriedigung der Bedürfnisse nach Autonomie und Kompetenz (Cohen 1995: 249 und 251).²⁷ Die Arbeitsgruppe stellt daher einen Idealfall der Ausweitung von Entscheidungskompetenz und Arbeitsinhalten dar (Schäfer 1985: 165).²⁸

- Mit der Erweiterung der Entscheidungskompetenz ist eine Entscheidungsdezentralisation verbunden. Diese führt zusammen mit der umfassenden Arbeitsgestaltung zu einer dezentralen Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung. Diese Bündelung von Verfügungsrechten wird auch von der Property Rights-Theorie gefordert.²⁹ Damit verbunden ist auch eine klare Definition der Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Öffentlicher Verwaltung (ÖV) erforderlich.
- Aus der Attribuierungstheorie lässt sich die Notwendigkeit der Schaffung von Erfolgserlebnissen im laufenden Geschäft für den Mitarbeiter durch den Vorgesetzten ableiten.³⁰ Dies kann z.B. durch einen geeigneten Arbeitszuschnitt sowie einer kontinuierlichen Gruppen- und Projektarbeit sowohl zwischen Manager und Vorgesetztem als auch zwischen Manager und seinen Mitarbeitern bzw. projektabhängig Betroffenen erreicht werden.

²⁷ Cohen bringt „Working Teams“ mit einem höheren Grad an Mitarbeiterpartizipation in Verbindung und einem hohen Niveau an Gruppenautonomie, was wiederum Leistung, Bindung an die Organisation und Vertrauen ins Management steigert. Eine Meta-Analyse zeigt, dass autonome und semiautonome Gruppen einen signifikanten Effekt auf die finanzielle und allgemeine Leistungsfähigkeit von Organisationen haben.

²⁸ Eine besonders effektive und effiziente Gruppenarbeit kann die Projektgruppe darstellen. Projektarbeit gibt der Arbeit Sinn, da in der Regel ganzheitliche Tätigkeitsbereiche von Anfang bis Ende bearbeitet werden müssen. Durch den breiten Tätigkeitsumfang und die Geschlossenheit der Tätigkeit bieten sich dem Mitarbeiter ein hoher Abwechslungsgrad, ein konkreter Bezug zur Arbeit und meist herausfordernde Schwierigkeitsgrade, die im Zusammenwirken der Projektgruppe gemeistert werden können. Da letzten Endes das Ergebnis bzw. die Zielerreichung der Projektgruppe zählt, haben die meisten Projektgruppen erhöhte Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume. Intensive zwischenmenschliche Kontakte sind wie auch schon bei der Gruppenarbeit selbstverständlich gegeben.

²⁹ Durch die Property Rights-Theorie kann gezeigt werden, dass „in einer komplexen und dynamischen Umwelt eine Konzentration, Zuordnung und Übertragung von Rechtsbündeln an überschaubare organisatorische Einheiten (dezentral-konzentrierte Property Rights-Struktur) einen höheren Effizienzgrad erzeugt als monozentrische, hierarchische Unternehmensstrukturen.“ (Picot 1997: 3772).

³⁰ Dabei stellen Ziele eine Grundvoraussetzung für das Erleben von Erfolgserlebnissen dar, da nur dadurch Vergleiche zwischen Soll und Ist möglich werden (Comelli 2003: 90).

- Für den MÖB bedeutet dies, dass er durch eine Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung über umfassende Arbeits-, Entscheidungs- und Verantwortungsfelder verfügen sollte. Die damit verbundene, „intrinsische“ Arbeitsgestaltung sollte durch weitere Maßnahmen, wie der individuell abzustimmende Arbeitszuschnitt durch den Vorgesetzten und die Einführung umfassender Gruppenarbeit ergänzt werden. Letzteres gibt dem Vorgesetzten des MÖB ferner die Möglichkeit, sowohl bei der Lösung und Strukturierung schwieriger Aufgaben behilflich zu sein, ohne sich aufdrängen oder hineinregieren zu müssen, als auch ständig über die aktuellen Aktivitäten informiert zu sein. Dadurch besteht für den Vorgesetzten des MÖB die Möglichkeit, dessen Aufgaben motivationsoptimal individuell gestalten zu können. Da sich die Aufgabenbereiche im Management Öffentlicher Bäder inhaltlich meist sehr gut zerlegen lassen, kann die Gruppenarbeit durch die Einführung der Projektarbeit realisiert werden.

Anreizkategorie „Wettbewerb“ (Selbstregulierung):

- Wichtiger Anreiz zur Motivierung von Mitarbeitern ist gemäß der Selbstregulierungstheorie die Information, einerseits als Feedforward-Funktion (Ziele) und andererseits als Feedback-Funktion. Letzteres kann einerseits durch Rückmeldungen (durch den Vorgesetzten) erreicht werden, andererseits durch unterschiedliche Formen des Wettbewerbs. Wettbewerb setzt Standards und spornt zur Leistung an. Damit Wettbewerb jedoch möglichst keine negativen Auswirkungen entfaltet, sollte dessen Informationsfunktion und nicht dessen Kontrollfunktion aktiviert werden (Deci 1983: 80). Dies ist durch indirekten, externen Wettbewerb, wie z.B. Betriebsvergleiche zwischen Wettbewerbern, möglich (Vansteenkiste 2003: 276-278 und 294-296).³¹ Gerade der Vergleich mit anderen stellt eine bedeutsame Informationsquelle für die Aufrechterhaltung des Selbstregulierungs-Mechanismus und zur Steigerung des Selbstvertrauens dar.
- Der Anreiz „Befristung von Arbeitsplätzen“, der aus der Principal-Agent-Theorie abgeleitet werden kann, schafft Wettbewerbskräfte im Sinne von Bestandsrisiko: der eigene Arbeitsplatz ist nicht per se für immer vorhanden, sondern abhängig vom Arbeitserfolg und damit verbundenen Anstrengungen. Dem Principal steht darüber hinaus ein Sanktionsmechanismus zur Verfügung, den er bei extremem Fehlverhalten des Agents einsetzen kann. Betrachtet man die Befristung von Arbeitsplätzen als Eigentumssurrogat, so stützt die Property Rights-Theorie ebenso diesen Anreiz.

³¹ Untersuchungen von Vansteenkiste zeigen, dass dieser kontrollierende, intrinsische Motivation unterminierende Aspekt des Wettbewerbs vor allem dann auftritt, wenn der Wettbewerb direkt ist, eine gewinnabhängige Belohnung gewährt und in einem eher kontrollierenden und Druck ausübenden sozialen Umfeld stattfindet.

- Bezogen auf den MÖB bedeutet dies, dass er von seinem Vorgesetzten professionelle Rückmeldung erhalten und weitere Informationen zur Motivation im indirekten Wettbewerb durch Vergleich mit anderen Bädern beziehen sollte. Ferner sollten Arbeitsplätze im Bereich Öffentlicher Bäder zeitlich befristet werden.

Anreizkategorie „Führung“ (Führungsstil, Rückmeldung, Aufgabenstruktur):

- Damit die bereits genannten, immateriellen und intrinsischen Anreize wirksam werden können, bedarf es eines Arbeitsumfelds, das unterschiedlichste Dimensionen fördert, wie Information/Kommunikation, Autonomie und persönlicher Umgang mit Mitarbeitern.³² Der Vorgesetzte prägt mit seinem Führungsstil ganz wesentlich diese Dimensionen, die im Rahmen der Zielsetzungs-, Selbstbestimmungs-, Selbstregulierungs- und Attribuierungstheorie abgeleitet wurden. Es bedarf also eines adäquaten Führungsstils.
- In der modernen Führungsstil-Forschung fällt dabei v.a. der transformationale Führungsstil auf, der diese Dimensionen weitgehend berücksichtigt und erfüllt. Auch im Rahmen der Selbstbestimmungstheorie kann dieser als adäquater Führungsstil identifiziert werden:³³ Er fördert intrinsische Motivation bzw. die Internalisierung extrinsischer Motivation, indem der transformational Führende idealisierenden Einfluss auf seine Mitarbeiter ausübt und diese für seine Ziele begeistert und motiviert. Dies ist hinsichtlich der durch die Zielsetzungstheorie geforderten schwierigen und spezifischen Ziele von großer Bedeutung. Er inspiriert und motiviert, indem er der Arbeit seiner Mitarbeiter Bedeutung verleiht und sie herausfordert, wie es bereits in der Arbeitsgestaltung gefordert wurde. Der transformational Führende stimuliert intellektuell, indem er die Fähigkeiten und Potentiale seiner Mitarbeiter auszubauen versucht. Ferner berücksichtigt er individuelle Bedürfnisse seiner Mitarbeiter und unterstützt diese. Ein wichtiger Bestandteil dieser Mitarbei-

³² Aspekte dieser Dimensionen sind beispielsweise: a) Information/Kommunikation: Mitarbeiterpartizipation, Stärkung des Selbstvertrauens durch Vorbildfunktion, Rückmeldung, verbaler Zuspruch durch Lob und Anerkennung, Sinngebung und Erläuterung von Gesamtzusammenhängen, Unterstützung der Kausalattribution bei Mitarbeitern. b) Autonomie: Förderung einer lernfähigen Umgebung, Übertragung von Tätigkeiten und Verantwortung, geeigneter Aufgabenzuschnitt, Ermöglichung von Erfolgserlebnissen, Förderung der Autonomie und Selbstbestimmung der Mitarbeiter. c) Persönlicher Umgang mit Mitarbeitern: Wertschätzung der Mitarbeiter, individueller Einsatz, Verständnis für den Mitarbeiter und Rückendeckung.

³³ Bass spricht beispielsweise im Zusammenhang mit transformationaler Führung von Selbstwertgefühl, Identifikation des Selbst und Erweiterung der Autonomie des Mitarbeiters (Bass 1998: 26). Kark weist eine positive Beziehung transformationaler Führung zur Befähigung („empowerment“) von Mitarbeitern nach, welche positive Auswirkungen auf Faktoren wie Selbstvertrauen, organisationsbasierte Selbstwertschätzung und Vertrauen in die eigene Arbeitsgruppe hat (Kark 2003: 248).

terentwicklung ist auch die weiter oben genannte Rückmeldung und die Förderung des Selbstvertrauens seiner Mitarbeiter durch seine Vorbildfunktion, verbalen Zuspruch und Rückmeldung (Bass 1998: 5-6, Judge 2000: 751, Sonnenmoser 2003: 26-29).

- Schulungen können zwar nicht jeden MÖB und dessen Vorgesetzten zu einer adäquaten Führungspersönlichkeit erziehen, jedoch das theoretische Wissen über Führungsinstrumente vermitteln. Damit hat wenigstens jede Führungskraft das erforderliche Wissen über Führung (Koglin 1990: 196). Bzgl. des Erlernens transformationaler Führungseigenschaften hat sich Training gemäß Bass auch in der ÖV als förderlich erwiesen (Bass 1998: 109-111 und 171). Ein weiterer möglicher Weg zur Änderung der Persönlichkeit könnte auch darin bestehen, den praktizierten Führungsstil der Führungskraft bewusster werden zu lassen und ihren Blick dafür zu schärfen. Dies kann z.B. durch die Kommunikation mit Mitarbeitern, der Anwendung von anonymen Bottom-Up-Feedback oder ähnlichen Instrumenten geschehen (Lattmann 1982: 358).

4 Signifikante Lücken im bestehenden Anreizsystem

Stellt man nun diesem theoretisch abgeleiteten Soll-Anreizsystem den Ist-Zustand gegenüber, so lassen sich signifikante Lücken erkennen. So sind die Ziele gemäß KGSt-Bericht (3/2001) meist wenig konkret, nicht zusammenhängend und wenig umfassend (KGSt 3/2001: 3). Kontraktmanagement wird nur in ca. 15% der Kommunen zwischen Rat und Verwaltung eingesetzt, wobei Leistungskennzahlen lediglich zu 11% Gegenstand dieser Zielvereinbarungen sind. Zwischen Verwaltungsspitze und untergeordneten Verwaltungseinheiten sind es zwar immerhin ca. 24%, dies kann aber nicht über die nur moderate Umsetzung des Kontraktmanagements hinwegtäuschen (Bogumil 2006).³⁴

Bezüglich der Vergütung von MÖB muss in der Praxis aufgrund des Alimentsprinzips festgestellt werden, dass das Bundesbesoldungsgesetz sowie der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) die intrinsische Motivation stark unterminierende, fixe Bezahlung festschreibt. Die in der Dienstrechtsreform 1997, dem Bundesbesoldungsgesetz 2002 und der Tarifreform 2005 beschlossenen und eingeführten leistungsorientierten Elemente gehen aufgrund bestehender Beschränkungen nicht weit genug. Selbst wenn sie flächendeckend in den

³⁴ Gemäß Knipp haben 19,9% der Kommunen Zielvereinbarung in der gesamten Verwaltung und zusätzliche 29,8% in Teilbereichen bzw. Pilotprojekten eingeführt. 36% planen die Einführung von Zielvereinbarungen, 14,3% haben es gar nicht vor (Knipp 2005: S. 51).

Kommunen eingeführt würden, und davon ist man noch weit entfernt,³⁵ werden sie nicht die gewünschte motivationale Wirkung zeigen, da sie binär und nicht wirklich wesentlich sind, nur von einem geringen Prozentsatz der Mitarbeiter erreicht werden können und nach oben hin gedeckelt sind. Ferner sind diese Elemente leistungs- und nicht erfolgsorientiert ausgerichtet. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass den Vorgesetzten im Öffentlichen Dienst kein Budget für spontane, zeitnahe Belohnungen zur Verfügung steht.³⁶

Im Hinblick auf die Fortbildung stellt die KGSt Defizite bei Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt fest (KGSt 10/1993: 3). Sie fordert eine Professionalisierung der kommunalen Fortbildung aufgrund sich wandelnder Anforderungen (KGSt 5/2000: 5). Zwar geben über 70% der befragten Kommunen an, Fort- und Weiterbildung zu betreiben (Bogumil 2006). Über 60% setzen Trainings bzgl. Führungsverhalten, kommunikativer Kompetenz, betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und Managementtechniken zur Verbesserung des Führungskräfteinsatzes ein (Knipp 2005: 56). Offen bleibt jedoch, inwieweit deren Inhalte optimal auf die Bedürfnisse der Teilnehmer zugeschnitten sind. Es ist davon auszugehen, dass motivationspsychologische Inhalte in Fortbildungen bisher keine Rolle spielen.

³⁵ Während die leistungsorientierten Elemente der Dienstrechtsreform 1997 auf Bundesebene in fast allen oberen Bundesbehörden eingeführt wurden, haben gemäß der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände nur 63, bzw. 59 von 559 Städten und Gemeinden, die dazu landesrechtliche Möglichkeiten hatten, Leistungszulagen bzw. Leistungsprämien gewährt (Bundesministerium des Innern 2002: 20-23). Umfragen belegen, dass die Kommunen nur sehr zurückhaltend von den gegebenen Möglichkeiten der Dienstrechtsreform 1997 Gebrauch machen (Kirchhoff 2002: 7). Dies bestätigt auch die aktuelle Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags: Zwischen 41,9% und 59,5% der antwortenden Kommunen sehen nicht vor, Leistungsanreize einzuführen. Bzgl. Führungsfunktionen auf Zeit und auf Probe sind es gar 63,4 und 55,6 Prozent (Knipp 2005: 52-55). Vgl. auch (Fogt 2002b: 10-11).

³⁶ Eichhorn stellt bzgl. des Vergütungssystems in der Öffentlichen Verwaltung fest, dass ein Mitarbeiter im Öffentlichen Dienst Besoldung, Vergütung und Entlohnung als auch sonstige finanzielle Zuwendungen erhält, sobald er eine bestimmte Stelle bekleidet. Damit liegt aber noch keine individuelle Honorierung für eine überdurchschnittliche Leistung vor. Die Bereitschaft aber, eine derartige Mehrleistung zu erbringen, steht und fällt in der Regel mit finanziellen und immateriellen Anreizen (Eichhorn 1991: 154). Gemäß Grawert „dominieren Anreize, die dem Sicherheitsbedürfnis von Beschäftigten mit niedriger Risikobereitschaft entgegenkommen. Das System lädt zum Überwintern statt zu Engagement ein. Die Folge davon ist, dass insbesondere leistungsstarke Mitarbeiter nicht adäquat entlohnt und damit häufig demotiviert werden.“ (Grawert 1998: 114). Eine Flexibilisierung des Anreizsystems kann seiner Meinung nach auch zur Erhöhung der Eintrittsmotivation qualifizierter Führungskräfte beitragen (Grawert 1998: 116).

Was die Einführung von Teilzeit angeht, war der Öffentliche Dienst gemäß Grawert im Vergleich zur Privatwirtschaft zwar führend (Grawert 1998: 115), seit dem KGSt-Bericht (6/1991) wurden jedoch in der Öffentlichen Verwaltung hauptsächlich Modifizierungen der gleitenden Arbeitszeit umgesetzt, wie z.B. Ausdehnung des Gleitzeitrahmens, Einschränkung der Kernzeiten oder Ausweitungen der Möglichkeiten einer Übertragung von Plusstunden (KGSt 2/1999: 7). Trotz einzelner Experimente von Kommunen mit innovativeren Flexibilisierungsformen im Rahmen des NSM, wie z.B. mit einem Wegfall von Kernzeiten, einer Einführung von Zeitkonten, Jahresarbeitszeitregelungen oder sogar einem Verzicht auf Zeiterfassung (KGSt 2/1999: 7),³⁷ ist davon auszugehen, dass viele Kommunen über die erste Stufe der Flexibilisierung (Gleitzeitregelungen) noch nicht hinaus gekommen sind. Dies kann auch für den Bereich Öffentlicher Bäder angenommen werden.

Bezüglich Handlungs- und Entscheidungsspielräumen müssen ebenso Defizite festgestellt werden. Unterschiedliche Rahmenbedingungen, wie z.B. die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung, die Schnittstelle zur Politik, die Inputsteuerung mit Jährlichkeitsprinzip sowie das Rechtsstaatlichkeitsprinzip, führen durch ihre Kontrollfunktion dazu, dass das Berufsbild des MÖB häufig dem eines Verwalters gleicht, der die Entscheidungen von Gemeinderat und Vorgesetzten hinzunehmen und umzusetzen hat. Das Neue Steuerungsmodell (NSM) setzt zwar seit 1990 an diesem Punkt mit unterschiedlichen Maßnahmen an. Diese haben sich aber bei weitem noch nicht flächendeckend durchgesetzt (Knipp 2005: 33-34, Bogumil 2006).³⁸ Aufgrund des Mangels an Beeinflussungsmöglichkeiten und eines negativen Erlebens der Arbeitssituation kündigen viele MÖB innerlich. Mangelhafte Motivation und Leistung sind die Folge.

³⁷ Die Stadt Wolfsburg hat sogar das Konzept der Vertrauensarbeitszeit eingeführt, in dem die Zeiterfassung und -kontrolle durch Zielvereinbarungen, Qualitäts- und Ergebnisabsprachen ersetzt wurden. Dies bedeutet eine Orientierung weg von der Anwesenheits- hin zu einer Ergebnisorientierung (KGSt 2/1999: 26-27).

³⁸ Knipp (2005) zufolge haben erst 3,9% der Städte der Umfrage von DST und Difu Regeln für eine neue Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung in ihre Hauptsatzung aufgenommen, wonach sich der Rat im Wesentlichen auf strategische Angelegenheiten konzentriert und die Verwaltung die operativen Aufgaben erledigt (Knipp 2005: 43). Gemäß Bogumil bearbeiten weniger als 30% der Kommunen den Modernisierungsbereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung. Teamstrukturen wurden von immerhin ca. 50% der Kommunen in Teilbereichen eingeführt, in der gesamten Verwaltung jedoch nur etwas mehr als 10%. Dabei fällt auf, dass gerade Städte unter 50.000 Einwohner diesem Trend hinterher hinken. Ein ähnliches Bild ergibt sich bzgl. der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die zu 60% zwar in Teilbereichen, aber nur zu gut 30% in der Gesamtverwaltung umgesetzt ist. Job Rotation wird von den befragten Kommunen nur zu durchschnittlich ca. 10% praktiziert (Bogumil 2006).

Aufgrund des fehlenden Bestandsrisikos sind die klassische ÖV und häufig auch deren Öffentliche Bäder keinen Wettbewerbskräften ausgesetzt. Zwar wurden den Kommunen in der Verwaltungsmodernisierung (NSM) durch den Wettbewerb neue Perspektiven für Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit aufgezeigt (KGSt 1/2003: 13).³⁹ Wesentliche Wettbewerbselemente, wie sie weiter oben beschrieben wurden, werden jedoch nicht oder nur selten angewandt. So bewirkt das Prinzip der Anstellung auf Lebenszeit, dass der MÖB seine Anstellung behalten wird, selbst wenn er nicht den Interessen des Principals entsprechend handelt. Es existiert daher kein Anreiz, dass der MÖB und seine Mitarbeiter ihre Handlungen um des eigenen Arbeitsplatz Willens an den Interessen des Principals ausrichten.⁴⁰ Außerdem nehmen Kommunen die Chance, mehr Informationen aus indirektem Wettbewerb durch kommunale Leistungsvergleiche zu erhalten, zumindest im Bäderbereich noch zu wenig wahr.⁴¹ Gerade diese Form des Wettbewerbs liefert wichtige Informationen (Feedforward und Feedback) zur Selbstregulierung.

In unterschiedlichen Untersuchungen können erhebliche Schwächen im Führungsstil der Vorgesetzten in der Öffentlichen Verwaltung festgestellt werden. So ergab eine Umfrage, dass generell nur von mittelmäßigen Führungsaktivitäten in der ÖV auszugehen ist (Klages 1997: 198-208).⁴² Gemäß dieser Umfrage

³⁹ Zwar stehen Öffentliche Bäder schon immer im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Bädern dadurch, dass ihre Kunden die Wahlfreiheit haben, welches Bad sie besuchen wollen. Die Auswirkungen dieser Wettbewerbsentscheidung der Kunden haben jedoch keine oder kaum Konsequenzen für das betreffende Öffentliche Bad.

⁴⁰ Gemäß KGSt liegt der entscheidende Unterschied zwischen politischem und wirtschaftlichem Wettbewerb am Markt darin, dass letzterer durch Marktsignale jedem Unternehmen unmittelbar signalisiert, ob es noch Kurs hält. Marktsignale geben dem privatwirtschaftlichen Unternehmen Aufschluss über seine Leistungsfähigkeit und stellen einen permanenten Zwang zur Optimierung des Angebots und zu laufender Innovation dar. Für den öffentlichen Bereich ist dies in dieser Form nicht existent (KGSt 1/2003: 24, Fagt 2002a: 35).

⁴¹ So nimmt nur ein kleiner Teil der Kommunen am überörtlichen Bädervergleich des Bundesfachverbands Öffentliche Bäder (BÖB) teil. Gemäß einer aktuellen Umfrage nehmen jedoch auch nur ca. 18% der Kommunen regelmäßig an interkommunalen Leistungsvergleichen, Vergleichsringen oder Wettbewerben teil, und nur ca. 33% beteiligen sich sporadisch (Bogumil 2006).

⁴² Auffällig ist, dass gerade die Führungseigenschaften, die Vorgesetzten in der ÖV häufig zugebilligt werden, wie z.B. „überlässt es seinen Mitarbeitern, wie sie sich ihre Arbeit einteilen“, „hat ausgezeichnete Fachkenntnisse“, „kann sich gegenüber den Mitarbeitern auch mal durchsetzen“, und „baut auf die Eigeninitiative der Mitarbeiter“, bzgl. der Zufriedenheit der Mitarbeiter von diesen mit am schlechtesten bewertet werden. Außerdem zeigt sich, dass Merkmale, die die Zufriedenheit der Mitarbeiter bzgl. ihrer Tätigkeit und ihres Vorgesetzten am positivsten beeinflussen, wie z.B. „motiviert durch

kommt einigen dieser Führungsmerkmale eine strategische Bedeutung bzgl. der Wirkung von Führung zu, nämlich: „informiert umfassend“, „motiviert durch eigenes Engagement“, „gibt Anerkennung bei guter Leistung“, „gibt Rückmeldung über das erreichte Leistungsniveau“, „hat eine klare Linie“ und „vereinbart Arbeitsziele“. Nur 16% der Mitarbeiter schätzen ihren Vorgesetzten jedoch in diesen Kategorien besonders stark ein (Klages 1997: 206-207). Aber gerade diese Merkmale machen transformationale Führung aus. Maßnahmen, die diesen Defiziten entgegen wirken, sind kaum verbreitet. Bogumil stellt beispielsweise fest, dass nur bei ca. 20% der Kommunen das Instrument der Führungskräftebeurteilung eingesetzt wird (Bogumil 2006).

5 Ausblick

Es ist zu erwarten, dass das aus verschiedenen ökonomischen und motivationspsychologischen Theorien im Rahmen des eHLK abgeleitete und in der Praxis angewendete Anreizsystem positive Wirkungen entfalten wird. Dies ist im Rahmen der noch in Arbeit befindlichen Doktorarbeit in acht explorativen Fallbeispielen allerdings noch näher zu untersuchen.

Da die vorgeschlagenen Anreize aus dem eHLK abgeleitet wurden, ist auch das vorgeschlagene Anreizsystem ein in sich geschlossenes, umfassendes Konstrukt. Die einzelnen Anreize bedingen sich gegenseitig.⁴³ Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit des Anreizsystems ist jedoch seine vollständige Implementierung.

eigenes Engagement“, „gibt Rückendeckung“, „geht auf jeden ein“, „informiert umfassend“, „hat eine klare Linie“, „beurteilt gerecht“, „gibt klare Anweisungen“, „setzt/vereinbart Arbeitsziele“, noch relativ selten bei Vorgesetzten der ÖV von Mitarbeitern wahrgenommen werden. Außerdem rangieren gemäß dieser Umfrage die Verwendung der Führungsmerkmale Rückmeldungen, Anerkennung von Leistung, Delegation von Verantwortung und das Erklären und Begründen von Handlungen und Zielen unter den eher selten angewendeten (Klages 1997: 198-208).

⁴³ Die geforderte Output-, Erfolgs- und Leistungsorientierung wird durch die erfolgsabhängige Vergütung und spontane Belohnungen realisiert. Dies bedingt einerseits sowohl ein existierendes Zielsystem als auch die Forderung nach der Beeinflussung der Bemessungsgrundlage und kann somit nur im Zusammenhang mit einer sinnvollen Arbeitsgestaltung und Entscheidungs-/Verantwortungsdelegation umgesetzt werden. Andererseits müssen die Aufgaben interessant sein, um überhaupt intrinsische Motivation hervorrufen zu können. Neben der Arbeitsgestaltung spielt in diesem Zusammenhang die Gruppenarbeit eine bedeutsame Rolle. Um jedoch MÖB durch diese enorme Ausweitung ihres Tätigkeits- und Verantwortungsbereiches nicht zu überfordern, sind einerseits obige Anreize mit Fortbildungsmaßnahmen zu flankieren und andererseits Anreize einzuführen, die das Selbstvertrauen der MÖB stärken. Darüber hinaus muss sich der Führende mit seinem Führungsstil den sich verändernden Rahmenbedingungen anpassen, was verstärkt Elemente transformationaler Führung bedingt. Diese einfache Argumentationskette umfasst bereits einen Großteil der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Anreiz-Kategorien.

Einige Anreize, wie z.B. zur Änderung des Führungsstils oder einiger Persönlichkeitsmerkmale, werden erst nach längerer Zeit ihre Wirkung entfalten. Daher müssen die Anreize auf lange Sicht geplant und stetig angewendet werden. Dafür bedarf es eines detaillierten und langfristigen Implementierungsplanes.

Leider ist jedoch gerade die erfolgsabhängige Vergütung, die wesentlicher Bestandteil des theoretisch abgeleiteten Anreizsystems ist, nicht in Regie- und Eigenbetrieb umsetzbar. Will man Öffentliche Bäder erfolgreich innerhalb der Kommunalverwaltung als Regie- oder Eigenbetrieb führen, so ist der Gesetzgeber gefragt, in mutigen Schritten entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Einführung von Anreizen wie oben beschrieben zulassen. Eine andere Möglichkeit für Kommunen ist die formale Privatisierung hin zur Eigengesellschaft bzw. die materielle Privatisierung zum gemischtwirtschaftlichen/voll privatisierten Unternehmen, wie es bereits von vielen NSM-fortschrittlichen Kommunen praktiziert wurde.⁴⁴ Dabei ist die alleinige Privatisierung Öffentlicher Bäder keine adäquate Lösungsmöglichkeit. Erst im Zusammenhang mit der konsequenten Nutzung dadurch gewonnener Freiräume, wie z.B. der vollständigen Einführung des vorgeschlagenen Anreizsystems, lassen sich mögliche Potentiale und Vorteile gegenüber einem klassischen Regiebetrieb realisieren.

6 Literatur

- A.B. (1999): Bäderlandschaft im Umbruch. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 9/99. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 536-537.
- Bachmann, Udo (2004): Kostenreduzierung in öffentlichen Bädern. In: Dirk Meurer (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. CÖV 01240054. Heft 6. München: Haufe, S. 829-850.
- Bandura, Albert (1989): Self-regulation of motivation and action through internal standards and goal systems. In: Lawrence A. Pervin (Hrsg.): Goal Concepts in personality and social psychology. Hillsdale: Erlbaum, S. 19-85.
- Bass, Bernhard M. (1998): Transformational leadership: Industry, Military, and Educational Impact. Mahwah: Erlbaum.
- Bogumil, Jörg, u.a. (2006): 10 Jahre NSM - Evaluierung der Umsetzung und Ergebnisse der kommunalen Verwaltungsreformen (Arbeitstitel; Universität Bochum; Publikation in Vorbereitung).

⁴⁴ So fiel es im Rahmen der Auswahl explorativer Fallbeispiele bereits schwer, Beispielbäder in NSM-fortschrittlichen Kommunen zu finden, die noch in der Organisationsform des Regiebetriebs betrieben werden. In der Umfrage von Bogumil geben immerhin knapp 60% der antwortenden Bürgermeister an, sich mit Auslagerung bzw. Privatisierung von Aufgabenbereichen zu beschäftigen (Bogumil 2006).

- Brandt, Edmund (2000): Privatisierung kommunaler Bäder - Sicherung kommunaler Zielsetzungen. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 2/00. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 58-61.
- Bundesfachverband Öffentliche Bäder (2001): Betriebshandbuch Bäder. Elektronische Ausgabe. Essen.
- Bundesministerium des Innern (2002): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform. Elektronische Ausgabe. Bonn. (www.bmi.bund.de)
- Cohen, Susan G.; Bailey, Diane E. (1995): What Makes Teams Work: Group Effectiveness Research from the Shop Floor to the Executive Suite. In: Journal of Management. Vol. 23, No. 3. New York: Pergamon, S. 239-289.
- Comelli, Gerhard; Rosenstiel, Lutz von (2003): Führung durch Motivation. München: Vahlen.
- Deci, Edward L.; Eghrari, Haleh; Patrick, Brian C.; Leone, D. (1994): Facilitating internalization: The self-determination theory perspective. In: Journal of Personality. Vol. 62, No. 3. Boston: Blackwell, S. 119-142.
- Deci, Edward L.; Koestner, Richard; Ryan, Richard M. (1999): The undermining effect is a reality after all - Extrinsic rewards, task interest, and self-determination: Reply to Eisenberger, Pierce and Cameron (1999) and Lepper, Henderlong and Gingras (1999). In: Psychological Bulletin. Vol. 125, No. 6. Washington: American Psychological Association, S. 692-700.
- Deci, Edward L.; Ryan, Richard M. (1985): Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. New York: Plenum Press.
- Deci, Edward L.; Ryan, Richard M. (2000): The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. Psychological Inquiry. Vol. 11. Hillsdale: Internetausgabe, S. 227-268.
- Dittrich, Karl-Heinz (1985): Zum Zusammenhang von Leistungsmotivation und situativen Anreizeffekten. In: Helmut Klages (Hrsg.): Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. Speyer: Hochsch. für Verwaltungswissenschaften, S. 79-135.
- Dweck, Carol S. (1996): Implicit theories as organizers of goals and behavior. In: Peter M. Gollwitzer (Hrsg.): The psychology of action. Linking cognition and motivation to behavior. New York: Guilford Press, S. 69-90.
- Eichhorn, Peter (1991): Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. In: Verwaltungsführung Organisation Personalwesen VOP. Heft 3. Baden-Baden: Gabler, S. 152-156.
- Fogt, Helmut (2002a): Verwaltungen stellen sich dem Wettbewerb. In: der städtetag. Heft 12. Köln: Heymanns, S. 34-37.
- Fogt, Helmut (2002b): Die Stadt der Zukunft braucht ein modernes Dienstrecht. In: der städtetag. Heft 3. Köln: Heymanns, S. 9-13.
- Frisch, Harald (1999): Das Bad als Managementimmobilie und wirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 06/99. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 262-263.
- Gabler, Theodor; Sellien, Reinhold (1997): Gabler Wirtschaftslexikon. Band 3. Wiesbaden: Gabler.

- Gollwitzer, Peter M. (1996): The volitional benefits of planing. In: Peter M. Gollwitzer (Hrsg.): The psychology of action. Linking cognition and motivation to behavior. New York: Guilford Press, S. 287-312.
- Grawert, Achim (1998): Thesen: Individuelle und flexible Vergütung - Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung? In: Dieter Wagner (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 107-117.
- Gubser, A. (1991): Anreizsysteme in der privaten Wirtschaft. Motivation der Mitarbeiter in der IBM Schweiz. In: Albert Hofmeister (Hrsg.): Anreizsysteme im öffentlichen Bereich. Jahrestagung der SGVW vom 8./9. Juni 1990 in Freiburg. Bern: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, S. 85-101.
- Judge, Timothy A.; Bono, Joyce E. (2000): Five-factor model of personality and transformational leadership. In: Journal of Applied Psychology. Vol. 85. Washington: American Psychological Association, S. 751-765.
- Kark, Ronit; Chen, Gilad; Shamir, Boas (2003): The Two Faces of Transformational Leadership: Empowerment and Dependency. In: Journal of Applied Psychology. Vol. 88, No. 2. Washington: American Psychological Association, S. 246-255.
- Karrenberg, Hanns (2003): Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern? In: der städtetag. Heft 9. Köln: Heymanns, S. 4-9.
- KGSt-Bericht (10/1993): Ausbildung und Entwicklung von Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (2/1999): Flexible Arbeitszeiten in der Praxis - ein Beitrag zu Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (5/2000): Fortbildung im Wandel - Aufgaben, Anforderungen, Entwicklungen. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (3/2001): Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren. Köln: KGSt.
- KGSt-Materialien (1/2003): Kommunen im Wettbewerb. Köln: KGSt.
- Kirchhoff, Gerd (2002): Öffentlicher Dienst: Reformen statt Reparaturen. In: der städtetag. Heft 3. Köln: Heymanns, S. 6-8.
- Klages, Helmut (1997): Verwaltungsmodernisierung: "Harte" und "weiche" Aspekte. In: Helmut Klages (Hrsg.): Speyerer Forschungsberichte 172. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kleinbeck, Uwe (1996): Arbeitsmotivation: Entstehung, Wirkung und Förderung. München: Juventa-Verlag.
- Knipp, Rüdiger (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. DIFU-Materialien Nr. 6. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Koglin, Heinz (1990): Kooperative Führung in der Kommunalverwaltung. In: Verwaltungsführung Organisation Personal VOP. Heft 3. Baden-Baden: Gabler, S. 195-196.
- Kuhl, Julius (1996): Wille und Freiheitserleben: Formen der Selbststeuerung. In: Julius Kuhl und Heinz Heckhausen (Hrsg.): Motivation, Volition und Handlung. Göttingen: Hogrefe, S. 665-765.

- Latham, Gary P.; Locke, Edwin A. (1991): Self-regulation through goal setting. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 50. San Diego: Acad. Press, S. 212-247.
- Lattmann, Charles (1982): *Die verhaltenswissenschaftlichen Grundlagen der Führung des Mitarbeiters*. Bern: Haupt.
- Lee, Thomas W.; Locke, Edwin A.; Latham, Gary P. (1989): Goal setting theory and job performance. In: Lawrence A. Pervin (Hrsg.): *Goal concepts in personality and social psychology*. Hillsdale: Erlbaum, S. 291-326.
- Locke, Edwin A. (1991): The motivation sequence, the motivation hub, and the motivation core. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 50. San Diego: Acad. Press, S. 288-299.
- Locke, Edwin A.; Latham, Gary P. (1990): Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel. In: *Psychological Science*. Vol. 4. Malden: Blackwell Publication, 240-246.
- Neisser, Heinrich; Meyer, Renate; Hammerschmid, Gerhard (1998): Kontexte und Konzepte des New Public Management. In: Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): *Die Innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*. Wien: Signum-Verlag, S. 19-55.
- Picot, Arnold (1997): Theorie der Unternehmung. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. Band 4. Wiesbaden: Gabler, S. 3770-3777.
- Porter, L.; Lawler III, E. (1968): *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood, Ill.
- Reichard, Christoph (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. 2. Auflage. Berlin: de Gruyter.
- Reichard, Christoph (1990): Motivationsförderungssysteme in der öffentlichen Verwaltung. In: Helmut Klages (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung im Umbruch - Neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 56-77.
- Reichard, Christoph (1993): Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung. In: Roland Roth, Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 380-397.
- Reichard, Christoph u.a. (1994): *Vom Beamten zum Manager? Herausforderungen und Perspektiven der Verwaltungsausbildung*. Berlin: Hitit.
- Reichard, Christoph (1997a): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: Klaus König u.a. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, S. 641-661.
- Reichard, Christoph (1997b): Das Dienstrechts-'Reförmchen'. Stellungnahme zum DBW-Beitrag von Oechsler/Vaanholt "Dienstrechtsreform- klein, aber nicht fein". In: DBW. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 727-730.
- Reichard, Christoph (2001): Personalmanagement. In: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, S. 180-186.
- Reichard, Christoph (2003): Ansätze zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven. In: Rainer Koch, Peter Conrad (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden, S. 220-237.
- Reidenbach, Michael (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. In: *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*. Band 35. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- Ryan, Richard M.; Deci, Edward L. (2000): Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. In: *American Psychologist*. Vol., 55 No. 1. Washington: American Psychological Association, S. 68-78.
- Schäfer, Peter (1985): Leistungsmotivierende Organisationsgestaltung-Strategien und Entwicklungsperspektiven. In: Peter Schäfer (Hrsg.): *Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst*. Speyerer Arbeitshefte 65. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 138-198.
- Schaidinger, Hans (2003): Bäderlandschaft zwischen Wellness und Daseinsvorsorge. In: *der städtetag*. Heft 7-8. Köln: Heymanns, S. 15-18.
- Schedler, Kuno (1993): *Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung*. Dissertation. Bern: Haupt.
- Schmidt-Mohr, Udo (1997): Agency-Theorie. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. Band 1. Wiesbaden: Gabler, S. 65-68.
- Sonnenmoser, Marion (2003): Transformational Leadership: Führung zur Selbstführung. In: *Personalführung*. Heft 6. Düsseldorf: Deutsche Gesellschaft für Personalführung, S. 26-29.
- Staehele, Wolfgang H. (1999): *Management: Eine verhaltensorientierte Perspektive*. München: Vahlen.
- Steinmetz, Rüdiger (2000): Public Private Partnership - Modelle: Der Weg aus der Krise? In: *A.B. Archiv des Badewesens*. Heft 10/00. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 567-569.
- Uhl, Axel (2000): *Motivation durch Ziele, Anreize und Führung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel eines Versicherungskonzerns*. Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vansteenkiste, Maarten; Deci, Edward L. (2003): Competitively Contingent Rewards and Intrinsic Motivation: Can Losers Remain Motivated? In: *Motivation and Emotion*. Vol. 27, No. 4. New York: Springer, S. 273-299.
- Wächter, Hartmut (1991): Tendenzen der betrieblichen Lohnpolitik in motivationstheoretischer Sicht. In: Günter Schanz (Hrsg.): *Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung*. Stuttgart: Poeschel, S. 195-213.
- Weber, Wolfgang (1991): Anreize für Mitarbeiter zur Weiterbildung. In: Günter Schanz (Hrsg.): *Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung*. Stuttgart: Poeschel, S. 331-351.
- Weiner, Bernhard (1985): An attributional theory of achievement motivation and emotion. In: *Psychological Review*. Vol. 92, No. 4. Washington: American Psychological Association, S. 548-573.
- Weinert, Ansfried B. (1990): Leistungsmotivation und Arbeitszufriedenheit. In: Helmut Klages (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung im Umbruch - Neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 32-55.

Wirkungsorientierung - Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung

Isabella Proeller

Inhalt

1. Einleitung
2. Reformkontext
3. Wirkungsorientierung im NPM
4. Wirkungsorientierung in der Praxis
5. Beurteilung und Entwicklungen
6. Ausblick
7. Literatur

1 Einleitung

Wirkungsorientierung ist eines der zentralen Schlagwörter in der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung seit den 1990er Jahren gewesen. Instrumente und Ansätze zur Stärkung dieses Perspektivenwechsels sind Inhalt der konzeptionell-theoretischen Reformmodelle wie auch der Umsetzungsanstrengungen in den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auch in der internationalen Diskussion stellt Wirkungs- und Ergebnissteuerung - teilweise mit unterschiedlichem Fokus und abweichender Terminologie wie z.B. Performance Management oder Measurement - ein wichtiges Thema in der Modernisierungsdebatte dar. Kernelement ist die Neuausrichtung der Steuerung an den Wirkungen und Ergebnissen staatlichen Handelns im Gegensatz zur Ausrichtung an Verfahren und Ressourcen. Hierzu ist es notwendig, dass zunächst die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen definiert sowie aussagekräftige und verlässliche Indikatoren für diese Ziele benannt werden, um die Zielerreichung zu messen. Wirkungsorientierten (im Vergleich zu allgemeinen ergebnisorientierten) Ansätzen betonen dabei, neben Zielen auf der Ergebnis-/Leistungsebene systematisch die verfolgten Wirkungen als Steuerungsgröße einzubeziehen.

Viel wurde darüber geschrieben - auch in Beiträgen des Jubilars dieser Festschrift, Prof. Dr. Christoph Reichard (Reichard 2003; Reichard 2004) - weshalb eine Stärkung der Wirkungs- und Ergebnisorientierung im öffentlichen Sektor wichtig und notwendig (Gianakis 2002; Behn 2003) - aber auch schwierig (de

Bruijn 2002) - ist. Weniger Aufmerksamkeit haben bislang empirische Untersuchungen zur Umsetzung und Rezeption derartiger Ansätze im öffentlichen Umfeld gefunden. Ziel des Beitrags ist es, den Stand und die Entwicklungen bei der Wirkungsorientierung im schweizerischen Umfeld zu diskutieren. Dabei werden Ergebnisse und Erfahrungen zur Wirkungs- und Ergebnisorientierung herangezogen und internationale Entwicklungen aufgezeigt. Die Betrachtung und Diskussion in diesem Artikel fokussiert sich auf die Analyse effektiv vorhandener Steuerungsinformationen, welche in Leistungsaufträgen - dem zentralen ergebnisorientierten Steuerungsinstrument - verfügbar sind. Im breiteren Kontext gesehen, liefert der Artikel einen Beitrag zur Frage, ob und inwiefern Wirkungs- und Ergebnisorientierung heute ein realistisches Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung darstellt.

Im Folgenden werden kurz die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen der Wirkungs- und Ergebnisorientierung dargelegt. Neben der Rolle und der Einbettung im New Public Management Ansatz wird auch auf allgemeine Grundlagen der Ergebnissteuerung eingegangen. Anschließend werden empirische Ergebnisse aus Analysen ergebnisorientierter Informationen in Leistungsaufträgen in der Schweiz für eine Standortbestimmung herangezogen. In der darauf folgenden Diskussion wird neben den Gründen und Erklärungsansätzen für den Status Quo vor allem auf aktuelle Entwicklungen eingegangen, die im Umgang mit den Umsetzungshürden der Wirkungsorientierung zu beobachten sind.

2 Reformkontext

Die Ausrichtung der öffentlichen Leistungserbringung an Zielen zählt international zu einer wichtigen Strategie der Steuerung und der Verwaltungsmodernisierung. So sieht in den USA der Government Performance and Results Act (GPRA) von 1993 vor, dass Bundesbehörden Wirkungsziele für ihre Aktivitäten formulieren (GAO 2005). Auch auf Ebene der US-Bundesstaaten finden sich Programme zum Management über Ziele und Indikatoren (Aristigueta 1999). In Grossbritannien wurde mit der Next-Step-Initiative die Definition von Zielen vorangetrieben und so schließen beispielsweise Gemeinden in Local Public Service Agreements Vereinbarungen über Wirkungsziele mit der Zentralregierung ab und bekommen finanzielle Prämien für die Zielerreichung (Boyne und Law 2005). Im Gegensatz zu den genannten amerikanischen und britischen Reformen, in denen Wirkungsorientierung bei der Zieldefinition mehr oder weniger von Anfang an verfolgt wurde, wurde in Deutschland und Österreich lange Zeit und zum Teil immer noch auf eine Fokussierung der Leistungsebene abgestellt und erst im Lauf der Entwicklungen partiell auf eine Integration der Wirkungsebene ausgerichtet.

Die Reformbemühungen in der Schweiz standen von Beginn an unter dem Leitbild der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)* (Buschor 1994; Schedler 1995). Wirkungsorientierung war aber nicht die einzige Zieldimension, vielmehr wurde von Beginn an ein breiterer Zielkanon verfolgt. Als Hauptziele des Reformmodells gelten (Schedler und Proeller 2003):

- Stärkung der Leistungs- und Wirkungsorientierung
- Stärkung der strategischen Führung und Steuerung
- Qualitäts- und Kundenorientierung
- Wettbewerbsorientierung

Aus diesen Zielsetzungen hat sich ein Instrumenten- und Maßnahmenkatalog entwickelt, der je nach wahrgenommenem Problemdruck und Handlungsoptionen adaptiert und selektiv angewendet worden ist (Schedler und Proeller 2002). Dies führt in der Konsequenz dazu, dass in der Schweiz - wie auch im internationalen Kontext - Gemeinwesen, die für sich in Anspruch nehmen Verwaltungsmodernisierung nach dem Gedankengut des New Public Management oder der WoV durchzuführen, die vorhandenen Konzepte und Instrumente auf ihre Situation angepasst haben. Zum jetzigen Zeitpunkt verfolgen die große Mehrheit der Kantone und ca. ein Viertel der kommunalen Gemeinwesen ebenso wie Teile der Bundesverwaltung wirkungsorientierte Reformstrategien. Die Wirkungs- und Leistungsorientierung wird in der Schweizerischen Reformlandschaft (oft in Verbindung mit dem Ziel der Stärkung der strategischen Führung) insbesondere durch folgende Instrumente und Massnahmen gestärkt:

- Mittelfristige Planungsinstrumente, wie z.B. Integrierte Aufgaben und Finanzplanung (IFAP)
- Leistungsauftrag
- Reporting
- Budgetierung
- Benchmarking
- Personalmanagement

Leistungsaufträge sind dabei das zentrale Instrument der wirkungsorientierten Steuerung, in welchen steuerungsrelevante Informationen zu Zielen und Indikatoren festgelegt werden. Leistungsaufträge werden auf Stufe der Leistungserbringer abgeschlossen. Die mittelfristigen Planungsinstrumente, wie mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanungen, enthalten oft eine im Vergleich aggregierte, stufengerechte Auswahl von Ziel- und Indikatoreninformationen für die politi-

schen Ebenen. Um der Frage nachzugehen, welche Steuerungsinformationen effektiv in der Verwaltungspraxis verfügbar sind und inwiefern diese den Qualitätsanforderungen für eine wirkungs- und ergebnisorientierte Steuerung genügen, bieten sich Leistungsaufträge als Untersuchungsdokumente an.

3 Wirkungsorientierung im NPM

Die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung soll sich vermehrt auf die Ergebnisse und Wirkungen ausrichten. Hierzu ist eine Verschiebung der Schwerpunkte im Rahmen der Führung und Steuerung auf neue Zielgrößen erforderlich. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung verlangt die systematische Formulierung von Zielen und die Messung der Leistungserbringung. Als Grundmodell wird dabei in der Regel ein Modell des Leistungsprozesses unterstellt, bei dem verschiedene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, aus welchem im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses bestimmte Leistungen (output) erstellt werden. Diese Leistungen führen im Ergebnis und als Folge zu Wirkungen. Bei der Beschreibung von Wirkungen werden in der Regel zwei Arten von Wirkungszielen unterschieden, wovon eines auf die endgültige Wirkung abstellt und in der Regel im Kontext der Gesellschaft generell (Gesundheitszustand, Sicherheitsgefühl, Arbeitslosigkeit) ausgedrückt wird (*outcome*). Ferner werden zu den Wirkungszielen auch Veränderungen gezählt, welche sich als Ergebnis der Leistungserstellung bei den direkten Zielgruppen der entsprechenden politischen Programme einstellen (*impact*) (Rückgang der Anzahl RaucherInnen, Rückgang von Verkehrs-/Einbruchs-Delikten, Entwicklung der durchschnittlichen Vermittlungsdauer für Arbeitslose) (Bouckaert und van Dooren 2003; Schedler und Proeller 2003; Boyne und Law 2005; Rieder 2005).

Ein wichtiger Schritt zur Wirkungsorientierung als Steuerungsprinzip ist die Definition von Zielen oder gar Zielsystemen der Leistungserbringung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es für ein aussagekräftiges Steuerungssystem nicht ausreicht, das Zielsystem alleine auf die Leistungsebene abzustellen, sondern dass der Einbezug der Wirkungsebene für die Steuerbarkeit der Gesamtorganisation notwendig ist, ebenso wie die Berücksichtigung von Ressourcen- und Prozesszielen zur Bewertung der Effizienz (Naschold, Oppen et al. 1997; Williams 2003). Um den Anforderung an ein Steuerungssystem zu genügen, werden besondere Anforderungen an die Qualität dieser Ziele gestellt (Horak, Matul et al. 1997; Krönes 1998):

- Die einzelnen Ziele müssen operationalisiert, d.h. messbar sein.
- Die Ziele müssen vollständig sein, d.h. es muss ein Balance von Formal- und Sachzielen sowie von Wirkungs-, Leistungs-, Prozess- und Inputzielen vorherrschen.

- Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen Zielen müssen geklärt werden. Dies erfolgt in der Regel durch Priorisierung und Rangordnung der Ziele.

Ist das Zielsystem determiniert, gilt es passende und aussagekräftige Indikatoren und Messgrößen zu bestimmen. Einigkeit besteht heutzutage vor allem dahingehend, dass es sich dabei um eine äußerst schwierige Herausforderung handelt. Während Indikatoren auf der Ressourcen-, Prozess- und Leistungsebene noch vergleichsweise leicht zu definieren und zu erheben sind, stellt vor allem die Definition von Wirkungsindikatoren eine sehr komplexe Aufgabe dar. So heißt es bisweilen sogar, dass es sich dabei mehr um eine Kunst als um ein rationalwissenschaftlich zu adressierendes Problem handle (Schedler 2000). Die Grundproblematik von Wirkungsindikatoren, vor allem auf der Outcome-Ebene, liegt insbesondere in den sehr komplexen Kausalzusammenhängen, zeitlichen Wirkungsverzögerungen und in den Kosten der Erhebung. In manchen Verwaltungsbereichen hat die Erhebung von Kennzahlen auf Wirkungsebene bereits seit langem Tradition, so z.B. die Arbeitslosenquote oder die Kriminalitätsstatistik. In den meisten Verwaltungsbereichen müssen geeignete Indikatoren allerdings erst gefunden werden. Das Wissen um Eigenschaften von aussagekräftigen Indikatoren und Vorgehensanleitungen bietet zumindest erste wesentliche Hilfestellungen (Audit Commission 2000; Rieder 2003).

Neben technischen, wirtschaftlichen oder auch politischen Problemen ist zu berücksichtigen, dass ziel- und ergebnisorientierte Führung oftmals nicht in der Tradition vieler Organisationen liegt, welche öffentliche Leistungen erbringen. Neben der öffentlichen Verwaltung selbst, stellen ergebnisorientierte Steuerungsmechanismen auch nicht das traditionelle Steuerungssystem von Non-Profit Organisationen (NPOs) dar und kritische Grundhaltungen sind bei der Definition und Messung von Zielen anzutreffen (Hatry, Fountain et al. 1990; Mensah und Li 1993; Jansen 2004). Im Bereich öffentlicher Unternehmen ist bekannt, dass zwar ergebnisorientierte Steuerungsformen verfolgt werden, diese aber gerade hinsichtlich der Zielformulierung und -messung oftmals lückenhaft und unzureichend sind (Machura 1993; Greiling 1996).

4 Wirkungsorientierung in der Praxis

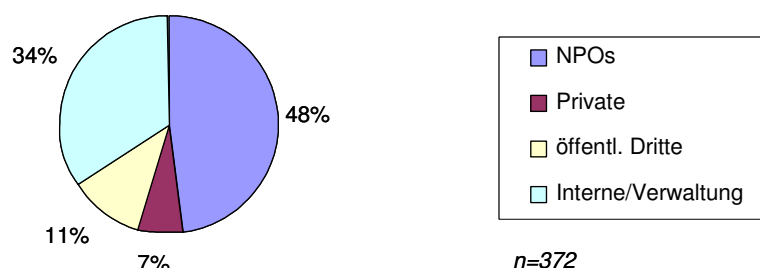
Um einen Eindruck und Hinweise auf den Umsetzungs- und Entwicklungsstand der ergebnisorientierten Steuerung in der Schweiz zu geben, werden im Folgenden Ergebnisse empirischer Untersuchungen der Schweiz herangezogen. Dabei handelt es sich um Ergebnisse zu wirkungsorientierten Bestandteilen und Informationen in Leistungsaufträgen. Die nachfolgend vorgestellten Ergebnisse stützen sich alleine auf die Auswertung von Dokumenten. Damit können nur Aus-

sagen zur Verfügbarkeit entsprechender Informationen gemacht werden, ohne dass beurteilt werden kann, wie die Informationen von den Beteiligten bewertet und genutzt werden. Ferner wurden auch nur Dokumente des Typs "Leistungsauftrag" ausgewertet, wobei denkbar ist, dass weitere ergebnisorientierte Führungsinformationen in anderen Dokumenten festgehalten sind.

In einer Studie¹ zu Leistungsaufträgen auf Gemeindeebene (Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohner, ausgewertete Leistungsaufträge n=372) wurde ein Querschnitt aus den im Einsatz befindlichen Verträgen und Vereinbarung zur Regelung öffentlicher Leistungserbringung ausgewertet. Die Zusammensetzung des Datensatzes ist nicht zufällig und nicht repräsentativ, vermag aber Hinweise auf Zusammenhänge und Grundmuster zu liefern.

Die in der Studie verwendeten Dokumente stammen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen und beinhalten sowohl externe wie interne Vereinbarungen. In Abbildung 1 ist die Verteilung der in der Studie herangezogenen Dokumente nach institutionellem Charakter des Kontraktpartners dargestellt. Die in der Studie berücksichtigten Leistungsaufträge umfassen Vereinbarungen mit Kontraktpartnern entlang des gesamten institutionellen Spektrums. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, sind gut ein Drittel der Dokumente interne Leistungsvereinbarungen, welche mit Organisationseinheiten der eigenen Gemeindeverwaltung abgeschlossen sind. Die restlichen zwei Drittel sind Vereinbarungen mit externen Dritten, wobei die große Mehrheit Vereinbarungen mit NPOs repräsentieren. Vereinbarungen mit privaten Unternehmen und öffentlichen Dritten, dazu zählen verselbstständigte Organisationseinheiten, welche öffentlich beherrscht werden, wie z.B. Aktiengesellschaften in öffentlichem Eigentum, Zweckverbände oder Genossenschaften in gemeindlicher Trägerschaft, sind deutlich weniger vertreten.

Abbildung 1: Verteilung der ausgewerteten Leistungsaufträge nach institutionellem Charakter des Auftragnehmers



Quelle: eigene Darstellung

¹ Die Studie wurde durchgeführt am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen (IDT-HSG) im Zeitraum 2004-2005.

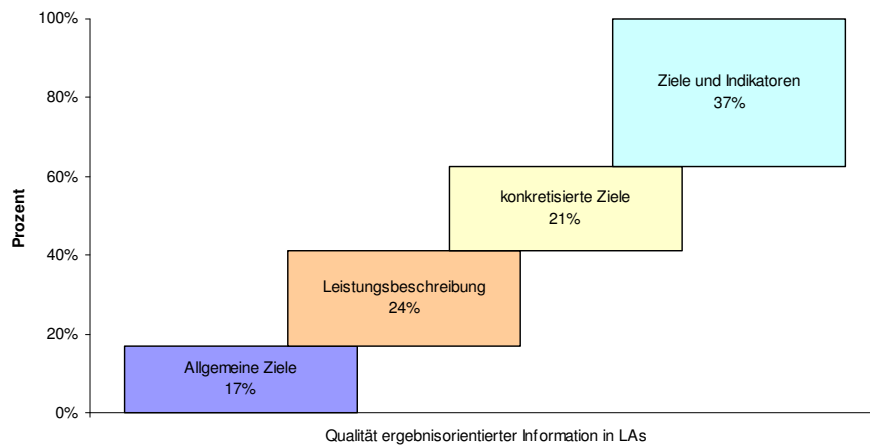
Um Aussagen zum Umsetzungs- und Entwicklungsstand der Ergebnis- und Wirkungsorientierung zu machen, interessiert vor allem die Art und Qualität ergebnisorientierter Informationen, welche für Steuerungszwecke herangezogen werden können. Leistungsaufträge wurden daher auf die in ihnen enthaltenen ergebnisorientierten Steuerungsinformationen ausgewertet.

In einem ersten Schritt wurde der Inhalt der Dokumente auf steuerungsrelevante Informationen hin durchsucht. Die identifizierten Stellen wurden anschließend ausgewertet und kategorisiert. Dabei wurden Bezug nehmend auf den Abstraktionsgrad und Inhalt der Information vier Kategorien gebildet. Die Kategorien bauen aufeinander auf, d.h. Leistungsaufträge der dritten Kategorie umfassen auch Informationen, welche für die beiden niedrigeren Kategoriestufen erforderlich sind:

- **Allgemeine Zielsetzung:** Leistungsaufträge in dieser Kategorie enthalten nur Angaben zum Aufgabenbereich. Es sind keine spezifischen Angaben zu Leistungen oder spezifischen Zielsetzungen vorhanden. Die Zielvorgabe, meist eher in der Form einer Zweckumschreibung, ist abstrakt formuliert und eine Priorisierung oder Gewichtung von verschiedenen Zieldimensionen ist nicht vorhanden.
- **Leistungsbeschreibung:** Neben der abstrakten Zielvorgabe und Aufgabenumschreibung enthalten Leistungsaufträge dieser Kategorie Aufzählungen der zu erbringenden Leistungen. Die Leistungen werden definiert, aber es werden keine Leistungsziele vorgegeben.
- **Konkretisierte Ziele:** In Dokumenten dieser Kategorie sind Formal- und Sachziele für die Leistungserbringung festgehalten. In der Regel werden Ziele pro Leistungsgruppe vorgegeben. Angaben zur Messung der Ziele fehlen.
- **Ziele und Indikatoren:** Die Leistungsaufträge beinhalten neben konkretisierten Zielen auch Messgrößen. Eine Zuordnung in diese Kategorie bedeutet nicht, dass Indikatoren in ausreichendem Umfang und Ausmaß vorhanden sind, sondern nur dass überhaupt irgendwelche Messgrößen konkretisiert wurden.

Die obige Kategorisierung macht deutlich, dass notwendige Informationen für wirkungsorientierte Steuerung lediglich in den beiden letzten Kategorien vorhanden sein können. Diese beiden Kategorien umfassen in ihrer Gesamtheit Leistungsaufträge mit *Ansätzen* zu ergebnisorientierter Steuerung.

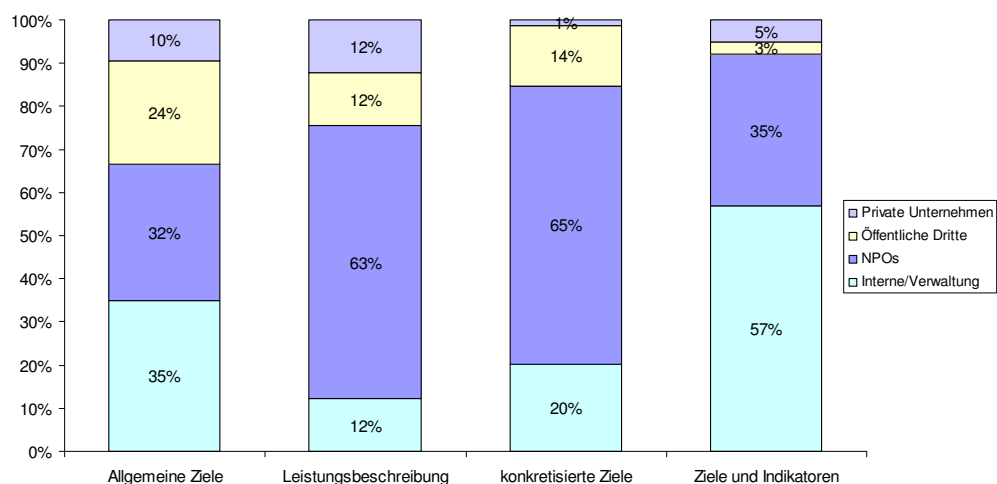
Abbildung 2: Qualität ergebnisorientierter Informationen in Leistungsaufträgen (Gemeindeebene) insgesamt



Quelle: eigene Darstellung

Lediglich 37 Prozent der ausgewerteten Leistungsaufträge fallen in die letzte Kategorie und enthalten neben Zielumschreibungen, zumindest einzelne Indikatoren. Gut ein Fünftel der Leistungsvereinbarungen enthält qualitativ konkretisierte, nicht messbare Zielsetzungen für den Aufgabenbereich. Ein Viertel setzt lediglich auf die Aufzählung der erwarteten Leistungen und 17 Prozent belassen es bei der Vorgabe einer allgemeinen Ziel- und Zweckumschreibung.

Abbildung 3: Nutzung verschiedener Arten ergebnisorientierter Information



nach Kontraktpartner (Gemeindeebene)

Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man den Einsatz der verschiedenen Kategorien von ergebnisorientierter Information in Abhängigkeit davon, wer der Leistungserbringer ist, so zeigt sich (Abbildung 3), dass Leistungsaufträge mit Indikatoren am häufigsten bei interner Leistungserbringung durch Einheiten der öffentlichen Verwaltung angetroffen werden, gefolgt von Vereinbarungen mit NPOs. Leistungsbeschreibungen und konkretisierte Ziele finden sich mehrheitlich bei Leistungsvereinbarungen mit NPOs. Das Abstellen auf eine allgemeine Zielsetzung ohne weitergehende Konkretisierung der Leistungen und Ergebnisse findet sich relativ gleichmäßig bei allen Kontraktpartnern. Das Faktum, dass die meisten der ausgewerteten Leistungsaufträge, welche sich um eine Konkretisierung der Ziele und zumindest eine partielle Messung dieser Ziele bemühen, interne Leistungsvereinbarungen sind, d.h. solche, welche mit Einheiten der öffentlichen Verwaltung abgeschlossen werden, kann als Ausfluss der Bemühungen um eine Stärkung wirkungs- und ergebnisorientierter Steuerungselemente interpretiert werden. Die meisten WoV-Projekte haben sich zunächst mit ihren Reformbemühungen auf die interne Leistungserstellung konzentriert. Daher scheint es plausibel, dass der überwiegende Anteil von Leistungsvereinbarung mit Zielen und Indikatoren aus dieser Gruppe von Kontraktpartnern stammt.

Weitere Anhaltspunkte zum Umsetzungsstand der Wirkungs- und Ergebnisorientierung finden sich auch in Untersuchungen und Analysen zu Projekten und Reformen auf Ebene der Kantone. An dieser Stelle werden Ergebnisse aus Evaluationsstudien zu kantonalen WoV-Projekten von Stefan Rieder und Kollegen (Rieder und Furrer 2000; Rieder 2005) herangezogen. Die Untersuchungen liefern unter anderem Hinweise zum Aspekt der Abdeckung der Leistungs- und Wirkungsebene im Zielsystem, wie auch zur Frage der Operationalisierung und Vollständigkeit des Zielsystems nach dem Motto "kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel".

Abbildung 4: Ziele und Indikatoren auf Ergebnis- und Wirkungsebene in kantonalem NPM-Projekt

| WoV-Amtsstelle | Produktgruppe (PG) | Quantitativer Output | Qualitativer Output | Impact | Outcome |
|------------------|--------------------|----------------------|---------------------|--------|---------|
| Strafanstalt | PG 1 | I, Z | Z | Z | |
| | PG 3 | I, Z | Z | Z | |
| Fachhochschule | PG 1 | I, Z | | (I) | |
| | PG 2 | I, Z | | (I) | |
| | PG 3 | I, Z | | (I) | |
| Sportamt | PG 1 | I | | Z | Z |
| | PG 2 | I | | Z | Z |
| | PG 3 | I | | I, Z | (I) |
| Materialzentrale | PG 1 | I | I, Z | | |
| | PG 2 | I, Z | Z | | |
| | PG 3 | I | Z | | |

I= Indikator vorhanden, (I)= Indikator vorhanden für Teilziele, Z= Ziel vorhanden, PG= Produktgruppe

Quelle: (Rieder und Furrer 2000; Rieder 2005)

In Abbildung 4 ist beispielhaft für ausgewählte WoV-Amtsstellen eines Kantons dargestellt, welche Ebenen ergebnisorientierter Steuerungsinformationen (quali-

tativer/quantitativer Output, Impact, Outcome) durch Ziele und/oder Indikatoren abgedeckt werden. Beispielsweise sind bei der WoV-Amtsstelle Strafanstalt konkretisierte Zielsetzungen in Bezug auf die quantitative und qualitative Outputebene sowie für die Impact-Ebene definiert; Indikatoren, zur Messung der Zielerreichung, liegen in diesem Beispiel nur für die quantitative Leistungsebene vor.

Insgesamt zeigt die tabellarische Gegenüberstellung in Abbildung 4 ein eher kritisches Bild zur Qualität der verfügbaren Steuerungsinformationen. Zwar sind für alle Amtsstellen verschiedene Ziele und Indikatoren definiert. Die Analyse, auf welche Ebenen sich die Ziel- und Indikatoreninformationen beziehen, deutet auf inkonsistente und lückenhafte Steuerungsinformationen. In den Beispielen aus Abbildung 4 wird die Wirkungsebene - bestehend aus Impact und Outcome - lediglich bei zwei Beispielen in Bezug auf Zielsetzungen abgedeckt. Indikatoren auf Wirkungsebene finden sich partiell oder gar nicht. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich Zieldefinition und Beurteilung der Zielerreichung durch Indikatoren vielfach nicht ergänzen. So finden sich zahlreiche Ziele ohne entsprechende Indikatoren, ebenso wie sich z.B. bei der Fachhochschule, beim Sportamt und bei der Materialzentrale Vereinbarungen zu Indikatoren finden, denen keine Zieldefinition gegenübersteht. Darüber hinaus bestätigen die Beispiele recht deutlich die oft geäußerte Befürchtung und Beobachtung, dass Indikatoren oft auf die quantitative Outputebene fokussieren und andere Ebenen - wie qualitative Aspekte und Wirkungsebenen - zu wenig abdecken. Die hier anhand der Beispiele in Abbildung 4 dargelegten Beobachtungen werden durch Ergebnisse aus weiteren kantonalen Evaluationen bekräftigt (Rieder 2005).

Zusammenfassend ergibt sich aus den Ergebnissen zur kommunalen und kantonalen Verwaltungspraxis ein heterogenes Bild zum Umsetzungsstand wirkungsorientierter Steuerung. Zwar wird in weiten Teilen der Verwaltung eine Festlegung und Umschreibung der Leistungs- und Wirkungsebene der Leistungserbringung angegangen. Dabei ist zu vermuten, dass die Bemühungen um konkrete Zielformulierungen und Indikatorendefinition mehrheitlich als Ergebnis von Reformen nach dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung anzusehen sind. Dennoch genügt in vielen dieser Fälle die Qualität der Information nicht den Anforderungen wirkungsorientierter Steuerungsinformation, da sowohl eine ungenügende Abdeckung der Wirkungsebene durch Ziele als auch eine nicht durchgängige und vollständige Messung der definierten Ziele festgehalten wurde. Ferner ist zu beachten, dass darüber hinaus ein recht großer Teil von Vereinbarungen mit Leistungserbringern besteht, welche auf keine weiter spezifizierten ergebnisorientierten Informationen aufbauen und weder leistungs- noch ergebnisspezifizierte Informationen enthalten.

5 Beurteilung und Entwicklungen

Auf Grundlage der dargelegten Ergebnisse im vorangehenden Abschnitt fällt eine erste Zwischenbilanz zur Wirkungsorientierung zwiespältig aus. Einerseits sind Ansatzpunkte und notwendige Informationen für ergebnisorientierte Steuerungsmechanismen mit Einbezug der Wirkungsebene zu erkennen, andererseits kommen aber auch Informationsdefizite im Zusammenhang ergebnisorientierter Steuerung zum Vorschein. Die Frage, die sich an dieser Stelle aufdrängt ist, ob es sich dabei um Umsetzungsdefizite handelt (im Sinne der Annahme, dass man das in der theoretischen Konzeption skizzierte Steuerungsmodell umzusetzen sucht, aber dies bisher nicht gelungen ist) oder ob in der Praxis eine von der theoretischen Konzeption abweichende Umsetzungsstrategie verfolgt wird.

Naschold et al. (1997) haben festgestellt, dass nicht in allen Gemeinwesen eine Strategie der Ergebnisorientierung verfolgt wird, welche mit der Konzeptvorstellung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung einhergeht. In ihren Arbeiten unterscheiden Naschold und Kollegen drei Formen der Ergebnissteuerung, welche in der Praxis zu erkennen sind:

- Die "ergebnisbezogene Regelsteuerung", in welcher hierarchische und regelbezogene Steuerung durch Kontrakte und Informationen zur Bewertung der Leistungserbringung und deren Ergebnisse lediglich ergänzt, aber nicht ersetzt werden. Steile Hierarchien, zentrale Ressourcenverantwortung und eine geringe Betonung des strategischen Management sind hierbei anzutreffen.
- Die "managerielle Ergebnissteuerung", bei welcher der Fokus auf dem Zugriff des Management bei Zielbildung und Ergebnisüberwachung liegt.
- Ergebnissteuerung mit Verbindung von Qualitätsansätzen und starker Prozessorientierung.

Die beiden letzten Formen stellen die Ergebnisse und auch die Wirkungen administrativer Leistungsprozesse in den Mittelpunkt. Für die erste Form sind Informationen über Ziele und Zielerreichung auf der Wirkungsebene im Steuerungsprozess nicht zentral und haben dementsprechend eine geringere Priorität. Die Ergebnisse und Erfahrungen zeigen, dass in der Praxis auch hierzulande die verschiedenen Umsetzungsstrategien anzutreffen sind. Gerade auf kommunaler Ebene finden sich zahlreiche Beispiele, in denen eher Strategien der "ergebnisbezogenen Regelsteuerung" verfolgt werden. Das Fehlen ergebnisorientierter Steuerungsinformationen ist daher bei einem Teil der kommunalen Gemeinwesen nicht primär als Umsetzungsdefizit zu interpretieren, sondern als Entscheidung an primär input- und verfahrensbezogenen Steuerungsmechanismen festzuhalten.

Demgegenüber sind aber auch bei Gemeinwesen, welche Reformen nach den Kerngedanken der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchführen und ergebnisorientierte Steuerung stärken, Lücken bei den Steuerungsinformationen festzustellen. Die Gründe sind hier mehrheitlich in Umsetzungshindernissen zu suchen. Faktische Schwierigkeiten bei der Festlegung von Ergebnis- und Wirkungszielen für die Leistungserstellung und/oder bei der entsprechenden Indikatorenbildung sind bekannt. Rieder (2005) analysiert, dass in der Praxis hierfür in der Regel drei Arten von Gründen ausschlaggebend sind: technische Gründe, die in mangelnden Vorgaben zur Zielkonkretisierung von politischer Ebene, mangelndes Know-how zum Umsetzungsprozess, sowie nicht zuletzt in objektiven Hindernissen (z.B. durch Kausalzusammenhänge und zeitliche Verzögerungen) begründet sind; politische Gründe, bei denen taktische Überlegungen wie z.B. Angst vor Kritik oder Transparenz zum Verzicht auf die Fixierung von Zielen führen; Kostengründe, die insbesondere bei der Indikatorenerhebung oft eine Rolle spielen. Derartige Gründe können erklären, warum Lücken und Entwicklungspotentiale bei der Wirkungsorientierung vorhanden sind, ohne dass vom theoretischen Konzept der Wirkungsmodelle abgewichen wird.

Die aktuelle Situation ist in dieser Sichtweise als Entwicklungsprozess zu interpretieren, an dessen Verbesserung und Weiterentwicklung gearbeitet wird. Dabei ist zu erwähnen, dass die Erfahrung gezeigt hat, dass in verschiedenen Bereichen nicht von der Hand zu weisende Hürden und Restriktionen gerade bei der Messung von Wirkungszielen bestehen. Die Praxis und Umsetzung ist in diesem Sinne deutlich komplexer als im theoretischen Konzept dargestellt und hat in Bezug auf die Wirkungsorientierung zur Herausbildung verschiedener pragmatischer Herangehensweisen geführt. So wird manchenorts in der Verwaltungspraxis nicht mehr zwischen Impact- und Outcome-Zielen unterschieden, sondern von "übergeordneten Zielsetzungen" gesprochen. Diese übergeordneten Ziele beziehen sich oft auf Programmziele - also die Impact-Ebene - können aber zudem auch strategische Projekte und (Ergebnis-)Ziele der Organisationseinheit umfassen, wie z.B. die Erarbeitung eines neuen Lehrplans oder die Umsetzung eines großen IT-Projekts. Übergeordnete Zielsetzungen umfassen damit die Wirkungsebene, mit einer Fokussierung auf Impact-Zielen. Zudem wird gerade für Querschnittsämter oder projektbezogene Organisationen die Aufnahme organisationsbezogener Handlungsfelder und Ziele ermöglicht ohne zwingend eine Verbindung nach außen herstellen zu müssen - wie dies für Impact-Ziele in der Regel notwendig ist. Damit soll auf Stufe der Ämter eine Entsprechung von strategischen Handlungsfeldern, Problemlösungsbeitrag und Relevanz der Ziele erreicht werden. Der Gefahr, dass bei übergeordneten Zielen keine Ziele der Wirkungsebene festgelegt werden, muss beim Vereinbarungsprozess systematisch Rechnung getragen werden.

Ein weiterer Ansatz wird z.B. auf Bundesebene verfolgt, wo Verwaltungseinheiten systematisch dazu angehalten werden einfache, und ungefähre Wirkungsmodelle aufzustellen und diese im Zeitverlauf zu verfeinern. Ziel ist es, die Wissenslage über Wirkungszusammenhänge zu verbessern und bestehende implizite Annahmen über Kausalzusammenhänge transparent zu machen. Als Hilfestellung wurde ein Handbuch zur Leistungs- und Wirkungssteuerung erarbeitet mit praktischen Hinweisen zur Aufstellung von Wirkungsmodellen und Identifikation von Indikatoren (Rieder 2003).

Auch bei der Zielmessung sind pragmatischere Ansätze zu beobachten. Die strikte Forderung der Abbildung in Indikatoren kann gerade auf Wirkungsebene oftmals aufgrund der bereits genannten Gründe nicht eingehalten werden. Als Reaktion darauf finden sich unterschiedliche Ansätze: Zum Teil wird zugelassen (zusätzlich) in knapper verbaler Form über die Zielerreichung zu berichten. Ausserdem werden vereinzelt auch Evaluationen, Benchmarking-Ergebnisse oder so genannte Peer Reviews, wie z.B. Pisa im Bereich der Schulen oder Shanghai-Rankings bei Universitäten, zur Beurteilung der Wirkung herangezogen.

Derartiges "Experimentieren" beim Finden geeigneter ergebnisorientierter Steuerungsgrößen ist grundsätzlich zu begrüßen. Damit können sowohl bestehende Wissenslücken z.B. zu effektiven Wirkungszusammenhängen verkleinert werden, aber auch die durchaus technokratische Forderung nach Indikatoren und die damit verbundenen Schwierigkeiten angegangen werden. Die Kehrseite dieser Entwicklungen und die große Gefahr besteht darin, dass die Fokussierung auf die Wirkungsebene aufgeweicht wird und die effektive Messung der Zielerreichung eher zu einer Beurteilung und (subjektiven) Einschätzung verkommt. Ansätze, die auf eine Verbreiterung der Wissensbasis abzielen, wie z.B. das Aufstellen einfacher Wirkungsmodelle aber auch Evaluationen, entsprechen momentan zwar nicht unbedingt schon den Erfordernissen an Genauigkeit und Zeitgerechtigkeit bzw. Periodizität, aber sie bergen das Potenzial im Zeitverlauf die allgemeine Kenntnis- und Datenlage deutlich zu verbessern.

6 Ausblick

Rieder (2005) spricht im Zusammenhang mit dem Wirkungscontrolling in der Schweizerischen Reformlandschaft von der "Achillesferse" der Reformen. Das Steuerungskonzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist auf die Erfassung der Wirkungen als zentrale Steuerungsgröße ausgelegt. Gegenwärtig so scheint es, treten viele NPM-Projekte in Bezug auf die Wirkungsmessung auf der Stelle. So lange die Wirkungsebene nur unzureichend erfasst und abgebildet

wird und Weiterentwicklungen nicht erkennbar sind, ist nicht davon auszugehen, dass von politischer Seite der Handlungsspielraum für die Verwaltung in Bezug auf Finanzressourcen und Personal ausgeweitet wird. Wirkungsinformationen werden von der Verwaltung im Gegenzug für mehr Handlungsspielraum erwartet.

Ein Blick in die internationale Reformlandschaft unterstreicht die Wichtigkeit der Weiterentwicklung und die weitere Fokussierung auf Wirkungen als Steuerungsgröße. Neben den bereits erwähnten wirkungsorientierten Ausrichtungen der Reformen in USA und Großbritannien, zeigt insbesondere auch die jüngere Entwicklung in Neuseeland, die Bedeutung der Wirkungsebene. Während die New Public Managementreformen der 80er Jahre vor allem auf eine Steuerung der Leistungserbringung über Outputs abzielte, wurde in den letzten Jahren mit der "Management for Outcomes"-Initiative versucht, dem Bedürfnis der Politik nachzukommen, nicht nur Leistungskäufer, sondern Gestalter für gesellschaftliche Veränderung zu sein (Schick 2001).

Auch andere Länder kämpfen mit den Problemen der Erfassung und Messung von Wirkungen. Um die Wissenslage zu erweitern, wird in Großbritannien, aber auch in den USA deutlich mehr in die Untersuchung von Auswirkungen konkreter Policies wie auch in die generelle Erforschung von Wirkungszusammenhängen investiert. Ein Ansatzpunkt zur Weiterentwicklung im schweizerischen Kontext liegt in der systematischen Bündelung von Erfahrungen zum Wirkungscontrolling zwischen den Schweizerischen NPM-Projekten, aber auch in der Berücksichtigung internationaler Analysen und Erfahrungen.

Die internationale Erfahrung deutet noch auf einen weiteren wesentlichen Punkt. Die traditionelle Organisations- und Führungsstruktur in der Verwaltung basiert auf der Unterteilung in Departemente. Wirkungen, insbesondere Outcomes, sind aber selten nur durch das Aufgabenspektrum eines Departements zu verantworten, sondern werden neben verwaltungsexogenen Faktoren auch durch Leistungen und Programme anderer Departemente sowie anderer Gemeinwesen im föderalen Staat beeinflusst. Die Steuerung von Wirkungen verlangt dementsprechend zunehmend horizontale aber auch vertikale Koordination von Programmen und Leistungserbringung. In Hinblick auf die Wirkungssteuerung stellt sich daher als weitere Entwicklungsmöglichkeit auch die Definition von übergreifenden Wirkungszielen, zu deren Erreichung mehrere Akteure koordiniert beitragen. Neben den allgemeinen Schwierigkeiten kooperativer und übergreifender Programme, stellt sich im Falle einer derartigen Entwicklung vor allem bei einer allfälligen Verknüpfung mit finanziellen Incentives ein zusätzliches Komplexitätsproblem.

Vergleicht man die Steuerungsmechanismen in der Schweiz heute mit jenen vor zehn Jahren, so kann festgehalten werden, dass Wirkungsorientierte Verwaltungsführung heute zu einem festen Bestandteil der Schweizerischen Verwaltungslandschaft geworden ist, welche neben traditioneller Verwaltungssteuerung in der ganzen Schweiz zu finden ist. Die vertiefte Analyse der verfügbaren Steuerungsinformationen hat aber deutlich gemacht, dass die Qualität der verfügbaren Informationen den Anforderungen der Wirkungsorientierung und einer ergebnisorientierten Steuerung nur partiell entspricht und Entwicklungspotenzial aufweist. Die Vision der Wirkungsorientierten Steuerung ist in dieser Hinsicht noch nicht erreicht. Dennoch zeigen die Bemühungen und Ergebnisse der vergangenen Reformjahre, ebenso wie auch die internationalen Erfahrungen einerseits, dass Wirkungsinformationen im Steuerungsprozess von zentraler Bedeutung sind. Andererseits zeigt sich auch, dass der Aufbau dieser Informationen einen langwierigen Entwicklungs- und Lernprozess darstellt. Die Herausforderung der nächsten Jahre und ein Erfolgsfaktor für die Nachhaltigkeit der bisherigen Bemühungen besteht darin, die Vision weiter zu verfolgen und Wirkungsorientierung nicht zur Utopie werden zu lassen.

7 Literatur

- Aristigueta, Maria P. (1999): *Managing for Results in State Government*. Westport, CT, Quorum Books.
- Audit Commission (2000). *On target. The Practice of Performance Indicators*. London, Audit Commission.
- Behn, Robert D. (2003): *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*. In: *Public Administration Review*, Vol. 63, Nr. 5: S. 586-606.
- Bouckaert, Geert; Wouter van Dooren (2003): *Performance measurement and management in public sector organizations*. In: Tony Bovaird; Elke Löffler (Hrsg.): *Public Management and Governance*. London: Routledge: S. 127-135.
- Boyne, George; Jennifer Law (2005): *Setting Public Service Outcome Targets: Lessons learned from Local Public Service Agreements*. In: *Public Money & Management*, Vol. 25, Nr. 4: S. 253-260.
- Buschor, Ernst (1994): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Zürich, ZHK.
- de Bruijn, Hans (2002): *Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement*. In: *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, Nr. 7: S. 578-594.
- GAO, United States General Accountability Office (2005). *Managing for Results. Enhancing Agencies Use of Performance Information for Decision Making*. GAO-05-927. Washington, D.C., GAO.
- Gianakis, Gerasimos A. (2002): *The Promise of Public Sector Performance Measurement: Anodyne or Placebo?* In: *Public Administration Quarterly*, Vol. 26, Nr. 1/2: S. 35-64.
- Greiling, Dorothea (1996): *Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung in öffentlichen Unternehmen*. In: *ZögU*, Vol. 19, Nr. 3: S. 286-292.

- Hatry, Harry P.; Jane M. Fountain; L. Kremer Sullivan (Hrsg.) (1990): Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time has come - an Overview. Norwalk, Governmental Accounting Standards Boards of the Financial Accounting Foundation.
- Horak, Christian; Christian Matul; Fritz Scheuch (1997): Ziele und Strategien von NPOs. In: Christoph Badelt (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer - Poeschel: S. 135-158.
- Jansen, E. Pieter (2004): Performance Measurement in Governmental Organizations: A Contingent Approach to Measurement and Management Control. In: Managerial Finance, Vol. 30, Nr. 8: S. 54-68.
- Krönes, Gerhard (1998): Operationalisierung von Zielen öffentlicher Unternehmen. In: ZögU, Vol. 21, Nr. 3: S. 277-292.
- Machura, Stefan (1993): Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen. In: ZögU, Vol. 16, Nr. 2: S. 169-180.
- Mensah, Yaw M.; Shu-Hsing Li (1993): Measuring Production Efficiency in a Not-For-Profit Setting: an Extension. In: The Accounting Review, Vol. 68, Nr. 1: S. 66-85.
- Naschold, Frieder; Maria Oppen; Alexander Wegener (1997): Kommunale Spitzeninnovationen. Berlin, Edition Sigma.
- Reichard, Christoph (2003): Öffentliches Leistungsmanagement in der Schweiz und in Deutschland im Vergleich. In: Peter Grünenfelder; Jürgen Oelkers; Kuno Schedler; Andrea Schenker-Wicki; Stephan Widmer (Hrsg.): Reformen und Bildung. Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: S. 393-416.
- Ders. (2004): Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen - eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihre Wirksamkeit. In: Sabine Kuhlmann; Jörg Bogumil; Hellmut Wollmann (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: S. 341-356.
- Rieder, Stefan (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung. Luzern, Interface Politikstudien.
- Ders. (2005): Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In: Andreas Lienhard (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. (forthcoming). Bern: Haupt.
- Rieder, Stefan; Cornelia Furrer (2000): Evaluation des Pilotprojekts Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Luzern, Interface Politikstudien.
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt.
- Ders. (2000): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In: Donatella Pulitano (Hrsg.): New Public Management, Terminologie - terminologie - terminologia. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt: S. 33-47.
- Schedler, Kuno; Isabella Proeller (2002): The New Public Management: a perspective from mainland Europe. In: Kate McLaughlin; Stephen Osborne; Ewan Ferlie (Hrsg.): New Public Management. Current trends and future prospects. London: Routledge: S. 163-180.
- Ders. (2003): New Public Management. Bern, Verlag Paul Haupt.

Schick, Allan (2001). Reflections on the New Zealand Model. Lecture Notes based on a lecture at the New Zealand Treasury in August 2001. Wellington.

Williams, Daniel W. (2003): Measuring Government in the Early Twentieth Century. In: Public Administration Review, Vol. 63, Nr. 6: S. 643-659.