

Public Value und die Doppik - ein Zwischenruf

Kommunale

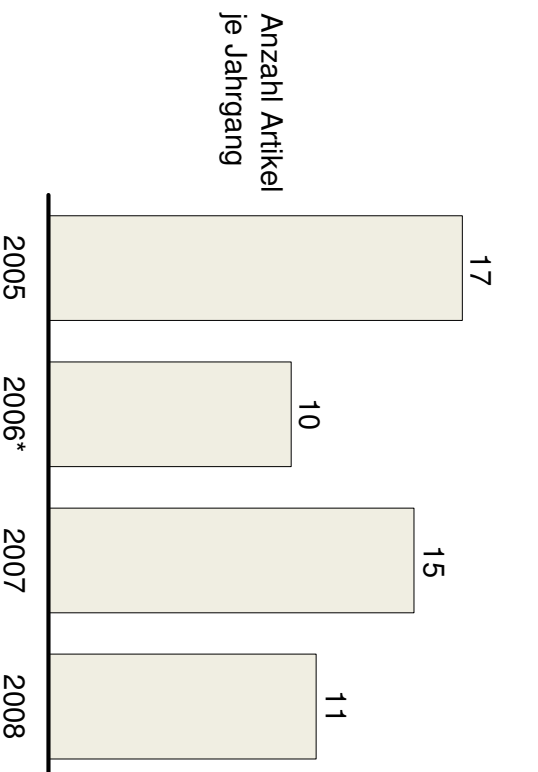
Nürnberg, 14. Oktober 2009

Eric Schulze
CLVS-HSG
Universität St. Gallen

Die Doppik ist ein allgegenwärtiger Begleiter in der Fachpresse



Das Thema Doppik in der Fachzeitschrift
Innovative Verwaltung (Anzahl Artikel)



*„Gute Vorarbeit erleichtert
Umstieg auf Doppik“
IV, 2005/10*

*„Modellprojekt Doppik
erfolgreich beendet“
IV, 2006/7-8*

*„Schneller Doppik-Umstieg
fördert Hochschulautonomie“
IV, 2007/11*

*„Die Doppik zur Steuerung
stärker nutzen“
IV, 2008/5*

* + eine zusätzliche Sonderausgabe über Doppik
Quelle: Eigene Kodierung; es wurden nur nicht werbefinanzierte Artikel > 1/2 Seite gezählt

Grundprinzipien des New Public Management:

- Weitestmögliche Outputsteuerung mit expliziten Leistungsstandards und –messgrößen
- Stärkere dezentrale Verantwortung mit Budget- und Führungsverantwortung unter Einbindung privatwirtschaftlicher Führungsstile
- Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor und verstärkte Sparbemühungen im Ressourcenverbrauch

Reformwellen des Öffentlichen Sektors:

- Budgetierung und Dezentralisierung
- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung
- Einführung Doppik und Aufstellung Eröffnungsbilanzen



DOPPIK
Hamburg zieht Bilanz



Quelle: Hood, 1991: 5

Die Kameralistik befindet sich in der Defensive: zu Unrecht?



Stärken der Kameralistik:

- Das kameralistische System steht nicht im Gegensatz zu Budgetierung und Dezentralisierung. Die Realisierung von Budgetierung, Deckungsfähigkeiten, Mittelübertragungen, Überjährigkeiten, Zielvereinbarungen ist auch in der Kameralistik möglich
- Die Kameralistik ist ein Einzahlungs/Auszahlungssystem: „Was zählt ist das, was in die Kasse kommt!“. In der Privatwirtschaft wird dieser „Cash Flow“ oft als wichtiger als das Bilanzergebnis angesehen.
- Die Kameralistik unterliegt nicht dem Prinzip des Gläubigerschutzes. Deckung von Fremdkapital durch konservativ bewertete Aktivposten ist nicht notwendig
- Das kameralistische System ist für den politischen Entscheidungsträger direkt nachvollziehbar: „Habe ich das Geld, um eine Turnhalle zu bauen?“

ABER: Die Kameralistik hat eine systembedingte Schwäche hinsichtlich des periodengerechten Ressourcenverbrauchs und damit hinsichtlich der Generationengerechtigkeit - die Paradedisziplin der Doppik...

Ressourcenverbrauchs-konzept: Die Mär von der doppelischen Überlegenheit

1 Schulden

- Der Schuldenberg ist in beiden Systemen transparent. Begrenzungsmechanismen können nur bei ausnahmsloser „Cash-Flow“-Betrachtung Wirkung entfalten

2 Pensionen

- Pensionslasten werden in der doppelischen Bilanz transparent, aber das Problem war auch vorher bekannt und erkannt. Es war politischer Wille keine Pensionsfonds o.ä. einzurichten

3 Ersatzin-vestitionen

- Kurzfristige Sparerfolge durch Auslassung von Instandhaltung wird in der Doppelik sichtbar. Sie ersetzt aber nicht die Priorisierung von Investitionen jenseits des Abschreibungswertes

4 Neue In-vestitionen

- Verstrichene Investitionschancen wie eine nicht gebaute Schule, eine nicht gebaute Bahnstrecke sind in beiden Systemen nicht sichtbar

5 Verkauf d. Tafelsilbers

- Beide Systeme können nicht in politische Entscheidungsprozesse eingreifen, die Doppelik suggeriert aber rein renditebezogene Entscheidungsempfehlungen

4

Zwischenfazit

- Der Systemwechsel von Kameralistik zu Doppelik hat keinen direkten Einfluss auf eine erhöhte Generationengerechtigkeit oder eine verbesserte „Wirtschaftlichkeit“ von politischen Entscheidungen. „Gut haushalten kann man in beiden Systemen, schlecht aber auch“.
 - Unbestritten von Vorteil ist aber die einhergehende Intensivierung der Diskussion über Periodengerechtigkeit und die vielfache In-Frage-Stellung des „Wie“ der Erbringung von staatlichen Leistungen
 - Individuell zu entscheiden ist, ob der signifikante Aufwand und die Bindung von Verwaltungskapazitäten aufgrund der Doppelik durch den Transparenzgewinn zu rechtfertigen ist. Die Doppelik ist kein Selbstzweck
- ABER:** Es besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass sich staatliche Leistungen immer an einer monetären Gegenseite spiegeln und rechtfertigen lassen müssen. Der Unterschied zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Handlungslegitimation verschimmt. Leistungsinnovation und Ermessenstradition weichen der Verfahrenseffizienz etablierter Leistungsprogramme

5

Der Public Value Ansatz begreift staatliches Handeln als eine mehrdimensionale Wertschöpfung

Definitionen

“Das Ziel von Management im Öffentlichen Sektor ist es, gesellschaftliche Werte zu schöpfen [...]”
(Moore, 1995: 28)

“Das Gemeinwohl ist Grund und Grenze öffentlichen Handels”
(Schuppert, 2002: 67)

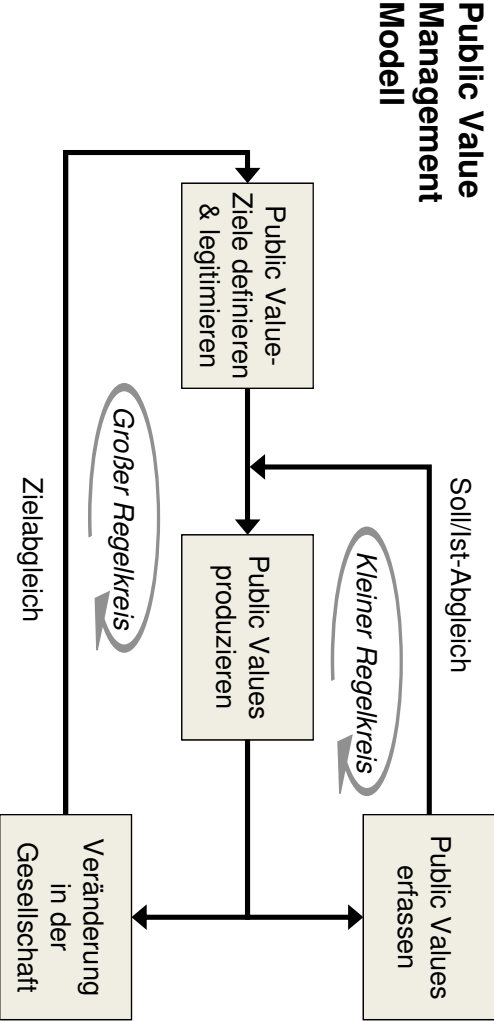
“Gesellschaftliche Werte sind Werte für die Gesellschaft”
(Meynhardt, 2009: 212)

Grundbedürfnis	Wertdimension	Ermessenskriterien		Public Values (schwerpunktmäßig)	
Orientierung und Kontrolle (Streben nach Regelmäßigkeiten und eigenem Handlungsspielraum)	Instrumentell-utilitaristisch	Sachgerechtigkeit	Wirtschaftlichkeit	Sachlich-gegenständlicher Fokus: Saubere Umwelt, Mobilität, Bildungsangebot	
		Rechtmäßigkeit (hier als Garantie der Wahrung von Persönlichkeitsrechten)			
Selbsterhaltung und -erhöhung (Streben nach positivem Selbstbild und stimmigem Person-Umweltbezug)	Moralisch-ethisch	Unparteilichkeit		Fokus auf Status von Personen und Identität: Chancengerechtigkeit, Pflege kulturellen Erbes, Generationengerechtigkeit	
Bindung (Streben nach positiven Beziehungserfahrungen)	Politisch-sozial	Nicht explizit erwähnt (erst im Rahmen des New Public Management als wichtiges Kriterium eingeführt)		Fokus auf zwischenmenschlichen Umgang: Soziale Innovation, Kulturelle Vielfalt, Bürgerschaftliches Engagement	
Positive Erfahrungen (Streben nach positiven Emotionen)	Hedonistisch-ästhetisch	Fokus auf Erfahrungsqualität: Bürgernähe, Zuverlässigkeit, Servicequalität			

Wertdimensionen von Public Values
(gesellschaftliche Werte)

Quelle: Tabelle entnommen bei Meynhardt & Metelmann, 2008: 250

Der Public Value Ansatz fordert ein unternehmerisch-kreatives Handeln im Öffentlichen Sektor



Unterschiede zur klassischen New Public Management Steuerung:

- Ziele müssen nicht quantifizierbar sein, um Steuerungswirkung zu entfalten
- Das Management muss auf Veränderungen in der Gesellschaft reagieren, sich neu ausrichten und gesellschaftliche Legitimation dafür einholen
- Bei der Erreichung der Ziele ist bei der Wahl des Weges unternehmerisch-kreatives Handeln (Ermessen) im Sinne der Effizienzsteigerung notwendig

Aus der Auseinandersetzung mit der Gesellschaft ergeben sich 4 Handlungsfelder für Public Values

Handlungsoptionen für Public Value-Ziele: (aus Führungssicht einer Organisation im Öffentlichen Sektor)

Legitimiert/ Auftrag	1 In Frage stellen! Ziel: Effektivitätssteigerung 4	2 Weitermachen! Ziel: Effizienzsteigerung 3
Nicht legitimiert/ kein Auftrag	4 Sein lassen!	3 Anstoßen! Ziel: Effektivitätssteigerung

Nicht hinreichend
wertschöpfend

Hinreichend
wertschöpfend

Aus der Auseinandersetzung mit der Gesellschaft ergeben sich 4 Handlungsfelder für Public Values

Handlungsoptionen für Public Value-Ziele: (aus Führungssicht einer Organisation im Öffentlichen Sektor)

Legitimiert/ Auftrag	1 In Frage stellen! Ziel: Effektivitätssteigerung 4	2 Weitermachen! Ziel: Effizienzsteigerung 3
Nicht legitimiert/ kein Auftrag	4 Sein lassen!	3 Anstoßen! Ziel: Effektivitätssteigerung

Kein Impuls
aus Doppik

Doppik-Impuls
für messbare
(instrumentelle)
Werte

Nicht hinreichend
wertschöpfend

Hinreichend
wertschöpfend

Fazit

- Weder Doppik noch Kameralistik sind denkende oder entscheidende Systeme. Sie entlasten die politischen Entscheidungsträger nicht von den grundsätzlichen Entscheidungen, welche Leistungen produziert werden sollen.
- Die Doppik kann Effizienzsteigerungen hinsichtlich messbarer instrumentell-utilitaristischer (Kennzahlen) und hedonistisch-ästhetischer (Kundenbefragungen) Werte unterstützen. Der vielschichtige Aktivposten „Gemeinwohl“ kann aber nur unzureichend durch einen Passivposten „Geld“ abgebildet werden. Die Bilanz bedarf immer einer reflektierten Interpretation
- Aus unserer Sicht wäre eine mutige, kreative und flexible Zieldiskussion des Handels staatlicher Institutionen vielversprechender für die Effektivität und damit auch letztlich für die Wirtschaftlichkeit.

VIelen DANK FÜR IHR INTERESSE

Kontakt:

Center for Leadership and Values in Society (CLVS-HSG)

Tigerbergstrasse 2

CH-9000 St.Gallen

www.clvs.unisg.ch

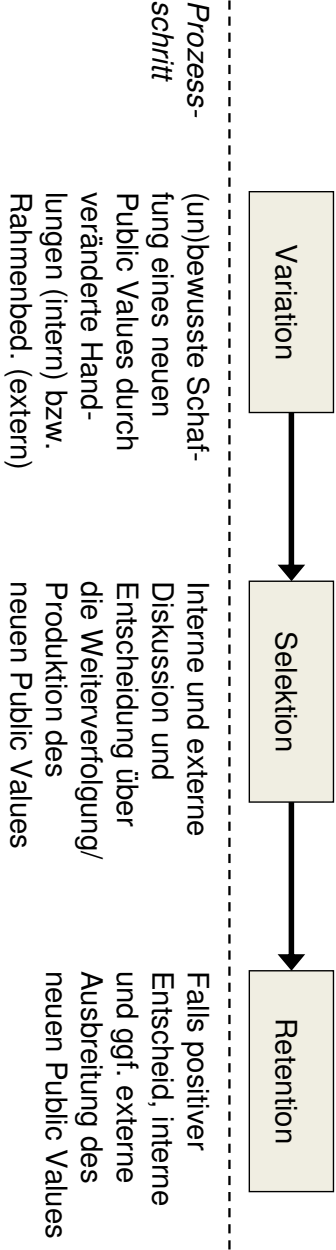
Eric.Schulze@unisg.ch

Tel: +49/175/3188298

**Evolutionstheoretischer Ansatz für die Veränderung
von Public Value Zielen einer Organisation**



„Wie kann ich wissen, was ich denke, bis ich sehe, was ich spreche?“
(Karl Weick, 1979)



- Hood, C. 1991. A Public Management for all seasons? *Public Administration*(69): 3–19.
- Meynhardt, T. 2009. Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3/4): 192–219
- Meynhardt, T., & Metelmann, J. 2008. Public Value - ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung. *Verwaltung und Management*, 14(5): 246–251.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge/MA: Harvard University Press.
- Schuppert, G. 2002. Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*: 67–98. Berlin: Akademie Verlag.
- Weick, K. 1985. *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.