



IMPacts

Wirkungen

Wirkungsorientierung – die Verhaltensdimension

Kuno Schedler, Labinot Demaj

Während die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung seit den neunziger Jahren die Strukturen geschaffen hat, um verbesserte Wirkungen des staatlichen Handelns zu ermöglichen, zielen neuere Ansätze direkter auf die Quelle öffentlicher Wirkungen: das Verhalten der Adressaten. Die nächste Generation des wirksamen Regierens bedient sich neuer Erkenntnisse aus den Verhaltenswissenschaften und erzielt damit beachtliche Erfolge.

Wenn der Staat seine Bürgerinnen und Bürger oder die Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten bringen will, erlässt er ein Gesetz. Dieses enthält typischerweise Vorschriften, deren Nichteinhaltung sanktioniert wird: Wer sich nicht an die öffentliche Ordnung hält, wird gebüsst. Oder aber man schafft finanzielle Anreize: Wer ein Fahrzeug mit wenig Umweltbelastung fährt, bekommt eine Steuererleichterung. Nicht zuletzt werden allgemeingültige Prozeduren geschaffen, die im Einzelfall manchmal absurd wirken: Die Abklärung der Fahrtauglichkeit im Alter durch die Strassenverkehrsämter hat eine neue Industrie von „Verkehrsmedizinern“ geschaffen, die bei Abklärungen kaum auf das tatsächliche Fahrverhalten des jeweiligen alten Menschen im Alltag eingehen und sie dadurch unnötig verunsichern (Seiler, 2004).

Die schiere Flut von immer engeren Vorschriften und Vorgaben wird zunehmend zu einer Immission besonderer Art, die man nur noch erträgt, wenn ihr Schallpegel bisweilen reduziert wird.

Die einzelne Regelung geht im allgemeinen Lärm unter, und nicht selten erreicht sie damit die ursprünglichen Ziele nicht. Was fehlt, ist ein Verständnis dafür, wie sich Menschen tatsächlich verhalten. Wie lesen sie Texte? Wie nehmen sie staatliche Vorgaben wahr? Wann und weshalb halten sie sich an diese Vorgaben, wann nicht? Was motiviert sie, sich in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten?

«Die neueste Entwicklung ist nun die Einsicht, dass der Staat seine Wirkung am besten entfalten kann, wenn er das Verhalten seiner Adressaten (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, NPOs) versteht.»

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – ein struktureller Ansatz

In den neunziger Jahren wurde in der Schweiz das Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) entwickelt. In jahrelanger Zusammenarbeit von Praktikern, Wissenschaftlern und Beratern wurden jene Strukturen entwickelt, die der WoV noch heute ihr Gesicht geben, und die im Neuen Führungsmodell des Bundes ebenfalls Niederschlag gefunden haben: Mehr Entscheidungsfreiheit für die ausführende Verwaltung durch Globalbudgets, engere Leistungs- und Wirkungsvorgaben durch Leistungsvereinbarungen, stärkere Anreize zur Effizienz durch Marktmechanismen wie Ausschreibungen, interne Verrechnungen und leistungsorientierte Finanzierungssysteme. Wo die WoV pragmatisch und mit Augenmass eingeführt wurde, funktioniert sie gut. Selbst Kantone, die sich der WoV verweigert haben, verwenden viele Elemente daraus. Aber eben: Strukturen *ermöglichen* Wirkung. Anreize *stimulieren* Wirkung. Aufgaben- und Finanzpläne *kommunizieren* erwartete Wirkung. Eine Garantie für Wirkung gibt es nicht.

Ein zentrales Anliegen der WoV ist eine stärkere Kundenorientierung der Verwaltung. Kundinnen und Kunden der Verwaltung sind typischerweise keine reinen Bezüger von Leistungen, denn sie produzieren die staatliche Wirkung mit. Sie sind sogenannte „prosumer“, also gleichzeitig Produzierende wie auch Konsumierende einer Leistung (Arnberg, 1996).

Studierende erwerben ihr Wissen selbst, Klienten der Sozialen Arbeit erhalten „Hilfe zur Selbsthilfe“, Autofah-

rende produzieren durch ihr Fahrverhalten Sicherheit im Strassenverkehr usw. Im Wissen um die Bedeutung dieser Zusammenhänge hat die WoV schon immer deklariert, die Kunden als Partner in der Erzielung von Wirkung zu sehen und nicht als „Rechtsunterworfenen“. Diese kulturelle Veränderung scheint aber erheblich schwieriger zu sein als die Einführung der neuen Strukturen.

Co-Production, Co-Creation – die Weiterentwicklung

Seit der Jahrtausendwende bekommt diese Idee wieder neue Aufmerksamkeit. Viele behaupten, das New Public Management sei gescheitert, und unter dem Stichwort der „Co-Production“ werden partnerschaftliche Ansätze der öffentlichen Leistungserbringung propagiert. Co-Production sei eine wichtige Realität geworden, und es sei ein immer stärkerer Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von Unternehmen und Non-Profit-Organisationen in die öffentliche Leistungskette festzustellen. Die Unterschiede zum Konzept der WoV sind wohl weniger prinzipieller als gradueller Natur: Das Ausmass und die Art und Weise der Co-Production nehmen zu. Als Treiber gelten die technologischen Innovationen (v.a. smarte Kommunikation), die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, direkter mit der Verwaltung zu kommunizieren und sich in die Leistungsprozesse einzuschalten. Damit geht einher, dass die Bürgerinnen und Bürger viel selbstverständlicher notwendige Informationen aus dem Internet beziehen, ihre eigenen Reisen buchen, ihre Zahlungen abwickeln – was auch ihren Umgang mit staatlichen Institutionen deutlich verändert. Dies kommt dem Staat insbesondere dann entgegen, wenn er selbst unter starkem Finanzdruck leidet und froh um jede Form der Unterstützung ist.



Im Rahmen der „smart cities“-Initiative der Weltbank propagiert diese ebenfalls einen stärkeren Einbezug der Bürgerinnen und Bürger, aber mit dem erklärten Ziel, die Innovationsfähigkeit des Staates zu stärken. Das Stichwort lautet „Co-Creation“, und die EU doppelt mit einer Reihe von Ausschreibungen für Forschungsprojekte zu diesem Thema im Rahmen von Horizon 2020 nach. Offensichtlich setzt sich die Erkenntnis durch, dass Verwaltungen oft in ihren eigenen institutionellen Rahmenbedingungen gefangen sind, was echte Innovationen verhindert. Nun sollen sie sich öffnen, sollen frisches Wissen und freche Ideen aufnehmen, um zu smarten Organisationen zu werden. Wir erkennen darin viel Positives, aber auch Hindernisse. Nicht zuletzt, so denken wir, ist eine solche Öffnung ein Unsicherheitsfaktor für Politik und Verwaltung, und beide können mit Risiken und Unsicherheiten bislang schlecht umgehen. Dennoch wird die Digitalisierung auch das Leben in Schweizer Städten massiv verändern. Zunächst kommt die Entwicklung schleichend, mit einigen wenigen, die dem neuen Trend folgen. Später wird sie all jene überraschen und überrollen, die sich nicht auf die neuen Verhältnisse einstellen konnten. Wirkungsorientierung bedingt die Fähigkeit zu strategischem Denken und Handeln. Strategisches Den-

ken bedingt Phantasie. Strategisches Handeln bedingt Risikobereitschaft.

Verhalten verstehen – das richtige Verhalten anstupsen

Die neueste Entwicklung ist nun die Einsicht, dass der Staat seine Wirkung am besten entfalten kann, wenn er das Verhalten seiner Adressaten (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, NPOs) versteht. Der amerikanische Präsident Obama fordert die amerikanische Verwaltung in seiner „Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People“ (15.9.2015) auf, von der Verhaltensforschung zu lernen und ihre Politiken an das tatsächliche Verhalten der Adressaten anzupassen. Was für ein Unterschied zur Administration Bush, die den Sozialwissenschaften noch sämtliche Forschungsmittel streichen wollte!

Obama ermuntert die Verwaltungen,

- Programme zu identifizieren, deren Wirkung durch verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse verbessert werden kann;
- Strategien für die Anwendung und Evaluation verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse zu entwickeln;
- verhaltenswissenschaftliche Expertinnen und Experten zu rekrutieren;
- die Beziehung zur Forschungsgemeinschaft zu verbessern, um empirische Ergebnisse direkter nutzen zu können.

In eine ähnliche Richtung bewegt sich die Weltbank mit der „Global Insights Initiative (GINI)“. Gemäss Weltbank ist es Zeit, die Entwicklungshilfe-Politik zu überdenken und neu zu gestalten. Basis muss ein realistischeres Verständnis darüber sein, wie Menschen denken und sich verhalten. Damit können Entwicklungsmassnahmen viel effektiver ausgestaltet werden. Dies ist eine beachtliche Wendung weg von einer (allerdings leichter zu administrierenden) Projektphilosophie, die den Entwicklungsländern primär die westliche Art eines geordneten Projektmanagements beizubringen versuchte, auch wenn sie mit dem Denken und Handeln in den Empfängerländern nicht zusammenpasste.

Die Vodafone Stiftung Deutschland (2014) hat den viel beachteten Bericht „Wirksamer Regieren“ publiziert, der diesen Trend aufnimmt. Auch hier wird propagiert, das tatsächliche Verhalten der Bürgerinnen und Bürger besser zu verstehen, um daraus ableitend effektivere (und gleichzeitig weniger invasive) Massnahmen vornehmen zu können. Oft sind es kleine Dinge, die einen grossen Unterschied ausmachen. Da viele Bürgerinnen und Bürger bei Wahlmöglichkeiten generell die Standard-Option einem aktiven Wechsel zu einer Alternative vorziehen, wurde in Deutschland „Ökostrom“ als Standard vorgegeben mit dem Erfolg, dass mehr als 90% bei diesem Standard blieben. Auf die aktive Abwahl der Öko-Option wurde verzichtet.

Was aber müssen wir über das menschliche Entscheidungsverhalten wissen, um für die Politikgestaltung einen Nutzen zu generieren? Hier sind einige Beispiele aus dem Bericht „Wirksamer Regieren“ (S. 6 ff.):

Status-Quo-Orientierung: Menschen neigen dazu, an ihrem gewohnten Verhalten festzuhalten, auch wenn eine Veränderung für sie günstiger wäre. Mögliche Konsequenz: Standardoptionen sollen die politisch erwünschte Wahl abbilden. Das Versäumen der bewussten Abwahl begünstigt die Wirkung einer Politik.

Beeinflussbarkeit durch Informationsgestaltung: Nicht nur der Gehalt einer Information, sondern auch die Art und Weise der Präsentation beeinflusst die Entscheidung von Menschen. Mögliche Konsequenz: Nüchterne Informationsschreiben durch bewusst gestaltete Darstellungen und Entscheidungsoptionen ersetzen. Auch die Art und Weise, wie etwa ein Aufgaben- und Finanzplan gestaltet ist, kann sich auf die inhaltliche Wahrnehmung durch Parlamentsmitglieder auswirken.

Anker-Effekt: Sogenannte Anker-Heuristiken beeinflussen unbewusst die Entscheidungen der Menschen. Die Beurteilung von Zahlenwerten wird beispielsweise von jenen Zahlen beeinflusst, die wir im Vorfeld gehört bzw. gelesen haben. Wir „gewöhnen“ uns an bestimmte Zahlen. Mögliche Konsequenz: Die Darstellung von Zahlen (z.B. im Aufgaben- und Finanzplan) sollte nicht zufällig erfolgen, sondern den Anker-Effekt berücksichtigen.

Emotionale Beeinflussung: Die einer Entscheidung zugrunde liegenden Annahmen werden durch aktuelle Ereignisse, persönliche Vorlieben und momentane Emotionen beeinflusst. Die Kombination aus Flüchtlingswelle und terroristischen Anschlägen nährt beispielsweise Ängste bei Teilen der Bevölkerung auf dem Land, die rational gesehen keiner zusätzlichen Gefährdung ausgesetzt sind. Mögliche Konsequenz: In der Entscheidungsvorbereitung können solche Schreckensmeldungen in einen angemessenen Kontext gerückt werden.

Verlust-Aversion: Droht eine Sache verloren zu gehen, so wird das negativer empfunden, als wenn eine gleichwertige Sache neu gewonnen werden kann. Wird eine Ablösung einer alten durch eine neue Option propagiert, so wird das Aufgeben-müssen des Alten stärker gewichtet als der Gewinn des Neuen. Mögliche Konsequenz: Soll das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger verändert werden, so ist es geschickter, die Kosten des Alten in den Vordergrund zu rücken. „Will man etwa Bürger zum Kauf energiesparender Geräte animieren, sollte man nicht die höhere Leistungseffizienz betonen, sondern darauf hinweisen, wieviel Geld Nutzer konventioneller Geräte jährlich durch höhere Stromrechnungen verlieren.“ (Vodafone Stiftung Deutschland, 2014: 7)

Peergroup-Orientierung: Besonders in Situationen von Unsicherheit orientieren sich die Menschen oft am Verhalten anderer Menschen, insbesondere wenn sie sie kennen und ihnen vertrauen. Mögliche Konsequenz: Entscheidungsrelevante Informationen sollten diesen Vergleich ermöglichen, vielleicht sogar Personen aus der Referenzgruppe als Botschafter verwenden.

Grenzen der Verhaltensbeeinflussung

Im Englischen spricht man von „nudging“, d.h. von „Anstupsen“, wenn an sich freie Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger durch bewusst platzierte und gestaltete Informationen beeinflusst werden. Dabei besteht zwischen Kundenorientierung und Kundenmanipulation eine bisweilen dünne Grenze. Niemand möchte von der Regierung in seinem Entscheidungsverhalten manipuliert werden, auch wenn dies im privatwirtschaftlichen Marketing und im „permanenten Wahlkampf“ bestimmter Parteien längst Einzug gehalten hat, ohne dass wir es bewusst zur Kenntnis nehmen. Deshalb sollten solche „Anstupser“ stets drei Prinzipien folgen:

1. Anstupser sollten immer transparent und nie irreführend sein.
2. Es sollte so einfach wie möglich sein, sich aus der angepriesenen Option auszuwählen – am besten mit einem Mausklick.
3. Das so angepriesene Verhalten sollte zum Wohl der Anstupsten sein.

Im Behavioral Research Lab der HSG führen wir verhaltenswissenschaftliche Studien durch, die sich mit Themen aus dem Public Management befassen. Wie lesen Politikerinnen und Politiker Informationen im Aufgaben- und Finanzplan? Wie kann bei Vorgesetzten und Mitarbeitenden der Verwaltung die Sensibilität für Integrität und ethische Dilemmata in Entscheidungssituationen erhöht werden? Welche Rationalitäten (oder Emotionen) leiten bestimmte Anspruchsgruppen des Staates in ihren Entscheidungen? Die Ergebnisse solcher Studien könnten für Politik und Verwaltung von grossem Nutzen sein.

Quellen:

- Arnberg, M. (1996). *The role of client choice in improving public sector performance*. In: *Responsive government: service quality initiatives*. OECD. Paris, OECD: 245-264.
- Seiler, K. (2004). *Beurteilung der Fahrtauglichkeit älterer und kranker Personen*. *PrimaryCare* 4(14): 290-292.
- Vodafone Stiftung Deutschland, Ed. (2014). *Wirksamer Regieren*. Düsseldorf: Vodafone.
- Obama, B. (2015). <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

Autorenverzeichnis

Matthias Ammann

Wiss. Mitarbeiter, Forschungszentrum Public Management and Governance

Prof. Dr. Daniel Bartl

Assistenzprofessor für Organization Studies, Forschungszentrum Organization Studies

Prof. Dr. Pietro Beritelli

Vizedirektor IMP-HSG, Titular-Professor für Tourismus, Forschungszentrum Tourism and Transport

Dr. Labinot Demaj

Projektleiter, Forschungszentrum Public Management and Governance

Prof. Dr. Simon Grand

Vizedirektor IMP-HSG, Assistenzprofessor für Strategisches Management, Forschungszentrum Organization Studies

Prof. Dr. Christian Laesser

Direktor IMP-HSG, Leiter Forschungszentrum Tourism and Transport

Dr. Stephan Reinhold

Wiss. Mitarbeiter, Forschungszentrum Tourism and Transport

Prof Dr. Johannes Rüegg-Stürm

Direktor IMP-HSG, Leiter Forschungszentrum Organization Studies

Prof. Dr. Kuno Schedler

Direktor IMP-HSG, Leiter Forschungszentrum Public Management and Governance

Dr. Roland Scherer

Direktor IMP-HSG, Leiter Forschungszentrum Regional Science

Dr. Roger W. Sonderegger

Projektleiter, Forschungszentrum Public Management and Governance

Prof. Dr. Peter Stücheli-Herlach

Research Fellow, Forschungszentrum Organization Studies, Professor für Organisationskommunikation an der Zürcher Fachhochschule.

Prof. Dr. Harald Tuckermann

Vizedirektor IMP-HSG, Assistenzprofessor für Management pluralistischer Organisationen, Forschungszentrum Organization Studies

Dr. Kristina Zumbusch

Vizedirektorin IMP-HSG, Forschungszentrum Regional Science

Daniel Zwicker-Schwarm

Projektleiter, Forschungszentrum Regional Science

Dr. Andreas Wittmer

Vizedirektor IMP-HSG, Forschungszentrum Tourism and Transport

Bildnachweis

Das Titelbild und die vier Bilder der Hauptartikel zeigen Kunst an der HSG. Diese will ebenfalls Wirkungen bei den Betrachtenden erzeugen.

Universität St.Gallen (HSG),
Fotograf: Hannes Thalmann:
Titelbild, S. 4, 8, 12, 16
www.pixabay.com: S. 14, 22
Matthias Ammann: S. 23
Minnie Silverberg: S. 24
Wikipedia: S. 27
IMP-HSG: S. 28
Peter Stücheli-Herlach: S. 29

IMPRESSUM

ISSN 2235-3844

Institut für Systemisches
Management und Public
Governance IMP-HSG
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 40a
CH - 9000 St. Gallen
Fon +41 71 224 25 25
Fax +41 71 224 25 36
www.imp.unisg.ch

Nächste Ausgabe

erscheint im

Juni 2016

zum Thema

„Pioniere“