

Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 38

Bewerten und Bewertet-Werden

**Wirkungskontrolle und Leistungssicherung
in der öffentlichen Verwaltung**

Herausgegeben von Jan Ziekow



Nomos

**Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 38**

Prof. Dr. Jan Ziekow (Hrsg.)

Bewerten und Bewertet-Werden

Wirkungskontrolle und Leistungssicherung
in der öffentlichen Verwaltung



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1059-1

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Werten und bewertet werden gehört in vielfältiger Hinsicht zu unserem Alltag und auch in den öffentlichen Sektor hat der Gedanke des Wettbewerbs längst Einzug gehalten – augenfällig versinnbildlicht nicht zuletzt durch die Aufnahme der Leistungsvergleiche nach Art. 91d in das Grundgesetz.

Wettbewerbe und Leistungsvergleiche bergen viel positives Potenzial zur Effizienz- und hoffentlich auch Effektivitätssteigerung im öffentlichen Bereich. Gleichwohl sind die bestehenden Nachteile bekannt, die man auch mithilfe der ausgefeiltesten Methodik bislang (noch) nicht hinreichend in den Griff bekommen hat. Und das angesichts der Tatsache, dass das Ergebnis derartiger Vergleiche gleichsam über „Leben und Tod“ einer Körperschaft oder einer Behörde entscheiden kann. Die Noten der internationalen Ratingagenturen im Finanzbereich sind ganz entscheidend für die Frage, ob und zu welchen Konditionen ein Staat Kredit bekommt – was sich wiederum darauf auswirkt, wie viel Geld er überhaupt noch ausgeben kann und ob er sozusagen wieder „auf die Beine kommt“.

Natürlich kann man – gerade aus wissenschaftlicher Sicht – nur immer wieder vor einem magischen Glauben an die Zahl warnen. Ob nun AAA oder ein anderer Buchstabe des Alphabets hinzukommt, dürfe nicht entscheidend sein für das Wohl und Wehe ganzer Staaten, klagt die Politik immer wieder. Allerdings hat es die Politik sonst sehr gerne, wenn sich komplizierteste Bewertungen auf einer Seite oder möglichst sogar in einer Zahl zusammenfassen lassen. Generell gilt deshalb: Man sollte immer schauen, was steht hinter den Zahlen und den knappen Bewertungen.

Die Messungen der sogenannten „Erfüllungskosten“ durch den Nationalen Normenkontrollrat sind ein gutes Beispiel dafür, wie Mess-Verfahren so eingesetzt werden können, dass positive Effekte für die Volkswirtschaft erzielt werden. Nach den Zahlen, die der Nationale Normenkontrollrat auf seiner *homepage* veröffentlicht hat, seien vom Kontrollrat seit dem 1. Juli 2011 ca. 350 Regelungsvorhaben abschließend geprüft worden. Diese Prüfung habe im Saldo zu einer Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands von rund 1,5 Mrd. Euro geführt, was allerdings im Wesentlichen auf eine einzige Maßnahme zurückgegangen sei, nämlich die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach dem Steuer- und Handelsrecht. Aber auch ohne diese Maßnahme wäre ein Anstieg des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011 von knapp 1 Mrd. Euro zu verzeichnen gewesen. Diese Zahlen sind sehr beeindruckend, zumal auch nicht unmittelbar zu erkennen ist, dass mit dieser Fristverkürzung gemeinwohlbezogene Nachteile zu entstehen drohen.

So positiv diese und andere Beispiele sein mögen, es gibt auch Risiken. Zum ersten ist auf das berühmte bonmot zu verweisen, dass öffentliches und privates Management grundsätzlich gleich seien – aber nur in allen unwesentlichen Aspekten. Das heißt, dass die öffentliche Verwaltung zwar Steuerungsinstrumente aus der Privatwirtschaft übernehmen kann, aber sehr darauf achten muss, dass hier wirklich Äpfel mit Äpfeln verglichen werden und nicht Großkonzerne mit Jobcentern. Zum anderen ist der Umstand zu nennen, dass die Erhebung von Zahlen keineswegs als ein rein „unpolitischer“ Vorgang anzusehen ist. Vielmehr wissen wir alle, dass die Entscheidung darüber, welche Indikatoren gewählt werden, in mancher Hinsicht schon das Ergebnis vorwegnehmen kann. Wir wissen auch, dass es oftmals schwierig ist, die passenden Indikatoren zu finden.

Gefährlich wird es zum einen, wenn an unzutreffend ermittelte Indikatoren Ressourcenentscheidungen geknüpft werden. Aber nicht ungefährlich sind auch die von einer *bevorstehenden* Bewertung ausgehenden Anreize, wenn man die Evaluationsindikatoren schon kennt. Denn es kann sein, dass sich eine Organisation nur noch nach diesen ausrichtet. Sogenanntes „falsches“ Lernen ist die Folge, da die zu evaluierenden Aspekte zu Lasten anderer (etwa gemeinwohlbezogener) Themen bevorzugt werden. Im Bereich von PISA spricht man von einem „*teaching to the test*“, da vorwiegend dasjenige gelernt wird, das in den entsprechenden Tests auch abgefragt wird. Andere, ebenso wichtige Fächer oder Fähigkeiten können dabei an den Rand gedrängt werden.

Auch die Ergebnisse einer bereits durchgeführten Evaluation oder eines Leistungsvergleichs können sich schädigend auf die Motivation von Organisationen und ihrer Beschäftigten auswirken. So können diejenigen, die besonders *gut* abgeschnitten haben, veranlasst sein, zu glauben, sie bräuchten sich nicht mehr weiterzuentwickeln. Umgekehrt können diejenigen, deren Abteilung oder Behörde *besonders schlecht* abgeschnitten hat, oftmals frustriert werden und die Motivation verlieren, sich überhaupt derartigen Mess- und/oder Bewertungsprozessen zu unterziehen.

Es gab daher Grund genug, dass sich die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften und das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei Ihrer gemeinsamen Tagung des Themas „Bewerten und Bewertet-Werden“ dieser und anderer Aspekte der Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung angenommen haben. Die Tagung, die gleichzeitig die Jahrestagung 2012 der Deutschen Sektion darstellte, fand vom 18. bis 19. Oktober 2012 in Speyer statt. Die im Rahmen dieser Tagung präsentierten Beiträge sind in diesem Band dokumentiert.

Ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Personen, denen an dieser Stelle herzlich gedankt werden soll, hätte die Veranstaltung nicht durchgeführt werden und dieser Band nicht erscheinen können. Das aus Mitgliedern des Vorstands der Deutschen Sektion und Mitgliedern des Forschungsinstituts gebildete Organisa-

tionskomittee hat die Tagung inhaltlich intensiv vorbereitet. Die Last der organisatorischen Vorbereitung lag beim Generalsekretär der Deutschen Sektion, Herrn Dr. *Christoph Hauschild* sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Forschungsinstituts und des Tagungsbüros der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften. Die sachkundige Formatierung des Tagungsbandes hat Frau *Elisabeth Gerhards*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, übernommen.

Speyer, im August 2013

Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Markus Müller

Anreize, Bewertungsverfahren und Informationssysteme in der obersten Verwaltungsbehörde. Kritische Anmerkungen zu Möglichkeiten und Grenzen

15

Literatur

22

Antoinette Weibel

Variabler Leistungslohn in der Verwaltung – Allheilmittel oder Medikament mit starken Nebenwirkungen?

23

1. Variabler Leistungslohn in der Theorie und in der Praxis

23

2. Arten der Motivation

25

3. Management intrinsischer Motivation: Verdrängungs- und Verstärkungseffekt

26

3.1 Der Verdrängungseffekt

26

3.2 Zwischenfazit

29

3.3 Der Verstärkungseffekt

29

3.3.1 Verstärkung durch Partizipation

30

3.3.2 Verstärkung durch prozedurale Fairness

30

3.3.3 Verstärkung durch normative geprägte Entscheidungskontexte

31

4. Fazit

32

Literatur

33

Sylvia Veit

Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen?

37

Erfahrungen aus Deutschland und Schweden

1. Einleitung: Evidenzbasierte Politik und Gesetzesfolgenabschätzungen.

37

Konzeptionelle Vorüberlegungen

2. Institutionalisierung von Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland

43

Institutionalisierung der GFA in Schweden

46

4. Empirische Daten zur Umsetzung der GFA in Deutschland und

49

Schweden

5. Fazit: Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzung?

54

9

1. Sagenhaft	57
2. EU-Strukturfonds	58
3. Bewertungskriterien	59
3.1 Makroebene und makroökonomische Modelle	59
3.2 Projektebene	60
3.2.1 Projektanzahl und Arten der Projekte	61
3.2.2 Input-Indikator	61
3.2.3 Output-Indikator	61
3.2.4 Ergebnisindikator	62
3.2.5 Zielsetzung und Zielerreichung auf Projektebene	63
3.3 Programmebene	64
3.3.1 Inputindikator und Ausgabekategorien	64
3.3.2 Output und Ergebnis	65
3.3.3 Zielsetzung und Zielüberprüfung	66
3.3.4 Umverteilungsentscheidungen	67
3.3.5 Gleiche Bedingungen	67
3.3.6 Theorie und Praxis	68
4. Resümee	69

1. Das Landesamt	71
2. Haushalt	71
3. Unsere Aufgaben	72
4. Kernaufgabe „Menschen mit Behinderungen“	72
5. Aktuell	72
6. Verwaltungsmodernisierung	73
7. Betriebswirtschaftliche Elemente	73
8. Auswertungsbogen	73
9. Qualitätssicherung	74
10. Aufbau unseres Qualitätsmanagements	74
11. Ziele und Kennzahlen	74
12. Indikatoren mit Gewichtung	75
13. Weitere Indikatoren	75
14. Auswertung	76
15. Probleme	76
16. Qualitätssicherung im Vergleich	76
17. Weitere Produkte im Qualitätsmanagement	77

18. Qualitätsmanagement	77
19. Fazit	77
<i>Jörg Bogumil</i>	
Möglichkeiten von Leistungsmessung und Leistungsvergleichen in öffentlichen Verwaltungen – ein zusammenfassender Kommentar	79
Literaturhinweise	82
<i>Margrit Seckelmann</i>	
Reflexive Reformprozesse und politische Selbstkorrekturfähigkeit: Erfolgsbedingungen von Evaluationen am Beispiel der „Hartz-Gesetze“	83
1. Ausgangsfrage: Erfolgsbedingungen von Evaluationen	83
2. Die Evaluation der „Hartz-Gesetze“	87
2.1 Erwartungen an Evaluationen	87
2.2 Ausgangssituation	89
2.3 Ziele der „Hartz“-Gesetze	91
2.4 Staatsleitbild des „aktivierenden Staats“	91
2.5 Die „Hartz-Gesetze“ im Einzelnen	93
2.5.1 Die Aushandlungsprozesse vor ihrem Inkrafttreten	93
2.5.2 Die Hauptinhalte der einzelnen Gesetze	94
2.6 Evaluationen der „Hartz“-Gesetze	95
2.6.1 Evaluationsarten	95
2.6.2 Akteure und Maßnahmen	97
2.6.2.1 Evaluation Hartz I – III: Fünf Arbeitspakete	100
2.6.2.1.1 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente	100
2.6.2.1.2 Arbeitspaket 2: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit	103
2.6.2.1.3 Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit	103
2.6.2.1.4 Arbeitspaket 4: Administrative Unterstützung bei der Evaluation	104
2.6.2.1.5 Arbeitspaket 5: Aufbereitung evaluationsgeeigneter Daten	104
2.6.2.2 Gesamtzusammenfassung durch das BMAS	104
2.6.2.3 Fortlaufende Querschnittsevaluationen	105
2.6.2.4 Evaluation der kommunalen Option (§ 6c SGB II)	105
2.7 Evaluationsergebnisse	107
2.7.1 Personal-Service-Agenturen	108
2.7.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	109
2.7.3 Ergebnisse der fortlaufenden Querschnittsevaluation	111
2.7.4 Evaluation der kommunalen Option (§ 6c SGB II)	112
11	

2.8 Umsetzung der Evaluationsempfehlungen	112
2.8.1 Kommunale Option (ARGEn)	112
2.8.2 Personal-Service-Agenturen	113
2.8.3 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	114
3. Fazit: Erfolgsbedingungen von Evaluationen und von „Politiklernen“?	114
3.1 Die Interpretation der Evaluationsergebnisse	114
3.2 Umsetzung durch Politik und Verwaltung?	116
3.3 Die „Hartz-Reformen“: Erfolgreicher oder erfolgloser Versuch der Implementation eines „lernenden arbeitsmarktpolitischen Systems“?	117

Gottfried Konzendorf

Zum Einfluss von Evaluationen auf die politische Entscheidungsfindung	121
1. Einleitung und Zielsetzung	121
2. Wissenschaftliche Grundlagen	122
3. Erste Erwartungen (Hypothesen) und Befunde	124
4. Direkte Nutzung von Evaluation: Einflussfaktoren	125
5. Faktoren im Überblick und Ausblick	130
Literatur	131

Alexander Kroll/Anne-Kathrin Meier

Erfahrungen mit Performance-Informationen in der Kommunalverwaltung: Datennutzung, Routinen und Soziale Kognition	133
1. Einleitung	133
2. Performance Management in der Kommunalverwaltung	135
3. Methodik der Umfrage	136
4. Ergebnisse der Umfrage	138
4.1 Nutzung unterschiedlicher Kennzahlentypen	139
4.2 Einstellung gegenüber Kennzahlen	141
4.3 Erfahrungen im Umgang mit Kennzahlen	143
5. Die Verwendung von Performance-Daten	144
5.1 Theoretische Erklärungen	144
5.2 Erste empirische Befunde	145
6. Fazit	146
Literatur	147

Rainer Christian Beutel

Indikatoren für eine wirkungsorientierte, erfolgreiche Steuerung von Städten und Landkreisen – ein Praxisbericht

149

1. Strategie	149
2. Wirkungsorientierung	150
3. Kennzahlen	152
4. Monitoringsysteme	152
4.1 Praxisbeispiele strategischer Steuerung	153

Benedikt Speer/Marika Gruber

Verwaltungswettbewerbe und -preise als Trojanisches Pferd der Leistungsmessung?

155

1. Einleitung	155
2. Ausgangslage in Österreich	155
3. (Qualitäts-)Wettbewerbe in der öffentlichen Verwaltung	156
3.1 Hintergrund und Zweck von Qualitätswettbewerben	157
3.2 Das Faible österreichischer Verwaltungen für Qualitätswettbewerbe	158
3.3 Zwischenfazit	161
4. Der „Speedy Offiziales“: ein „deviant case“ aus Kärnten?	162
4.1 Vom Verwaltungspreis für Schnelligkeit	162
4.2 ...zum Verwaltungspreis für Verfahrensqualität	163
5. Resümee	167
Quellennachweis	168

Heinz Pansi

Die Auswirkungen von Bewertungen auf die öffentliche Verwaltung

171

1. Allgemeines	171
2. Die Bezirkshauptmannschaft	172
3. Die Bewertungen in der Praxis	173
3.1 Die Kunden/befragung/bewertung	174
3.1.1 Auswirkungen	174
4. Die (nicht selbstbestimmte) Qualitätsbewertung am Beispiel des „Speedy Offiziales“	175
5. Benchlearning der Bezirkshauptmannschaften	175
5.1 Beispiel Führung	176
5.2 Beispiel „Fremdenwesen“	176
5.3 Beispiel „Ethik in der Verwaltung“	177
5.4 Beispiel „Sicherheitsagenden“	177
5.5 Beispiel „Großschadensereignis“	178

13

6.	Die Auswirkung von Bewertungen in der Praxis, unter dem Aspekt des „Benchlearning-Projektes“ der BH	179
6.1	Die Auswirkungen von Bewertungen auf personeller Ebene	179
6.2	Auswirkungen von Bewertungen auf die organisatorische Ebene	179
6.3	Die Außenwirkungen des Verhaltens der Organisation	179
7.	Conclusio	180
Podiumsdiskussion		181
<i>Christoph Emminghaus</i>		181
1.	Entwicklung von Evaluation und Wirkungsmessung	181
2.	Umgang mit Evaluation und Leistungskontrolle	182
3.	Aktuelle Trends	183
<i>Beate Lohmann</i>		185
<i>Veith Mehde</i>		187
<i>Jann Meyer-Abich</i>		189
Autorenverzeichnis		195