

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

https://doi.org/10.5771/9783845251776_1

Generiert durch IP '13.58.148.134', am 30.07.2024, 07:13:18.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 38

https://doi.org/10.5771/9783845251776_1

Generiert durch IP '13.58.148.134', am 30.07.2024, 07:13:18.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Prof. Dr. Jan Ziekow (Hrsg.)

Bewerten und Bewertet-Werden

Wirkungskontrolle und Leistungssicherung
in der öffentlichen Verwaltung



Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845251776_1

Generiert durch IP '13.58.148.134', am 30.07.2024, 07:13:18.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

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.

https://doi.org/10.5771/9783845251776_1

Generiert durch IP '13.58.148.134', am 30.07.2024, 07:13:18.

Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

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-

tionskomitee 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? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden 37

1. Einleitung: Evidenzbasierte Politik und Gesetzesfolgenabschätzungen. Konzeptionelle Vorüberlegungen 37

2. Institutionalisierung von Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland 43

3. Institutionalisierung der GFA in Schweden 46

4. Empirische Daten zur Umsetzung der GFA in Deutschland und Schweden 49

5. Fazit: Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzung? 54

| | | |
|-------|---|----|
| 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 |

Jörg Bogumil

| | |
|--|----|
| Möglichkeiten von Leistungsmessung und Leistungsvergleichen in öffentlichen Verwaltungen – ein zusammenfassender Kommentar | 79 |
|--|----|

| | |
|-------------------|----|
| Literaturhinweise | 82 |
|-------------------|----|

Margrit Seckelmann

| | |
|---|----|
| 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 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 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

| | | |
|-----|---|-----|
| 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 |