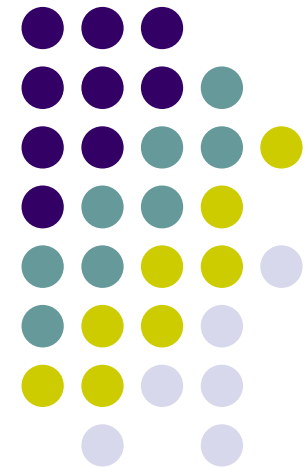


Performance Measurement und Selbstevaluation in öffentlichen Verwaltungen

Ansätze in Deutschland
und Westeuropa



Gliederung



1. Begriffsbestimmung, Varianten und Typen von Leistungsmessung/ Selbstevaluation
2. Entwicklungsphasen
3. Konzept- und Methodenprobleme; Politische Rationalität
4. Länderbeispiele und Ländervergleich
5. Lehren und Perspektiven

Begriffsbestimmung



- 1 Leistungsmessung (performance measurement):
Sammelbegriff für die Messung der Leistungsfähigkeit politisch-administrativen Handelns über Kennzahlensysteme und Performanzindikatoren (Input, Output, Outcome)
- 1 Leistungsvergleiche: intra- oder interorganisatorische Vergleiche von Leistungs- und Prozessdaten
- 1 Performanzsteuerung: zielgerichtete Einwirkung auf politisch-administratives Handeln mittels Performanzinformationen

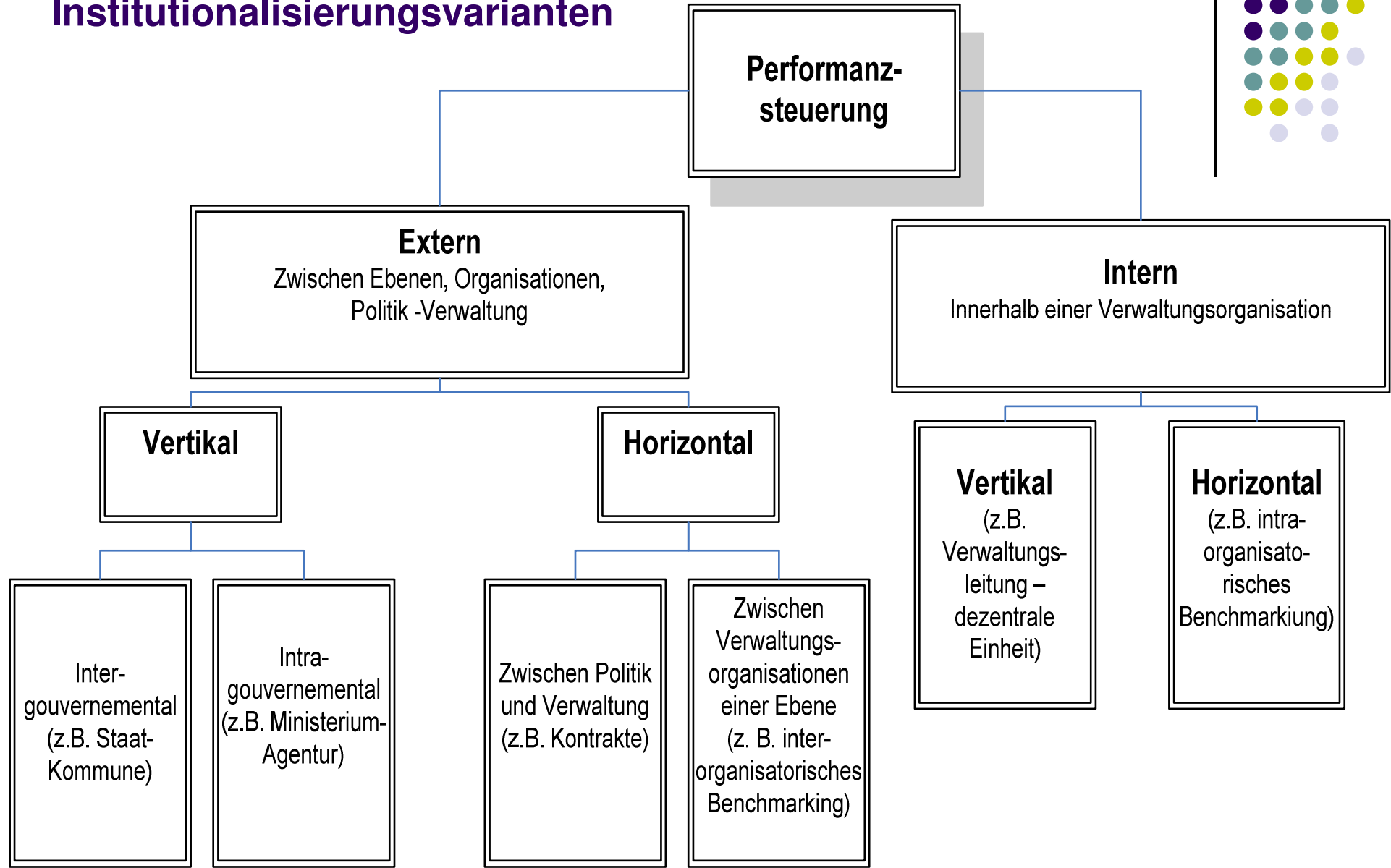
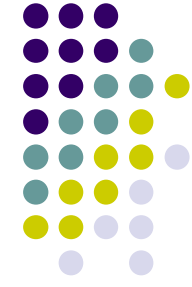
„Performance management can broadly be defined as ,acting upon performance information“ (Bouckaert/ van Dooren 2003: 132)

Entwicklungswellen



1. **„Erste Welle“**: Planungsdiskussion; Reformprogramme, „verwissenschaftlichte Politik“
 - ⌞ Aufstieg von Evaluation als sozialwiss. Analyse-/ Informationsverfahren
2. **„Zweite Welle“**: kostenkontraktiver Evaluationsansatz
 - ⌞ Evidenz-basierte Legitimierung von Budgetkürzungen; Programmterminierung
3. **„Dritte Welle“**: New Public Management, Output-Steuerung
 - ⌞ betriebswirtschaftliche Verfahren
 - ⌞ Ablösung bürokratischer Steuerung durch Performance Management
4. **„Vierte Welle“**: Governance-Diskussion
 - ⌞ Fokus: gesellschaftliches Umfeld, Outcomes
 - ⌞ Politisch-strategische/ wirkungsorientierte Steuerung

Institutionalisierungsvarianten

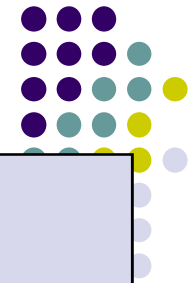


Konzipierungs- und Methodenprobleme, Politische Rationalität



- 1 Bestimmung der Zieldimension
- 1 Zielkonflikte/ -inkonsistenzen/ - instabilität
- 1 Indikatorenbildung/ -messung
- 1 Datenverfügbarkeit/ -vergleichbarkeit
- 1 „Straßenlaternenproblem“
- 1 Kausalitätsproblem: Was erklärt „Performance“?
- 1 Begrenzte Politikinteresse an Leistungstransparenz

UK: Performance Measurement als staatliche Kontrolle von Kommunen



Maßnahmen	Effekte
<ul style="list-style-type: none">1 Zentralstaatliche Performanzsteuerung von local government1 Performance Measurement als allumfassendes staatliches Interventionsinstrument1 Nationale Audit Commission/ Inspectors; dichtes Kontrollgeflecht1 BV 1999; CPA 2002; CAA 20091 Indikatoren gestützte, laufende Überprüfung lokaler Leistung1 Verbindlich für alle local councils, regelmäßig, sanktionskräftig1 Druck zum outsourcing: „government will have to look to other partners to take on your role“ (Blair 1998)1 Sanktionen: high/ poor performer	<ul style="list-style-type: none">1 Transparenzgewinne1 Flächendeckende Implementation1 Audit Explosion/ Society1 Transaktionskosten; inspection overload (600 Mio £ p.a.)1 (Formale) Verhaltensanpassung1 Arbeitsbelastung; Demotivierende Wirkung1 Motivationseinbrüche an Schulen (20% mehr Frühpensionierungen; 24% mehr Personalausfälle)1 Uniformisierungswut; Unitarisierung1 Kaum lokaler Steuerungsnutzen1 Kaum konkrete Innovationen <i>durch</i> Performance Assessment1 Kreative Subversion; Kennzahlenshow

UK: Performance Measurement als staatliche Kontrolle von Kommunen



*„Authorities that are good at producing strategies and plans, collecting performance data and establishing audit trails may be able to ‚paper over‘ problems with service delivery.“
(Davis et al. 2001: 20).*

“We’re sceptical of the value of audit and inspection. (...) There’s a danger that the inspectors will lose touch with reality” (senior officer, local authority, zit. nach Davis et al. 2001: 20).

Frankreich (I): Performanzsteuerung zwischen Ministerien und „Behördenunterbau“



- 1 LOLF (1.8.2001) ↯ Adressat: Staatsverwaltung
- 1 Programmbudgets an Ministerien (Übertragbarkeit; Deckungsfähigkeit)
- 1 „Wirkungskaskade“: 47 „missions“; 158 Programme (ressortbezogen); 580 „actions“; 630 Leistungsziele; 1.300 Leistungsindikatoren
- 1 Jährliche Leistungsvereinbarungen und -berichte (PAP, RAP)
- 1 Effekte: (mögliche) Etablierung einer Performanzkultur (?)
- 1 Stärkung des Präfekten/ services déconcentrés
- 1 Kontroll-/ Steuerungsdefizite des Zentralstaates (Dekonzentration)
- 1 Weitere Entmachtung des (schwachen) Parlaments durch Beschränkung auf General-Entscheidung über „missions“
- 1 Verstärkung regionaler Disparitäten durch Autonomisierung der Staatsbehörden
- 1 Delegation zentralstaatlicher Sparverantwortung

Frankreich (II): Experimentelle Performanzsteuerung in Lokalverwaltungen



- 1 Eigenständige Experimente Performanzsteuerung (*contrôle de gestion*) seit 1980er Jahren
- 1 Bisher keine interkommunalen Leistungsvergleiche
- 1 Reformmodus: Inkrementalismus/„french pragmatism“/ „reform without doctrine“/„changement silencieux“ etc.
- 1 Reaktion auf Folgeprobleme der Dezentralisierung
- 1 „*Communes innovatrices*“ als „Reformlaboratorien“
- 1 Aufgabenorientiertes, kontextsensibles Vorgehen (*projets de service*)
- 1 Pragmatische Nutzung von Ergebnis-/ Performanzmessung
- 1 Begrenzte kulturelle Einbettung von Performance Management
- 1 Kontrolldichte im administrativen Routinegeschäft
- 1 Problem: „*France à deux vitesses*“

Deutschland (I): Interkommunale Leistungsvergleiche



⌘ Gewünschte Funktionen:

1. Nicht-marktlicher Wettbewerb

- 1 „Wettbewerbssurrogat“
- 1 „Lernen von den Besten“ (Benchmarking)

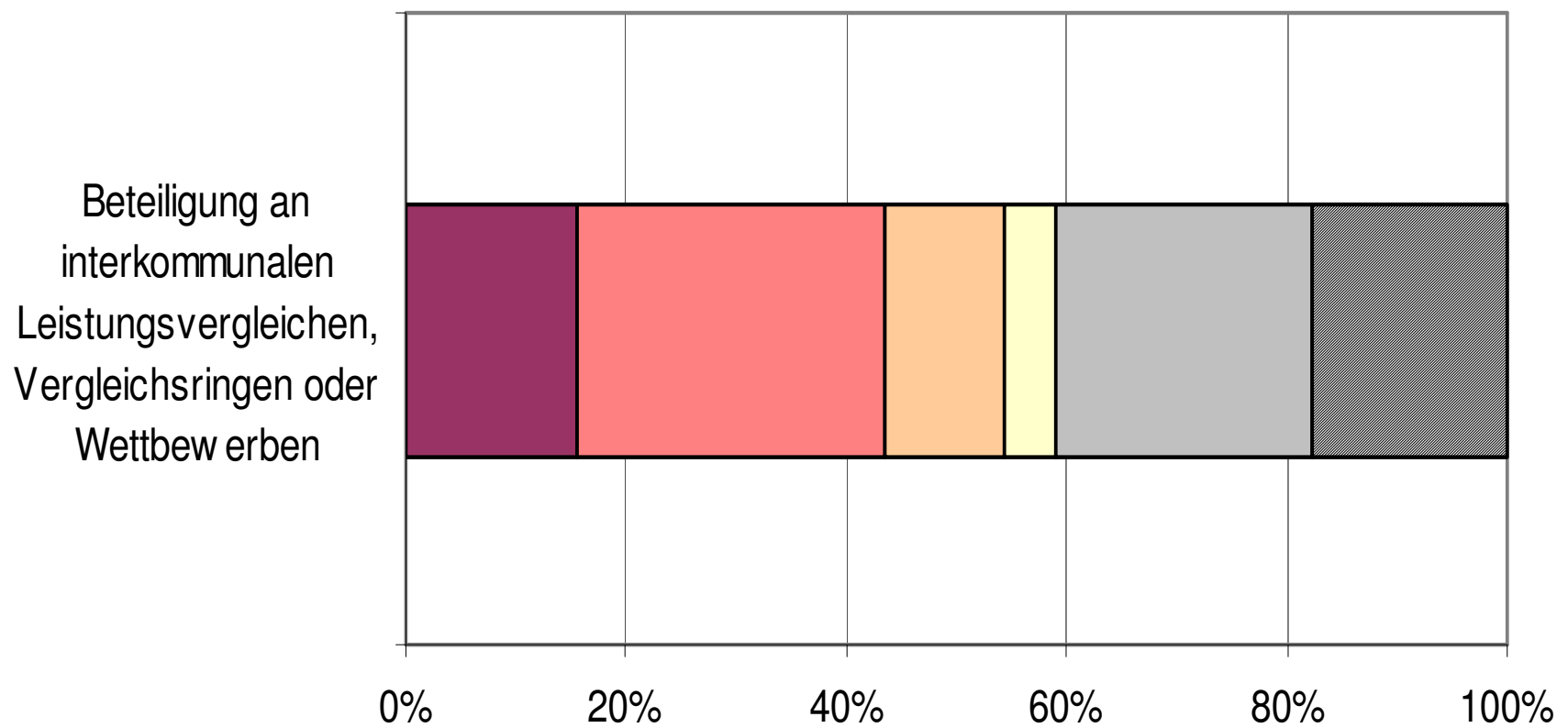
2. Selbstbewertung und -evaluation

- 1 Analyse, Bewertung, Vergleich von Prozessen, Strukturen, Ergebnissen, Wirkungen öffentlichen Handelns
- 1 „evidence based policy making“

Deutschland (I): Interkommunale Leistungsvergleiche

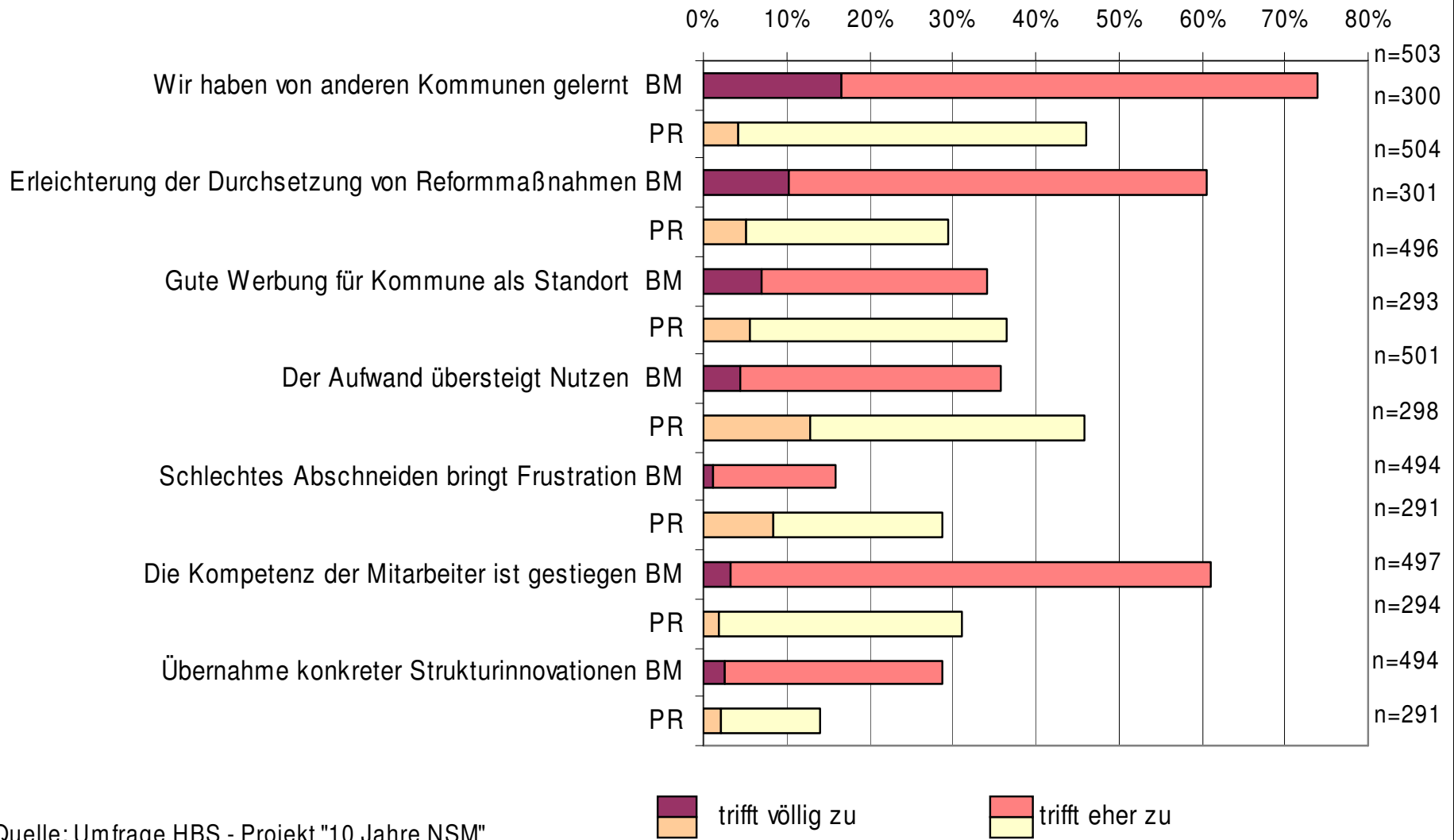


Interkommunaler Wettbewerb



■ Ja, regelmäßig ■ Ja, gelegentlich ■ Ja, selten ■ In der Vergangenheit ■ Nein ■ Keine Angabe

Einschätzungen der Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"

Deutschland (I): Interkommunale Leistungsvergleiche



Erfolge

- 1 Austausch von sektoralem Anwenderwissen
- 1 Professionalisierung im Umgang mit Kennzahlen und Leistungsmessung
- 1 Selbstevaluation wird institutionalisiert
- 1 Partielle Organisations-, Prozess-, Serviceverbesserungen

Probleme

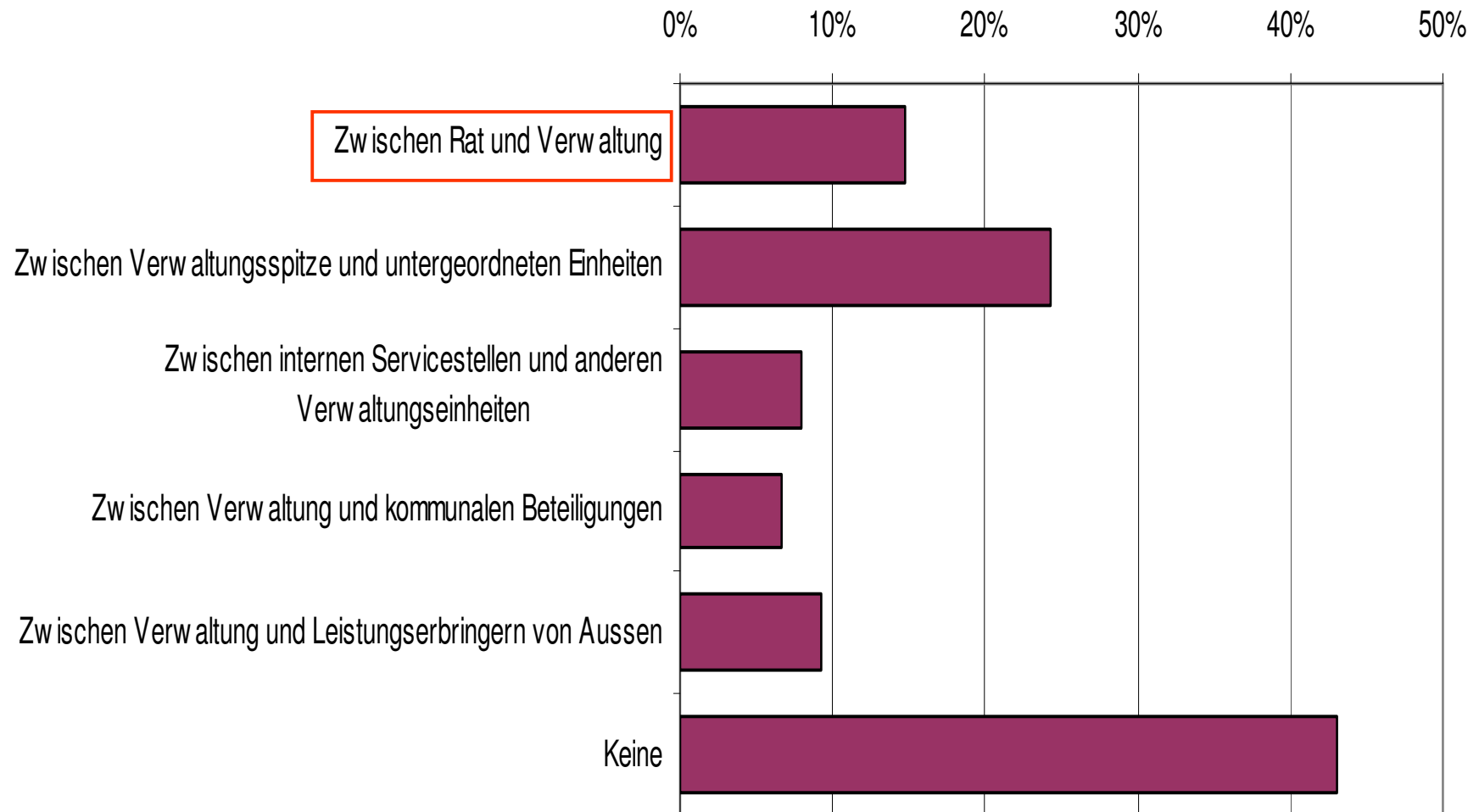
- 1 Keine längerfristige Fortführung
- 1 Kein „best practice“-Lernen
- 1 Keine Transparenz nach außen
- 1 Kennzahlenbürokratie
- 1 „Was fängt man mit den Daten an?“
- 1 Hoher Mess- und Monitoring-Aufwand \pm Arbeitsbelastung

Deutschland (II): Politische Performanzsteuerung



- 1 Vom NPM/ NSM propagiert, um:
 - 1 *Politisch-parlamentarische* Steuerungsfähigkeit zu erhöhen durch Rollenbeschränkung, Produkthaushalt, Politikkontrakte, politisches Controlling
 - 1 *Verwaltung* leistungsfähiger zu machen durch mehr Autonomie im Vollzug, Managerialisierung, Performanzsteuerung
- 1 Aber: faktisch kein dominantes Reformziel in Deutschland
- 1 Geringer Umsetzungsstand des „politischen Controllings“
- 1 Kennzahlengestützte politische Kontrakte kaum vorhanden
- 1 Keine Entflechtung von Politik und Verwaltung
- 1 Keine Verringerung politischer Detailsteuerung
- 1 Zunahme politisch-parlamentarischer Steuerungsdefizite

Kontraktmanagement



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"; n = 870

Deutschland (II): Politische Performanzsteuerung



Hier: Wirkungen politischer Zielvereinbarungen

Trifft völlig zu Trifft eher zu Trifft eher nicht zu Trifft gar nicht zu

Zielvereinbarungen haben sich bewährt und werden regelmäßig erneuert

Der Rat kann die Verwaltung besser kontrollieren

Eingriffe des Rates in das Tagesgeschäft der Verwaltung haben sich reduziert

Im Rat werden Befürchtungen des Einflussverlustes geäußert

Der Rat konzentriert sich jetzt auf strategische Entscheidungen

Die Verwaltungsspitze ist gestärkt worden

— Bürgermeister/Landräte (n=145)
 - - - Personalratsvorsitzende (n=133)

Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"

Deutschland (II): Politische Performanzsteuerung

Gründe für das Scheitern



(1) Instrumentelle Gründe (bad implementation)

- 1 KLR/ Produktkataloge ohne politikrelevante Informationen
- 1 Informationsbedürfnisse von politischer Steuerung
- 1 Fehlen von (politisch interessanten) Wirkungsinformationen
- 1 Informationsflut als Überforderung, Transaktionskosten
- 1 Konzipierungs- und Methodenprobleme der Evaluation (Datenverfügbarkeit/-vergleichbarkeit, Indikatorenbildung, Kausalität, „Straßenlaternenproblem“)

(2) Strukturelle Gründe (false theory)

- 1 Eindeutige/ messbare Politikziele unmöglich/ unerwünscht
- 1 Vielzahl von Referenzsystemen politisch-administrativen Entscheidens
- 1 Kompromissfindung statt klarer Ziele \perp Zielkonflikte/ -inkonsistenzen/ -instabilität
- 1 Kein Interesse von Mehrheitsfraktion + Verwaltungsführung an Leistungstransparenz nach außen (Konkurrenzdemokratie)
- 1 Eigeninteressen der Verwaltung (Ressourcenkürzungen befürchtet)
- 1 Kein Interesse der Verwaltung an Leistungstransparenz gegenüber Politik
- 1 Kein Interesse von Politik und Verwaltung an „Rollenbeschränkung“

Länder-Mapping: Performanzsteuerung in Westeuropa (lokal)



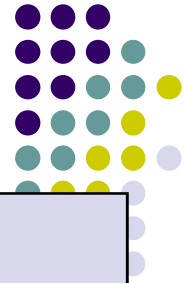
Analysemerkmal	UK	Deutschland	Frankreich	Italien	Schweden
Steuerung (zentral-lokal)	Top down; staatliche Kontrolle; Verpflichtung	Bottom up; lokale Selbststeuerung, keine Verpflichtung	Bottom up; lokale Selbststeuerung, keine Verpflichtung	Formal top down, verpflichtend; Faktisch bottom up/Subversion	Bottom up; lokale Selbststeuerung; keine Verpflichtung
Konzipierung Implementation	Dogmatisch generalistisch PI-Bürokratie	Generalistisch, perfektionistisch, NSM-Produktbürokratie	Pragmatisch experimentell, policybezogen, selektiv	Perfektionistisch (Zielkaskaden), formalistisch, generalistisch	Experimentell, nutzungs- u. außenorientiert, policybezogen
Transparenz/ Sanktionskraft	Transparent nach außen, sanktionskräftig	Geheimhaltung, keine Sanktionen	Geheimhaltung, keine Sanktionen	Geheimhaltung, keine Sanktionen	Transparent nach außen, sanktionskräftig
Verbreitung/ Uniformität	Hoch; uniform	Mittel; regionale Varianz (Ost-West)	Gering, Disparitäten (urban-ländlich)	Mittel; regionale Varianz (Nord-Süd)	Hoch; relativ homogen

Stärken und Schwächen performance-orientierter Verwaltungsmodernisierung



Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Transparenz nach innen (Kosten, Leistungen) • Wissenszuwachs in der Verwaltung • Institutionalisation einer Evaluationsfunktion • Bottom-up-Entwicklung und lokal angestoßene Lernprozesse (D, S, F) • Neue Mischung aus „klassisch“ Weberianischer Verwaltung (rule of law) und Performanzmanagement (Neo-Weberianisches Modell?) • Window of opportunity für klassische Verwaltungsmodernisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutzungslücke • Generalistische Konzepte (Policy-Lücke) • Teils „politikblinde“ Ökonomisierung • Widerstand/ Desinteresse der Politik • Wissensgefälle Verwaltung-Politik • „Bürokratisierung“ durch Indikatoren • Fokus auf „innerbetrieblicher“ Kosten-/Leistungsprüfung (Binnenfixierung) • Fehlende Kostenbilanz von Performanzmanagement • Kontinentaleuropäische „Geheimhaltung“ (Transparenzlücke) • Performanz-Messung als staatliches Interventionsinstrument (UK)

Perspektiven der Leistungsmessung und evidenzbasierten Politik



- 1 Beachtung der Aufgabenspezifik und „Policy-Logik“
- 1 Verzicht auf generalistisch-flächendeckende Konzepte
- 1 „What matters is what works“ als lernorientiertes Konzept von Leistungsmessung
- 1 Kombination von „bottom up“-Selbstorganisation und „top down“ Steuerung
- 1 Stärkere Beachtung der Steuerungstauglichkeit von Indikatoren
- 1 Reduzierung der Indikatorendichte und -fülle
- 1 Kein Kennzahlenperfektionismus
- 1 Berücksichtigung von Transaktionskosten
- 1 Abkehr von kontinentaleuropäischer Geheimhaltungslogik
- 1 Koppelung mit Formen von Nutzerdemokratie, Außenorientierung
- 1 Sensibilität gegenüber politischen „Transparenzvorbehalten“ und Informationsbedürfnissen

Ausblick: Ist evidenz-basierte Politik möglich?



Relativisten (Pessimisten): „keine Chance für evidence-based policy-making“

- 1 „The politicians prime goal is to be re-elected rather than to respect technical evidence“ (Cook 1997: 40).
- 1 „There is nothing a politician likes so little as to be well informed; it makes decision-making so complex and difficult“ (Davies et al.1999)

Rationalisten (Optimisten): „power of the facts“

- 1 „If a man can write a better book, preach a better sermon, or make a better mousetrap than his neighbour, though he builds his house in the woods, the world will make a beaten path to his door“ (Caplan 1983: 256; nach Emerson).