

**Verwaltungsmodernisierung  
Erfahrungen und Perspektiven**

**Steuerung und Evaluation von Leistung**

Prof. Dr. Bernd Adamaschek  
Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung  
Achtenbecksweg 3 a  
45699 Herten

Speyer, 20. Oktober 2005

# Verwaltungsmodernisierung- Erfahrungen und Perspektiven:

Menschen neigen dazu, das zu tun,  
was sie gelernt haben,  
und nicht das, was richtig ist.

# Übersicht

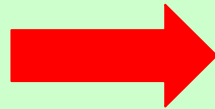
1. Leistung = Zielerreichung
2. Welche Ziele evaluieren (von den Instrumenten zu den Wirkungen)
3. Wie Evaluieren (von der Nabelschau zum Leistungsvergleich)
4. Fazit

Leistung:



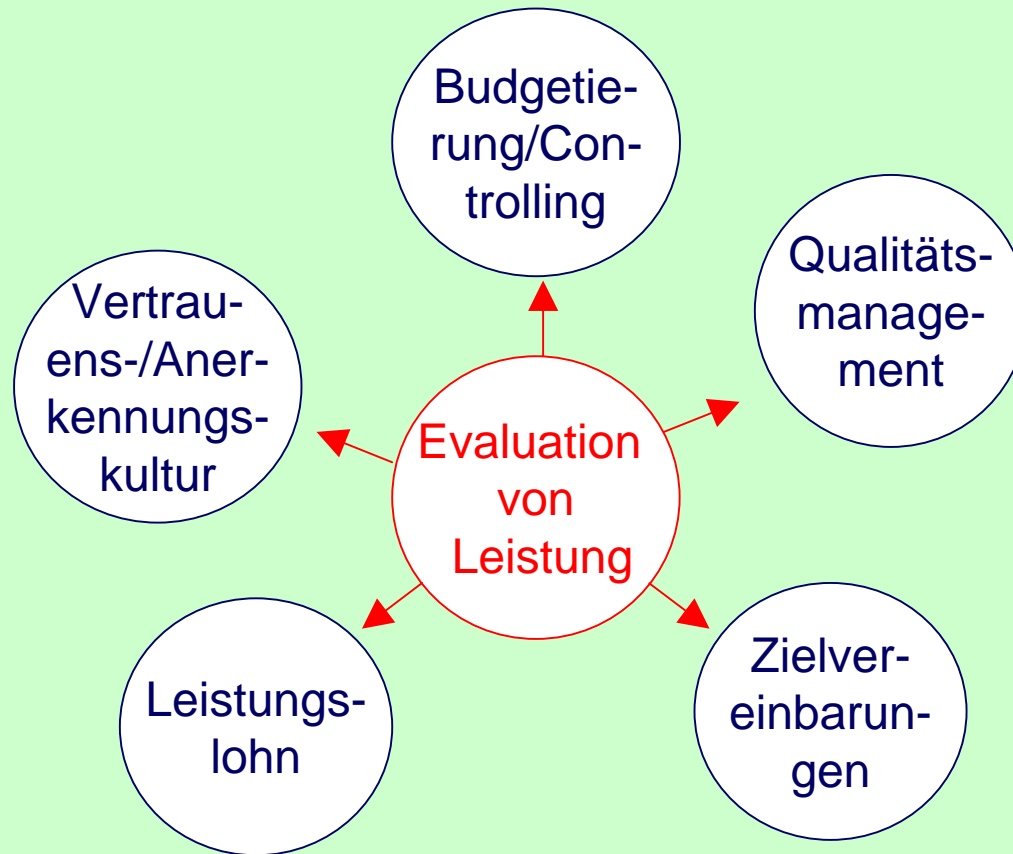
Zielerreichung

Evaluation  
von Leistung:



Feststellung/  
Messung des  
Zielerreichungs-  
grades

# Dreh- und Angelpunkt von New Public Management



## 2. Welche Ziele wollen/müssen wir evaluieren?

Viele Ziel-Perspektiven:

- Menge/Zeit
- Effiziente Prozesse
- Sparen/Kostengünstig
- Qualität
- Wirkung
- Etc.



Zum Beispiel:

Einführung von „Produkten“ und Kosten- und Leistungsrechnung

Produktgruppe: Straßenverkehr

Produkt: Verwarnungen (Strafzettel)

Leistung:	
Menge pro Jahr	3500 Stück
Kosten:	
€pro Stück	25.30 €

Produktgruppe: Straßenverkehr

Produkt: Verwarnungen (Strafzettel)

## Wie reagiert Verwaltung?

Leistung: Menge pro Jahr <b>Die Politesse schreibt immer mehr Strafzettel (= Leistung!)</b>	3500 Stück (Jahr 2004)  3700 Stück (Jahr 2005)
Kosten: €pro Stück <b>Der Organisator senkt die Stückkosten (= Leistung)</b>	25.30 €(Jahr 2004)  21,50 €(Jahr 2005)

Produktgruppe: Straßenverkehr  
Produkt: Verwarnungen (Strafzettel)

**Aber:**

- Trotz höherer Leistung
- Trotz geringerer Kosten

Es stehen immer wieder (immer andere) Autos auf dem Bürgersteig und werden aufgeschrieben

**Leistung?**

Woran liegt das?

These:

Die Einführung von „Produkten“ und Kosten- und Leistungsrechnung vernachlässigt die

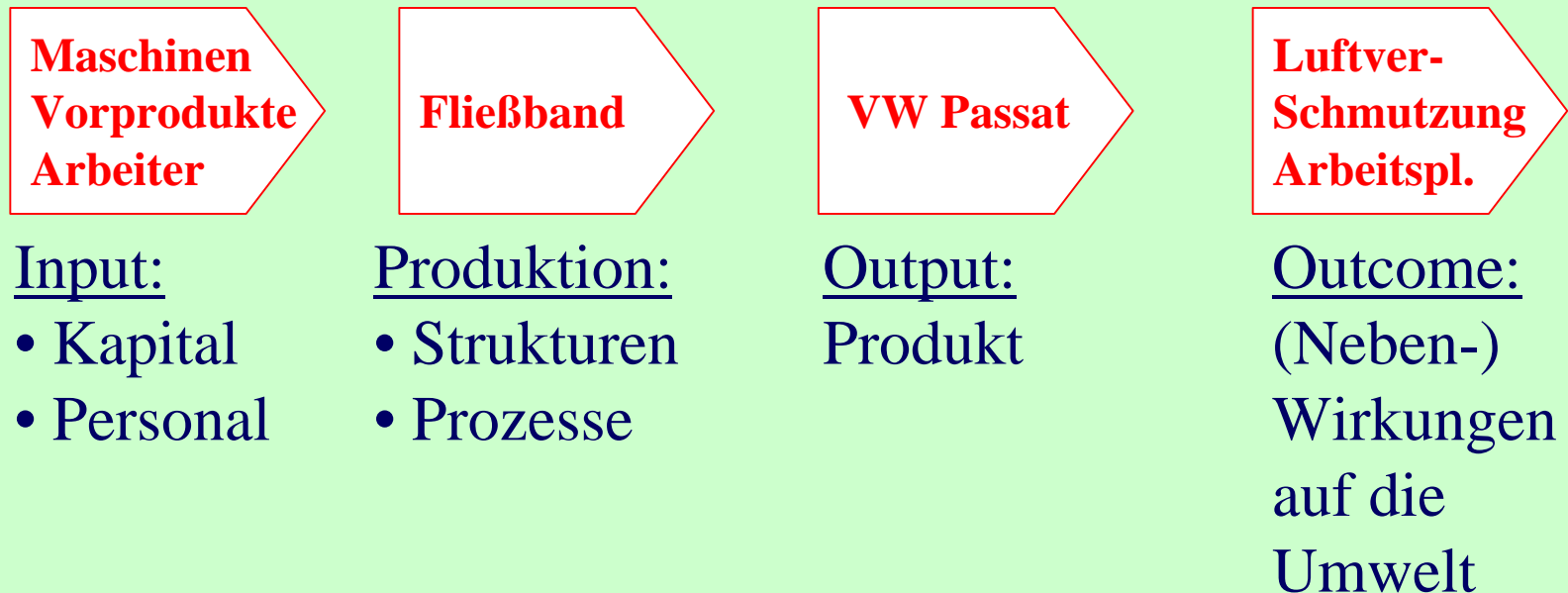
Wirkung (Outcome)

der Verwaltungstätigkeit

(analog zur Betriebswirtschaft des privaten Sektors)

Die Einführung von „Produkten“ und Kosten- und Leistungsrechnung vernachlässigt die Wirkung (Outcome) der Verwaltungstätigkeit

## Betriebswirtschaft des privaten Sektors Beispiel: Autoproduktion



## Beispiel: Autoproduktion

**Maschinen  
Vorprodukte  
Arbeiter**

**Fließband  
EDV**

**VW Passat**

**Luftver-  
Schmutzung  
Arbeitspl.**

## Beispiel: Strafzettel

**Politessen  
Diensträume  
Ausrüstung**

**Streifen-  
Dienst  
EDV**

**Straf-  
zettel**

**Sicherheit  
Leichtigkeit  
des Str. V.**

### Input:

- Kapital
- Personal

### Produktion:

- Strukturen
- Prozesse

### Output: Produkt

### Outcome: (Neben-) Wirkungen auf die Umwelt

## Der Unterschied:

- Die Wirtschaft erzeugt die Produkte um der Produkte willen
- Die Verwaltung erzeugt die Produkte um der Wirkung willen

## Konsequenz:

- Der Wirtschaft reicht die Produktsicht („Was verlässt das Fabrikator?“)
- Inhalt der betriebswirtschaftlichen Studiengänge
- Betriebswirte in der Verwaltung übertragen diese Sicht auf ihre Aufgaben („Der Strafzettel verlässt die Rathaustür!“)
- Verwechselung von Produkt und Produktionsmittel (Instrument)

## Das Missverständnis:

- Der Strafzettel (Produkt) ist in Wirklichkeit das Produktionsmittel (Instrument)
- Die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs (Wirkung) ist in Wirklichkeit das Produkt (= öffentliches Gut)
- Erfahrung: Die Reform hat sich bisher
  - mehr um die Evaluation von Instrumenten
  - statt um die Evaluation ihrer Produkte bemüht.

Nochmals:

<b>Die Politesse schreibt immer mehr Strafzettel (= Leistung!??)</b>	<b>3700 Stück (Jahr 2005)</b>
<b>Der Organisator senkt die Stückkosten (= Leistung!??)</b>	<b>21,50 € (Jahr 2005)</b>

Aber:

- Es stehen immer wieder Falschparker auf dem Bürgersteig
- Die Sicherheit der Passanten wird nicht verbessert
- Ein wirkungsloser Prozess wird optimiert



„Hamster im Laufrad“?

## Erfahrung:

Die Einführung von „Produkten“ und Kosten- und Leistungsrechnung vernachlässigt die Wirkung (Outcome) der Verwaltungstätigkeit

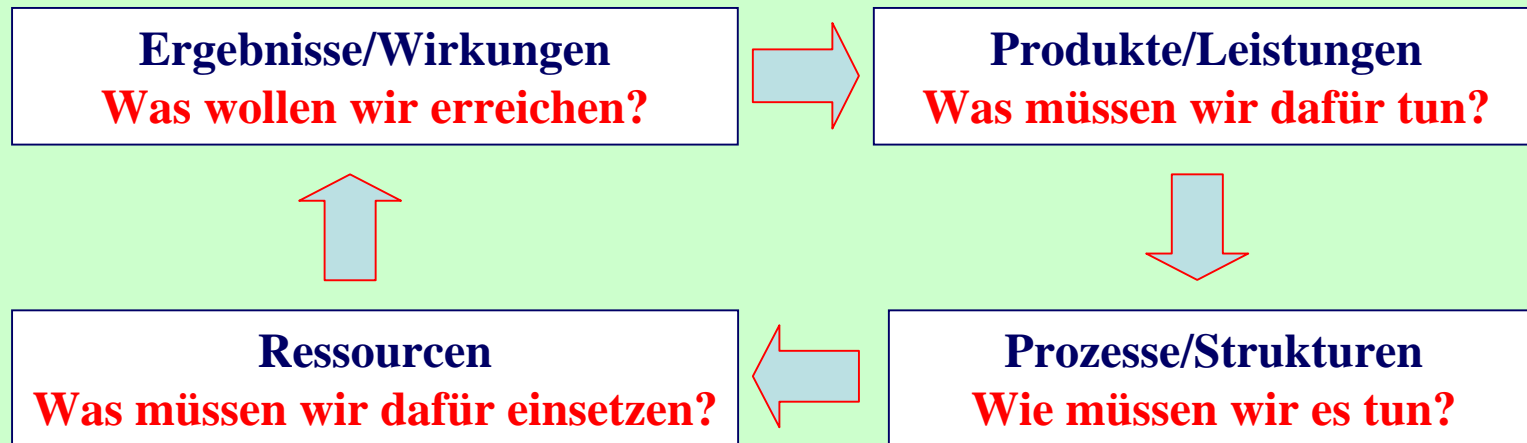
(analog zur Betriebswirtschaft des privaten Sektors)

## Perspektive:

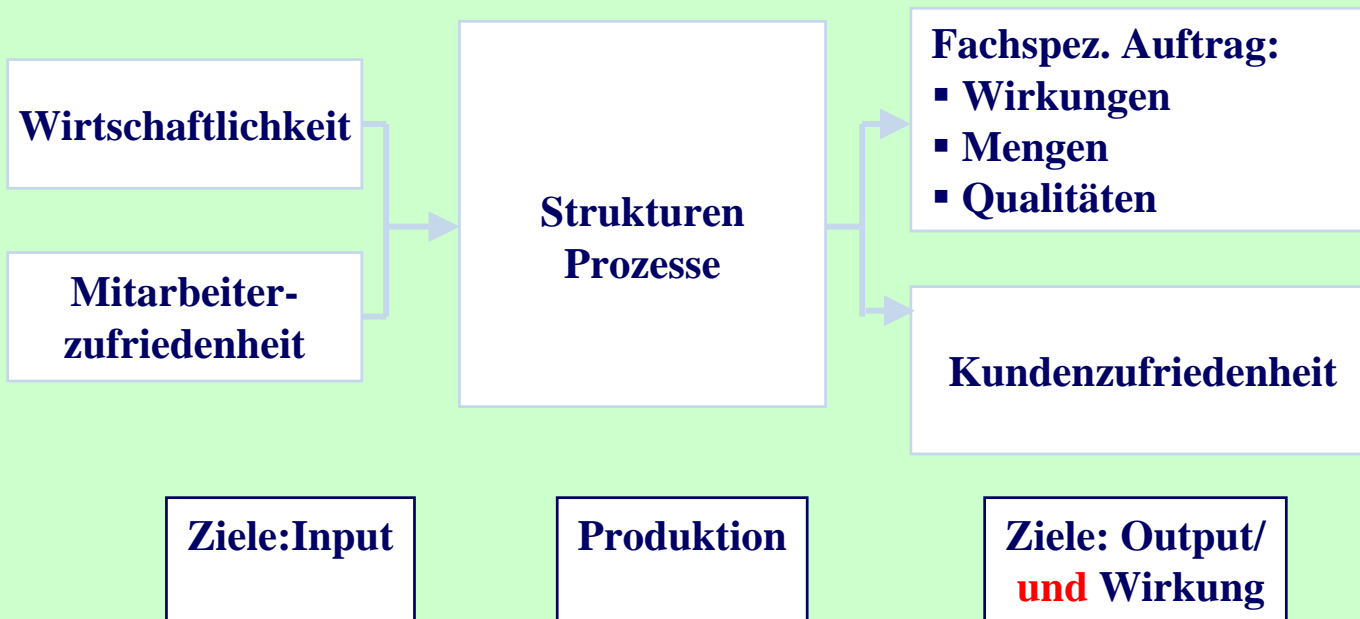
- Die Ziele auf der Wirkungsebene sind zu evaluieren
- Andernfalls kommt es zur Fehlsteuerung des Verwaltungshandelns

Lösung:

## Die 4 Ziefelder der KGSt



# Lösung: Die 4 Zielfelder der Bertelsmann Stiftung



Beispiel:

Einführung eines strategischen Managements  
Fachbereich Kultur der Stadt Osnabrück



Beispiel:

Einführung eines strategischen Managements  
 Fachbereich Kultur der Stadt Osnabrück

<b>Ziele</b>	<b>Kennzahl/ Indikator</b>	<b>Ergebnis Jahr x</b>
<u><b>Wirkungsziel:</b></u> <b>5. Bürger und Kulturschaffende beteiligen sich und gestalten mit</b>	<b>Teilnahme Befragung</b>	
<u><b>Leistungsziel:</b></u> <b>5.1 Förderung der kulturellen Eigentätigkeit</b>	<b>Anzahl der Projekte, Veranstaltungen etc. Befragung</b>	
<u><b>Prozess-/Strukturziel:</b></u> <b>5.11 Rahmenbedingungen für den Zugang ....werden geschaffen</b>	<b>Maßnahmen, Befragung</b>	

Perspektive:

Messung des Zielerreichungsgrades (Wirkungsziel)

Beispiel: Leichtigkeit des Verkehrs

1. direkt/Totalerhebung: alle Staus, ganzes Jahr (nach Meter und Stunde): realistisch?
2. direkt/Stichprobe: alle Staus, jeweils eine Woche (Sommer / Winter): realistisch?
3. indirekt, objektiv: Schadstoffkonzentration in der Innenstadt: realistisch, genau?
4. indirekt, subjektiv: Befragung (allg. Verkehrsteilnehmer / Taxifahrer) nach Einschätzung der Leichtigkeit des Verkehrs

Perspektive: Messung des Zielerreichungsgrades, Prioritäten:

1. direkte Messung, Vollerhebung (alle Unfälle/1.000 EW.)
2. direkte Messung, Teilerhebung (z. B. Unfälle mit Verletzten/1.000 Einwohner; repräsentative Umfragen)
3. indirekte Messung, objektiv (z. B. Auswirkungen von Stau: Luftverunreinigungen, Voraussetzungen für Zufriedenheit: Checklisten über konkrete Voraussetzungen)
4. indirekte Messung, subjektiv (Befragung Experten, „trainierte“ Beobachter, z. B. Taxifahrer, Jury etc., Befragung allgemein, z. B.: Haushaltsbefragung, tel. Interviews, Straßenumfragen etc.)
5. indirekte Messung über Inputs (Einhaltung von Verfahren, Prozessen, Ressourceneinsatz etc.)  
Hypothese: Wenn Verfahren etc. eingehalten sind, wird das Ergebnis gut sein! **(Vorsicht!)**

### 3. **Wie** wollen wir evaluieren?

Verwaltungsreform:  
Kosten- und Leistungsrechnung

Nochmals:

Produktgruppe: Straßenverkehr

Produkt: Verwarnungen (Strafzettel)

Leistung: Menge pro Jahr	3500 Stück
Kosten: €pro Stück	25.30 €

Gut  
oder  
schlecht?

# Verwaltungsreform: Kosten- und Leistungsrechnung

Viele offene Fragen:

- Herstellkosten angemessen
- Qualität in Ordnung
- Kundenzufriedenheit
- Menge richtig
- usw.
- usw.



Verwaltungsreform:

Kosten- und Leistungsrechnung:

Tauglich zum Steuern?

Erfahrung:

**Ein stumpfes Schwert!**

Woran liegt das?

**These:**

Kosten- und Leistungsrechnung  
Für privaten Sektor entwickelt:

Definition (vereinfacht):

Kosten: In Geld bewerteter Faktorverbrauch  
(Ressourceneinsatz) zur Leistungserstellung

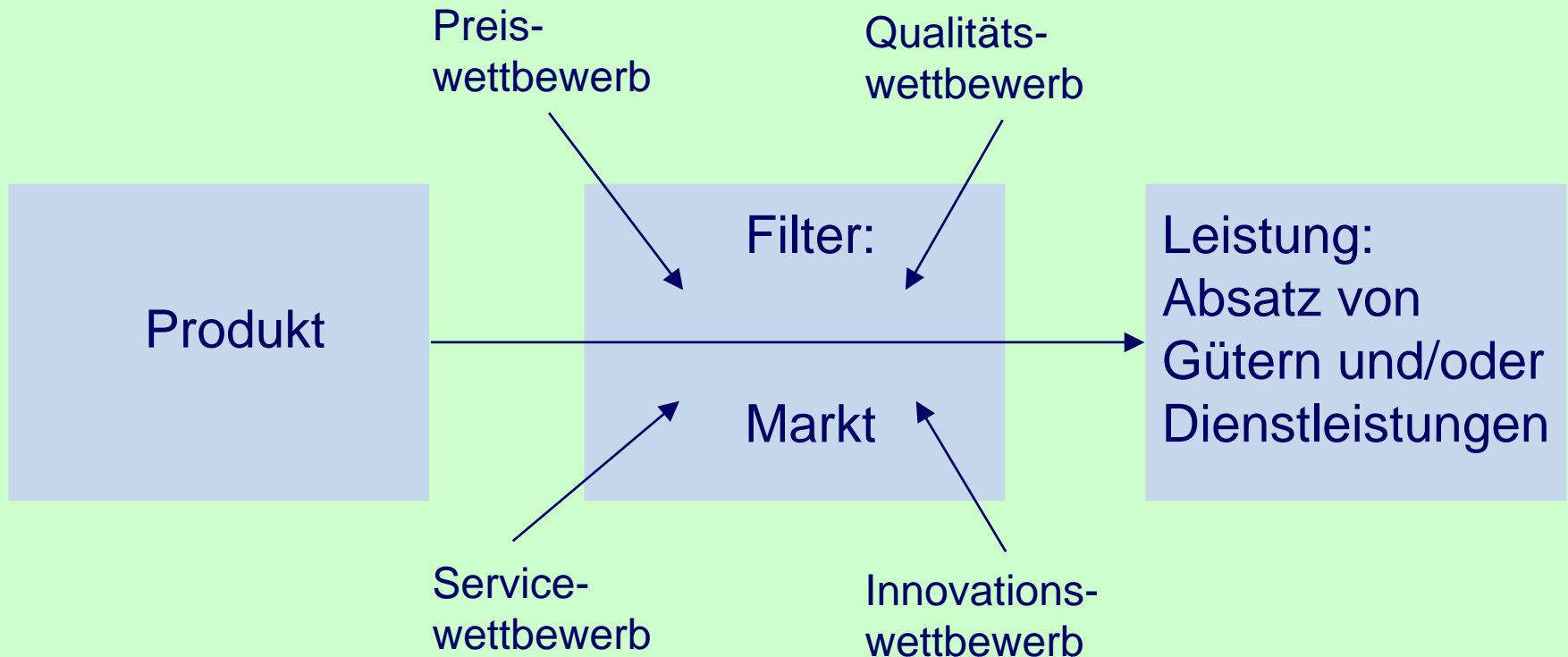
Leistung: In Geld bewerteter **Absatz** von Gütern und/oder  
Dienstleistungen

Für privaten Sektor entwickelt:

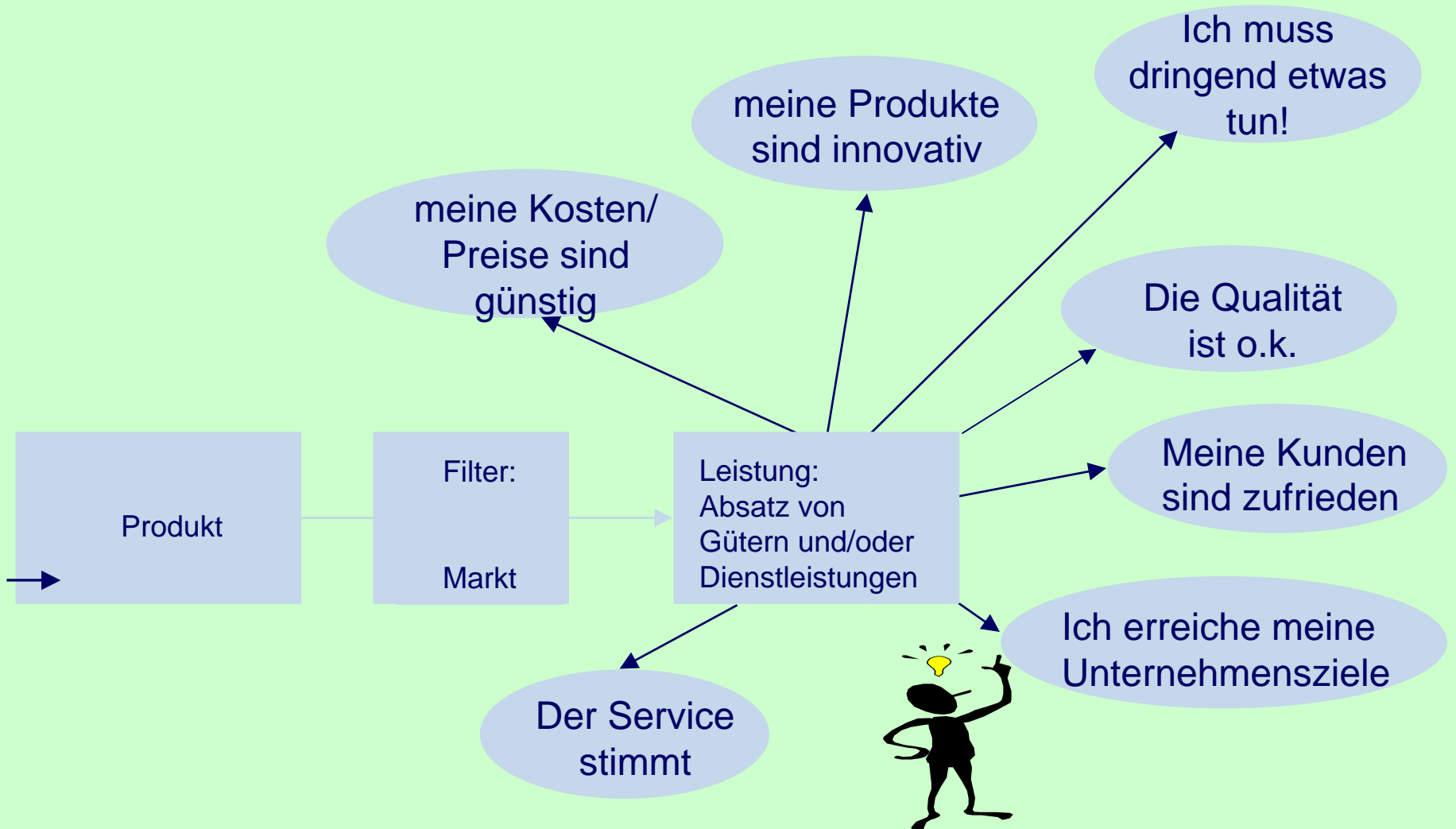
KLR und der  
systemische Verbund mit dem Markt



# KLR und der systemische Verbund mit dem Markt



# KLR und der systemische Verbund mit dem Markt



# KLR und der systemische Verbund mit dem Markt

Der Markt hat 3 Funktionen:

- ganzheitliche Information:  
Der Markt bewertet Kosten und Leistungen insgesamt
- vergleichende Information:  
Der Markt bewertet Kosten und Leistungen im Vergleich zu Mitbewerbern
- Optimierungsanreiz:  
Der Markt zwingt zum Handeln

## Missverständnis:

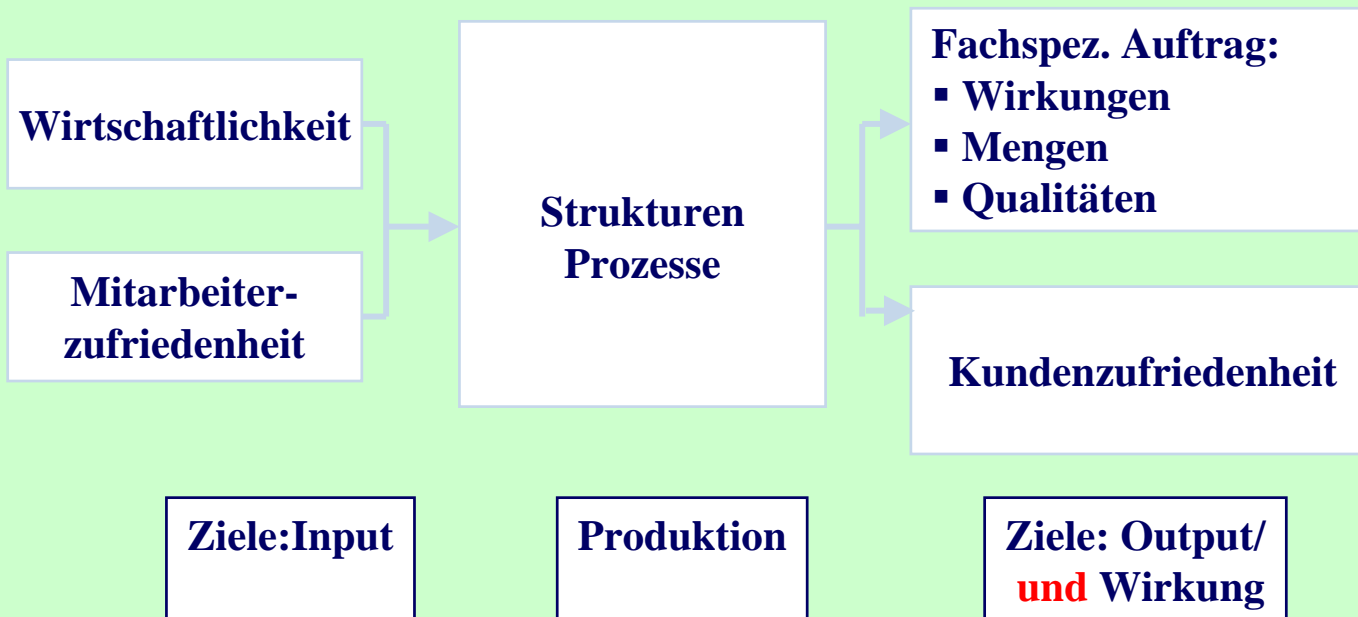
- Die Informationswirkung (Steuerungswirkung) von KLR funktioniert nur im Markt
- Die Leistungen der öffentlichen Verwaltung haben in der Regel keinen Markt
- Deshalb kann mit KLR in der öffentlichen Verwaltung nur unvollkommen gesteuert werden

## Perspektive:

### 3-fache Ergänzung von KLR

- Ganzheitlichkeit
- Vergleich
- Optimierungsanreiz

## Dimension 1: Ganzheitlichkeit



## Dimension 2: Vergleich

	Stadt A	Stadt B	Stadt C	Stadt D
Leistung: Menge pro Jahr	3500 Stück	4580 Stück	3465 Stück	1238 Stück
Kosten: €pro Stück	25.30 €	23,00 €	35,90 €	18,60 €

## Dimension 3: Anreizfunktion

### Beispiel Münster

I / 2000	Bielefeld	Dortmund	Essen	Hamm	Münster
Gesamtzufriedenheit der Besucher  (Kurzumfrage)	1,4	1,5	1,5	1,5	2,9

# Anreizfunktion: Beispiel Münster

## Schlagzeilen:

Note „sehr gut“ vom  
Bürger für Bielefeld -  
Münster befriedigend

Frischer Wind  
im Stadthaus

KOMMENTAR  
Führung durch den  
Verwaltungs-Dschungel

66 Münsterraner in  
der Warteschlange

Die Kunden nörgeln,  
die Mitarbeiter auch

ANGEMERKT  
Ein „Hühnerstall“?

Das Bürgeramt will lange Wartezeiten  
für Publikum verringern

Nun „amtlich“: Schlechte Note  
fürs Bürgeramt

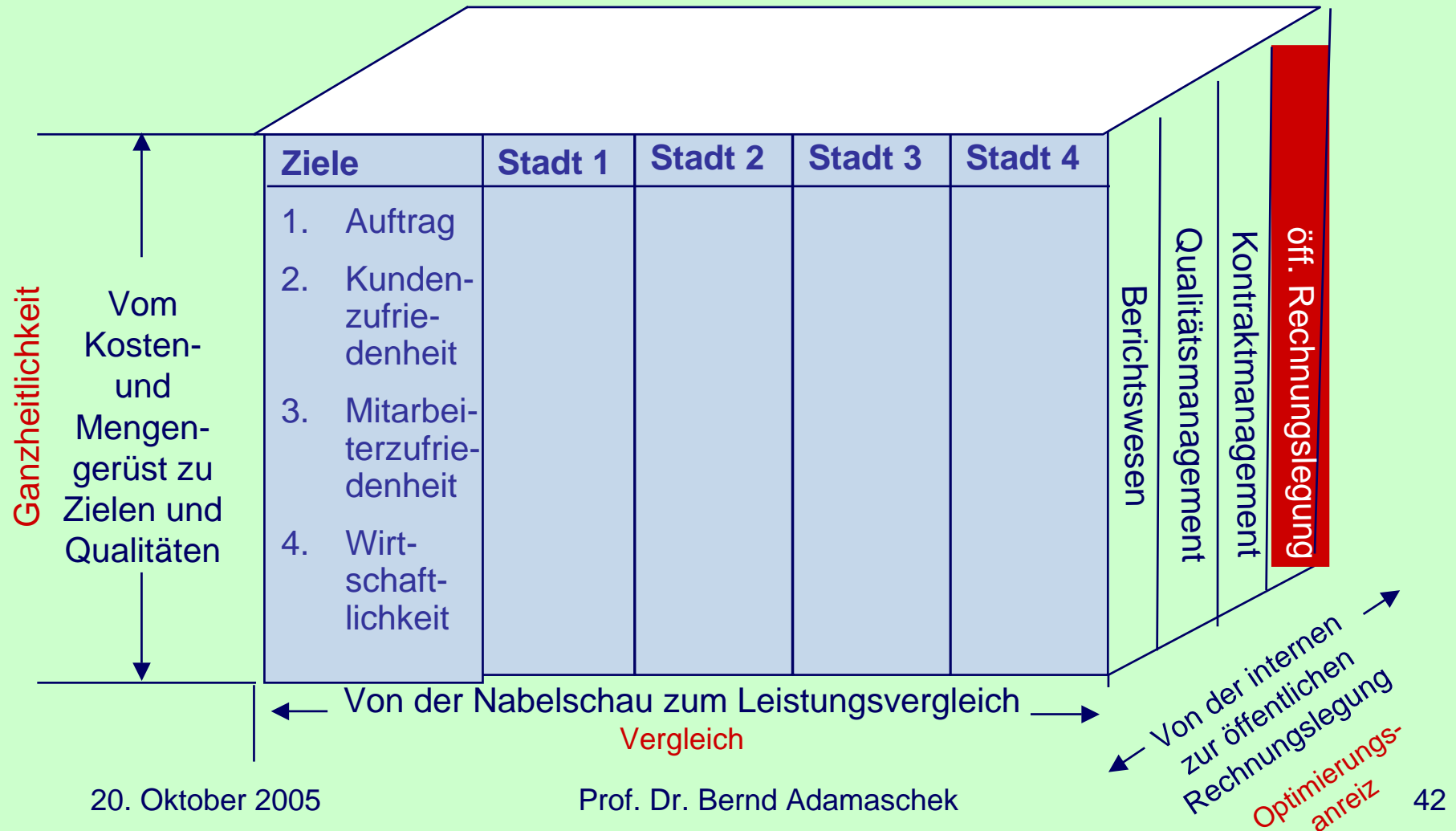
Die Stadt Münster muß sich anstrengen

Kampf gegen  
Windmühlen

900 Besucher pro Tag

„Diskrete Beratung kaum möglich“

# Ergänzung von KLR (Gesamtsystem)



Fazit:

Erfahrungen

- Übernahme der BWL der privaten Unternehmung
- Verwechslung von Instrumenten und Produkten:  
Ziel der Verwaltungstätigkeit sind die Wirkungen  
(i. d. R. „öffentliche Güter“)
- Der KLR fehlt mangels Marktes die  
entsprechende Informations- und Steuerungs-  
wirkung

Fazit:

Perspektiven

- Ausbau und Verfeinerung der Messung von Wirkung des Verwaltungshandelns
- Entwicklung von marktähnlichen Modellen (z. B. Leistungsvergleich)

Herzlichen Dank  
für Ihre  
Aufmerksamkeit