

Internationale Erfahrungen: Performance Management und Leistungsvergleiche in Europa

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

-
- *„Es gibt nichts, das Politiker weniger mögen, als gut informiert zu sein, denn das macht Entscheidungen so komplex und schwierig“
(nach Davies et al.1999).*

 - *„Das Hauptziel des Politikers besteht darin, wiedergewählt zu werden und nicht darin, empirische Evidenz zu respektieren“
(nach Cook 1997: 40).*

Struktur des Vortrags

1. Schwierigkeiten von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung
2. Internationale Erfahrungen
 - Angelsächsisch-managerielle Verwaltung: Bsp. UK
 - Kontinentaleuropäische Verwaltung: Bsp. Deutschland
 - Skandinavische Verwaltung: Bsp. Schweden
3. Fazit und Ausblick

Schwierigkeiten von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung

- Öffentlicher Charakter der Verwaltung
 - Komplexität/Variabilität/ Instabilität der Zielstruktur
 - Outcomes als eigentliche Zielgröße; Gemeinwohlprinzip
- Politischer Charakter der Verwaltung
 - Einbettung in politischen Wettbewerb
 - Politischer Widerstand gegen Transparenz
 - Wiederwahlinteresse; politische Profilierung
 - Problem ungesicherter/ negativer Bilanzen
- Sanktionsbefürchtungen der Verwaltung (Kürzungen?)
- Verwaltungsföderalismus: Keine zentrale Benchmarking-Instanz in Deutschland; Benchmarking als Selbstkoord.

Schwierigkeiten von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung

- Methodenprobleme
- Indikatorenbildung/-messung; Datenvergleichbarkeit
- Kausalitätsproblem: Was erklärt Leistung(sunterschiede)?
- „Straßenlaternenproblem“: Leistungen werden nur dort verglichen, „wohin das Licht fällt“:
 - Nur die weniger relevante Daten vergleichbar
 - Relevantere Informationen schwer zugänglich
- Transaktionskosten; Re-Bürokratisierung?

Leistungsvergleich und Verwaltungstradition

- Klassisch-Kontinentaleuropäische Verwaltungstradition:
 - Napoleonisch geprägt: Bsp. Frankreich, Italien
 - Föderal-subsiidiär geprägt: Bsp. **Deutschland**
- Angelsächs.-managerielle Verwaltungstrad.:
 - Bsp. **Großbritannien**
- Skandinavische Verwaltungstradition:
 - Bsp. **Schweden**

Angelsächsisch-managerielle Verwaltung: UK

- Leichtere Zugänglichkeit für Performance Management
- LV als staatliches Kontroll-/ Interventionsinstrument
- Verbindlich, öffentlich, regelmäßig, sanktionskräftig
- Audit Comm. 1982; BV 1999; CPA 2002; CAA 2009
- Kurswechsel seit 2010 (Abschaffung Audit Comm.; CAA)
- Sanktionen: „high performer“ vs. „poor performer“
- Transparenzgewinne (Zugänglichkeit der Daten)
- Hohe Transaktionskosten durch „inspection overload“
- „Uniformisierungswut“ → Unitarisierung d. Kommunen
- Kaum Innovationen *durch* Performance Assessment
- „Kreative Subversion“ von unten und „Kennzahlenshow“

Angelsächsisch-managerielle Verwaltung: UK

„Die Behörden, die gut Strategiepapiere und Pläne verfassen können und viele Daten und Kennzahlen sammeln, überspielen damit oftmals geschickt die Probleme, die sie mit der Leistungserbringung für den Bürger haben.“

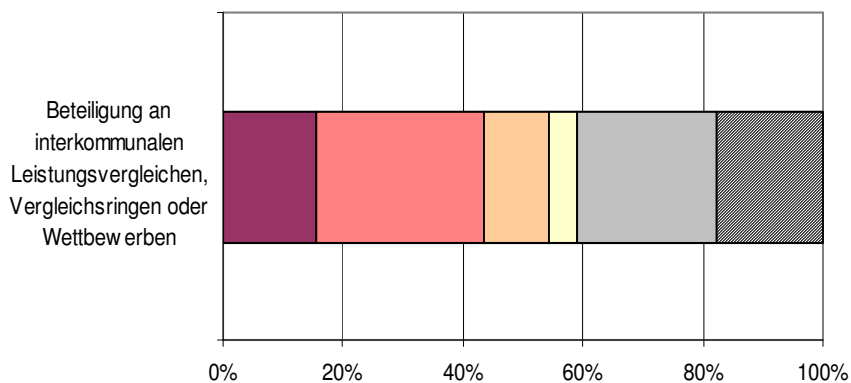
(Davis et al. 2001: 20)

Klassisch-Kontinentaleurop. Verwaltung: Deutschland

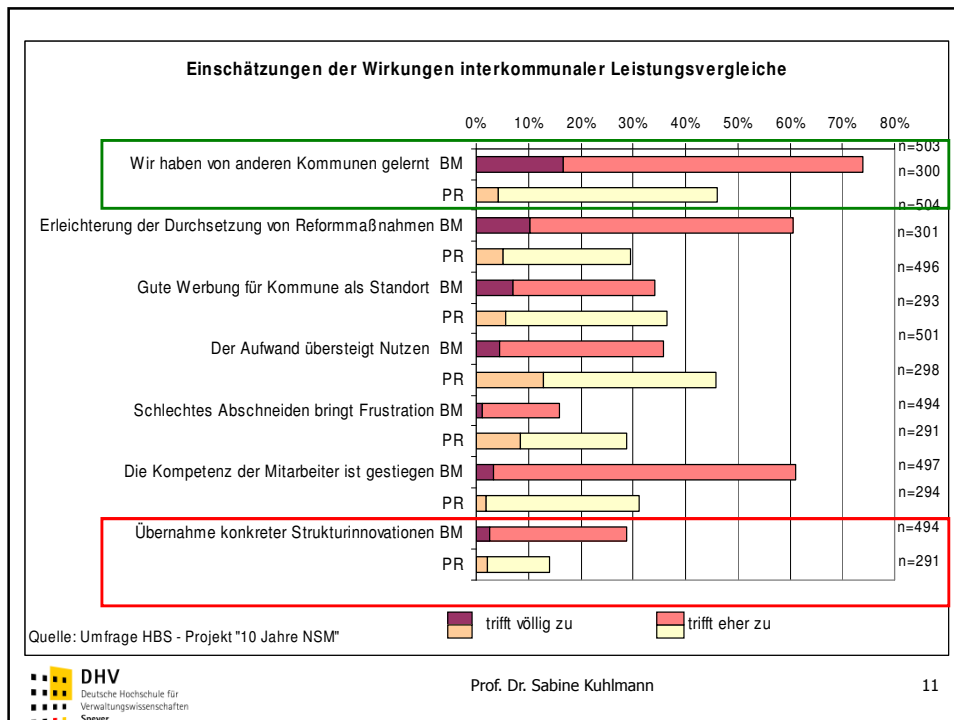
- Lokale Selbstorganisation von Leistungsvergleichen
- Kommunen als Vorreiter (bottom up); NSM-inspiriert
- Kommunalverbände/Think Tanks als Promotoren (KGSt, Bertelsmann-Stiftung)
- Zunächst nur freiwillige Vergleichsringe (nicht-öffentlich, aufgabenorientiert) → heterogene Verbreitung
- Zunehmend verpflichtende, teil-öffentliche, extern angestoßene Leistungsvergleiche (GPA), Fokus: Effizienz
- Landesbehörden verstärkt aktiv (Finanzämter etc.)
- Aufgreifen der Benchmarking-Idee auf Bundesebene (Art. 91d GG = Singularität in Europa)
- Wachsendes Interesse der Rechnungshöfe

Klassisch-Kontinentaleurop. Verwaltung: D

Interkommunaler Wettbewerb



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



Skandinavische Verwaltung: Schweden

- Polittkultur der Informationsfreiheit; Eval. traditionell im Politikprozess verankert; Evaluierungskultur
- Konsensdemokratie; Stärke/Autonomie d. Kommunen
- Keine staatliche Verpflichtung zur Leistungsmessung
- Leistungsevaluation bürgerbezogen/außenwirksam
- Interkomm. Leistungsvergleiche/Qualitätsnetzwerke
- Jahresberichte: „Was kosten die komm. Tätigkeiten in Deiner Stadt?“ (Vorschulen, Schulen, Altenheime etc.)
- Öffentlich, regelmäßig, flächendeckend selbstorganisiert (Kommunalverband)
- Förderung von Lernprozessen statt Kontrolle
- Vergleichsinformationen mit „Alarm-Funktion“

Benchmarking-Regime im Vergleich (lokale Ebene)

Merkmal	Großbritannien/ England	Deutschland	Schweden
Initiative Steuerung	Top-down Hierarchical Benchmarking	Bottom-up Collegial benchmarking	Bottom-up Collegial benchmarking
Verpflichtung	Verpflichtend	Freiwillig	Freiwillig
Verbreitung Uniformität	Hoch Uniform	Mittel Variabel	Hoch Homogen
Transparenz	Veröffentlichung	Keine Veröffentl.	Veröffentlichung
Sanktionen	Staatliche Sanktionen	Keine Sanktionen	Kundensanktionen

Stärken und Schwächen von Leistungsvergleichen

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Transparenz über Kosten, Leistungen) • Wissen über Verwaltungs-/ Vollzugsvarianz • Stärkung d. Wettbewerbsgedankens • Professionalisierung im Umgang mit Kennzahlen und Leistungsmessung • Institutionalisation einer Evaluationsfunktion • Austausch von Anwenderwissen • Stärkung v. Nutzerdemokratie (S) • Chance für evidenzbasiertes Lernen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tatsächlicher Lerneffekt begrenzt • Nutzungslücke • Freiwilligkeit → Aussteiger • Kontrollinstrument (UK) → kein Lernen • Widerstand/Desinteresse der Politik • Wissensgefälle Verwaltung-Politik • Bürokratisierung durch Indikatoren • Binnenfixiert (innerbetriebl. Effizienz) • Fehlende Kostenbilanz v. Leistungsmessung (T-Kosten, Arbeitsbelastung) • Transparenzdefizit (Geheimhaltung) • Mythos der Quantifizierbarkeit

Lösungsansätze/ Empfehlungen

- Verzicht auf top down-Verpflichtung und auf Pauschalsanktionen
- Vermeidung von plakativen Rankings (*naming and shaming*)
- Sensibilität gegenüber pol. Transparenzvorbehalten
- Schrittweise/vorsichtige Erhöhung der Transparenz nach außen
- Reduzierung d. Indikatorenfülle; kein Kennzahlenperfektionismus
- Implementierbarkeit, Verwendbarkeit, Steuerungstauglichkeit
- Keine uniformen Konzepte; kein „Standardisierungswahn“
- Beachtung von Aufgabenspezifik und Problemkontext
- Berücksichtigung v. Transaktionskosten/demotivierender Effekte
- Engführung auf Kostenvergleiche vermeiden
- Org./method. Hilfestellung (Staat, externe Einrichtung)
- Aber: kein „Missbrauch“ als (staatliches) Kontrollinstrument
- Rückkoppelung von Ergebnissen an die Politik/Rechtsetzung
→ Better Regulation; „Benchlearning“
- Rechts- und Verwaltungsforschung zum Benchmarking (FÖV)

FÖV-Projektverbund „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öff. Sektor“ (Kuhlmann/Färber/Jansen/Kropp/Wieland)

- I. „Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung: ein europäischer Ländervergleich“ (*Kuhlmann/Jäkel*)
- II. „Rechtliche Normierung und Regulierung von Leistungsvergleichen im Bundesstaat“ (*Wieland*)
- III. „Organisationswandel und Effizienzsteigerung durch Benchmarking: das Beispiel der kommunalen Stadtwerke“ (*Jansen*)
- IV. „Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat“ (*Färber*)
- V. „Methoden und Verfahren von Performanzmessung und Leistungsvergleich: Das Beispiel Föderalismusforschung“ (*Kropp*)

Projekt „Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung: ein europäischer Ländervergleich“

Tim Jäkel

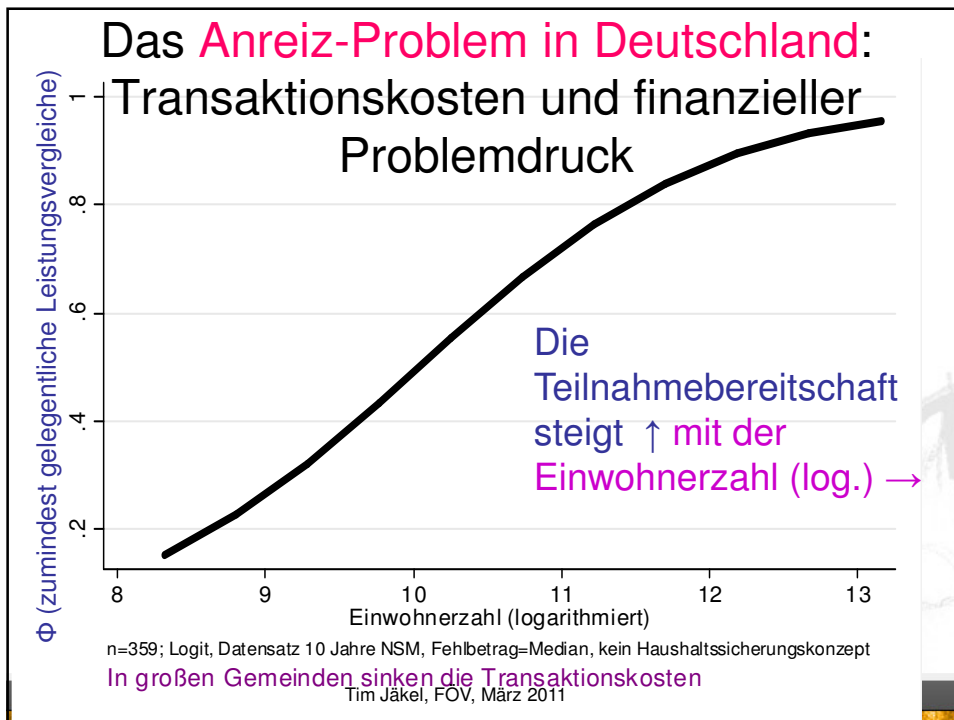
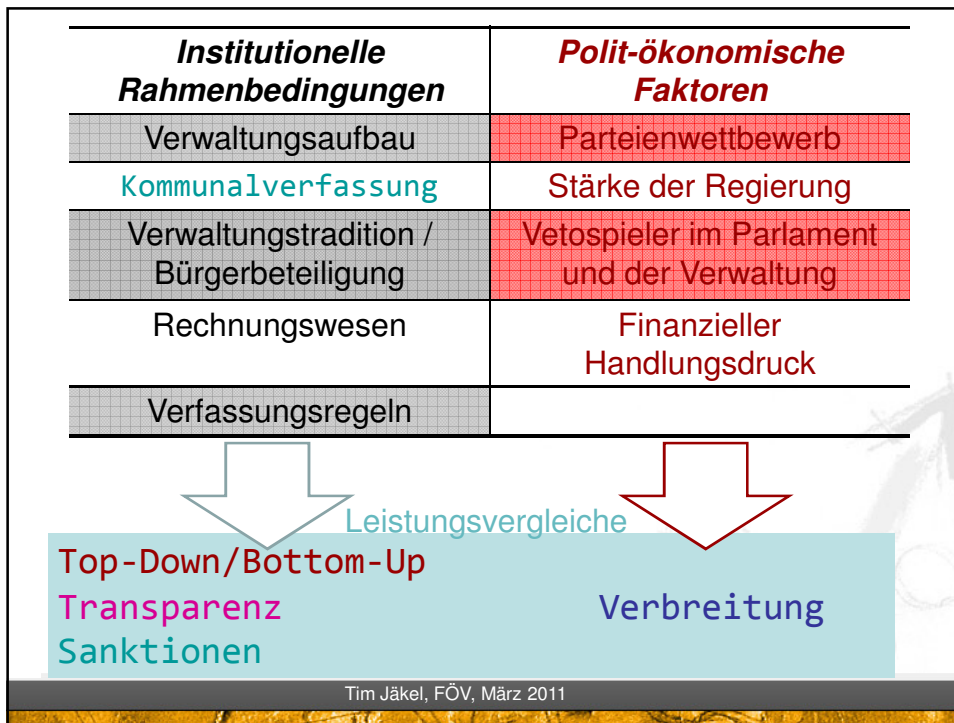
Forschungsreferent, FÖV Speyer

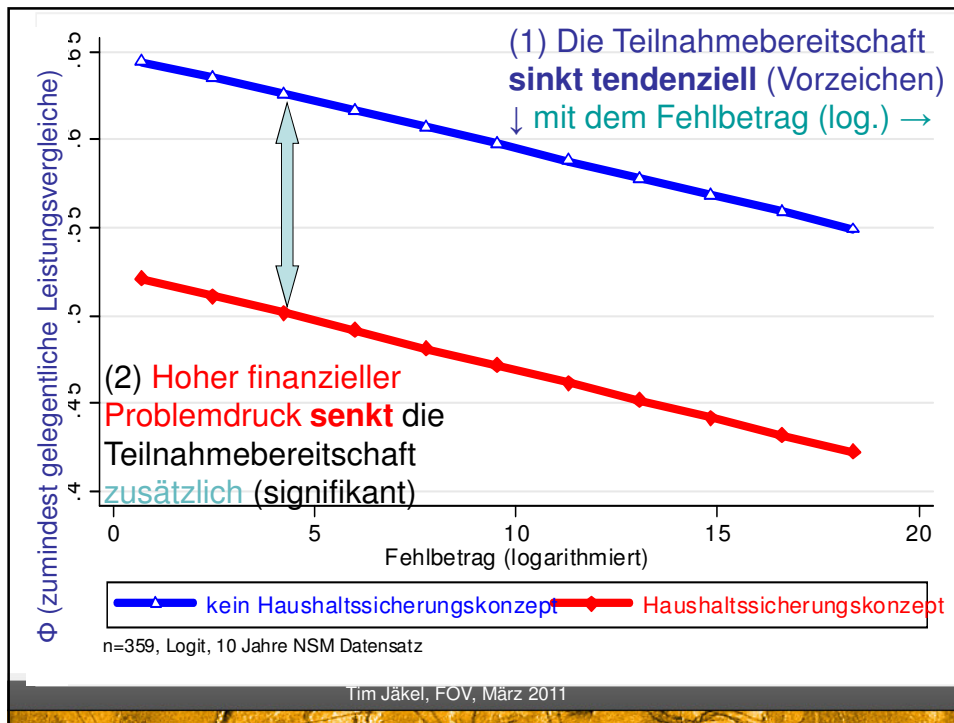
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 Postfach 1409 D 67324 Speyer am Rhein
Tel.: + 49 - 6232 - 654-386 Fax: + 49 - 6232 - 654-290
E-Mail: foev@foev-speyer.de Internet: <http://www.foev-speyer.de>

17

Ziele des Projekts und Nutzen für die Praktiker in Deutschland

- Das Projekt vergleicht die *Konzeption*, *Umsetzung* und die *Erfolgsfaktoren* von **Leistungsvergleichen zwischen Gemeinden** in Europa
- Die Bedeutung von Leistungsvergleichen in Deutschland wird zunehmen
- Erfahrungen aus dem Europa-Vergleich helfen,
 - *Konzeptionelle Probleme* und
 - *unerwünschte Abwehreffekte* in der Praxis zu **vermeiden** (Erfolgsfaktor Vertrauen)





Lehren aus dem föderalen Vergleich: *Die Schweizer Kantone und Österreich*

- *Schweizer Kantone*: Leistungsvergleiche im Verwaltungsgesetz (OrgG) (Kanton Bern) oder Gemeindegesetz (Kanton Aargau) → politisches Commitment
- Kantone Zürich und Luzern: Gemeindegesetze mit Vorschriften über Finanzhaushalt → Hebel für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit
- vergleichbare Finanz- und Investitionskennzahlen in den Gemeindestatistiken (Kantone Bern, Luzern, Zürich, Schwyz) → **Transparenz nach innen** und **nach außen**
- *Österreich*: CommunalAudit (CA)
- Sponsoring durch EU, Bund und Land → senkt die Transaktionskosten

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!

kuhlmann@dhv-speyer.de
jaekel@foev-speyer.de