ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Polzer, Tobias

Master Thesis

Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung: Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 1

Provided in Cooperation with:
Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

Suggested Citation: Polzer, Tobias (2010) : Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung: Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 1, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/64568

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Universität Potsdam

Tobias Polzer

Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung

Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management | 1

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management | 1

Tobias Polzer

Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung

Eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung

Universitätsverlag Potsdam

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

Universitätsverlag Potsdam 2010
http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Überarbeitete Fassung einer Diplomarbeit im Studiengang Betriebswirtschaftslehre an der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, 2009
Erstgutachter: Dr. John Philipp Siegel
Zweitgutachter: Prof. Dr. Isabella Proeller
Tag der Einreichung: 29.08.2009

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2010/4235/
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357

Abstract

While there is a vast number of (often prescriptive) literature on the organization of performance management systems and the potential perils and pitfalls, little is known about how performance management is actually "lived" in the context of the German public administration. This contribution sheds light on the question how performance information is used in the social welfare administration of the German capital city of Berlin. After narrowing down the most important terms and concepts, a literature review on theoretical aspects on performance information use is carried out in order to develop an analytical framework. Afterwards, performance information use is illustrated with a case study whereby a triangulation of methods (analysis of official documents and expert interviews) is applied. The findings are that first and foremost financial information is used. It depends on the administrative level (central financial administration, central social administration and administration in the city districts) which kind of performance information actually is used most often. A further result is that the variance in the use of performance information can be explained best with the factor of available knowledge – both on professional and on technical side. Due to the severe financial situation Berlin is facing and because of an overrepresentation of cost accountants with a background in business studies, a chance for policy change is seen only to a very limited extent.

Zusammenfassung

Die Arbeit zielt darauf ab, ein tieferes Verständnis darüber zu schaffen, wodurch die Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung bestimmt wird. Ausgehend von einer Literaturrecherche zu den wichtigsten theoretischen Erklärungen für die Verwendung von Performance-Informationen wird ein Analyseraster entwickelt, anhand dessen der Grad der Informationsverwendung in der Verwaltung operationalisiert wird. Anschließend wird eine Fallstudie über die Berliner Sozialhilfeverwaltung durchgeführt. Es kann gezeigt werden, dass verschiedene Verwaltungsakteure desselben Politikbereichs heterogene Präferenzen besitzen und sich folglich auch ihre Erwartungen an Performance-Informationen unterscheiden: Da beispielsweise die Sozialämter in den Berliner Bezirken hauptsächlich im „operativen Tagesgeschäft" involviert sind, richtet sich ihr Hauptaugenmerk auf Kennzahlen, die diese Perspektive abdecken. Demgegenüber liegt etwa auf der Landesseite das Augenmerkt der Senatsverwaltung für Finanzen mehr auf den Kosteninformationen, da hier die Steuerung über die Globalsummenzuweisung an die Bezirke erfolgt. Es lassen sich verschiedene Indizien finden, um die Verwendung dieser Daten erklären zu können. Es wird festgestellt, dass der Schwerpunkt bislang eindimensional auf den Finanzdaten liegt. Die Verwendung lässt sich vor allem durch die subjektive politische Brisanz bestimmter Daten sowie durch die Einstellung der Führungskräfte gegenüber einer performance-basierten Steuerungsphilosophie erklären.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis V

1 Einleitung 1

1.1 Problemaufriss und Forschungsfrage 1

1.2 Warum Performance messen? 3

1.3 Gang der Untersuchung und Methode 5

2 Steuerung mittels Performance-Informationen – Theoretische Aspekte 6

2.1 Definitionen 6

2.1.1 Zentrale Größen bei der öffentlichen Leistungserstellung 6

2.1.2 „Performance“ 8

2.1.3 „Performance Information“ 10

2.1.3.1 Daten, Information, Wissen 11

2.1.3.2 Arten von Informationen 13

2.1.3.3 Synthese: Verständnis von Performance Information 14

2.1.4 „Performance Measurement“ 14

2.1.5 „Performance Management” 15

2.2 Problematiken in Bezug auf die Begriffe und Konzepte 16

2.3 Zum Forschungsstand: Verwendung von Performance Informationen 17

2.3.1 Zum Umsetzungsstand von Performance-Management-Systemen 17

2.3.2 Aspekte der Verwendung von Performance Informationen 18

2.3.3 Kategorisierung der Aspekte der Verwendung 24

2.3.4 Unintendierte Folgen der Nutzung 26

2.4 Normatives Modell der Steuerung mittels Performance-Informationen 27

3 Fallstudie: Steuerung in der Berliner Sozialhilfeverwaltung 31

3.1 Methodisches Vorgehen 31

3.2 Fallbeschreibung 33

3.2.1 Rahmenbedingungen 33

3.2.2 Sozialhilfe in Berlin 33

3.2.3 System der Haushaltsmittelzuweisung: Externe Sparanreize 34

3.2.4 Zielvereinbarung im Bereich „Behinderte“: Interne Sparanreize . 37

3.2.5 Integrierte fiskalische und fachliche Betrachtung 39

3.3 Fallanalyse: Verwendung von Performance-Informationen 39

3.3.1 Quellen der Performance-Informationen 40

3.3.2 Verwendung der Performance-Informationen 42

3.4 Problemfelder 45

4 Analyse der Erkenntnisse 49

4.1 Vergleich mit der Literatur 49

4.1.1 Informationsspezifische Faktoren 49

4.1.2 Organisationsspezifische Faktoren 50

4.1.3 Capacity 51

4.1.4 Stakeholder und Vorschriften 52

4.1.5 Kulturelle Faktoren 55

4.2 Gesamtbetrachtung 57

5 Zusammenfassung und Fazit 59

5.1 Rückblick 59

5.1.1 Methodenkritik 60

5.2 Ausblick 60

5.3 Weiterer Forschungsbedarf 62

5.3.1 Quantitative Messung: Verwendung von Performance-Informationen 63

5.4 Internationaler Ausblick 64

Bibliographie 65

Anhang 75

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bezirksamt
BSC	Balanced Scorecard
ePBN	elektronisch Planen Budgetieren Navigieren
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung
IFFC	Integriertes Fach- und Finanzcontrolling
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO B	Landeshaushaltsordnung Berlin
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
PI	Performance Informationen
PMgmt	Performance Management
PMsmt	Performance Measurement
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenGUV	Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz
SenIAS	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
SenInn	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
VvB	Verfassung von Berlin
ZWOS	Ziel- und Wirkungsorientierte Steuerung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gang der Untersuchung 5
Abbildung 2: Analytischer Rahmen zur Untersuchung der „span of performance“ 9
Abbildung 3: Die Informationspyramide 12
Abbildung 4: Typologie von Informationen 13
Abbildung 5: Faktoren der Nutzung von PI auf Angebots- und Nachfrageseite 25
Abbildung 6: Modell der Nutzung von PI nach de Lancer Julnes 25
Abbildung 7: Der Prozess des Performance Managements (idealtypisches Schema) 28
Abbildung 8: Der idealtypische Steuerungskreislauf 29
Abbildung 9: Beziehungsverhältnisse zwischen SenFin, SenIAS und den Bezirksämtern 32
Abbildung 10: Aspekte der Verwendung von Performance Informationen 58
Abbildung 11: SPSS-Auszug zur Korrelation (Spearman‘s Rho) 63

„When I explained to the members of this office that I was interested in how the policy office produces information and how it was used, I was met time and again with the response that the information is not used."
(Feldman, 1989: 1)

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss und Forschungsfrage

Leistungsmessung und -steuerung ist ein „Modethema" des Public Management (Bouckaert und Halligan 2008: 1, Siegel und Summermatter 2008: 1). Seit Ende der 1970er Jahre besteht die Forderung, dass der öffentliche Sektor Managementinstrumente aus dem privaten Sektor einführen solle, um seine Effizienz und Effektivität zu steigern (Hondeghem und Perry 2009: 5). Es gibt eine Vielzahl an Belegen dafür, dass der Einsatz von Performance-Instrumenten im Verlauf des letzten Jahrzehnts sowohl *intensiviert* als auch *extensiviert* wurde und *Externalisierungstendenzen* zu beobachten sind (Pollitt und Bouckaert 2004: 90, Bouckaert und Peters 2002, Aristigueta und van Dooren 2007: 465). Mit der *Extensivierung* ist gemeint, dass ein wie auch immer geartetes Performance Management (PMgmt) in immer mehr Verwaltungsbereichen und Politikfeldern durchgeführt wird (Kuhlmann 2004: 95). Eine *intensivere* Nutzung lässt sich daraus ableiten, dass Leistungsmessungen als Steuerungsinstrumente in einer zunehmend größeren Zahl an Entscheidungsbereichen eingesetzt werden und eine Externalisierung kann daran festgemacht werden, dass Leistungsmessungen „zunehmend herangezogen werden, um politische Mandatsträger, Verwaltungsklienten und die lokale Öffentlichkeit über Verwaltungsleistungen zu informieren" (ibid.).

Während eine Vielzahl von (vielmals präskriptiven) Publikationen darüber vorhanden ist, warum PMgmt eingeführt werden sollte (z.B. Behn 2003: 587 ff.), welche organisationalen Faktoren sich in welcher Weise auf die Ausgestaltung von PMgmt-Systemen auswirken (etwa Lindblad 2006: 665), wie bei einer Einführung vorzugehen ist und welche „Fallstricke" bei der Einführung zu beachten sind (z.B. Pook und Tebbe 2002: 117ff., Kiesel 2005: 93 ff.), ist relativ wenig darüber bekannt, wie PMgmt in der Verwaltungsrealität „gelebt" wird (de Bruijn 2009: 207).

Die Literatur weist auf die „unbefriedigende" Situation auf dem Gebiet von PMgmt in Deutschland hin und zeigt zum einen erheblichen Forschungsbedarf auf (Hilgers 2008: V); zum anderen lassen die vorliegenden Ansätze, Ergebnisse und konkreten Erfahrungen aus dem Ausland auch erkennen, dass hierzulande ein erhebliches Umsetzungsdefizit in diesem

Bereich vorliegt: „Eine konzeptionelle, geschweige denn theoretische Diskussion findet so gut wie nicht statt“ (Hilgers 2008: V).

Hatry stellt fest: „If we want to study success and failure of performance movements, we have to study the use of performance information” (2008: 227). Die Verwendung von Performance-Informationen (PI) stellt also einen wesentlichen Aspekt des PMgmts dar. In der Arbeit wird die Verwendung von PI exemplarisch im Politikfeld „Sozialhilfe“ in der Stadt Berlin untersucht. Dabei steht folgende Forschungsfrage im Zentrum:

Wie ist die interne Steuerung mittels Performance-Informationen in der Sozialhilfeverwaltung in der Berliner Senatsverwaltung und in den Bezirken Berlins ausgestaltet?

Daran schließen sich folgende Unterfragen an:

- Welche Art von PI werden zur Steuerung herangezogen? Finden ausschließlich „harte“ Indikatoren wie z.B. Finanzkennzahlen oder auch andere „weiche“ Daten wie z.B. Kundenzufriedenheit Verwendung?
- Werden die im Rahmen von Performance Measurement (PMsmt) generierten Berichte/Kennzahlenreporte zur Steuerung der Organisation benutzt oder finden sie keine Verwendung?
- Welche Konsequenzen erwachsen aus dem Performance Reporting (z.B. gibt es Sanktionen beim Nichterreichen von Zielen/Leistungsvereinbarungen)?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten werden bezüglich PMgmt gesehen, d.h. wo liegen die „Knackpunkte“ eines PMgmt?

Das gewählte Forschungsthema hat insofern Relevanz, als dass unter dem „Diktat der leeren Kassen“ (Hilgers 2008: 291) und angesichts veränderter Anforderungen an Staat und Verwaltung unter dem Schlagwort „New Public Management“ (NPM; z.B. Hood 1991: 3) weltweit Modernisierungsbestrebungen begonnen wurden, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Dies gilt insbesondere für den Stadtstaat Berlin, dessen Schulden sich auf ca. 60 Mrd. € Schulden belaufen (Handelsblatt vom 21. Juli 2009, Der Stern vom 02. Juni 2009). In seinem Grundsatzartikel zum NPM fordert Hood „[e]xplicit standards and measures of performance“ (1991: 4). Entscheidend für die Wahl Berlins als Organisation, die praktisch untersucht werden soll, war also auch, dass in hier bereits ein „Mindestmaß“ eines Perfor-

mance Measurement-Systems und eines Verwaltungscontrolling aufgebaut wurde. In Berlin betrug das Budget 2007 für den Bereich *Sozialwesen* 1,136 Mrd. €. Der Sozialbereich steht damit an erster Stelle der Ausgabenpositionen bei den Gesamtkosten, womit eine Relevanz für die Schwerpunktlegung dieser Arbeit auf diesen Bereich als gegeben erscheint. Berlin stellt folglich einen interessanten Fall aufgrund seiner Haushaltsnotlage dar. Es besteht dort also ein klarer Anreiz, über Kosteninformationen und -strukturen zu reflektieren.

Weiterhin verstärkt wird der Reformdruck durch Forderung nach Effizienz und Transparenz des Verwaltungshandelns unter dem Konzept einer „Good Governance" bzw. dem „Public Value Reporting" (Hilgers 2008: VI). PMgmt ist Ausdruck der Reaktion auf diese Anforderungen, „z.B. im Rahmen von outputorientierten Steuerungskonzepten, Zielvereinbarungen oder Anreizverträgen" (Hilgers 2008: 291).

Im Fokus dieser Arbeit stehen *verwaltungsinterne Steuerungsprozesse*; das Verhältnis Politik und Verwaltung bzw. die *externe* Steuerung durch die Politik (vgl. z.B. Johnson und Talbot 2007 und 2008 zum Verhältnis des British Parliament zur Verwaltung oder Askim 2007a, 2007b, 2008 und 2009 zum Einsatz von PI von Politikern auf der norwegischen Lokalebene) steht dabei nicht im Mittelpunkt und wird daher nur am Rande diskutiert. Deshalb werden auch keine Interviews mit Politikern/Abgeordneten geführt.

1.2 Warum Performance messen?

Warum wurden werden von vielen öffentlichen Verwaltungen weltweit mit mehr oder weniger großem Aufwand Instrumente zur Leistungserfassung und -bewertung eingeführt? Wie bereits oben angedeutet, legt Behn in seinem Beitrag acht „[m]anagerial [p]urposes for [m]easuring [p]erformance" (2003: 587 ff.) dar:

- to evaluate (um auszuwerten): ... um herauszufinden, wie gut eine Organisation arbeitet und wo noch Verbesserungspotenziale bestehen.
- to control (um zu steuern): ... um sicherzustellen, dass die in einer Organisation Beschäftigten die richtigen und gewünschten Dinge tun
- to budget (um zu budgetieren): ... um auszurechnen, für welche Programme, Einheiten und Projekte Geld aufgewendet werden sollte.
- to motivate (um zu motivieren): ... um die Beschäftigten und die Stakeholder einer Organisation zu motivieren, die richtigen Dinge zu tun, damit die Organisation noch erfolgreicher agiert.
- to promote (um zu werben): ... um Entscheidungsträger und weitere Stakeholder darüber aufzuklären, dass es in der betrachten Organisation „rund" läuft.

- to celebrate (um zu feiern): ... um die erreichten (positiven) Leistungen in dem „Gedächtnis der Organisation“ zu verankern.
- to learn (um zu lernen): ... um aufzuzeigen, was funktioniert und was nicht funktioniert.
- to improve (um zu verbessern): ... um aufzuspüren, wer genau was tun soll, um die Performance zu verbessern.

Während Behn mehr aus der Sichtweise einer Verwaltungsführungskraft argumentiert, fokussiert sich Winter mehr auf die systembedingten Defizite beim der Aufstellungs-, Beratungs- und Verabschiedungs-, Vollzugs- und Kontroll- und Entlastungsphase bei der Haushaltsführung (Winter 1998: 167 ff.) und weist auf strukturelle Defizite hin (z.B. die „[m]angelhafte Transparenz der Ausgaben-Leistungsbeziehungen“ (1998: 168) bei der Haushaltsaufstellungsphase und die „Intransparenz der Ergebnisse staatlicher Leistungserstellung“ (1998: 172) bei der Kontroll- und Entlastungsphase). Diese strukturellen Defizite können mittels PMgmt behoben werden.

Aus der Perspektive des Prinzipal-Agent-Ansatze geht es beim PMgmt um den Abbau von Informationsasymmetrien: Die Prinzipal-Agent-Theorie (auch Agenturtheorie genannt) beschäftigt sich mit Aspekten der ungleichen Verteilung von Informationen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agenten) (Proeller 2002: 68). Aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie ist der Agent in der Lage, sich opportunistisch gegenüber dem Prinzipal zu verhalten (ibid.). Bezogen auf den Kontext der Verwendung von PI in der Verwaltung ist – gerade auch im Hinblick auf Dezentralisierungstendenzen mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung – zu erwarten, dass die Verwaltungsführung als Prinzipal ein Interesse an Informationen über die Leistungen des Agenten (die die Verwaltungsleistung erbringende Stelle) hat. Daher ist der Abbau von Informationsasymmetrien, der durch die Einführung eines PMgmt-Systems geschehen kann, im unmittelbaren Interesse der Verwaltungsführung, nicht zuletzt um die nachgeordneten Einheiten besser steuern zu können.

1.3 Gang der Untersuchung und Methode

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich wie folgt:

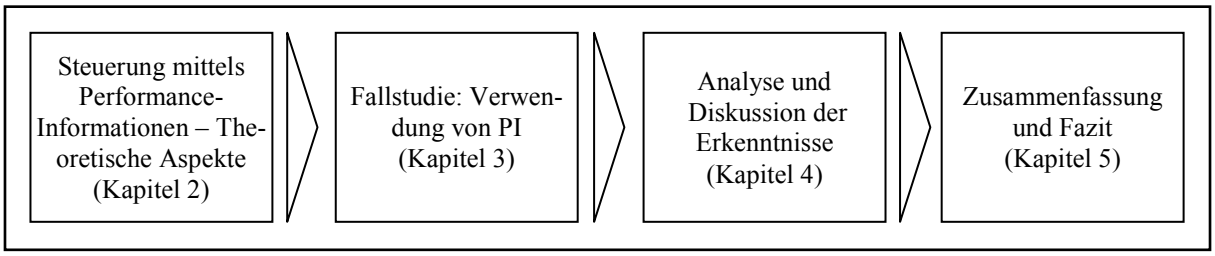


Abbildung 1: Gang der Untersuchung

Nach der Definition der zentralen Begrifflichkeiten sowie einem Überblick über den aktuellen Forschungsstand im Bereich der Literatur zu den Themen „Verwendung von PI“ und „performancebasierte Steuerung“ wird ein präskriptiv-normatives Modell der Steuerung mittels Performance-Informationen erarbeitet (Kapitel 2). Dabei werden Aspekte, die an den Randbereichen des PMgmt anknüpfen, nämlich wirkungsorientierte Verwaltung und Controlling, behandelt. Daran anschließend folgt in Kapitel 3 eine Fallstudie des Berliner Sozialhilfebenchmarkings, in der untersucht wird, ob und welche Performance-Indikatoren zur Steuerung des Sozialhilfebereichs herangezogen werden (Empirie). Die hierbei betrachteten Verwaltungseinheiten bilden die Bezirksverwaltungen, die Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) und die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS). Im nächsten Abschnitt (Kapitel 4) werden die aus Kapitel 3 gewonnen Ergebnisse analysiert und diskutiert. Im Schlussteil (Kapitel 5) werden die gewonnenen Ergebnisse kritisch reflektiert und zusammengefasst.

„Performance management is
the best non-workable system."
(Bouckaert und Halligan, 2008: 165 und 172).

2 Steuerung mittels Performance-Informationen – Theoretische Aspekte

Laut Bouckaert und Halligan gibt es keinen allgemeinen Konsens darüber, wie der Untersuchungsgegenstand „Performance Management" zu definieren sei (2008: 1), was die Autoren damit begründen, dass einerseits das Konzept zu generell im Sinne von „managing for results" (ibid.) gefasst werden, andererseits der Fokus lediglich auf „Performance Measurement" liege und so Einbettung in einen breiteren Kontext, der das Konzept durchdringt und Theorie wie Praxis mit Bedeutung füllt, fehle (ibid.). In diesem Kapitel wird zunächst das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis der zentralen Begriffe „Performance", „Performance Information", „Performance Measurement" und „Performance Management" definiert bevor dann ein Überblick über Aussagen aus der Literatur gegeben wird, wie PI zur Steuerung von Organisationen verwendet werden sollten. Weiterhin wird der Forschungsstand auf Indizien überprüft, wie eine Verwendung in der Realität erfolgt.

2.1 Definitionen

Bei den sich anschließenden Begriffsdefinitionen ist zu beachten, dass der Untersuchungsgegenstand die öffentliche Verwaltung ist und dass beim Transfer der ursprünglich betriebswirtschaftlichen Instrumente stets die Spezifika der öffentlichen Verwaltung (z.B. Gemeinwohlorientierung statt Gewinnorientierung, Stakeholder als primäre Ansprechpersonengruppe statt – tendenziell – Shareholder, etc.) zu berücksichtigen sind.

2.1.1 Zentrale Größen bei der öffentlichen Leistungserstellung

In diesem Abschnitt sollen als Grundlage die zentralen Größen bei der öffentlichen Leistungserstellung kurz beschrieben werden:

- Input: Unter *Inputs* werden die im Leistungserstellungsprozess eingesetzten Ressourcen wie finanzielle Mittel, Ausstattung, Personal, etc. verstanden.

- Aktivitäten: „Aktivitäten sind die täglichen Handlungen in der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden“ (Schedler und Proeller 2009: 74). Ein Beispiel ist etwa das Bearbeiten eines Antrags zur Gewährung auf Wohngeld.
- Output: Mit *Outputs*, auch *Leistungen* genannt, sind nach Schedler und Proeller die „unmittelbare[n], von Dritten sichtbare[n] Ergebnis[se] eines Bündels von Aktivitäten“ (ibid.) gemeint. Beispielhaft kann hier eine für einen Patienten durchgeführte Behandlung in einem Krankenhaus genannt werden.
- Wirkungen: *Wirkungen*, auf Englisch als *effects* oder *outcomes* bezeichnet, „sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung“ (ibid.). Als Beispiel kann etwa die gesundheitliche Genesung eines Patienten aufgeführt werden.
- Trust: Hood versteht unter *trust* „consent, legitimacy, due process, political entitlements” (1991: 11). Es geht hierbei also um das Vertrauen der Gesellschaft in den öffentlichen Sektor und um Legitimitätsaspekte.

Im Rahmen der Messung von Verwaltungsergebnissen hat sich eine Differenzierung von drei verschiedenen Ebenen herausgebildet, das so genannte *3-E-Modell* oder *3-Ebenen-Modell*. Das Modell, dessen „Ur-Komponenten“ 1967 von Drucker vorgestellt wurden (nämlich mit der Prägung der Begriffe *Effektivität/Effectivity*: „to get the right things done” und *Effizienz/Efficiency*: „to do things right“; Drucker 1967: 1 f.), wurde von Lewis und Jones um die Komponente der *Sparsamkeit/Economy* erweitert (Lewis und Jones 1990: 42) und fungierte fortan unter dem oben genannten Begriff. Das Modell wurde 1997 von Budäus und Buchholtz ins Deutsche übertragen (Budäus und Buchholtz 1997: 323 ff.). Zu den Begriffen:

- Effektivität: Schedler und Proeller konkretisieren den Begriff *Effektivität* bzw. *Effectivity* als die Erzielung von „vorgegebene[n] Wirkungen mit dem kleinstmöglichen Ressourcenvolumen“ (Schedler und Proeller 2009: 76).
- Cost-Effectiveness: Unter *Kosteneffektivität* oder *Cost-Effectiveness* versteht man „[t]he extent to which policy programme objectives are achieved at minimum economic cost” (Council of Europe 1997: 185).
- Effizienz: Der *Efficiency*-Begriff wird im Public Management dahingehend verstanden, dass „vorgegebene Leistungen mit dem kleinstmöglichen Ressourceneinsatz“ (Schedler und Proeller 2009: 76) erstellt werden sollen.

- Sparsamkeit: *Sparsamkeit* oder *Economy* schließlich bedeutet, dass die notwendigen Ressourcen mit dem kleinstmöglichen Mitteleinsatz beschafft werden (ibid.).

2.1.2 „Performance“

Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff „Performance“ in der (betriebswirtschaftlichen wie verwaltungswissenschaftlichen) Literatur sehr uneinheitlich, mehrdeutig und teilweise auch verschwommen auftaucht (Siegel und Summermatter 2008: 2). Die Uneindeutigkeit bei der Verwendung des Performance-Konzepts im Kontext der öffentlichen Verwaltung ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass der Begriff und die dahinterstehenden Konzepte, wie oben angedeutet, aus dem betriebswirtschaftlichen Sektor übernommen wurden und erst im Kontext der Spezifika der öffentlichen Verwaltung interpretiert werden müssen.

Paton nimmt eine sozialkonstruktivistische Definition vor: „Performance is what those people centrally involved in and concerned about an organization agree, implicitly and explicitly, to be performance” (2003: 5). Diese Definition erweist sich als wenig hilfreich, weil sie keine Trennschärfe beinhaltet: Es wird kein Versuch unternommen, Performance objektiv zu definieren, sondern ausschließlich subjektiv. Siegel und Summermatter nähern sich dem Terminus, indem sie bei einer Auswertung von 211 Definitionen des *Performance*-Begriffs aus der akademischen Literatur die folgenden Dimensionen als die zehn häufigsten in Bezug auf Performance identifizieren: *outcome*, *output*, *efficiency*, *requirements*, *input*, *effectiveness*, *throughput*, *stakeholder orientation*, *quality* sowie *values and ethics* (2008: 11). Die Vielschichtigkeit des Begriffs wird hier einmal mehr deutlich, doch auch hier er nicht definiert.

Lebas (1995: 28 und Lebas/Euske 1998: 333 f.) visualisiert den Performance-Begriff metaphorisch als einen Baum. Hilgers führt dazu aus:

> „Während die Wurzeln die Grundlage für den Erfolg, wie beispielsweise Mitarbeiterkompetenz oder Marktkenntnis sicherstellen und praktisch Erfolgsfaktoren darstellen, werden durch effiziente und effektive Prozesse im Stamm die Voraussetzungen für die Früchte der Arbeit in der Baumkrone geschaffen. Dort manifestieren sich die Ergebnisse, wie Preis, Qualität, Innovation, der gewählten Vorgehensweise, die wiederum über eine Kausalkette zu ökonomischem Erfolg im Sinne von Absatz und Gewinn führen. Der vom Baum geworfene Schatten, symbolisiert in dieser Vorstellung die durch die Performance resultierenden Kosten. Sie sind somit Folge des gewählten Prozessansatzes im Stamm“ (Hilgers 2008: 31).

Hilgers wird konkreter und definiert nach einer Gegenüberstellung von neun verschiedenen in der Literatur vorgestellten Performance-Definitionen Performance als „die Konsequenz effizienter und/oder effektiver Handlungen auf allen Leistungs- und Entscheidungsebenen einer Organisation vor dem Hintergrund der Befriedigung pluraler Interessen bei multidimensionalen Zielen.“ (2008: 32 f.).

Bouckaert und Halligan – und diesem Begriffsverständnis wird sich für den Verlauf dieser Arbeit schließlich angeschlossen – operationalisieren den Performance-Begriff auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Zum einen identifizieren sie eine *„span of performance"* (horizontale Ebene, siehe Abbildung 2), innerhalb der sie die folgenden sieben Dimensionen von Performance identifizieren (2008: 16), wobei die ersten drei Verhältnisse mit denen des *3-E-Modells* deckungsgleich sind (Begriffsdefinitionen siehe oben):

- Verhältnis 1: Input zu Input: Economy (Sparsamkeit),
- Verhältnis 2: Input zu Output: Efficiency/Productivity (Effizienz),
- Verhältnis 3: Output zu Effect/Outcome: Effectiveness (Effektivität),
- Verhältnis 4: Input zu Effect/Outcome: Cost-Effectiveness (Kosteneffektivität),
- Verhältnis 5: Effect/Outcome zu Trust,
- Verhältnis 6: Output zu Trust und
- Verhältnis 7: Input zu Trust

Auf eine detailliertere Beschreibung der einzelnen Dimensionen/Verhältnisse wird an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet.

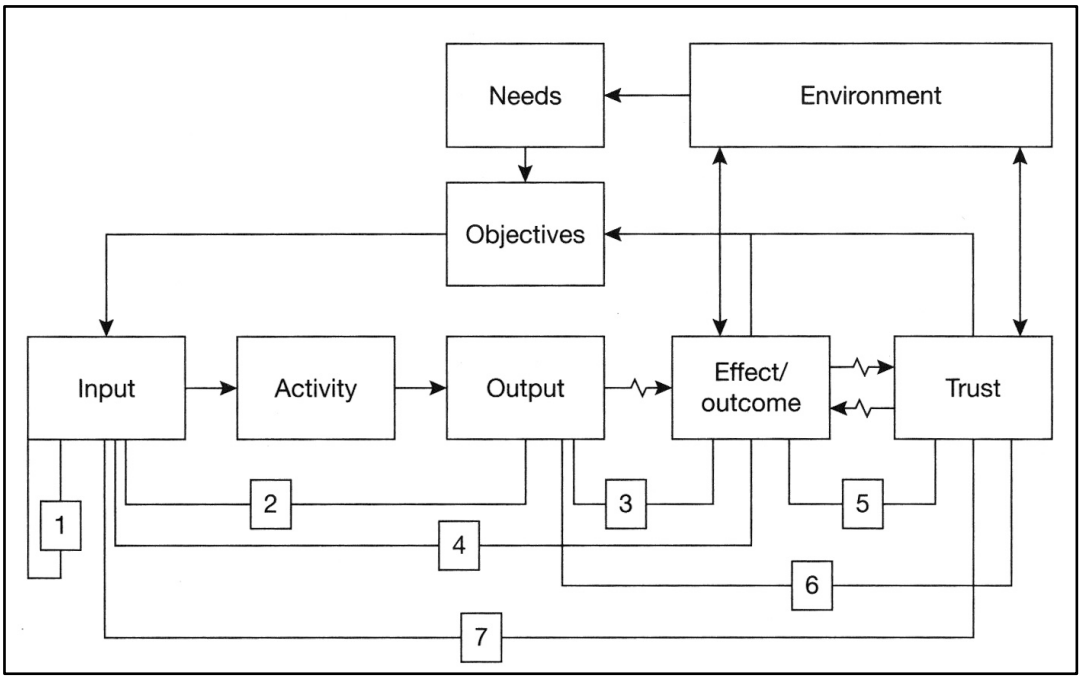


Abbildung 2: Analytischer Rahmen zur Untersuchung der „span of performance"
(Quelle: Bouckaert/Halligan 2008: 16)

Mittels der durchbrochenen Pfeile in Abbildung 2 soll verdeutlicht werden, dass die Herstellung eines kausalen Zusammenhangs zwischen den betroffenen Kategorien ungleich

schwerer und uneindeutiger ist als bei durchgehenden Pfeilen. Bouckaert und Halligan bezeichnen diese Zusammenhänge deshalb auch als die „Grand Canyon[s]“ (2008: 17) der PMgmt-Forschung.

Andererseits wird der Blickwinkel auf die vertikale Ebene, die *„depth of performance“* (Bouckaert/Halligan 2008: 18ff., Anhang 3) gerichtet. Hier sind drei Ebenen von Bedeutung:

- *Micro Level* (Performance auf der Ebene einer individuellen Organisation)
- *Meso Level* (Performance auf der Ebene eines Policy-Levels) und
- *Macro Level* (Performance konsolidiert auf Ebene der Regierung)

Die Autoren stellen hierbei fest, dass es ein inhärentes Spannungsfeld zwischen den Ebenen gibt. Die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Ebenen sind das *Micro Level* (z.B. Analyse der Performance innerhalb des Sozialbereichs eines Bezirks) und das *Meso Level* (Betrachtung der Performance auf für den sozialpolitischen Bereich in der Stadt Berlin der Akteure SenIAS, SenFin und der Bezirksämter.

Zusammengefasst kann also festgehalten werden, dass verschiedene Autoren unterschiedliche Verständnisse von dem Performance-Begriff haben und jeweils andere – sich teils widersprechende, aber durchaus auch ergänzende – Definitionen von Performance verwenden. Als die zielführendste Definition wird die von Bouckaert und Halligan erachtet, da diese eine Trennung zwischen den betrachteten Ebenen vornimmt, was für den Kontext der vorliegenden Arbeit als sehr sinnvoll gesehen wird.

2.1.3 „Performance Information“

Die PI, die bei der operativen Verwaltungstätigkeit erfasst werden, sind „für ein Kennzahlensystem das, was Blut für den Menschen ist – die Voraussetzung zum Leben“ (Funke 2000: 89), zitiert in Gerhard (2003: 115). Moynihan benutzt das gleiche Bild und bezeichnet PI als „lifeblood“ (2008: 6) eines jeden PMgmt-Systems, ohne den Terminus allerdings an dieser Stelle näher zu beleuchten. Darum soll hier kurz auf den Begriff der „Information“ eingegangen werden, nachdem der „Performance“-Begriff bereits im vorherigen Abschnitt diskutiert wurde. Der „Duden“ nennt als Synonyme für den Terminus *Information* die Begriffe „Auskunft; Nachricht; Belehrung“ (1996: 370). Der Begriff, ähnlich vielschichtig (Krcmar 2000: 11) wie der der „Performance“, wird in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich verwendet. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist eine *Information* die Mitteilung eines Individuums über Dinge, die es in einer bestimmten Situation als wichtig erachtet (Seiffert 1971: 24). In der *Nachrichtentheorie* versteht man unter *Information* die Beseitigung einer

Unsicherheit durch das Erscheinen eines betreffenden Zeichens (Gitt 1989: 4). Nach DIN 44 300 wird unter *Information* die „Kenntnis von Sachverhalten und Vorgängen“ (FNI 1972) bezeichnet. Schließlich legt Wöhe für den Bereich der *Betriebswirtschaftslehre* dar, dass die Aufgabe der Informationswirtschaft darin besteht, „allen am Betriebsprozess beteiligten Personen zweckdienliche Informationen zur bestmöglichen Zielerreichung zu liefern“ (Wöhe 2008: 171), wobei *Information* im Sinne eines Produktionsfaktors bei der betrieblichen Leistungserstellung als „zweckbezogenes Wissen“ (Wittmann 1959: 14) verstanden.

In diesem Zuge erscheint es unumgänglich, kurz auf die Unterschiede zwischen *Daten*, *Information* und *Wissen* einzugehen.

2.1.3.1 Daten, Information, Wissen

Im täglichen Sprachgebrauch werden die drei Begriffe *Daten*, *Information* und *Wissen* oft synonym verwendet (Junginger 2005: 11). Aamodt und Nygård definieren die Termini und grenzen sie wie folgt von einander ab:

- Daten: „Data are syntactic entities: Data are patterns with no meaning; they are input to an interpretation process, i.e. to the initial step of decision making” (Aamodt und Nygård 1995: 197).
- Information: „Information is interpreted data: Information is data with meaning; it is the output from data interpretation as well as the input to, and output from, the knowledge-based process of decision making” (ibid.). Die Daten müssen also erst in einen bestimmten Kontext gesetzt werden, dass sie als *Information* bezeichnet werden können (Junginger 2005: 11).
- Wissen: „Knowledge is learned information: Knowledge is information incorporated in an agent’s reasoning resources, and made ready for active use within a decision process; it is the output of a learning process” (Aamodt und Nygård 1995: 197). Erst die Vernetzung/Verzahnung von Informationen führt also zu *Wissen* (Junginger 2005: 11).

Abbildung 3 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen den Begriffen. Die *Informationspyramide* wird dabei unten und oben um die Ebenen „Zeichen“ und „Aktion“ ergänzt. An unterster Stelle stehen die *Zeichen*; diese werden erst dann zu *Daten*, wenn sie in eine formale Beziehung zueinander (Syntax) gesetzt werden, beispielsweise durch die „Anwendung“ eines Alphabets oder eines Dezimalsystems (Morris 1988; Junginger 2005: 11). An der

Spitze der Pyramide sind die *Aktionen* angesiedelt; diese sind das Ergebnis, sofern das *Wissen* für Entscheidungen verwendet wird.

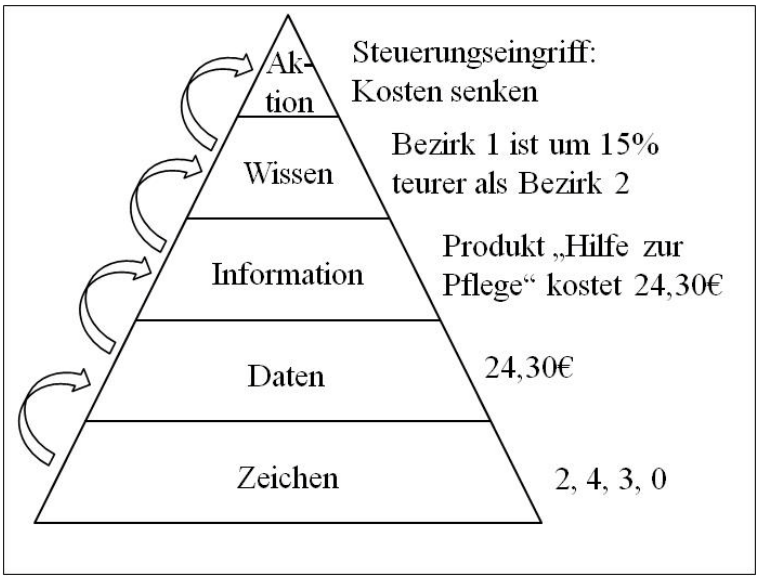


Abbildung 3: Die Informationspyramide
(Quelle: Vereinfachte Darstellung in Anlehnung an Aamodt und Nygård (1995: 198), Gronau (2009: 3), Minas (2002: 5) und Rehäuser und Krcmar (1996: 6), ergänzt mit eigenem Beispiel)

Bezüglich des Terms *Information* treten mehrere Probleme im Hinblick auf den Objektivitätsgrad von PI auf. March führt dazu aus: „Information in organizations is not innocent“ (March 1987: 154). Stone argumentiert ähnlich, indem sie feststellt: „No number is innocent, for it is impossible to count without making judgments about categorization“ (1997: 167). Da die Bedeutung von PI zudem sozial konstruiert wird (Moynihan 2008a: 104), hat jede/r im Prozess der Wirkungssteuerung Involvierte bei gleichem Datenmaterial eine andere Sicht auf bestimmte Sachverhalte. Mit anderen Worten, jeder Leser bzw. Adressat eines Berichts konstruiert aus den Daten andere PI und kann andere Schlüsse als der Verfasser aus den Daten ziehen.

Als Zwischenfazit kann für den weiteren Gang der Untersuchung festgehalten werden, dass die Abgrenzung von Daten und Informationen in der Literatur nicht immer trennscharf durchgeführt wird und die Begriffe teilweise synonym verwendet werden. Die Daten in den Berichten werden durch die Leser interpretiert und werden dadurch erst zu Informationen. Auch in den in der Berliner Sozialhilfeverwaltung durchgeführten Interviews zeigte sich teilweise eine synonyme Verwendung der Begriffe *Daten* und *Informationen*. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird zwischen den beiden Begriffen in der Form inhaltlich unterschieden als dass *Informationen* durch den/die Nutzer/in interpretierte Daten darstellen.

2.1.3.2 Arten von Informationen

Welche zentralen Eigenschaften von PI können voneinander unterschieden werden? Askim (vgl. auch Johnsen 2008: 169) kategorisiert mit Verweis auf Carter (1991: 93 ff.) und Carter, Klein und Day (1992: 49 ff.) PI in *dials* und *tin* bzw. *can openers* und führt dazu aus:

> „A dial provides a precise measure of, e.g., outcome, procedural, or structural effectiveness, based on a pre-set norm or standard of what makes for good or bad performance. (…) A dial is, e.g., a measure of the amount of bacteria in water (an outcome PI), or a pupil-per-computer ratio in a school (a structural PI). A dial is an unambiguous and unchallengeable measure; it provides a means of "stopping up excuses" on the part of subordinates (…). A tin opener is a more ambiguous PI, which by itself provides only an incomplete and inaccurate picture. Such indicators do not give answers, but prompt further interrogation and inquiry or at least discussion. An example of a tin opener PI could be a survey of client satisfaction with the level of service they meet in a given public office" (Askim 2004: 420 f.).

Allerdings müssen auch die „eindeutigen" *dials* interpretiert werden: Hier schließt sich die Folgefrage an, wie z.B. die oben angesprochene Anzahl der Bakterien im Wasser zu auszulegen ist. Soll etwa ein Vergleich mit dem Vorjahr oder mit dem Wert, den eine andere Behörde in einer anderen Kommune oder einem anderen Land ermittelt hat, gezogen werden? Und wie ist diese Vergleichsziehung zu bewerten?

Die folgende Tabelle (Abbildung 4) stellt eine Typologie von Informationen dar, die teilweise aus der Literatur übernommen wurde und teilweise auf eigenen Überlegungen fußt:

… vs. …	
quantitativ	qualitativ
faktisch	prognostisch
objektiv	subjektiv
primär	sekundär
wissenschaftlich	populär
pflichtig	freiwillig
zufällig	geplant
internbezogen	externbezogen
senderinduziert	empfängerinduziert
eindimensional	mehrdimensional
Prognose (Soll)	Realität (Ist)
akut (sind aktuell von Bedeutung)	latent (werden erst später bedeutsam)

Abbildung 4: Typologie von Informationen
(teilweise Übernahme aus Horváth 1998: 335, Küpper 2008: 151, Weber und Schäffer 2008: 77f.)

Es wird deutlich, dass die Arten von Information sehr vielschichtig sind. Die Frage, ob die Art der Information einen Einfluss auf die Nutzung hat, würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen und wird deshalb außen vorgelassen. In Kapitel 2.3.2 („Aspekte der

Verwendung von Performance Informationen“) wird kurz darauf eingegangen, welche Möglichkeiten sich bezüglich der Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der Art von PI und deren Verwendung ergeben.

2.1.3.3 Synthese: Verständnis von Performance Information

Eine Synthese der Begriffe aus den beiden vorangegangenen Abschnitten führt zu der folgenden Definition von Performance-Informationen, die für den weiteren Verlauf dieser Arbeit gültig sein soll:

> Performance-Informationen sind alle Arten von (formalisierten wie unformalisierten) Informationen, die im Rahmen von Messungen (z.B. Performance Measurement, Evaluation oder Benchmarking) erhoben werden oder der öffentlichen Verwaltung aus anderen Quellen (z.B. Studien von Verbänden) zugänglich gemacht werden.

Die Definition wird bewusst breit gehalten, um nicht künstlich Informationen, die für die interne Steuerung der Verwaltung herangezogen werden, „wegzudefinieren“. In den durchgeführten Interviews hat sich auch der hohe Stellenwert informeller Kommunikationswege gezeigt (für eine theoretische Fundierung dazu siehe z.B. Simon 1997: 222). Diesen Aspekt greift die Arbeit in der Begriffsdefinition insofern auf, dass unter PI formalisierte wie nicht-formalisierte Informationen verstanden werden.

2.1.4 „Performance Measurement“

Performance Measurement ist ein Oberbegriff für eine Vielzahl von Instrumenten der Steuerung der öffentlichen Verwaltung, besonders auf dem Gebiet des Verwaltungscontrollings. Hilgers führt dazu aus: „Mit Messung und Bewertung von Performance, im Sinne des englischen „Measurements“, wird der Aufbau und Einsatz mehrerer quantifizierbarer Kennzahlen und Indikatoren zu verschiedenen Leistungsdimensionen verstanden.“ (2008: 2) Monetäre (Finanzkennzahlen) und nicht-monetäre Größen (z.B. Qualität oder Kundenzufriedenheit) in Form von Kennzahlen bilden den Kern des Performance Measurements. Die Erhebung und Auswertung der Daten bzw. Informationen „führt zu komplexen Performance Measurement-Systemen“ (Hilgers 2008: 3). Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass unter PMsmt die „ganzheitliche Messung und Beurteilung der Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns mittels Indikatoren und Kennzahlen“ (Hilgers 2008: 291) verstanden wird.

2.1.5 „Performance Management"

Performance Management geht noch einen Schritt weiter als das PMsmt. Das PMgmt-Konzept ist ähnlich uneindeutig wie der „Performance"-Begriff. Werden die per PMsmt erhobenen Größen „als Informationsgrundlage in einem Prozess zur Zielbildung, Planung, Steuerung und Kontrolle der Leistung und der Leistungspotentiale in einer Organisation eingesetzt, so ist von ‚Performance Management' die Rede" (Hilgers 2008: 3). Bouckaert und van Dooren stellen fest, dass PMgmt „can be broadly defined as 'acting upon performance information'" (Bouckaert und van Dooren 2003: 132). Die Autoren beschreiben an anderer Stelle PMgmt als ein Konzept, welches „about both measurement and management, about information and action" (Bouckaert und van Dooren 2009: 151) ist.

Moynihan definiert PMgmt in einem weiten Sinn

> „as a system that generates performance information through strategic planning and performance measurement routines and that connects this information to decision venues, where, ideally, the information influences a range of possible decisions" (2008: 5).

Hilgers stellt verschiedene Definitionen aus der betriebswirtschaftlichen Literatur vor (2008: 50 f.) und definiert PMgmt schließlich als einen

> „Oberbegriff für den strategieorientierten Managementprozess einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, unter Berücksichtigung von Stakeholderinteressen, besonders von heutigen und zukünftigen Bürgerbedürfnissen im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit" (Hilgers 2008: 130).

Hierbei wird deutlich, dass ein expliziter Unterschied bezüglich den Definitionen von Hilgers und von Bouckaert und van Dooren besteht: Hilgers bezieht externe Stakeholder unmittelbar mit ein während die von Bouckaert und van Dooren (2003: 132) deutlich enger gefasst ist. Bouckaert und Halligan erweitern zu einem späteren Zeitpunkt ihr Verständnis von PMgmt, indem sie für einen Vergleich der PMgmt-Systeme verschiedener Länder vier „Idealtypen" von PMgmt erarbeiten (Performance Administration, Management of Performances, Performance Management und Performance Governance), die in Anhang 4 dargestellt werden.

Anhand der Fallstudie der Berliner Sozialhilfeverwaltung wird später dann herauszuarbeiten sein, welcher Typ von PMgmt in dem dortigen Fall vorliegt.

2.2 Problematiken in Bezug auf die Begriffe und Konzepte

„[M]anaging performance is not a rose garden", formulieren Bouckaert und Halligan (2008: 165). Das *PMgmt*-Konzept beinhaltet auch Spannungen, Mehrdeutigkeiten, Paradoxien und Widersprüchlichkeiten (Arambula 2009: 117). Zum einen stellen die Autoren bereits bei der Vorstellung der verschiedenen Aspekte des „Performance"-Begriffes fest, dass er ein inhärentes Spannungsfeld zwischen den Ebenen beinhaltet: „Micro performance does not result in meso performance" (Bouckaert und Halligan 2008: 173); damit ist gemeint, dass selbst wenn sich alle Individuen auf einer niedereren Ebene (Micro Level) perfekt rational im Sinne der Ebenenlogik verhalten, kann dies zu suboptimalen Ergebnissen auf der höheren Ebene (Macro Level) führen (de Bruijn 2009: 206). Zum anderen stellen Bouckaert und Halligan eine Liste zehn weiterer kritischer Punkte auf (2008: 165) und stellen hier z.B. fest, dass ein Mehr an PMgmt nicht automatisch auch zu einem besseren Management führe (ibid.).

Reichard zeigt einige Probleme und Schwierigkeiten in Bezug auf PMgmt (2002: 795) auf. Zum einen stellt er fest, dass es „insbesonders bei der Messung von Politikwirkungen (Outcomes)" (ibid.) zu Zurechnungs- und Messproblemen kommen kann. De Bruijn stellt in diesem Zusammenhang das Problem fest, „that the effects of interventions by an authority are often difficult to measure" (2002: 7). Zum anderen merkt Reichard kritisch an, dass die Gefahr zur Konzentration auf leichter zu operationalisierende Ziele besteht und es „damit zur Fehllenkung von Ressourcen bzw. von Policies kommen" (2002: 795) kann. Schedler weist darauf hin, dass Indikatoren nicht als „Ersatz für Führungsentscheide missbraucht werden [dürfen]. (...) Indikatoren können nie mehr sein als Hinweise für die Führung, ob und wo weitere Abklärungen notwendig werden" (Schedler 1996: 15). Schließlich könnte PMgmt aufgrund des mitunter nicht unerheblichen Aufwands bezüglich der Messung aus Auswertung von Daten eine neue Art von Bürokratie hinter sich her ziehen (ibid.).

Ein Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) von 2001 stößt in eine ähnliche Richtung; als Fallstricke von Kennzahlen werden hier beispielsweise fehlende Zielbezüge, nicht-adressatengerechte Kennzahlen sowie nicht bedachte „Wechselwirkungen mit anderen Wirkungen/Prozessen" (2001b: 49 ff.) genannt.

Radin schließlich weist in ihrem Buch schließlich darauf hin, dass teilweise falsche Annahmen z.B. über die Natur des öffentlichen Sektors oder die dort vorherrschenden Werte gemacht würden (2006: 236 ff.) und weist auf die „pitfalls of performance" (2006: 49) hin. Um abschließend dennoch ein positives Bild vom PMgmt zu zeichnen seien noch einmal Bouckaert und Halligan zitiert, die PMgmt trotz aller negativen Aspekte als „the best non-

workable system" (2008: 165/168) bezeichnen – PMgmt ist also das beste unter allen schlechten Systemen.

2.3 Zum Forschungsstand: Verwendung von Performance Informationen

2.3.1 Zum Umsetzungsstand von Performance-Management-Systemen

Eine notwendige Voraussetzung zur Nutzung von PI besteht in dem Vorhandensein entsprechender Systeme. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, existiert eine Vielzahl an präskriptiver Literatur über die Einführung von PMgmt-Systemen (z.B. KGSt 2001a, KGSt 2001b, KGSt 2004a und KGSt 2004b). Auch in dem Handbuch „Berichtswesen und Controlling" von Pook und Tebbe ist zu beobachten, dass der Abschnitt „... und wenn der Bericht vorliegt?" (2002: 80 ff.) lediglich einen sehr kleinen Teil der Ausführungen einnimmt.

Auf Symposien wie z.B. der von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften durchgeführten Tagungsreihe „Die moderne Verwaltung – Gestaltung durch Information die praktische Umsetzung" wurden u.a. Workshops zur *Indikatorenbildung* (vgl. z.B. Born 1999) und zum *Berichtswesen* (z.B. Gebhard 1999) angeboten, auf denen u.a. internationale Best-Practice-Ansätze diskutiert wurden.

Der Umsetzungsstand von PMgmt-System ist differenziert zu betrachten. Rainey, Backoff und Levine attestieren zunächst öffentlichen Organisationen in einer Metaanalyse verschiedener Autoren (Dahl und Lindblom 1953, Golembiewski 1969, Weidenbaum 1969, Schultze 1970, Buchanan 1975, Gawthorp 1969) eine größere Vorsicht, organisationale Steifheit und geringere Innovationskraft im Vergleich zu privaten Organisationen (Rainey, Backoff und Levine 1976: 237). Ferner bestehe bei der Implementation von Programmen die ständige Gefahr einer Störung aufgrund von Wahlen und politischen Entscheiden (ibid.). Für die Umsetzung von PMsmt-Systemen in Deutschland stellt Greiling fest, dass der deutsche öffentliche Sektor ein „late starter" (Greiling 2005: 551) ist. Eine Studie von Jann und Bach, in deren Rahmen Bundesoberbehörden (definiert durch die Autoren als „öffentlich-rechtliche Organisationen, die einem Bundesressort oder dem Kanzleramt zugeordnet sind und seit mindestens einem Jahr bestehen"; Jann und Bach 2008: 2) befragt wurden, kommt zu dem Ergebnis, dass in diesen Organisationen die „Entwicklung interner Berichts- und Evaluationssysteme zur Ergebniskontrolle" (ibid.: 7) nur zu 35% ausgestaltet ist, eine „Steuerung über Ziele und Ergebnisse" nur in 32% aller Fälle vorkommt (ibid.) und eine „ergebnisbasierte Ressourcenverteilung" in gerade einmal 12% der untersuchten Fälle erfolgt (ibid.: 8). Für die deutsche Kommunalverwaltung kommt eine Studie von Bogumil et al., die anlässlich des 10-jährigen Jubiläums der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) durchgeführt wurde, zu ei-

nem ähnlichen Ergebnis: In etwas über 20% der befragten Kommunen ist ein Berichtswesen in der gesamten Verwaltung und in ca. weiteren 20% der Fälle in Teilbereichen implementiert (Bogumil et al. 2007: 51). Allerdings kommt eine Studie der KGSt mit demselben Untersuchungsgegenstand zu dem Ergebnis, dass immerhin „80% der Kommunen, die über ein Berichtswesen verfügen“ (KGSt 2007: 30) angaben, dass sich die Informationslage hierdurch verbessert hat.

Es lässt sich also im Hinblick auf Deutschland festhalten, dass das Thema PMgmt im Vergleich zu den Erfahrungen, die andere Länder damit bereits gemacht haben, in der Praxis immer noch vergleichsweise unterrepräsentiert ist (Küchler-Stahn und Kroll 2009). Bouckaert und Halligan schließlich bewerten den Umsetzungsstand von PMgmt-Systemen in Deutschland als mangelhaft (2008: 37 und 50).

Im empirischen Teil wird sich herausstellen, wie weit der Implementationsstand in der Berliner Sozialhilfeverwaltung ist.

2.3.2 Aspekte der Verwendung von Performance Informationen

Moynihan stellt fest, dass „[d]espite of the importance of performance information to the future of governance, we have a weak understanding of how and why it is used in practice” (2008: 5). Grundsätzlich, so konstatieren van Dooren und van de Walle, sei unter „Verwendung“ nicht zu verstehen, dass Verwaltungskräfte sich mit einem „200-page performance report and a cup of coffee“ (2008: 3) hinsetzen und Managementberichte von Anfang bis Ende systematisch durcharbeiten; vielmehr sei eher von einer selektiven Nutzung der PI auszugehen. In die gleiche Richtung argumentiert auch Weiss, die feststellt, dass Informationen in einem amorphen Prozess nach und nach in den politischen Prozess „einsickern“ („knowledge creep“) (Weiss 1980: 382). Diese zwei Annahmen werden grundsätzlich für die vorliegende Arbeit getroffen.

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten verschiedenen theoretischen Konzepte, die Varianz bezüglich der Verwendung von PI erklären, dargestellt. Diese basieren teilweise auf „anecdotal accounts“ (Fountain 1997: 8) und teilweise auf den Ergebnissen einer Studie von Holzer und de Lancer Julnes, die im Rahmen einer quantitativen Umfrage in den USA 513 Mitarbeiter des öffentlichen Sektors auf lokaler und Staatsebene befragten (2001: 698 f.):

1. Problemlösungsdruck: Vor allem negative PI erhalten Aufmerksamkeit: Johnsen weist anhand des Beispiels der PISA-Informationen in Norwegen nach, dass PI vor allem dann wahrgenommen werden, wenn sie schlecht sind – trotz aller Beteuerun-

gen der durch den Autor Befragten, dass es Best-Practice-Beispiele seien, von denen gelernt werde (Johnsen 2008: 172). Daraus kann geschlossen werden, dass PI vor allem dann Aufmerksamkeit, wenn sie akut sind, d.h. wenn ein gewisser öffentlicher Problemdruck besteht (auch: Grossi und Reichard 2009a: 6) – salopp ausgedrückt, „wenn es brennt".

2. (Un)Widersprüchlichkeit: Je unwidersprüchlicher PI sind, desto häufiger werden sie verwendet: Oben wurde bereits ausgeführt, dass die Bedeutung von PI durch die sie verwendenden Akteure sozial konstruiert wird. Dem schließt sich auch Moynihan an (2008a: 104). Er argumentiert weiter, dass die Divergenzen zwischen den Personen, die PI verwenden, umso größer sind, je unterschiedlicher die Personen zueinander stehen. So dürfte das Verständnis von ein und derselben PI, die einem Politiker (Generalist) und einem Verwaltungsmitarbeiter (Spezialist) vorgelegt wird unterschiedlicher sein als bei zwei Verwaltungsmitarbeitern, die in ähnlichen Sachgebieten in zwei unterschiedlichen Behörden arbeiten. Ein und dieselbe Information kann also einmal zu Legitimationszwecken verwendet werden und ein anderes Mal als Grundlage einer Entscheidung des Managements (Brunsson 1989). Ein Lernprozess im Sinne eines *Double Loop Learning* (kritische Hinterfragung der Ziele eines Programms, Hinterfragung, ob das Programm in seiner bestehenden Form weitergeführt werden soll oder ganz terminiert werden soll; Moynihan 2008b: 32; vgl. zum „Doppelschleifen-Lernen" auch Argyris und Schön 1999: 35, Ösze 2000: 74 und Schedler und Siegel 2005: 215) kann dann angestoßen werden, wenn die Informationen in einem entpolitisierten Kontext (Moynihan bezeichnet dies als „Learning Forum"; 2008b: 33 ff.) thematisiert werden. Hilfreich dabei ist ein professionelles Verständnis des Verwaltungsmitarbeiters (siehe auch unten bei dem Aspekt „Einstellung der Führungskräfte"; Moynihan 2005). Je weniger stark politisiert also ein Politikfeld ist, desto größere Chancen haben PI, Verwendung zu finden.
3. Größe der Organisation: Nach Lægreid, Roness und Rubecksen finden PI in größeren Organisationen tendenziell eine größere Verwendung bei der Steuerung als in kleineren Organisationen, da die *strukturellen Kapazitäten* einer Organisation mit ihrer Größe steigen (2008: 54, vgl. auch Egeberg 2003: 120 und Moynihan und Wallace Ingraham 2006: 444). Dies deckt sich mit den Untersuchungsergebnissen einer Studie von van Dooren, die zu dem Ergebnis kommt, dass es einen positiven Zusammenhang mit der Größe einer Organisation und dem Ausprägungsgrad von

PMsmt-Systemen gibt (van Dooren 2006: 133 f.). Dies muss allerdings vor dem Hintergrund hinterfragt werden, dass in der öffentlichen Verwaltung die (in den meisten Fällen für das PMgmt zuständige) Controllingstelle oft in Stabsform organisiert ist und daher zu vermuten ist, dass die Größe der Organisation eine untergeordnete Rolle spielt, wenn das Vorhandensein und Funktionieren einer Controllingstelle gewährleistet ist.

4. Alter der Organisation: In ihrem Aufsatz zur Evaluation des norwegischen norwegischen PMgmt-Modells „MBOR“ (Management-By-Objectives-And-Results), beschreiben Lægreid, Roness und Rubecksen, dass bei älteren, bereits über eine längeren Zeitraum existierenden, Organisationen die Identität stärker ausgeprägt ist als in jüngeren Organisationen und dass eine traditionelle regelorientierte Organisationskultur eher in älteren Organisationen zu finden sei (2008: 53 f.). Eine Implikation daraus ist, dass sich in jüngeren Organisationen PMgmt-Systeme tendenziell leichter zu implementieren und eine höhere Verwendung der PI zu erwarten ist (ibid.). Ähnlich argumentiert auch Zucker, die als Ergebnis eines Experiments feststellt, dass je größer der Insitutionalisierungsgrad einer Organisation ist, desto größer der Widerstand gegenüber Versuchen, organisationalen Wandel zu bewirken (Zucker 1977: 742 und Walgenbach und Meyer 2008: 48). Dieses Phänomen beschreibt die erstgenannte Wissenschaftlerin als *Cultural Persistence.* Kingdon erklärt den Widerstand in den Organisationen neuen Programmen gegenüber damit, dass ein gewisser Anreiz besteht, „to protect the existing program rather than to open it up to criticism and a possible Pandora’s box of changes“ (Kingdon 1995: 310; vgl. auch Dicke und Boonyarak 2005: 193).
5. Wettbewerb im Umfeld der Organisation: In Organisationen, die in einer wettbewerblichen Umwelt agieren, finden PI eine stärkere Verwendung als in solchen ohne marktwettbewerbliches Umfeld statt (Lægreid, Roness und Rubecksen 2008: 54 f. und 56 f.). Es wäre jetzt anzunehmen, dass in dieser Denklogik für öffentliche Organisationen gilt, dass je höher der politische Druck ist, umso größer die Verwendung von PI ausgeprägt ist. Zum dem gleichen Ergebnis, wenn auch für den Bereich von Verwaltungsreformen allgemein, gelangen Pollitt und Bouckaert. Die Autoren sehen in dem von ihnen aufgestellten Modell zur Verwaltungsreform politischen Druck ebenfalls als einen treibenden Reformfaktor an (Pollitt und Bouckaert 2004: 32).

6. Bereitgestellte Ressourcen: Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass in der Praxis die Erfahrung gemacht wurde, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Experimentieren mit PMgmt-Systemen und (a) dem damit einhergehenden Ressourcenaufwand, (b) dem Einsatz von Personal und (c) der Erhebung adäquaten Datenmaterials gibt (Berry und Ikerd 1996, Curcio 1996, Holzer und Halachmi 1996, Holzer und de Lancer Julnes 2001: 695 und Weidner und Ross-Reavely 1996).
7. Grad der gewerkschaftlichen Organisation: Unter der Annahme, dass Gewerkschaften sich bei drohender Störung ihres Arbeitsumfelds gegen Reformmaßnahmen sperren, kann eine Wechselbeziehung zwischen dem Grad des Einflusses von Gewerkschaften und der Verwendung von PI hergestellt werden, wie Ammons in seinem Beitrag im *Public Productivity Handbook* feststellt (Ammons 1992). Holzer und de Lancer Julnes (2001: 697) weisen unter Hinweis auf Bowden (1996) darauf hin, dass die Rolle von Gewerkschaften durchaus aber auch projektabhängig mehrdimensional sein kann, so dass hier Arrangements überall in dem Spektrum zwischen Zusammenarbeit und Behinderung zu finden sind.
8. Externe Interessengruppen: Die Unterstützung von Bürgern und Mandatsträgern ist oftmals entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg von PMsmt-Systemen (Bowden 1996). Carnall (1995) sieht den Einbezug von Mediatoren, die zwischen der Organisation und externen Interessengruppen sowie den Gewerkschaften stehen, als einen wesentlichen Erfolgsfaktor an. Die Unterstützung der externen Interessengruppen manifestiert sich in zwei Weisen. Zum einen wird die Organisation dadurch legitimiert, Ressourcen (siehe oben) für die Verwendung von PI zur Verfügung zu stellen und zum anderen wird sie animiert, PMgmt auch dann weiter zu verfolgen, wenn die Informationen in Widerspruch zu einem eingeschlagenen politischen Programm stehen (Holzer und de Lancer Julnes 2001: 697).
9. Interne Interessengruppen: Patton (1978: 284) konstatiert, dass die relevanten internen Stakeholder der Organisation (Entscheidungsträger und Nutzer von PI in der Organisation) in den Prozess eingebunden werden müssen. Dies kann erreicht werden, indem die PI entsprechend dem Informationsbedarf, den dieser Personenkreis hat, aufbereitet werden (Holzer und de Lancer Julnes 2001: 696 f.). Ein Berichtswesen beginnt mit Fragen: „Wer fragt, der führt“, stellen auch Pook und Tebbe (2002: 49) in ihrem Beitrag zur Einführung eines Berichtswesens und Controlling in den deutschen Kommunalverwaltungen fest. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Verwendung von PI besteht also darin, interne Interessengruppen durch ihren Ein-

bezug in den Prozess des PMsmts und durch eine adressatengerechte Berichterstattung (siehe hierzu z.B. die Gestaltungsempfehlungen für Berichtsinhalte, -formen und -zeiten aus den Forschungsergebnissen von Brun 2003: 121 ff.) von dem Mehrwert, den PMgmt für sie bietet, zu überzeugen – d.h. ihren „will" mittels PI zu steuern aufzubauen und aufrecht zu halten.

10. Vorhandenes Wissen: Dieser Aspekt hängt mit dem Punkt „bereitgestellte Ressourcen" zusammen, wird aber von Holzer und de Lancer Julnes (2001: 695) getrennt aufgegriffen. Die Autoren verstehen unter dem Begriff das technische Wissen darüber, wie ein PMsmt- und ein PMgmt-System in einer Organisation aufzubauen sei (vgl. auch Smith und Goddard 2002: 251 und Wilkins 1996). Es geht also darum, die „skills" der Führungskräfte und Verwaltungsmitarbeitenden zu erweitern bzw. diese für PMgmt zu sensibilisieren.
11. Verwaltungsebene: Welche Ebene betrachtet wird, hat auch einen gewissen Einfluss auf die Verwendung von PI. Holzer und de Lancer Julnes stellen in ihrer Studie fest, dass auf der kommunalen Ebenen PI mit größerer Wahrscheinlichkeit verwendet werden als auf der Bundesstaats-Ebene (2008: 700).
12. Orientierung an Zielen: Attkisson et al. nennen als einen Erfolgsfaktor für die Evaluation von politischen Programmen, dass in der Organisation ein Konsens über die zu erreichenden Ziele dieser Programme hergestellt wird (1978). Holzer und de Lancer Julnes schließen daraus, dass die Verwendung von Daten, die von PMsmt-Systemen produziert werden, dann begünstigt wird, wenn PMgmt als etwas für die Organisation Sinnvolles erachtet wird (2001: 695).
13. Externe Anforderungen: Eine externe Verpflichtung der Organisation, Performance-Berichte zu verfassen, würde, so die Schlussfolgerung von Jackson (1996), dazu führen, dass nach anfänglichen Wiederständen und Schwierigkeiten sich schlussendlich doch dem externen Anforderungsdruck gebeugt wird. Dem kann aber entgegengehalten werden, dass eine bloße Verpflichtung zur Durchführung von PMsmt/PMgmt allein z.B. noch nichts über die Realibilität des Datenmaterials aussagt. So beschreibt Rednor in ihrem Aufsatz mit Verweis auf Hoods Text „[g]aming in the [t]argetworld" (2006: 517) verschiedene Arten von „gaming" und „cheating" in Bezug auf PI und entwickelt eine Typologie, auf die aus Platzgründen an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird (2008: 98 ff.). Zusammenfassend stellt sie fest, dass es der trotz Verpflichtung zur Erstellung eines Performance-

Berichts möglich ist, dass Steuerungsziele nicht erreicht werden („hit the target but miss the point"; Pitches, Burls und Fry-Smith 2003).

14. Einstellung der Führungskräfte: Frederickson und Frederickson nennen die grundsätzliche Einstellung der Führungskräfte gegenüber dem PMsmt als einen entscheidender Faktor für den Erfolg darüber, ob diese genutzt werden oder nicht (2006: 63). Moynihan und Wallace Ingraham vertiefen dieses Argument indem sie in ihrem Beitrag zu dem Schluss kommen, „that how leadership is excerted has an effect as to whether it [die Nutzung von PI, T.P.] will have a positive or a negative impact" (2006: 443). Es geht also darum, den „will" der Führungskräfte neben dem der internen Interessens gruppen (siehe Nr. 9) aufzubauen. Tillema zeigt anhand einer Untersuchung niederländischer Wasserverbände, dass die Etablierung einer „benchmarking culture" (2007: 517) von herausragender Bedeutung ist. Dabei müsse durch die Führungskräfte anerkannt werden, dass die eigene Organisation mit großer Wahrscheinlichkeit nicht in allen durch das Benchmarking beleuchteten Aspekten die Beste ist und Tendenzen, die Leistung der eigenen Organisation in Bereichen, in denen diese keine Spitzenergebnisse aufweist, zu verteidigen, unterbinden werden müssen (ibid.). Wie dies konkret erfolgen soll, wie also die Fähigkeiten von Führungskräften aufgebaut werden sollen („skill"), bleibt die Autorin allerdings schuldig.

In der Studie von Holzer und de Lancer Julnes (2001: 701) wird ein Modell entwickelt, die die folgenden fünf Faktoren als die wichtigsten bezüglich der Verwendung von PI ausweist (absteigend geordnet nach ihrer Erklärungskraft):

- Verwaltungsebene,
- Ressourcen,
- Externe Interessengruppen,
- Grad der gewerkschaftlichen Organisation und
- Vorhandenes Wissen.

Für die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Fallstudie wird der Faktor „Verwaltungsebene" nicht weiter verfolgt: In Berlin stellen die Bezirksverwaltungen die Verwaltung auf kommunaler Ebene und die Senatsverwaltung die Verwaltung auf Landesebene dar; da die Mittelzuweisung jedoch als ein integriertes PMgmt-System, das beide Ebe-

nen umfasst, zu verstehen ist, wird der Erklärungsfaktor „Verwaltungsebene“ für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ausgeschlossen.

Zusammengefasst zeigt sich also, dass es eine ganze „Wäscheliste“ von Faktoren gibt, die die Varianz der Nutzung von PI erklären. In dem folgenden Abschnitt soll eine Kategorisierung der verschiedenen Aspekte vorgenommen werden, anhand derer die Verwendung von PI in der Berliner Sozialhilfeverwaltung erklärt werden soll.

2.3.3 Kategorisierung der Aspekte der Verwendung

Die Varianz bei der Verwendung von PI wird in der Literatur unterschiedlich typologisiert. Grossi und Reichard teilen in ihrem Modell (siehe Abbildung 5) Faktoren, die Nutzung von PI erklären, in eine Angebots- und in eine Nachfrageseite ein. Die Faktoren, die die Angebotsseite maßgeblich bestimmen (siehe Box links oben), werden aus einer Untersuchung Yamamotos (2008: 381) übernommen. Die zentrale Frage hierbei ist, welche Eigenschaften PI haben müssen, um von Entscheidungsträgern aufgenommen, verarbeitet und verwendet zu werden. Die Elemente auf der Nachfrageseite (d.h. unter welchen Umständen PI für Entscheidungen verwendet werden, siehe Box links unten) stammen von Askim (2008), Paulson (2006) und Yamamoto (2008). Van Dooren nimmt in seinen Texten dieselbe Einteilung vor und unterscheidet zwischen „supply and demand of policy indicators“ (2004: 511 ff. und 2006: 141 ff.).

Für den weiteren Verlauf der Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Angebotsseite soweit „abgedeckt“ ist, d.h. dass PI vorliegen, die die Yamamoto geforderten Kriterien erfüllen. Es erfolgt also eine Konzentration auf diejenigen Faktoren, welche die Nachfrageseite bestimmen (Box links oben). Deshalb erscheint eine Kategorisierung in Angebots- und Nachfrageseite für die Beantwortung der Fragestellung als nicht zweckmäßig.

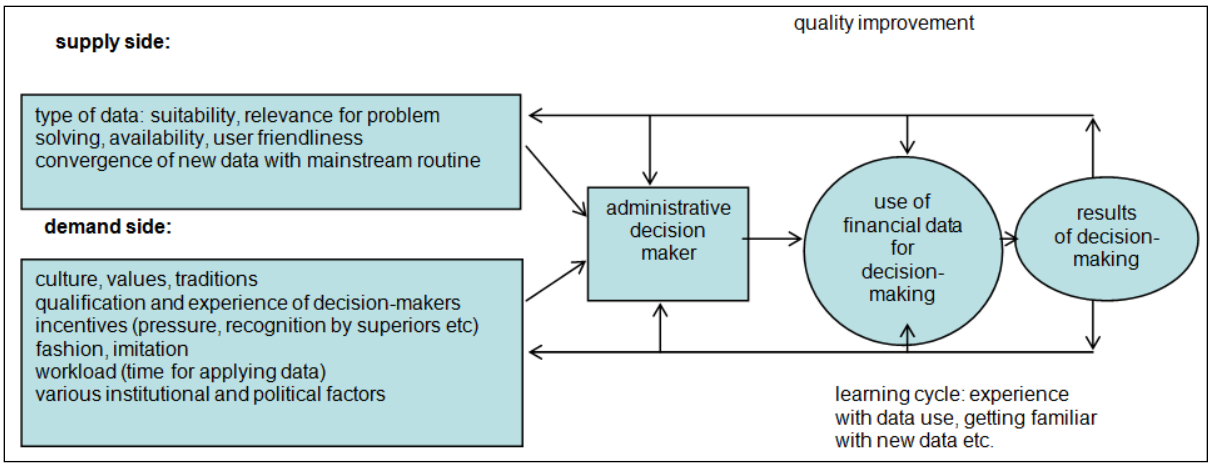


Abbildung 5: Faktoren der Nutzung von PI auf Angebots- und Nachfrageseite (Quelle: Grossi und Reichard 2009a: 5 und dies. 2009b: 8)

De Lancer Julnes unterscheidet in ihren Untersuchungen zwischen der „Adoption" („developing the measures") und der „Implementation" („using the information") von PMgmt-Systemen (1997: ii, Holzer und de Lancer Julnes 2001: 695 f., 2008: 59 f. und 2009: 45 ff.) und stellt im Laufe ihrer Untersuchung ein kausales Ursache-Wirkungsmodell mit Pfadabhängigkeiten auf (dargestellt in Abbildung 6). Aus diesem Modell werden für die unten durchgeführte Kategorisierung einige Elemente, die als hilfreich erscheinen, übernommen – vor allem aus dem Bereich „using the information".

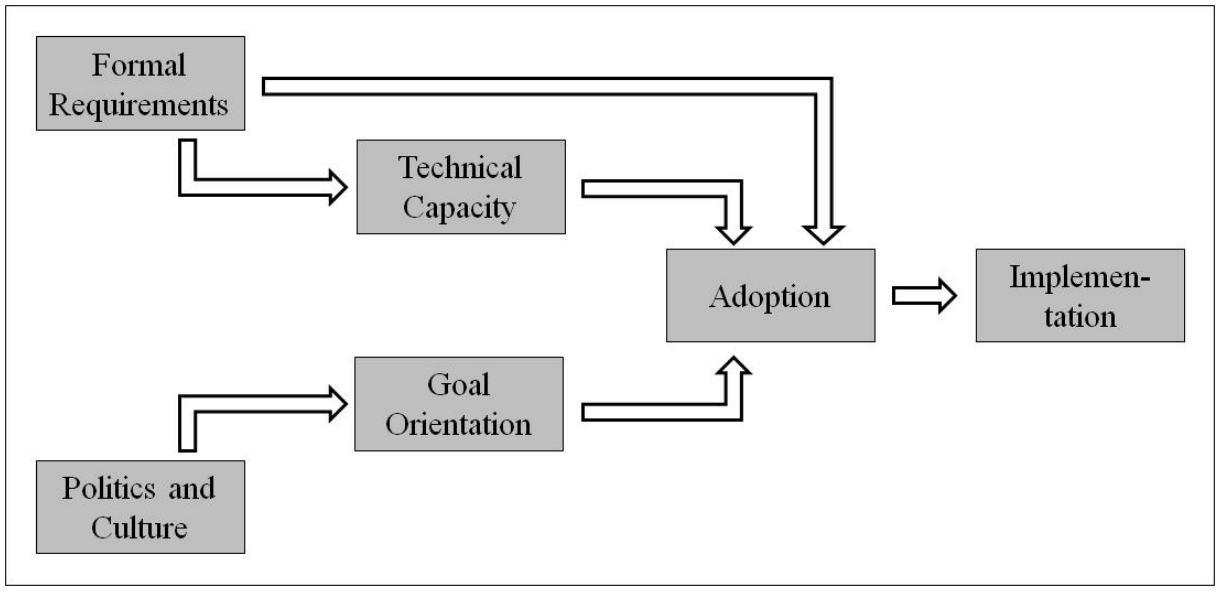


Abbildung 6: Modell der Nutzung von PI nach de Lancer Julnes (Quellen: de Lancer Julnes 2009: 50 und de Lancer Julnes 2004)

Lægreid, Roness und Rubecksen schließlich entwickeln ein Modell mit zwölf Faktoren, die den drei Kategorien *Struktur, Kultur und Umwelt* zugeordnet werden (2008: 51). Auf eine vollständige Darstellung wird hier aus Platzgründen verzichtet. Die Kategorie der *Organisationskultur* wird dabei in der Kategorisierung dieser Arbeit aufgegriffen.

Es wir klar, dass in der Literatur verschiedene Kategorisierungen bezüglich der Varianz in der Verwendung von PI existieren. Unter teilweiser Berücksichtigung und aufbauend auf den oben diskutierten Modellen werden die in Kapitel 2.3.2 herausgearbeiteten Faktoren, die die Varianz in der Verwendung von PI erklären, hier in verdichteter Form dargestellt und kategorisiert und sollen als Analyseraster für die Auswertung der Fallstudie (Kapitel 4) dienen:[1]

- Informationsspezifische Faktoren: „Problemlösungsdruck“ (1.) und „(Un)Widersprüchlichkeit“ (2.)
- Organisationsspezifische Faktoren: „Größe der Organisation“ (3.), und „Wettbewerb im Umfeld der Organisation“ (5.)
- Capacity: „Bereitgestellte Ressourcen“ (6.) und „vorhandenes Wissen“ (10.)
- Stakeholder und Vorschriften: „Grad der gewerkschaftlichen Organisation“ (7.), „externe Interessengruppen“ (8.), „interne Interessengruppen“ (9.) und „externe Anforderungen“ (13.)
- Kulturelle Faktoren: „Alter der Organisation“ (4.) und „Orientierung an Zielen“ (12.) und „Einstellungen der Führungskräfte“ (14.)

2.3.4 Unintendierte Folgen der Nutzung

Es ist noch darauf hinzuweisen, dass auch unintendierte Folgen der Nutzung von PI bestehen. Diese werden an dieser Stelle aus Platzgründen nur kurz angerissen und im weiteren Verlauf nicht weiter vertieft. Smith nennt acht unintendierte Folgen der Verwendung von PI, die teilweise auch von Jann und Jantz (2008: 17 ff.) aufgegriffen werden: *Tunnelblick* (Konzentration auf einfach zu erhebende Indikatoren), *Suboptimierung* (Verharren im Kleinen bei Verlust des Blickes für das große Ganze), *Kurzsichtigkeit* (Verfolgung kurzfristiger Ziele auf Kosten von langfristigen Zielen), *Falschmessung* (das Messergebnis bildet nicht alle relevanten Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes ab), *Falschangaben* (bewusste Manipulation der Angaben), *Falschinterpretation* (z.B. beim Vergleich mit einem scheinbar ähnlichen,

[1] Zuordnungsprobleme bestanden beispielsweise bei dem Punkt „Alter der Organisation“ (4.)“, der genauso den organisationsspezifischen Faktoren hätte zugerechnet werden können. Wie oben bereits ausgeführt, wurde der Erklärungsfaktor „Verwaltungsebene“ (11.) für den vorliegenden Fall verworfen, da sich dieser aufgrund eines integrierten PMgmt-Systems als irrelevant erweist.

tatsächlich aber völlig anderen Sachverhalt), *Gaming* (z.B. Niedrighalten der Ziele durch bewusste und konsequente Zielverfehlung) und *Ossifikation* (Lähmung der Organisation durch ein zu rigides PMsmt-System) (Smith 1995: 283 ff.).

Jann und Jantz (2008: 18) zitieren in ihrem Aufsatz den Beitrag von van Thiel und Leeuw (2002), die „cherry picking" (z.B. Anbieten einer Dienstleistung an einen Personenkreis, der diese Dienstleistung unterdurchschnittlich häufig nachfragt oder „wenig Ärger" macht, wie etwa das Anbieten einer Weiterbildungsmaßnahme an bereits höher qualifizierte Personen) als eine weitere Form der unintendierten Nutzung von PI angeben. Diese unintendierten Folgen der Verwendung von PI können teilweise behoben werden, sind teilweise (wie z.B. die *Suboptimierung*) aber auch systemimmanent (Smith 1995: 283 ff.).

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, dass sich neben den oben diskutierten *negativen* unintendierten Folgen der Nutzung von PI auch *positive* unintendierte Folgen ausmachen lassen, auf die etwa Moynihan (2008) Bezug nimmt. Da die positiven Folgen jedoch weniger ein Problem darstellen, werden diese an dieser Stelle ausgelassen.

2.4 Normatives Modell der Steuerung mittels Performance-Informationen

Um einen Analyserahmen für die Fallstudie zu bilden, wird im Folgenden darauf eingegangen, welche (normativen) Aussagen die Literatur darüber trifft, wie die Steuerung mittels PI theoretisch ausgestaltet sein sollte.

Pollitt (2001: 10 f.) arbeitet in Anlehnung an eine Veröffentlichung der OECD (1995: 102) folgende fünf Teilprozesse des PMgmt heraus:[2]

- "setting performance objectives and targets for programmes (and in many cases made public) [Strategie- und Zielbildungsprozess],
- giving managers responsible for each programme the freedom to implement processes to achieve these objectives and targets [Verantwortungsbildung und Verantwortungszuweisung],
- measuring and reporting the actual level of performance against these objectives and targets [Performance Measurement],
- feeding information about performance level into decisions about future programme funding, changes to programme content or design and the provision or the provision of organisational or individual rewards or penalties [Analyse und Informationsfeedback als Grundlage der Entscheidungsfindung] und
- providing information [to, TP] ex post review bodies such as legislative committees and the external auditor (depending on the latter's performance audit mandate), whose views may also feed into the decisions referred to above [externe Rechenschaftslegung]".

Die Verwendung von PI ist also für den 4. und 5. Schritt des beschriebenen „5-Klang[s]" (Hilgers 2008: 129) relevant. Smith und Goddard setzen die Schritte in einen Steuerungskreislauf (siehe Abbildung 7) und führen dazu aus:

[2] Die deutschen Anmerkungen in den eckigen Klammern wurden aus Hilgers 2008: 129 entnommen.

„The narrow view of the performance management role is represented by the inner loop. Strategy, objectives, organizational structure and culture are taken as given, and the purpose of PM [= Performance Management, TP] is to ensure that the organization is 'steered' in some sense optimally within that context. The broader view of PM is more dynamic and is indicated by the outer loop. It recognizes that the organization must continually review the context within which PM is conducted, and be prepared to amend strategy if circumstances (such as customer feed- back, technological developments or a change in priorities) suggest it is needed. It must be emphasized that this simple double loop representation is very simplified (for example, it ignores important complications such as partnerships between autonomous organizations). However, it captures the essence of the increasingly important strategic element of PM" (Smith und Goddard 2002: 248).

Die Arbeit der beiden Autoren ist auch als präskriptiv zu kategorisieren. Für den „Analysis"-Prozess beschreibt sie zwar verschiedene Analysetechniken (2002: 250 f.), doch für den „Response"-Teil beschränket sich die Darstellung auf die bereits im Abschnitt 2.3.4 dieser Arbeit diskutierten unintendierten Folgen der Nutzung von PI. Auf die Anforderungen, die an das Handeln des Managements gestellt werden, gehen die Autoren nicht gesondert ein.

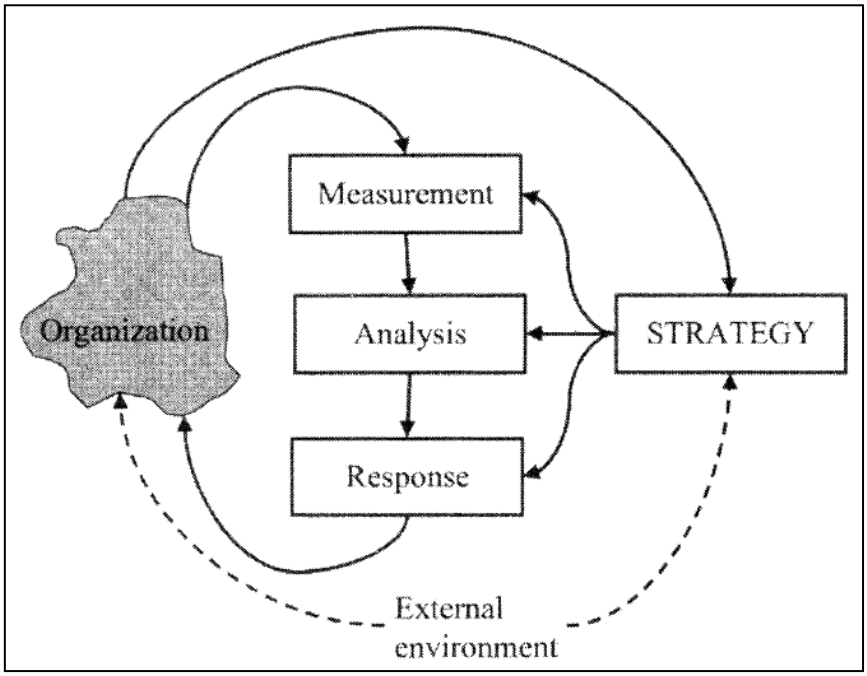


Abbildung 7: Der Prozess des Performance Managements (idealtypisches Schema) (Quelle: Smith und Goddard 2002: 248)

Ösze (2000: 74) betrachtet PI aus dem Blickwinkel des Management by Objectives (MbO). Er unterteilt in seinem Modell, das in Anhang 5 dargestellt ist, die Verwendung von PI in vier Phasen. Er stellt abschließend fest, dass sich mit dem von ihm entwickelten Modell „im Wesentlichen um den Managementkreislauf des MbO auf Stufe Organisation handelt" (ibid.). PI „unterfüttern" also den MbO-Kreislauf.

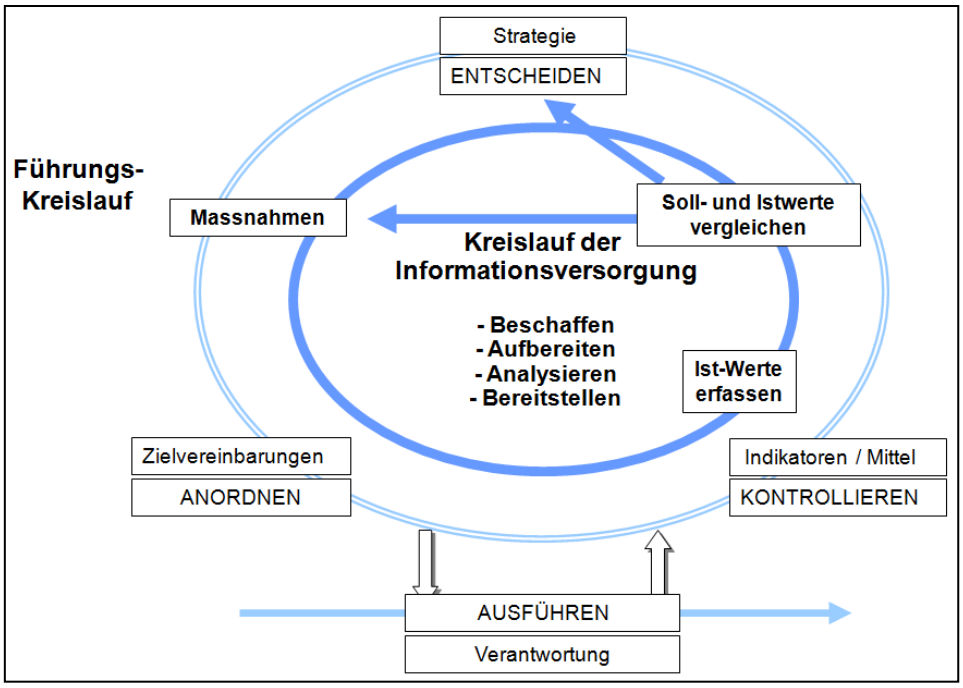


Abbildung 8: Der idealtypische Steuerungskreislauf
(Quelle: Bichsel 2006)

Ähnlich wie im Modell von Smith und Goddard (Abbildung 7) hat schließlich der von Bichsel in Abbildung 8 dargestellte Steuerungskreislauf eine innere und eine äußere Schleife. Der *Führungskreislauf* mit den Teilschritten *Entscheidung über die Strategie*, *Anordnung der Zielvereinbarungen*, *Verantwortung bei der Ausführung* und *Kontrolle der Mittel bzw. Indikatoren* bildet die äußere Schleife und die *Informationsversorgung* mit den Unterpunkten *Beschaffung*, *Aufbereitung, Analyse* und *Bereitstellung* die innere Schleife. An dieser Darstellung wird deutlich, dass PI in jedem Schritt der Steuerung eine wichtige Rolle spielen, da die beiden Kreisläufe ineinandergreifen. Der Vorzug dieses Modells ist darin zu sehen, dass der *Führungskreislauf* darstellt, welche Managementhandlungen zu welchem Zeitpunkt unternommen werden müssen, z.B. dass auf einen Vergleich der Soll- und Istwerte und der Durchführung einer entsprechenden Abweichungsanalyse ein Führungsentscheid stehen muss, wenn die Abweichungen nicht einfach so hingenommen werden sollen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Steuerung mittels PI oftmals als ein Regelkreislauf, der ähnlich dem Policy-Cycle (Bogumil und Jann 2009: 26) ist, dargestellt wird. Verschiedenen Autoren ist gemeinsam, dass unterschiedliche Phasen des PMgmts definiert werden. Allerdings fehlt in manchen Modellen teilweise ein explizierter Bezug zu den sich anschließenden Managementprozessen.

Im nächsten Kapitel werden die hier gewonnenen Erkenntnisse auf den praktischen Fall, die Berliner Sozialhilfeverwaltung, übertragen. In der Fallstudie soll auch das in der Senatsverwaltung vorherrschende spezifische Verständnis von PMgmt herausgearbeitet werden.

„Ich glaube nicht unbedingt, dass es zu wenig Zahlen gibt, aber man muss auch ‘was damit tun. (...) Und da ist, denke ich ‘mal, ein wesentlicher Aspekt, auch dann sich zusammenzusetzen, miteinander zu reden und zu verabreden, was man denn nun tut. Das findet sehr wenig, zu wenig, statt.”
(Interviewpartner 5).

3 Fallstudie: Steuerung in der Berliner Sozialhilfeverwaltung

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zu leisten, die Varianz in der Verwendung von PI in der Berliner Sozialhilfeverwaltung zu erklären. Das Forschungsdesign ist als y-zentriert zu betrachten: Plümper beschreibt die Y-basierten Designs als Ansätze, die

> „versuchen, ein Phänomen möglichst vollständig zu ‚verstehen‘ und alle Ursachen zu identifizieren, die dieses Phänomen hervorrufen können oder die Varianz des Phänomens [...] beeinflussen“ (Plümper 2008: 19).

Im Gegensatz dazu versucht eine X-zentrierte Strategie „den partiellen Effekt zu schätzen, den eine oder wenige unabhängige Variablen auf die abhängige Variable ausüben“ (Ganghof 2004: 2). Es geht also darum, die Varianz in der Verwendung von PI (Variable y) möglichst genau zu erklären.

3.1 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der durchgeführten Interviews wurden sechs Personen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen befragt, wobei darauf geachtet wurde, dass Vertreter aus allen in Abbildung 9 aufgeführten Akteursebenen befragt wurden. So konnten auf Seite der Bezirksverwaltungen eine Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin sowie die Controllerin eines Sozialamts befragt werden. Auf Seite der SenFin wurde der Controller für das „Integrierte Fach- und Finanzcontrolling“ (IFFC) sowie der Koordinator für Bezirkszuweisungen interviewt. In der SenIAS standen schließlich ein Referent aus dem Referat „Grundsatz- und Steuerungsangelegenheiten der Sozialhilfe nach SGB XII“ sowie ein ursprünglich aus einem Bezirk stammender Experte für die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur Verfügung. Für eine vollständige Übersicht der Positionen der Befragten siehe Anhang 2.

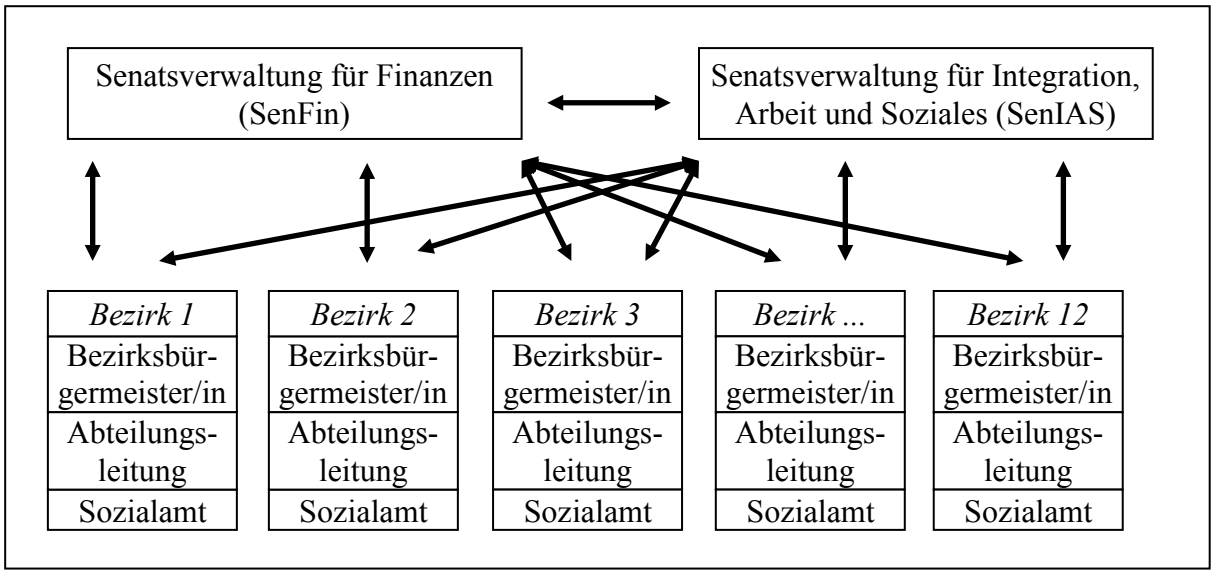


Abbildung 9: Beziehungsverhältnisse zwischen SenFin, SenIAS und den Bezirksämtern
Eigene Darstellung

Die Bereitschaft, sich befragen zu lassen, erwies sich als gering: Für die Interviews wurden auf Anraten[3] zunächst die Steuerungsdienste aller zwölf Bezirksämter sowie die für den Sozialbereich zuständigen Referate in SenFin und SenIAS angeschrieben. In den Steuerungsdiensten war die Auskunftsbereitschaft nur schwach ausgeprägt, was auch darauf zurückzuführen ist, dass dort die Kompetenzen eher auf der fiskalischen Seite liegen (Stichwort „Zahlenpäpste“[4]) und die fachpolitischen Kompetenzen hingegen eher in den Sozialämtern bestehen. Deshalb wurde eine zweite Anfragewelle gestartet, die die Sozialamtsleitungen im Fokus hatte. Seitens dieser wurde dann oftmals wieder auf die Controller/innen der Sozialämter verwiesen, wo man den fachlichen und den betriebswirtschaftlicher Verstand am Ehesten gebündelt sah.

Bei den schließlich durchgeführten Interviews wurden die Empfehlungen aus der Literatur (z.B. inhaltliche und organisatorische Vorbereitung, Gesprächsnotizen, Archivierung des Materials) beachtet (Bortz und Döring 2006: 310 ff., Mayer 2008: 37 ff.). Der Fragebogen ist in Anhang 1 abgedruckt.

[3] Auskunft eines Experten eines Strategie- und Technologieberatungsunternehmens.
[4] Interviewpartner 5: SenIAS.

3.2 Fallbeschreibung

3.2.1 Rahmenbedingungen

Betrachtet man den Schuldenstand Berlins, der am 21. Juli 2009 die 60-Mrd.-€-Marke übersprungen hat (was 17.493 € pro Bürger entspricht – zum Vergleich: in Hamburg, ebenfalls ein Stadtstaat, liegt die pro-Kopf-Verschuldung bei 12.300 €), wird deutlich, dass PMgmt in Berlin in erster Linie als ein Mittel zur Haushaltskonsolidierung zu verstehen ist (Handelsblatt vom 21. Juli 2009, Der Stern vom 02. Juni 2009).[5]

Berlin ist nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 Verfassung von Berlin (VvB) ein Bundesland und zugleich eine Stadt. Damit nimmt Berlin sowohl Landes- als auch kommunale Aufgaben wahr. Ein kennzeichnendes Merkmal der Berliner Verwaltung ist ihre Zweistufigkeit. Die VvB führt dazu aus, dass die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung übernimmt und dass die zwölf Bezirksverwaltungen (Bezirksämter) alle weiteren Verwaltungsaufgaben erledigen (Art. 67 Abs. 1 und 2 VvB). Zu den Aufgaben der Bezirke gehört auch die Gewährung von Sozialleistungen.[6] Die Berliner Bezirke zeichnen sich durch eine relative Eigenständigkeit aus (Gäding 2002). Nach Hurnik haben sich die Bezirke bezüglich ihrer Rechtstellung einer „echten" Kommunalverwaltung angenähert (2007: 728), allerdings existiert kein bezirkliches *Besteuerungsrecht* (2007: 730). Dies hat aber wiederum den Vorteil, dass die Bezirke relativ unabhängig von konjunkturellbedingt schwankenden Steuern wie etwa der Gewerbesteuer sind.[7]

Die Bezirke verfügen über die Organisations- und Personalhoheit für die Erfüllung ihrer Aufgaben,[8] weswegen die „Kopfverwaltung" (Senatsverwaltung) hier keine Vorgaben machen kann und ein „Durchgriff von oben" etwa bezüglich Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation in den Sozialämtern nicht ohne Weiteres möglich ist.

3.2.2 Sozialhilfe in Berlin

Wie oben bereits skizziert, wird in Berlin die Sozialhilfe von den Bezirken erbracht.[9] Als vorbemerkende Einschränkung ist allerdings zu sagen, dass nur noch Teile der „klassischen" Sozialhilfe durch die Bezirke erbracht werden, da die materiellen Hilfen für so genannte *arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger* im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung durch Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) der Bezirke mit den jeweiligen Geschäftsstellen der Agentur

[5] auch Bestätigung durch die Interviewpartner 5 und 6.
[6] Auskunft der SenFin per E-Mail am 28.05.2009.
[7] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.
[8] Interviewpartner 5: SenIAS.
[9] Auskunft der SenFin per E-Mail am 28.05.2009.

für Arbeit geleistet werden.[10] Dies hat zur „Folge, dass über 90% der vormaligen Transferzahlungen für ‚Hilfen zum Lebensunterhalt' entfallen sind" (SenFin 2008: 84). Die Sozialleistungen, die bei den Sozialämtern der Bezirke verblieben sind, bilden nun schwerpunktmäßig die „Hilfen in besonderen Lebenslagen". Diese teilen sich wiederum vor allem in die Bereiche „Hilfe zur Pflege" und „Eingliederungshilfe (Behindertenhilfe)" auf (ibid.).

Trotz der Tatsache, dass die Sozialämter der Bezirke nicht mehr die primären Leistungsbehörden für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger darstellen, bildet das Sozialwesen dennoch einen Anteil von 27% an den Gesamtkosten, welche im Jahr 2007 über alle Bereiche hinweg 4,209 Mrd. € betrugen (ibid.: 11). Folglich belief sich das Budget 2007 für den Bereich Sozialwesen – wie bereits in der Einleitung angerissen – auf 1,136 Mrd. €. Der Sozialbereich steht damit an erster Stelle bei den Gesamtkosten, deutlich vor den Bereichen „Kindertagesbetreuung" (19%), „Jugend, Sport und Familie" (ebenfalls 19%) und „Schule, Bildung und Kultur" (18%), womit eine Relevanz für die Schwerpunktlegung dieser Arbeit auf diesen Bereich als gegeben erscheint.

Eine nicht unbeträchtliche Zahl der Sozialleistungen sind Transferleistungen, die bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen unterliegen. Die Gelder für diese Leistungen werden von der Senatsverwaltung lediglich an die Bezirke „durchgereicht".[11] Bei der Gewährung der Transferleistungen ist der Spielraum der Sozialhilfeverwaltungen eingeengt und Sparpotenziale bestehen allenfalls beim Prozess der Durchführung, da die Bezirke, wie oben bereits erwähnt, über die Organisationshoheit verfügen.

Die Broschüre „Was kostet wo wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich" wird seit 2001 von der SenFin herausgegeben und gibt in der aktuellen Auflage (SenFin 2008) einen exemplarischen Überblick über 68 von der Verwaltung erbrachten Dienstleistungen im Kostenvergleich über alle Bezirke hinweg. Für den Sozialbereich sind u.a. die Kosten für *die Betreuung eines Bürgers zur Regelung seiner persönlichen Umstände*, für *eine betreute Einzelwohnung pro Fall und Monat* und für *die Beschäftigung in einer Werkstätte für Behinderte im Monat* aufgeführt.

3.2.3 System der Haushaltsmittelzuweisung: Externe Sparanreize

Die Selbstständigkeit der Bezirke äußert sich auch darin, dass diese bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne einen gewissen Spielraum haben (Hurnik 2007: 730). Die Bezirke bekommen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf der Grundlage der erweiterten Kameralistik

[10] Auskunft des Steuerungsdienstes eines Bezirksamts per E-Mail am 28.05.2009.
[11] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.

(Dieckmann 2006: 4) eine Globalsumme zugewiesen.[12] Schedler und Proeller führen zum Globalbudget aus:

> „In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer „globalen" *Netto*-Gesamtsumme zugewiesen. Das heißt, die Verwaltungseinheiten können höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Zudem entfällt die Mittelbindung nach Aufwandarten, was eine Delegation der Ressourcenverantwortung bewirkt" (Schedler und Proeller 2009: 169).

Allerdings müssen die Haushaltspläne der Berliner Bezirken nach § 26a Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO B) den Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus (dem Parlament) und dem Senat (der Landesregierung) entsprechen. Hurnik stellt desweiteren fest, dass der Handlungsspielraum der Bezirke (wie oben bereits angedeutet) trotz Globalzummenzuweisung begrenzt ist, denn dieser wird zum einen maßgeblich von der finanziellen Situation des gesamten Landes bestimmt und zum andern liegt der freie Spielraum der Organe der Bezirke für finanzielle Entscheidungen bei lediglich 12 bis 15 Prozent, da für einen Großteil der bezirklichen Gelder die Ausgaben per Gesetz und durch Sachzwänge festgelegt sind (Hurnik 2007: 730).

Die Höhe der zugewiesenen Globalsumme bemisst sich anhand einer produktbezogenen Budgetierung. Brühlmeier et al. definieren ein Produkt als

> „die kleinste selbstständige Leistungs- und Dienstleistungseinheit, die von einer Kundin bzw. einem Kunden genutzt werden kann. Als selbstständig gilt eine Leistungseinheit, wenn sie ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet" (Brühlmeier et al. 1998: 301).

Durch die Verwaltungsbehörden der Berliner Bezirke werden ca. 400 verschiedene Produkte erbracht (SenFin 2008: 13), davon ca. 120 im Sozialhilfebereich.[13] Auf Basis der Mitte der 1990er Jahre flächendeckend eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR; Sarrazin 2008: 3 und Erben 2005: 17) werden die Vollkosten der bezirklichen Produkte ermittelt und auf der „Grundlage der Produktpreise (Menge x Preis) festgelegt (...). Ziel ist es, eine bedarfsgerechte (output-orientierte) Verwendung der knappen Finanzmittel Berlins zu erreichen" (Hurnik 2007: 730).

Auf der offiziellen Homepage von Berlin zur Verwaltungsreform (Koordination durch die Senatsverwaltung für Inneres, SenInn) wird die produktbezogene Budgetierung, die auch unter dem Schlagwort der „Berliner Budgetierung" fungiert, folgendermaßen erläutert:

> „Ausgangspunkt der „Berliner Budgetierung" ist ein produktbezogener Benchmark zwischen den Bezirken. Die Finanzmittelzuweisung für die jeweiligen Produkte erfolgt nämlich auf Basis der mittleren Ver-

[12] Auskunft der SenFin per E-Mail am 28.05.2009.
[13] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.

> waltungskosten je Menge (Median der Stückkosten). Durch diesen einheitlichen Zuweisungspreis werden Anreize für mehr Wirtschaftlichkeit und Qualität bei der Leistungserstellung gesetzt: Jeder Bezirk, dessen Produktstückkosten unterhalb dieses Preises liegt, kann den Differenzbetrag in voller Höhe behalten und eigenverantwortlich – etwa für zusätzliche Angebote oder bessere Ausstattungen, aber auch zur „Quersubventionierung" defizitärer Produkte – verwenden. Umgekehrt zwingt die Überschreitung des Medianpreises die betroffenen Bezirke (und deren Verwaltungseinheiten), Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit zu ergreifen. Die Bezirke befinden sich also in einem internen Wettbewerb um Wirtschaftlichkeit und Qualität" (SenInn 2009a).

Kostenmanagement und Benchmarking sind in Berlin also eng verknüpft (Hollenrieder 2004: 159 f.). Anhang 6 stellt exemplarisch einen Vergleichsbericht für das Produkt „Hilfe zur Pflege" dar. In der Spalte „Kostenart/Budgetierungsmerkmal" sind die Kürzel „bw" und „buw" vermerkt, welche für *budgetwirksame* und *budgetunwirksame Kosten* stehen. Hierbei ist anzumerken, dass Gegenstand der „Berliner Budgetierung" ausschließlich die budgetwirksamen Kosten sind. *Budgetunwirksame Kosten* sind z.B. Personal- oder Sachkosten, die ihren Ursprung außerhalb der bezirklichen Globalsumme haben und lediglich als informatorische Kosten für eine vollständige Kostenübersicht aufgeführt werden (BA Marzahn-Hellersdorf 2004: 4).

Als ein erstes Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass ein erster Anreiz für die Bezirke, Kosten zu sparen, in der Zuweisung des reinen Medianpreises für die Produkte besteht. Der Steuerungsmechanismus funktioniert hier also derartig, dass Kosten im Vergleich *mit anderen Bezirken* eingespart werden sollen. Im Hinblick auf PI bedeutet dies, dass in Berlin größtenteils *Kosteninformationen* betrachtet werden und weitergehende Aspekte wie beispielsweise die Qualität der Dienstleistungen „bisher mehr gefühlt als gemessen"[14] werden. Eine *Wirkungsrechnung*, im Rahmen derer die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit in Beziehung zu den politischen Zielen gesetzt werden oder gar eine *Nutzenrechnung*, bei der die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden der Verwaltung ins Verhältnis mit den subjektiv von den Adressatinnen und Adressaten der Verwaltung empfundenen Wirkungen gesetzt wird (zu den Rechungsebenen vgl. Schedler und Ösze 2001: 263 f.), findet nicht statt.

Die Kosteninformationen werden aber zur Steuerung insofern herangezogen, dass der nachfolgende Haushalt über den Median (auch als *Zentralwert* bezeichnet) budgetiert wird. Bei einer Zahl von zwölf Bezirken bedeutet dies, dass sechs Bezirke ein Mehr an Zuweisungen als ihre Kosten erhalten und sechs Bezirke ihre Kosten nicht decken können und so quasi gezwungen werden, Kosten einzusparen oder die defizitären Bereiche mit Mitteln aus Bereichen mit Überschuss „quersubventionieren" müssen.

Auf die kritischen Punkte des Systems der *externen Sparanreize* wird in Punkt 3.4 eingegangen.

[14] Interviewpartner 5: SenIAS.

3.2.4 Zielvereinbarung im Bereich „Behinderte“: Interne Sparanreize

Im Haushaltsjahr 2003/2004 wurde eine Projektgruppe in SenIAS vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage des Landes Berlin und angesichts überproportional steigender Ausgaben für Sozialhilfe initiiert[15] (vgl. auch Kommunalpolitisches Forum 2003: 24 und Erben 2005: 17). Diese Projektgruppe hatte den Auftrag, Überlegungen zur Steuerung der Sozialämter anzustellen, wie die Produktkosten gesenkt werden könnten. Perspektivisch war die Entwicklung eines besonders kosteneffizienten „Modellsozialamts“ angedacht.

Das erste Handlungsfeld bildete der Bereich „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“, weil dieser den größten Anteil des „Transferkuchens“ (mit einem jährlichen finanziellen Volumen von ca. 550 Mio. €) darstellte und daher hier das größte Potenzial zur Einsparung gesehen wurde. Hierbei wurde in Zusammenarbeit mit SenFin und den Bezirksverwaltungen ein Organisationsmodell entwickelt, das die vier Bereiche *Fallmanagement*, *qualitative Weiterentwicklung der Dienstleistungen* (mit dem Ziel, Ausgaben einzusparen), *Entwicklung und Weiterentwicklung eines Controllingsystems* und *Durchführung eines Qualifizierungsprojekts* umfasste. Das Ergebnis des Prozesses bildete der Abschluss einer Zielvereinbarung der drei Verwaltungsstellen SenFin, SenIAS und Bezirke, die in ihrer aktuellen Fassung für das Jahr 2009 die vier Perspektiven *Kundenorientierung*, *Mitarbeiterorientierung*, *Prozessorientierung* und *finanzielle Ressourcen* umfasst (für die exemplarische Darstellung der Perspektive *Kundenorientierung* in der Zielvereinbarung siehe Anhang 8).

Der Anreiz für die Bezirke, ihre Kosten für das Produkt *Eingliederungshilfe Fallmanagement* zu senken besteht darin, dass pro Fall eine so genannte *Zuwendungspreiserhöhung* in Höhe von 10,27€ ausgeschüttet wird, wenn die Bezirke Einsparungen in Höhe von 2% im Vergleich zum vorangegangenen Haushaltsjahr realisieren. Die Gesamthöhe des ausgeschütteten Betrags beträgt 10,3 Mio. €. Dies wirkt im Vergleich des finanziellen Gesamtvolumens des Produktes Eingliederungshilfe (550 Mio. €) zwar als gering, über eine Erhöhung der „Effizienzrendite“ für die folgenden Haushaltsjahre wird aber momentan verhandelt.[16]

Die schematische Darstellung des Verhältnisses der drei Verwaltungen ist in Abbildung 9 dargestellt. Aus der Abbildung wird deutlich, dass sich eine Vielzahl von möglichen Konfliktlinien ausmachen, was im Interview auch bestätigt wurde. Die Ziele der Akteure stellen sich wie folgt dar:

[15] Die folgenden Aussagen und Zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle auf Interviewpartner 5: SenIAS.
[16] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.

- Bezirke: Zwischen den Bezirken besteht – u.a. aufgrund einer unterschiedlichen (Sozial)Struktur – teilweise eine große Uneinigkeit, was als einer ihrer großen Schwachpunkte angesehen wird.[17] Ihnen ist an einer möglichst hohen Mittelzuweisung gelegen.
- SenFin: Die Motive der SenFin bestehen in der Haushaltskonsolidierung, der Einsparung von Personal und der Kostendämpfung in den Fachverfahren.[18]
- SenIAS: Die SenIAS schließlich hat primär die fachpolitische Weiterentwicklung (beispielsweise aus der Kundenperspektive) sowie eine bessere Dienstleistungsqualität „durch Case Management“[19] zum Ziel:

> „Die SenIAS beteiligt sich an dem Projekt, „weil wir jetzt zum ersten Mal die Eingliederungshilfe und das Fallmanagement mal so richtig auf Herz und Nieren überprüfen, um einfach mal zu gucken, was bringt's denn, also aus der gefühlten Qualität eine gemessene Qualität zu machen“[20].

> „Sie können immer nur mit der ‚gefühlten Qualität' argumentieren, Sie haben nichts Festes in der Hand, wo Sie dann eben bei SenFin aufschlagen könnten und sagen: ‚Guck mal, wir wissen, dass es so ist, wir vermuten's nicht nur, wir wissen's mittlerweile und das ist wirklich schwierig eben zu belegen, dass Fallmanagement nicht nur eine Wirkung am Menschen entfaltet, was aus unserer Sicht zwar wichtiger ist, aber auch auf der fiskalischen Seite eine Wirkung entfaltet.“[21]

Mit der aktuellen Zielvereinbarung soll bis zum Ende des Jahres 2009 in einer Arbeitsgruppe ein Monitoring bzw. ein Abrechnungsverfahren entwickelt werden, mittels dessen die rein fiskalische Perspektive um die Qualitätsperspektive bzw. Kundenzufriedenheitsperspektive erweitert werden soll und damit Qualität und Kundenzufriedenheit durch Indikatoren messbar gemacht werden. Die diesbezüglichen Indikatoren wurden teilweise schon in der aktuellen Zielvereinbarung festgehalten. Befragt nach der konkreten Ausgestaltung des Monitoring lautete die Antwort „ich denke mal, das wird so 'ne Art Balanced Scorecard werden“.[22]

Perspektivisch deutet sich für den Bereich *Hilfe zur Pflege* an, dass auch in diesem ein Fallmanagement mit Zielvereinbarung eingeführt wird. So wurde in einem der Interviews geäußert, „dass wir da jetzt mit demnächst durchstarten“.[23]

Auf die an der Zielvereinbarung geäußerte Kritik wird gesondert in Punkt 3.4 eingegangen.

[17] Interviewpartner 5: SenIAS.
[18] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.
[19] Interviewpartner 5: SenIAS.
[20] Interviewpartner 6: SenIAS.
[21] Interviewpartner 5: SenIAS.
[22] Interviewpartner 4: SenFin, Verantwortlicher für das IFFC.
[23] Interviewpartner 5: SenIAS, Bestätigung durch Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.

3.2.5 Integrierte fiskalische und fachliche Betrachtung

Im Haushaltsjahr 1997/1998 wurde in der Berliner Senatsverwaltung ein Querschnittscontrolling auf Basis der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung (ZWOS) eingeführt. Die Idee war, in einem Managementinformationssystem Daten aus der KLR mit steuerungsrelevanten Daten aus den Fachbereichen zusammenzufassen und aufzubereiten. Die technische Umsetzung des Managementinformationssystems erfolgt mit der Software ePBN (elektronisch Planen Budgetieren Navigieren). Ein Screenshot der Softwareoberfläche ist in Anhang 7 abgebildet. Auswertungen können geografisch (nach Bezirken, Ortsteilen bis hin zu den einzelnen Straßen), inhaltlich (nach Politikfeldern und Produkten) sowie nach Personen (Lebenslagen, Alterskohorten, Geschlecht, Berufsabschluss etc.) erfolgen. Aus Datenschutzgründen hat Software hat eine eingebaute Sperre, so dass in einer Auswertung immer mindestens drei Fälle enthalten sein müssen.

Seit 2006 fungiert die ZWOS unter der Bezeichnung „Integriertes Fach- und Finanzcontrolling“ (IFFC). Dabei werden

> „[i]n einem systematischen Finanz- und Fachberichtswesen (...) Daten der Kosten- und Leistungsrechnung, des kameralen Haushaltswesens und Fachdaten zusammengeführt und zu steuerungsrelevanten Informationen aufbereitet. Diese Informationen sollen es Parlamentariern, Senatsmitgliedern und Verwaltungsangehörigen erleichtern, bei Entscheidungen die langfristigen Auswirkungen abzuwägen“ (SenFin 2006).

IFFC kann also als erster Schritt weg von einer reinen Übersicht über *Kosten*strukturen hin zu einer Betrachtung von *Wirkungen* gesehen werden.

3.3 Fallanalyse: Verwendung von Performance-Informationen

In diesem Kapitel werden die in den Interviews gefundenen Belege für eine Verwendung von PI in der Sozialhilfeverwaltung zusammengefasst. Im Anschluss erfolgt eine Diskussion der Ergebnisse mit Bezugnahme auf die in Punkt 2.3.3 durchgeführte Kategorisierung der Faktoren, die die Varianz in der Verwendung von PI erklären.

Generell ist festzuhalten, dass die im Theorieteil geäußerte Vermutung von van Dooren und van de Walle (2008: 3) und von Weiss (1980: 382), dass unter „Verwendung“ nicht das systematische Durcharbeiten der Managementberichte zu verstehen sei sondern vielmehr von einer selektiven Nutzung auszugehen sei, bestätigt wurde:

> „Sie müssen erst mal immer einen Schwerpunkt setzten, also Sie können sich eh nicht durch alle ‚Geschmacksrichtungen' gleichermaßen durchkämpfen, erst mal eine Schwerpunktsetzung, um zu sagen, OK, wo spielt im Moment die Musik".[24]

Auch das festgestellte Desinteresse der Politik an Performance-Daten wurde in einem der durchgeführten Interviews bestätigt:

> „[...] weil in der Tiefe und Kompliziertheit der Materie das für Bezirksverordnete auch wirklich schwer ist, da rein zu dringen. (...) Ich hab' das noch nicht erlebt bis auf einen Bezirksverordneten, der so ein ausgewiesener KLR-Freak ist, dass sich wirklich die Bezirksverordnetenversammlung oder der Fachausschuss damit befasst hat."[25]

3.3.1 Quellen der Performance-Informationen

Welche Arten von PI existieren in der Berliner Sozialhilfeverwaltung? An erster Stelle wurden von allen Befragten die Daten aus der Berliner KLR als „harte Finanzkennzahlen" genannt. Die Produktbudget-Vergleichsberichte mit Fallzahlen und Kostendaten (für einen Musterbericht siehe Anhang 6) sind für alle Bezirke im Intranet der Homepage Berlin.de verfügbar.[26]

Darüber hinaus gibt es Landesberichterstattungen wie beispielsweise den *Sozialstrukturatlas Berlin* oder das *Monitoring soziale Stadtentwicklung*. Die Kennzahlenberichte können teilweise von der Plattform „Gesundheits- und Sozialinformationssystem" (GSI)[27] heruntergeladen werden, welche von derSenatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (SenGUV) betrieben wird. Hier sind etwa Berichte zur *Hilfe zum Lebensunterhalt* oder zur *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* frei verfügbar. Teilweise beruhen diese Berichte auf der Grundlage von für den Bund zu führenden Statistiken.

Weitere Berichte auf Bezirksseite,[28] die im jährlichen bis fünfjährigen Turnus erstellt und veröffentlicht werden sind z.B.:

- die *integrierte Gesundheits- und Sozialberichterstattung*, die für jeden Bezirk in einer Arbeitsgruppe erstellt wird. Inhalt der Berichterstattung sind sozialstrukturelle Daten und ihre Bewertung,
- der *Demografiebericht*,
- der *Bericht über die Soziale Infrastruktur der Bezirke*, der im Zweijahresrhythmus von jedem Bezirk herausgegeben wird,
- ein jährlicher Bericht über die *Einschulungsuntersuchungen* und

[24] Interviewpartner 5: SenIAS, ähnlich auch Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[25] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[26] http://www.itdz.verwalt-berlin.de/BVC/start/blnweb.htm, Zugriff: 31.07.2009.
[27] http://www.gsi-berlin.info, Zugriff: 31.07.2009.
[28] Auskunft der Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

- (einmalige) Schwerpunktberichte zu unterschiedlichen Themen, die extern in Auftrag gegeben werden, wie etwa der *Altenreport*, der die Situation der Menschen älter als 55 Jahre im Bezirk thematisiert oder der *Bericht zur Wohnsituation junger Erwachsener*; diese Berichte enthalten z.B. auch qualitative Bewertungen der Zufriedenheit der fokussierten Gruppe oder nehmen eine Begutachtung von Verwaltungsprozessen vor.

Darüber hinaus sind das Land Berlin bzw. einzelne Bezirke Mitglied in den Vergleichsringen *Benchmarking der großen Großstädte in Deutschland*[29] oder *Gesunde Städte-Netzwerk*. Im Rahmen dieser Aktivitäten werden Vergleichsberichte erstellt, die PI enthalten.

Zu den Berichten ist noch anzumerken, dass diese zum größten Teil Nachbetrachtungen darstellen und nur in sehr geringem Umfang Prognosedaten präsentieren. Die bedeutet, dass die Daten, die für die Öffentlichkeit verfügbar sind, meistens Ex-Post-Daten sind, auf die im besten Fall bereits in den Ämtern reagiert wurde und nunmehr mitunter ein verzerrtes Bild der Lage liefern können.[30] Darüber hinaus werden einige Berichte im Vorfeld ihrer Veröffentlichung auf der Arbeitsebene besprochen,[31] was einerseits die Möglichkeit zum fachlichen Austausch bietet, z.B. zwischen Abteilungsleitung und Sozialamtsleitung, andererseits aber auch die Gefahr birgt, dass kritisches Material keinen Eingang in die Berichte findet.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Berichten von unterschiedlichen Stellen in der Berliner Sozialhilfeverwaltung existiert, die teilweise bereits im Entstehungsprozess zwischen Berichtssender und -empfänger abgestimmt werden. Dies kann zur Folge haben, dass „unbequeme“ Inhalte vorab ausgeschlossen werden. Nimmt man eine Kategorisierung des Berliner PMgmt-Systems im Bereich Sozialhilfe in die von Bouckaert und Halligan aufgestellten „Mustertypen“ vor (siehe auch Anhang 4), so ließe sich das System am ehesten als *Management of Performances* bezeichnen: Bei diesem Idealtyp sind verschiedene PMgmt-Systeme zwar eingeführt (z.B. Finanzmanagement oder im Qualitätsmanagement), diese Systeme sind aber untereinander nicht verknüpft (Bouckaert und Halligan 2008: 221, vgl. auch Jann und Jantz 2008: 21).

[29] Für diesen Zirkel zeichnet die Firma *con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH*, verantwortlich. Ein im Rahmen dieses Netzwerks erstellter Bericht befasst sich z.B. mit der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (con_sens 2008).
[30] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[31] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

3.3.2 Verwendung der Performance-Informationen

In dem interviewten *Sozialamt*[32] spielen PI bei der internen Steuerung folgende Rollen: Die Controllerin berichtet dem Amtsleiter und der zuständigen Bezirksstadträtin (mit einer Abteilungsleiterin vergleichbar) die wichtigsten Kennzahlen in einer verdichteten Form bzw. einer Managementzusammenfassung. Die Nachfrage nach weiterführenden Auswertungsreihen durch die Amtsleitung erfolgt selektiv. Als Beispiel wurde angeführt, dass der Sozialamtsleiter ab und zu nachfragt, wie viele Fälle ein Mitarbeiter bearbeitet. Die Amtsleitung bezieht ihre Informationen teilweise auch aus anderen Quellen und dann erhält die Controllerin einen Auftrag in der Form „Können Sie mir dazu bitte noch 'ne Auswertung machen?". Der Amtsleiter ist ferner der Beauftragte der SenIAS in dem Netzwerk *Benchmarking der 16 großen Großstädte Deutschlands*. Die Dokumente aus diesem Netzwerk fließen in die Steuerungsüberlegungen der Amtsleitung mit ein. Nach Auskunft der Controllerin wird hier am häufigsten ein Vergleich mit Nürnberg gezogen, da die Einwohnerzahl des Bezirks mit dieser Stadt am ähnlichsten sei. Der Produktbereich, für den die meisten Vergleiche mit dem Netzwerk gezogen werden, ist die *Hilfe zur Pflege*, auch wenn man hier noch „in den Kinderschuhen" steckt. Dennoch wird ganz pragmatisch geschaut, „was ist denn eigentlich schon da an irgendwelchen Informationen und was ist denn für uns anwendbar und was nicht".

In dem betrachteten Sozialamt wird teilweise über Servicevereinbarungen gesteuert, allerdings in keinem großen Umfang: „Also wenn, dann haben wir höchstens Servicevereinbarungen mit einigen Abteilungen, wo wir interne Verrechnungen machen".

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Verwendung von PI in den Berliner Sozialämtern als situationsabhängig charakterisiert werden kann: Eine Nachfrage an das Controlling nach PI findet zu gegebenen wichtigen Anlässen statt, von einer systematischen Steuerung mittels PI kann jedoch nicht gesprochen werden.

Für die Gesamtbezirksebene[33] konnte der Eindruck gewonnen werden, dass während in allen anderen untersuchten Ebenen des Sozialbereichs die Finanzkennzahlen im Fokus standen, hier ein breiterer Ansatz gewählt wurde. Beispielsweise wurde von der *Bezirksbürgermeisterin* und *Abteilungsleiterin* explizit auf den *Demografiebericht* und den *Altenreport* Bezug genommen – eine Sichtweise, die in keinem anderen Interview auszumachen war. Hier wurde deutlich, dass der Blick einer Bezirksbürgermeisterin mehr auf einem integrierten An-

[32] Die folgenden Aussagen und Zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle auf Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[33] Die folgenden Aussagen und Zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle auf Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

satz der ihr unterstellten Bereiche (Gesundheit und Soziales) lag. Die Bürgermeisterin legt viel Wert auf die Kommunikation der Berichte. So wurde ausgeführt, dass

> „ich ziemlich überzeugt davon bin, dass aus diesen Berichten auch sehr viele Schlussfolgerungen für die kommunalpolitische Arbeit zu ziehen sind. Insofern lege ich für meinen Bereich auch großen Wert darauf, dass diese Berichte auch sozusagen in die Abteilungen und in die Ämter kommuniziert werden und da auch Ergebnisse speziell vorgestellt werden weil man da schon nicht à priori davon ausgehen kann, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Berichte lesen, das ist einfach so, selbst wenn es wünschenswert wäre."

Zur Umsetzung der politischen Leitlinien hat die Bezirksbürgermeisterin Zielvereinbarungen mit den ihr unterstellten Amtsleitungen abgeschlossen, teils auf Basis der Berichte, teils basierend auf den Anforderungen aus den KLR-Daten. Diese werden zwei Mal pro Jahr abgeglichen und, falls notwendig, pragmatisch angepasst („viel Papier zu schreiben macht da auch keinen Sinn, am Ende zählen die Arbeitsergebnisse"). Als ein wichtiger Erfolgsfaktor wurde die direkte Kommunikation und Besprechung der Kennzahlenberichte im Rahme der wöchentlich stattfindenden Dienstberatungen mit den Amtsleitungen genannt. Darüber hinaus finden alle zwei Wochen Treffen mit dem erweiterten Führungskreis der Ämter statt (z.B. unter Einbezug der Controller/innen), auf denen auch die Berichte vorgestellt und, falls nötig, entsprechende Maßnahmen diskutiert werden. Aufgrund von Problemen bei der Umstellung auf eine neue Software wird seit geraumer Zeit ein eigenes internes Controlling des Sozialbereichs durchgeführt, worauf an späterer Stelle noch eingegangen wird.

Es lässt sich festhalten, dass der Fokus der Gesamtbezirksebene breiter angelegt ist. Die Kommunikation mit den Amtsleitungen und dem erweiterten Führungskreis wurde hierbei von der Bezirksbürgermeisterin als ein essenzieller Erfolgsfaktor bei der kennzahlenbasierten Steuerung angesehen, damit Korrekturen eingeleitet werden können, sobald Abweichungen entstehen. Mit den internen Zielvereinbarungen wird dabei recht offen umgegangen, diese sind als Gesprächsgrundlage des Dialogs zwischen Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleitung zu sehen. Bei Abweichungen greifen keine automatischen Sanktionen.

Auf Seite der Landesebene (SenFin und SenIAS) gestaltet sich die Lage wie folgt: Dadurch, dass alle Bezirke seit 2006 mit der PROSOZ-Fachsoftware arbeiten und die Senatsverwaltungen Zugriff auf diese Daten haben, sind Performancevergleiche zwischen den Bezirken möglich. Seitens der SenFin[34] erfolgt über die Finanzmittelzuweisung an die Bezirke ein Querschnittscontrolling. In der Zuweisung des Medianbetrags sieht man eine ausreichende Steuerungswirkung: „Für die Dinge, die wir hier machen, ist das genau die richtige Planungs-

[34] Die folgenden Aussagen und Zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle auf Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.

größe.“ Man hofft so, bei den Bezirken ein Denken in Kosten anzustoßen und Anreize zu setzen, sich z.B. von Trägern, die bestimmte Sozialleistungen teurer als andere Träger erbringen, zu trennen. Somit erhofft man, die bereits oben angesprochenen Ziele *Haushaltskonsolidierung*, *Einsparung von Personal* und *Kostendämpfung in den Fachverfahren* zu erreichen.

Für die SenIAS, der an der *fachpolitischen Weiterentwicklung* bzw. einer *besseren Dienstleistungsqualität* gelegen ist,[35] stellen die Daten aus der KLR

> „eine Menge an Zahlen [dar], die vom Hintergrund her aber sowas von unterschiedlich sein kann (...), also damit ist es leider nicht getan, diese Zahlenkolonnen durchzugucken und dann zu sagen ‚Aha! Da liegt der Hase im Pfeffer, genau da müssen wir ‘mal ran, so leicht ist es eben im Moment leider nicht und das ist eben genau das Problem: Es ist eine rein fiskalische Betrachtung, wo eben auch das Ableiten von Handlungen und auch von Maßnahmen überhaupt nicht möglich ist im Moment“.[36]

In der SenIAS wird auch ein Stück mehr in Wirkungen gedacht:

> „Also wir würden ganz gern an die Qualität mehr ran, an die Wirkungen mehr ran und uns ist aber auch klar, das wird uns nur gelingen, wenn wir auch diese Leistungs- und Qualitätsaspekte in die Steuerung und in die Budgetierung hineinkriegen; wenn wir es als Hobby betreiben, dann wird es nicht funktionieren. (...) Das System muss auch intern wirken als Steuerungssystem in Berlin und nur dann kommen wir ein Stück weiter.“[37]

Die Sen IAS kann sich aber auch nicht ganz den Aspekten der Kostenrechnung entziehen:

> „[D]as einzige, das wir versuchen abzumildern, ist eben der Durchschnittssatz pro Fall und auch da wissen wir aber, auch da wird sich irgendwann nichts mehr abmildern lassen, denn wenn man den Optimalzustand der Aussteuerung dann irgendwann mal erreicht haben sollte, dann sind wir schon glücklich, wenn wir das Niveau halten können oder nur leichte Anstiege haben durch Preissteigerungsraten.“

Gefragt nach den Möglichkeiten der Leistungssteuerung, wurde in einem Interview die folgende Antwort gegeben:

> „Wenn Sie jetzt so ein bisschen auf Leistungssteuerung anspielen, dann ist in jedem Fall nicht in erster Linie relevant, was ist für den Menschen die bessere oder sinnvollere Leistung, sondern welche Leistung können wir uns leisten. Und da wird dann eher drauf geschielt, gibt es Produkte, bei denen wir als Bezirk mit den unterjährigen Produktberichten gut dastehen, wo wir es noch verkraften können, Mengenzuwächse vielleicht auch von teureren Fällen zu haben, um andere Produkte, die bei uns ganz besonders schlecht aussehen, vielleicht damit aufzufangen. Das ist, denke ich mal, der einzige Steuerungsansatz, den Sie haben. Und dann ist die Frage, sind diese beiden Produkte überhaupt irgendwo kompatibel?“

Zusammengefasst attestiert die SenFin dem PMgmt-System, dass es für ihre Zwecke genau richtig ist, denn es werden Kosteninformationen abgebildet. Im Zentrum des Interesses der SenIAS ist stehen Wirkungen*. Demzufolge kann die SenIAS mit dem bestehenden System, das bislang ausschließlich die reinen fiskalischen Daten betrachtet, weniger „anfangen“.*

[35] Interviewpartner 5: SenIAS.
[36] Die folgenden Aussagen und Zitate beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle auf Interviewpartner 6: SenIAS.
[37] Interviewpartner 5: SenIAS.

Seitens der SenIAS wird darauf gebaut, dass im Rahmen der Einführung der Zielvereinbarung auch Abrechnungsinstrumente implementiert werden, die auch die Kunden- und Qualitätsperspektive abbilden.

3.4 Problemfelder

Die Steuerung des Sozialbereichs weist einige Schwierigkeiten auf, die auch bei der Steuerung mit PI relevant werden:

- Haushaltsplanaufstellung durch die Bezirke: Ein Problem, auf das in den Interviews hingewiesen wurde, besteht darin, dass die Sozialverwaltungen erst mit der Verabschiedung des Haushaltsplans in den Bezirken wissen, welche Mittel sie zur Verfügung haben. Durch die Zuweisung der finanziellen Mittel durch das Land als Globalsumme setzen die Bezirke je nach den vorherrschenden politischen Mehrheiten in der Bezirksverordnetenversammlung unterschiedliche Schwerpunkte. Für das Benchmarking zwischen den Bezirken bedeutet dies, dass „unterschiedliche Startvoraussetzungen“[38] bestehen. Wenn das Budget in den Abteilungen angekommen ist geht oftmals „das Rotieren los“,[39] denn „man wird vor vollendete Tatsachen gestellt und muss den Missstand verwalten“.[40] Dies ist jedoch ein Problem, mit dem alle Verwaltungseinheiten konfrontiert sind.
- Nutzen der Zielvereinbarung: Der Sinn und Zweck der Zielvereinbarung im Bereich *Eingliederungshilfe für Behinderte* wird gemischt gesehen: Die Interviewpartner bestätigten:

  > „Das ist besser als nichts und daher bin ich auch nach wie vor der Überzeugung, das war jetzt der richtige Weg und versuchen ihn auch weiterzugehen, so schlecht die Rahmenbedingungen auch sind, aber man darf es auch nicht überbewerten, das ist schon der Punkt“.[41]

  > „Die [Zielvereinbarung, T.P.] find‘ ich ehrlich gesagt schwierig, weil – leider Gottes – die eigentlichen Steuerungselemente, die in der Zielvereinbarung beschrieben sind, ja also solche gar nicht wirken.“[42]

  Ein anderer Befragter meinte, man müsse bei der Zielvereinbarung die „Kirche im Dorf lassen“.[43] Sein Kollege gab an, dass man die Vereinbarung „schon selbstkritisch auch betrachten“[44] müsse, denn „die Anreiz- und Sanktionswirkung ist zu ge-

[38] Interviewpartner 6: SenIAS.
[39] Interviewpartner 6: SenIAS.
[40] Interviewpartner 6: SenIAS.
[41] Interviewpartner 5: SenIAS.
[42] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[43] Interviewpartner 6: SenIAS.
[44] Interviewpartner 5: SenIAS.

ring“.[45] Das Exemplar der Zielvereinbarung von der Controllerin im Sozialamt wies in der Spalte *Indikatoren* (siehe 3. Spalte in der Anlage 5) einige mit Fragezeichen versehene Beschreibungen auf. Auf Nachfrage wurde erklärt, dass die Indikatoren zum Teil ungenau definiert seien und die Interviewpartnerin sich momentan noch im Abklärungsprozess mit ihrem Vorgesetzten befinde, wie die Indikatoren in dem Bezirk erhoben werden sollten und welches Datenmaterial herangezogen werden solle.[46] Hier besteht die Gefahr, dass die Sozialämter unterschiedliche Daten heranziehen und ein Vergleich der Werte so nicht aussagekräftig ist. Desweiteren wurde an anderer Stelle die Kritik geäußert, dass bei der Abrechnung der Zielvereinbarung im Jahresturnus ein zu langes Evaluationsintervall vorliege und vielmehr ein unterjähriges Berichtswesen mit institutionalisierten Kommunikationsforen zwischen Bezirken, SenFin und SenIAS erforderlich sei,[47] was z.B. auch eine Studie von *Steria Mummert Consulting* zur Wirkungssteuerung (2008: 35) bestätigt. Die Abrechnung der Zielvereinbarung und die Ausschüttung der Erfolgsprämie erfolgt erst vier Monate nach Aufstellung des Jahresabschlusses, was als zu spät angesehen wird.[48] Schließlich besteht seitens der SenIAS aufgrund der Tatsache, dass diese keine Ressourcenverantwortung für Sach- und Personalaufgaben der Bezirke hat, eine Steuerungsmöglichkeit allenfalls über gute Konzepte und Argumente, nämlich indem gegenüber den Bezirksverwaltungen und der SenFin gezeigt wird, „dass wir da eine bessere Idee haben“.[49] Auf der anderen Seite übernimmt die SenIAS aber auch keine politische Verantwortlichkeit für die Performance-Steuerung.

- Nutzung des IFFC: Eine Interviewpartnerin[50] gab an, dass es aktuell im IFFC-Verfahren Probleme mit der Software gibt. Bedingt durch die Einführung einer neuen Software für das Fachverfahren (PROSOZ) und Inkompatibilitätsproblemen sind seit 2008 keine Daten für den Sozialhilfebereich in der ePBN-Software verfügbar, womit ein Controlling unmöglich gemacht wird. Deswegen wird in dem Bezirk im Sozialamt mit einem eigenen Controllingverfahren gesteuert:

> „[Im Sozialbereich] machen wir selber unser eigenes Controlling – indem wir gucken, wie entwickeln sich unsere Fallzahlen, wie entwickeln sich unsere Ausgaben, sind wir in der gegebenen Mengenstruktur, warum überschreiten wir, (...) sind unsere Fachbereiche ordentlich aufgestellt,

[45] Interviewpartner 5: SenIAS.
[46] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[47] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[48] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[49] Interviewpartner 5: SenIAS.
[50] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

> dass zeitnah Anträge beschieden werden können, gibt es eine ordentliche halbjährliche Kontrolle im Rahmen des Fallmanagements – das findet statt."[51]

Die hier beschriebene Herangehensweise an die Begegnung der technischen Probleme ist zwar als pragmatisch zu werten, der Aufbau von Parallelstrukturen unterläuft aber gerade die Idee, ein System für alle Bezirke zu entwickeln und dadurch Kostensynergien zu erzielen. In einem anderen Gespräch wurde deutlich, dass in manchen Fällen auch die Datenqualität aus dem Fachverfahren nicht hoch genug ist, um eine Verknüpfung mit den Finanzdaten in ePBN zu tätigen und damit zu arbeiten.[52]

- Ausschließliche Konzentration auf Finanzkennzahlen: Wie bereits angerissen, werden bislang im Sozialhilfebereich lediglich fiskalische Performance-Daten erhoben und ausgewertet. Ein Interviewpartner führte zum Einbezug der *Kundenperspektive* aus:

> „Sie haben ja auch gefragt, welche Rolle spielt die Kundenzufriedenheit? – Bisher spielt sie überhaupt keine Rolle weil es interessiert keinen und selbst wenn sie gemessen würde ist die Frage, werden die Ergebnisse veröffentlicht und all diese ganzen Geschichten und das kriegen wir nur im Konsens mit den Bezirken hin."[53]

Ebenso wurde bezüglich der *Qualitätsdimension* argumentiert:

> „Unser Interesse ist es natürlich, mittelfristig den Qualitätsaspekt nicht nur zu messen und sichtbar zu machen, sondern auch als eine Grundlage bzw. Relevanz für eine Budgetierung zu bekommen weil sonst macht das Ganze keinen Sinn, wenn sozusagen die Belohnungs- und Bestrafungsmechanismen über ganz andere Schienen laufen und wer Qualität macht dann letztlich der Dumme ist in der Budgetierung."[54]

Interviewpartnerin 1 führte weiterhin aus: „Qualitätsindikatoren sind zwar da, aber die werden nicht gemessen und nachgeprüft"[55] und dementsprechend „passieren keine Sanktionen", wenn das Soll nicht erreicht wird. Zum Beispiel gibt es die Vorgabe, dass die Wartefrist auf den Bezirksämtern für die Kund/innen maximal eine Stunde betragen soll, aber „wenn aber ein Bezirk das permanent überschreitet, passiert da nichts".[56]

Hier besteht die Frage, ob sich der Sozialhilfebereich langfristig allein auf der fiskalischen Ebene steuern lässt oder der Einbezug anderer Perspektiven und PI, wie sie beispielsweise auf einer Balanced Scorecard (BSC) abgebildet sind, erforderlich ist. Dies kann an den folgenden Aussagen verdeutlicht werden:

[51] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[52] Interviewpartner 4: SenFin, Verantwortlicher für das IFFC.
[53] Interviewpartner 5: SenIAS.
[54] Interviewpartner 5: SenIAS.
[55] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[56] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.

> „[Es ist] schwierig, aus den KLR-Daten, die uns ja als einziges regelmäßiges Berichtswesen zur Verfügung stehen, (...) tatsächlich etwas abzulesen, um jetzt Maßnahmen ableiten zu können“.[57]

> „(...) und da ich allerdings glaube, dass man das weniger oder nur bedingt über die Kosten- und Leistungsrechnung machen kann, weil man da ja eher eigentlich prüfen kann, ob die Leistungen kostengünstig erbracht werden im Sinne von Verwaltung, also Personalkosten und diese Dinge, geht es ja meiner Meinung nach bei so einem Controlling stärker darum, wird den Ansprüchen der Betroffenen entsprechend der gesetzlichen Grundlage Rechnung getragen und werden die Bedarfe, die richtigen Hilfen, angezogen – und das nochmal etwas anderes und ich glaube, das kann man nur sehr bedingt durch die Kosten- und Leistungsrechnung betrachten.“[58]

- Qualitätsniveau der erbrachten Dienstleistungen: Aufgrund der Tatsache, dass in Bezirksämter durch die *externen* und *internen Steuerungsanreize* zu Einsparungen realisiert werden sollen, besteht die Frage, wie und ob sich diese Einsparungen negativ auf die Qualität der erbrachten Sozialleistungen auswirken. Wie bereits oben angedeutet, wird die Qualität nicht in einem institutionalisierten Rahmen gemessen, doch es kann angenommen werden, dass „wer kostengünstig arbeitet, (...) nicht unbedingt Qualitätsziele [verfolgt, T.P.]“.[59]
- Umstellung von Fachverfahren und Implementation neuer IT-Verfahren: Die Umstellung von Fachverfahren und der Einsatz neuer IT-Verfahren ist ein „Nebenkriegsschauplatz“.[60] So gingen beispielsweise bei dem Übergang zum Fallmanagement mit der Zielvereinbarung die über die Jahre vor der Umstellung erhobenen Daten teilweise verloren. Die Möglichkeit, weiterhin auf die alten Daten zugreifen zu können, sollte bei der Einführung von neuer Software stets garantiert werden. Hier bestehen Bedenken: „[U]nd da ist dann immer die Frage, ob man die Zeitreihen wieder zum Vergleichen hinkriegt und da bin ich eher skeptisch ob man das schafft oder ob man wieder bei Null anfängt“.[61]

Zusammengefasst lässt sich die Aussage treffen, dass bei der kennzahlenbasierten Steuerung der Berliner Sozialhilfeverwaltung einige mehr oder weniger schwerwiegende Probleme auftauchen, denen zum größten Teil aber recht pragmatisch im Sinne des *Sich-Durchwurstelns* („muddling through“; Lindblom 1959) begegnet wird. Im nächsten Kapitel werden die in der Fallstudie gewonnenen Ergebnisse im Lichte der Aussagen in der Literatur diskutiert um herauszufinden, welche Erklärungsfaktoren sich am besten auf den Fall anwenden lassen.

[57] Interviewpartner 5: SenIAS.
[58] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[59] Interviewpartner 5: SenIAS.
[60] Interviewpartner 6: SenIAS.
[61] Interviewpartner 6: SenIAS.

„Ich [bin, T.P.] ziemlich überzeugt davon (…), dass aus diesen Berichten auch sehr viele Schlussfolgerungen für die kommunalpolitische Arbeit zu ziehen sind. Insofern lege ich für meinen Bereich auch großen Wert darauf, dass diese Berichte auch sozusagen in die Abteilungen und in die Ämter kommuniziert werden und da auch Ergebnisse speziell vorgestellt werden (…)."
(Interviewpartnerin 2)

4 Analyse der Erkenntnisse

Dieses Kapitel ist der Analyse des Falls gewidmet. Es sollen hierbei diejenigen Faktoren herausgefiltert werden, die die Verwendung von PI in der Berliner Sozialhilfeverwaltung am besten erklären.

4.1 Vergleich mit der Literatur

In Abschnitt 2.3.2 wurden 14 Faktoren, die die Varianz bezüglich der Verwendung von PI erklären, vorgestellt. In Teil 2.3.3 wurden diese Faktoren fünf Kategorien zugeordnet, auf die in den folgenden Ausführungen zurückgegriffen wird.

4.1.1 Informationsspezifische Faktoren

- Problemlösungsdruck: Die Aussage aus der Literatur, dass PI tendenziell dann verwendet werden, wenn der Problemlösungsdruck hoch ist, konnte bestätigt werden. So wurde z.B. wurde aus einem der Interviews ersichtlich, dass die Controllerin des befragten Sozialamts bei bestimmten Problemlagen vom Amtsleiter den Auftrag bekommt, detailliertere Auswertungen für denjenigen Bereich vorzunehmen, wo der Bezirk im Vergleich mit den anderen Bezirken schlecht dasteht.[62]
  Hier konnten die Aussagen aus der Fachliteratur also bestätigt werden.
- (Un)Widersprüchlichkeit: Hier lautete das Argument, dass je unwidersprüchlicher PI sind, desto häufiger werden sie verwendet. In den Gesprächen wurde zum einen deutlich, dass sich die Frage der Widersprüchlichkeit von PI nur bedingt stellt, da in manchen Fällen der Berichtsinhalt vorher zwischen Berichtsender und -empfänger abgestimmt wird.[63] So werden widersprüchliche Passagen mitunter im Vorfeld bereits diskutiert und eine konsistente Interpretationslinie für die Daten kann abgespro-

[62] Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts.
[63] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

chen werden.[64] Zum andern wurde aber in den Interviews auch angeführt, dass die Handlungslogik der Bezirksverordneten als „Feierabendpolitiker“ mit der Logik der Bezirksverwaltungen als „Vollzeit-Verwaltungskräfte“ nicht übereinstimmt und deshalb PI bei den Politikern nur auf begrenztes Interesse stoßen – hier zeigen sich die sich teils widersprechenden Denkmuster zwischen politischer und fachlicher Ebene. Indessen ließen sich in den Gesprächen aber auch Indizien für das von Moynihan (2008) angeführte Argument, wonach PI tendenziell dann keine fachliche sondern eine politische Verwendung finden, wenn die Interessenlagen heterogen sind, ausmachen: Die Interessen von SenFin (Kosten einsparen) und SenIAS (fachliche Verbesserung der Dienstleistungen) stellen sich unterschiedlich dar, was aus der theoretischen Sichtweise eine fachbezogene Verwendung von PI erschwert.

Schlussfolgernd lässt sich also festhalten, dass ein empirischer Hinweis dafür gefunden wurde, dass auf fachlicher Ebene bereits bei der Erstellung der Kennzahlenberichte versucht wird, Widersprüche auszumerzen und so der Erklärungsbeitrag dieses Punktes relativiert wird.

4.1.2 Organisationsspezifische Faktoren

- Größe der Organisation: Hier wurde in der Literatur ein positiver Zusammenhang zwischen Größe der Organisation und der Verwendung von PI beschrieben. Im Theorieteil wurde bereits argumentiert, dass diese Aussage vor dem Hintergrund der häufigen Organisationsform des Controllings in öffentlichen Verwaltung als Stabstelle zu hinterfragen ist und daher zu vermuten ist, dass die Größe der Organisation eine untergeordnete Rolle spielt, wenn das Vorhandensein und Funktionieren einer Controllingstelle gewährleistet ist. Das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz von 1999 (VGG) definiert in § 2 Abs. 4 die Aufgaben der *Steuerungsdienste*: „Der Steuerungsdienst berät und unterstützt die Behördenleitung nach Maßgabe einer mit ihm abgeschlossenen Zielvereinbarung.“ In den Verwaltungen auf Landes- und Bezirksebene ist das Controlling also an zentraler Stelle angesiedelt. Betrachtet man die Organigramme der Bezirke, so lässt sich festhalten, dass es in jedem Sozialamt auch eine Controllingstelle gibt, was zusätzlich in den Interviews bestätigt wurde.

  Zusammengefasst lässt sich also festhalten, dass Berliner Sozialhilfeverwaltung als groß genug angesehen werden kann, so dass hier Belege für das Argument, dass in großen Verwaltungen PI häufiger Verwendung finden, gefunden werden konnten.

[64] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

- Wettbewerb im Umfeld der Organisation: Bei diesem Punkt bestand die Aussage, dass je höher der Wettbewerb im Umfeld der Organisation ist, desto wahrscheinlicher ist auch die Verwendung von PI. Da die Sozialämter eine Monopolstellung für die Erbringung von Sozialhilfe haben, ist Wettbewerb mit Organisationen *außerhalb* der öffentlichen Verwaltung ausgeschlossen. Allerdings stehen die zwölf Bezirke *untereinander* in einem Kostenwettbewerb. Bei einer Medianbudgetierung ist bereits im Vorfeld klar, dass sechs der zwölf Bezirke im folgenden Haushaltsjahr für ein Produkt weniger Geld zugewiesen bekommen werden als ihre Ausgaben im aktuellen Haushaltsjahr sind, was den Wettbewerb untereinander „befeuert". Ferner wird ein „Denken in Verbesserungen"/Benchmarking durch die Mitgliedschaft Berlins im Vergleichsring der *16 großen Großstädte in Deutschland* oder dem *Gesunde Städte-Netzwerk* stimuliert.

  Ob aus den obigen Ausführungen Rückschlüsse auf eine intensivere Verwendung von PI (außerhalb im Rahmen der Mitgliedschaft in den üblichen Vergleichsringen) gezogen werden können, ist mit einem kleinen Fragezeichen zu versehen. Die Medianbudgetierung regt zweifelsohne ein Denken in Kostengrößen an.

4.1.3 Capacity

- Bereitgestellte Ressourcen: Die für die Einführung des PMsmt-Systems bereitgestellten Ressourcen sind zumindest nicht als gering einzuschätzen. Bedingt durch den Zwang zu Einsparungen wurden in den Berliner Sozialhilfeverwaltung zahlreiche Instrumente eingeführt, die hier nur noch einmal unkommentiert aufgezählt werden sollen: ZWOS, ePBN, IFFC und die Zentralen Steuerungsdienste. Im Rahmen der Erstellung des Produktkatalogs wurden auch im Sozialbereich so genannte *Produktmentoren* eingesetzt, die für die strategische Fortentwicklung der Produkte ihres Verantwortungsbereichs verantwortlich zeichnen.[65] Auch wurden Ressourcen für Veränderungsprozesse in den Organisationsstrukturen und für Reformprogramme in den Verantwortungsbereichen angestoßen.

  Im Ergebnis sind also Ressourcen für eine Performance-Steuerung vorhanden.
- Vorhandenes Wissen: Je größer das vorhandene Wissen bezüglich PMgmt in einer Organisation ist, desto wahrscheinlicher ist die Verwendung von PI, lautete der Befund aus der Literatur zu diesem Punkt. Dieser Punkt gliedert sich in zwei Teilaspekte auf, nämlich das *fachliche* und das *technische Wissen*. Während die Steuerungs-

[65] Auskunft des Steuerungsdienstes eines Bezirksamts per E-Mail am 28.05.2009.

dienste im Zentralbereich der Bezirke und in den Senatsverwaltungen die über die erforderlichen Kenntnisse (wenn auch primär auf finanzieller Seite und nicht auf der fachpolitischen Ebene) verfügen,[66] konnten bezüglich des in den Sozialämtern der Bezirke vorhandenen Wissens in den Interviews Defizite festgestellt werden:

> „(…) man muss einfach so deutlich sagen, die fachliche Fähigkeit ist nicht so weit gestreut, dass sie in allen Bezirken gleichermaßen vertreten ist und Sie brauchen einen Fach- und einen KLR-Sachverstand im Grunde gepaart in einer Person und dies ist recht schwierig: Also Sie haben entweder die Fachleute am Tisch oder die KLR-Leute am Tisch und Sie müssen aber irgendwie diesen Bogen schlagen und davon gibt's nicht wirklich viele".[67]

> „Ein bisschen mehr Kompetenz wäre da schon nicht schlecht. Also die Steuerungsdienste, die damals aufgebaut wurden, die waren ja auch recht hochpreisig besetzt, sind auch in einigen Bezirken mit ganz guten Leuten besetzt, mit Studienhintergrund, aber das fehlt so ein Stück weit in den Sozialämtern, da gibt es Kostenrechner, die aber eher so den operativen Blick haben und nicht so den strategischen Blick und wenn man das dann auch nicht in der Amtsleitung hat, dann haben wir schon Schwierigkeiten zu sagen, (…) wer könnte da mitmachen [z.B. beim Aufsetzen einer koordinierenden Land-Bezirke-Arbeitsgruppe, T.P.], weil es ist da keiner da".[68]

Auch bezüglich des *technischen Wissens* scheint noch Verbesserungsbedarf zu bestehen. Wie oben angesprochen sind, bedingt durch Inkompatibilitätsprobleme im Rahmen der Einführung einer neuen Software für das Fachverfahren, seit 2008 keine Daten für den Sozialhilfebereich in der ePBN-Software verfügbar, womit ein fachliches Controlling unmöglich gemacht wird.

Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das Wissen bezüglich der Verwendung von PI zur Steuerung in den Bezirksverwaltungen noch ausbaufähig zu sein scheint, wodurch eine Verwendung tendenziell verhindert wird.

4.1.4 Stakeholder und Vorschriften

- Grad der gewerkschaftlichen Organisation: In keinem der durchgeführten Gespräche äußerten sich die Interviewpartner/innen, weder explizit noch implizit, zum Standpunkt und zur Rolle der Gewerkschaften im Rahmen der Einführung des PMgmts. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass die Gewerkschaften in Berlin dem System an sich neutral gegenüber stehen bzw. bislang keinen Eingriffsbedarf gesehen haben. Ein gewerkschaftlicher „Aufschrei" blieb vermutlich auch deswegen aus weil es beim Benchmarking im Sozialhilfebereich vorranging nicht um die *Mitarbeiterperformance* sondern um sie *Systemperformance* geht.

[66] Interviewpartner 5: SenIAS, siehe Zitat unten.
[67] Interviewpartner 5: SenIAS.
[68] Interviewpartner 5: SenIAS.

Über die Rolle der Gewerkschaften als „Bremser" der Verwendung von PI gaben die Interviews keine Aufschlüsse.

- Interessengruppen: In der Literatur wurde zwischen *externen* und *internen* Interessengruppen differenziert. Im vorliegenden Fall erweist sich diese Unterscheidung allerdings als nur schwer durchführbar, da mehrere Verwaltungsebenen zugleich betrachtet wurden. Für die Bezirksämter stellen z.B. die Senatsverwaltungen *externe* Interessengruppen dar, für die wiederum etwa SenFin stellt SenIAS einen *externen* Stakeholder dar und für die Sozialverwaltung als Ganzes bildet die etwa die Schulverwaltung eine *externe* Interessengruppe. Daher erscheint es zweckmäßiger, nur von *Interessengruppen* zu sprechen. Im Folgenden werden die Positionen der Interessensgruppen kurz dargelegt:
  - Finanzsenator: „Es nützt nichts, ungeheure Datenmengen zu sammeln, wenn sie anschließend nicht als Entscheidungsgrundlage eingesetzt werden können" führt der ehemalige Finanzsenator Sarrazin (2008: 3) aus. Er sieht die KLR in der Berliner Verwaltung als gescheitert an, denn es sei mit ihr nicht möglich, den „Output der Verwaltung sinnvoll in Gestalt mathematischer Kennziffern abzubilden" (ibid.). Der Rechnungshof von Berlin kommt in seinem Bericht zur Umsetzung des VGG zu dem Fazit, dass sich das Kostenbewusstsein und die Kostentransparenz in den einzelnen Senatsverwaltungen zwar erhöht haben (2006: 24), die aus der KLR gewonnen Daten jedoch kaum zu Steuerungszwecken verwendet werden (2006: 6). Wenn also bereits seitens der ehemaligen Hausleitung der SenFin, die die Mittel an die Bezirke zuweist, an der Möglichkeit einer Steuerung mittels PI gezweifelt wird, stellt dies ein nicht zu vernachlässigendes Hemmnis für den weiteren Prozess der Verwendung von PI dar.
  - Politiker: In den Bezirksverordnetenversammlungen spielen PI für die Politiker keine große Rolle, was Siegel (2008: 298) für Politiker allgemein und Askim zumindest für „Hinterbänkler" (Askim 2009: 24) feststellt. Untermauert wurde dies auch durch die Aussage der Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales, wonach PI weder in der Bezirksverordnetenversammlung noch im Sozialausschuss eine große Rolle spielen,

    > „(…) weil in der Tiefe und Kompliziertheit der Materie das für Bezirksverordnete auch wirklich schwer ist, da reinzudringen. (...) Ich hab' das noch nicht erlebt bis auf einen Bezirksverordneten, der so ein ausgewiesener KLR-Freak ist, dass sich wirklich die Bezirksverordnetenversammlung oder der Fachausschuss damit befasst hat".[69]

[69] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.

– Senatsverwaltung für Inneres: Der Gesamtstrategie der Verwaltungsreform läuft in Berlin unter dem Programm *ServiceStadt Berlin*, für welches SenInn die Federführung besitzt. Im Rahmen der Reformstrategie wurde das Teilprogramm „Erarbeitung und Veröffentlichung verbindlicher Qualitätsstandards für häufig nachgefragte Verwaltungsleistungen“ als eines von über 100 Teilprogrammen aufgesetzt (SenInn 2009b). Ziele sind hier z.B. die Festlegung verbindlicher Zeiträume von der Beantragung bis zur abschließenden Bearbeitung einer Dienstleistung. Von einer weitergehenden wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung ist in dem Programm aber nicht die Rede und der Stellenwert des Teilprogramms (eines von über 100 und darüber hinaus wird nicht explizit auf den Sozialhilfebereich abgestellt) darf auch nicht überbewertet werden, zumal, so die Auskunft von Interviewpartnerin 1, die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO I) ohnehin bereits jetzt eine zeitnahe Bearbeitung von Vorgängen vorsieht:

> „In Verfahren, in denen zu übersehen ist, dass die abschließende Bearbeitung länger als zwei Wochen dauern wird, soll unverzüglich eine Eingangsbestätigung mit einem Hinweis auf die voraussichtliche Dauer des Verfahrens und die Gründe für die Verzögerung erteilt werden [soll]“ (§ 39 Abs. 1 S. 1).

Im Großen und Ganzen werden die Daten aus der KLR von den Senatsverwaltungen und einem Großteil der Politiker zu Steuerungszwecken nicht genutzt. Eine performancebasierte Steuerung spielt in der Gesamtstrategie für die Berliner Verwaltungsform momentan keine herausragende Rolle.

- Externe Anforderungen: Aus Sicht der Bezirksverwaltungen stellt die Budgetierung über die Medianzuweisung eine externe Anforderung dar, sich mit PI zu beschäftigen:

> „Die Steuerungsintention liegt in der Budgetierung und da gucken die Bezirke [gemeint sind die Leiter/innen der Sozialämter, T.P.] schon hin, aber auch nur da hin, wo’s wirklich relevant ist. Wo bestimmte Aspekte budgetierungsrelevant sind, da wird auch hingeguckt“.[70]

Es ist festzuhalten, dass das Erfassen von Kennzahlen für die Mitarbeiter/innen in den Sozialverwaltungen einen Mehraufwand bedeutet. So wurde in den Interviews berichtet, dass eine Pflicht zur Führung einer doppelten Statistik (Landes- und Bundesstatistiken mit unter schiedlichen Systematiken) besteht.[71] Als ein erwähnenswerter Nebenaspekt stellte sich in einem der Interviews heraus, dass in der Zeit vor der

[70] Interviewpartner 5: SenIAS.
[71] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.

Einführung von KLR und Budgetierung die Fallzahlen bei einem Abgleich der Bundes- mit der Landesseite oftmals nicht übereinstimmten: [72]

> „[E]s [war] aber im Grunde ein offenes Geheimnis (...), dass diese Bundesstatistik, die zusätzlich von den Bearbeitern gebucht wurde, falsch war, weil die einfach teilweise keinen Bock mehr hatten, die zusätzlichen Daten zu erfassen."[73]

Diese Praktik ist mittlerweile aber durch eine Umstellung der in der KLR der erfassten Mengen auf Zahlfälle abgeschafft worden.[74] Aus diesem Beispiel wird deutlich, dass es auch in Berlin Belege für das von Hood beschriebene „Gaming in the Targetworld" (2006: 517) gibt, wenn auch für die Zeit von vor 1999/2000.

Im Ergebnis bilden die externen Anforderungen einen Zwang für die Bezirke, sich mit PI zu beschäftigen. Dies gilt im Besonderen für die Finanzkennzahlen im Rahmen der Budgetierung.

4.1.5 Kulturelle Faktoren

- Alter der Organisation: Die Annahme in diesem Punkt war, dass je älter eine Organisation ist, desto weniger finden PI Verwendung. Die Gewährung von Sozialhilfe bildet eine Kernaufgabe in der Sozialen Marktwirtschaft, weshalb das Feld zu einem „Klassiker" in der deutschen Verwaltung gehört. Von diesem Punkt aus betrachtet ist tendenziell von verfestigten Organisationsstrukturen auszugehen, was der Verwendung von PI behindert laut Aussagen aus der Literatur im Wege steht. Zudem ist der Altersdurchschnitt der Beschäftigten in der Berliner Verwaltung mit 48 Jahren (Kunath 2009: 32) auch als eher hoch einzuschätzen. Dennoch lassen sich auch Anhaltspunkte für Chancen des Wandels der Organisationskultur im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung finden: Die Einführung von Zentralen Steuerungsdiensten, KLR und Fallmanagement bildet hierfür zumindest einen Hinweis. Darüber hinaus versucht die Stadt mit der Einstellung von jährlich 20 Regierungsreferendar/innen im höheren Dienst, aktuelles Managementwissen für sich verfügbar zu machen.

  Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Alter der Berliner Sozialhilfeverwaltung gegen eine Verwendung von PI spricht, die in der jüngeren Vergangen-

[72] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.
[73] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.
[74] Interviewpartner 3: SenFin, Koordinator für Bezirkszuweisungen.

heit angestoßenen Reformen aber auch eine Chance für einen Kulturwandel mit sich bringen.

- Orientierung an Zielen: Erst mit der Einführung des Case Managements/der Zielvereinbarung für die Eingliederungshilfe für Behinderte lassen sich erste Hinweise auf ein strategisches Management bzw. auf eine Zielsteuerung mit Einbezug der Qualitäts- und Kundenperspektive finden. Da die Zielvereinbarung aber noch ganz am Anfang steht und zum Teil noch unklar ist, wie die „weichen Ziele" ermittelt und einbezogen werden sollen, kann nicht von einer Orientierung an Zielen gesprochen werden, die theoretisch einen *Enabler* für die Verwendung von PI zu Steuerungszwecken darstellt. Zudem ist aufgrund von Softwareproblemen momentan keine ZWOS möglich,[75] weshalb der Berliner Sozialhilfeverwaltung aktuell nur bedingt eine Orientierung an Zielen im Sinne der Logik des NPM attestiert werden kann.

  Als Ergebnis ist festzustellen, dass die Orientierung an Zielen in der Berliner Sozialhilfeverwaltung momentan nur eine untergeordnete Rolle spielt. Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass das Instrument der Zielvereinbarung nicht unbekannt ist und in einigen Bezirken auch Anwendung findet.[76]

- Einstellungen der Führungskräfte: Der ehemalige Finanzsenator Sarrazin schreibt in einem Artikel, dass

  > „[s]taatliche Aufgaben und Programme (...) sich nun einmal nicht so präzise definieren [lassen, T.P.], dass man anhand von Produktdaten ein formelhaftes Berichtswesen betreiben könnte" (Sarrazin 2008: 3).

  Die befragte Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin konstatierte: „[Im Sozialbereich] machen wir selber unser eigenes Controlling".[77] Verbunden mit dem Statement des Interviewpartners von der SenIAS, dass die Einführung der *Zielvereinbarung zur Eingliederungshilfe für Behinderte* bei den Beteiligten zunächst auf Widerstand gestoßen ist,[78] belegen diese Aussagen, dass die Führungskräfte in der Sozialhilfeverwaltung dem Projekt tendenziell kritisch gegenüber stehen, was sich für die Verwendung von PI zur Steuerung hinderlich erweist.

  Seitens der Führungskräfte bestehen zum Teil große Widerstände gegen eine performancebasierte Steuerung, was sich demnach auch negativ auf die die Verwendung von PI niederschlägt.

[75] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[76] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[77] Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Abteilungsleiterin für Soziales.
[78] Interviewpartner 5: SenIAS.

4.2 Gesamtbetrachtung

Zunächst ist festzustellen, dass die Berliner Sozialhilfeverwaltung nach der Klassifizierung von Bouckaert und Halligan Klassifizierung (auch Arambula 2009: 116) am ehesten dem Typus *Managements of Performances* entspricht: Es sind zwar verschiedene PMgmt-Systeme eingeführt (z.B. die *Kosten- und Leistungsrechnung* oder die sich noch im Aufbau befindende *Wirkungsrechnung* im Rahmen der „Abrechnung" der Zielvereinbarung über die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung), diese Systeme sind aber wegen Erhebungs- und Softwareproblemen untereinander nicht verknüpft. Abbildung 10 verdeutlicht das in der Analyse gewonnene Ergebnis in Bezug auf die in Punkt 2.3.2. durchgeführte Kategorisierung der Faktoren, die die Varianz bezüglich der Verwendung von PI erklären. Je größer in der Abbildung die Breite der Linie eines Kreises, desto mehr Indizien konnten aus den Interviews und den betrachteten Materialien für den innerhalb des Kreises beschriebenen Mechanismus gefunden werden. Die Faktoren, die sich in der Untersuchung als am ergiebigsten in Bezug auf die Verwendung von PI in der Berliner Sozialhilfeverwaltung herausgestellt haben, sind in der Abbildung in der Form von Sprechblasen dargestellt. Es handelt sich dabei um die folgenden fünf:

- Informationsspezifische Faktoren: (1) Problemlösungsdruck
- Kulturelle Faktoren: (2) Einstellung der Führungskräfte
- Stakeholder und Vorschriften: (3) Interessengruppen
- Capacity: (4) Vorhandenes Wissen und (5) bereitgestellte Ressourcen

Auf eine erneute Aufzählung und Beschreibung der Faktoren wird aus Kapazitätsgründen verzichtet. Für den vorliegenden Fall scheinen jedoch die „Capacity"-Argumente zu überwiegen. Diese sind allerdings gegenläufig: Für eine Verwendung von PI spricht, dass die für die Reform der Landesverwaltung bereitgestellten Ressourcen recht ausführlich zu sein scheinen (auch ein möglicher Personalmangel bei der Einführung der Instrumente wurde in den Interviews nicht angesprochen). Allerdings gibt es bei den Beschäftigten in der Sozialverwaltung wohl noch Wissenslücken bezüglich des Sachverstands (im Idealfall sowohl für die KLR-Ebene als auch für die fachlichen Ebene gepaart in einer Person), was wiederum gegen eine Verwendung spricht.

Als einer der wichtigsten Faktoren, die die Varianz in der Verwendung von PI erklären, kann die *Einstellung der Führungskräfte* genannt werden. Dieser Erklärungsfaktor hat sich mehrfach in de Interviews herauskristallisiert: Wenn seitens des Ex-Finanzsenators der Nut-

zen des KLR öffentlich in Frage gestellt wird und wenn die befragte Bezirksbürgermeisterin den „Glauben“ an ein IFFC verloren hat und statt dessen eine eigenes Controlling gestartet hat, dann sind dies gewichtige Argumente, um an dem Erfolg von PMgmt in der Berliner Sozialhilfeverwaltung zu zweifeln.

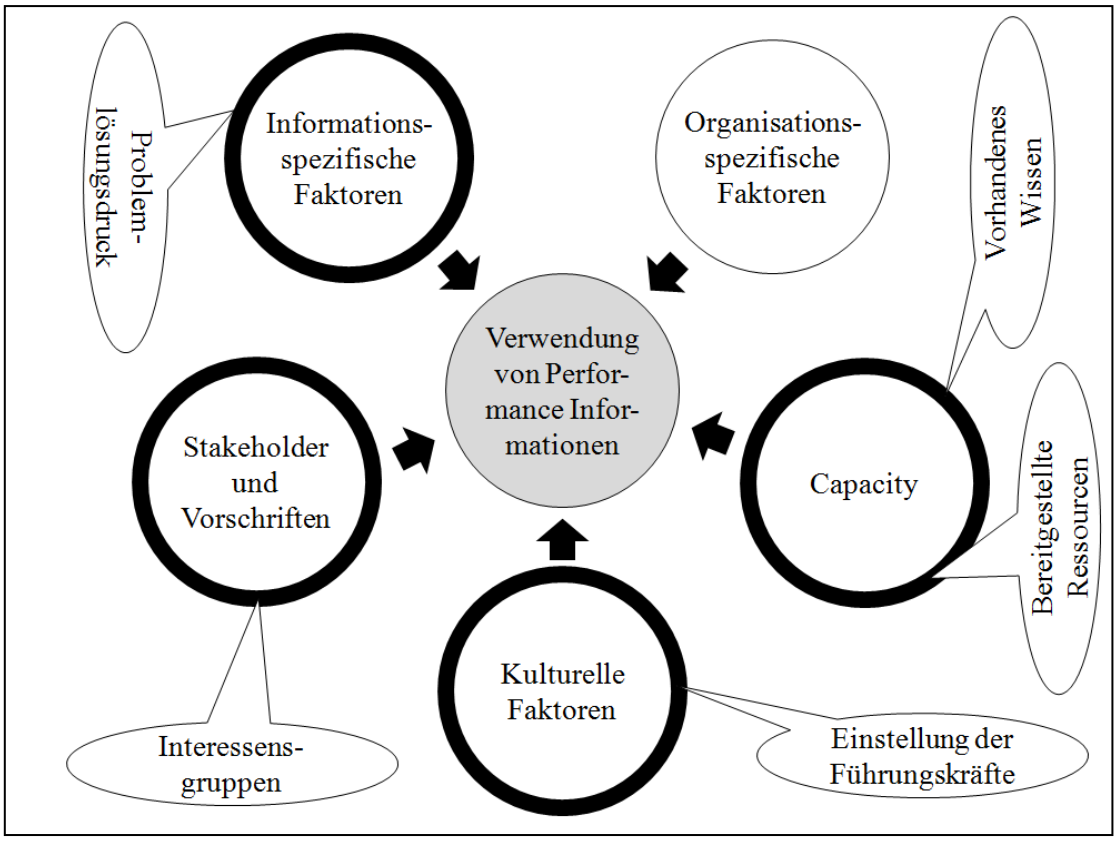


Abbildung 10: Aspekte der Verwendung von Performance Informationen
Eigene Darstellung

„Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und nicht
alles, was zählt, kann gezählt werden."
(Albert Einstein, in Bogumil 2004: 393).

5 Zusammenfassung und Fazit

5.1 Rückblick

„Leadership matters", lautet also ein wichtiges Fazit aus der Analyse der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Fallstudie. Wenn seitens der Führungskräfte in der Berliner Sozialhilfeverwaltung nicht daran geglaubt wird, dass eine performancebasierte Steuerung erfolgreich sein kann, ist der Einführung eines PMgmt-Systems, das mehr als die reinen fiskalischen Daten betrachtet, eine gewaltige Hürde in den Weg gestellt.

Diese Arbeit hatte die folgende Forschungsfrage zum Inhalt:

Wie ist die interne Steuerung mittels Performance-Informationen in der Sozialhilfeverwaltung in der Berliner Senatsverwaltung und in den Bezirken Berlins ausgestaltet?

Nach theoretischen Überlegungen zu den zugrunde liegenden Begriffen und Konzepten wurde der Forschungsstand bezüglich der Varianz in der Verwendung von PI aufbereitet und die erklärenden Faktoren in fünf Gruppen zusammengefasst (Kapitel 2). Mit einer Fallstudie (Interviews und Dokumentenanalyse) wurde in Kapitel 3 der Umsetzungsstand bezüglich der Verwendung von PI in der Berliner Sozialhilfeverwaltung empirisch untersucht. Die Erkenntnis, die dabei gewonnen werden konnte, lautete zunächst, dass es in Berlin zum größten Teil aus der KLR entnommene Daten sind, die zu Steuerungszwecken herangezogen werden. Die Steuerung erfolgt also in weiten Teilen über Kosten und weniger über Wirkungsinformationen. Zweitens wurde deutlich, dass jede der betrachteten Ebenen ein unterschiedliches Verständnis von PI hat und die KLR-Daten für jede Ebene eine unterschiedliche Steuerungsrelevanz aufweisen: Am zweckmäßigsten für eine Steuerung erscheinen diese für SenFin im Rahmen der Globalbudgetierung. Damit finden sie zwangsläufig auch Verwendung in den Bezirken. Auf der anderen Seite steht SenIAS eher für eine fachpolitische Weiterentwicklung, ohne jedoch selbstredend die Kostenperspektive ganz ausblenden zu können. Für die *Zielvereinbarung zur Eingliederung von Behinderten* gestaltet sich die Sanktion, wenn das Ziel nicht erreicht wird, dergestalt, dass der Bezirk keine Bonuszahlung erhält. Für PI außer den KLR-Daten kann eine unmittelbare Verwendung für die Steuerung nicht nachgewiesen werden,

obwohl die Berichte in dem untersuchten Bezirksamt zumindest regelmäßig vorgestellt und diskutiert werden – die Daten werden also nur mittelbar steuerungswirksam. Kapitel 4 identifizierte die Faktoren *Problemlösungsdruck*, *Einstellung der Führungskräfte*, *Interessengruppen*, *Vorhandenes Wissen* und *bereitgestellte Ressourcen* als die zentralen Aspekte, die die Varianz in Bezug auf die Verwendung von PI im Sozialhilfebereich des Stadtstaats erklären. Die *Einstellung der Führungskräfte*, so war den Interviews und analysierten Dokumenten zu entnehmen, bildete dabei den wichtigsten Faktor. Es gilt also, die Führungskräfte auf der „will"-Ebene von der Notwendigkeit und den Vorteilen eines PMgmt-Systems zu überzeugen und gleichzeitig die „skill"-Ebene der Mitarbeitenden soweit aufzubauen, dass eine Performancesteuerung zum Erfolg geführt werden kann.

5.1.1 Methodenkritik

Diese Arbeit hatte das Ziel, einen Fall möglichst genau zu erklären und keine Theorie zu testen. Daher können die Schlussfolgerungen und Ergebnisse auch nicht ohne Weiteres auf andere Organisationen übertragen werden.

Obwohl es gelungen ist, Personen aus allen drei relevanten Organisationsebenen der Berliner Sozialhilfeverwaltung zu befragen (SenFin, SenIAS und Bezirksebene), muss dennoch bei der Generalisierbarkeit der Ergebnisse für den gesamten Berliner Sozialhilfebereich „eingehakt" werden: Für den Bereich der Sozialämter konnte auf eine Controllerin zurückgegriffen werden, die sowohl über den betriebswirtschaftlichen als auch den fachpolitischen Sachverstand verfügte. Da jedoch nicht alle Sozialämter über derartig qualifiziertes Personal verfügen und zudem – wie oben angedeutet – die Strukturen der Bezirke teilweise nicht miteinander vergleichbar sind, wäre bei einem Experteninterview in einem anderen Bezirk vermutlich ein anderes Bild der Lage gezeichnet worden.

5.2 Ausblick

Es bleibt abzuwarten, welche Steuerungswirkung die Zielvereinbarung nach der Einführung eines Abrechnungssystems für die im Rahmen der Vereinbarung erhobenen Daten entfalten wird. Die Einführung eines solchen Evaluationssystems kann durchaus mit Schwierigkeiten verbunden sein, denn z.B. können

> „[ü]berall dort, wo die monetären Strukturen der Kosten- und Leistungsrechnung und des Haushalts verlassen werden, (…) inhaltliche Steuerungsinformationen quantitativer und qualitativer Art gerade nicht aggregiert werden. Hier müssen aus dem potenziellen Informationsangebot die steuerungsrelevanten Informationen identifiziert werden" (Becker und Weise 2002: 17).

Hier gilt es also darum, in einer Arbeitsgruppe zwischen SenFin, SenIAS und den Bezirksverwaltungen die *steuerungsrelevanten Informationen* zu ermitteln und dann in das Abrechnungssystem zu integrieren.

Nach Meinung des Experten aus der SenIAS besteht auch auf der fachpolitischen Ebene noch großer Verbesserungsbedarf:

> „Natürlich ist es wie immer, wenn man zwölf Bezirke hat, in unterschiedlichem Maße, und manche machen das sehr gut und sehr geschickt und engagieren sich auch in der Weiterentwicklung – da gibt's ja diese Produktmentorengruppen usw., wo bestimmte Standards gesetzt und weiterentwickelt werden – und das ist der Bereich, wo tatsächlich ein Controlling- und Steuerungsinteresse auch besteht und es im Rahmen der Möglichkeiten und des Interesses von den Sozialämtern auch mit verfolgt wird."[79]

Perspektivisch müssen, so die Forderung von SenIAS, die Wirkungen der Verwaltungsleistungen budgetierungswirksam werden:

> „[W]enn die Kundenzufriedenheit Mist ist, ja dann muss der Bezirk es auch merken, dass es Mist ist (...). oder wenn es umgekehrt ist, dann muss der Bezirk auch was davon haben. Nur wenn man so ein System installiert, dann, denke ich mal, kriegt man auch ein Stück weit (...) ein Steuerungsbewusstsein überhaupt."[80]

Perspektivisch soll ein Fallmanagement für den *Bereich Hilfe zur Pflege* eingeführt werden und die Bonuszahlung bei Erreichung des Einsparziels der bestehenden Zielvereinbarung in Höhe von 2% jährlich pro Bezirk deutlich erhöht werden. Hier stellt sich die Frage, bis zu welchem Punkt Kosten noch gesenkt werden können und wann dieses Level erreicht ist.

Osborne und Gaebler stellen in einem vielzitierten Bonmot fest: „[Only] What Gets Measured Gets Done" (1992: 146). Von Interesse ist daher ferner die Frage, wie es mit dem IFFC weitergeht, wenn mit der ePBN-Software wieder auf die Daten aus dem PROSOZ-Fachsystem zugreifen kann und welche Arten von Analysen dann durchgeführt werden können.

Die SenIAS denkt an die Aufnahme von Quartalsgespräche mit den Bezirken, in denen aufgrund der Zahlen aus dem Berichtswesen mit den Bezirken verabredet wird, welche Verbesserungsmaßnahmen noch umgesetzt werden könnten:

> „[I]ch glaube nicht unbedingt, dass es zu wenig Zahlen gibt, aber man muss auch 'was damit tun. (...) Und da ist, denke ich 'mal, ein wesentlicher Aspekt, auch dann sich zusammenzusetzen, miteinander zu reden und zu verabreden, was man denn nun tut. Das findet sehr wenig, zu wenig, statt"[81].

[79] Interviewpartner 5: SenIAS.
[80] Interviewpartner 5: SenIAS.
[81] Interviewpartner 5: SenIAS.

Aus der Sicht von Simon wird gerade Kommunikation aber als essenziell in Organisationen wie der öffentlichen Verwaltung gesehen, auch bezüglich der Nutzung informeller Kommunikationswege, die auf „social relationships that develop in the organization“ (Simon 1997: 222) basieren. So könnten die angedachten Quartalsgespräche eine Möglichkeit darstellen, die formellen und informellen Kontakte zwischen den drei Verwaltungseinheiten zu etablieren und zu intensivieren.

5.3 Weiterer Forschungsbedarf

Im Folgenden sollen noch kurz die Fragen angerissen werden, die im Laufe der Arbeit aufgetaucht sind und auf die im Rahmen der der PMgmt-Debatte noch Antworten gefunden werden könnten:

- Van de Walle und Bovaird (2007: 41) stellen fest, dass Forschungsbedarf hinsichtlich der Frage besteht, warum manche neue Quellen von PI größere Aufmerksamkeit erhalten als andere. Daran anlehnend könnte gefragt werden, warum manche Arten von PI in Berliner Sozialverwaltung auf Gehör stoßen und warum andere Berichte wirkungslos bleiben.
- Wenn das PMgmt in der Berliner Sozialhilfeverwaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt stark von Finanzdaten dominiert wird, welches sind dann die „Key Performance Indicators“? Und welche (fiskalischen) PI sind für die anderen Bereiche der Berliner Verwaltung als die wichtigsten einzustufen?
- Saliterer stellt als präskriptive Forderung fest: „Nicht nur die Steuerung innerhalb von Organisationen bedarf demnach der Modernisierung, vielmehr bedarf es eines Steuerungssystems, welches die kommunale Gesamtentwicklung bzw. -strategie abbildet und dadurch sowohl die politischen Akteure als auch relevante kommunale Anspruchsgruppen zurück an Bord holt“ (2009: 254). Hier kann die Frage aufgeworfen werden, ob ePBN und IFFC diese Anforderung erfüllen oder welche konkrete Gestalt ein solches System in Berlin annehmen muss?
- Diese Arbeit hat einen Schwerpunkt auf die Verwendung von PI für verwaltungsinterne Steuerungsprozesse gesetzt und das Verhältnis Politik und Verwaltung bzw. die externe Steuerung durch die Politik wurde weitestgehend ausgeblendet. Deshalb wäre auch für den Sozialhilfebereich zu fragen, welche Informationsbedarfe Fachpoliti-

ker/Abgeordnete der Bezirksverwaltung in den Sozialausschüssen haben bzw. wie diese PI verwenden.

5.3.1 Quantitative Messung: Verwendung von Performance-Informationen

Ziel dieser Arbeit war es, die Varianz der Verwendung von PI in dem Einzelfall „Berliner Sozialhilfeverwaltung“ möglichst genau zu erklären. Dazu wurde als Methode die Durchführung einer Fallstudie gewählt, da eine Stärke dieser Vorgehensweise im Gegensatz zu anderen Untersuchungsmethoden darin besteht, dass „[e]vidence from naturally occuring, everyday experiences“ (Behrens 2003: 224; Brower, Abolafia und Carr 2000: 367) erlangt wird. Ein weiterer Forschungsansatz könnte darin bestehen, losgelöst vom Einzelfall herauszufinden, welche allgemeinen Zusammenhänge zwischen der Verwendung von PI und erklärenden Faktoren bestehen. Der Vorteil dieses Konzepts besteht in der Verallgemeinerbarkeit und der Realibilität der Ergebnisse (ibid.).

Correlations

			Beachtung Berichtswesen	Teilnahme am Benchmarking
Spearman's rho	Beachtung Berichtswesen	Correlation Coefficient	1,000	-,173**
		Sig. (2-tailed)	.	,003
		N	307	302
	Teilnahme am Benchmarking	Correlation Coefficient	-,173**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,003	.
		N	302	716

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Abbildung 11: SPSS-Auszug zur Korrelation (Spearman‘s Rho)

Um einen Ausblick zu geben, wurde in Abbildung 11 exemplarisch anhand des Bürgermeister-Datensatzes der Befragung „10 Jahre NSM“ (Bogumil et al. 2006) der Zusammenhang zwischen der ordinal skalierten Variablen „Beachtung des Berichtswesens“ (1 = geringe Beachtung, 4 = hohe Beachtung) und der „Teilnahme der Kommune an Benchmarking-Vergleichsringen“ (1 = ja, regelmäßig; 5 = nein) in SPSS gerechnet. Ein Zusammenhangsmaß für ordinal skalierten Variablen ist „Spearman’s Rho“, das Werte zwischen 0 (kein Zusammenhang) und ± 1 (perfekter Zusammenhang) annehmen kann (Christian und Ludwig-Mayerhofer 2005). Unter der Annahme, dass „Beachtung des Berichtswesens“ einen

ersten Hinweis auf die Verwendung von PI bildet, konnte hier ein leicht negativer Zusammenhang (-0,176) ermittelt werden, der auf einem Niveau von 99% signifikant ist. In den Kommunen, die sich an Leistungsvergleichen beteiligen, findet also tendenziell eine stärkere Beachtung des Berichtswesens statt.

Perspektivisch könnte mit dem Datensatz so z.B.

- als *bivariate* Untersuchungsmethode den Zusammenhang zwischen „Beschäftigtenzahl der Kommune“ und „Verwendung von PI“ überprüft werden,
- ein *multivariates* Zusammenhangsmodell, das weitere Variablen aufnimmt, entwickelt werden oder
- mittels einer *Clusteranalyse* die Kommunen anhand verschiedener Merkmale „Performance-Gruppen“ zuordnen, die bezüglich der Verwendung von PI innerhalb möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind (Kornmeier 2008: 134).

Eine weitere Frage ist, ob die in Kapitel 2.1.3.2 kategorisierten Arten von PI (Abbildung 4) einen Einfluss auf die Verwendung haben. Mittels eines Semantischen Differenzials/Polaritätsprofil (Schnell, Hill und Esser 1999: 169 ff., Bortz und Döring 2006: 185 f., Bergler 1975: 13 und Williges 2009: 57) könnte so für verschiedene Ebenen der Verwaltung herausgefunden werden, ob die Art von PI einen Einfluss auf deren Nutzung haben.

5.4 Internationaler Ausblick

Schließlich soll noch ein kleiner internationaler Ausblick gewagt werden. In einer Studie, die PMgmt in der Sozial- und Steuerverwaltung in sechs Ländern untersucht, kommen van Stolk und Wegrich zu dem Fazit, dass es beträchtliche Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern gibt, „in particular concerning the question of how PIs are used and how they are embedded in inter-organizational governance relations“ (2008b: 612). Dies sei unter anderem, der Tatsache geschuldet, dass es in den sechs Ländern ein unterschiedliches Verständnis von Performance gibt (van Stolk und Wegrich 2008a: 1). Für ein EU-weites oder internationales Benchmarking bezüglich der Verwendung von PI im Sozialhilfebereich steht die Forschung also gerade erst noch am Anfang.

Bibliographie

Aamodt, Agnar und Nygård, Mads (1995): Different Roles and mutual Dependencies of Data, Information, and Knowledge. An AI Perspective on their Integration, in: Data & Knowledge Engineering, 16. Jg., Nr. 3, S. 191-222.

Ammons, David (1992): Productivity Barriers in the Public Sector, in: Holzer, Marc (Hrsg.): Public Productivity Handbook. New York: Marcel Dekker, S. 117-136.

Arambula, Hector (2009): Book Review. Managing Performance: International Comparisons by Geert Bouckaert and John Halligan, in: International Public Management Journal, 12. Jg., Nr. 1, S. 116-118.

Argyris, Chris und Schön, Donald A. (1999): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.

Aristigueta, Maria P. und van Dooren, Wouter (2007): Toward a Performing Public Sector – The Roles of Context, Utilization, and Networks, in: Public Performance & Management Review, 30. Jg., Nr. 4, S. 463-468.

Askim, Jostein (2004): Performance Management and Organization Intelligence: Adapting the Balanced Scorecard in Larvik Municipality, in: International Public Management Journal, 7. Jg., Nr. 3, S. 415-438.

Askim, Jostein (2007a): How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience, in: International Review of Administrative Sciences, 73. Jg., Nr. 3, S. 453-472.

Askim, Jostein (2007b): Local Government by Numbers. Who Makes Use of Performance Information, When, and for What Purposes? Oslo: University of Oslo.

Askim, Jostein (2008): Determiniants of Performance Information Utilization in Political Decision Making, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 125-139.

Askim, Jostein (2009): The Demand Side of Performance Measurement. Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking, in: International Public Management Journal, 12. Jg., Nr. 1, S. 24-47.

Attkisson, C. Clifford, Hargreaves, William A. Horowitz, Mardi J. und Sorensen, James E. (1978): Evaluation of Human Services Programmes. New York: Academic Press.

BA Marzahn-Hellersdorf [Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin] (2004): Vorlage für das Bezirksamt zur Beschlussfassung Nr. 921/II, http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnhellersdorf/ba-beschlsse/vzbbvv921.pdf, Zugriff: 23.08.2009.

Becker, Ralph und Weise, Frank (2002): Controlling für die öffentliche Verwaltung. Innovative Steuerungskonzepte in der Praxis, in: Gleich, Ronald, Möller, Klaus, Seidenschwanz, Werner und Stoi, Roman (Hrsg.): Controlling Fortschritte. München: Vahlen.

Behn, Robert (2003): Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, in: Public Administration Review, 63. Jg., Nr. 5, S. 586-606.

Behrens, Maria (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus und Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München und Wien: Oldenbourg.

Bergler, Reinhold (1975): Einführung, in: ders. (Hrsg.): Das Eindrucksdifferential – Theorie und Technik. Bern, Stuttgart und Wien: Verlag Hans Huber.

Berry, Mick und Ikert, Judy (1996): Outcome Budgeting: Catawba County, NC. Washington, D.C.: ASPA, Center for Accountability and Performance.

Bichsel, Thomas (2006): Der Steuerungskreislauf. [ohne Angaben]

Bogumil, Jörg (2004): Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in: Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg und Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leis-

tungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 392-398.
Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kuhlmann, Sabine und Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung. Berlin: Edition Sigma.
Bogumil, Jörg und Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
Born, Manfred (1999): Indikatorensystem für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen – Internationale Beispiele aus der Praxis, in: Hill, Hermann und Klages, Helmut (Hrsg.): Die moderne Verwaltung – Gestaltung durch Information. Stuttgart: Raabe, S. 109-120.
Bortz, Jürgen und Döring, Nicola (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. Auflage. Heidelberg: Springer.
Bouckaert, Geert und Halligan, John (2008): Managing Performance. International Comparisons. London: Routledge.
Bouckaert, Geert und Peters, B. Guy (2002): Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization, in: Public Performance and Management Review, 25. Jg., Nr. 4, S. 359-362.
Bouckaert, Geert und van Dooren, Wouter (2003): Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations, in: Löffler, Elke und Bovaird, Tony (Hrsg.), Public Management and Governance. London: Routledge, S. 127-136.
Bouckaert, Geert und van Dooren, Wouter (2009): Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations, in: Löffler, Elke und Bovaird, Tony (Hrsg.), Public Management and Governance. 2. Auflage. London: Routledge, S. 151-164.
Bowden, Mison (1996): Development and Use of Outcome Information in Government: Oregon Department of Transportation. Washington, D.C.: ASPA, Center for Accountability and Performance.
Brower, Ralph S., Abolafia, Mitchel Y. und Carr, Jered B. (2000): On Improving qualitative Methods in Public Administration Research, in: Administration & Society, 34. Jg., Nr. 4, S. 363-397.
Brühlmeier, Daniel, Haldemann, Theo, Mastronardi, Philippe und Schedler, Kuno (1998): New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht. 99. Jg., Nr. 7., S. 297-316.
de Bruijn, Hans (2002): Managing Performance in the Public Sector. London und New York: Routledge.
de Bruijn, Hans (2009): Performance, performance, everywhere… Critical Books Review, in: International Review of Administrative Sciences, 75. Jg., Nr. 1, S. 205-211.
Brun, Mathias (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester: John Wiley & Sons.
Buchanan, Bruce II (1975): Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment, in: Public Administration Review, 35. Jg., Nr. 4, S. 339-347.
Budäus, Dietrich und Buchholtz, Klaus (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: die Betriebswirtschaft (DBW), 57. Jg., Nr. 3, S. 322-337.
Carnall, Colin (1995): Managing Change in Organizations. 2. Auflage. London: Prentice-Hall.
Carter, Neil (1991): Learning to Measure Performance: The Use of Performance Indicators in Organizations, in: Public Administration, 69. Jg., Nr. 1, S. 85-101.
Carter, Neil, Klein, Rudolf und Day, Patricia (1992): How Organizations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government. London: Routledge.

Choi, Youseok und Heinrich, Carolyn J. (2006): The Design and Management of Performance-Based Contracts for Public Welfare Services, in: Boyne, George A., Meier, Kenneth J., O'Toole Jr., Laurence J. und Walker, Richard M. (Hrsg.): Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management. Cambridge: Cambridge University Press, S. 189-211.

Christian, Ruth und Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2005): Spearmans Korrelationskoeffizient, Spearmans Rho (engl.: Spearman's rank correlation coefficient), in: ILMES – Internet-Lexikon der Methoden der empirischen Sozialforschung. http://www.lrz-muenchen.de/ ~wlm/ilm_s37.htm, Zugriff: 12.08.2009.

con_sens [Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH] (2008): Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Sechstes Kapitel SGB XII) vom 21. Januar 2008. http://www.consens-info.de/upload/files/CMSEditor/Bericht_Grossst_EGH_2006_ freigegeben.pdf, Zugriff: 29.08.2009.

Council of Europe (1997): The Use of Performance Indicators in Local Public Services: Straßburg: Council of Europe Publishing.

Curcio, Christopher F. (1996): Performance Indicators: Phoenix Parks, Recreation and Library Department. Washington, D.C.: ASPA, Center for Accountability and Performance.

Dahl, Robert A. und Lindblom, Charles E. (1953): Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper and Row.

Dicke, Lisa A. und Boonyarak, Pitima (2005): Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance, in: Frederickson, H. George und Ghere, Richard K. (Hrsg.): Ethics in Public Management. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Dieckmann, Frank (2006): Doppik in Schleswig-Holstein. http://www.informdoku.de/nkr-sh/download/Grundlagenartikel_Innovationsring_052006.pdf, Zugriff: 12.07.2009.

van Dooren, Wouter (2004): Supply and Demand of Policy Indicators. A Cross-Sectoral Comparision, in: Public Management Review, 6. Jg., Nr. 4, S. 511-530.

van Dooren, Wouter (2006): Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Social Sciences. https://lirias.kuleuven.be/bitstream/1979/205/2/Wouter+Van+Dooren+DOC.pdf, Zugriff: 16.08.2009.

van Dooren, Wouter (2008): Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 11-23.

Drucker, Peter F. (1967): The Effective Executive. London: Heinemann.

Duden (1996): Rechtschreibung der deutschen Sprache. Duden Band 1. 21. Auflage. Mannheim et al.: Duden.

Egeberg, Morten (2003): How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, in: Peters, B. Guy und Pierre, Jon (Hrsg.): Handbook of Public Administration. London: Sage, S. 116-126.

Erben, Michael (2006): Berlin analysiert die Transferzahlungen. Strategisches Management in der Sozial- und Jugendhilfe, in: eGovernment Computing, 4. Jg., Nr. 5, S. 17.

Feldman, Martha S. (1989): Order Without Design: Information Production and Policy Making. Stanford, CA: Stanford University Press.

FNI [Fachnormenausschuss Informationsverarbeitung im Deutschen Normenausschuss (DNA)] (1972) (Hrsg.): DIN 44 300. Informationsverarbeitung. Begriffe. Berlin: Deutsches Institut für Normung (DIN).

Fountain, James (1997): Are State and Local Governments Using Performance Measures?, in: PA Times, 20. Jg., Nr. 1, S. 8.

Frederickson, David G. und Frederickson, H. George (2006): Measuring the Performance of the Hollow State. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Funke, Thorsten und Rosemann, Sabina (2000): Ein Referenzmodell für die Implementierung einer Balanced Scorecard, in: Kostenrechnungspraxis, 44. Jg., Nr. 3, S. 87-97.

Gäding, Michael (2002): Bezirke wollen eigenständig bleiben, in: Berliner Zeitung vom 19. Juli 2002. http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2002/0719/berlin/0112/index.html, Zugriff: 07.07.2009.

Ganghof, Steffen (2004): Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/Dok/ 4Ganghof19%2011%2004.pdf, Zugriff: 28.08.2009

Gawthorp, Louis C. (1969): Administrative Politics and Social Change. New York: St. Martin's Press.

Gebhard, Rainer (1999): Berichtswesen als Controllinginstrument für Rat und Verwaltungsführung, in: Hill, Hermann und Klages, Helmut (Hrsg.): Die moderne Verwaltung – Gestaltung durch Information. Stuttgart: Raabe, S. 145-158.

Gerhard, Eduard (2003): Strategische Steuerung der Verwaltung durch intelligente und integrierte Erfassung der Leistungs- und Wirkungsdaten. Dissertation an der Universität Würzburg.

GGO I: Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil, vom 8. Mai 2001. http://www.fu-berlin.de/service/gesetze/ggo11.pdf, Zugriff: 28.08.2009.

Gitt, Werner (1989): Information – die dritte Grundgröße neben Materie und Energie, in: Siemens-Zeitschrift „SiemensWelt". 38. Jg., Nr. 4. S. 4-9.

Golembiewski, Robert T. (1969): Organizational Development in Public Agencies. Perspectives on Theory and Practice, in: Public Administration Review, 29. Jg., Nr. 4, S. 367-368.

Greiling, Dorothea (2005): Performance Measurement in the Public Sector: the German Experience, in: International Journal of Productivity and Performance Management, 54. Jg., Nr. 7, S. 551-567.

Gronau, Norbert (2009): Einführung in das Informationsmanagement. Informations- und Produktionsmangement. Vorlesung an der Universität Potsdam, Sommersemester 2009. http://wi.uni-potsdam.de/hp.nsf/0/c7d116608cf3500fc125755b00582b8e/ $FILE/IPM_VL07%20Einf%C3%BChrung%20Informationsmanagement.pdf, Zugriff: 11.08.2009.

Grossi, Giuseppe und Reichard, Christoph (2009a): Why Are Politicians and Public Managers Reluctant to Use Financial Data for Administrative Decision-Making? Konferenzpapier präsentiert auf der IRSPM Conference in Kopenhagen, April 2009.

Grossi, Giuseppe und Reichard, Christoph (2009b): The Limited Use of Financial Data for Governmental Decision-Making – an Explorative Study with Reference to Germany and Italy. Konferenzpapier präsentiert auf der CIGAR Conference in Modena, Mai 2009.

Handelsblatt (2008): Berliner Schuldenuhr sprengt 60-Milliarden-Marke, Meldung vom 21. Juli 2009. http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berliner-schuldenuhr-sprengt-60-milliarden-marke;2435331, Zugriff: 23.08.2009.

Hatry, Harry (2008): Epilogue: The Many Faces of Use, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 227-240.

Hilgers, Dennis (2008): Performance Management. Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden: Gabler.

Hollenrieder, Jutta (2004): Benchmarking für soziale Dienstleistungen, in: Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg und Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in

Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 148-161.
Holzer, Marc und Halachmi, Arie (1996): Measurement as a Means of Accountability, in: International Journal of Public Administration, 19. Jg., Nr. 11/12, S. 1921-1944.
Holzer, Marc und de Lancer Julnes, Patria (2001): Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, in: Public Administration Review, 61. Jg., Nr. 6, S. 693-708.
Hondeghem, Annie und Perry, James L. (2009): EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance. Introduction, in: International Review of Administrative Sciences, 75. Jg., Nr. 1, S. 5-9.
Hood, Christopher (1991): A Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons?, in: Public Administration, 69. Jg., Nr. 1, S. 3-19.
Hood, Christopher (2006): Gaming in the Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, in: Public Administration Review, 66. Jg., Nr. 4, S. 515-521.
Horváth, Péter (1998): Controlling. 7. Auflage. München: Vahlen.
Hurnik, Wolfgang (2007): Das Kommunalverfassungsrecht der Stadtstaaten: Berlin, in: Mann, Thomas und Püttner, Günter (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage. Heidelberg: Springer. S. 717-742.
Jann, Werner und Bach, Tobias (2008): Organisation, Autonomie und Steuerung in der Bundesverwaltung. Werkstattbericht. http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_117/SharedDocs/Publikationen/DE/anhang__pm__20080930__praesentation__uni__potsdam,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/anhang_pm_20080930_praesentation_uni_potsdam.pdf, Zugriff: 10.05.2009.
Jann, Werner und Jantz, Bastian (2008): A Better Performance of Performance Management, in: KPMG (Hrsg.): Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management. Zürich: KPMG International, S. 11-25.
Johnsen, Åge (2005): What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?, in: Public Money and Management, 25. Jg., Nr. 1, S. 9-17.
Johnsen, Åge (2008): Performance Information and Educational Policy Making, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 157-173.
Johnson, Carole und Talbot, Colin (2007): The UK Parliament and performance: challenging or challenged?, in: International Review of Administrative Sciences, 73. Jg, Nr. 1, S. 113-131.
Johnson, Carole und Talbot, Colin (2008): UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A Challenge Too Far?, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 140-156.
Junginger, Markus (2005): Wertorientierte Steuerung von Risiken im Informationsmanagement. Wiesbaden: Gabler.
Kiesel, Britta (2005): Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung. Strategisches Controllingkonzept für ein Bundesland. Wiesbaden: Gabler.
Kingdon, John (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Auflage. New York: Harper Collins.
KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2001a): Arbeit mit Kennzahlen. Teil 1: Grundlagen. Bericht Nr. 4/2001. Köln: KGSt.
KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2001b): Arbeit mit Kennzahlen. Teil 2: Empfehlungen für die Praxis. Bericht Nr. 5/2001. Köln: KGSt.

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2004a): Kommunale Managementberichte I: Grundlagen und Nutzen. Bericht Nr. 7/2004. Köln: KGSt.

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2004b): Kommunale Managementberichte II: Einführungsschritte und Umsetzungsempfehlungen. Bericht Nr. 8/2004. Köln: KGSt.

KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement] (2007): Das Neue Steuerungmodell: Bilanz der Umsetzng. Bericht Nr. 2/2007. Köln: KGSt.

Kommunalpolitisches Forum (2003): Vom Mengen- zum Qualitäts-Controlling: Ziel- und Wirkungsorientierung durch ePBN. Eine Veranstaltung des kommunalpolitischen forums e.V. (berlin) und der PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin am 14. Januar 2003. Berlin: kommunalpolitisches forum e.V. (berlin).

Kornmeier, Martin (2008): Wissenschaftlich schreiben leicht gemacht für Bachelor, Master und Dissertation. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.

Krcmar, Helmut (2000): Informationsmanagement. 2. Auflage .Berlin et al.: Springer.

Küchler-Stahn, Nicole und Kroll, Alexander (2009 i.E.): Performance Management in der öffentlichen Verwaltung: Zwischen Idealismus und Pragmatismus. Ein Literaturbericht. Erscheint in „der moderne staat“.

Küpper, Hans-Ulrich (2008): Controlling. Konzeption, Aufgaben, Instrumente. 5. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Kuhlmann, Sabine (2004): Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: dies., Bogumil, Jörg und Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-120.

Kunath, Marcus (2009): Personalpolitik in der Landesverwaltung und demographischer Wandel. Diplomarbeit Universität Potsdam.

Lægreid, Per, Roness Paul G. und Rubecksen, Kristin (2008): Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 42-57.

de Lancer, Patria Divina (1997): Performance Measures as Knowledge and Innovation: An Elaborated Model Explaining Utilization. Newark, NJ: Rutgers University.

de Lancer Julnes, Patria (2004): The Utilization of Performance Measurement Information: Adopting, Implementing, and Sustaining, in: Holzer, Marc und Lee, Seok-Hwan (Hrsg.): Public Productivity Handbook. 2. Auflage. New York: Marcel Dekker, S. 370-394.

de Lancer Julnes, Patria (2008): Performance Measurement Beyond Instrumental Use, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 58-71.

de Lancer Julnes, Patria (2009): Performance-Based Management Systems. Effective Implementation and Maintenance. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis Group.

Lebas, Michel (1995): Performance Measurement and Performance Management, in: International Journal of Production Economics, 41. Jg., Nr. 9, S. 23-36.

Lebas, Michel und Euske, Kenneth (1998): A Conceptual and Operational Delineation of Performance, in: Neely, Andy und Waggoner, Daniel (Hrsg.): Business Performance Measurement – Theory and Practice: Cambridge: Cambridge University Press, S. 333-340.

Lewis, Sue und Jones, Jeff (1990): The Use of Output and Performance Measures in Government Departments, in: Cave, Martin, Kogan, Maurice und Smith, Robert (Hrsg.): Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art. London: J. Kingsley, S. 39-55.

LHO Berlin: Landeshaushaltsordnung Berlin vom 30. Januar 2009. http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho_neufassung_2009.pdf, Zugriff: 22.08.2009.

Lindblad, Mark R. (2006): Performance Measurement in Local Economic Development, in: Urban Affairs Review, 41. Jg., Nr. 5, S. 646-672.

Lindblom, Charles E. (1959): The Science of Muddling-Through, in: Public Administration Review, 19. Jg., S. 79-88.

March, James (1987): Ambiguity and Accounting: The Elusive Link between Information and Decision Making, in: Accounting, Organizations, and Society, 12. Jg., Nr. 2, S. 153-168.

Mayer, Horst Otto (2008): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung, Auswertung. 4. Auflage. München und Wien: Oldenbourg.

Minas, Mark (2002): Einführung in die Wirtschaftsinformatik I. Informationsmanagement. Universität der Bundeswehr München, Herbst-Trimester 2002. http://emma.informatik.unibw-muenchen.de/C12/lectures-businessInformatics02/Document%20Library/wi1-ht02-vorl06-1auf1.pdf, Zugriff: 12.08.2009.

Morris, Charles William (1988): Grundlagen der Zeichentheorie. Ästhetik und Zeichentheorie. Frankfurt am Main: Fischer.

Moynihan, Donald P. und Wallace Ingraham, Patricia (2004): Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use, in: Administration & Society, 36. Jg., Nr. 4, S. 427-453.

Moynihan, Donald P. (2005): Goal-Based Learning and the Future of Performance Management, in: Public Administration Review, 65. Jg., Nr. 2, S. 203-216.

Moynihan, Donald P. (2008a): The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Moynihan, Donald P. (2008b): Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use, in: in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 24-41.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1995): Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries Paris: OECD.

Ösze, Daniel (2000): Managementinformationen im New Public Management. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.

Osborne, Davis und Gaebler, Ted (1993): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Paulson, Gert (2006): Accrual Accounting in the Public Sector: Experience from the Central Government in Sweden, in: Financial Accountability & Management, 22. Jg., Nr. 2, S. 47-62.

Paton, Rob (2003): Managing and Measuring Social Enterprises. London: Sage.

Patton, Michael Q. (1978): Utilization-Focused Evaluation. Beverly Hills, CA: Sage.

Pitches, David, Burls, Amanda und Fry-Smith, Anne (2003): How to Make a Silk Purse From a Sow's Ear – A Comprehensive Review of Strategies to Optimise Data for Corrupt Managers and Incompetent Clinicians, in: British Medical Journal, 164. Jg., Nr. 327, S. 1436-1439.

Plümper, Thomas (2008): Effizient Schreiben. Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten. 2. Auflage. München: Oldenbourg.

Pollitt, Christopher (2001): Integrating Financial Management and Performance Management, in: OECD Journal on Budgeting, 1. Jg., Nr. 2, S. 7-37.

Pollitt, Christopher und Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2. Auflage. Oxford: Oxford University Press.

Pook, Manfred und Tebbe, Günter (2002): Berichtswesen und Controlling. München: Jehle Rehm.
Proeller, Isabella (2002): Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
Radnor, Zoe (2008): Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organizational Gaming, in: van Dooren, Wouter und van de Walle, Steven: Performance Information in the Public Sector. How it Is Used. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 94-105.
Radin, Beryl A. (2006): Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values. Washington D.C.: Georgetown University Press.
Rainey, Hal G., Backoff, Robert W. und Levine, Charles H. (1976): Comparing Public und Private Organizations, in: Public Administration Review, 36. Jg., Nr. 2, S. 233-244.
Rechnungshof von Berlin (2006): Bericht gemäß § 99 LHO über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) in den Senatsverwaltungen, http://www.berlin.de/imperia/md/content/rechnungshof2/berichtvggsenatsverwaltungen_1.pdf, Zugriff: 23.08.2009.
Rehäuser, Jakob und Krcmar, Helmut (1996): Wissensmanagement in Unternehmen, in: Schreyögg, Georg und Conrad, Peter (Hrsg.): Wissensmanagement, Managementforschung 6. Berlin und New York: de Gruyter.
Reichard, Christoph (2002): Performance Management, in: Eichhorn, Peter et. al.: Verwaltungslexikon. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 794-795.
Saliterer, Iris (2009): Kommunale Ziel- und Erfolgssteuerung. Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
Sarrazin, Thilo (2008): Die Rechnung geht nicht auf, in: Der Neue Kämmerer, 4. Jg., Nr. 1, S. 3.
Schedler, Kuno (1996): Die Kultur einer wirkungsorientierten Verwaltung, in: Verwaltung & Management, 2. Jg., Nr. 1, S. 14-18.
Schedler, Kuno und Ösze, D. (2001): Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen, in: Klingebiel, Norbert (Hrsg.): Performance Measurement und Balanced Scorecard. München: Vahlen, S. 259-276.
Schedler, Kuno und Siegel, John Philipp (2005): Strategisches Management .
Schedler, Kuno und Proeller, Isabella (2009): New Public Management. 4. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
Schnell, Rainer, Hill, Paul B., Esser, Elke (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. Auflage. München und Wien: Oldenbourg.
Schultze, Charles L. (1970): The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy, in: Haveman, Robert und Margolis, Julius (Hrsg.): Public Expenditure and Policy Analysis. Chicago: Markham Publishing Co., S. 145-172.
Seiffert, Helmut (1971): Information über die Information: Verständigung im Alltag, Nachrichtentechnik, wissenschaftliches Verstehen, Informationssoziologie, das Wissen der Gelehrten. 3. Auflage. München: Beck.
Siegel, John Philipp (2008): Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung. Eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
Siegel, John Philipp und Summermatter, Lukas (2008): Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals. Konferenzpapier präsentiert auf der European Group of Public Administration Conference in Rotterdam, September 2008.
SenFin [Senatsverwaltung für Finanzen] (2006): Integriertes Fach- und Finanzcontrolling wird eingeführt. Pressemitteilung Nr. 06-032 vom 25. April 2006. Berlin: SenFin. http://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/archiv/20060425.1355.38783.html, Zugriff: 24.08.2009.

SenFin [Senatsverwaltung für Finanzen] (2008): Was kostet wo wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich. Berlin: SenFin. http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/wkw07.pdf, Zugriff: 24.05.2009.

SenInn [Senatsverwaltung für Inneres und Sport] (2009a): Verwaltungsmodernisierung im Land Berlin. Weitere Modernisierungsfelder: Finanzmanagement. http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/weitere-modernisierungsfelder/finanzmanagement/budgetierung/index.html, Zugriff: 23.09.2009.

SenInn [Senatsverwaltung für Inneres und Sport] (2009b): ServiceStadt Berlin. http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/servicestadt-berlin/buerger-und-wirtschaftsservice, Zugriff: 25.08.2009.

Simon, Herbert (1997): Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York et al.: The Free Press.

Smith, Peter C. (1995): On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, in: International Journal of Public Administration, 18. Jg., Nr. 2, S. 277-310.

Smith, Peter C. und Goddard, Maria (2002): Performance Management and Operational Research: A Marriage Made in Heaven?, in: The Journal of the Operational Research Society. 53. Jg., Nr. 3, S. 247-255.

Steria Mummert Consulting (2008): Wirkungsorientiert Steuern mit Kennzahlen. Ein Praxisbeispiel aus der Stadt Brühl, http://doppik.steria-mummert.de/nkf-netzwerk/html/img/pool/2008-03-25-Br_hl-KennZ-Bericht.pdf, Zugriff: 24.08.2009.

Der Stern (2008): 18.880 Euro Schulden pro Bürger, Meldung vom 02.08.2009. http://www.stern.de/wirtschaft/geld/oeffentliche-haushalte-18880-euro-schulden-pro-buerger-622311.html, Zugriff: 23.08.2009.

van Stolk, Christian und Wegrich, Kai (2008a): Casting Light Into Dark Corners. A Cross-National Comparison of Approaches to Performance Management in Fighting Fraud in Social Security and the Hidden Economy. Konferenzpapier präsentiert auf der European Group of Public Administration Conference in Rotterdam, September 2008.

van Stolk, Christian und Wegrich, Kai (2008b): Convergence without Diffusion? A Comparative Analysis of the Choice of Performance Indicators in Social Service and Tax Administrations, in: International Review of Administrative Sciences, 74. Jg., Nr. 4, S. 589-614.

Stone, Deborah (1997): Policy Paradox: The Art of Decisionmaking. New York: W. W. Norton and Company.

Tillema, Sandra (2007): Public Sector Organizations' Use of Benchmarking Information for Performance Improvement. Theoretical Analysis and Explorative Case Studies in Dutch Water Boards, in: Public Performance & Management Review, Vol. 30, Nr. 4, S. 496-520.

Uusikylä, Petri und Valovirta, Ville (2007): Three Spheres of Performance Governance. Spanning the Boundaries from Single-Organization Focus towards a Partnership Network, in: Evaluation, 13. Jg., Nr. 4, S. 399-419.

VGG: Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung: Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz vom 17. Mai 1999. http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/vgg.pdf, Zugriff: 25.08.2009.

VvB: Verfassung von Berlin vom 23. November 1995. http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung, Zugriff: 22.08.2009.

van de Walle, Steven und Bovaird, Tony (2007): Making better Use of Information to Drive Improvement in Local Public Services. A Report for the Audit Commission. Institute of Local Government Studies, School of Public Policy, University of Birmingham.

Walgenbach, Peter und Meyer, Renate (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: W. Kohlhammer.

Weber, Jürgen und Schäffer, Utz (2008): Einführung in das Controlling. 12. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
Weidenbaum, Murray L. (1969): The Modern Public Sector. New Ways of Doing Government's Business. New York: Basic Books.
Weidner, Marv und Noss-Reavely, Mary (1996): The Council on Human Investment: Performance Governance in Iowa. Washington, D.C.: ASPA, Center for Accountability and Performance.
Weiss, Carol H. (1980): Knowledge Creep and Decision Accretion, in: Science Communication, 1. Jg., Nr. 3, S. 381-404.
Wilkins, Kevin (1996): Performance Measurement; A Work in Progress. Minnesota's Department of Labor and Industry. Washington, D.C.: ASPA, Center for Accountability and Performance
Williges, Esther S. (2009): Steuerverwaltung in Polen – Eine europäische Verwaltung? Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" Nr. 11. http://www.uni-potsdam.de/prof_franzke/moe/moe_paper_11.pdf, Zugriff: 15.08.2009.
Wittmann, Waldemar (1959): Unternehmung und unvollkommene Information. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.
Wöhe, Günter (2008): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 23. Auflage. München: Vahlen.
Yamamoto, Kiyoshi (2008): What Matters in Legislators' Information Use for Financial Reporting? The Case of Japan, in: Jorge, Susana (Hrsg.): Implementing Reform in Public Sector Accounting. Coimbra: Coimbra University Press, S. 377-391.
Zucker, Lynne G. (1977): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, in: American Sociological Review, 42. Jg., Nr. 5, S. 726-743.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden (Beispiel: SenFin)

Fragebogen Leitfadeninterview
Diplomarbeit „Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung“
Senatsverwaltung für Finanzen
Tobias Polzer, Universität Potsdam

Definition Performance-Informationen: „Performance-Informationen sind alle Arten von Informationen, die im Rahmen von Messungen (z.B. Performance Measurement, Evaluation oder Benchmarking) erhoben werden oder der Verwaltung aus anderen Quellen (z.B. Studien von Verbänden) zugänglich gemacht werden.“

1.) Allgemeine Fragen:

a) Beschreiben Sie bitte kurz Ihre Aufgaben in der SenFin.
b) Wie lange gibt es schon ein Berichtswesen zwischen SenFin und den Bezirkssozialämtern?
c) Welche Arten von Berichten gibt es? Welche Informationen sind darin aufgelistet („harte“ Finanzkennzahlen, aber auch „weiche“ Daten: z.B. Zufriedenheit der Bürger mit den Verwaltungsleistungen im Sozialhilfebereich)?
d) Wird in den Berichten Auskunft über Ziele, Qualitätslevel von Produkten, Mengen, Bearbeitungszeiten, Inputs (Ressourcen), Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) o.ä. gegeben?
e) Wie findet die Informationsauswertung durch Sie statt? Ist es zeitlich möglich für Sie, die Berichte durchzuarbeiten oder erfolgt eine Sichtung selektiv/kontextabhängig? Gibt es Managementzusammenfassungen für die Verwaltungsleitung? Nutzen Sie die PROSOZ- oder andere Software für Auswertungen/Zugriff auf die Daten?
f) Gibt es Bereiche in Ihrer Organisation, in denen Performance-Informationen eine häufigere Anwendung finden als in anderen? Wie hoch ist der Politisierungsgrad im Bereich Sozialhilfe?
g) Findet eine Steuerung mittels Daten, die per Kosten- und Leistungsrechnung erhoben wurden, statt (z.B. Vergleich der Stückkosten eines Verwaltungsprodukts)? Inwieweit helfen die Daten bei der Steuerung?

2.) Fragen zur Steuerung von Sozialtransfers:

a) Welche Arten von Daten und Informationen sind relevant für den Sozialbereich?
b) Werden Berichte im Sozialbereich adressatengerecht angefertigt? Gibt es zwischen Berichtsempfänger und -ersteller darüber einen Austausch, welche Daten als besonders relevant erachtet werden? Wie ist die Datenlage, d.h. gibt es Informationen, die Sie gerne hätten?

c) Erachten Sie die Kennzahlen, die im Sozialhilfebereich erhoben werden, als adäquat für die Steuerung? Gibt es Bereiche, in denen Sie Verbesserungsbedarf sehen (Beispiele)?
d) Welchen Stellenwert hat die Zielvereinbarung von SenFin/SenIAS mit den Bezirken? Was passiert bei Abweichungen/Nichtbeachtung von Zielen? Drohen – explizite, wie implizite – Konsequenzen bei der Nichtbeachtung von Zielen?
e) Nehmen Sie Kennzahlen, die in den Berichten veröffentlicht werden als Anlass, Veränderungen in Ihrem Bereich anzustoßen?
f) Gibt es aus dem „Berliner Benchmarking“ Erhebungen, die Ihren Bereich tangieren? Wie beurteilen Sie das „Berliner Benchmarking“? Sehen Sie das Benchmarking als Chance, Verbesserungen in Ihrem Bereich zu erreichen?

3.) Abschließende Fragen:

a) Inwieweit helfen die Daten bei der Steuerung? Und erachten Sie Steuerung mittels Kennzahlen als sinnvoll?
b) Woran wird der Erfolg von SenFin bei der Wirkungssteuerung gemessen?
c) Gibt es noch weitere Punkte, die Sie ausführen möchten?

Anhang 2: Auflistung der Interviewpartner/innen und Positionen der Befragten

Interviewpartnerin 1: Controllerin eines Sozialamts auf Bezirksebene im Zentralbereich „Finanzen/Controlling/Zuwendungen und Mehraufwandsentschädigung SGB II“, Abteilung „Soziales und Gesundheit“.

Interviewpartnerin 2: Bezirksbürgermeisterin und Leiterin der Abteilung „Gesundheit, Soziales und Personal“.

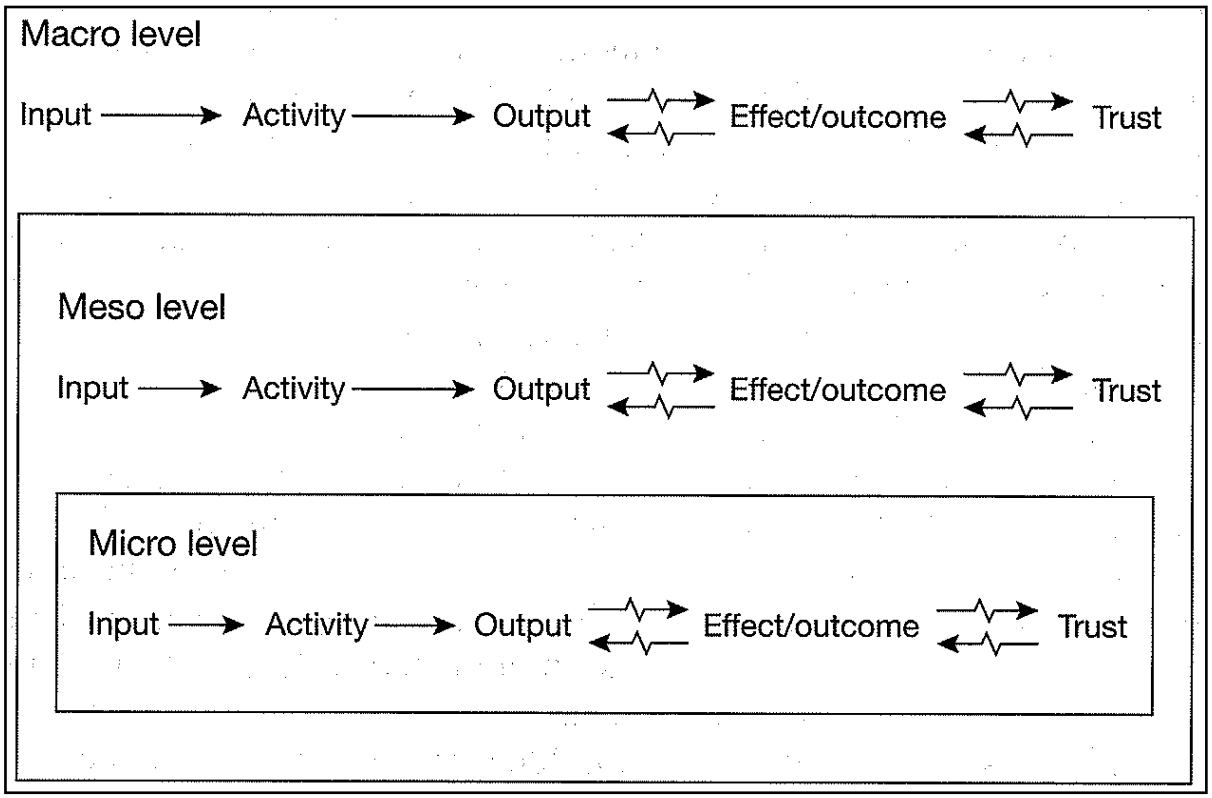
Interviewpartner 3: Koordinator für Bezirkszuweisungen in SenFin, Referat II D: „Angelegenheiten der Bezirke und des Einzelplans SenIntArbSoz“.

Interviewpartner 4: Experte für das IFFC in SenFin, Referat II D: „Angelegenheiten der Bezirke und des Einzelplans SenIntArbSoz“.

Interviewpartner 5: SenIAS, Referat I A: „Grundsatz- und Steuerungsangelegenheiten der Sozialhilfe nach SGB XII; Grundsatzangelegenheiten des kommunalen Trägers nach SGB II; besondere Status- und Leistungsgesetze; BASIS-Verfahrensmanagement“.

Interviewpartner 6: SenIAS, Referat I A: „Grundsatz- und Steuerungsangelegenheiten der Sozialhilfe nach SGB XII; Grundsatzangelegenheiten des kommunalen Trägers nach SGB II; besondere Status- und Leistungsgesetze; BASIS-Verfahrensmanagement“.

Anhang 3: „Depth of Performance“: Mikro-, Meso und Makro-Ebene (Quelle: Bouckaert und Halligan 2008: 26)

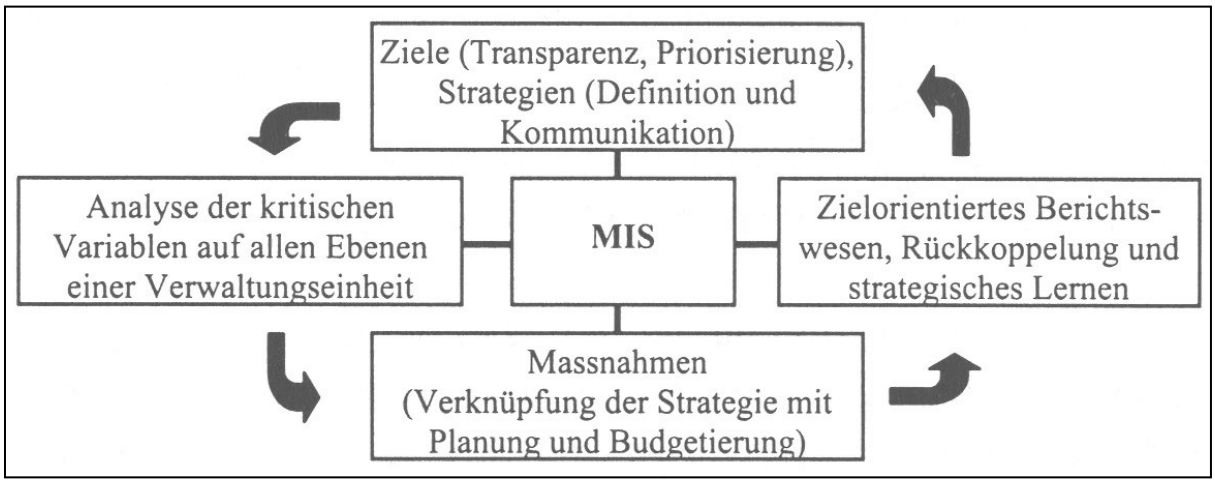


Anhang 4: „Idealtypen“ von Performance-Management-Systemen nach Bouckaert und Halligan (2008: 221)

Bouckaert und Halligan entwickeln vier „Idealtypen“ von Performance-Management-Systemen (2008: 221, vgl. für die Erläuterungen der Typen auch Jann und Jantz 2008: 21):

- Performance Administration: Hier liegt der Fokus auf den Technischen Aspekten de PMsmts.
- Managements of Performances: Bei diesem Idealtyp sind verschiedene PMgmt-Systeme zwar eingeführt (z.B. im Finanzmanagement oder im Personalmanagement), diese Systeme sind aber untereinander nicht verknüpft.
- Performance Management: Beim PMgmt liegt ein integrierter Ansatz vor, allerdings findet das Management nur auf der oben angesprochenen *Mikro*- und *Meso*ebene statt und die *Makro*ebene ist noch ausgeklammert.
- Performance Governance: Bei dem vierten Typus werden weitere Stakeholder wie etwa gesellschaftliche Akteure integriert und die Bildung von „Trust“ (siehe Abbildung 2) in der Gesellschaft ist hier als einer der zentralen Punkte. Uusikylä und Valovirta (2007: 411 f.) unterteilen *Performance Governance* in die drei Sphären „internal enabling factors“ (interne Organisationsentwicklung: Gestaltung effektiver Prozesse, organisationales Lernen und Ressourcenmanagement), „single-organizational performance targets“ (Festlegung von Zielen und Messung des Zielerreichungsgrads in Bezug auf den Output, der an die Leistungsempfänger abgegeben wird) und „multi- organizational performance targets“ (Analyse, ob die finalen Ziele der Regierung durch die Organisation oder durch das durchgeführte Programm erreicht wurden).

Anhang 5: Die vier Phasen der Informationsverwendung (Quelle: Ösze 2000: 74)



Berlin
SenFin - KLR

Produktbudget - Vergleichsbericht 2010

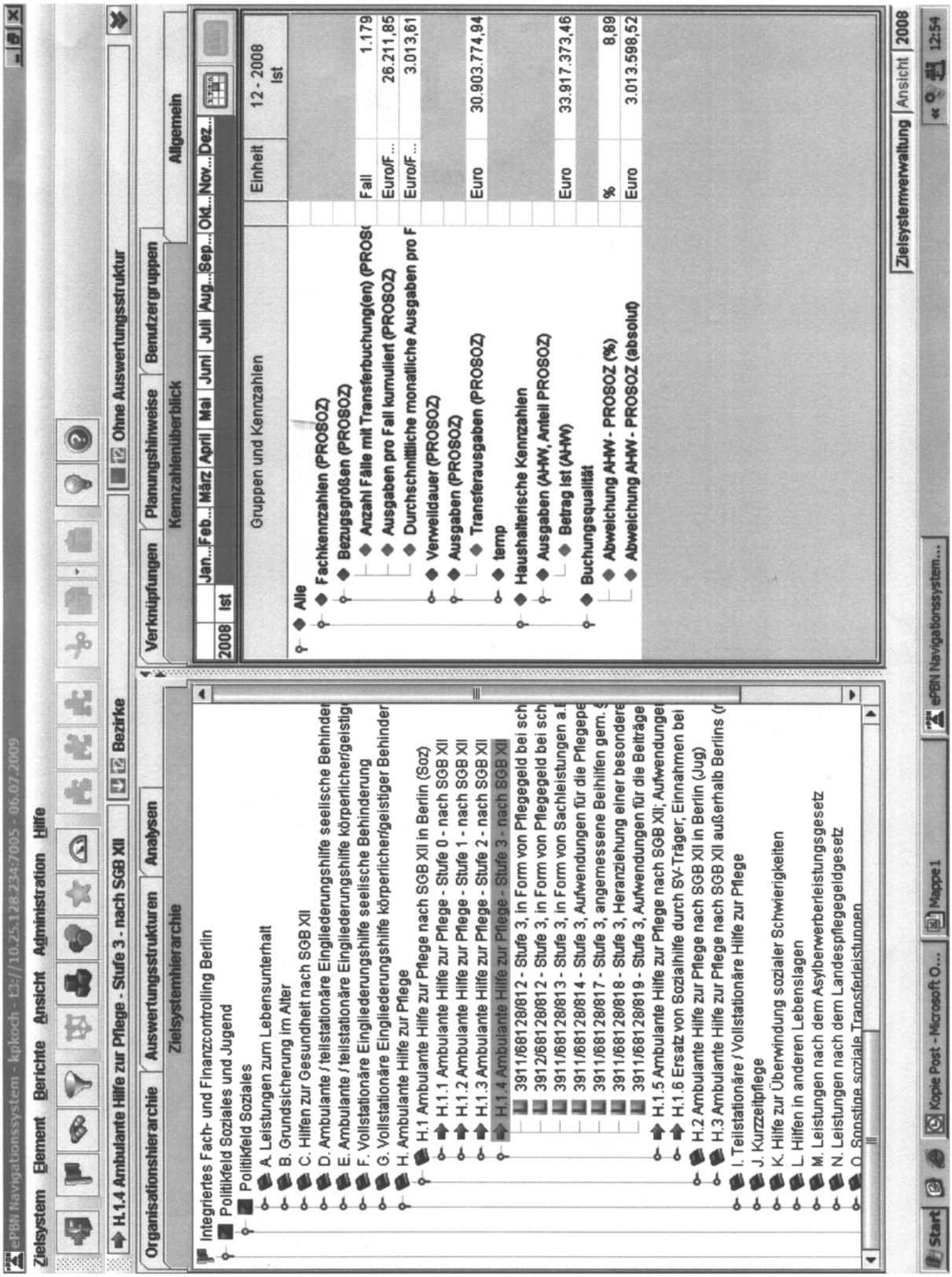
kum. Ist bis Monat: **12/08**
Bericht erstellt am: 03.04.09
Datenstand: 02.04.09

Produkt: 78400 Hilfe zur Pflege
Prod.-Ber.: 000880 Materielle Hilfen Soziales
Prod.-Gr.: 005080 Hilfe zur Pflege
Bezugsgr.: Anzahl der einzelnen Personen, die Leistungen erhalten haben

Alle Wertangaben in Euro			Mitte	Friedrichsh.-Kreuzberg	Pankow	Charlbg. - Wilmersdorf	Spandau	Steglitz - Zehlendorf	Tempelhof - Schöneberg	Neukölln	Treptow - Köpenick	Marzahn - Hellersdorf	Lichtenberg	Reinickendf.	Summe/ Median
Z	Kostenart/ Budgetierungsmerkmal		31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	00
1	Produktmenge		36.823	25.199	24.251	32.069	22.280	19.385	28.694	28.089	13.621	17.150	17.225	19.268	284.054
2	Produktmenge ggf. korrigiert		36.823	25.199	24.251	32.069	22.280	19.385	28.694	28.089	13.621	17.150	17.225	19.268	284.054
3	direkte Personalkosten	bw	751.276	812.125	748.120	815.480	495.583	654.247	784.008	803.871	508.939	463.819	470.338	642.431	7.950.238
4	direkte Sachkosten	bw	0	0	0	0	989	0	3.915	0	4.465	0	643	4.022	14.034
5	Transferkosten innerhalb erw. Teilkosten	bw	0	0	0	0	0	0	0	-4.546	0	0	0	0	-4.546
6	kalk. AfA auf Mobilien	bw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Verrechnungskosten	bw	726.010	309.755	253.698	408.264	291.644	176.548	214.717	361.833	132.590	146.238	133.735	285.943	3.440.976
8	Umlage Leitungs-/Managementkosten	bw	18.928	72.221	33.962	43.417	23.769	39.904	15.908	49.719	31.510	20.220	21.363	43.216	414.139
9	Umlage mitverursachte Gemeinkosten	bw	58.978	16.666	17.050	58.263	23.731	56.745	24.042	35.954	35.933	21.714	44.606	30.731	424.416
10	Umlage Abteilungskosten	bw	4.455	12.759	11.523	88.821	12.212	43.958	17.085	40.606	20.036	5.342	1.488	54.001	312.288
11	Umlage Infrastrukturkostenträger	bw	147.840	76.487	82.601	116.375	53.197	133.158	109.861	270.191	45.726	44.860	49.377	71.367	1.201.039
12	Umlage Amts-/Referatskosten	bw	364.608	286.128	383.618	344.500	154.802	328.144	355.433	222.835	210.603	212.476	175.435	207.647	3.246.232
13	Umlage nachgeordn. Einrichtungen KoL	bw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Summe bw Kosten	bw	2.072.096	1.586.141	1.530.573	1.875.122	1.055.928	1.432.703	1.524.971	1.780.463	989.802	914.670	896.987	1.339.359	16.998.814
15	Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)	bw	1,0008	1,0013	1,0005	1,0000	0,9997	1,0000	1,0012	1,0004	0,9999	1,0025	0,9995	0,9990	
16	**Summe bw Kosten inkl. PKF**	**bw**	**2.073.753**	**1.588.203**	**1.531.339**	**1.875.122**	**1.055.611**	**1.432.703**	**1.526.801**	**1.781.175**	**989.703**	**916.956**	**896.538**	**1.338.019**	**17.005.924**
17	kalk. Zinsen	buw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	kalk. Pensionszuschläge	buw	83.938	103.451	101.696	142.344	116.854	156.413	133.087	155.589	97.478	49.672	56.233	189.788	1.386.544
19	Verrechnungskosten	buw	193.476	80.618	36.002	116.036	93.524	31.289	53.963	80.768	21.613	23.832	23.310	78.164	832.595
20	Umlage Leitungs-/Managementkosten	buw	3.823	11.429	3.742	6.859	4.068	5.835	2.165	5.272	5.108	1.586	3.148	7.937	60.973
21	Umlage mitverursachte Gemeinkosten	buw	6.036	720	807	7.490	2.994	7.743	2.177	1.681	1.070	2.177	3.837	8.149	44.881
22	Umlage Abteilungskosten	buw	92	1.713	2.147	22.195	3.200	13.843	5.107	10.576	5.615	1.941	71	11.031	77.531
23	Umlage Infrastrukturkostenträger	buw	98.196	94.066	61.310	133.004	56.171	32.702	138.119	151.011	38.999	29.934	49.471	44.398	927.381
24	Umlage Amts-/Referatskosten	buw	74.290	64.806	62.927	94.299	35.521	106.013	94.878	47.475	32.229	20.867	22.330	57.203	712.840
25	Umlage nachgeordn. Einrichtungen KoL	buw	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Summe buw Kosten	buw	459.851	356.804	268.631	522.228	312.332	353.838	429.496	452.372	202.112	130.008	158.401	396.669	4.042.743
27	Produktkostenkorrekturfaktor (PKF)	buw	0,9984	1,0000	1,0006	1,0007	0,9917	1,0024	1,0077	1,0000	0,9998	1,0012	1,0002	1,0002	
28	**Summe buw Kosten inkl. PKF**	**buw**	**459.115**	**356.804**	**268.792**	**522.594**	**309.740**	**354.688**	**432.803**	**452.372**	**202.071**	**130.164**	**158.432**	**396.749**	**4.044.325**
29	**erweiterte Teikosten inkl. PKF (Z16+Z28)**	**ges**	**2.532.869**	**1.945.006**	**1.800.131**	**2.397.716**	**1.365.351**	**1.787.391**	**1.959.604**	**2.233.547**	**1.191.775**	**1.047.121**	**1.054.971**	**1.734.768**	**21.050.249**
30	Umlage kalk. Grdst.-zinsen		39.696	31.431	24.922	23.502	10.417	49.553	43.882	136.374	7.916	5.877	11.131	31.367	416.068
31	Transferkosten außerhalb erw. Teilkosten		0	0	10.444	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.444
32	informatorische Kosten - gesamt -		100.799	5.820	6.488	8.505	5.024	10.675	6.286	7.717	7.880	9.853	5.659	11.428	186.135
33	Summe sonstige Kosten		140.495	37.251	41.853	32.007	15.441	60.228	50.168	144.092	15.797	15.730	16.790	42.795	612.647
34	Vollkosten (Z14+Z26+Z33 - ohne PKF)		2.672.442	1.980.195	1.841.058	2.429.357	1.383.701	1.846.770	2.004.635	2.376.926	1.207.711	1.060.408	1.072.178	1.778.823	21.654.204
35	Ist - Erträge		1.381.049	388.447	1.098.349	2.272.545	1.354.026	1.342.165	1.561.923	1.158.776	1.354.152	1.857.563	833.230	1.814.047	16.416.271
36	Sonstige (informatorische) Erträge		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	*** Zentrale Budgetberechnung der Senatsverwaltung für Finanzen (Bruttobudget; Basis: erweiterte Teilkosten inkl. PKF) ***														
37	Stückkosten/ Median		68,78	77,19	74,23	74,77	61,28	92,20	68,29	79,52	87,50	61,06	61,25	90,03	74,50
38	**Zuweisungspreis**														**74,10**
39	Planmenge		38.311	26.217	25.231	33.365	23.180	20.168	29.853	29.224	14.171	17.843	17.921	20.046	295.530
40	**Produktbudget (Z38xZ39)**		**2.838.977**	**1.942.770**	**1.869.704**	**2.472.461**	**1.717.718**	**1.494.518**	**2.212.210**	**2.165.599**	**1.050.120**	**1.322.228**	**1.328.008**	**1.485.477**	**21.899.787**
41	Differenz Produktbudget zu erw. Teilkosten (Z40-Z29)		306.108	-2.237	69.573	74.745	352.366	-292.873	252.606	-67.948	-141.655	275.107	273.037	-249.291	849.538
	*** Zusätzliche Informationen für die dezentrale Budgetberechnung der Bezirke ***														
42	unmittelbare Kosten der Kostenstelle inkl. PKF *		2.194.508	1.658.714	1.586.875	1.921.171	1.186.594	1.453.359	1.643.803	1.668.377	1.007.800	919.074	881.656	1.464.124	17.586.056
43	unmittelbare Stückkosten der Kostenstelle (Z42/Z2)		59,60	65,82	65,44	59,91	53,26	74,97	57,29	59,40	73,99	53,59	51,18	75,99	59,75

Entw.: II B 27, App. 3468 *http://senfinweb001.senfin.verwalt-berlin.de/nfm/beri-e/bud0812/12_78400.xls* *Bericht erstellt am: 06.07.09*

Anhang 7: Screenshot aus der ePBN-Software



Anhang 8: Auszug aus der Zielvereinbarung über die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach SGB XII

2. Zielbereich „Kundenorientierung“

Gegenstand des Fallmanagements in der Eingliederungshilfe ist eine ganzheitliche und umfassende Betrachtungsweise des Einzelfalls, bei der die/der Leistungsberechtigte in einem verbindlichen und kooperativen Verfahren eine ihrer/seiner individuellen Situation angemessene Beratung und Leistung erfährt. Der Mensch mit Behinderung wird in den gesamten Prozess der Leistungsgewährung einbezogen, wobei die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts durch die Berücksichtigung von Wünschen und Vorstellungen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen erfolgt.

Strategisches Ziel	Operatives Ziel	Indikator	Wer ?	Evaluations-methode
2.1 Die Zufriedenheit der Menschen mit Behinderung mit dem Fallmanagement ist gewährleistet.	**2.1.1** Die Beratung des Menschen mit Behinderung sowie die Kooperation mit ihm ist zu einem Ergebnis geführt worden.	**2.1.1.1** 95 % der IT-gestützten Gesamtpläne in OPEN PROSOZ sind von Menschen mit Behinderung (ggf. gesetzliche/r Vertreter/in) in Bewilligungsfällen unterschrieben worden.	Bezirke SenIAS	Zählung und Selbstauskunft der bezirklichen Geschäftsbereiche Soziales, evtl. IT-gestützte Auswertung per Gesamtplan (aus OPEN PROSOZ)
		2.1.1.2 80 % der Menschen mit Behinderung (ggf. gesetzliche/r Vertreter/in) und alle am Leistungsfall Beteiligten haben an einer einberufenen Hilfekonferenz teilgenommen		
	2.1.2 Anträge werden zeitnah (innerhalb der Fristen nach § 14 Abs. 2 SGB IX) ergebnisorientiert bearbeitet, wenn alle zur Entscheidung erforderlichen Unterlagen - insbesondere das ggf. erforderliche Gutachten – vorliegen.	**2.1.2.1** Abschließende Bearbeitung eines Antrages vom Erstgespräch bis zur Bescheiderteilung innerhalb der Fristen des § 14 Abs. 2 SGB IX	Bezirke	Einheitliche Statistik und Selbstauskunft der bezirklichen Geschäftsbereiche Soziales; Daten aus der SGB IX-Statistik
		2.1.2.2 Ergebniszufriedenheit aus Sicht des Menschen mit Behinderung	Bezirke SenIAS	Vereinfachte Kundenbefragung durch die bezirklichen Geschäftsbereiche Soziales (mindestens alle 2 Jahre, zum gleichen Zeitpunkt); erstmalig im III. Quartal 2009; einheitlicher Fragebogen
2.2 Die bezirksübergreifende einheitliche Bearbeitung der Leistungsansprüche aller Menschen mit Behinderung wird im Sinne des Handbuchs unter Beachtung der AV-EH sichergestellt.	**2.2.1** Das Fallmanagement im Rahmen der Eingliederungshilfe nach SGB XII ist für alle Zielgruppen (Menschen mit geistig-körperlicher Behinderung und Menschen mit seelischer Behinderung) eingeführt.	**2.2.1.1** Differenzierung nach Zielgruppen; Fallmanagement ja/nein; Aktenrate über alle Zielgruppen einheitlich 1:75	Bezirke	Selbstauskunft der bezirklichen Geschäftsbereiche Soziales über Personalbestand im Fallmanagement; Schlüssel 1:x (Aktenrate im Verhältnis zu Vollzeitäquivalenten)

SenIAS – I A 41 – (928) 2217 **16. Juni 2008**

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

Band 1 Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357