

Management und Performance im öffentlichen Sektor: Eine empirische Untersuchung der deutschen Kommunen

Florian Englmaier, Ludwig-Maximilian-Universität München

Gerd Mühlheußner, Universität Hamburg

Andreas Roider, Universität Regensburg

Niklas Wallmeier, Universität Hamburg

Kurzzusammenfassung: Wir untersuchen den Zusammenhang zwischen den eingesetzten Managementpraktiken und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Deutschland. Für eine repräsentative Stichprobe von 600 deutschen Städten und Gemeinden dokumentieren wir mit Hilfe einer Umfrage eine erhebliche Heterogenität in der Anwendung von strukturierten Managementpraktiken in den Kommunalverwaltungen. Diese Heterogenität wird nicht von Unterschieden zwischen den Bundesländern, Regionaltypen oder der Bevölkerungsgröße getrieben. Darüber hinaus zeigt sich eine systematische positive Beziehung zwischen dem Grad des Einsatzes strukturierter Managementpraktiken in der Kommunalverwaltung und einer Reihe von Leistungskennzahlen, die die Attraktivität der Kommunen für Bürger und Unternehmen erfassen. Eine Anwendung von Methoden der künstlichen Intelligenz auf die Umfrageantworten belegt, dass sich kommunale Managementstile im Ausmaß des Einsatzes strukturierter Managementpraktiken unterscheiden, wobei deren Einsatz bei vielen Kommunen relativ gering ausfällt.

Executive Summary:

Der Green New Deal in den USA, die COVID-19-Pandemie, verschiedene Flüchtlingskrisen und die Energiekrise infolge des Krieges in der Ukraine - diese aktuellen Ereignisse haben die Bedeutung leistungsfähiger staatlicher Institutionen offengelegt. Lange Zeit stand die Frage staatlicher Effektivität nicht im Vordergrund der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. Dies mag nicht überraschen, wenn man bedenkt, dass die einflussreiche Public-Choice-Schule im Allgemeinen den öffentlichen Sektor negativ sieht, indem sie beispielsweise dem Staat eine generell nicht wohlwollende Rolle zuschreibt und Bürokraten als Agenten mit eigennützigen Motiven sieht (siehe z.B. Tullock, 1967; Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Diese Argumentation hat den Weg für eine Ära von Politikerinnen und Politikern (wie z. B. Ronald Reagan und Margaret Thatcher) geebnet, die einen schlankeren Staat als besseren Staat ansahen. Diese Sichtweise auf staatliche Institutionen könnte auch erklären, warum die Frage, was Staaten effektiv macht, in der ökonomischen Forschung lange Zeit keine große Rolle gespielt hat. Stattdessen hat sich ein Großteil der ökonomischen Forschung auf die - zweifelsohne ebenfalls wichtige - optimale Gestaltung von Politiken (z.B. optimale Steuersätze oder optimale Sozialversicherungssysteme) konzentriert, und nicht darauf, wie öffentliche Dienstleistungen effektiv "produziert" werden sollten.

In jüngerer Zeit ist die Frage staatlicher Effektivität in der Forschung zu langfristigem Wachstum in den Mittelpunkt gerückt. Dabei wird die Ausgestaltung von Institutionen als eine Schlüsseldeterminante für eine erfolgreiche Entwicklung gesehen (siehe z.B. Acemoglu und Robinson, 2012; Besley et al, 2021). Diese Arbeiten knüpfen an eine positivere Sicht staatlicher Akteure und öffentlicher Verwaltungen an, wie sie beispielsweise in Max Webers (1922) bahnbrechendem Beitrag dargelegt wird. Weber (1922) argumentiert, dass professionelle Individuen und angemessene hierarchische Strukturen eine geeignete Lösung für die Umsetzung staatlicher Aktivität sind. Weber (1922) argumentiert auch, dass die Führung eines Staates und die Führung eines Unternehmens, zumindest aus einer rein operativen Perspektive, nicht sehr unterschiedlich sind, und dass die Bürokratien (damals) moderner

kapitalistischer Unternehmen gute Vorbilder für öffentliche Verwaltungen sind. Das wirft natürlich die Frage auf, wie man eine solche Organisation optimal gestalten sollte.

Für den privaten Sektor sind wesentliche Fortschritte bei der Beantwortung dieser Frage erzielt worden. Insbesondere hat die empirische Untersuchung des Managements von Privatunternehmen seit der Jahrtausendwende einen beispiellosen Aufschwung erlebt. Vorreiter waren dabei Ichniowski et al. (1997) und Bloom und Van Reenen (2007), und mittlerweile existiert eine Vielzahl von Studien darüber, welche Managementpraktiken in Unternehmen eingesetzt werden (siehe z. B. Bloom et al. 2012, 2015c und 2019, sowie den Überblicksartikel von Scur et al. 2021).

Diese Forscherinnen und Forscher haben insbesondere den sogenannten „World Management Survey (WMS)“ entwickelt. Dabei handelt es sich um ein Umfrageinstrument, bei dem (Produktions-)Manager auf Betriebsebene zur Anwendung von Managementpraktiken in einem breiten Spektrum von Bereichen befragt werden (z.B. im Personalwesen oder dem Prozessmanagement). Auf der Grundlage der Umfrageantworten wird in WMS-Studien in der Regel ein „Management-Score“ als Maß "strukturierter Managements" berechnet. Diese Studien belegen, dass (i) die Art und Weise, wie Unternehmen geführt werden, sinnvoll gemessen werden kann, (ii) es anhaltende Unterschiede in den tatsächlich genutzten Managementpraktiken gibt, (iii) der Grad des „strukturierter Managements“ positiv mit verfügbaren Leistungskennzahlen (wie z.B. Gewinnen oder Unternehmenswachstum) korreliert, und (iv) ein kausaler Zusammenhang zwischen strukturiertem Management und besseren Unternehmensergebnissen vorliegt (siehe z. B. Bloom et al., 2013).

Im Bereich des öffentlichen Sektors konnten durch die Anwendung des WMS-Ansatzes wichtige Erkenntnisse zur Bedeutung guten Managements von Krankenhäusern, Schulen, Universitäten und bei öffentlichen Projekten in Entwicklungsländern gewonnen werden (für einen Überblick siehe wiederum Scur et al., 2021). Eine Reihe von Studien belegt zum Beispiel, dass strukturierteres Management in Krankenhäusern mit einer niedrigeren Sterblichkeitsrate einhergeht (Bloom et al, 2015b, 2020). In Schulen geht es Hand in Hand mit besseren akademischen Leistungen (Bloom et al., 2015a) und an Universitäten mit besseren Lehr- und Forschungsleistungen (McCormack, Propper, und Smith, 2014). Darüber hinaus dokumentieren Rasul und Rogger (2018) und Rasul, Rogger und Williams (2021) einen systematischen Zusammenhang zwischen dem Einsatz strukturierter Managements und erfolgreichem Projektmanagement im ghanaischen bzw. nigerianischen öffentlichen Dienst.

Die bisher diskutierten Studien zum privaten und öffentlichen Sektor konzentrieren sich auf die Bedeutung guten Managements für die Erreichung eines genau definierten Ziels in einem Umfeld, in dem aussagekräftige Leistungsmaße verfügbar sind. Obwohl dies zu sehr wertvollen Erkenntnissen geführt hat, ist es nicht notwendigerweise klar, ob diese Einsichten unmittelbar auf andere öffentliche Einrichtungen übertragen werden können.

Dies ist der Fall, weil viele öffentliche Organisationen gesetzlich dazu verpflichtet sind, umfassendere, schwerer fassbare Ziele zu verfolgen, wie etwa eine Steigerung des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger oder relevanter Interessensgruppen. Dies gilt beispielsweise für viele regionale Körperschaften (wie Länder, Landkreise oder Gemeinden). Für den Fall der deutschen Kommunen (die einen großen Teil der öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland erbringen und auf die sich dieser Beitrag konzentriert), wird dies beispielsweise durch das bayerische Landesrecht veranschaulicht. So heißt es in Artikel 57(1) der Bayerischen Gemeindeordnung: „Im eigenen Wirkungskreis sollen die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind, ...“. Vor dem Hintergrund eines derart umfänglichen, relativ schwer fassbaren Ziels - das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern - ist es nicht offensichtlich, wie die Erreichung dieses Ziel gemessen werden kann. Daher

erscheint es sinnvoll, simultan verschiedene Dimensionen der Zielerreichung öffentlicher Einrichtungen in den Blick zu nehmen.

Ein ähnliches Argument gilt für den Leistungsvergleich zwischen öffentlichen Einrichtungen. Dies ist selbst dann der Fall, wenn verschiedene Organisationen des öffentlichen Sektors eigentlich dasselbe Ziel verfolgen (also z.B. eine Steigerung des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger). Es ist beispielsweise gut möglich, dass verschiedene Kommunen unterschiedliche Strategien verfolgen, um dieses Ziel zu erreichen. Während einige sich möglicherweise besonders um die Ansiedlung neuer Unternehmen bemühen, versuchen andere vielleicht, die lokale Infrastruktur zu verbessern. Wiederum andere legen vielleicht Wert auf schnelle Entscheidungsfindung. Selbst wenn für einige dieser Dimensionen (wie z. B. die Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung) präzise Leistungskennzahlen zur Verfügung stünden (was in der Regel nicht der Fall ist), könnte ein Fokus auf solche ausgewählten Leistungskennzahlen einen aussagekräftigen Leistungsvergleich zwischen Kommunen verfälschen, wenn verschiedene Kommunen unterschiedliche Schwerpunkte setzen, um das allgemeine Wohlbefinden der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. In Ermangelung des einen objektiven Maßes für kommunale Zielerreichung scheint es deshalb sinnvoll, kommunale Leistung durch die Heranziehung einer Reihe unterschiedlicher Messgrößen zu bewerten, um unterschiedlichen kommunale Schwerpunktsetzungen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund scheint es einen Bedarf an systematischen, empirischen Studien zu geben, die (i) die Managementpraktiken in den Blick nehmen, die in kommunalen Verwaltungen zum Einsatz kommen, und (ii) die den Zusammenhang zwischen kommunalem Management und kommunaler Performance entlang verschiedener Dimensionen untersuchen.

Die vorliegende Studie möchte dazu einen Beitrag leisten und untersucht die beiden oben genannten Fragen mit Hilfe einer repräsentativen Stichprobe deutscher Städte und Gemeinden. In Deutschland ist die kommunale Ebene von besonderem Interesse, da die Städte und Gemeinden eine zentrale Rolle für die staatliche Leistungsfähigkeit spielen. Sie erbringen eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen, und wie gut eine Kommune in dieser Hinsicht arbeitet, beeinflusst ihre Attraktivität für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen und damit das wirtschaftliche Wohlergehen.

Ein zentraler Beitrag der vorliegenden Studie besteht darin, ein umfassendes, systematisches Bild der in den Verwaltungen der deutschen Städte und Gemeinden eingesetzten Managementpraktiken zu liefern. In Kooperation mit unserem Projektpartner („KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle“) und anderen Praktikern haben wir eine Umfrage entwickelt, die die verschiedenen Versionen des „World Management Survey“ als Ausgangspunkt nimmt. Dabei wurde die Umfrage angepasst, um den institutionellen Rahmen, in dem deutsche Kommunen agieren, zu berücksichtigen. Dies führte zu insgesamt 52 (Unter-)Fragen aus sechs Kategorien: (i) Zielsetzung, (ii) Überwachung der Service- und Leistungsqualität, (iii) Organisationales Lernen, (iv) Strukturierung von Prozessen, (v) Personalmanagement und (vi) Digitalisierung. Ziel war es dabei, im Sinne des WMS den Grad des strukturierten Managements in den Verwaltungen der Städte und Gemeinden zu messen.

Für die Umfrage wurden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aller 3083 deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern (in denen rund 80 % der deutschen Bevölkerung leben) per E-Mail angeschrieben und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Bei einer Rücklaufquote von 19% nahmen 600 Städte und Gemeinden teil, die insgesamt eine Bevölkerung von 16 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern abdecken und in Bezug auf eine Vielzahl an Charakteristika repräsentativ für die Grundgesamtheit sind.

Zunächst liefert die Umfrage eine Anatomie der Managementpraktiken, die in den Verwaltungen deutscher Städte und Gemeinden zum Einsatz kommen. Dabei zeigt sich ein hohes Maß an Heterogenität in Bezug auf die vor Ort genutzten Praktiken. Infolgedessen unterscheiden sich die

Kommunen auch stark in Bezug auf den Gesamtgrad des strukturierten Managements, der durch einen Management-Score gemessen wird, wie ihn Bloom et al. (2019) vorgeschlagen haben. Interessanterweise wird diese Heterogenität nicht durch Unterschiede zwischen den Bundesländern (die die kommunalen Zuständigkeiten regeln und Rahmenbedingungen für kommunale Verwaltung definieren), die Bevölkerungszahl oder den Regionaltyp (ländlich oder urban) getrieben.

Anschließend wendet sich unsere Studie dem empirischen Zusammenhang zwischen dem Management-Score und der kommunalen Leistungsfähigkeit zu. Dazu wird auf umfangreiche Daten auf Gemeindeebene zurückgegriffen, die von der Bertelsmann-Stiftung (Datensatz „Wegweiser Kommune“) zur Verfügung gestellt wurden. Dieser Datensatz enthält eine Reihe von Indikatoren zur kommunalen Finanzlage und zur Attraktivität der jeweiligen Kommune für die Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und andere Stakeholder. In der Gesamtschau liefern diese Indikatoren eine Vorstellung davon, wie gut die betrachtete Kommune ihre Ziele erreicht. Die empirische Analyse dokumentiert einen systematischen positiven, ökonomisch signifikanten Zusammenhang zwischen allen betrachteten kommunalen Leistungsindikatoren und dem Management-Score. Dieses Ergebnis ist robust hinsichtlich einer Vielzahl von verschiedenen empirischen Spezifikationen. Für den Fall deutscher Städte und Gemeinden dokumentiert die Studie also eindeutig eine positive Beziehung zwischen dem Grad des strukturierten Managements und der Performance öffentlicher Verwaltungen in Bezug auf ihre Ziele.

In einem nächsten Schritt untersucht die Studie detaillierter die Rolle der sechs verschiedenen Managementkategorien, die in der Umfrage erfasst wurden. Dazu wird für jede dieser sechs Kategorien ein Management-Teilscore berechnet, und es zeigt sich, dass vor Allem Managementpraktiken im Bereich des Personalmanagements und der Überwachung der Service- und Leistungsqualität einen systematischen Zusammenhang mit kommunaler Performance aufweisen.

Darüber hinaus beleuchtet die Studie unterschiedliche „Stile“ kommunalen Managements, d. h. welche Managementpraktiken systematisch in Kombination eingesetzt werden. Beispielsweise könnten sich einige Kommunen auf strukturiertes Personalmanagement konzentrieren, während andere den Schwerpunkt stattdessen auf die Überwachung der Service- und Leistungsqualität legen. Dafür greift die Studie auf Methoden der künstlichen Intelligenz zurück (und dabei insbesondere auf den sogenannten „Latent Dirichlet Allokation (LDA)“-Algorithmus, der von Blei et al., 2003, entwickelt wurde und in den Wirtschaftswissenschaften immer häufiger zum Einsatz kommt; siehe z. B. Hansen et al., 2018; Bandiera et al., 2020, Englmaier et al., 2022). Wir folgen dem Ansatz von Bandiera et al. (2020), der zwei gegensätzliche Verhaltenstypen unterstellt, und dann jede Kommune als eine konvexe Kombination dieser beiden polaren Fälle charakterisiert. Es stellt sich heraus, dass der LDA-Algorithmus die Gemeinden gemäß ihres Management-Scores sortiert. An einem Ende des Spektrums befinden sich dabei Städte und Gemeinden, die in allen sechs Managementkategorien niedrige Management-Scores erzielen (passive, „verwaltete“ Kommunen). Im Gegensatz dazu weisen Städte und Gemeinden am anderen Ende des Spektrums in allen sechs Kategorien ein hohes Maß an strukturiertem Management auf („aktiv gemanagte“ Kommunen). Daher legt die Analyse nahe, dass die Kommunen in unserer Stichprobe sich nicht auf verschiedene Managementkategorien spezialisieren, um ihre Ziele zu erreichen. Außerdem ist der "aktiv gemanagte" Stil mit besserer kommunaler Performance verbunden. Allerdings sind "aktiv gemanagte" Kommunen in unserer Stichprobe nicht allzu häufig vertreten, und die meisten Städte und Gemeinden folgen bei ihrem Management eher einem passiv "verwaltenden" Stil.