

Internationale Erfahrungen mit Performance Management: Befunde aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland

Sabine Kuhlmann

1. Einleitung: Performance Management und Wirkungsmessung

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit Konzepten, Maßnahmen und Wirkungen performance-orientierter Verwaltungsmodernisierung in Westeuropa mit besonderem Augenmerk auf der lokalen Ebene. In ländervergleichender Perspektive wird gefragt, wie das Verwaltungshandeln und die institutionelle Leistungsfähigkeit durch die Reformmaßnahmen beeinflusst werden. Steigt die lokale Leistungskraft oder kommt es zu „Performanzeinbrüchen“ oder bleiben die Maßnahmen wirkungslos? Diese Fragen sollen am Beispiel der Modernisierungserfahrungen in den Ländern Großbritannien (England), Frankreich und Deutschland diskutiert werden. Dabei wird von der klassisch-institutionalistischen Hypothese ausgegangen, dass „durch die Veränderung von formalen Regeln, Prozessen und Strukturen (...) die Leistungsfähigkeit und Zielerreichung der jeweiligen Organisation gesteuert werden“ können (Jann 2006a: 129). Im Mittelpunkt steht die Binnenmodernisierung von Kommunalverwaltungen durch ergebnis- und qualitätsorientierte Verfahren (*performance management/ performance measurement*¹).

Es wird in vier Schritten vorgegangen:

- Zunächst werden einige Konzept- und Methodenprobleme von Leistungsmessung und Wirkungsanalysen im Bereich institutioneller Politik diskutiert (Abschnitt 2).
- Sodann sollen die Ausgangsbedingungen performance-orientierter Verwaltungsmodernisierung in den drei Ländern skizziert werden (Abschnitt 3).
- Danach werden Reformmaßnahmen, -ergebnisse und -wirkungen in separaten Länderanalysen vorgestellt (Abschnitt 4).
- Abschließend erfolgt ein Vergleich der Länderprofile und werden die Erfolge, Probleme und Grenzen von Performance Measurement resümiert sowie einige Perspektiven formuliert (Abschnitt 5).

2. Leistungsmessung und Wirkungsanalyse institutioneller Politik: ein Problemaufriss

Die Messung und Bewertung öffentlichen Handelns über Leistungskennzahlen und -indikatoren besitzt in Staat und Verwaltung eine lange Tradition. Mit der Etablierung der Evaluation und Evaluationsforschung als sozialwissenschaftliches als Analyse- und Informationsverfahren bei der Politikvorbereitung und Wirkungskontrolle in den 1960er und 1970er Jahren erlebte die indikatorengestützte Leistungs- und Wirkungsmessung international einen ersten bemerkenswerten Aufschwung (Wollmann 2004). Das Aufkommen der NPM-Bewegung im angelsächsischen Kontext in den 1980er Jahren und in Deutschland seit den 1990er Jahren führte dazu, dass diese Verfahren nun im Zeichen einer ökonomisch

¹ Im Folgenden werden *Leistungsmessung* und *Performance Measurement* synonym verwendet. Mit beiden Begriffen ist die Messung der Leistungsfähigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns über Kennzahlensysteme und Performanzindikatoren (*performance indicators – PIs*) gemeint, wobei sowohl Input- und Output- als auch Outcome-Größen eingeschlossen sind (vgl. Nullmeier 2005). Der Begriff des *Performance Management* schließt zusätzlich noch die Steuerung, d.h. die gezielte Einwirkung auf institutionelles Handeln mittels Performanzinformationen ein.

inspirierten Verwaltungsmodernisierung „wiederbelebt“ wurden. Dabei hat Performance Measurement im Zuge von NPM in mehrfacher Hinsicht an Bedeutung gewonnen (Pollitt/Bouckaert 2004, Wollmann 2003; Kuhlmann 2004a):

- Zum einen werden Leistungsmessungen in einer zunehmenden Anzahl von Politikfeldern und Verwaltungsbereichen angewandt, so dass es zu einer *Extensivierung* in der Nutzung gekommen ist.
- Performance Measurement reicht mittlerweile über die traditionelle Monitoring-Funktion hinaus und wird verstärkt als Steuerungsinstrument in verschiedenen Entscheidungsbereichen eingesetzt, woran sich eine *Intensivierung* ablesen lässt.
- Leistungsmessung dient nicht mehr ausschließlich der Verbesserung der verwaltungsinternen Steuerungsfähigkeit, sondern wird zunehmend herangezogen, um politische Mandatsträger, Verwaltungsklienten und die lokale Öffentlichkeit über Verwaltungsleistungen zu informieren, was als *Externalisierung* umschrieben werden kann.

Angesichts der raschen Verbreitung von Performance Measurement im Kontext der internationalen NPM-Konzeptdiffusion schien sich aus Sicht mancher Beobachter bereits eine allumfassende Konvergenz in Richtung eines „*mangerial state*“ abzuzeichnen:

“*The movement has been striking because of the number of nations that have taken up the reform agenda in such a short time and because of how similar their basic strategies have been*“ (Kettl 2000:1).

Kann man aber tatsächlich von einer solchen übergreifenden Konvergenz in Richtung NPM und speziell Performance Management sprechen? Mit Christopher Pollitt (2001) soll hier argumentiert werden, dass für die Feststellung von Konvergenz oder Divergenz ein genauerer Blick auf die verschiedenen Phasen und Dimensionen von Reformprozessen in den jeweiligen Ländern geworfen werden muss. Denn gerade in der Verwaltungspolitik haben Diskurse und „Verlautbarungen“ (*talk*) angesichts unsicherer Politikerträge, hoher (interner) Widerstände und Beharrungskräfte und wahrscheinlicher Implementationsblockaden oft einen höheren Stellenwert als tatsächliche Reformaktivitäten und praktische Veränderungen (Jann 2002). Sie stehen vielfach zu den tatsächlichen Maßnahmenentscheidungen (*decisions*), Handlungen (*actions*) und Wirkungen (*impacts*) im Kontrast (Brunsson 1989). Vor diesem Hintergrund müssen neben den Diskursen, Leitideen und *normative frames* die tatsächlichen Umsetzungsergebnisse und Wirkungen betrachtet werden, für die sich die Konvergenz-/Divergenz-Frage jeweils neu stellt und unterschiedlich zu beantworten sein kann. Unter der programmatischen Überschrift „*clarifying convergence*“ schlägt Pollitt (2001) in Anlehnung an Brunsson (1989) eine Differenzierung nach vier Analyseebenen vor (vgl. auch Jann 2006a: 132), die sich auch für den hier verfolgten Drei-Länder-Vergleich als heuristisch fruchtbar erweist:

- *Discursive convergence*: Konzepte, Leitideen, Diskurskonjunkturen
- *Decisional convergence*: Reformentscheidungen, Verabschiedung von Reformprogrammen und -maßnahmen
- *Practice convergence*: tatsächliche Maßnahmenumsetzung, Anwendung neuer Instrumente und Strukturen
- *Result convergence*: Ergebnisse und weitergehende Wirkungen der Reformmaßnahmen.

Schon ein flüchtiger Blick auf einzelne Länderbeispiele zeigt, dass diskursive Konvergenz, die im Zentrum vieler vergleichender Arbeiten stand (OECD etc.), mitnichten zu ähnlichen Umsetzungsmaßnahmen und schon gar nicht zu konvergenten Reformeffekten führen muss, für deren „Messung“ es zudem in der vergleichenden Forschung bislang nur wenig

„vergleichstaugliches“ empirisches Material gibt. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden weniger die programmatische Diskurs- und Leitbild-Ebene von Performance Management und *evidence*-basierter Verwaltungssteuerung betrachtet, als vielmehr nach konkreten Umsetzungen, Ergebnissen und – soweit ersichtlich – Wirkungen gefragt werden.

Hierbei taucht sogleich eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Während sich Reformprogramme und Verlautbarungen, die oft in Gestalt von „Hochglanzbroschüren“ und „*feel good documents*“ (vgl. Jann 2006b) zugänglich sind, sowie institutionelle Veränderungen, die unter anderem aus Organigrammen und Geschäftsverteilungsplänen ersichtlich werden, in einem gegebenen nationalen Kontext noch vergleichsweise einfach erheben lassen, stellen sich bei dem Versuch, die weiteren Wirkungen von Reformmaßnahmen zu ermitteln und diese über Ländergrenzen hinweg zu vergleichen, sehr viel komplexere Konzipierungs-, Methoden- und Erhebungsprobleme. Aus diesen ergibt sich die bekannte Neigung von Evaluatoren, die verschiedentlich bildhaft als das „Straßenlaternenproblem“ bezeichnet wird (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006), die Wirkungen in erster Linie dort zu untersuchen, wohin das Licht der Straßenlaterne ausreichend fällt, auch wenn hierbei nur die weniger relevanten Daten erkennbar werden, während die möglicherweise relevanteren Informationen jenseits des prallen Lampenscheins wesentlich mühsamer aufzuhellen sind.

“Even where serious evaluations have taken place, the kind of data required for a reliable judgement about some of the big issues frequently turn out to be inaccessible” (Pollitt/Bouckaert 2004: 16).

Im Einzelnen lassen sich vier zentrale Problemlagen ausmachen:

(1) Aus konzeptioneller Sicht besteht die Schwierigkeit, dass *Wirkungsdimensionen institutioneller Politik* nur selten präzise formuliert werden. In verwaltungspolitischen Verlautbarungen, Reformprogrammen und Projektdarstellungen tauchen zwar gelegentlich Performanz-Ziele auf. Diese variieren jedoch nicht nur von Land zu Land, sondern auch innerhalb eines Landes von Behörde zu Behörde, von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich sowie auf der Zeitachse². Für die deutschen Kommunen war unter dem Leitbild des NSM unter anderem von den „Performanz-Zielen“ der Effizienz- und Produktivitätssteigerung (KGSt 1993) die Rede, von erhöhter Mitarbeiterorientierung und Kundenfreundlichkeit sowie davon, dass der „kurzfristige Politiktypus“ und die sog. „Strategielücke“ beseitigt, die „Untersteuerung der städtischen Beteiligungen“ (sog. „Managementlücke“) behoben, die „Attraktivität der Kommunalverwaltung für qualifiziertes Personal“ gesteigert und die (angeblich) klaffende „Attraktivitätslücke“ geschlossen werden sollte (Bogumil/ Kuhlmann 2006: 354). Außerdem sollte vermittels des NSM der „Legitimationslücke“ entgegengewirkt werden, die dadurch entstanden sei, dass das Verwaltungshandeln nicht mehr den gestiegenen Ansprüchen der Bürger und (vor allem) Kunden entspräche.

(2) Die Performanzziele verwaltungspolitischer Reformen zeichnen sich aber nicht nur durch ihre Diffusität und Varianz, sondern auch dadurch aus, dass der Evaluator es häufig mit *widerstreitenden und inkonsistenten Zielformulierungen* zu tun hat. So steht das erklärte „Performanz-Ziel“ einer erhöhten Mitarbeiterzufriedenheit häufig im Widerspruch zum Ziel einer gesteigerten „Kundenzufriedenheit“, etwa wenn Öffnungszeiten verlängert und

² Bei der Konzipierung von Evaluationsuntersuchungen wurde dem bisweilen dadurch Rechnung getragen, dass man verschiedene „Modellvarianten“ des NSM (etwa „Kernmodell“ vs. „erweitertes Modell“) zugrunde legte (vgl. Bogumil et al 2003). Auch Christoph Reichard hatte sich mit dem Vorschlag, das NSM Version 1.0 von der (späteren ergänzten) Version 1.1 zu unterscheiden, für eine solche Vorgehensweise ausgesprochen.

Beschwerdemöglichkeiten ausgebaut werden oder wenn die Mitarbeiterverantwortung (z.B. Zeichnungsbefugnis) und der Kompetenzrahmen von Mitarbeitern „kostenneutral“, d.h. ohne Gehaltsaufstockung, erweitert werden. Effizienzerhöhung als „Performanzziel“ kontrastiert nicht selten mit dem „Outcome-Ziel“ eines besseren Zielgruppenbezugs von Verwaltungshandeln etwa dann, wenn Personal gekürzt wird und zugleich eine stärkere Präsenz (z.B. von Sozialarbeitern etc.) „vor Ort“ gefordert wird. Auch die erklärten Performanzziele von Qualitätssteigerung und Effizienzerhöhung konkurrieren insoweit, als der Anspruch, den Zeitaufwand pro Verwaltungstätigkeit (z.B. Bauberatung) zu reduzieren und dabei gleichzeitig die Qualität (etwa Beratungsqualität, Berücksichtigung von Bürgerwünschen etc.) der Leistung zu erhöhen, auf Probleme stößt.

(3) Es existieren keine allgemeingültigen Indikatorensysteme für die Messung administrativer Performanz im nationalen Kontext, geschweige denn für internationale Vergleiche, was sich aus den unterschiedlichen politisch-institutionellen und verwaltungskulturellen Kontexten erklärt, die einheitliche Indikatorensysteme, wie sie bisweilen von internationalen Organisationen angewendet werden (z.B. OECD), ausschließen oder zumindest in ihrer Aussagekraft erheblich einschränken. Somit ist es oft nötig, *verschiedene Indikatorensets* zugrunde zu legen, um den spezifischen nationalen wie policy-bezogenen Wirkungskontexten gerecht zu werden. Dies erschwert jedoch eine übergreifende internationale Performanzevaluation NPM-inspirierter Reformmaßnahmen.

(4) Für die konkrete Datensammlung ergeben sich zudem *zahlreiche Mess- und Erhebungsprobleme*. So liegen in den Verwaltungen nur selten präzise Daten (etwa aus internen Berichten, Statistiken etc.) vor, anhand derer „Effizienz“ – als Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Verwaltungsaktivität - zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Handlungsbereichen gemessen und verglichen werden könnte. Die Erhebung von Kosten der Verwaltungsleistungen stößt auf das Problem einer erst in Ansätzen vorhandenen oder gänzlich fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung. Der „Output-Analyse“ sind Grenzen dadurch gesetzt, dass Produktbeschreibungen und -zählungen nicht flächendeckend vorliegen und zum Teil auch nur bedingt für Wirkungsanalysen taugen. Die Messung von Reformeffekten kann sich nur selten auf in Zeitreihen vorliegende Umfragedaten oder Organisationsanalysen stützen, die erforderlich wären, um Veränderungen *over time* zu ermitteln und zu vergleichen.

Diese Probleme, die sich bei der Evaluation verwaltungspolitischer Reformen im internationalen Vergleich zeigen, erschweren Wirkungsanalysen, erklären z.T. ihre geringe Anwendungshäufigkeit im Bereich institutioneller Politik, machen sie aber nicht unmöglich. Im Folgenden soll im Rückgriff auf vorliegende empirische Hinweise und Forschungsbefunde eine Annäherung an die Frage nach der Umsetzung, den Ergebnissen und ansatzweise Wirkungen performance-orientierter Verwaltungsmodernisierung in europäischen Lokalverwaltungen versucht werden³. Dabei wird jeweils eine Unterscheidung vorgenommen zwischen der Maßnahmenumsetzung und unmittelbaren institutionellen Veränderungen einerseits (*action/ practice*) und weiterreichenden Wirkungen andererseits (*results/ impacts*).

³ Im Folgenden wird neben den zitierten Quellen auf (Zwischen-)Ergebnisse aus drei Forschungsprojekten zurückgegriffen: erstens auf Befunde der Evaluation des Neuen Steuerungsmodells in deutschen Kommunen, an welcher die Verf. mitwirkte und welche von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde (Laufzeit 2004-2006; vgl. Bogumil et al. 2007); zweitens auf Befunde eines deutsch-französischen Vergleichs subnationaler Politik- und Verwaltungsreform, welche die Verf. als Habilitationsschrift vorgelegt hat (Kuhlmann 2007); drittens auf Zwischenergebnisse eines DFG-Projekts zu Wirkungen von Dezentralisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich und Deutschland (Laufzeit 2007-2009), welches die Verf. gemeinsam mit Jörg Bogumil leitet (Bogumil/ Kuhlmann 2005; Kuhlmann 2006a).

Es soll zugleich gezeigt werden, wie mit einigen der angesprochenen evaluativen Problemlagen umgegangen werden kann.

3. Ausgangsbedingungen der Verwaltungsreform im Ländervergleich

Für eine Bewertung der Reichweite und Intensität von Reformmaßnahmen ist es zunächst wichtig, sich die Ausgangsbedingungen dieser Reformen in Erinnerung zu rufen, um so einen Bezugspunkt für die Einordnung nachfolgender Veränderungen zu gewinnen (zum Folgenden siehe Kuhlmann 2006a). Greift man auf einschlägige Typologien der vergleichenden Lokalforschung zurück, so lässt sich das deutsche Kommunalsystem dadurch kennzeichnen, dass es traditionell über eine politisch wie auch funktional „starke“ kommunale Selbstverwaltung mit Verfassungsstatus und weiten Handlungsspielräumen verfügt. Es wird daher – gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, aber auch Österreich, der Schweiz und den Niederlanden - der „*North Middle European Group*“ zugeordnet (vgl. Hesse/Sharpe 1991). In Großbritannien besaßen die Kommunen zwar einerseits innerhalb von „*dual polity*“ (Bulpitt 1983), wonach sich die zentralstaatliche Politikebene im Wesentlichen mit der Gesetzgebung beschäftigte (Wollmann 1999: 188), während den Kommunen die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben übertragen und überlassen wurde, bis in die 1980er Jahre hinein weite Handlungsspielräume. Zudem ließ das Parlament die Ausbildung eines eigenen Verwaltungsapparates der Regierung auf der mittleren und unteren Ebene nicht zu (Sharpe 1993). Andererseits haben sie keine Verfassungsgarantie und fallen ihnen nach der traditionellen *ultra vires*-Regel⁴ nur diejenigen Aufgaben zu, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen worden sind (und die ihnen auch jederzeit durch einfaches Gesetz wieder entzogen werden können). Zudem sind die britischen Kommunen politisch schwach, kennen etwa keinen Bürgermeister im deutschen oder französischen Sinne und haben wenig *community identity* ausgeprägt, so dass sie – zusammen mit Irland, Kanada, Australien, den USA und Neuseeland - der „*Anglo Group*“ zugeordnet. Frankreich wurde mit seinen zwar einerseits politisch starken Kommunen, vor allem die über *cumul des mandats* auf den nationalen Politikprozess Einfluss nehmenden mächtigen Bürgermeistern, aber andererseits (bis zur Dezentralisierung in den 1980er Jahren) funktional schwächtigen Selbstverwaltungseinheiten begriffsbildend für die „*Franco Group*“, der außerdem noch die Länder Italien, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland angehören.

Während die britische Verwaltungstradition damit durch ein Trennmodell (*separational system*) charakterisiert ist, verfügen die beiden kontinentaleuropäischen Länder über „Mischsysteme“ (*fused systems*). Innerhalb des französischen exekutiven Zentralismus erledigte bis in die 1980er Jahre hinein die Staatsverwaltung mit dem Präfekten als Schlüsselfigur zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben die Selbstverwaltungsaufgaben der Departements und überwiegend auch die der Kommunen. Verwaltungstypologisch wird daher von einem „*staatsadministrativen Integrationsmodell*“ gesprochen (Wollmann 1999), welches allerdings im Zuge der Dezentralisierung erheblich – zugunsten der lokalen Gebietskörperschaften - „umgekrempelt“ worden ist (siehe Kuhlmann 2006a). Das deutsche System lässt sich dagegen eher als Verwaltungstypus eines „*kommunaladministrativen Integrationsmodells*“ bezeichnen, in welchem die Kommunen eine Doppelfunktion („Janusköpfigkeit“) als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene staatliche Aufgaben wahrnehmen. Deutschland

⁴ Diese besagt, dass die Kommunen nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen dürfen, die ihnen ausdrücklich durch Parlamentsgesetz übertragen worden sind, wohingegen alle anderen Aufgaben für sie „*ultra vires*“ sind. Hierin ist das Gegenmodell zur kontinentaleuropäischen „Allzuständigkeitsvermutung“ zugunsten der kommunalen Vertretungskörperschaften zu erblicken.

und Großbritannien weisen traditionell darin Ähnlichkeiten auf, dass eine Vielzahl von Leistungen von den Kommunen in Eigenregie erbracht wurde⁵. Dagegen ist für französische Kommunen seit dem 19. Jahrhundert charakteristisch, dass sie kommunale Infrastrukturleistungen weitgehend „delegieren“ und über Konzessions- und Leasingverträge auf private Anbieter übertragen (*gestion déléguée*; Lorrain 1995). Greift man auf die analytische Unterscheidung von *governance* und *government* zurück⁶, so entsprechen das deutsche und britische lokale „Produktionsmodell“ somit eher dem Typus von *local government*. Dagegen praktizieren die französischen Kommunen seit langem *local governance*, da multiple Akteursstrukturen, Vertragsbeziehungen und Verhandlungen zu ihrer institutionellen Handlungsnormalität gehören. Insgesamt können die französischen Kommunen damit, was ihr traditionelles Profil betrifft, zum großen Teil als eher (schwache) „Gewährleistungskommunen“ angesehen werden, wohingegen die deutschen und britischen Kommunen zahlreiche lokale Versorgungs- und Infrastrukturfunktionen selbst erbringen und daher eher einen Typus als (starke) „Leistungskommunen“ ausgeprägt haben.

Sind sich die drei Länder in der „modernen“ Zweistufigkeit ihrer Kommunalsysteme (Kreis-Gemeinden; *counties-districts*; *départements-communes*), die hier zu Grunde gelegt wird, ähnlich, gibt es jedoch im gebietlichen Zuschnitt erhebliche Differenzen. Für Frankreich ist aufgrund gescheiterter Gemeindegemeinschaften eine nach wie vor extrem kleingliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch. Mit seinen rund 36.800 Kommunen entspricht Frankreich dem sog. „südeuropäischen Kommunaltypus“ (Norton 1994), wohingegen Großbritannien infolge radikaler Territorialreformen heute als Spitzenreiter innerhalb des „nordeuropäischen Typus“ (ebd.) gilt und die durchschnittliche Einwohnerzahl der *districts* bei 125.000, die der *counties* bei 730.000 liegt. In Deutschland variierte die Reichweite der Gebietsreformen nach Bundesländern erheblich, so dass die Territorialprofile teilweise – analog zu Großbritannien - dem „nordeuropäischen“ Kommunalmodell zuzurechnen sind (so NRW mit 373 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 48.000 Einwohnern). Teilweise stehen sie – wie Frankreich - eher dem „südeuropäischen“ Gebietstypus nahe (so Bayern mit rund 2.000 Gemeinden bei durchschnittlich 6.100 Einwohnern).

Last but not least, lassen sich die drei Länder im Hinblick auf ihre verwaltungskulturellen Prägungen, die ihrerseits als erklärungskräftig für Reformenläufe und -wirkungen anzusehen sind, unterschiedlichen „Regime-Typen“ zuordnen. Deutschland und Frankreich sind dem „klassisch-kontinentaleuropäischen“ Verwaltungstypus zuzurechnen (vgl. König 2006), wohingegen Großbritannien dem angelsächsisch-manageriellen Verwaltungsregime angehört. Vereinfacht lassen sich die beiden Extrempole der klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungskultur und der angelsächsischen *Public Interest*-Kultur (vgl. König 2006; Peters 2003) folgendermaßen zusammenfassen:

⁵ Abstriche sind für Deutschland hinsichtlich der sozialen Dienste vorzunehmen, die traditionell von freien Trägern erbracht werden. Die britischen Kommunen hatten dagegen herkömmlich ein Monopol als Anbieter sozialer Dienste, worin sie eher den skandinavischen Kommunen ähnlich waren.

⁶ Innerhalb der *analytischen* (im Unterschied zur *normativen*) Begriffsbestimmung werden unter *governance* Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken verstanden, wobei anstelle von bzw. ergänzend zu einer klassischen hoheitlich-hierarchischen Steuerung und Regulierung meistens Verhandlungen und Tauschgeschäfte treten. Dagegen sind mit *government* der Staat/ die Kommune als Institution und die autonome Tätigkeit von Regierung und Verwaltung, die überwiegend auf hierarchischen Steuerungsformen und unilateralen Entscheidungen einer legitimierten Instanz beruht, angesprochen (Benz 2004).

Tabelle 1: "Klassisch-kontinentaleuropäisches" und angelsächsisches Verwaltungsregime

Kontinentaleuropäischer Typus/ Rechtsstaatskultur (F, D)	Angelsächsischer Typus/ Public Interest Culture (UK)
<ul style="list-style-type: none"> • Trennung/Hierarchisierung von Staat-Gesellschaft (öffentlicher/privater Rechtssphäre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Hierarchisierung von Öffentlich und Privat
<ul style="list-style-type: none"> • Staatsverständnis: Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft: Gemeinwohl/<i>intérêt général</i> • umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Römische Rechtstradition) • Verwaltungsgerichtliche Kontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Staat hat rein instrumentelle Bedeutung: „government“; „stateless society“ • keine umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln • Öffentliche Rechenschaftspflicht von staatl. Akteuren gegenüber Parlamenten
<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz der Regelorientierung im Verwaltungshandeln; Prinzip der Gleichbehandlung und Interessenneutralität 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Fairness, Pragmatismus, Flexibilität, Interessenausgleich
<ul style="list-style-type: none"> • Folge: Starke „Weberianisierung“ der Verwaltung • „Formaler Gehorsam“ (Legalitätsprinzip) • Direkte Weisung und Kontrolle • Geschlossenes Personalsystem des Öff. Dienstes • „Herrschaft“ der Rechtsspezialisten • Informalisierung der Verwaltung; „Post-Weberianisierung“ • Wenig Ergebnis-/Performanzsteuerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Folge: Geringere „Weberianisierung“ der Verwaltung • Mischung aus Regelsteuerung, Interessenausgleich, Pragmatismus • Offenes Rekrutierungs-/Karrieresystem • Öffentliche Bedienstete oft ohne rechtliche Spezialausbildung (häufig Generalisten) • Zugänglichkeit für Ergebnis-/Performanzsteuerung

Quelle: Kuhlmann 2007: 26

4. Reformmaßnahmen, -ergebnisse und -wirkungen

4.1 Großbritannien

Reformmaßnahmen und -umsetzung

In Großbritannien reichen die ersten Versuche zur Messung und Bewertung öffentlicher Aufgabenerfüllung mehr als 100 Jahre zurück. Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurden Kennzahlensysteme angewendet, um die Leistung von Lehrern in staatlichen Schulen zu messen (Pollitt/Bouckaert 2004: 87). Im Zuge der „*Thatcherist Revolution*“, durch die die traditionelle Whitehall-Bürokratie ebenso radikal umgekrempelt wurde wie das historisch gewachsene „starke“ Kommunalmodell⁷, gewannen Leistungskontrollen und -vergleiche immer mehr an Bedeutung. Seit Ende der 1980er Jahre kennt Großbritannien ein zunehmend ausgefeiltes System von Leistungskennzahlen, Indikatoren und Performance-Rankings (Wegener 2004: 257), das sich mit der Gründung der *Audit Commission* im Jahre 1982 zu einem allumfassenden staatlichen Kontroll- und Interventionsinstrument entwickelt hat. Mit dem Regierungswechsel zu New Labour im Jahre 1997 war ein Richtungswechsel nur bedingt zu erkennen. Zwar wird inzwischen nicht mehr – wie unter den *Tories* - auf „Privatisierungen

⁷ Die britische Zentralregierung, die innerhalb der „*dual polity*“-Tradition herkömmlich auf *Whitehall* beschränkt war, verankerte zunehmend eigene Agencies und Quangos im lokalen Raum, womit die traditionell multifunktionale Kommunalverwaltung verdrängt und „entmachtet“ wurde. Die Reichweite der inzwischen erfolgten „Quangoisierung“ kann daran abgelesen werden, dass es in England mittlerweile 5.000 solcher staatlichen und halb-staatlichen Quangos gibt, die von 50.000 staatlich ernannten „board members“ geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23.000 gewählten Ratsmitgliedern auf District- und County-Ebene gegenüber (Winchester/ Bach 1999: 32). Mitte der 1990er Jahre hatten die lokalen, zentralstaatlich finanzierten Quangos ein Budgetvolumen von ca. 40 Milliarden £, was fast jenem der Kommunen entspricht (Stoker 1999: 42). Darüber hinaus wurden harte Einschnitte in den lokalen Finanzen dadurch vorgenommen, dass kommunale Haushaltsgrenzen staatlich festgelegt, bei Überschreitungen staatliche Zuweisungen zurückgehalten und Obergrenzen für kommunale Steuern staatlich bestimmt werden können (sog. *rate capping*).

um jeden Preis“ gesetzt⁸. Jedoch ist das System zentralistischer Regulierung, Kontrolle und Sanktionierung mittels Leistungsindikatoren und verpflichtender Kennzahlenmessungen noch engmaschiger geworden. Seit der Installierung des *Best Value (BV)* Regimes im Jahre 1999 und später des *Comprehensive Performance Assessment (CPA)* im Jahre 2002⁹ sind *Performance Measurement* und Leistungsvergleiche verpflichtend für alle *local councils* vorgeschrieben und werden flächendeckend praktiziert (vgl. Stewart 2003: 121 ff.; Le Galès 2004). Hintergrund ist das Bemühen der britischen Zentralregierung, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in der Erbringung von Dienstleistungen dadurch zentral zu steuern und zu kontrollieren, dass die Erreichung und Einhaltung der (teils von der Zentralregierung vorgegebenen, teils von den Kommunen selbst definierten) Leistungsindikatoren laufend überprüft werden, wobei eine „5-Punkte-Skala“ verwendet wird („excellent“, „good“, „fair“, „weak“, „poor“). Der pointiert zentralistische Grundzug dieses Reforminstruments kommt darin zum Ausdruck, dass die Zentralregierung zur seiner Handhabung ein dichtes Geflecht von Kontroll- und Inspektionsinstanzen (zentrale Audit Commission, Inspectorates und beauftragter privatwirtschaftlicher Prüfer, auditors) installiert hat. Zudem kann (vermeintlich) „schlechte“ Performanz dadurch bestraft werden, dass im schlimmsten Fall die Absetzung der gewählten kommunalen Führung und ihre Ersetzung durch externe Fachleute zentral verfügt wird, während die (vermeintlich) „guten“ Kommunalverwaltungen von der Zentralregierung „belohnt“ werden (durch Freistellung von gesetzlichen Bindungen, zusätzlichen Mitteln usw.; vgl. Kuhlmann/ Wollmann 2006: 385 f.). Zwar zeichnet sich die britische Variante von Performance Measurement durch hohe Transparenz und Zugänglichkeit der Daten, elaborierte Messinstrumentarien, flächendeckende Implementation und wirkungskräftige Sanktionen aus (Wegener 2004: 257 ff.). Jedoch sind die mit diesem Reformmodus verbundenen Probleme geradezu handgreiflich (siehe weiter unten). Vor allem generieren die Inspektionen oftmals alles andere als „valide“ und „verlässliche“ Performanzinformationen, weil der Inspektionsprozess „künstlich“ ist und die lokalen Akteure durchaus kreativ darin sind, den Inspektoren das gewünschte „Best Value“-Klima zu vermitteln, da es mehr um *style* als um *substance* geht.

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

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

Ergebnisse und Wirkungen

Die beschriebenen Beobachtungen erklären die – vermeintlich - hohe Verbesserungsrate und -intensität britischer Lokalverwaltungen, die durch das jüngste CPA-Ranking ausgewiesen

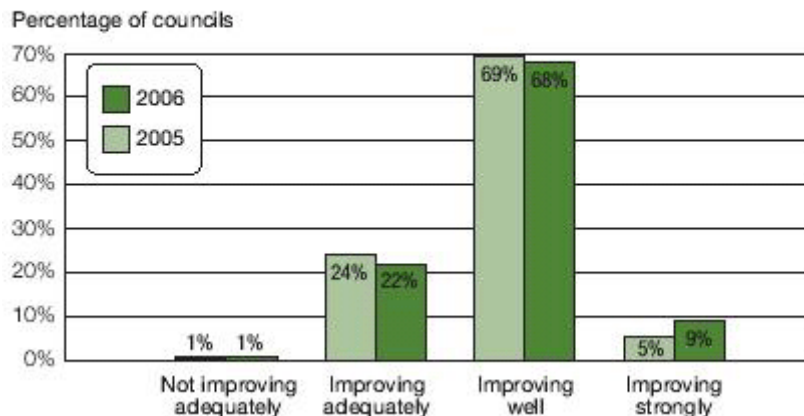
⁸ Auch wurde mit dem *Local Government Act* von 2000 die traditionelle *ultra vires*-Doktrin dadurch abgeschwächt, dass eine Form der kontinentaleuropäischen Allzuständigkeitsvermutung formuliert worden ist.

⁹ Im Jahre 2009 soll das CPA durch ein neues, noch umfassenderes System, das sog. *Comprehensive Area Assessment (CAA)*, ersetzt werden. Dieses sieht eine übergreifende *area*-bezogene (d.h. auch über die institutionellen Grenzen des einzelnen *local government* hinausreichende) Variante der Kennzahlenmessung vor und ist noch stärker als bisher auf Outcome-Indikatoren sowie *community*-Aspekte gerichtet. Zudem soll es den (bislang weitgehend erfolglosen) Forderungen in Richtung *joined-up regulation* (siehe weiter unten) stärker entsprechen (www.audit-commission.gov.uk/cpa, 26.4.2007).

wurde. Dieses ergab, dass 77% der *councils* (*single tier* und *district*-Ebene) sich gut oder sehr gut verbessert haben („*improving well/ strongly*“) und sich niemand verschlechtert hat (siehe Abbildung 1; Audit Commission 2007). Allerdings sind aus den o.g. Gründen erhebliche Zweifel an der Reliabilität der Leistungsdaten und -rankings wie auch überhaupt an der Wirklichkeitsnähe von Performance Measurement britischer Spielart anzubringen.

Abbildung 1: „Alle verbessern sich“

Seventy-seven per cent of single tier and county councils are improving strongly or improving well in 2006 compared to 75 per cent in 2005.



Quelle: Audit Commission 2007.

Ein weiteres gravierendes Problem sind die enormen Transaktionskosten, die mit den permanenten und umfangreichen Leistungsinspektionen und mit der institutionellen Dichte staatlicher Audit- und Inspektionsinstanzen verbunden sind. So wurden die Inspektionskosten für *Best Value* allein für 2000/01 auf 600 Mill. £ geschätzt (Davis et al. 2001: 14), wobei der lokale Erhebungs- und Messaufwand noch nicht einmal eingerechnet ist: *“It is widely felt that the inspection process adds to the burdens on (local) authorities. Inspection of reviews has been a costly process in its direct costs and in time taken from other tasks.”* (Stewart 2003: 209, 133; vgl. auch Hood et al. 1999: 101). Die Kommunen werden mit einer Myriade von sektoralen Berichtspflichten unterschiedlicher Ministerien und Agenturen überladen (*inspection overload*), die nicht nur mengenmäßig nicht mehr zu bewältigen, sondern auch von unterschiedlichen „Performanz-Erwartungen“ angeleitet sind, denen die lokalen Akteure kaum gleichzeitig nachkommen können. Es kommt zu einer sektoral zersplitterten und vollkommen unkoordinierten staatlichen Inspektionstätigkeit durch verschiedene Staatsbehörden und Agencies, die mit Kennzahlenkontrollen ihre eigenen institutionellen Bestandsinteressen wahren und sich gegen *joined-up inspection* sträuben (siehe Davis et al. 2001: 23).

Auf lokaler Ebene gibt es eine weit verbreitete Antipathie und wachsenden Widerstand gegen die permanenten Leistungskontrollen der zentralen „Auditors“, was zu subversiven Strategien führt. Dies wirkt sich – entgegen den *Best Value*-Zielen – qualitätsmindernd auf die lokale Leistungsproduktion aus: *„Inspection can be demotivating for staff, influencing attitudes to best value“* (Stewart 2003: 133). So wurde beobachtet, dass rigide Leistungsmessungen und Performanzkontrollen zu Serviceverschlechterungen führen und Innovationsprozesse blockieren können. Im britischen Schulwesen kam es unter den Bedingungen exzessiver Leistungsinspektionen teils zu Motivationseinbrüchen bei den Beschäftigten. Eine Erhebung ergab, dass in Folge der *Performance-Inspection* an den Schulen zwar einerseits 25% der Schulen ihr Management und 58% ihre Lehrmethoden reformierten, aber zugleich 20% der

Schulen mehr Pensionierungen und 24% mehr Personalausfälle durch stressbedingte Krankschreibungen zu verzeichnen hatten (Kogan/ Maden 1999). Hierin werden die Gefahren und negativen Effekte von *inspection overload* (Davis et al. 2001) und *audit society* (Power 1997) sichtbar, die sich auf Seiten der Kommunalbeschäftigten, aber auch der Bürger und Nutzer geltend machen.

Die britischen *audits* und *inspections* sind in erster Linie dem Bemühen der Zentralregierung dienlich herauszufinden, welche Kommunen „*unwilling or unable to work to the modern agenda*“ (Blair 1998) sind, um deren Aufgaben dann „anderen Partnern“ zu übertragen: „(...) *then the government will have to look to other partners to take on your role*“ (Blair 1998). Hiervon war ja auch bereits durch die Vorgängerregierung im Zuge von Privatisierungspolitik, *Compulsory Competitive Tendering (CCT)* sowie durch die Übertragung kommunaler Aufgaben an Agencies und Quangos umfassend Gebrauch gemacht worden, was sich unter anderem an den personellen Einschnitten der *local governments* ablesen lässt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung des Kommunalpersonals in Großbritannien nach Aufgabenbereichen 1990-2000

Aufgabenbereich	1990	1998	2000	Zunahme/ Rückgang 1990-2000	
				Abs. in Tsd.	in %
Bildungswesen	1431	1204	1300	-131	-9,2
Soziales	417	395	388	-29	-7,0
Polizei	199	207	204	+5	2,5
Bauwesen	114	61	59	-55	-48,2
Anderes	806	712	739	-67	-8,3
Gesamt	2967	2579	2690	-277	-9,3

Quelle: Bach/ Winchester 2003: 294 und eigene Berechnung/ Zusammenstellung

Die Vielgestaltigkeit und Variabilität lokaler Verwaltung werden von den *inspections* und *audits* ignoriert und stattdessen dominiert eine „Uniformisierungswut“, die zur (weiteren) „Unitarisierung der Kommunen“ führt. Für die kommunalen Schulinspektionen wurde dies kritisch folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „(...) *divergence from the normative model can become not commendable diversity enhancing choice, but reprehensible deviance demanding suppression.*“ (Hargreaves 1995). Somit können die kommunalen Akteure kaum eigenen Steuerungsnutzen aus den Performanzkontrollen ziehen¹⁰, zumal ihnen oftmals weder die staatlichen Leistungserwartungen noch die Bewertungskriterien der Inspektoren bekannt und einsichtig sind: „*We still don't really know what Best Value is. We're just waiting for the inspectors to fail someone, then at least we'll know what it isn't*“ (Best Value Officer; zit nach Davis et al. 2001: 17). Der praktische Nutzen von Performance Measurement für die lokalen Institutionen ist vor diesem Hintergrund äußerst begrenzt. Zudem hat die Erkenntnis immer mehr Fuß gefasst, dass Performanzmessungen und -daten an Grenzen stoßen, wenn es darum geht, konkrete Verbesserungen zu bewirken und die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zu erhöhen. Für die Performance-Inspection an britischen Schulen wurde dies folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „*schools were sceptical about the impact of the inspection findings on school processes or performance, believing that (...) most changes*

¹⁰ Eine Ausnahme bilden die inzwischen von der britischen *Local Government Association (LGA)* und der *Improvement and Development Agency (IDeA)* initiierten Benchmarkings zwischen *local councils*, die von der kommunalen Ebene selbst ausgehen und daher für kommunale Zwecke „steuerungstauglicher“ zu sein scheinen als die staatlichen Performanz-Prüfungen.

would have happened in any case” (Kogan/ Maden 1999). Somit hält sich der faktische Einfluss von Leistungsmessung auf Innovation, institutionellen Wandel und letztlich auf *tatsächliche* Performanz- und Wirkungsverbesserung in Grenzen.

4.2 Frankreich

Reformmaßnahmen und -umsetzung

Nachdem sich in Frankreich Ende der 1980er Jahre die auf Privatisierung und Marktöffnung gerichtete Politik der (überwiegend konservativen) französischen Bürgermeister, teils als Folge politischer Machtwechsel zu den Kommunalwahlen 1989, abgeschwächt hatte, wandten sich viele Kommunen verstärkt der internen Modernisierung ihrer Verwaltungen zu (zum Folgenden siehe Kuhlmann 2007). Allerdings ist die kommunale Verwaltungsmodernisierung im französischen Kontext aufgrund der Kleingliedrigkeit des Lokalsystems ausgesprochen ungleich verteilt, worin sich das „Frankreich der zwei Geschwindigkeiten“ („*France à deux vitesses*“; vgl. Hoffmann-Martinot 2003) widerspiegelt. Nur ca. 10% aller lokalen Verwaltungen (einschließlich Regionen und interkommunale Zusammenschlüsse) verfügen über hinreichend ausgebaute Organisations- und Personalstrukturen, um sich mit Fragen von Performance Management und Output-Steuerung überhaupt sinnvoll auseinandersetzen zu können¹¹. Somit ist der größte Teil der französischen Kommunen aufgrund funktionaler Schwäche von diesen Diskussionen ausgeschlossen. Leistungsmessung und Performance Management sind bislang vor allem für die (wenigen) größeren Städte, die interkommunalen Zusammenschlüsse (*CU*, *CA*) und die Departementsverwaltungen ein Thema. Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass die französischen lokalen Gebietskörperschaften auf ein übergreifendes Modell und Leitbild lokaler Reformpolitik (wie das NSM in Deutschland; siehe weiter unten) nicht zurückgreifen und eher pragmatisch-inkrementell „herumexperimentieren“. Die Instrumente der Leistungs- und Qualitätsmessung (Indikatoren, Leistungsberichte, sog. *tableaux de bord*) wurden selten generalistisch eingeführt, sondern eher kontextsensibel von vornherein auf die lokal- und aufgabenspezifischen Erfordernisse zugeschnitten. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass manche der gemeinhin dem NPM-Konzept zugeschriebenen Instrumente in Frankreich schon eine längere Tradition haben, allerdings ohne dass die angelsächsisch dominierte NPM-Welt dies registriert hat. Gerade auf der kommunalen Ebene „mischen“ sich Weberianische und managerielle Steuerungsformen und lassen sich eine Reihe von „Hybriden“ finden. So zählte beispielsweise das Steuern über Kontrakte (*contrats*) bereits lange vor NPM und Dezentralisierung zum Handlungsrepertoire der Kommunen. Zwar gab es im Rahmen dieser Kontrakte kaum messbare Leistungs- und Zielvorgaben geschweige denn Kostenkennzahlen oder Produktivitätsindikatoren. Aber immerhin war das Kontraktmanagement im Rahmen von vertraglichen PPPs (*délégation*) bereits seit dem 19. Jahrhundert kommunal verankert. Auch in der intergouvernementalen Kontrakt-Politik (*contractualisation*), die zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften schon seit den 1950er Jahren praktiziert wird (vgl. DATAR 2003; Marcou et al. 1997), ist ein „Modernitätsvorsprung“ zu erblicken, zumindest soweit man die NPM-Doktrin und ihr *Principal-Agent*-Modell als Bewertungsmaßstab zugrunde legt.

In den Modernisierungsbemühungen der französischen Kommunen findet sich auch der aus dem NPM-Diskurs bekannte Konzeptgedanke einer Ziel- und Ergebnissteuerung sowie einer verstärkten Qualitätsorientierung wieder. Es gibt zunehmend Versuche, die traditionelle

¹¹ Nur diese ca. 4.300 lokalen Verwaltungen haben Beschäftigtenbestände von über 50 Personen.

Vertragspolitik *performance*-orientiert umzugestalten. Auch spielte Controlling in den lokalen Gebietskörperschaften bereits im Gefolge der ersten Dezentralisierungsetappe nach 1982 eine wesentliche Rolle, so dass einige Städte und Departementverwaltungen bereits auf eine über 20-jährige „Tradition“ von *contrôle de gestion* zurückschauen können¹²:

« *Les premières tentatives d'introduction des concepts du contrôle de gestion voient le jour dès que la décentralisation donne aux collectivités locales des compétences nouvelles, après les lois de mars 1982* » (Beaulier/Saléry 2006 : 69).

Zum Ende der 1980er Jahre profilierten sich einige innovative Städte (*communes innovatrices*; vgl. Meyssonier 1993: 135 ff.) zu den landesweiten Vorreitern kommunaler Verwaltungsmodernisierung¹³ und entfalteten, nicht zuletzt aufgrund der Diffusion in der Fachpresse (wie z.B. *La Gazette*; *Localtis*; *Grandes Villes Hebdo* etc.), eine Vorbildwirkung für andere reforminteressierte Städte. Als Reformschwerpunkte wurden vor allem neue Methoden des Performanzmanagements (*démarches de performance*), des Controllings (*contrôle de gestion*), der Kostenrechnung (*comptabilité analytique*) und der Qualitätsentwicklung (*démarches de qualité*) festgestellt. Eine im Rahmen der Untersuchung von Meyssonier durchgeführte Umfrage in 82 Kommunen mit über 5.000 Einwohnern ergab den Befund, dass ca. 30% der befragten Kommunen mit indikatorengestützten Leistungsberichten (*tableaux de bord*) und 55% mit (mehr oder minder ausgebauten) Formen der Kostenrechnung (*comptabilité analytique*) arbeiteten. In 15% der Kommunen gab es mindestens einen Controller (*conseiller/analyste de gestion*). Insgesamt zeigte sich ein klarer Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und dem Umsetzungsstand der Reforminstrumente. So ist der Verbreitungsgrad der Leistungsberichte (*tableaux de bord*) in großen Städten mit über 20.000 Einwohnern doppelt so hoch (46%) wie in kleinen Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern (23%). In den letzten Jahren haben sich Performanz- und Qualitätsmanagement, Controlling und Kostenrechnungsverfahren weiter ausgebreitet. Die in einigen Kommunen bereits praktizierten Formen von Performanzmanagement und Leistungsmessung wurden durch die nationale Gesetzgebung aufgegriffen, was eine zusätzliche Mobilisierungswirkung entfaltete (Naulleau 2003: 136). Vor allem ist hier das Gesetz über die öffentlichen Finanzen von 2001 zu erwähnen (*loi organique relative aux lois de finances – LOLF*), welches einen neuen Handlungsrahmen für das Finanzwesen, die Ressourcenbewirtschaftung und Budgetierung in der Staatsverwaltung konstituierte. Es sieht neue Formen der Globalbudgetierung auf der Basis von Programm- und Leistungszielen (*finalités*), Kontraktmanagement und Leistungsevaluation vor. Zwar sind hiervon unmittelbar zunächst nur die (dezentrierten) Staatsbehörden (*services extérieurs de l'Etat*) betroffen. Jedoch darf die mittelbare Wirkung, die vom *LOLF* auf die kommunalen Verwaltungen ausgeht, nicht vernachlässigt werden. Denn immer mehr Städte greifen diese Verfahren des Performanzmanagements und der Leistungsevaluation auch in der Überlegung auf, dadurch mögliche verpflichtende Regelungen, die von Seiten staatlicher „Kontraktpartner“ und Aufsichtsbehörden, die ihre Geldzuweisungen vermehrt von „objektiven“ Kennzahlenmessungen und Leistungsevaluationen abhängig machen, zukünftig zu erwarten sind, zu antizipieren. So gibt es inzwischen Experimentierprojekte französischer Städte, die auf freiwilliger Basis ihre internen Steuerungsverfahren nach „*type LOLF*“ umbauen (Bsp. Urbane Gemeinschaft von *Lille*; vgl. Richard 2006: 127; Fievet/Laurant

¹² So der Aufsatz von Beaulier/Saléry unter dem Titel „20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives“ (2006 : 69-86.).

¹³ Zu ihnen gehören die Städte *Orléans, Angers, Suresnes, Besançon, Perpignan, Metz, Saint-Denis, Blagnac, Lyon, Conflans-Sainte-Honorine, Issy-les-Moulineaux, Nancy* und *Nîmes* (vgl. Meyssonier 1993: 135 ff.).

2006). Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass der Staat mit seiner Gesetzgebung (*LOLF*) – wie in vielen anderen Reformbereichen – den in den lokalen Gebietskörperschaften bereits stattfindenden Reformaktivitäten „hinterherläuft“, da viele Städte auch schon vor dem *LOLF* entsprechende Verfahren und Instrumente installiert hatten, womit sich ein weiteres Mal die ausgeprägte *bottom up*-Bewegung der französischen Verwaltungsmodernisierung bestätigt.

« *L'élán que l'Etat a voulu créer avec la LOLF pour progresser dans la performance de sa gestion et la transparence des finances publiques ne doit pas faire ignorer que beaucoup de collectivités, notamment parmi les plus importantes, sont déjà sur le sujet (...); beaucoup de collectivités modernisent leur gestion pour l'orienter vers la performance* » (Richard 2006 : 7, 127 f.).

« *Les processus de construction et de suivi des indicateurs est aujourd'hui relativement bien maîtrisé par quelques collectivités qui travaillent sur ces outils depuis de nombreuses années* » (Beaulier/Salérie 2006: 79).

Darüber hinaus erleben Qualitätszertifizierungen, wie „Qualiville“, eine Konjunktur und haben interkommunale Lernprozesse über verschiedene Foren und Verbände (z.B. France Qualité Public, Localtis, AMF, AMG VF, ADF, ADEM) eine katalytische Wirkung in Fragen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. Da sich diese Reformschritte aber eher unbemerkt und unspektakulär ereignet haben, könnte man, ähnlich wie bei der „schleichenden“ Vermarktlichung der französischen Kommunalwirtschaft, von einem „stillen Wandel“ (*changement silencieux*; vgl. Lorrain 1995) sprechen. Eine im Jahre 2005 durchgeführte Umfrage der französischen Gesellschaft für „Öffentliche Qualität“ (vgl. France Qualité Publique 2006¹⁴) erbrachte den Befund, dass von den 231 mit Qualitätsentwicklung befassten Umfrageteilnehmern¹⁵ eine Mehrheit (23%) aus dem kommunalen Raum (*collectivités territoriales*) kam, während 22% staatlichen Institutionen, 17% den Gesundheitseinrichtungen und die verbleibenden 38% der Umfrageteilnehmer sonstigen öffentlichen Einrichtungen (öffentliche Unternehmen, *associations* etc.) angehörten. Alle antwortenden lokalen Gebietskörperschaften (N=53) hatten jeweils eigene „Qualitätsbeauftragte“, die sich entweder in Vollzeit oder in Teilzeit mit Qualitätsmanagement beschäftigten (z.B. *directeur qualité, responsable qualité, ingénieur qualité, référent qualité* etc.) und überwiegend (in 72% der Fälle) dem höheren Dienst (*Catégorie A*) angehören, was auf den relativ hohen Status dieses Aufgabenbereichs in der Kommune hindeutet. Des Weiteren wird daraus, dass 84% der Aktivitäten im Bereich des Qualitätsmanagements nicht älter als sechs Jahre sind, ersichtlich, dass diese Thematik einen hohen Grad an Aktualität im kommunalen Reformgeschehen hat. Dabei erfolgt häufig eine enge Koppelung mit sonstigen Verfahren des Performanzmanagements, was sich etwa darin widerspiegelt, dass 72% der erfassten Kommunen, die Qualitätsmanagement durchführen, zusätzlich auch über indikatoren gestützte Leistungsberichte (*tableaux de bord*) verfügen und 40% der Umfrageteilnehmer weitere Instrumente von Performanzmanagement praktizieren (z.B. Beschwerdemanagement, Prozesslaufpläne, Beschäftigtenumfragen).

¹⁴ *France Qualité Publique* ist eine unabhängige Gesellschaft zur Unterstützung der Qualitätsentwicklung im Öffentlichen Sektor mit dem Rechtsstatus eines Vereins (*association partenariale*). Ihr gehören 60 institutionelle Mitglieder unterschiedlicher Ebenen und Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors an, unter anderem das Finanzministerium, das Innenministerium, das Ministerium für Jugend und Sport, zahlreiche Städte, Regionen, öffentliche Einrichtungen sowie Gewerkschaften.

¹⁵ Die Gesellschaft zirkulierte einen elektronischen Fragebogen unter ihren 60 Mitgliedern, die diesen wiederum an weitere Institutionen weiterleiteten. Damit sind in der Grundgesamtheit der Erhebung überwiegend Fälle vertreten, die eine mehr oder weniger direkte Beziehung zur Befragungsinstitution haben, so dass von einem Bias zugunsten der „Reformaktiven“ auszugehen ist.

Last but not least, hält die interne (Selbst-)Evaluation lokaler Politiken als „Managementmethode“, etwa im Bereich *RMI* (siehe das Beispiel des *Conseil Général du Territoire de Belfort*; Claustre 2003) oder in der Daseinsvorsorge (zum Wassersektor in *Lille* siehe Grézil 2003) immer mehr Einzug in den Gebietskörperschaften. Zwar wird der Umsetzungsstand von internen (Selbst-)Evaluationen in den Kommunen und Departements als heterogen eingeschätzt („un développement significatif mais inégal“, vgl. Malhomme 2003: 36)¹⁶. Jedoch kann daraus, dass in einer Umfrage aus dem Jahre 2002 immerhin 85% der Städte über 50.000 Einwohnerangaben, mit selbst-evaluativen Verfahren vertraut zu sein und sogar ca. 60% solche Verfahren eingeführt haben, davon 30% bereits vor mehr als fünf Jahren¹⁷, der inzwischen recht hohe Verbreitungsgrad ergebnis- und performance-orientierter Steuerungsinstrumente in französischen Städten abgelesen werden. Anlass der Reformschritte waren dabei in ca. einem Drittel der Städte Berichtspflichten, die sich aus Verträgen (*obligations contractuelles*) ergaben, in einem weiteren Drittel (27%) Initiativen von eigenen Kommunalpolitikern sowie in einem Teil der Städte Forderungen von Seiten anderer „Partner-Gebietskörperschaften“ (*collectivités partenaires*; vgl. Lamarque 2006: 169). Die sektoralen Schwerpunkte liegen der Umfrage zufolge in den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Freizeit (ca. 25% der Städte) sowie kommunale Stadtentwicklung, Bildung und Wohnungswesen (weitere 25%; siehe Lamarque 2006: 173; Basle 2003).

Ergebnisse und Wirkungen (results/ impacts)

Für den französischen „Reformfall“ ist zunächst darauf hinzuweisen, dass – im Unterschied zu Großbritannien und Deutschland - Kostenreduzierung und Personaleinsparungen auf der lokalen Ebene kein *vorrangiges* Reformmotiv darstellten. Die Verwaltungsmodernisierung wurde nicht in erster Linie als Sparpolitik angesehen und lief daher einer solchen in ihren Auswirkungen teilweise geradezu entgegen. Dies wird nicht nur aus dem Anstieg der Personalzahlen, sondern auch aus der Ausgabenentwicklung ersichtlich. So haben sich die Lokalausgaben seit den 1980er Jahren bis 2005 mehr als verfünffacht, sind die lokalen Personalbestände um ca. 50% und die Personalkosten (seit 1992) um 70% angestiegen, worin allerdings vor allem der enorme funktionale Bedeutungsgewinn der Gebietskörperschaften im Zuge der französischen Dezentralisierungspolitik sichtbar wird. Seit 2004 haben die französischen lokalen Gebietskörperschaften erstmals (nach zehn Jahren fiskalischer Stabilität) wieder defizitäre Kommunalhaushalte (-2,3 Mrd. Euro).

*Tabelle 3: Entwicklung der lokalen Ausgaben und des Lokalpersonals in Frankreich 1985-2005**

Jahr	Lokale Ausgaben (in Mrd. Euro)	Lokales Personal (in Tsd.)
1980	35,3	1.021
1990	92,8	1.166
2003	164,2	1.522
<i>Anstieg in %</i>	<i>365,2</i>	<i>49,1</i>

* Regionen, Departements, Gemeinden, (Lokalausgaben einschließlich interkommunaler Zusammenschlüsse und anderer lokaler öffentliche Einrichtungen

Quelle: Kuhlmann 2007 m.w.N.

¹⁶ Als besonders weit fortgeschritten in dieser Hinsicht ist die Departementebene anzusehen, wobei zu den Vorreitern die Generalräte von *Hérault*, *Meuse*, *Hauts-de-Seine*, *Territoire de Belfort*, *Nord*, *Nièvre* zu zählen sind. Darüber hinaus ist der Umsetzungsstand auf der Ebene der interkommunalen Gemeinschaften, unter anderem in der *CA de Strasbourg*, *CU de Lille*, *CA Rennes Métropole* und der *CA de Grenoble*, hoch (siehe Malhomme 2003: 36; Lamarque 2006: 169).

¹⁷ Datenbasis ist eine von *Maurice Basle* im Auftrag des *Institut des villes* durchgeführte Umfrage in insgesamt 118 Städten über 50.000 Einwohner, von denen 48 antworteten (vgl. Basle 2003).

Zwar hat die Ressourcenentwicklung in den Kommunen nur bedingt mit den lokalen Reformbemühungen, sondern zu allererst mit der Dezentralisierung zu tun. Dennoch gibt es einige Hinweise darauf, dass die Reformansätze zumindest in Teilbereichen nicht ressourcenschonend, sondern eher expansiv gewirkt haben. Ein Beispiel bieten die großzügigen Prämiensysteme der lokalen Gebietskörperschaften (Bsp. Stadt *Rouen*), bei denen nicht nur erhebliche Zweifel an der ökonomischen Anreizwirkung anzumelden sind. Sie führen ganz im Gegenteil zu einer erheblichen Erhöhung der Personalkosten durch eine Praxis der pauschalisierten Gehaltsaufstockung. Gibt es damit einerseits für die französischen Kommunen eine Reihe von Hinweisen darauf, dass die jüngsten Reformschritte eher als Kostentreiber gewirkt haben, hält sich andererseits der in Performance Management investierte Aufwand aufgrund der eher selektiven und passgenauen Implementation der Instrumente eher in Grenzen. Aufgrund des eher pragmatischen Umgangs mit Evidenz-Basierung und Kennzahlenwesen, das kaum flächendeckend Anwendung findet, sind die Transaktionskosten dieser Reformmaßnahmen bislang moderat. Leistungsberichte (*tableaux de bord*) umfassen nur ausgewählte Kernindikatoren und schwerfällige Kostenrechnungsverfahren (*compatibilité analytique à coûts complètes*), die in einigen Vorreiterkommunen der Verwaltungsmodernisierung (*Orléans, Angers, Suresnes*) mit hohem Aufwand betrieben worden sind, wurden inzwischen durch vereinfachte Systeme ersetzt. Diese werden ebenfalls nicht flächendeckend, sondern nur in ausgewählten Aufgabenfeldern (wo sich die Kosten von „Produkten“ sinnvoll erheben lassen) praktiziert, da es nicht darum geht, „die Gesamtkosten einer Stadt zu erheben“ (Bsp. *Rouen*):

« *Bon, c'est vrai qu'en matière des finances on pourrait quantifier tout chapitre, article, service et partout. Nous, on n'a pas voulu mettre en place une telle grosse structure. Donc, un contrôleur de gestion, bien évident, qui peut accompagner, conseiller, travailler sur des notices spécifiques. Mais il ne va pas quantifier les coûts de l'ensemble de la ville.* » (DGA des Affaires Financières, Economiques et Juridiques, *Rouen*, Interview der Verf. vom 5.4.2005)

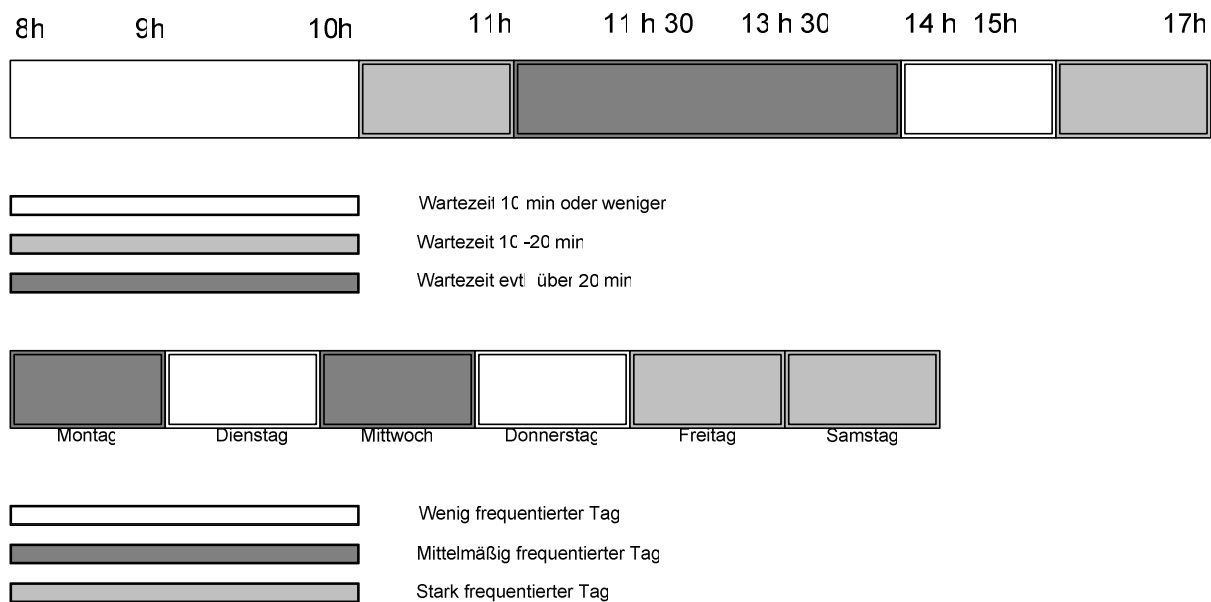
Die französischen lokalen Gebietskörperschaften blieben bisher von jener zentralstaatlichen Indikatoren- und Kennzahlenwelt, die seit dem In-Kraft-Treten des *LOLF* in der Staatsverwaltung Einzug hält¹⁸, (noch) verschont. Der Pragmatismus und die Anpassungsflexibilität, mit der die Kommunen an Leistungsmessung und Qualitätskontrolle herangehen, lassen weniger die Gefahr einer ungebremsten, permanenten Leistungsüberwachung und Performanzkontrolle aufkommen. Gerade das kontextsensible, aufgabenbezogene und differenzierte Vorgehen der Gebietskörperschaften ist als besondere Stärke anzusehen, da dieses den lokalen Anforderungen und Steuerungsbedürfnissen eher angemessen ist als generalistische, aufoktroyierte Formen von Performance Management, die „blind“ für lokale Variabilität und Vielfalt sind. Zwar sind die bisher erprobten Instrumente der ergebnisorientierten Steuerung, etwa die Leistungsberichte, teilweise recht einfach ausgestaltet, vielleicht auch „unterkomplex“ (z.B. in der Stadt *Le Havre* nur 7 Indikatoren für den gesamten Bereich *Petite Enfance*). Sie entsprechen aber relativ gut den sektoralen Informationsbedürfnissen der Fachabteilungsleiter in den Kommunen. Zudem ist zu

¹⁸ Das Gesetz über die öffentlichen Finanzen (*loi organique relative aux lois de finances – LOLF*) wurden am 1. August 2001 verabschiedet und hat mit der Einführung von Globalbudgets für die dezentrierte Staatsverwaltung deren finanzielle Entscheidungsspielräume (auch gegenüber den lokalen Gebietskörperschaften) ausgebaut. Im Rahmen des *LOLF* wurden für die Globalbudgetierung und das Berichtswesen 132 Programme, 614 Einzelmaßnahmen, 630 Leistungsziele und 1.300 Leistungsindikatoren definiert (Fievet/Laurent 2006 : 142).

beobachten, dass die gewählten Adjoints¹⁹ in ihrer Rolle als „Fachpolitiker“ sich durchaus für die fachlichen Leistungskennzahlen und Wirkungsindikatoren interessieren und diese zur Kenntnis nehmen, soweit sie ihnen nützlich für die erfolgreiche Umsetzung von (außenwirksamen) Fachprojekten und damit letztlich für die eigene politische Profilierung sind.

Ein gutes Beispiel bietet hier der Bereich des Bürgerbüros (*guichet unique multiservice*) in *Le Havre*. Dort werden die Wartezeiten an den Schaltern regelmäßig erfasst und die Daten dann zum einen genutzt, um die Öffnungszeiten an die tageszeitlich variierende Nachfrage anzupassen und so den Bürgererwartungen besser zu entsprechen. Zum anderen wurden in einer Informationsbroschüre Empfehlungen an die Bürger gegeben, an welchen Tageszeiten und Wochentagen mit mehr und wann mit weniger Wartezeit zu rechnen ist und wann es sich also empfiehlt, zum Bürgerbüro zu kommen und wann eher nicht.

Abbildung 1: "Gut zu wissen, wie man Zeit spart" - Bürgerinformation zu Wartezeiten in der Stadtverwaltung von Le Havre



Quelle: Kuhlmann 2007 m.w.N.

Ähnliche Beispiele gibt es im Bereich der kommunalen Kinderbetreuung, wo der über *tableaux de bord* erfasste Auslastungsgrad der Kinderbetreuungseinrichtungen für die Abteilungsleiterin und die politisch zuständige Adjointe ein wichtiger Indikator für das Verhältnis von Angebot und Nachfrage im städtischen Betreuungssektor ist. Beispielsweise ist in *Le Havre* die zu geringe Auslastung mancher Einrichtungen über längere Zeiträume für die Fachpolitiker und die Amtsleitung Anlass dafür gewesen, in diesen Bereichen „nachzuforschen“ und Maßnahmen zu treffen, um den „Auslastungsgrad“ zu erhöhen und so die selbstgesetzte städtische Zielvorgabe der Kita-Auslastung von über 60% zu erreichen. Gleiches gilt für den Krankenstand von Kindern oder von Betreuungspersonal sowie für die Anzahl von „Aktionen“ und Unternehmungen in städtischen Kitas, die anhand des *tableau de*

¹⁹ Adjoints sind gewählte Ratsmitglieder der Mehrheitsfraktion (*la majorité*), denen der Bürgermeister bestimmte sektorale Politikzuständigkeiten im Rahmen einer sog. *délégation* überträgt (und jederzeit wieder entziehen kann). Sie sind keine Verwaltungsleiter und haben formell keine administrativen Zuständigkeiten, sondern sind in der Regel als ehrenamtliche lokale (parlamentarische) Politiker in engem Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachabteilungen der Verwaltung tätig.

bord sowohl zwischen den Einrichtungen als auch auf der Zeitschiene verglichen werden. Diese Daten werden von der Abteilungsleiterin genutzt, um sich ein Bild von der pädagogischen Qualität der Einrichtungen und deren Handlungskapazitäten zu machen, so dass sie im Bedarfsfall Korrektivmaßnahmen ergreifen kann.

Wenn damit ein interner Steuerungsnutzen von Performance Management durchaus gegeben ist, hält sich jedoch die externe Wirkung dieser Instrumente bislang auffällig in Grenzen. So konnten Leistungs- und Qualitätsmessungen, obgleich von den französischen Kommunal- und Fachverbänden immer wieder als Instrument lokaler „Verbraucherdemokratie“ angemahnt (Duval 2006), die geforderte disziplinierende und steuernde Wirkung gegenüber den privaten Konzernen, die in vielen Aufgabenfeldern (vor allem Daseinsvorsorge) kommunale Dienstleitungen als *délégateurs* erbringen, nicht erfüllen. Zudem sind kommunale Leistungsinformationen nach außen wenig sichtbar und hat die Öffentlichkeit kaum Zugang. Systematische interkommunale Leistungsvergleiche wurden bislang – soweit ersichtlich – nicht praktiziert. Damit hält sich nicht nur der Verbreitungsgrad, sondern auch die Sanktions- und Anreizwirkung von Leistungsmessung und Qualitätskontrolle im französischen Kommunalmodell bislang auffällig in Grenzen.

4.3 Deutschland

In den deutschen Kommunen fand der Gedanke von Performance Management und Output-Steuerung in den 1990er Jahren vor allem im „Neuen Steuermodell“ (NSM) konzeptionell Niederschlag (siehe auch Jörg Bogumil in diesem Band). Unter der Meinungsführerschaft der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) avancierte das NSM rasch zum übergreifenden Reformleitbild der lokalen Ebene (siehe Banner 1991; Reichard 1994). Dabei wurde unter anderem auf ein ergebnis- bzw. „produktorientiertes“ Finanzmanagement, kennzahlenbasierte Berichts- und Controllingsysteme, Qualitätsmanagement und evidenz-basierten Quasiwettbewerb (interkommunale Leistungsvergleiche) gesetzt (vgl. Kuhlmann 2004b; Bogumil/ Kuhlmann 2006b). Wenngleich sich die praktische Umsetzung dieses Reformkonzepts jenseits der Kommunen bis heute in Grenzen hält, ist der KGSt und ihrem damaligen Vorstand, *Gerhard Banner*, mit dem Konzept des NSM und der Anziehungs- und Prägekraft, die dieses auf deutsche Verwaltungen ausübte, ein „großer Wurf“ gelungen. Inzwischen haben eine Reihe von Kommunen Umsetzungserfahrungen mit dem NSM gesammelt und können anhand vorliegender Evaluationen empirisch gesättigte Aussagen über die Wirksamkeit der performance-orientierten lokalen Verwaltungsmodernisierung in Deutschland getroffen werden (zum Folgenden siehe Bogumil et al. 2007 m.w.N.).

Zunächst ist der Befund, dass über 90% der deutschen Kommunen seit den neunziger Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt haben und sich eine überwältigende Mehrheit (82%) am NSM als Reformleitbild orientiert hat, durchaus beeindruckend²⁰. Hierin werden die Anziehungskraft und „Sogwirkung“, die das NSM für die

²⁰ Datenbasis ist eine bundesweite schriftliche Umfrage, die von Ende Januar bis Juni 2005 durchgeführt wurde. Das Umfrage-Sample bestand aus den KGSt-Mitgliedskommunen (n=1543) sowie allen Städten und Gemeinden über 20.000 Einwohner, die nicht Mitglied der KGSt sind, so dass es sich um eine Vollerhebung aller deutschen Städte (ohne Stadtstaaten) über 20.000 Einwohner, von 3/4 der Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner (ohne regionalen Bias) sowie von 2/3 der deutschen Landkreise handelt. Befragt wurden die Bürgermeister/ Landräte, die Personalratsvorsitzenden sowie die Leiter der Unteren Bauaufsicht und der Jugendämter. Die Rücklaufquoten lagen bei 56% für die Bürgermeister, bei 43% für die Personalratsvorsitzenden und bei jeweils 46% für die Bau- und Jugendamtsleiter. Für eine ausführliche Darstellung siehe Bogumil et al. 2007: 13 ff.

deutschen Kommunen hatte, sichtbar. Die Leitbildwirkung des NSM (*discourse/ talk*) kann damit als unbestritten gelten.

Tabelle 4: Leitbild-Wirkung des NSM in deutschen Kommunen

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	Kreisfreie Städte	Kreis- ange- hörige Gemein- den	Land- kreise	Ost	West	Gesamt
Insgesamt (NSM und andere Maßnahmen)	97,6% (80)	91,0% (578)	95,4% (145)	93,5% (116)	92,2% (688)	92,4% (804)
→ Orientierung am NSM als Gesamtkonzept	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	10,3% (12)	17,1% (118)	14,9% (130)
→ Orientierung an einzelnen Instrumenten des NSM	65,4% (53)	64,3% (373)	74,5% (108)	63,8% (74)	66,7% (461)	66,3% (535)

n=870; Angaben in %, Absolutzahlen in Klammer, Spaltenprozent

Quelle: NSM-Umfrage, Bürgermeisterdatensatz (siehe Bogumil et al. 2007: 38).

Blickt man nun über die „Diskurs- und Verlautbarungsebene“ hinaus und wirft man einen etwas genaueren Blick auf die tatsächliche Reformpraxis (*decisions/ actions*), so ergibt sich ein ambivalentes, teils ernüchterndes Bild. Einerseits sind zunehmend Verfahren und Instrumente zur laufenden Beobachtung und Selbstevaluation des Verwaltungshandelns etabliert worden, durch die die Entwicklung und Verbreitung von Leistungsindikatoren wesentlich befördert worden sind. So haben 29% der Kommunen Produkte flächendeckend definiert und gibt es inzwischen deutlich verbesserte Verfahren, um anhand von Indikatoren Leistungsumfang und -qualität zu bewerten sowie für ausgewählte Angebote die Kosten genauer zu beziffern. 13% der Kommunen haben eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) voll, weitere 33% teilweise umgesetzt und in weiteren 27% befindet sie sich derzeit im Aufbau. Immerhin 22% der deutschen Kommunen haben ihr internes Informationsmanagement durch die flächendeckende Installierung eines Berichtswesens modernisiert und ein Viertel der Kommunen verfügt über eine zentrale Steuerungsstelle, um den internen Informationsaustausch zu koordinieren und die Informationsnutzung zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der vielfach geäußerten Kritik am „Evaluationsdefizit“ in der öffentlichen Verwaltung können diese Aktivitäten der Kommunen als ein bemerkenswerter Schritt in Richtung auf die Institutionalisierung einer internen „Evaluationsfunktion“ angesehen werden.

Andererseits kann von einer allumfassenden NSM-Reform in Deutschland bei weitem keine Rede sein, sondern muss vielmehr eine erhebliche „NSM-Implementationslücke“ konstatiert werden. Gemessen an wesentlichen NSM-Kernelementen ist nach zehn Jahren Reform kein einziges Reformelement in der Mehrheit der deutschen Kommunen abschließend umgesetzt worden²¹. Bundesweit gibt es nur 22 Kommunen (2,5%), die man als „NSM-Hardliner“ bezeichnen könnte, da sie nach eigenen Angaben acht Kernelemente des NSM (Strategische Steuerungsunterstützung, interne Servicestellen, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinitionen und -beschreibungen,

²¹ Lediglich die Kunden- und Bürgerbefragungen erreichen eine Umsetzungsquote von über 50%. Hier handelt es sich jedoch nicht um NSM-Kernelemente, sondern um ergänzende Maßnahmen innerhalb eines „erweiterten Reformmodells“ (siehe dazu Bogumil et al. 2007)

politisches Kontraktmanagement, internes Kontraktmanagement) flächendeckend eingeführt haben. Inzwischen haben sich zudem gerade in denjenigen Kommunen, die Mitte der 1990er Jahre besonders forsch und ehrgeizig die „Managerialisierung“ ihrer Verwaltungen vorangetrieben haben, erhebliche Unzufriedenheiten und organisatorische „Funktionsstörungen“ eingestellt, die – zusätzlich befördert durch die Finanzkrise - zu einem teilweise radikalen „Umsteuern“ und zum Rückbau der bereits installierten Reformelemente Anlass gegeben haben (vgl. Kuhlmann 2006b).

Tabelle 5: Umsetzung von NSM-Elementen in deutschen Kommunen

NSM-Reformbereiche	Abgeschlossene Umsetzung in der ganzen Verwaltung (n=870)
Fachbereichsstrukturen	43,6%
Zentrale Steuerungsunterstützung	25,9%
Dezentrale Controllingstellen	10,9%
Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9%
Abbau von Hierarchieebenen	34,5%
Dezentrale Fach- u. Ressourcenverantwortung	33,1%
Budgetierung	33,1%
Produkte	29,0%
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7%
Berichtswesen	22,1%
Kontrakte Politik-Verwaltung	14,8%
Kontrakte Verwaltungsspitze-Verwaltung	24,3%
Einführung eines Qualitätsmanagements	13,9%
Kunden- und Bürgerbefragungen	54,7%
Servicegarantien und Leistungsversprechen	7,1%

Quelle: NSM-Umfrage, Bürgermeisterdatensatz (siehe Bogumil et al. 2007: 40).

Ergebnisse und Wirkungen

Betrachtet man die Reformwirkungen, so gibt es einerseits Hinweise auf Einsparungen. So bescheinigen sich die lokalen Reformakteure selbst signifikante Einsparererfolge. In der Umfrage vertreten sowohl die Bürgermeister als auch die Personalräte die Auffassung, dass die NSM-Reform, speziell die dezentrale Ressourcenverantwortung, Anreize zum wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen gesetzt habe. Mehr als 80% der Bürgermeister und 70% der Personalratsvorsitzenden konstatieren, dass durch die Modernisierung der Ressourcenbewirtschaftung Einsparungen erzielt worden seien und die Mitarbeiter heute insgesamt kostenbewusster handeln. Des Weiteren berichten fast 80% aller Bürgermeister über einen Stellenabbau in ihren Verwaltungen während der letzten fünf Jahre, wobei durchschnittlich ca. 60, in einer Großstadt sogar 3.000 Stellen eingespart worden sind. Diese Angaben spiegeln sich auch insgesamt in der Personalentwicklung deutscher Kommunen wider, die seit 1990 markant rückläufig ist (Reduzierung um 40%; vgl. Kuhlmann 2007). Jedoch ist hinsichtlich des Ressourcen-, vor allem Personalrückgangs kaum ein kausaler Bezug zur NSM-Reform gegeben, sondern resultieren diese Reduzierungen vor allem aus

„klassischer“ kommunaler Sparpolitik, Stellen- und Personalkürzungen sowie Ausgliederungen, Privatisierungen und Aufgabenabbau. Diese sind aber in den Kommunalverwaltungen in erster Linie exekutiv-hierarchisch und „an kurzer Leine“ gesteuert worden. Angesichts eines – aus guten Gründen - geringen Vertrauens der Verwaltungsführungen in eine dezentrale Sparfähigkeit (à la NSM) wurde das kommunale Cutback Management gerade nicht „at arm's length“ der dezentral-autonomen Selbststeuerung durch die Fachbereiche überlassen, sondern klassisch-hierarchisch durchgesetzt, also die NSM-Logik geradezu umgekehrt.

Betrachtet man daher die Wirkung der NSM-Elemente etwas genauer und jenseits der Selbstdarstellungen von Reformprotagonisten, so gibt es kaum stichhaltige Nachweise für die (wahrgenommenen oder „verlautbarten“) NSM-Sparerfolge. Zum einen kommen die angestrebten Anreize zu effizienter Mittelbewirtschaftung und Sparsamkeit, die man sich aus der freien Verfügung von Budgetresten erhoffte, nur eingeschränkt zum Tragen gekommen. Denn nur in rund 40% der Kommunen, die die Budgetierung eingeführt haben, werden Teile der Restmittel antragsfrei der budgetierenden Einheit überlassen. Aufgrund der Haushaltskrise ist die Tendenz hier weiter rückläufig. Damit bleibt die Budgetierung in einer großen Zahl von Fällen weiterhin ein inputorientiertes Führungsinstrument zur Kostendeckelung und keine Anregung zum aktiven Umgang mit knappen Ressourcen. In einer untersuchten Fallkommune, wo Managementenerfolge in Millionenhöhe verkündet und auf der „Gewinnseite“ des NSM verbucht wurden, erfolgte die Budgetierung lange Zeit als reine Planfortschreibung. Die Fachbereiche legten bei ihren Budgetplanungen nicht den im zurückliegenden Berichtszeitraum erreichten Ist-Stand zugrunde, sondern die mittelfristigen Finanzpläne wurden immer fortgeschrieben. Durch das „Belohnungssystem“, das vorsah „Planunterschreitungen“ zu belohnen, um „gutes Management“ zu honorieren, profitierten damit vor allem die Fachbereiche, die „hoch planten“ und dann weniger verbrauchten.

„Der Fachbereich, der da die aberwitzig höchsten Zahlen bei der mittelfristigen Finanzplanung hatte, kam dabei natürlich am besten weg. Dieser Fachbereich hatte logischerweise am Ende des Berichtszeitraumes den höchsten Überschuss und dafür hatten wir auch einen Namen: Managementenerfolg. Hiervon wurde dann dem Fachbereich ein Betrag zur Verfügung gestellt, da sich gutes Wirtschaften auch lohnen und auszahlen muss“ (Mitteilung des Controllers einer Stadtverwaltung vom 7.1.2005).

Für eine differenzierte Reformbilanz muss außerdem in Rechnung gestellt werden, dass die NSM-Maßnahmen selbst Kosten verursacht haben, da zusätzliche „Transaktionskosten“ angefallen sind (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2006). Zum einen haben viele Kommunen auf externe Beratungsleistungen zurückgegriffen, die laut der Umfrage zwischen 120 € und 6.000.000 €, im Durchschnitt bei immerhin 171.400 € liegen²². Des Weiteren haben die Kommunen einen erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand in die Konzipierung und Implementation von NSM-Reformelementen gesteckt - in Produktkataloge im Schnitt 15 Personen-Monate allein an Personalaufwand – ohne dass der konkrete Steuerungsnutzen bislang ersichtlich wird (siehe weiter unten). Darüber hinaus haben immerhin 70% der deutschen Kommunen, die über ein reformbezogenes Projektmanagement verfügen, auch hauptamtliche Kräfte hierfür freigestellt, deren Anzahl zwischen weniger als einer Person und (in einer Großstadt) 30 Personen liegt (durchschnittlich bei 1,3 Personen). Die Reformkosten (Konzipierungs- und Implementationskosten) sind für viele Kommunen ein Grund dafür gewesen, die NSM-Reform als ganzheitlichen Ansatz entweder gar nicht in Angriff oder sich

²² Allerdings haben viele Kommunen in der Umfrage hierzu keine Angabe gemacht und liegt die Zahl der „Antwortenden“ hier nur bei 351 Kommunen, die den Betrag für externe Beratungsleistungen angegeben haben.

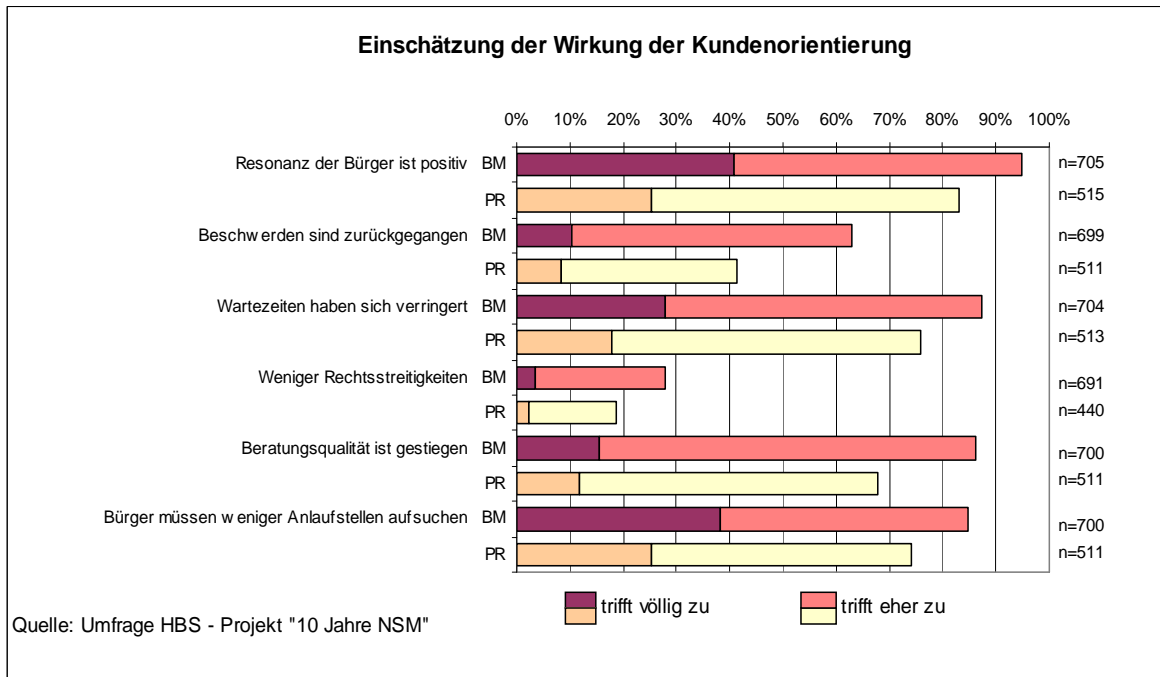
davon bald wieder zu verabschieden. Insgesamt ist somit von einem Zusammenhang zwischen NSM-Reform und gesamt kommunalen, nachhaltigen Sparerfolgen nicht auszugehen.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit die Mitte der 1990er Jahre eingeführten Instrumente der Ergebnis- und Performanzsteuerung (Produktbudgetierung, Controlling, Berichtswesen, Zielvereinbarungen etc.), nunmehr zur Handlungsroutine geworden sind und das lokale Entscheidungssystem „umgestülpt“ haben, zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass die neuen Steuerungsinstrumente, etwa die aufwändig erstellten Produktkataloge, in der Praxis kaum für Steuerungsentscheidungen genutzt werden. Stattdessen ist festzustellen, dass ein erheblicher Anteil der Kommunen, die Produkte definiert haben, diese weder für die Ermittlung von Budgets, noch für Haushaltsverhandlungen oder die Neuorganisation von Verwaltungsprozessen und auch nicht für interkommunale Vergleiche heranzieht. In 14% der Kommunen, die Produkte definiert haben, werden diese überhaupt nicht mit anderen NSM-Instrumenten gekoppelt oder anderweitig für die Performanzsteuerung weiterverwendet, so dass der beträchtliche Konzipierungsaufwand hier kaum gerechtfertigt scheint. Beim Berichtswesen als ergebnisorientiertes Steuerungsinstrument zeigte sich, dass es zwar einerseits zur Steigerung der Durchsichtigkeit des Verwaltungshandelns kommt, andererseits aber bislang nicht zu einem veränderten Steuerungsverhalten geführt und auch nicht den proklamierten Übergang von der „klassischen Regelsteuerung“ zur Produktsteuerung eingeläutet hat. Unter den politisch-administrativen Entscheidungsträgern ist die Auffassung weit verbreitet, dass Berichte zu umfangreich sind, zu viel Aufwand kosten und zu wenig steuerungsrelevante Informationen enthalten. Außerdem fehlt ihnen ein zentrales Kernelement, nämlich die Rückkoppelung der dokumentierten Kennzahlen an zuvor definierte Ziele. So erstaunt es kaum, dass sich die Bereitschaft der Verwaltungsführung in Grenzen hält, Berichte zu lesen und als Steuerungsgrundlage zu nutzen.

„Das Berichtswesen bei uns ist Indikator für den katastrophalen Zustand der Umsetzung des NSM. (...) Die Führung dieser Stadt hat es seit etlichen Jahren beharrlich unterlassen, die Berichte überhaupt zu lesen. Das Berichtswesen wird nicht wahrgenommen. Und wenn Berichte nicht gelesen werden, dann wird das Berichtswesen sukzessive schlechter. Das ist völlig normal“ (Controller einer Stadtverwaltung, Interview vom 19.8.2004).

Trotz dieser kritischen Beobachtungen gibt es zahlreiche positive Reformeffekte. Diese schlagen sich nicht nur der positiven (Selbst-)Einschätzung der deutschen Bürgermeister nieder, von denen immerhin 80% davon ausgehen, dass sich der in die Verwaltungsmodernisierung investierte Arbeitsaufwand gelohnt habe, sondern sie sind auch an einschlägigen „Leistungsparametern“ abzulesen. So sind Verbesserungen im Serviceniveau und in der Kundenorientierung vor allem in Verwaltungsbereichen mit direktem und häufigem Bürgerkontakt nachweisbar. Fast 60% aller deutschen Kommunen über 10.000 Einwohner haben inzwischen Bürgerämter eingerichtet und über 70% haben ihre Sprechzeiten erweitert. In vielen Kommunen wurde die Bürgerberatung zu einer „modernen Dienstleistungszentrale“ umgebaut, die inzwischen als eine „erfolgreiche Visitenkarte“ der Städte gilt. Mehrheitlich wird konstatiert, dass die Beratungsqualität gestiegen, die Wartezeiten verkürzt und Ablaufprozesse bürgerfreundlicher gestaltet worden sowie insgesamt eine hohe Resonanz der Bürger auf die Reformmaßnahmen zu vermerken seien (siehe Abb. 2). Dies konnte in einer Reihe von Kommunen auch durch Bürgerbefragungen, die oft einen erstaunlich hohen Grad an genereller Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen ergaben, bestätigt werden.

Abbildung 2: Performanzverbesserungen durch bürgerorientierte Reformmaßnahmen



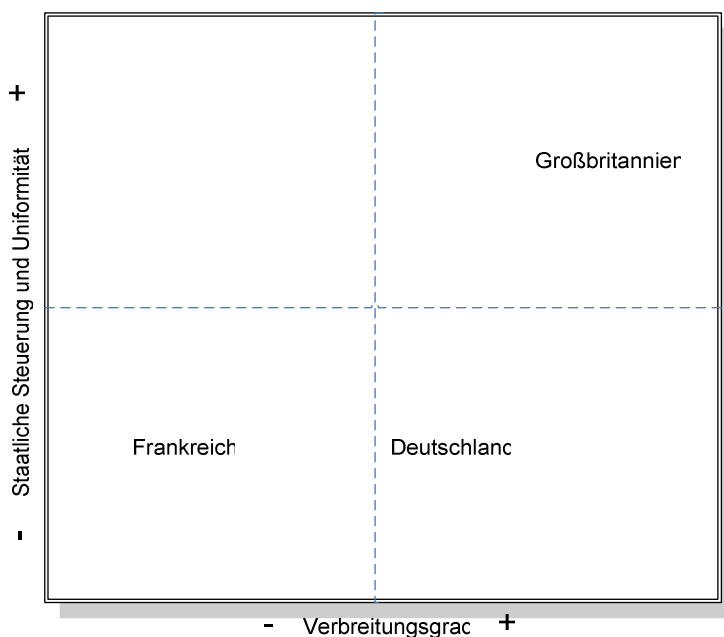
Bei näherem Hinsehen fällt allerdings auf, dass die besonders wirksamen Reformschritte nicht dem Konzeptrepertoire des NSM und den performance-orientierten Maßnahmen entstammen, sondern auf „altbekannten“ traditionellen Reformansätzen basieren, die durch die NSM-Diskussion „wiederbelebt“ wurden. Dies gilt für die Bürgerberatung, die auf Reformdebatten der 1970er Jahre zurückgeht, ebenso wie für Prozessoptimierungen in der Bauverwaltung, die ein Ergebnis klassischer Organisationsentwicklung in diesem Handlungsfeld sind, und auch für die sozialraumbezogene Jugendarbeit, die - zum Leid mancher Fachexperten - vom NSM quasi „absorbiert“ wurde. Daher ist auch hier davon abzuraten, einen direkten Zusammenhang zwischen NSM und Leistungsverbesserungen in den deutschen Kommunen zu unterstellen. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass der NSM-Diskurs ein günstiges „Modernisierungsklima“ geschaffen und quasi ein Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*) geöffnet hat. Damit wurde der Weg geebnet, um viele der schon früher diskutierten Reformansätze wieder aufzugreifen und umzusetzen.

5. Ländervergleich und Perspektiven

Die präsentierten Befunde zeigen, dass der internationale Trend einer performance-orientierten Verwaltungsmodernisierung in den länderspezifischen politisch-institutionellen und verwaltungskulturellen Kontexten sehr unterschiedliche Umsetzungsmaßnahmen, Ergebnisse und Wirkungen ausgelöst hat. In Großbritannien dominiert eine zentralstaatlich angeleitete, lokal verpflichtende, flächendeckend installierte, fortlaufende, generalistisch ausgerichtete Variante von Performance Measurement, die aber zugleich in den Ergebnissen hoch-transparent und sanktionskräftig ist, was einige Vorzüge, aber auch eine Reihe von Nachteilen mit sich bringt. Frankreich kann am entgegengesetzten Extrempol verortet werden, da das lokale Performance Management ausschließlich von den Gebietskörperschaften selbst getragen wird und (bislang) freiwillig ist, was aber auch zur Folge hat, dass entsprechende Verfahren über die kommunale Landschaft ausgesprochen ungleichmäßig verteilt sind. Performance Management wird in den Städten und Departements stark aufgaben- und policy-spezifisch konzipiert, ist eher wenig nach außen sichtbar und kaum sanktionskräftig, aber intern durchaus steuerungstauglich. Im Vergleich der britischen und französischen Ansätze des Performance Management fällt auf, dass der den klassisch-kontinentaleuropäischen

Verwaltungsregimen unterstellte Regel- und Verfahrenperfektionismus hier eher dem britischen Managerialismus eigen ist, der auf „*procedures*“ (statt *outcomes*) und auf die Perfektionierung von *PI*-Systemen gerichtet ist, wohingegen die französischen Verwaltungen, denen oft Regelfixierung und Verfahrenorientierung vorgeworfen wird, auffällig pragmatisch, anpassungsflexibel und experimentell vorgehen. Diese Beobachtung fügt sich auch in eine schon vor längerer Zeit formulierte These von Ashford (1982) ein, wonach dem „*British Dogmatism*“ ein „*French Pragmatism*“ gegenübersteht. Deutschland kann zwischen diesen beiden Extrempolen angesiedelt werden, da indikatoren gestützte Leistungsmessungen und -vergleiche einerseits (wie in Frankreich) lokal initiiert werden und freiwillig sind, aber andererseits dennoch eine vergleichsweise weite Verbreitung im lokalen Raum haben. Eine auffällige Ähnlichkeit zur französischen Variante ist darin zu erkennen, dass beide Lokalsysteme eine (kontinentaleuropäische) „Geheimhaltungspraxis“ von Leistungsinformationen verfolgen und Leistungsmessungen nur wenig Sanktionskraft haben. Dem britischen Modell stehen die deutschen Reformansätze wiederum im Perfektionierungs- und Detaillierungsdrang sowie in der Hinsicht nahe, dass erhobene Leistungsdaten nur bedingt von internem Steuerungsnutzen sind und wenig zur kommunalen Entscheidungsfindung herangezogen werden. Zusammenfassend ergibt sich für die drei Länder folgende Typologie:

Abbildung 3: Merkmale kommunaler Leistungsmessung im Ländervergleich



Eigene Darstellung

Resümiert man abschließend die Leistungen und Grenzen von Performance Management im internationalen Kontext, so lassen sich folgende Punkte herausstellen:

- Der Reformdiskurs hat in vielen Verwaltungen den Anstoß dafür gegeben, Verfahren und Instrumente zur laufenden Beobachtung und „(Selbst)Evaluation“ des Verwaltungshandelns zu etablieren, wodurch die Institutionalisierung einer Evaluationsfunktion in der öffentlichen Verwaltung wesentlich gefördert worden ist. Methoden und Verfahren strukturierter Datenerhebung und -auswertung haben nunmehr einen Platz im „institutionellen Gedächtnis“ der Verwaltung.

- Durch Performance Measurement wurden die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht und die Durchsichtigkeit politisch-administrativer Prozesse verbessert, worin aus demokratiethoretischer Sicht eine wesentliche Voraussetzung für *accountability* zu erblicken ist. Wie diese genutzt wird, ist allerdings eine andere (und durchaus kritischer zu beantwortende) Frage.
- Vor allem die lokal initiierten freiwilligen Reformprozesse in Richtung Performance Management haben Lernprozesse in Gang gesetzt, die zur fortlaufenden Organisationsentwicklung und Selbststeuerung subnationaler Akteure beitragen können.
- In den kontinentaleuropäischen Ländern beginnt sich eine neue (wenngleich nicht reibungslos funktionierende) Mischung aus klassisch-bürokratischen (Weberianischen) und performance-orientierten manageriellen Steuerungsinstrumenten zu etablieren, die man mit Bouckaert (2006) als „Neo-Weberianisches Modell“ bezeichnen könnte.
- Die ergebnisorientierte Verwaltungsmodernisierung hat ein *window of opportunity* für eine Reihe von klassischen Reformansätzen geöffnet, deren Umsetzungs- und Wirkungschancen sich im Sog von NPM verbessert haben.

Diesen positiven Effekten sind jedoch zahlreiche Probleme und negative Folgewirkungen lokaler Leistungsmessung gegenüberzustellen:

- Der Implementationsstand von Performance Measurement ist vor allem im kontinentaleuropäischen Kontext - in Frankreich dabei noch ausgeprägter als in Deutschland - sehr heterogen, was vor allem institutionelle Ursachen hat. Des Weiteren stellt sich das Problem der Informationsnutzung und damit der Wirksamkeit von Performance Measurement. Während die Bilanz hier für Frankreich aufgrund des aufgaben-bezogenen und pragmatischen Umgangs mit Leistungsmessung vergleichsweise positiv ausfällt, gibt es im deutschen Kontext als Folge der stark generalistischen, „policy-blinden“ NSM-Reform erhebliche Nutzungslücken und ist die Steuerungswirkung der generierten Performanz-Informationen begrenzt. Ähnliches trifft auf Großbritannien zu, da die zentralstaatlich definierten Indikatoren und der „künstliche“ Audit-Prozess für die lokalen Akteure nur wenig praktischen Nutzen haben.
- Aus institutionenökonomischer Sicht stellen die mit Leistungsmessung verbundenen Konzipierungs-, Implementierungs- und längerfristigen Fortschreibungskosten, die oft den Gewinn dieser Unternehmungen übersteigen, ein gravierendes Problem dar. Hier ist Großbritannien der Spitzenreiter, während sich die Reformkosten in Frankreich noch in Grenzen halten und Deutschland, wo man sich dieses Problems mehr und mehr bewusst wird und entsprechend gegensteuert, wiederum im Ländervergleich eine mittlere Position einnimmt.
- Oftmals kommen Leistungsmessungen nicht über die traditionelle Monitoring-Funktion hinaus und werden auch nicht für Zwecke einer informierteren politisch-strategischen Steuerung (z.B. Budget- und Programmentscheidungen) eingesetzt. Die Forderung einer Externalisierung von Performance Measurement, wonach dieses nicht nur zur Verbesserung der verwaltungsinternen Steuerungsfähigkeit, sondern zunehmend eingesetzt werden soll, um Politiker und Verwaltungsklienten über Verwaltungsleistungen zu informieren, ist vor allem in Kontinentaleuropa bislang kaum aufgegriffen worden. Bürgerschaft und Vertretungsorgane spielen als mögliche Initiatoren und Adressaten von Leistungsmessungen eine ausgesprochen untergeordnete Rolle, wenngleich es gerade in Frankreich von Seiten der Verbraucherverbände zunehmend Forderungen in Richtung einer partizipatorischen Nutzung von Leistungsinformationen im Sinne lokaler

„Verbraucherdemokratie“ gibt. Einerseits ist dadurch, dass die Performanzdaten für die lokale Öffentlichkeit bislang nicht verbindlich zugänglich gemacht werden, die „Kontrollfunktion“ des Bürgers hinsichtlich der Verwaltungsleistungen nach wie vor ausgesprochen gering ausgeprägt. Andererseits kann aber auch von einer Stärkung der kommunal-parlamentarischen Kontrollfunktion durch Leistungsmessungen derzeit keine Rede sein. Leistungsmessungen werden stattdessen als „exekutive Selbstevaluation“ und interne Leistungseinschätzung für die Verwaltung betrieben, wodurch sich das Wissens- und Machtgefälle zwischen Verwaltung/ lokaler Exekutive und „parlamentarischer“ Politik weiter verstärkt.

- Grenzen von Performance Management im öffentlichen Sektor sind ferner darin zu sehen, dass das Interesse der Politik an „objektiven“ Erfolgskontrollen oft gering ist, da diese das Risiko mit sich bringen, dass nach außen hin sichtbar wird, um wie viel und aus welchen Gründen ein gesetztes Ziel verfehlt worden ist, was die Wiederwahlchancen reduziert und somit politisch irrational wäre (Bogumil 2003). Aus dieser Sicht sind die Anreize in Politik und Verwaltung, sich längerfristig Performanzmessungen und Leistungsvergleichen zu unterziehen, also denkbar gering. Allerdings ist diese Interpretation, die primär der ökonomischen Theorie der Politik verpflichtet ist und politisches Handeln (analog zur Marktsicherung) vor allem als Machtssicherung über die Maximierung von Wählerstimmen begreift, etwas einseitig. Nimmt man stattdessen (oder ergänzend) eine eher policy-orientierte Sichtweise auf politisches Handeln ein, so können Evidenzbasierung, Informationsgewinnung und Erfolgsmessung durchaus politisch rational erscheinen. Denn aus dieser Perspektive verfolgen Politiker auch *inhaltliche* Politikziele und sind bestrebt, substantielle Politikergebnisse zu „produzieren“, um eine bestimmte Programmatik umzusetzen. Informationsgewinnung und *evidence based policy making* scheinen aus dieser policy-orientierten Perspektive durchaus vereinbar mit politischer Handlungsrationale. Festzuhalten bleibt somit, dass Performance Measurement grundsätzlich vor der doppelten (und ambivalenten) Herausforderung steht, einerseits Transparenz in den politisch-administrativen Entscheidungsprozess zu bringen, andererseits das Bestreben der politischen Akteure im Blick zu behalten, sich unter den Bedingungen der Konkurrenzdemokratie zu behaupten und das Ausmaß an Durchsichtigkeit im Politikprozess nach dessen Nützlichkeit für die eigene politische Profilierung und Wiederwahl auszurichten.

Auf eine zukünftig verstärkte Institutionalisierung von Performance Measurement in Politik und Verwaltung deuten, trotz der geschilderten Probleme, vor allem zwei Entwicklungen hin. Zum einen spricht die Veränderung der fiskalischen Situation, insbesondere die immer drückender werdende budgetäre Krise dafür, dass Leistungsmessungen und Evaluationen verstärkt zu Anwendung kommen werden. Im Zuge von Cutback Management und Haushaltskonsolidierung wird sich Performance Measurement dabei vor allem darauf beziehen, die Ressourcenallokation innerhalb des gegebenen Budgets zu rationalisieren bzw. Budgetkürzungen durch „Evidenzbasierung“ zu legitimieren (Derlien 1997: 7). Sie können genutzt werden, um bestimmte Politikstrategien öffentlichkeitswirksam zu rechtfertigen. Zum anderen machen sich staatliche Akteure Performance Measurement als Kontroll- und Interventionsinstrumente innerhalb einer zunehmend dezentral-fragmentierten Institutionenwelt zu Nutze, auf die sie mit herkömmlichen Instrumenten der vertikal-hierarchischen Steuerung nicht mehr wirksam Einfluss nehmen können. In Deutschland werden die Kommunen beispielsweise durch landesgesetzliche Regelungen (z.B. zum „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“) gefordert und in die Pflicht genommen, Verfahren von Controlling, Berichtswesen und Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren, um lokales Handeln gegenüber staatlichen Instanzen (und Geldgebern) zu dokumentieren bzw. zu

legitimieren. Ähnliches könnte sich in Frankreich im Zuge einer weiteren Dezentralisierung von Staatsaufgaben abzeichnen und ist bereits an ersten Diskussionen um eine möglich lokale Version des *LOLF* abzulesen, wovor allerdings einige Beobachter schon jetzt warnen (Fievet/Laurent 2006: 145)²³. Diese mögliche Ausprägung von Performanzsteuerung als staatliche Kontrolle und Intervention steht gleichwohl im Widerspruch zum übergreifenden Trend der Aufgabendezentralisierung, lokalen Autonomie und Demokratiebewegung in den europäischen Politik- und Verwaltungssystemen (siehe Bogumil/ Kuhlmann 2005). Zudem hat sich die Variante von Performance Measurement als Kontroll- und Disziplinierungsinstrument gegenüber subnationalen Akteuren bislang als kaum geeignet erwiesen, um im Sinne von „*Modern (Progressive) Governance*“ (siehe Jann 2006b) Selbststeuerungs- und Lernprozesse anzuregen. Diese Erkenntnis sollte als wichtige Lehre aus den internationalen Reformverfahren gezogen und für zukünftige verwaltungspolitische Entscheidungen genutzt werden.

²³ « Serait-il ainsi nécessaire de mettre en place une lourde série d'indicateurs afin de suivre l'activité d'une petite commune de disposant que d'un seul secrétaire de mairie comme tout agent communal? » (Fievet/Laurent 2006 : 145).

Literatur

- Ashford, Douglas E., 1982: British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policymaking in the Welfare State. London.
- Audit Commission, 2007: Minimizing Bureaucracy, maximizing impact on public services. CPA - The Harder Test. Scores and analysis of performance in single tier and county councils 2006 (<http://www.audit-commission.gov.uk/cpa>, 10.3.2007).
- Bach, S./ Winchester, D., 2003: Industrial relations in the Public Sector. In: Edwards, P. (ed.): Industrial relations. Theory and practice. 2nd. Ed., S. 285-312.
- Banner, Gerhard, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. In: VOP 13(4), S. 3-7.
- Basle, Maurice, 2003 : Les pratiques évaluatives des villes de plus de 50.000 habitants. In: Pouvoirs Locaux, no. 57, juin II/2003, S. 42-44.
- Beaulier, Marc/Saléry, Yves, 2006 : 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspectives. In: Revue Française de Finances Publiques no. 95 – Septembre 2006, S. 69-86.
- Benz, Arthur, 2004: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Blair, T., 1998: Leading the Way: A New Vision for Local Government. London.
- Bogumil, J., 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: Schedler, K./Kettinger, D. (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Bern u.a., S. 15-42.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2005: Wandel europäischer Lokalsysteme. Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik. Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. DFG-Forschungsantrag vom 19.6.2005, Berlin/Bochum.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2006a: Wirkungen lokaler Verwaltungsreform: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation. In: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Wiesbaden, S. 349-370.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2006b: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/ Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. 2. unveränd. Aufl. Berlin, S. 51-64.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Bouckaert, Geert, 2006: Auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37/2006, S. 354-372.
- Brunsson, Nils, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations. Chichester u.a.

- Bulpitt, Jim, 1983: *Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation.* Manchester.
- Claustre, Vincent, 2003: *Evaluer en interne: l'expérience d'un Conseil Général.* In: *Pouvoirs Locaux*, no. 57, II/2003, S. 44-48.
- Davis, Howard/Downe, James/Martin, Steve, 2001: *External Inspection of local government. Driving improvement or drowning in detail?* Layerthorpe, York.
- Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale - DATAR, 2003 : *La contractualisation territoriale.* Capitalisation bibliographique. Paris.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1997: *Die Entwicklung von Evaluation im internationalen Kontext.* In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation.* Basel/Frankfurt am Main, S. 4-12.
- Duval, Christian, 2006: *L'offre communale de service public: L'exemple français de l'eau.* Diskussionspapier zur Tagung „Public service delivery in cross-country comparison“, März 2006, Menaggio.
- Fievet, Frédéric/Laurent, Philippe, 2006: *Faut-il une LOLF pour les collectivités locales?* In: *Revue Française de Finances Publiques*, no. 95, septembre 2006, S. 129-145.
- France Qualité Publique, 2006 : *France Qualité Publique donne la parole aux chargés de la qualité et d'amélioration continue des services publics.* Synthèse réalisée par Patrice Chédor, directeur associé chez ACEMIS1 – Mars 2006. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Direction Générale de la Modernisation de l'Etat. Paris.
- Grézil, Ghislaine, 2003 : *L'évaluation des politiques de l'eau: une ambition pour un enjeu majeur.* In: *Pouvoirs Locaux*, no. 57 II/2003, S. 63-68.
- Hargreaves, D.H, 1995: *Inspection and school improvement.* In: *Cambridge Journal of Education*, vol. 25, no. 1, S. 117-125.
- Hesse, Joachim Jens/Sharpe, Laurence J., 1991: *Local Government in international perspective: some comparative observations.* In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective.* Baden-Baden, S. 603-621.
- Hoffmann-Martinot, Vincent, 2003: *The French Republic, One yet Divisible?* In: Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (Hrsg.): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?* Opladen, S. 157–182.
- Hood, Christopher/Scott, C./James, Oliver/Jones, George W. and Travers, Tony, 1999: *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters.* Oxford.
- Jann, Werner, 2002: *Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?* In: König, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert.* Baden-Baden, S. 279-303.
- Jann, Werner, 2006a: *Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie.* In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung.* PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, S. 121-148.
- Jann, Werner, 2006b: *Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder.* In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-*

- Forschung. Vergewisserung über Stadt und Entwicklungslinien. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 21-43.
- Kettl, Donald F., 2000: The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, DC.
- Kogan, M./Maden, M., 1999: An evaluation of the evaluators: the OFSTED system of school inspection. In: Cullingford, C./Daniels, S. (eds.): An Inspector Calls – OFSTED and its Effect on School Standards. London.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle - KGSt, 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln.
- König, Klaus, 2006 : Öffentliches Management in einer legalistischen Verwaltungskultur. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Wiesbaden, S. 23-34.
- Kuhlmann 2004a: Einleitung: Leistungsmessung und Evaluation in Politik und Verwaltung. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden, S. 11-17.
- Kuhlmann, Sabine, 2004b: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3/2004, S. 370-394.
- Kuhlmann, Sabine, 2006a: Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft. 45. Jg., 2006/II, S. 84-102.
- Kuhlmann, Sabine, 2006b: Hat das „Neue Steuerungsmodell versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung. In: Verwaltung und Management. Heft 3/2006, S. 149-152.
- Kuhlmann, Sabine, 2007: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift. Potsdam.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen - ein „missing link“ der Evaluationsforschung. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Wiesbaden, S. 371-390.
- Lamarque, Danièle, 2006: Evaluation et gestion de la performance dans les collectivités territoriales. In: Revue Française des Finances Publiques No. 95 – Septembre 2006, S. 163-175.
- Le Galès, Patrick, 2004: Contrôle et Surveillance. La Restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne. In: Lascoumes, Pierre/Le Galès, Patrick (Hrsg.): Gouverner par les instruments. Paris, S. S. 237-272.
- Lorrain, Dominique, 1995: France: le changement silencieux. In: Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry (Hrsg.): La privatisation des services urbains en Europe. Paris, S. 105-129.
- Malhomme, Marie-Claude, 2003: L'évaluation dans les collectivités: état des lieux qualitatif. In: Pouvoirs Locaux, no. 57 II/2003, S. 36-41.
- Marcou, Gérard/Rangeon, François/Thiébaud, Jean-Louis, 1997: La coopération contractuelle et le gouvernement des villes. Paris.

- Meyssonnier, François, 1993: Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales. In: *Revue Politiques et Management Public*, vol. 11, no. 1, mars 1993, S. 129-145.
- Naulleau, Gérard, 2003: La mise en œuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques: les facteurs de réussite. In : *Revue Politiques et Management Public*, vol. 21, no. 3, septembre, S. 135-147.
- Norton, Allan, 1994: *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies*. Aldershot.
- Nullmeier, Frank, 2005: Output-Steuerung und Performance Measurement. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Auflage. Opladen, S. 431-443.
- Peters, B. Guy B., 2003: Administrative Traditions and the Anglo-American democracies. In: Halligan, John (Hrsg.), 2003: *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham u.a., S. 10-26.
- Pollitt, Christopher, 2001: Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. In: *Public Management Review*, vol. 4, no. 1, S. 471-492.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford.
- Power, M., 1997: *The audit society: rituals of verification*. Oxford.
- Reichard, Christoph, 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Richard, Pierre, 2006: *Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Rapport publié le 11/12/2006 (www.interieur.gouv.fr, 5.3.2007).
- Sharpe, Laurence J., 1993: The United Kingdom: The Disjointed Meso. In: Sharpe, Laurence J. (Hrsg.): *The Rise of Meso Government in Europe*. London etc., S. 246-295.
- Stewart, John, 2003: *Modernising British Local Government*. Houndmills.
- Stoker, Gerry, 1999: Quangos and Local Democracy. In: Flinders, Matthew V./Smith, Michael J.(Hrsg.): *Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government*. Basingstoke, S. 40-54.
- Wegener, Alexander, 2004: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, S. 251-266.
- Winchester, David/Bach, Stephen, 1999: Britain. The transformation of public service employment relations. In: Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David (Hrsg.): *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, modernization or inertia?* London/NY, S. 22-55.
- Wollmann, Hellmut, 1999: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen, S. 186-205.

Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2003: Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham etc.

Wollmann, Hellmut, 2004: Leistungsmessung (“performance measurement”) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden, S. 21-46.