

1. Leistungsmessung in Politik und Verwaltung: Reformchance oder Sackgasse?

Von Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Konstanz

Leistungsmessung (Performance Measurement) ist in der OECD-Staatenwelt nahezu durchgängig zu einem vorrangigen Tagesordnungspunkt bei der Modernisierung des Öffentlichen Sektors geworden. Zwar haben entsprechende Reformansätze durch den betriebswirtschaftlichen Managerialismus, der unter dem Stichwort New Public Management (NPM) zunächst in den angelsächsischen Ländern Furore machte und seit den frühen 90er Jahren als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) auch die Modernisierungsdiskussion in der Bundesrepublik ergriffen hatte (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004), einen deutlichen Auftrieb erfahren. Jedoch findet sich der strategische Grundgedanke von Leistungsmessung und Evaluation auch bereits in früheren Reformanläufen und besitzt die Messung und Bewertung öffentlichen Handelns über Leistungskennzahlen und -indikatoren in Staat und Verwaltung eine lange Tradition. Versuche zur Messung und Bewertung öffentlicher Aufgabenerfüllung reichen, etwa im Fall von Großbritannien und den USA, bis ins ausgehende 19. Jahrhundert zurück und erlebten sodann mit der Etablierung der Evaluation als Analyse- und Informationsverfahren bei der Politikvorbereitung und Wirkungskontrolle in den 1960er und 70er Jahren international einen bemerkenswerten Aufschwung (Wollmann 2004). Mit dem Aufkommen der NPM-Bewegung haben Leistungsmessungen und -vergleiche im internationalen Kontext in mehrfacher Hinsicht an Bedeutung gewonnen (Pollitt/Bouckaert 2000: 87):

- Performance Measurement wird – unter Nutzung neuer Informationstechnologien und Verfahren des Finanzmanagements - in einer zunehmenden Anzahl von Politikfeldern und Verwaltungsbereichen praktiziert, was auf eine *extensivere* Nutzung entsprechender Verfahren hindeutet.
- Performance Measurement reicht mittlerweile über die traditionelle Monitoring-Funktion hinaus und wird verstärkt als Steuerungsinstrument in verschiedenen Entscheidungsbereichen eingesetzt, woraus sich eine *intensivere* Nutzung ablesen lässt.
- Performance Measurement 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.

Fragt man nun, inwieweit dieser sich international abzeichnende Trend von Performance Measurement auch Eingang in die deutsche Reformdiskussion und –praxis gefunden hat, so ergibt sich ein etwas ambivalentes Bild:

(1) Zunächst fällt auf, dass die kommunale Ebene unbestritten der Vorreiter entsprechender Reformbemühungen in Deutschland ist. Seit Beginn der 1990er Jahre haben sich mehr und mehr Kommunen, vielfach im Zusammenhang mit dem „Neuen Steuerungsmodell“, mit internen

ZUR PERSON



Dr. Sabine Kuhlmann, ist wiss. Mitarbeiterin am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Ihr Schwerpunkt in Forschung und Lehre liegt in der Verwaltungsmodernisierung (Public Sector Reform) im nationalen und internationalen Kontext.

Kontakt :

sabine.kuhlmann@rz.hu-berlin.de

Leistungsmessungen und interkommunalen Leistungsvergleichen beschäftigt, was sich in den internationalen Trend der *Extensivierung* von Performance Measurement einfügt. Zunehmend sind Verfahren und Instrumente zur laufenden Beobachtung und Selbstevaluation des Verwaltungshandelns etabliert worden, durch die die Entwicklung und Verbreitung von Leistungsindikatoren wesentlichen Antrieb erfahren haben. Vor dem Hintergrund der vielfach, nicht zuletzt von Seiten der Wissenschaft, geäußerten Kritik am sog. „Evaluationsdefizit“ in der öffentlichen Verwaltung können diese Aktivitäten der Kommunen als ein bemerkenswerter Schritt in Richtung auf die Institutionalisierung einer „Evaluationsfunktion“ angesehen werden. Dagegen waren die Länderverwaltungen und insbesondere der Bund aufgrund des viel geringeren (und auch andersartigen) Problemdrucks eindeutig Nachzügler dieser Reformbewegung. Doch auch auf kommunaler Ebene zeigen sich wachsende Umsetzungsprobleme und „Ermüdungserscheinungen“ beim Performance Management, und mittlerweile sind viele Verwaltungen aus entsprechenden Projekten wieder ausgestiegen (Kuhlmann 2003). Ursächlich hierfür sind zum einen methodisch-konzeptionelle „Fallstricke“, wie etwa die Konzipierung von aussagefähigen Leistungsindikatoren oder die kausale Zuschreibung von Effekten zu Interventionen und Aktivitäten etc., die mit Verfahren von „interner Selbstevaluation“ und Leistungsvergleichen verbunden sind. Zum andern ist an die zum Teil unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten (Konzipierungs-, Erhebungs-, Fortschreibungskosten) zu erinnern, die diese Aktivitäten mit sich bringen und die aus Sicht der öffentlichen Akteure in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zum bislang weitgehend ungesicherten Nutzen stehen. Drittens sind die Grenzen von Performance Measurement und Performance Management in der öffentlichen Verwaltung darin zu sehen, dass das Interesse der Politik an „objektiven“ Erfolgskontrollen eher 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. Diese Probleme vor Augen wird deutlich, dass die Anreize in Politik und Verwaltung, sich längerfristig Performanzmessungen, Leistungsvergleichen oder Formen von nicht-marktlichem Wettbewerb zu unterziehen, denkbar gering sind. Zwar wurde vor diesem Hintergrund bisweilen die Forderung erhoben, Leistungsvergleiche und die Veröffentlichung von Vergleichsergebnissen zukünftig rechtsverbindlich vorzuschreiben, etwa durch entsprechende Regelungen in den Kommunalverfassungen (vgl. Banner 2001: 63ff.). Allerdings könnte einer solchen Argumentation mit Blick auf die (nicht durchweg positiven) ausländischen Erfahrungen entgegengehalten werden, dass im Grundsatz der Freiwilligkeit und Dezentralität gerade eine besondere Stärke von Performance Measurement in Deutschland zu erblicken ist. Denn dies lässt eine vergleichsweise hohe Reliabilität und „Glaubhaftigkeit“ der Daten erwarten, wohingegen beispielsweise für die britische Citizen’s Charter-Initiative und ihre neueren Nachfolgeprojekte (Best Value und Comprehensive Performance Assessment) konstatiert wurde, dass die Kommunen ihre Daten häufig „schönfärben“, wenn nicht „frisieren“, um – zumal bei in Aussicht stehenden positiven oder negativen Sanktionen – von den externen Auditoren möglichst gut benotet zu werden.

„Die Grenzen von Performance Measurement und Performance Management in der öffentlichen Verwaltungen sind u.a. darin zu sehen, dass das Interesse der Politik an ‚objektiven‘ Erfolgskontrollen eher 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.“

(2) Während eine Reihe von ausländischen Beispielen belegt, dass Leistungsmessungen zunehmend genutzt werden, um die Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit in Politik und Verwaltung zu erhöhen (*Intensivierung*), zeigen sich im deutschen Kontext auffällige Defizite hinsichtlich der Steuerungsfunktion von Leistungsindikatoren und Vergleichsdaten. Bislang sind Leistungsmessungen und -vergleiche kaum über die traditionelle Monitoring-Funktion von

Performance Measurement hinausgekommen und sie werden in der Regel nicht für Zwecke einer informierteren politisch-strategischen Steuerung (z.B. Budget- und Programmentscheidungen) eingesetzt. Versuche, Leistungsdaten für Kontrakte, Zielvereinbarungen oder Leistungsprämien nutzbar zu machen, sind bislang kaum zu erkennen. Angesichts dessen, dass Leistungsmessungen und -vergleiche in Deutschland in erster Linie als „exekutive Selbstevaluation“ und interne Leistungseinschätzung für die Verwaltungen auf der operativen Handlungsebene erfolgt, kommt der Informierung der politischen Mandatsträger und der lokalen Bürgerschaft bislang eine nachrangige Bedeutung zu.

(3) Im Unterschied zur international zu beobachtenden *Externalisierung* von Performance Measurement, wonach dieses nicht nur zur Verbesserung der verwaltungsinternen Steuerungsfähigkeit, sondern zunehmend eingesetzt wird, um Politiker und Verwaltungsklienten über Verwaltungsleistungen zu informieren, spielen die Bürgerschaft und die Vertretungsorgane als mögliche Initiatoren und Adressaten von Leistungsmessungen in Deutschland bislang eine ausgesprochen untergeordnete Rolle. Einerseits ist dadurch, dass die Vergleichsdaten 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 kommunalparlamentarischen Kontrollfunktion durch Leistungsmessungen und -vergleiche derzeit noch keine Rede sein.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, 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, unbeschadet 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.

„Die kommunale Ebene wird zunehmend durch landesgesetzliche Regelungen (z.B. zum kommunalen Finanzmanagement) gefordert und in die Pflicht genommen werden, Verfahren von Selbstevaluation, Controlling, Berichtswesen und Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren, um lokales Handeln gegenüber staatlichen Instanzen (und Geldgebern) zu dokumentieren bzw. zu legitimieren, was ebenfalls in wachsendem Maße bei Ressourcenallokationen eine Rolle spielen wird.“

Budgetkürzungen durch „Evidenzbasierung“ zu legitimieren. Zum andern wird die kommunale Ebene zunehmend durch landesgesetzliche Regelungen (z.B. zum kommunalen Finanzmanagement) gefordert und in die Pflicht genommen werden, Verfahren von Selbstevaluation, Controlling, Berichtswesen und Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren, um lokales Handeln gegenüber staatlichen Instanzen (und Geldgebern) zu dokumentieren bzw. zu legitimieren, was ebenfalls in wachsendem Maße bei Ressourcenallokationen eine Rolle spielen wird. Inwieweit diese jüngeren Entwicklungen allerdings eher die vertikale Kontrolle (und legislative Einengung) der Kommunen durch den Staat stärken oder sich als geeignet erweisen, um Selbststeuerungs- und Lernprozesse in den lokalen Verwaltungen anzuregen, bleibt vorerst noch abzuwarten.

Literatur

Banner, G., 2001: Politik und Transparenz: Benchmarking als Steuerungsinstrument. In: Hofmeister, A. (Hrsg.): Bewerten – Vergleichen – Gewinnen. Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 41. Bern, S. 37-70.

Bogumil, J./Kuhlmann, S., 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Reichard, C./Wollmann, H.: Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin, S. 51-63.

Kuhlmann, S., 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungsarchiv (2003)1, S. 99-126.

Pollitt, C./Bouckaert, G., 2000: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford.

Wollmann, H., 2004: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick. In: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.): Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden, S. 21-46.

Erscheint in: Cosinex Newsletter, 2005

(abrufbar unter: <http://www.cosinex.de/cms/main.php>)