

In: Verwaltungsarchiv 94 (2003) 1, S. 99-126.

## **Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland**

Von Dr. Sabine Kuhlmann, Berlin

I. Hintergrund und Problemaufriss .....	1
II. Benchmarking-Projekte in der Bundesrepublik .....	4
1. Benchmarking-Projekte der Bertelsmann Stiftung .....	5
2. Das IKO-Netz der KGSt .....	6
III. Implementationserfolg: institutionelle und instrumentelle Veränderungen.....	10
IV. Implementationskosten .....	14
V. Wirkungen und „Perfomanzveränderungen“ .....	17
VI. Zusammenfassung und Ausblick .....	23
Literatur .....	26

### **I. Hintergrund und Problemaufriss**

Seit etwa einem Jahrzehnt ist die Verwaltungswelt in der Bundesrepublik von der um das Neue Steuerungsmodell (NSM) kreisenden Modernisierungsdiskussion erfasst, die unter dem Stichwort New Public Management (NPM) zunächst vor allem in den angelsächsischen Ländern Furore machte<sup>1</sup> und in den frühen 90er Jahren auch in den deutschen, insbesondere kommunalen, Verwaltungen den Anstoß für eine betriebswirtschaftlich-manageriale Reformdiskussion und -praxis gegeben hat<sup>2</sup>. Ist die Literatur zum New Public Management und zum Neuen Steuerungsmodell inzwischen auf der einen Seite nahezu unüberschaubar geworden, halten sich auf der anderen Seite die Beiträge und empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen*, aber auch über die *Kosten* der NPM-inspirierten Verwaltungsmodernisierung geben, bislang in Grenzen. Trotz der zunehmenden Zahl von Untersuchungen mit evaluativer Fragestellung<sup>3</sup> ist der Stand der reformbezogenen Evaluierungsforschung nach wie vor als defizitär einzuschätzen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. C. Hood, A Public Management for all Seasons? in: Public Administration, 1991, 3 ff.; C. Hood, Contemporary Public Management: a new global paradigm? in: Public Policy and Administration, 1995, 104-117.

<sup>2</sup> Vgl. KGSt, Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993; B. Blanke u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., 2001.

<sup>3</sup> Als der NPM-bezogenen Evaluationsforschung zurechenbare empirische Studien, die sich – über die Betrachtung von Verlauf und Stand der Reform hinausgehend – ausdrücklich um eine Analyse der Wirkungen der Reformprojekte bemühen, wären hier zu nennen: W. Jaedicke u.a., Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 1999; J. Bogumil u.a., Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms., 2000; A. Osner, Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin (Diss.), 2001. Eine international vergleichende Analyseperspektive wird zudem eingenommen

Dieser Evaluationsrückstand in der gegenwärtigen Reformbewegung erscheint zum einen angesichts dessen erstaunlich, dass die Verwaltungen zum Teil erhebliche finanzielle, personelle, organisatorische usw. Ressourcen für die Konzipierung und Durchführung ihrer Reformprojekte, aber auch für externe Organisationsuntersuchungen und Beratungsleistungen zu mobilisieren bereit sind, deren „Erfolgsbilanz“ mangels korrespondierender Wirkungsanalysen weitestgehend im Dunkeln bleibt. Zum andern steht das Evaluationsdefizit in eklatantem Widerspruch zum Aufschwung der Evaluierungsforschung in den 1960er und 1970er Jahren, der dazu beigetragen hat, dass sich die Politikevaluation in der Bundesrepublik als Analyse- und Informationsverfahren bei der Politikvorbereitung und Wirkungskontrolle fest etablieren konnte<sup>5</sup>.

Eine Erklärung für diese „Evaluationslücke“ dürfte darin zu sehen sein, dass die Reformprojekte in Deutschland aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Ländern, etwa Australien, Neuseeland und Schweden, die seit den frühen 1980er Jahren umfangreiche Reformmaßnahmen durchführen, eher *kurzen Laufzeit* bislang nur begrenzt „evaluierungsfähig“ waren. Wie vorliegende Umfrageergebnisse nahelegen<sup>6</sup>, befindet sich nach wie vor die Mehrzahl der Kommunen im Prozess der Planung und Konzeption, so dass Wirkungen infolge der veränderten institutionellen, personellen usw. Bedingungen kaum sichtbar und nur schwer abschätzbar sind. Hierfür könnte nicht zuletzt die „deutsche Vorliebe für Konzeptdiskussionen anstelle von Realisierungsprozessen“ ursächlich sein<sup>7</sup>.

Des Weiteren liegt das – ebenfalls im Unterschied zu anderen Ländern – eher *geringe Interesse* der Parlamente und Rechnungshöfe an einer Evaluation der Verwaltungsmodernisierung vermutlich darin begründet, dass die Ergebnisse solcher Studien, zumal wenn kritische bis schlechte „Erfolgsbilanzen“ in Aussicht stehen, den *politischen Profilierungs- und Selbstdarstellungsabsichten* und – in der Terminologie der Public Choice-Theorie – dem Interesse an Wiederwahl und Stimmenmaximierung<sup>8</sup> der Akteure wenig entgegenkommen. Da gerade beim Thema Verwaltungsmodernisierung nach wie vor unsicher ist, „ob am Ende ein Ergebnis herauskommt, das sich als Erfolg präsentieren lässt“, bereitet die „Transparenzforderung“ gerade in diesem Bereich den politisch-administrativen Akteuren eher Unbehagen und scheint

---

in den Arbeiten von *F. Naschold*, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors, 1995; *F. Naschold u.a.*, Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, 1998; *F. Naschold u.a.*, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, 1999; *C. Pollitt/G. Bouckaert*, Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2000. Für eine ausführliche Darstellung der einzelnen Forschungsdesigns siehe *H. Wollmann*, Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: R. Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung, 2000, S. 218 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *D. Grunow*, Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? in: *D. Grunow/H. Wollmann* (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, 1998, S. 1 ff.; *G. Banner*, 2001, Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? in: *E. Schröter* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann, 2001, S. 279 ff.; *C. Reichard/M. Röber*, Konzept und Kritik des New Public Management, in: *Schröter* (a.a.O.), S. 371 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *H. Wollmann*, Evaluation von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick, in: *VerwArch* 93 (2002).

<sup>6</sup> Vgl. *E. Grömig*, Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: *Der Städtetag*, 2001, Heft 3, 11-18.

<sup>7</sup> Vgl. *F. Naschold/J. Bogumil*, Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Aufl., 2000, S. 224; *F. Naschold*, Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: *F. Naschold u.a.* (Hrsg.), Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, 1997, S. 26.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu grundlegend *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, 1957.

das „Evaluierungsinstrument Politikern und leitenden Beamten (...) deutlich mehr Ungemach als Vorteile“ zu versprechen<sup>9</sup>. Vor diesem Hintergrund sind die Anreize für Politik und Verwaltung, die Ergebnisse verwaltungspolitischer Programme gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen und einer umfassenden Evaluierung zu unterziehen, außerordentlich gering.

Hiermit in engem Zusammenhang ist auch die vieldimensionale, häufig mehrdeutige und bisweilen auch *widersprüchliche Strategie- und Zielstruktur* zu sehen, die den modernisierungspolitischen Interventionen zugrunde liegt<sup>10</sup>. Modernisierungsziele werden vielfach (bewusst) allgemein und unpräzise formuliert, um den Akteuren angesichts unvorhersehbarer Ereignisse, sich wandelnder Umweltbedingungen und ungesicherter Programmwirkungen eine größere Handlungsflexibilität zu ermöglichen. Die vage, teils kontradiktorische Zielformulierung erlaubt es zudem, (widerstreitende) Interessen zu bündeln, Zielverfehlungen als Erfolge zu deuten und öffentlichkeitswirksame symbolische Politik zu machen. Auch und gerade im Hinblick auf den Modernisierungsprozess und seine Evaluierungsfähigkeit (*evaluability*) zeigt sich, dass „im Bereich der Politik (...) aus Machterhaltungsgründen kein besonderes Interesse (besteht), Elemente symbolischer Politik zu beseitigen und die Transparenz politischen Handelns zu erhöhen“<sup>11</sup>. Für die Evaluierungsforschung erwachsen hieraus hinsichtlich der Konzipierung der Zieldimensionen erhebliche Probleme.

Unbeschadet der sich somit ergebenden Schwierigkeiten im Design und bei der Durchführung von Evaluationen zum kommunalen Modernisierungsprozess soll im folgenden Beitrag der Versuch unternommen werden, den als Form einer verwaltungsinternen Selbstevaluierung angelegten Ansatz des interkommunalen Benchmarking unter der Fragestellung zu analysieren, welche *Ergebnisse* und – soweit ersichtlich – *Wirkungen* der Leistungsvergleich bislang hervorgebracht hat und in welchem Verhältnis diese zu den reformpolitischen Zielvorstellungen und -programmen der lokalen Akteure stehen<sup>12</sup>. Dabei sollen auch die in der bisherigen Forschung zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung weithin vernachlässigten „*Implementationskosten*“, die bei der Konzipierung, Einführung, Fortschreibung und laufenden Un-

<sup>9</sup> Vgl. *Banner* (Fußn. 4), S. 280.

<sup>10</sup> Vgl. *Wollmann* (Fußn. 5), S. 201 f.

<sup>11</sup> *J. Bogumil*, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. in: *VerwArch* 93 (2002), 129 ff. So gesehen, erstaunt es auch wenig, dass über die vielfach gewaltigen finanziellen Beratungsaufwendungen der Öffentlichen Hand – ungeachtet der programmatischen ‚Transparenz‘-Forderung der gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierung – auffällig wenig bekannt wird (*H. Wollmann*, (Fußn. 5)). Denn möglicherweise sind „die Beraterhonorare zu hoch, (so) dass eine Aufdeckung der Gegenleistung peinlich wäre.“ (*Grunow* (Fußn. 4), S. 2). Das Land Berlin wandte beispielsweise 1994/95 rund 20 Mio. DM für externe Beratungsleistungen von Consulting-Firmen, weitere 5,3 Mio. für reformbegleitende Mitarbeiterqualifizierung und 3,6 Mio für IuK-Technik auf (vgl. *H. Wollmann*, Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts, in: *Grunow/Wollmann* (Fußn. 4), S. 220). Die Stadtverwaltung Ludwigshafen hat an die Fa. McKinsey 10,6 Mio. DM gezahlt (*Grunow* (Fußn. 4), S. 2). Der ostdeutsche Landkreis Ludwigslust gab für externe Beratungsleistungen jährlich 120.000 DM, der ostdeutsche Landkreis Barnim einmalig 420.000 DM aus (vgl. *K. Wegrich u.a.*, Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, 1997, S. 216).

<sup>12</sup> Dabei wird auf Teilergebnisse eines am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin in den Jahren 2000 bis 2002 durchgeführten, von Prof. Dr. Hellmut Wollmann geleiteten Projekts „Evaluierung kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ zurückgegriffen, an dem die Verfasserin beteiligt war. Methodisch stützte sich das Projekt auf Sekundäranalysen einschlägiger Dokumente (Projektberichte, Sitzungsprotokolle, Kennzahlensysteme usw.), Internetrecherche und Gespräche/Telefoninterviews mit relevanten Akteuren (Bertelsmann Stiftung, KGSt IKO-Netz, Kommunalverwaltungen, Kommunale Spitzenverbände).

terhaltung der für den Leistungsvergleich erforderlichen Instrumente und Verfahren entstehen, diskutiert werden<sup>13</sup>.

In einem ersten Schritt sollen – im Sinne einer „Institutionenevaluierung“<sup>14</sup> – der Verlauf und Stand der Etablierung interkommunaler Vergleichsnetzwerke sowie ihrer Vergleichsinstrumente untersucht werden (Abschnitt II). Danach werden unter „klassischer“ Implementationsfragestellung der „Implementationserfolg“ (Abschnitt III) und die mit der Einführung von *Performance Measurement*<sup>15</sup> und *Benchmarking* verbundenen „Implementationskosten“ (Abschnitt IV), am Beispiel der IKO-Netz-Vergleichsringe, beleuchtet. Abschließend sollen – in Form von „Performanzevaluierung“ – die Auswirkungen der Leistungsvergleiche auf das Verwaltungshandeln (*performance*) in den beteiligten Kommunen (Abschnitt V) betrachtet werden.

## II. Benchmarking-Projekte in der Bundesrepublik

Das an ähnliche Ansätze im privaten Unternehmenssektor anknüpfende interkommunale Benchmarking als eine Form des nicht-marktlichen Wettbewerbs im öffentlichen Sektor<sup>16</sup> zielt auf standardisierte, kennzahlengestützte Leistungsvergleiche zwischen den öffentlichen Einheiten. Vermittels der Identifikation von *best practice*-Lösungen sollen Unterschiede zwischen den am Vergleich beteiligten Institutionen offengelegt und Möglichkeiten einer Leistungsverbesserung aufgezeigt werden. Ziel ist es dabei, ein systematisches Lernen von anderen (*best practice*-Lösungen) dauerhaft in der kommunalen Institution zu verankern<sup>17</sup>. Kennzeichnend für das Benchmarking – wie auch für andere Varianten des nicht-marktlichen Wettbewerbs (z.B. periodische Auszeichnungswettbewerbe) – ist die Vorstellung, dass die auf permanente Leistungssteigerung zielenden Anreize des echten Marktwettbewerbs durch ande-

<sup>13</sup> Es geht also nicht um eine Evaluierung substanzieller *sektoraler* („normaler“) Politiken, sondern um eine Wirkungsanalyse der NPM-inspirierten verwaltungspolitischen Interventionen („*polity-policy*“, Wollmann (Fußn. 3), S. 199; ähnlich auch P. Knoepfel/W. Bussmann, Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: W. Bussmann u.a. (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, 1997, S. 58 ff.; ferner C. Böhret, Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke u.a. (Fußn. 2), S. 59 f.)

<sup>14</sup> Während bei der „Institutionenevaluierung“ der Implementationsstand der im NSM enthaltenen Reformbausteine (z.B. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Controlling, Berichtswesen, Kennzahlensysteme, „Wettbewerbssurrogate“ usw.) im Mittelpunkt steht und – methodisch gesprochen – als abhängige Variable konzipiert wird, dreht sich die „Performanzevaluierung“ um die Frage, ob und wie sich diese neu etablierten Managementinstrumente auf das Verwaltungshandeln auswirken bzw. ob und inwieweit Veränderungen im Verwaltungshandeln – als abhängige Variablen – auf die besagten institutionellen Innovationen zurückzuführen sind (Wollmann (Fußn. 3), S. 200 f.).

<sup>15</sup> *Performance Measurement* wird hier als Sammelbegriff für die Messung der Leistungsfähigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns über Kennzahlen- und Indikatorensysteme unter Einbeziehung von Input-, Output- und Outcome-Größen verwendet. Im Unterschied dazu wird unter *Performance Measurement* häufig auch nur die Messung und Steuerung von „Outcome-Größen“, also von durch staatliche Leistungen (outputs) erzeugten gesellschaftlichen Wirkungen (results), verstanden (vgl. F. Nullmeier, Kennzahlen und Performance Measurement, in: Blanke u.a. (Fußn. 2), S. 384; ferner D. Osborne/T. Gaebler, Reinventing Government, 1992).

<sup>16</sup> Neben dem nicht-marktlichen Wettbewerb werden als weitere Wettbewerbsformen im öffentlichen Sektor der – etwa im „klassischen“ Vergabewesen zu beobachtende – marktliche Wettbewerb (z. B. Konkurrenz mehrerer privatwirtschaftlicher Unternehmen um öffentliche Aufträge) sowie der – durch verwaltungsinterne Leistungsvereinbarungen und Kostenverrechnungen stimulierte – quasi-marktliche Wettbewerb (z.B. Erbringung interner EDV-Dienstleistungen gegen Geld) unterschieden (hierzu C. Reichard, Wettbewerbsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: K. König/N. Füchtner (Hrsg.), „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare, Speyerer Forschungsberichte 155, 1998, S. 305 ff.)

<sup>17</sup> Vgl. U. Rode, Von anderen lernen. Mit Benchmarking Leistungspotenziale ermitteln und nutzen, in: Horváth & Partner (Hrsg.), Neues Verwaltungsmanagement: Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele 12/96, Abschnitt B 1, 1996, S. 2; S. v. Bandemer, Benchmarking, in: Blanke u.a. (Fußn. 2), S. 406 ff.

re (intrinsische und extrinsische) Anreize ersetzt und Wettbewerb somit „simuliert“ werden kann. Bekanntlich ist – in Anknüpfung an die Property-Rights-Theorie<sup>18</sup> – in diesem Zusammenhang auch von sogenannten „Eigentumssurrogaten“ die Rede<sup>19</sup>.

Die beiden größten und bekanntesten Projekte in der Bundesrepublik, die – länderübergreifend angelegt – auf interkommunale, kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche zielen, sind zum einen das von der *Bertelsmann Stiftung* Anfang der 90er Jahre initiierte, teils bereits abgeschlossene Vergleichsprojekt und zum andern das seit 1996 laufende *IKO-Netz der KGSt*<sup>20</sup>.

### 1. Benchmarking-Projekte der Bertelsmann Stiftung<sup>21</sup>

Mit dem Ziel, den Wettbewerb zwischen den Kommunen durch kennzahlenbasiertes Benchmarking zu fördern, wurde 1990/91, zunächst in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Beamtenbund, das Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ gegründet (Vergleichsbeginn 1992), welches vom instrumentellen Ansatz her im Wesentlichen dem erwerbswirtschaftlichen Benchmarking entspricht. Das Projekt war ursprünglich auf fünf Jahre angelegt, wurde jedoch aufgrund der großen Resonanz in den Städten bis 1998 weitergeführt. Nachdem die Vergleichsarbeit zunächst in einem „Kernring“, bestehend aus den Städten Castrop-Rauxel, Gütersloh, Ludwigsburg, Pforzheim, Unna, und – etwas später – den ostdeutschen Städten Potsdam und Dessau, begonnen worden war, schlossen sich im weiteren Projektverlauf über 150 Städte und Gemeinden zum sog. „Netzwerk Leistungsvergleich“ zusammen<sup>22</sup>. 1997 waren allein 12 Vergleichsringe unter methodischer Anleitung der Bertelsmann Stiftung am interkommunalen Leistungsvergleich beteiligt<sup>23</sup>. Die Bertelsmann Stiftung ver-

<sup>18</sup> Vgl. *A. Picot/B. Wolff*, Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? in: F. Naschold/M. Pröhl (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, 1994, S. 66 ff.

<sup>19</sup> Anders als beim quasi-marktlichen Wettbewerb, bei dem durch die Etablierung „künstlicher“ oder „geplanter“ Märkte eine den Wettbewerb stimulierende Wirkung erzeugt werden soll, ist der nicht-marktliche Wettbewerb auf andere – mithin in ihrer Wirkung durchaus zweifelhafte – Anreize angewiesen, die die Akteure veranlassen, dem Wettbewerb überhaupt beizutreten bzw. ihn aufrecht zu erhalten. Hierzu zählen extrinsische Anreize, wie die Transparenz der Leistung und die Notwendigkeit, sich für schlechte Leistungen öffentlich verantworten zu müssen, sowie intrinsische Anreize, wie das Bedürfnis nach Anerkennung und der Ehrgeiz „gut sein zu wollen“ (vgl. *B. Adamaschek*, Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen – der interkommunale Vergleich, in: Naschold u.a. (Fußn. 7), S. 107 ff.; *F. Schuster*, Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb. Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein? in: T. Edeling u.a. (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, S. 211).

<sup>20</sup> Darüber hinaus haben auch zunehmend private Beratungsunternehmen das Benchmarking im Kommunalbereich als einen profitablen Markt entdeckt und führen im Auftrag der Kommunen entsprechende Leistungsvergleiche durch. Beispielhaft sei hier die Hamburger Unternehmensberatung *con\_sens* erwähnt, die insbesondere Leistungsvergleiche der Großstädte im Bereich der Sozial- und Arbeitsverwaltung durchführt und moderiert (vgl. *Con\_sens GmbH*, Kennzahlenvergleich 2000. Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) der 16 deutschen Großstädte, Verv. Ms., 2001). Außerdem sei auf die beiden neueren – auch unter der Federführung der Bertelsmann Stiftung stehenden – Vergleichsprojekte *kik* („Kernkennzahlen in Kommunen“) und *kompass* hingewiesen, die vor allem auf Vereinfachung und bessere Nutzbarmachung bestehender Kennzahlensets sowie eine Einbeziehung von „Governance“-Aspekten in den Leistungsvergleich unter verstärkter Beteiligung von Politik, Verwaltungsführung und lokaler Bürgerschaft zielen. Auf diese Projekte wird im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen.

<sup>21</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Akteure und Inhalte der „Bertelsmann-Vergleichsprojekte“ siehe *Schuster* (Fußn 19) sowie *F. Schuster*, Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin, 2001.

<sup>22</sup> Vgl. *Adamaschek*, (Fußn. 19), S. 120.

<sup>23</sup> Beispielsweise wurde 1996 der Vergleichsring Sachsen gegründet, der neun Städte mit 17.000 bis 66.000 Einwohnern umfasste und den Leistungsvergleich in den Bereichen Abgaben- und Personenstandswesen begann.

folgte – ähnlich wie auch das daran anknüpfende KGSt-Vergleichsprojekt<sup>24</sup> – ein Konzept „regionaler“ Vergleichsringe, die zum Zweck der Vergleichbarkeit möglichst aus (mindestens vier bis maximal zehn) Städten mit ähnlicher Größenordnung bestehen sollten. Nachdem als „Startbereich“ des Projekts das Einwohnermeldewesen ausgewählt worden war, traten ab 1993/94 als weitere Aufgabenbereiche das Ausländerwesen, Personenstandswesen, Sozialwesen, Abgabewesen, Grünflächenwesen, Ordnungswesen und (in zwei Landkreisgruppen) das Kfz-Zulassungswesen hinzu<sup>25</sup>. Nach Abschluss des „Bertelsmann-Projekts“ im Jahr 1998 wurden die Leistungsvergleichsringe schrittweise in die Obhut des IKO-Netzes der KGSt übergeben.

Ebenfalls von der Bertelsmann Stiftung initiiert wurden das Projekt „Betriebsvergleich öffentlicher Bibliotheken“, das insgesamt 78 Bibliotheken umfasst<sup>26</sup> und das inzwischen (1998) abgeschlossene Vergleichsprojekt „Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich“, an dem sich die fünf Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal beteiligten<sup>27</sup>. Im Jahr 1998 startete die Bertelsmann Stiftung darüber hinaus in einer Gemeinschaftsinitiative mit dem Verein Aktive Bürgerschaft ein interkommunales Wettbewerbsprojekt, das mit der Zielstellung verbunden ist, diejenigen Städte und Gemeinden in Deutschland ausfindig zu machen, „in denen die kreativsten, erfolgreichsten und nachhaltigsten Wege der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit einer aktiven Bürgerschaft gegangen werden“<sup>28</sup>. An dem zunächst als eine Art „Qualitätswettbewerb“ der Bürgerorientierung angelegten Projekt beteiligten sich 83 Städte und Gemeinden aller Größenklassen und politischen Ausrichtungen aus dem gesamten Bundesgebiet.

## 2. Das IKO-Netz der KGSt

Das IKO-Netz der KGSt wurde 1996 als „internes Informationssystem der Kommunen“ mit der Zielstellung gegründet, interkommunale kennzahlenbasierte Leistungs- und Qualitätsvergleiche zwischen Kommunen durchzuführen, die sich unter der Federführung der KGSt zu politikfeld- und aufgabenspezifischen Vergleichsringen zusammenschließen. Es sollen überörtliche Kennzahlensysteme erarbeitet werden, die sich leicht in ein örtliches Ziel- und Controllingssystem integrieren lassen<sup>29</sup>. Im Gegensatz zu anderen Benchmarking-Ansätzen, etwa in Großbritannien, steht nicht die Informierung der Öffentlichkeit über die Verwaltungsleistung-

<sup>24</sup> Vgl. unten Abschnitt II.2.

<sup>25</sup> Vgl. *Bertelsmann Stiftung*, Projekte und Projektpartner auf Kommunalebene, Internetseite: <http://www.leistungsvergleich.de/info/5.htm>, 2002.

<sup>26</sup> Vgl. B. Windau (Hrsg.), *Betriebsvergleich an Öffentlichen Bibliotheken*, Band 2, Messergebnisse - Richtwerte – Handlungsempfehlungen, 1998; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Öffentliche Bibliotheken im Betriebsvergleich. Erfahrungen mit der bundesweiten Verbreitung einer Methode*, 2000.

<sup>27</sup> Vgl. M. Pröhl (Hrsg.), *Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich. Zwischenbericht zum Leistungsvergleich der Kulturämter der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim und Münster*, 1997. Der Städtevergleich bezog sich dabei auf die Theater, Volkshochschulen, Kulturämter, Kunstmuseen, Naturkunde- und Historischen Museen, Stadtarchive, Musikschulen und die Stadtbibliotheken.

<sup>28</sup> Vgl. L. Von Trott zu Solz (Hrsg.), *Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation*, Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung, 1999. Als ein besonderer Anreiz für die Kommunen, dem Wettbewerbsprojekt beizutreten, wurde den Bewerbern der auf 100.000 DM dotierte Preis „Bürgerorientierte Kommune“ in Aussicht gestellt. Im Anschluss an die Preisverleihung am 29.10.1999 (Preisträger waren die Städte Nürtingen, Bremen und Leipzig) wurde die zweite Phase des Projekts gestartet, in deren Mittelpunkt der Aufbau eines kommunalen Netzwerks unter dem Arbeitstitel "CIVITAS - Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland" steht (vgl. H. Sinnig/A. Wimmer, *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser*. Projektdokumentation. Band 2: Kurzportraits aus der ersten Wettbewerbsphase, 2000, S. 441).

<sup>29</sup> *KGSt IKO-Netz*, Methodik des IKO-Netzes: Kennzahlen und Vergleichsarbeit. 1999, 1.

gen und eine „Kontrolle“ des Verwaltungshandelns durch die Bürger, sondern die Verbesserung der *internen* Informations- und Steuerungsstrukturen im Vordergrund<sup>30</sup>.

Die KGSt konnte beim Aufbau des IKO-Netzes gezielt auf bereits vorliegende Kennzahlensysteme aufbauen, die in den durch die Bertelsmann Stiftung installierten Vergleichsringen entwickelt worden waren<sup>31</sup>. Außerdem war die Bertelsmann Stiftung unmittelbar in die Projektarbeit der Vergleichsringe im IKO-Netz eingebunden und wirkte bei der Erstellung der Kennzahlensets mit. Für die Betreuung des IKO-Netzes wurden bei der KGSt ein eigener Geschäftsbereich eingerichtet<sup>32</sup> und für jedes Bundesland und Österreich Regionalverantwortliche benannt sowie Fachverantwortlichkeiten für die einzelnen kommunalen Aufgabenfelder festgelegt. Die Vergleichsringe werden zudem jeweils durch einen eigenen Projektverantwortlichen angeleitet. Die Anbindung an die kommunale Praxis erfolgt über das sog. Unterstützungsnetzwerk, das aus insgesamt 40 kommunalen Praktikern besteht. Diese – hauptamtlich in den Kommunen beschäftigten Mitarbeiter – werden durch regelmäßige Informationsmaterialien der KGSt, Schulungen und Erfahrungsaustausch von der KGSt angeleitet und sind für die „Vergleichsarbeit“ vor Ort zuständig. In den policy-spezifischen Vergleichsringen des IKO-Netzes sind jeweils zwischen 4 und 15 Kommunen ähnlicher Größenordnung zusammengeschlossen, wobei eine Reihe von Kommunen in mehreren Vergleichsringen zu jeweils unterschiedlichen Themenfeldern mitarbeitet. Ende 2001 waren insgesamt 672 Kommunen (*einschließlich* Doppelteilnahme) in 62 Vergleichsringen vertreten. Für 2002 wird eine Gesamtzahl teilnehmender Kommunen von 400 (*ohne* Doppelmitgliedschaften) und aktiver Vergleichsringe von 75 angegeben<sup>33</sup>. Gemessen an der Anzahl der Vergleichsringe sowie der darin mitwirkenden Kommunen, dominieren im interkommunalen Leistungsvergleich die Aufgabenfelder „Personalwesen“ mit 94 Kommunen in 8 Vergleichsringen, „Sozialhilfe“ mit 60 teilnehmenden Kommunen in 4 Vergleichsringen und „Kitas“ mit 47 Kommunen in 5 Vergleichsringen.

---

<sup>30</sup> Diesem stark binnenorientierten Ansatz kann die von der britischen Regierung im Jahr 1992 gestartete *Citizens' Charter Initiative* gegenüber gestellt werden, welche – im Kern auch als Leistungsvergleich angelegt – durch periodische Rechenschaftslegung der Kommunalverwaltungen über ihre Leistungen anhand eines normierten Kennzahlensystems die Öffentlichkeit über Leistungen des öffentlichen Dienstes informieren und den Bürgern insgesamt mehr Rechte gegenüber den kommunalen Behörden und ihren Unternehmen einräumen soll (vgl. *Schuster* (Fußn 19), S. 212 f.).

<sup>31</sup> Am 6.11.1997 wurde von Vertretern der 12 „Bertelsmann-Vergleichsringe“ und des IKO-Netzes das „Steuerungsgremium Leistungsvergleich“ („Leistungsvergleichsfamilie“, vgl. *Bertelsmann Stiftung*, Podium Leistungsvergleich, 4/1997, 1) gegründet, das alle Städte und Kreise umfasst, die den Leistungsvergleich nach dem System der Bertelsmann Stiftung betreiben. Ziel des neu installierten Gremiums war es, den Austausch zwischen den Vergleichsringen zu verstärken.

<sup>32</sup> Dieser Bereich umfasste im Jahr 2000 sieben hauptamtliche Referenten/innen, eine Leiterin und eine Sekretärin.

<sup>33</sup> *KGSt IKO-Netz*, Internet-Seite: <http://www.iko-netz.de>, 2002.

**Tabelle 1: Vergleichsringe nach Aufgabenbereichen**

Aufgabenbereich	Anzahl der Vergleichsringe		Anzahl der teilnehmenden Kommunen*		Zu-/Abnahme 2000-2001	
	2000	2001	2000	2001	Vergleichsringe	Teilnehmende Kommunen
Abfall	1	0	5	0	-1	-5
Abgabewesen	1	0	k.A.	0	-1	k.A.
Abwasser	0	1	0	12	1	12
Bauhof	5	3	47	45	-2	-2
Bauordnung/-aufsicht	3	3	31	30	0	-1
Beteiligungscontrolling	1	0	8	0	-1	-8
Bibliotheken	1	0	10	0	-1	-10
Bürgerbüros/-ämter	1	2	10	22	1	12
Bürgerservice	2	0	13	0	-2	-13
Bußgeld	2	1	17	10	-1	-7
Freiwillige Feuerwehr	1	1	6	6	0	0
Friedhofswesen	1	2	12	21	1	9
Führerscheinwesen	1	1	7	14	0	7
Gebäudewirtschaft	5	5	34	44	0	10
Gesundheitsamt	1	0	8	0	-1	-8
Grünflächen	5	5	48	43	0	-5
Hauptamt	1	1	15	10	0	-5
Informationstechnik	2	1	10	6	-1	-4
Innere Verrechnung	1	1	35	35	0	0
Jugendhilfe	6	4	56	45	-2	-11
Kfz-Zulassung	3	1	32	18	-2	-14
Kitas	2	5	17	47	3	30
Kleinere Kommunen	1	0	4	0	-1	-4
Lokale Agenda	0	1	0	8	1	8
Personalwesen	6	8	75	94	2	19
Politik/Verwaltung	2	0	25	0	-2	-25
Schulverwaltung	5	3	48	26	-2	-22
Sozialhilfe	7	4	87	60	-3	-27
(Stadt-)Kasse	6	3	40	20	-3	-20
Stadtplanung	2	1	16	9	-1	-7
Standesamt	0	1	0	6	1	6
Straßenunterhaltung	1	1	10	10	0	0
Umweltschutz	2	2	18	19	0	1
Vermessung/Kataster	1	1	12	12	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>79</b>	<b>62</b>	<b>756</b>	<b>672</b>	<b>-17</b>	<b>-84</b>
<i>Prozentualer Rückgang 2000-2001</i>	<i>-21,5</i>		<i>-11,1</i>			

k.A.: keine Angabe (aufgrund des zum Erhebungszeitpunkt noch laufenden Anmeldeverfahrens)

\* einschließlich Doppelmitgliedschaften

Quelle: *KGSt IKO-Netz*, Aktuelle Übersicht der IKO-Netz Vergleichsringe. Stand 20.3.2000; *KGSt IKO-Netz* (Fußn. 33); eigene Berechnung/Zusammenstellung.

Bei einer Differenzierung der Zahl bestehender Vergleichsringe nach Bundesländern fällt auf, dass beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. So kann das Land Baden-Württemberg mit insgesamt 11 Vergleichsringen als Vorreiter im IKO-Netz gelten, wohingegen die ostdeutschen Länder, die in drei Fällen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) noch gar keine (landesspezifischen) Vergleichsringe gegründet haben bzw. in einem Fall (Thüringen) den einzigen bestehenden Vergleichsring bereits wieder aufgelöst

haben<sup>34</sup>, ganz deutlich Nachzügler in der Institutionalisierung eines Vergleichsnetzwerks sind. Die wenigen im IKO-Netz mitwirkenden ostdeutschen Kommunen arbeiten überwiegend im Rahmen der länderübergreifenden bzw. bundesweiten Vergleichsringe mit, von denen mittlerweile (März 2002) bereits 26 aktiv sind<sup>35</sup>. In einigen Ländern umfassen einzelne Vergleichsringe sämtliche in Betracht kommende Kommunalverwaltungen<sup>36</sup>. An anderen Landesprojekten sind auch die Kommunalen Landesverbände (etwa Bayerischer Gemeindetag) oder die Innenministerien (etwa Saarländisches Innenministerium) beteiligt und ergänzen die Tätigkeit in den kommunalen Vergleichsringen.

**Tabelle 2: Vergleichsringe nach Bundesländern (Stand: März 2000)**

Land	Anzahl der Vergleichsringe	Land	Anzahl der Vergleichsringe
Baden-Württemberg	11	Rheinland-Pfalz	4
Bayern	6	Saarland	6
Brandenburg	3	Sachsen	0
Hessen	2	Sachsen-Anhalt	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	Schleswig-Holstein	6
Niedersachsen	8	Thüringen	1
Nordrhein-Westfalen	9	Länderübergreifend/bundesweit	23
<b>Gesamt: 79</b>			

Quelle: *KGSt IKO-Netz* (Tabelle 1); eigene Zusammenstellung

Vergleicht man den Anteil der ostdeutschen Kommunen an der Gesamtzahl der am interkommunalen Leistungsvergleich beteiligten Kommunen mit jenem Anteil westdeutscher Städte, so fällt auf, dass die kommunale Ebene Ostdeutschlands in den Vergleichsringen stark unterrepräsentiert ist. Während von den insgesamt 672 beteiligten Kommunen (einschließlich Doppelmitgliedschaften) 633 bzw. 94% in Westdeutschland liegen, sind nur ganze 39 Kommunen (6%) ostdeutscher Herkunft<sup>37</sup>, wobei vor allem soziale Politikfelder (Sozialhilfe, Kitas, Schulen) als Vergleichsbereiche ostdeutscher Kommunen dominieren.

Im Unterschied zu dem von der Bertelsmann Stiftung moderierten Vergleichsprojekt, das den teilnehmenden Kommunen im Hinblick auf die Zieldimensionen des interkommunalen Berichtswesens keine Wahlmöglichkeit einräumte<sup>38</sup>, werden die im IKO-Netz für Kennzahlen-erhebungen in Frage kommenden „Zieldimensionen“ von den Kommunen selbst ausgewählt. So konzentrieren sich etwa die im Bereich des Einwohnermeldewesens und der Bürgerämter tätigen Akteure verstärkt auf die Zieldimensionen „Kundenzufriedenheit“, wohingegen andere Aspekte, wie etwa „Wirtschaftlichkeit“ weniger Beachtung finden<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Auch der Vergleichsring „Sozialhilfe Land Brandenburg“ wurde bereits im Jahr 2000 wieder aufgelöst, so dass sich die Zahl der Vergleichsringe in Brandenburg mittlerweile auf zwei reduziert hat.

<sup>35</sup> Besonders häufig sind Kooperations-Vergleichsringe zwischen den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (9 Vergleichsringe) anzutreffen (Stand: März 2002).

<sup>36</sup> Beispielsweise umfasst der Vergleichsring zum Thema „Innere Verrechnungen“ in Baden-Württemberg alle 35 Kreise des Landes.

<sup>37</sup> Zieht man die Doppelmitgliedschaften ostdeutscher Kommunen ab und berücksichtigt man zudem den inzwischen erfolgten Austritt der 13 Thüringischen Landkreise aus dem Projekt, bleiben effektiv nur noch 17 ostdeutsche Kommunalverwaltungen, die im IKO-Netz vertreten sind, darunter 2 Städte in Thüringen, 10 Städte in Brandenburg, 2 Städte in Sachsen, 2 Städte in Mecklenburg-Vorpommern und 1 Stadt in Sachsen-Anhalt (vgl. *KGSt IKO-Netz* (Fußn. 33)).

<sup>38</sup> Vgl. unten Abschnitt V.

<sup>39</sup> Interviewprotokoll vom 24.5.2000 (Telefonat mit einer Fachverantwortlichen der KGSt).

Die erste Phase der Vergleichsarbeit, in deren Zentrum zum einen die Entwicklung eines leistungsfähigen Kennzahlensets und zum andern eine erste „Probeerhebung“ stehen, ist darauf gerichtet, die Handlungsgrundlagen und das Instrumentarium für den Leistungsvergleich zu entwickeln und zu implementieren. Im Ergebnis werden die Tauglichkeit, Aussagekraft, Implementierbarkeit usw. der Kennzahlensets und Indikatoren geprüft. Das eigentliche Ziel dieser Bemühungen, nämlich die „Performanzevaluation“<sup>40</sup> (vermittels der zu implementierenden neuen Instrumente, wird erst zu einem – häufig Monate, wenn nicht Jahre – späteren Zeitpunkt in Angriff genommen<sup>41</sup>. Im zweiten „Erhebungszyklus“, der sogenannten „Echterhebung“, werden dann nur noch diejenigen Kennzahlen zu Grunde gelegt, die sich in der „Probeerhebung“ als sinnvoll, steuerungsrelevant, vor allem aber als vertretbar hinsichtlich ihres Erhebungsaufwandes erwiesen haben. Im Ergebnis dieser „Echterhebung“ erfolgt auch eine eingehendere Dateninterpretation und Auswertung der kennzahlenbasierten Vergleichswerte. Es wird der Versuch unternommen, nicht nur interkommunale Varianzen – etwa in der Bearbeitungsdauer, den Öffnungszeiten, der Kundenzufriedenheit usw. – zu identifizieren, sondern diese auch ursächlich zu erklären. Dieser Schritt kann somit – in der hier verwendeten Terminologie – als Übergang zu einer auf den tatsächlichen Verwaltungsausgang fokussierten „Performanzevaluierung“ aufgefasst werden. Die dritte Phase der Vergleichsarbeit, die von den Akteuren auch als „2. Projektphase“ bezeichnet wird, beinhaltet im Wesentlichen die laufende Aktualisierung und Fortschreibung der Kennzahlenerhebungen in den beteiligten Verwaltungen, soweit diese sich nach den Probeerhebungen für eine Weiterführung des Projekts entschieden haben. Es wird zu zeigen sein, dass sich dieser Projektabschnitt, der Aufschluss über die Bewährung der Kennzahlensysteme und Vergleichsinstrumente im „Verwaltungsalltag“ gibt, als eine besonders kritische Phase im Gesamtprojekt erweist.

### *III. Implementationserfolg: institutionelle und instrumentelle Veränderungen*

In der Gesamteinschätzung kann einerseits festgestellt werden, dass die hier vorgestellten Vergleichsprojekte auf eine *große Resonanz* in den Städten stießen und den Anstoß zu einer breit angelegten „Evaluierungsbewegung“ auf der kommunalen Ebene in der Bundesrepublik gegeben haben. Eine Vielzahl von Kommunen ist dazu übergegangen, Systeme der „laufenden Beobachtung“ und Evaluierung ihres Verwaltungshandelns zu entwickeln und diese mit – für einen intra- und interinstitutionellen Vergleich möglichst tauglichen – Daten aufzufüllen. Projektverantwortliche des KGSt IKO-Netzes konstatieren ein ungebrochen starkes Interesse auf Seiten der Kommunen an einer Mitwirkung in bzw. Neugründung von Vergleichsringen<sup>42</sup>. Ende 1999 lagen insgesamt 15 abgeschlossene Kennzahlensysteme vor, weitere 9 waren in der praktischen Erprobungsphase in den beteiligten Kommunalverwaltungen. Zwei Jahre später (Anfang 2002) waren über die IKON-Vergleichsdatenbank mehr als 10 Vergleichsringe zu verschiedenen Themengebieten mit den entsprechenden Kennzahlenergebnissen und Vergleichswerten zugänglich<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Vgl. Fußn. 14.

<sup>41</sup> Während noch zu Beginn des Jahres 2000 der überwiegende Teil der im IKO-Netz vertretenen Verwaltungen über die „Implementationsphase“ nicht hinaus gekommen war und es weitgehend an Informationen über die Ergebnisse des Leistungsvergleichs mangelte, hatten Anfang des Jahres 2002 bereits eine Reihe von Kommunen kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche durchgeführt und ausgewertet.

<sup>42</sup> In manchen Aufgabengebieten wurde sogar von einem regelrechten „Run“ auf das IKO-Netz gesprochen, etwa im Bereich „Bauhof“, in dem die zuständige Projektverantwortliche allein binnen eines Monats 46 Neuanfragen von Kommunen zu registrieren hatte (vgl. Interviewprotokolle vom 9.4.2002 und vom 11.4.2002).

<sup>43</sup> Die IKON-Vergleichsdatenbank (vgl. weiter unten Abschnitt IV) ist jedoch nur für Lizenzinhaber abrufbar. Außerdem unterliegt die Freigabe der Vergleichswerte strengen datenschutzrechtlichen Restriktionen und richtet sich nach den Vereinbarungen der einzelnen Kommunen im Vergleichsring. Haben diese ihre Ver-

Die Offenlegung von Leistungsunterschieden in verschiedenen Leistungsparametern (Bearbeitungszeiten, Wartezeiten, Öffnungszeiten usw.) hat in vielen teilnehmenden Verwaltungen den Anstoß dazu gegeben, die internen *Organisations-, Ablauf- und Personalstrukturen* in Frage zu stellen und zum Teil umfassend zu verändern. Beispielhaft sei hier die Stadt Hennigsdorf erwähnt<sup>44</sup>, die im Ergebnis des mittlerweile abgeschlossenen Leistungsvergleichs „Sozialhilfe im Land Brandenburg“ die gesamte Organisations- und Ablaufstruktur im Sozialamt „umkremplete“, anstelle von Einzel- nunmehr Teamzuständigkeiten einführte, die Öffnungszeiten vollständig abschaffte und stattdessen Beratungstermine nur noch nach vorheriger telefonischer Vereinbarung wahrnimmt, um einerseits Wartezeiten und andererseits Bearbeitungszeiten für Sozialhilfeanträge zu verkürzen. Auch die Einstellung von drei zusätzlichen Mitarbeitern im Sozialamt, die erst infolge des interkommunalen Leistungsvergleichs gegenüber der Verwaltungsleitung durchsetzbar wurde, ist darauf zurückzuführen, dass Hennigsdorf nicht nur hinsichtlich der administrativen Leistungskraft (Bearbeitungszeiten, Wartezeiten usw.), sondern auch im Hinblick auf die Ressourcenausstattung (z.B. Personalbesatz) das „Schlusslicht“ im Vergleichsring bildete. Als ein Verdienst des Vergleichsprojekts kann es zudem – gerade im Bereich des Sozialwesens – angesehen werden, dass vielfach eine Art „Aufbauarbeit“ zur Schaffung basaler Informationsgrundlagen und aussagefähiger Datenbestände und -strukturen in den betreffenden Ämtern geleistet wurde.

Auch in der Einrichtung von *Bürgerbüros* erblicken die kommunalen Akteure häufig eine unmittelbare Reaktion auf den Erfahrungsaustausch innerhalb der Vergleichsringe. Dabei sei darauf hingewiesen, dass viele Kommunen bereits im Zuge der Etablierung der Kennzahlensysteme in einen Erfahrungsaustausch treten, der erste institutionelle Lernprozesse in Gang setzt. Noch bevor systematische Benchmarking-Verfahren stattfinden, wird versucht, verschiedene Institutionalisierungsvarianten in einem Politikfeld unter dem Aspekt ihrer Leistungsfähigkeit zu vergleichen und *best practice*-Lösungen zu identifizieren<sup>45</sup>. So wird aus dem IKO-Netz berichtet, dass sich eine Reihe von Kommunen dann, wenn die Mehrzahl der anderen Vergleichskommunen über ein Bürgerbüro und entsprechende positive Erfahrungen im Umgang mit dieser Institution verfügte, auch dazu entschloss, ein solches Bürgeramt einzurichten<sup>46</sup>. Bezogen auf das „Bertelsmann-Projekt“ wurde sogar von einer „regelrechten Welle von Neugründungen solcher Bürgerbüros (z. B. Borken, Celle, Herford, Pforzheim, Werne)“<sup>47</sup> gesprochen<sup>48</sup>.

Ein wichtiger Nutzen, der den Verwaltungsakteuren in den beteiligten Ämtern aus dem Leistungsvergleich außerdem erwächst, ist darin zu sehen, dass sie bestimmte (finanzial-

---

gleichsdaten für eine Präsentation in der IKON-Vergleichsdatenbank freigegeben, so – und nur dann – sind die Werte für andere Kommunen, die eine entsprechende Lizenz bei der KGSt kostenpflichtig erworben haben, einsehbar.

<sup>44</sup> Interviewprotokoll vom 10.4.2002 (Telefonat mit der Fachbereichsleiterin Soziales der Stadtverwaltung Hennigsdorf).

<sup>45</sup> Beispielhaft hier der Vergleichsring „Bürgerservice im Saarland“ oder „Sozialhilfe Land Brandenburg“.

<sup>46</sup> Interviewprotokoll vom 23.5.2000 (Telefonat mit dem Projektverantwortlichen in der Verbandsgemeindeverwaltung Altenkirchen, Mitgliedskommune im Vergleichsring „Bürgerservice Rheinland-Pfalz“ im IKO-Netz der KGSt).

<sup>47</sup> Vgl. *Adamaschek* (Fußn. 19), S. 121.

<sup>48</sup> Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von Bürgerbüros nicht allein als ein Ergebnis des interkommunalen Leistungsvergleichs gedeutet werden darf, sondern auch durch eine Reihe weiterer Bestimmungsfaktoren bedingt ist. Beispielsweise kann die bundesweite Einführung der Direktwahl der Bürgermeister in einen kausalen Zusammenhang mit der zunehmenden Etablierung von Bürgerbüros insoweit gebracht werden, als die lokalen Politik- und Verwaltungschefs nun in erhöhtem Maße zu einer responsiven und bürgerefreundlichen Ausrichtung des kommunalen Handelns neigen (vgl. *J. Bogumil*, Die hauptamtliche Bürgermeisterin. Eine Promotorin der Bürgerkommune? in: *Forum Kommunalpolitik* 8 (2002), 17 f.).

le/personelle) *Forderungen* anhand der „objektiven“ Vergleichsdaten besser gegenüber der Verwaltungsführung legitimieren und auch *durchsetzen* können (z.B. Einstellung zusätzlichen Personals oder Anschaffung modernerer Informationstechnik dann, wenn andere Verwaltungen, die unter diesen Bedingungen arbeiten, in den Vergleichswerten besser „abschneiden“). Auch haben die Kommunen insofern von der Vergleichsarbeit profitiert, als sie mit einer Methodik strukturierter Datenerhebung und -auswertung und deren Nutzbarmachung für die Verwaltungsarbeit – oder anders ausgedrückt: mit einer Form von *on going*-Selbstevaluierung – vertraut gemacht worden sind, die nun einen Platz im „institutionellen Gedächtnis“ der lokalen Behörden hat<sup>49</sup>.

Einerseits ist es offensichtlich zu einer Vielzahl organisatorischer, verfahrensbezogener und auch personeller Veränderungen gekommen, die von der Schnittstellen- und Ablaufoptimierung über die Umstellung der Personalplanung und die Mitarbeiterschulung bis hin zur Verbesserung der IT-Ausstattung reichen und die von den betreffenden Kommunen als unmittelbare oder mittelbare Reaktionen auf festgestellte Leistungsunterschiede umgesetzt wurden<sup>50</sup>. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit die gewonnenen Erkenntnisse und erlernten (Selbst-)Evaluierungsmethoden nutzbar gemacht werden, um zu *nachhaltigen Performanzveränderungen* zu gelangen. Unbeschadet der breiten Resonanz des Benchmarking-Ansatzes, insbesondere in den westdeutschen Kommunen, gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass die erwähnten Vergleichsprojekte mit markanten *Institutionalisierungs- und Implementationsproblemen* verbunden sind. Dies wird beispielhaft daraus ersichtlich, dass von Seiten der *ostdeutschen Städte* eine allenfalls geringe Nachfrage sowohl an der Teilnahme im „Bertelsmann-Projekt“ als auch an einer Mitwirkung im IKO-Netz der KGSt zu konstatieren ist. Gemessen am Anteil ostdeutscher Vergleichsringe im IKO-Netz (5%) und der Mitgliedschaft ostdeutscher Kommunen in den Vergleichsringen der KGSt insgesamt (6%), muss die Erfolgsbilanz der auf Benchmarking zielenden Institutionalisierungsbemühungen ausgesprochen kritisch ausfallen<sup>51</sup>, was darauf schließen lässt, dass die Reformbewegung in den ostdeutschen Kommunen offensichtlich noch immer nicht in dem Maße Fuß fassen konnte, wie dies seit längerem in Westdeutschland der Fall ist. Aber auch die Kommunalebene in den alten Bundesländern ist bei weitem nicht flächendeckend von der „Benchmarkingbewegung“ ergriffen, was sich daran ablesen lässt, dass bislang gerade 4% aller westdeutschen Kommunen in den Vergleichsringen der KGSt mitwirken<sup>52</sup>.

Scheinen damit auf der einen Seite die Anreize für die Kommunen, dem Leistungsvergleich überhaupt beizutreten, in weiten Teilen nicht zu greifen, erweisen sich auf der anderen Seite – und noch deutlicher – die Bedingungen für eine längerfristige Aufrechterhaltung des interkommunalen Wettbewerbs als wenig aussichtsreich. Symptomatisch hierfür ist die Tatsache, dass sich eine Reihe von – nicht nur ostdeutschen – Städten nach der „Probezeit“ veranlasst sah, aus der „Vergleichsarbeit“ auszusteigen. Entgegen den optimistischen Einschätzungen

<sup>49</sup> Unverkennbar kann dieser institutionelle Lernprozess im Rahmen der NPM-Modernisierung seinerseits an die Planungsdiskussion der späten 60er/frühen 70er Jahre in der Bundesrepublik anknüpfen. Beiden Diskussionssträngen ist die Vorstellungen eines in Phasen (Zielbildung, Implementation, Wirkung/Kontrolle) ablaufenden Managementzyklus gemein, in dem die Identifizierung und Rückmeldung (feedback) der Ergebnisse und Wirkungen öffentlichen Handelns – als Controllingfunktion hier, als Evaluierungsfunktion dort – eine zentrale Komponente bildet (siehe hierzu *Wollmann* (Fußn. 3), S. 195 ff.).

<sup>50</sup> Interviewprotokolle vom 11.4.2002 und vom 9.4.2002 (Fußn. 42).

<sup>51</sup> Vgl. Tabelle 2, vgl. auch Fußn. 37.

<sup>52</sup> Berechnungsgrundlage: 8.841 Kommunen im früheren Bundesgebiet (Kreise, kreisfreie Städte, Gemeinden; vgl. *E. Laux*, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funtionalreformen, in: H. Wollmann/R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 1999, S. 181) im Verhältnis zu 383 westdeutschen Kommunen in Vergleichsringen (ohne Doppelmitgliedschaften; vgl. auch Fußn. 37 sowie Abschnitt II.2; *KGSt IKO-Netz* (Fußn. 33)).

von KGSt-Projektverantwortlichen, reduzierte sich die Gesamtzahl der vom IKO-Netz der KGSt moderierten Vergleichsringe allein innerhalb eines Jahres (2000-2001) um ein Fünftel (17 Vergleichsringe)<sup>53</sup>. Bei näherem Hinsehen fällt zudem auf, dass sich in mehr als der Hälfte der Aufgabenbereiche (19 von 34) die Zahl der in den Vergleichsringen mitwirkenden Kommunen reduziert hat, so dass im Jahr 2001 insgesamt 84 Kommunen (bzw. 11%) weniger im IKO-Netz vertreten waren als im Vorjahr. Immerhin 17 Vergleichsringe haben binnen eines Jahres ihre Arbeit im IKO-Netz beendet, was auf vermehrte „Austritte“ aus dem Vergleichsprojekt hindeutet<sup>54</sup>. Kamen zudem auf der einen Seite im Leistungsvergleich einige neue Aufgabenfelder hinzu (z.B. Abwasser, Lokale Agenda, Standesamt), sind auf der anderen Seite mehr als doppelt so viele – und mithin gerade für die NSM-Modernisierung besonders wichtige – Bereiche zu verzeichnen, die gänzlich aus dem KGSt-moderierten Leistungsvergleich ausgeschieden sind (z.B. Politik/Verwaltung, Beteiligungscontrolling). Besonders bedenklich ist, dass sich gerade eine Vielzahl ostdeutscher Kommunen, die ohnedies im IKO-Netz kaum vertreten sind, vom Leistungsvergleich verabschiedet hat (Bsp. „Sozialhilfe Landkreise Thüringen“: 13 Landkreise, „Sozialhilfe Land Brandenburg“: 4 Städte). Dies deutet darauf hin, dass sich hinsichtlich der Mitwirkung im interkommunalen Leistungsvergleich, die Schere zwischen Ost und West weiter zu öffnen scheint.

Sind vor diesem Hintergrund also einerseits eher zurückhaltende „Erfolgsmeldungen“ bezüglich der Institutionalisierung des kommunalen Vergleichsnetzwerks angebracht, liegt andererseits auch eine kritische Evaluierung der vorliegenden inhaltlichen Ergebnisse der Vergleichsprojekte, sprich der in den Vergleichsringen entwickelten *Kennzahlensysteme*, nahe. Wie im IKO-Netz mit seinem Ansatz der „maßgeschneiderten“ Kennzahlensysteme festgestellt wurde, ist ein besonderes Problem der Kennzahlengenerierung darin zu sehen, dass die institutionelle Heterogenität zwischen den Kommunen in den betrachteten Politikfeldern, welche sich aus der kommunalen Organisationshoheit ergibt, es erheblich erschwert, einheitliche Kennzahlen für einen Leistungsvergleich zu definieren<sup>55</sup>. Auch die Tatsache, dass manche Kommunen bereits ihr Finanzmanagement modernisiert haben (Bsp. Kosten- und Leistungsrechnung, Produktbudgetierung), während andere noch nach „klassischer“ Kameralistik verfahren, hat sich für die Definition einheitlicher Kostenkennzahlen und die Erhebung entsprechender Vergleichsdaten als schwierig erwiesen. Und umgekehrt eignen sich die für einen interkommunalen Vergleich tauglichen Kennzahlen häufig aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen, personellen usw. Gegebenheiten in den beteiligten Kommunen nur bedingt für internes *Performance Measurement*.

---

<sup>53</sup> Vgl. Tabelle 1.

<sup>54</sup> In welchem Umfange die „Vergleichsarbeit“ von den Kommunen, die das Projekt verlassen haben, in Eigenregie fortgeführt wird, lässt sich anhand der Daten nicht abschätzen. Es mehren sich jedoch die Hinweise, dass Kommunen, die aus dem Projekt ausgetreten sind, von einer Weiterführung des Leistungsvergleichs Abstand nehmen (Bsp. Städte in Brandenburg, Landkreise in Thüringen, Landkreise und Verbandsgemeindeverwaltungen in Rheinland-Pfalz).

<sup>55</sup> Im Bereich der Bauaufsicht erwies sich beispielsweise der Umstand, dass die Denkmalbehörde in einigen Verwaltungen als Sachgebiet des Bauaufsichtsamtes, in anderen als Teil eines anderen Amtes oder Dezernats organisiert war, als problematisch für die Einheitlichkeit des zu erstellenden Kennzahlensets. Ähnliches wurde für den Aufgabenbereich des Brandschutzes innerhalb der unteren Bauaufsicht festgestellt. Und schließlich war gerade für den Aufgabenbereich „Bauaufsicht“ auch die Frage, ob die untere Bauaufsichtsbehörde Teil einer Kreis- oder aber einer Stadtverwaltung ist, für die zu erarbeitende Kennzahlensystematik von Bedeutung (Interviewprotokoll vom 23.5.2000 (Telefonat mit dem Projektverantwortlichen des Vergleichsringes „Bauaufsicht Schleswig-Holstein“)). Ähnliche „Konzeptualisierungsschwierigkeiten“ wurden aus dem Bereich der Bürgerämter berichtet, die neben dem „klassischen“ Bereich der Einwohnermeldeangelegenheiten in der Regel eine Reihe weiterer – nach Art und Umfang variabler – „Serviceleistungen“ umfassen (Interviewprotokoll vom 24.5.2000 (Fußn. 39)).

Zudem ist festzustellen, dass der Leistungsvergleich – wie etwa am Beispiel des Kennzahlen-sets für Kitas gezeigt werden kann<sup>56</sup> – Gefahr läuft, den Aspekt der Kosteneinsparung in den Vordergrund zu stellen, wohingegen (nicht-monetarisierbare) *Qualitätsaspekte*, die aber in bestimmten Policy-Feldern (Gesundheits-, Sozial-, Umweltpolitik) gerade aus Sicht der Verwaltungsklienten für einen sinnvollen Leistungsvergleich von besonderer Wichtigkeit sind<sup>57</sup>, tendenziell ausgeblendet werden<sup>58</sup>. Diese dominante Ausrichtung an quantifizierbaren Vergleichsgrößen lässt sich dabei einerseits auf die vom Neuen Steuerungsmodell nahegelegte „Produktorientierung (...), die entsprechende Mess- und Orientierungsgrößen erforderlich machte“, zurückführen<sup>59</sup>. Andererseits besteht – zumal unter dem politischen und budgetären Druck, die aktuelle Reformbewegung für Kosteneinsparungen zu nutzen – grundsätzlich die Problematik, dass Qualitätsaspekte, die sich einer einfachen Zählung und Monetarisierung entziehen, ebenso wie mittelbare Kosten, die zeitlich verschoben anfallen oder nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können, unberücksichtigt bleiben<sup>60</sup>.

#### IV. Implementationskosten

Angesichts der vielerorts schwindenden Motivation, weiterhin am interkommunalen Leistungsvergleich teilzunehmen, bzw. einer – wie vor allem für Ostdeutschland festgestellt wurde – allenfalls begrenzten Bereitschaft, Benchmarking-Instrumente überhaupt anzuwenden, stellt sich die Frage nach den Ursachen für diese eher ernüchternde Entwicklung. Diese sind – institutionenökonomisch argumentiert – zum einen in den *Implementations- und Opportunitätskosten* des Leistungsvergleichs und seiner Instrumente und zum andern in dem aus Sicht der teilnehmenden Kommunen zu erwartenden (eher geringen) *Nutzen* des Projekts zu suchen. Kurz: es ist offensichtlich zu einer Schieflage in der Kosten-Nutzen-Bilanz des interkommunalen Leistungsvergleichs gekommen. Angesichts weitgehend fehlender Angaben über die bislang in den Kommunalverwaltungen für den interkommunalen Leistungsvergleich aufgewendeten Kosten<sup>61</sup> steht eine genaue Kostenanalyse zwar einerseits vor Problemen<sup>62</sup>. Andererseits können zahlreiche Hinweise und vorliegende empirische Befunde summiert und nutzbar gemacht werden, um am Beispiel des KGSt IKO-Netzes zu einer näherungsweisen Abschätzung des Implementationsaufwands zu gelangen<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> Vgl. *KGSt IKO-Netz* (Fußn. 29), 6.

<sup>57</sup> Vgl. Nullmeier (Fußn. 15), S. 387.

<sup>58</sup> Dabei bieten sich gerade im Kita-Bereich eine Vielzahl qualitativer Vergleichskriterien an (wie etwa pädagogisches Konzept, Art und Auswahl des Spielzeugs, Ausgestaltung der Räume, Qualifikation der Betreuer/innen, Speiseplan, Veranstaltungen, sportliche/kreative/musische Betätigung, Durchführung von Elternabenden, Angebot von Entwicklungsgesprächen usw. usf.), die in dem besagten Kennzahlen-set des IKO-Netzes nicht einmal angedacht sind.

<sup>59</sup> Vgl. *KGSt IKO-Netz* (Fußn. 29), 2.

<sup>60</sup> Vgl. *M. Pfaff*, Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: das Beispiel des deutschen Krankenhauses, in: Naschold/Pröhl (Fußn. 18), S. 15.

<sup>61</sup> Vgl. auch kritisch *Schuster* (Fußn. 21), S. 216.

<sup>62</sup> Diese Probleme sind nicht nur datentechnischer, sondern prinzipieller Natur. Den Überlegungen der Transaktionskosten- und Agenturtheorie zufolge ist eine genaue Berechnung von Transaktions- und Agenturkosten, die bei ungleicher Informationsverteilung zwischen „Auftraggeber“ und „Auftragnehmer“ als Steuerungs-, Kontroll-, Garantiekosten usw. entstehen, nicht möglich, weil dies voraussetzen würde, dass die Akteure über vollständige Informationen verfügen (vgl. *M. Ebers/W. Gotsch*, Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: A. Kieser (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 1999, S.212, 224).

<sup>63</sup> Für das Bertelsmann-Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“ (vgl. oben Abschnitt II.1) liegen die Schätzungen der Gesamtkosten bei (umgerechnet) 7,5 bis 10 Mio. Euro auf Seiten des Projektträgers. Von den beteiligten Städten wurde etwa dieselbe Summe noch einmal in Form von Arbeitsstunden, Reisekosten u.ä. aufgebracht, so dass sich im Ergebnis ein Gesamtaufwand von 15 bis 20 Mio. Euro für die Entwicklung und Durchführung des Leistungsvergleichs ergibt (vgl. *Schuster* (Fußn. 21), S. 216).

Zunächst wären diejenigen Kosten zu berücksichtigen, die bei der Institutionalisierung des Vergleichsnetzwerks/der Vergleichsringe sowie bei der Konzipierung und Implementierung der für den Leistungsvergleich erforderlichen Instrumentarien (Kennzahlen- und Berichtssysteme) entstehen. Soweit ersichtlich, spielen dabei vor allem die folgenden – unmittelbar anfallenden und monetarisierbaren – Kosten eine Rolle:

a) *Personalkosten:* Diese beziehen sich auf die arbeitszeitlichen Aufwendungen der Verwaltungsbeschäftigten, die unmittelbar mit der Vergleichsarbeit im Zusammenhang stehen, wie etwa arbeitstägliche Aufschreibungen zu Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten, Führen manueller Strichlisten zur Zahl der bearbeiteten Anträge oder antragsbezogenen Verrichtungen usw. Da die betreffenden Personen während dieser Tätigkeiten nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen, müssen die Personalkosten, die während der hierfür aufgewandten Arbeitszeit entstehen, als sog. Opportunitätskosten<sup>64</sup> zunächst auf der „Sollseite“ der Projekts verbucht werden. Nach groben Schätzungen einer befragten Fachbereichsleiterin in einer mittelgroßen Stadt mit ca. 27.000 Einwohnern, die sich über zwei Jahre am interkommunalen Leistungsvergleich im Bereich des Sozialwesens beteiligte, belaufen sich diese Personalkosten jährlich auf gut ein Jahresgehalt für eine Vollzeitstelle im gehobenen bis mittleren Verwaltungsdienst. Hochgerechnet auf zwei Jahre und exemplarisch bezogen auf ein städtisches Sozialamt mit 10 Mitarbeitern ergibt dies eine Gesamtsumme von ca. 45.500 Euro<sup>65</sup>, die als Personal- bzw. Opportunitätskosten in einem Aufgabenbereich des Leistungsvergleichs anfallen.

b) *Kosten für IT-Anschaffungen:* Für die Verwaltung und laufende Fortschreibung der Kennzahlen und Vergleichswerte ist die Anschaffung und Installierung einer geeigneten Software und ggf. auch Hardware erforderlich, die eine effiziente Arbeit mit den Kennzahlensystemen und Produktplänen ermöglicht. Die KGSt bietet hierzu ein entsprechendes Softwarepaket (IKON<sup>66</sup>) an, für dessen Anwendung eine entsprechende Hardware (vor allem leistungsfähiger PC; Server mit ISDN-Zugang zum Internet) für alle potenziellen Nutzer in der Behörde beschafft werden muss. Nach einer Preisliste aus dem Jahr 1998 beliefen sich die Jahresbeiträge, die die Kommunen für die Softwarenutzung an die KGSt zu entrichten hatten, in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und der Anzahl der Neuzugänge, auf (umgerechnet) zwischen 200 und 1.300 Euro bei den Gemeinden und zwischen 200 und 700 Euro bei den Kreisen<sup>67</sup>. Darüber hinaus bedarf es zur Nutzung der überregionalen Vergleichsdatenbank, in der neben allgemeinen Arbeitshilfen und -unterlagen auch die Vergleichsdaten der Kommunen verzeichnet sind, einer spezifischen „Kommunikationslizenz“, die ebenfalls beim IKO-Netz der KGSt kostenpflichtig erworben werden kann. Die Kosten für eine solche IKON Vergleichsdatenbank-Lizenz liegen derzeit, ebenfalls in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und der Anzahl der Neuzugänge, zwischen 200 und 1.300 Euro bei den Gemeinden und zwischen 200 und 700 Euro bei den Kreisen<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Vgl. C. Pollitt, Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management, in: Evaluation 1 (1995), 139.

<sup>65</sup> Hier beispielhaft berechnet als Bruttoeinkommen für die Vergütungsgruppe Vb (Stufe 5, Angestellte der Gemeinden/West) und bezogen auf 13 Monatsgehälter im Jahr (ohne Ortszuschlag und sonstige Zulagen; vgl. ÖTV Hamburg, Angestellte Gemeinden (West), Tabelle der Vergütung, 1. September 2001 – 31. Oktober 2002. Internetseite: [http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab\\_ang\\_gem01.htm](http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab_ang_gem01.htm), 2002).

<sup>66</sup> Mittlerweile ist bereits die erweiterte/verbesserte Version von IKON, nämlich IKONplus, auf dem Markt, die von der KGSt in Zusammenarbeit mit den Firmen prognos & simma und Mittelstraß & Partner entwickelt wurde.

<sup>67</sup> Vgl. KGSt IKO-Netz, IKON Kommunale Steuerung und interkommunaler Vergleich. Die Software des IKO-Netzes der KGSt, Sonderinfo, 1998.

<sup>68</sup> Vgl. KGSt IKO-Netz (Fußn. 33).

c) *Kosten für die Leistungen der IKO-Netz-Moderatoren*: Neben den Kosten für die Informationstechnik fallen Beiträge für die Teilnahme an einem IKO-Netz-Vergleichsring an, die – im Unterschied zur IKON-Lizenz – unabhängig von der Größenklasse der Kommune sind. Sie richten sich nach der Anzahl der an einem Vergleichsring teilnehmenden Kommunen (Faustformel: je mehr Kommunen desto preisgünstiger), nach der Anzahl der voraussichtlich benötigten Sitzungen und danach, ob für das betreffende Aufgabengebiet bereits ein erprobtes Kennzahlensystem vorliegt oder ein solches erst entwickelt werden muss, was mit einem entsprechenden Mehraufwand und somit auch Mehrkosten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund variiert der pro Kommune zu zahlende Betrag zwischen 1.500 und 5.000 Euro, womit in der Regel eine ca. 1 1/2 bis 2-jährige Projektbetreuung von Seiten der KGSt abgedeckt ist<sup>69</sup>. Für „fortgeschrittene“ Kommunen, die für die Moderation des ansonsten weitgehend in Eigenregie durchgeführten Leistungsvergleichs nur noch ein Mal im Jahr eine gemeinsame Sitzung mit KGSt-Akteuren veranschlagen, fällt lediglich ein Jahresbeitrag von 750 Euro pro Kommune an.

Die teilweise zu beobachtende Abwendung der Kommunen von den Benchmarking-Projekten lässt sich jedoch nicht nur aus diesen bereits in der „Einführungsphase“ beachtlichen arbeitszeitlichen, personellen und finanziellen Aufwendungen erklären. Sie ist vermutlich vor allem als ein Resultat dessen anzusehen, dass für die *laufende Unterhaltung, Fortschreibung* und *Aktualisierung* der Kennzahlensysteme und Vergleichsdatenbanken auch *längerfristig* Transaktions- und Opportunitätskosten anfallen, die aus Sicht der kommunalen Akteure den in Aussicht stehenden „Gewinn“ und Ertrag dieser Bemühungen deutlich übersteigen<sup>70</sup>. Denn die Fortführung des interkommunalen Leistungsvergleichs setzt es voraus, dass die für die Aktualisierung der definierten Kennzahlen erforderlichen Größen (etwa Arbeitszeit pro „Produktionseinheit“) periodisch, teilweise arbeitstäglich erhoben, dokumentiert und ausgewertet werden. Vor diesem Hintergrund wird auch die Zurückhaltung der *ostdeutschen* Kommunen im Leistungsvergleich verständlich, die zum einen aus den im Vergleich zum Westen größeren budgetären Engpässen und zum andern daraus resultiert, dass die für die Vergleichsarbeit erforderlichen (zusätzlichen) Ressourcen – im Sinne von *organizational slack*<sup>71</sup> – nicht mobilisiert werden können. Denn nach wie vor sind die ostdeutschen Städte und Kreise stärker durch arbeitstägliche Probleme und die Folgewirkungen des institutionellen Neu- und Umbaus „absorbiert“. Vor diesem Hintergrund erscheint der interkommunale Leistungsvergleich den Ost-Kommunen eher als ein „*exotisches Instrument*“, für das im Verwaltungsalltag kein Platz ist<sup>72</sup>.

Ebenfalls auf der „Kostenseite“ zu verbuchen wären – wenn auch nicht unmittelbar quantifizierbar – die teilweise gravierenden „Einbrüche“ in der *Mitarbeitermotivation*, die die mit dem interkommunalen Berichtswesen verbundene Mehrarbeit in den Ämtern nach sich gezo-

<sup>69</sup> Diese umfasst vor allem die Vor- und Nachbereitung der ersten Info-Veranstaltung sowie weiterer (in der Regel vier, teilweise mehrtägiger) Arbeitssitzungen vor Ort, die Moderation der Sitzungen, die Erstellung von Sitzungsdokumenten (schriftlich und im Internet) und von Berichten für die Kommunen, aber auch ggf. die Auswertung durchgeführter Kundenbefragungen (Interviewprotokoll vom 11.4.2002 (Fußn. 42)).

<sup>70</sup> So beispielhaft die Einschätzung der Akteure in der Schulverwaltung der Verbandsgemeindeverwaltung Altkirchen (Interviewprotokoll vom 23.5.2000 (Fußn. 46)). Auch die „Bertelsmann-Kommunen“ Böblingen, Potsdam und Dessau traten mit ähnlicher Begründung vor Projektabschluss aus dem Bertelsmann-Vergleichsring aus.

<sup>71</sup> Vgl. R. M. Cyert/J. G. March, A Behavioral Theory of the Firm, 1963, S. 37 f.

<sup>72</sup> Interviewprotokoll vom 11.4.2002 (Fußn. 42). Beispielsweise wurde für den Ausstieg der Stadtverwaltung Hennigsdorf aus dem IKO-Netz als ein maßgeblicher Grund „akuter Arbeitskräftemangel“ im Sozialamt angeführt (Interviewprotokoll vom 10.4.2002 (Fußn. 44)).

gen hat<sup>73</sup>. Wie gesagt, erwächst den Verwaltungsbediensteten dadurch, dass sie sich bei der Datenerhebung nur selten auf bereits vorhandene Datensätze oder Statistiken stützen können, sondern im Wesentlichen darauf angewiesen sind, Strichlisten und Erhebungsblätter von Hand zu führen, ein beträchtlicher Mehraufwand, der zusätzlich zum und neben dem Tagesgeschäft zu bewältigen ist. Der vielerorts beobachtete Motivationsverlust wird dadurch noch zusätzlich befördert, dass sich die einzelnen Mitarbeiter durch die Aufschreibungen kontrolliert fühlen<sup>74</sup> und mithin von „formalem Hierarchie-Druck“<sup>75</sup> die Rede ist, da die Arbeit im Vergleichsprojekt vielfach intern *top-down* gesteuert und auf eine breite Einbindung und Informierung der Mitarbeiter, die die Leistungserhebungen durchführen müssen, verzichtet wurde. Der Umstand, dass etwa in der Stadtverwaltung Vauberg im Ergebnis einer zweijährigen Projektlaufzeit „tiefe Enttäuschung“, „Burn out-Symptome“ und durchweg negative Erwartungen der Mitarbeiter bezüglich einer Weiterführung des Leistungsvergleichs festgestellt wurden<sup>76</sup>, gibt Anlass zu einer ausgesprochen kritischen Kosten-Nutzen-Bilanz des interkommunalen Leistungsvergleichs.

#### V. Wirkungen und „Perfomanzveränderungen“

Angesichts dessen, dass der interkommunale Leistungsvergleich bereits seit Anfang der 90er Jahre auf der reformpolitischen Agenda steht, muss gefragt werden, inwieweit es im Ergebnis zu substanziellen – auch für den Bürger sichtbaren – Veränderungen in der *Performanz* des Verwaltungshandelns gekommen ist. In dieser Frage tun sich jedoch die für Evaluierungsstudien „klassischen“ Indikatoren-, Zuordnungs- und Kausalitätsprobleme auf<sup>77</sup>, die infolge mehrdeutiger, teils konkurrierender Zieldimensionen der zu evaluierenden „Handlungsprogramme“ und dadurch entstehen, dass beobachtete Veränderungen nicht zweifelsfrei auf das betreffende Programm als erklärende Variable zurückgeführt werden können<sup>78</sup>. Hinzu kommt, dass vielfach über den Ausgangszustand in den zu bewertenden Zieldimensionen („Ist-Zustand“) wenig bekannt ist, weil entsprechende Informationen und Daten (etwa aus zurückliegenden Bürger- und Mitarbeiterbefragungen) in den Behörden nicht vorliegen.

Gleichwohl soll auf der Grundlage verfügbarer Daten und empirischer Hinweise eine qualitative Annäherung an die Frage nach den Auswirkungen des interkommunalen Leistungsvergleichs auf das Verwaltungshandeln in den beteiligten Kommunen versucht werden. Um die – dabei als abhängige Variable zu behandelnde – Performanz kommunal-administrativen Handelns zu operationalisieren, bieten sich eine Reihe von Konzeptualisierungen an, von denen hier die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagene vierdimensionale Zieltypologie genutzt werden soll. Danach sind für Leistungsmessungen und -bewertungen in kommunalen Verwaltungseinheiten die folgenden Zielgrößen relevant<sup>79</sup>:

- (1) die Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrags,
- (2) die kundengerechte Dienstleistungserbringung,

<sup>73</sup> Interviewprotokoll vom 23.5.2000 (Fußn. 46); Interviewprotokoll vom 23.5.2000 (Fußn. 55); Interviewprotokoll vom 24.5.2000 (Fußn. 39). Siehe hierzu auch *T. Anke u.a.*, Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren, in: B. Adamaschek/C. Baitsch (Hrsg.), Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren, 1999, S. 19-88.

<sup>74</sup> Siehe *Schuster* (Fußn. 19), S. 217.

<sup>75</sup> Siehe *Anke u.a.* (Fußn. 73), S. 43.

<sup>76</sup> Ebd.

<sup>77</sup> Vgl. *Wollmann* (Fußn. 3), S. 201 ff.

<sup>78</sup> Hierzu *Schuster* (Fußn. 21).

<sup>79</sup> vgl. *Adamaschek* (Fußn. 22), S. 114.

- (3) die Zufriedenheit der Mitarbeiter,
- (4) der wirtschaftliche Einsatz von Ressourcen.

Die auch in der Frage nach den Performanzveränderungen eher magere empirische Datenlage weist ein ambivalentes Bild auf. Greift man zunächst einmal die Performanzdimension „*kundengerechte Dienstleistungserbringung*“ heraus, so sprechen einerseits eine Reihe von Hinweisen dafür, dass es in den am Leistungsvergleich beteiligten Kommunalverwaltungen zu messbaren Verbesserungen im Serviceniveau gekommen ist<sup>80</sup>, die sich auf die Anreizwirkung (Wettbewerbssurrogat) der Vergleichsprojekte zurückführen lassen. Eine Reihe von Kommunen hat die im interkommunalen Vergleich festgestellten Leistungs- und institutionellen Unterschiede zum Anlass genommen, um Veränderungen in den *Verwaltungsabläufen* herbeizuführen und so zu einer Verbesserung der Servicequalität und Effizienz zu gelangen<sup>81</sup>. Häufig geht es bei den entsprechenden Bemühungen darum, *Öffnungszeiten* zu verlängern oder *Bearbeitungs- und Wartezeiten* zu verkürzen, was in der Regel durch kleinteilige Optimierungen im Verwaltungsverfahren bewerkstelligt wird (Bsp. Standesämter der Städte Freital<sup>82</sup>, Freiberg, Kamenz, Fundbüro der Stadt Pforzheim, Personenstandswesen der Stadt Unna, Kfz-Zulassungswesen des Landkreises Osnabrück<sup>83</sup>). Im Bereich der Kulturdezernate, die in dem entsprechenden Vergleichsring der Bertelsmann Stiftung mitwirkten, sind über Nutzerbefragungen Schwachstellen in der Klientenorientierung ermittelt worden, die in den betreffenden Verwaltungen ausgeräumt werden konnten<sup>84</sup>. Auch in einem ersten Zwischenergebnis des „Bertelsmann-Leistungsvergleichs“ der öffentlichen Bibliotheken wurde konstatiert, „dass die Teilnahme an einem Betriebsvergleich einen umfassenden Veränderungsprozess in den beteiligten Bibliotheken auslöst“<sup>85</sup>, der sich etwa in einem veränderten Bestandsaufbau, in einer stärker kundenorientierten Medienauswahl, in Optimierungen der Bestandspräsentation usw. widerspiegelt<sup>86</sup>. Beim Leistungsvergleich der Bürgerämter haben die festgestellten Unterschiede zwischen den Verwaltungen hinsichtlich der Wartezeiten in einigen Kommunen (Bsp. Stadt Münster) den Anlass dazu gegeben, neue Stellen in den Bürgerämtern einzurichten, um so den Bedarf an Beratungspersonal zu decken und die Servicequalität durch Verkürzung der Wartezeiten zu verbessern<sup>87</sup>. Auch die Verlängerung der Öffnungszeiten und eine bessere telefonische Erreichbarkeit, etwa über Call-Centers, trugen in einer Reihe von Verwaltungen zur Erhöhung des Serviceniveaus bei (Bsp. Stadt Dortmund). Im Einwohnermeldeamt der „Bertelsmann-Vergleichskommune“ Castrop-Rauxel konnte die hohe Fehlleitungsquote der Besucher von 11% (1993) durch die Einrichtung eines Informationsschalters auf 5% (1995) gesenkt und dadurch die Servicequalität für den Bürger erhöht werden<sup>88</sup>.

Betrachtet man am Beispiel der Einwohnermeldeämter des „Kernringes“<sup>89</sup> im „Bertelsmann-Projekt“ die Kennzahlen „Öffnungszeiten“ und „Wartezeiten“ – als zwei für die Performanz-

<sup>80</sup> Vgl. *Adamaschek* (Fußn. 22), S. 120 ff.; *Banner* (Fußn. 4), S. 288; *Schuster* (Fußn. 21), S. 216 ff.

<sup>81</sup> Vgl. B. *Adamaschek* (Hrsg.), *Interkommunaler Leistungsvergleich. 100 spürbare Erfolge*, 1998.

<sup>82</sup> In Freital hatte die Erkenntnis, dass die Stadt bei der Erstellung von Geburtsurkunden mit einer Bearbeitungsdauer von 90 Minuten einen ausgesprochen hohen Wert zu vermerken hatte (der niedrigste Wert im Vergleichsring lag bei nur 46 Minuten) den Anstoß dafür gegeben, das Bearbeitungsverfahren zu verändern. Durch eine intensivere Zusammenarbeit mit dem örtlichen Krankenhaus konnte eine die Verkürzung der Bearbeitungsdauer erreicht werden.

<sup>83</sup> Vgl. *Adamaschek* (Fußn. 81).

<sup>84</sup> Vgl. *Bertelsmann Stiftung*, *Podium Leistungsvergleich 1/1998*, 2.

<sup>85</sup> *Bertelsmann Stiftung* (Fußn. 26), S. 14.

<sup>86</sup> Ebd., S. 35 ff.

<sup>87</sup> Vgl. *Adamaschek* (Fußn. 81), S. 15

<sup>88</sup> Vgl. *Bertelsmann Stiftung*, *Erfolgsmeldungen und Statements aus dem Leistungsvergleich*. Internetseite: <http://www.leistungsvergleich.de/info/2.htm>, 2002.

<sup>89</sup> Zum sog. „Kernring“ des „Bertelsmann-Projektes“ vgl. oben Abschnitt II.1.

dimension der kundengerechten Dienstleistungserbringung aussagekräftige Indikatoren – im zeitlichen Verlauf, so wird deutlich, dass es insgesamt zu einer signifikanten Niveauverbesserung in den genannten Bereichen gekommen ist<sup>90</sup>. Gerade bei den Städten, die im Leistungsvergleich, gemessen an den genannten Kennzahlen, zunächst untere Rangplätze einnahmen<sup>91</sup>, lassen sich deutliche und mehrfache Verbesserungen feststellen, die zumindest teilweise als ein Resultat der Anreizwirkung des Leistungsvergleichs gedeutet werden können<sup>92</sup>. Auch könnte der Befund, dass es 1997 in keiner der beteiligten Kommunen Wartezeiten von über 10 Minuten mehr gab und die Wartezeiten zwischen 1995 und 1997 durchweg rückläufig waren, auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Teilnahme am Leistungsvergleich und der zu beobachtenden „Outputveränderung“ hinweisen.

Auf der anderen Seite muss die Frage nach einem möglichen Kausalzusammenhang zwischen der Teilnahme am Leistungsvergleich und der Anhebung des Leistungsniveaus mit Vorsicht behandelt werden. So ist beispielsweise in Betracht zu ziehen, dass Städte mit mittlerer oder guter Platzierung eher geneigt sind, bei ihrem bisherigen Serviceniveau zu bleiben (Bsp. Städte Gütersloh, Potsdam), so dass man mithin von einer beachtlichen „Unbeweglichkeit im Mittelfeld“<sup>93</sup> sprechen könnte. Auch die zwischen 1995 und 1996 zu beobachtende Verschlechterung bei den Wartezeiten könnte eher zu einer skeptischen Einschätzung der Wirkungen des Leistungsvergleichs Anlass geben. Am Beispiel der „Bertelsmann-Kommune“ Pforzheim wurde zudem festgestellt, dass es keine Korrelation zwischen den objektiven Serviceverbesserungen (Erweiterung der Öffnungszeiten von 26,5 auf 28,5 Wochenstunden) und der Kundenzufriedenheit gibt, da sich letztere im betrachteten Zeitraum 1994 bis 1996 deutlich verschlechterte<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Hierzu ausführlich *Schuster* (Fußn. 19), S. 219 ff.; (Fußn. 21), S. 179 ff.

<sup>91</sup> Dies betrifft beim Indikator „Öffnungszeiten“ die Städte Potsdam und Pforzheim und beim Indikator „Wartezeiten“ die Stadt Ludwigsburg.

<sup>92</sup> Vgl. unten Abbildung 1 und Abbildung 2.

<sup>93</sup> Vgl. *Schuster* (Fußn. 19), S. 220.

<sup>94</sup> Vgl. *Schuster* (Fußn. 21), S. 156.

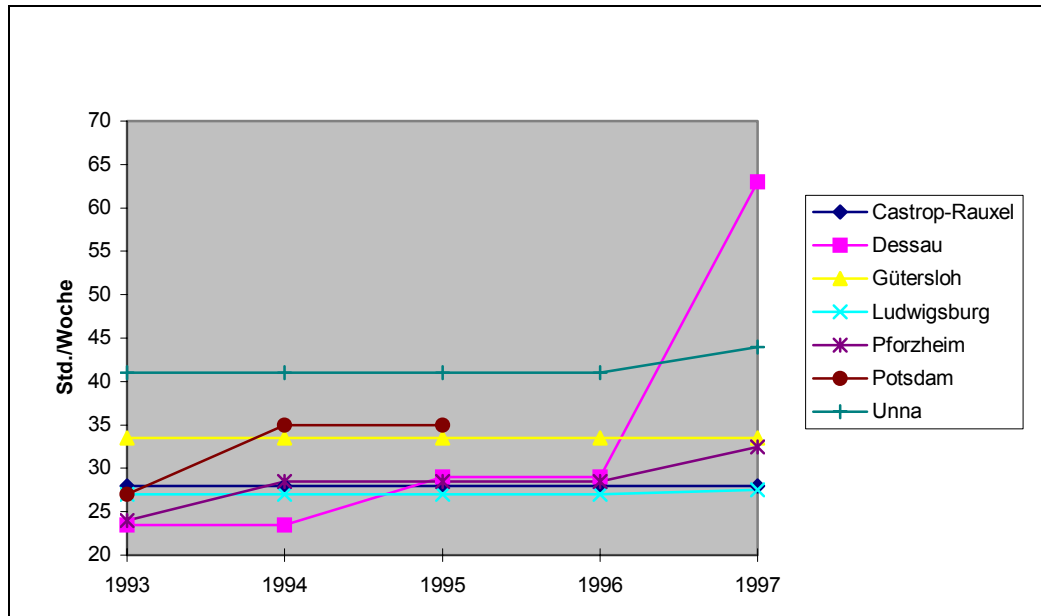


Abbildung 1: Öffnungszeiten in Einwohnermeldeämtern (Bertelsmann-Grundlagen-Projekt)

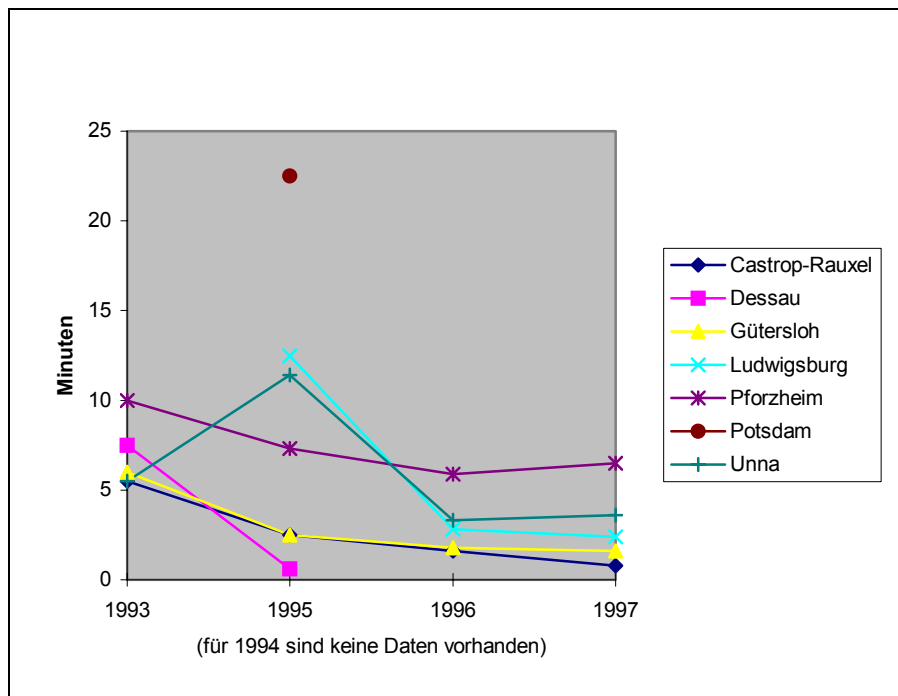


Abbildung 2: Wartezeiten in Einwohnermeldeämtern (Bertelsmann-Grundlagen-Projekt)

Quelle: Schuster (Fußn. 19), S. 219 f. (mit weiteren Nachweisen)

Auch hinsichtlich der Performanzdimension „Mitarbeiterzufriedenheit“ ist die „Erfolgsbilanz“ der Vergleichsprojekte eher kritisch einzuschätzen. So sprechen schon die in der Implementationsphase beobachteten – unmittelbar auf die Projektarbeit zurückzuführenden –

Motivationseinbrüche auf der Mitarbeiterebene<sup>95</sup> für eine eher rückläufige anstatt wachsende Bereitschaft der Mitarbeiter, sich für den interkommunalen Leistungsvergleich zu engagieren<sup>96</sup>. Hinzu kommt, dass Veränderungen, die auf eine Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit, etwa durch Qualifizierung, Personalentwicklung, kooperativen Führungsstil usw., gerichtet sind, eine offenkundig nachrangige Rolle im Leistungsvergleich spielen<sup>97</sup>. Zu bedenken bleibt außerdem, dass einige der auf Effizienz und/oder Kundenorientierung gerichteten Veränderungsmaßnahmen (etwa Verlängerung der Öffnungszeiten, teils auch Öffnung an Samstagen, oder Kosteneinsparungen durch Stellenstreichungen) fast naturgemäß in einem Konfliktverhältnis zum Aspekt der Mitarbeiterfreundlichkeit stehen. Ferner fällt auf, dass der Leistungsvergleich, wie auch andere Maßnahmen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, zunehmend deshalb von den Beschäftigten beargwöhnt werden, weil gerade die Mitarbeiter unterer Hierarchieebenen aus der aktiven inhaltlichen Gestaltung der Reformprojekte ausgeklammert bleiben. Vor allem die ostdeutschen Kommunalbeschäftigten stehen weiteren Reformmaßnahmen angesichts des in der Vergangenheit erfolgten, teilweise massiven *Stellenabbaus* prinzipiell skeptisch, wenn nicht ablehnend in der Befürchtung gegenüber, es könnten weitere Arbeitsplätze verlorengehen. Denn es hat sich herausgestellt, dass die kommunalen Umstrukturierungsprozesse im Zuge der NPM-Modernisierung „zu relativ klar benennbaren Gruppen von Modernisierungsgewinnern und -verlierern und damit zu immer deutlicher werdenden Segmentationslinien in der Verwaltung“ führen<sup>98</sup>. Entgegen der von den NPM-Befürwortern vertretenen These einer „Verteilungsneutralität“ der Verwaltungsmodernisierung zeigt sich in der Reformpraxis, dass Stellenkürzungen und Kostensenkungsmaßnahmen vor allem den „blue-collar-“ und den unteren Angestelltenbereich betreffen, in welchem als Folge der Umstrukturierungen auch am stärksten Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten wegbrechen. Gleiches trifft auf Verwaltungsbereiche zu, die wettbewerblich untereinander bzw. mit dem Privatsektor organisiert sind. Dem höheren Management hingegen eröffnen sich eine Reihe neuer und attraktiver Positionen und Aufstiegswege. Auch diese von den Beschäftigten durchaus reflektierten *verteilungspolitischen Effekte*, die aus der Mikropolitik im Implementationsprozess resultieren, dürften sich eher zum Nachteil der Performanzdimension „Mitarbeiterzufriedenheit“ auswirken. Gleiches trifft auf die Tendenz zum „Neobürokratismus“<sup>99</sup> zu, die aus den rigiden Kennzahlenbeschreibungen und oftmals technokratischen Indikatorensystemen im Rahmen des interkommunalen Berichtswesens resultiert und die die Mitarbeiter in die innere Kündigung treiben kann<sup>100</sup>.

Was den Aspekt des *wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes* anbelangt, so sind die teilweise in der Literatur präsentierten „Erfolge“ des Leistungsvergleichs<sup>101</sup> eher mit Vorsicht zu behandeln. Zwar gibt es Hinweise auf gewisse Kostenersparnisse bei den am Leistungsvergleich beteiligten Kommunen<sup>102</sup>. Jedoch stehen diesen Einsparungen teilweise Verschlechterungen in

<sup>95</sup> Vgl. oben Abschnitt IV.

<sup>96</sup> Beispielhaft hier die „Bertelsmann-Kommune“ Gütersloh, in der sich die anfänglich hohe Mitarbeiterzufriedenheit (Schulnote 2,08 im Jahr 1993) im Laufe des Vergleichsprojekts drastisch verschlechterte (Schulnote 4,6 im Jahr 1997, vgl. *Schuster* (Fußn. 21), S. 151 f.).

<sup>97</sup> Die wenigen Ausnahmebeispiele, wie die Ausweitung von Fortbildungsmaßnahmen und das Angebot von Stressbewältigungsseminaren im Landkreis Osnabrück oder die Überprüfung der tariflichen Eingruppierungen im Kfz-Zulassungswesen in den Kommunen des Landkreises Emsland (vgl. *Adamaschek* (Fußn. 81)), stechen vor diesem Hintergrund sofort ins Auge.

<sup>98</sup> Siehe *Naschold* (Fußn. 7), S. 38; ferner *M. Oppen* u.a., Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozess, in: *Naschold* u.a. (Fußn. 7), S. 175 f.

<sup>99</sup> Vgl. *Naschold* (Fußn. 7), S. 35.

<sup>100</sup> Vgl. *Nullmeier* (Fußn. 15), S. 389.

<sup>101</sup> Siehe etwa *Adamaschek* (Fußn. 81); *Bertelsmann Stiftung* (Fußn. 88).

<sup>102</sup> Als Beispiele aus dem „Bertelsmann-Vergleichsprojekt“ wären etwa zu nennen: Mehreinnahmen von jährlich 5.600 DM in der Stadt Pforzheim durch Aufstellung eines Passbildautomaten im Bürgerzentrum; Einsparung

anderen „Performanzdimensionen“ (etwa Mitarbeiter- oder Bürgerzufriedenheit) gegenüber. Außerdem handelt es sich häufig um einmalige, punktuell anfallende Mehreinnahmen, deren längerfristige und nachhaltige Auswirkungen hinsichtlich einer Effizienzverbesserung in Zweifel zu ziehen sind. Darüber hinaus werden manche *sogenannte* „Effizienzgewinne“, wie etwa im Bereich der Einsparungen von Sozialhilfeleistungen<sup>103</sup>, eher willkürlich in einen Zusammenhang mit dem interkommunalen Leistungsvergleich gebracht. So wird über die Stadt Pforzheim berichtet, dass sie durch die Erhöhung des Personals in den Sozialämtern um fünf neue Mitarbeiter die durchschnittliche Betreuungszeit pro betroffenen Bürger von 13,7 auf 14,8 Stunden erhöhen und *dadurch* die Zahl der Sozialhilfeempfänger von über 3.000 auf 2.500 und die Sozialhilfeleistungen um ca. 5 Mio DM reduzieren konnte<sup>104</sup>. Ersteres (Erhöhung des Personalbestandes und der Betreuungszeit) jedoch in einen unmittelbaren kausalen Zusammenhang mit Letzterem (sinkende Zahl der Sozialhilfeempfänger und der Transferleistungen) und dazu noch mit dem interkommunalen Leistungsvergleich der Bertelsmann Stiftung als dem Auslöser dieses ganzen Prozesses zu bringen, scheint eine hinsichtlich ihrer empirischen Tragfähigkeit ausgesprochen zweifelhafte „Theorie“ zu sein. Außerdem gibt es, soweit ersichtlich, keinen einzigen Fall, in dem Mehreinnahmen oder Kosteneinsparungen gegen zuvor aufgewendete „Implementationskosten“ aufgerechnet wurden. Da bislang über diese Implementationskosten, die man ja dem (möglichen) Gewinn gegenüberstellen müsste, nur wenig bekannt ist, steht eine verlässliche Einschätzung der die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns betreffenden Auswirkungen des interkommunalen Leistungsvergleichs noch aus.

Schließlich sei die Performanzdimension des zielgerechten effektiven Verwaltungshandelns („Erfüllung des Leistungsauftrags“) herausgegriffen, die man unter anderem an der materiellen und prozeduralen rechtlichen Qualität sowie an der inhaltlich-sachbezogenen (Policy-) Qualität des Verwaltungshandelns ablesen kann. Auch in dieser Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem interkommunalen Leistungsvergleich und möglichen Veränderungen in der Qualität und Effektivität des Verwaltungsvollzugs herrscht eine ausgesprochen unzureichende empirische Evidenz. Erste Hinweise deuten allerdings darauf hin, dass die Performanzverbesserungen in den auf Effizienz und Kostenersparnis zielenden Leistungsparametern<sup>105</sup> teilweise durch Abstriche in der Qualität des Verwaltungshandelns „erkauft“ werden<sup>106</sup>. Ferner hat es den Anschein, dass der „Qualitätsdimension“ der effizienten und zügigen Leistungserbringung (Bearbeitungsdauer von Anträgen) eine höhere Aufmerksamkeit im Vergleichsprojekt zugewandt wird als etwa dem Gesichtspunkt eines rechtsstaatlich korrekten und sachgerechten Vollzugs. Während Verfahrensvereinfachungen und -verkürzungen vielerorts als Ergebnisse des Leistungsvergleichs zu beobachten sind<sup>107</sup>, ist die Frage der sachlich-inhaltlichen Qualität (etwa Problembezug, Nachhaltigkeit, Konformität mit übergeordneten politischen Zielen), aber auch der formell- und materiell-rechtlichen Korrektheit des Verwal-

---

von zwei Stellen durch Auflösung des Schreibbüros im Landkreis Osnabrück; Reduzierung des Unterhaltungsaufwandes bei Spielplätzen in der Stadt Gütersloh durch Festsetzung einer Mindestgröße bei Spielplätzen und Verkauf der kleinen Grundstücke von „Minispielplätzen“ (vgl. *Bertelsmann Stiftung* (Fußn. 88)).

<sup>103</sup> Vgl. *Adamaschek* (Fußn. 81), S. 15.

<sup>104</sup> Ebd.

<sup>105</sup> Vgl. oben.

<sup>106</sup> Beispielhaft hierfür sei die Stadt Kamenz erwähnt, die zur Verringerung des Zeitaufwands bei Eheschließungen den personellen Betreuungsaufwand verringerte und auf die Nutzung von Musterreden bei Trauungen zurückgegriffen hat (vgl. *Adamaschek* (Fußn. 81), S. 102).

<sup>107</sup> Beispiele: Verkürzung der Bearbeitungszeiten bei Einreiseanträgen in der Stadt Pforzheim durch engere Kooperation mit dem Arbeitsamt; Verkürzung der Bucheinarbeitungszeiten bei Neuanschaffungen in der Stadtbücherei Mannheim durch Verbesserung der Arbeitsabläufe; Verkürzung der Verfahrensdauer bei Aufenthaltsgenehmigungen in der Stadt Recklinghausen durch Verfahrensverbesserungen (vgl. *Bertelsmann Stiftung* (Fußn. 88)).

tungshandelns bislang auffällig vernachlässigt worden. Gerade in den rechtsstaatlich noch wenig geübten ostdeutschen Verwaltungen hat aber dieser Gesichtspunkt erhöhte Brisanz und verdient als Performanzkriterium besondere Aufmerksamkeit<sup>108</sup>.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Dem strategischen Grundgedanken von Evaluierung und *Performance Measurement* folgend, die Wirkungstransparenz des Verwaltungshandelns durch systematische Analyseverfahren und „Rückmeldeschleifen“ zu erhöhen, werden in den bundesdeutschen Kommunen seit Beginn der 90er Jahre vielfältige Bemühungen um den Auf- und Ausbau eines interkommunalen Berichtswesens und Benchmarkings unternommen. Auf der Grundlage relevanter Informationen sowohl über die Leistungen („Zielerreichung“) als auch über die Wirtschaftlichkeit (Kosten-Ertrags-Relation) von Verwaltungshandeln soll die Transparenz und – vermittelt der Anreizwirkung des Benchmarking („Lernen von den Besten“) – die Leistungsfähigkeit des Verwaltungshandelns erhöht werden.

Diese Bemühungen haben einerseits, wie gezeigt wurde, zu einer Reihe von prozeduralen und institutionellen Veränderungen in den beteiligten Verwaltungen geführt, die sich vielfach zum Vorteil der Performanz des Verwaltungshandelns, insbesondere gemessen an der Servicequalität und Effizienz der Verfahrensdurchführung, ausgewirkt haben. Bezogen auf den von der Bertelsmann Stiftung moderierten Leistungsvergleich ist zu resümieren, dass „ein Nutzen des Projekts im Hinblick auf Serviceverbesserungen, Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftlichkeitsverbesserungen kaum bestritten werden (kann)“<sup>109</sup>. Auch im internationalen Maßstab sind die deutschen Ansätze des Leistungsvergleichs offensichtlich als recht fortgeschritten einzustufen. Vor allem kann den deutschen Vergleichsringen zu Gute gehalten werden, dass sie eine Selbstorganisation der Kommunen darstellen<sup>110</sup>, in der sich die deutsche Politik- und Verfassungstradition föderativ-dezentraler Vielfalt und kommunaler Selbstverwaltung widerspiegelt. Diese Organisations- und Steuerungsform bringt den Vorteil dezentral-räumlicher Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Möglichkeit mit sich, Innovationen *bottom up*, schrittweise und ausprobierend zu implementieren<sup>111</sup>.

Wenn man allerdings die „Kosten“ des Projekts genauer betrachtet und der Frage nachgeht, inwieweit der interkommunale Leistungsvergleich längerfristig institutionelle Lernprozesse fördern und Verbesserungen der administrativen Leistungsfähigkeit begünstigen kann, so ergibt sich ein eher ernüchterndes Bild. Infolge dessen, dass im Ergebnis des Leistungsvergleichs anstelle der zunächst erwarteten „spektakulären“ Innovationen nur graduelle Verbes-

<sup>108</sup> Vgl. hierzu S. Kuhlmann, Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, 2002 (i.E.).

<sup>109</sup> Schuster (Fußn 21), S. 217.

<sup>110</sup> Ähnlich auch das 1995 gestartete US-amerikanische *Comparative Performance Measurement Program*, das – zunächst 44 Städte und Counties mit jeweils über 200.000 Einwohnern umfassend – von der International City/County Management Association (ICMA), einer Selbstorganisation der Gemeinden, ins Leben gerufen wurde. Seit 1997 nehmen auch eine Reihe mittlerer und kleinerer Gebietskörperschaften am Projekt teil (vgl. *International City/County Management Association – ICMA, About the ICMA Center für Performance Management*, Internet-Seite: <http://www.icma.org/abouticma/programs/performance/about.cfm>, 1999; zitiert nach Schuster (Fußn. 19), S. 213). Die oben erwähnte britische *Citizen's Charter Initiative* (vgl. Fußn. 30) dagegen weist als zentralstaatlich veranlasste gesetzliche Initiative das charakteristische Muster einer *top down-implementation* auf.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu G. B. Peters, Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, 1993, S. 289-303.

serungen, wie die Veränderung der Öffnungszeiten, erzielt werden konnten, ist es im Zeitverlauf zunehmend zu „Ermüdungserscheinungen“ und zum „Stagnieren der Vergleichsarbeit“ gekommen<sup>112</sup>. Darüber hinaus haben die kommunalen Bemühungen um Haushaltskonsolidierung und „Cutback-Management“ vielerorts eine Engführung des Leistungsvergleichs auf monetarisierbare und kurzfristig messbare Effizienz- und Kostenindikatoren zur Folge, so dass häufig die anderen Zieldimensionen (etwa Effektivität/ Zielerreichungsgrad, Qualität, Mitarbeiterzufriedenheit) in den Hintergrund treten. Verglichen mit ausländischen Erfahrungen eines *Performance Measurement*<sup>113</sup> weist der deutsche Ansatz des Benchmarking zudem darin Schwachstellen auf, dass er inhaltlich vorrangig auf eine interne Leistungseinschätzung für die *Verwaltungen* und weniger auf die Informierung der Öffentlichkeit und die Verbesserung der Stellung des Verwaltungsklienten abzielt. Die „Kontrollfunktion“ des Bürgers hinsichtlich der Verwaltungsleistungen ist dadurch, dass die Vergleichsdaten für die lokale Öffentlichkeit, aber auch für die kommunalen Parlamente bislang nicht verbindlich zugänglich gemacht werden<sup>114</sup>, nach wie vor ausgesprochen gering ausgeprägt<sup>115</sup>. Dieser Umstand steht nicht nur zu dem reformpolitischen „Transparenzgebot“, sondern auch zum Anspruch an eine „kundengerechte“ und bürgerorientierte Dienstleistungserbringung in eklatantem Widerspruch.

Misst man den „Erfolg“ des interkommunalen Leistungsvergleichs zusätzlich daran, inwieweit er die kommunalen Institutionen hinsichtlich der Verwaltungsverfahren und -organisation dem „Idealtypus“ des Neuen Steuerungsmodells nähergebracht hat, so kann festgestellt werden, dass „echte“ NPM-inspirierte Strukturveränderungen in den Verwaltungen, etwa durch Hierarchieabflachung und Dezentralisierung, im Ergebnis des Leistungsvergleichs nur in Ausnahmefällen zu verzeichnen sind. Stattdessen werden als „messbare“ Erfolge der Vergleichsprojekte<sup>116</sup> überwiegend kleinteilige inkrementelle Anpassungen auf der Verfahrensebene genannt, die ganz in der Tradition „konventioneller“ Organisationsentwicklung und Ablaufoptimierung stehen und die keine unmittelbaren Bezüge zu den Reformelementen des „Neuen Steuerungsmodells“ aufweisen. In der Gesamteinschätzung des „Bertelsmann-Vergleichsprojekts“ wurde festgestellt, dass die Dezentralisierung von Verantwortung auf einzelne Ämter und Mitarbeiter, die im Projekt ausdrücklich angestrebt worden war und – konsequent betrieben – auch zur Schaffung größerer leistungsfähigerer Fachbereiche und den Abbau von Hierarchieebenen hätte führen müssen, vielfach nicht oder zumindest nicht in dem gewünschten Umfang erfolgt ist<sup>117</sup>.

Aufgrund der prinzipiellen Probleme, die der Anreizstruktur des nicht-marktlichen Wettbewerbs im öffentlichen Sektor zugrunde liegen<sup>118</sup> und angesichts dessen, dass die Transparenzforderung der Benchmarking-Konzepte in weiten Teilen der politisch-administrativen Hand-

<sup>112</sup> Vgl. *Anke u.a.* (Fußn. 73), S. 42.

<sup>113</sup> Vgl. oben Fußn. 30.

<sup>114</sup> Vgl. *Wollmann* (Fußn. 11).

<sup>115</sup> Hierzu auch Fußn. 43.

<sup>116</sup> Vgl. etwa *Adamaschek* (Fußn. 81).

<sup>117</sup> Vgl. *Schuster* (Fußn. 19).

<sup>118</sup> Diese bestehen zum einen darin, dass der („klassische“ Markt-)Anreiz, Benchmarking durchzuführen, um die eigene Stellung am Markt zu verbessern und damit negative Nachfragewanderung und letztlich den eigenen Konkurs zu verhindern, im öffentlichen Sektor nicht greift (*Schuster* (Fußn. 19)). Wie weiter oben gezeigt wurde (vgl. Fußn. 19), ist das Benchmarking im kommunalen Raum auf in ihrer Wirksamkeit zweifelhaft Anreize angewiesen, wie beispielsweise: „(öffentliche) Verantwortung für schlechte Leistungen“ (*Adamaschek* (Fußn. 22)). Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Anreiz von vornherein deshalb nur begrenzt wirksam ist, weil eine politisch-administrative Handlungsrationalität gerade darin besteht, Kennzahlenkontrollen und Leistungstransparenz dann zu verhindern, wenn „schlechte“ Ergebnisse in Aussicht stehen (vgl. hierzu auch Abschnitt I).

lungsrationalität widerspricht<sup>119</sup>, wird sich vermutlich „die Hoffnung, der derzeitige auf reiner Freiwilligkeit beruhende interkommunale Leistungsvergleich werde in den Kommunen einen ‚edlen Wettstreit‘ und einen ‚kontinuierlichen Veränderungsprozess‘ auslösen, (...) nicht erfüllen“<sup>120</sup>. Da zudem die für eine kontinuierliche und längerfristige Fortschreibung der Vergleichsarbeit aufzuwendenden Opportunitätskosten in keinem vertretbaren Verhältnis zum erwarteten bzw. erbrachten Nutzen stehen, ist mit einer Aufrechterhaltung des Benchmarkings auf lange Sicht nicht zu rechnen. Damit findet wieder einmal die „klassische“ Erkenntnis der Implementationsforschung Bestätigung, wonach „Problemlösungskonzepte, selbst wenn die ihnen zu Grunde liegende ‚Theorie‘ vollkommen richtig ist, immer nur so wirksam sein können, wie sich ihre präskriptiven Anweisungen in konkrete Handlungen umsetzen lassen“<sup>121</sup>, findet hierin eine aktuelle Bestätigung. Erst die Umsetzung der politischen Handlungsabsichten in „messbare“ Taten kann Aufschluss darüber geben, inwieweit die Programminstrumente einer „Bewährung im Verwaltungsalltag“ standhalten und sich somit auch längerfristig als wirkungsvoll erweisen können. Bei dieser „Bewährungsprobe“ jedoch stößt der interkommunale Leistungsvergleich offensichtlich an seine Grenzen.

---

<sup>119</sup> Vgl. *Bogumil* (Fußn. 11).

<sup>120</sup> Vgl. *Banner* (Fußn. 4), S. 288.

<sup>121</sup> Vgl. *M. Konukiewitz*, Die Implementation räumlicher Politik, 1985, S. 38.

*Literatur*

- Adamaschek, B. (Hrsg.), 1998a: Interkommunaler Leistungsvergleich. 100 spürbare Erfolge. Gütersloh.
- Adamaschek, B. (Hrsg.), 1998b: Interkommunaler Leistungsvergleich. Sozialwesen. Gütersloh.
- Adamaschek, B., 1997: Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen – der interkommunale Vergleich. In: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, S. 107-124.
- Anke, T./Grabowski, J./Wetzel, R., 1999: Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. In: Adamaschek, B./Baitsch, C. (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich – Kritische Erfolgsfaktoren. Gütersloh, S. 19-88.
- Bandemer, S. v., 2001: Benchmarking. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, S. 406-414.
- Banner, G., 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 279-303.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2000: Öffentliche Bibliotheken im Betriebsvergleich. Erfahrungen mit der bundesweiten Verbreitung einer Methode. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, 2002a: Projekte und Projektpartner auf Kommunalebene. Internetseite: <http://www.leistungsvergleich.de/info/5.htm>. Copyright 2002.
- Bertelsmann Stiftung, 2002b: Erfolgsmeldungen und Statements aus dem Leistungsvergleich. Internetseite: <http://www.leistungsvergleich.de/info/2.htm>. Copyright 2002.
- Bertelsmann-Stiftung, 1997: Podium Leistungsvergleich, 4/97.
- Bertelsmann-Stiftung, 1998: Podium Leistungsvergleich 1/98.
- Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen.
- Bogumil, J., 2002a: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv (2002)1, S. 129-148.
- Bogumil, J., 2002b: Die hauptamtliche Bürgermeisterin. Eine Promotorin der Bürgerkommune? In: Forum Kommunalpolitik (2002)1, S. 16-18.
- Bogumil, J./Greifenstein, R./Kißler, L., 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Böhret, C., 2001: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, S. 43-49.
- Con\_sens GmbH, 1998: Benchmarking in der Sozialhilfe – Qualitätsstandards. Internetseite: <http://www.consens-info.de/hausig/Themen/Them2.htm>. Copyright 2002.

- Con\_sens GmbH, 2001: Kennzahlenvergleich 2000. Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) der 16 deutschen Großstädte. (Verv. Ms.).
- Cyert, R. M./March, J. G., 1963: A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ.
- Downs, A., 1957: An Economic Theory of Democracy. New York.
- Grömig, E., 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag (2001)3, S. 11-18.
- Grunow, D., 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung „in progress“? In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 1-24.
- Hood, C., 1991: A Public Management for all Seasons? In: Public Administration (1991)1, S. 3-19.
- Hood, C., 1995: Contemporary Public Management: a new global paradigm? In: Public Policy and Administration (1995)2, S. 104-117.
- Innenministerium Baden-Württemberg 2001: Produkte – Ziele – Kennzahlen. Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg, Heft 7. Stuttgart.
- International City/County Management Association – ICMA, 1999: About the ICMA Center für Performance Management, Internet-Seite: <http://www.icma.org/abouticma/programs/performance/about.cfm>. Copyright 1999.
- Jaedicke, W./Thrun, T./Wollmann, H., 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart.
- Kaplan, R. S./Norton, D. P., 1997: Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart.
- KGSt IKO-Netz, 1998: IKON Kommunale Steuerung und interkommunaler Vergleich. Die Software des IKO-Netzes der KGSt. Sonderinfo, Köln.
- KGSt IKO-Netz, 1999a: Methodik des IKO-Netzes: Kennzahlen und Vergleichsarbeit. Köln.
- KGSt IKO-Netz, 1999b: Kennzahlensystem Bauordnung. Köln.
- KGSt IKO-Netz, 2000: Aktuelle Übersicht der IKO-Netz Vergleichsringe. Stand 20.3.2000. Köln.
- KGSt IKO-Netz, 2002: Internet-Seite: <http://www.iko-netz.de>. Copyright 2002.
- KGSt, 1993: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993. Köln
- KGSt, 1998: KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK): Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz. Bericht Nr. 10/1998. Köln.
- Kuhlmann, S., 2002: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen. (i.E.).
- Ebers, M./Gotsch, W., 1999: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart u.a., S.199-251.

- Knoepfel, P./Bussmann, W., 1997: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann, W./Klöti, U./Knoepfel, P. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt am Main, S. 58-77.
- Konukiewitz, M., 1985: Die Implementation räumlicher Politik. Opladen.
- Laux, E., 1999: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 168-185.
- Naschold, F., 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1, Berlin.
- Naschold, F., 1997: Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u.a., S. 15-48.
- Naschold, F./Bogumil, J., 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Naschold, F./Jann, W./Reichard, C., 1999: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 16, Berlin.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A., 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 12, Berlin.
- Nullmeier, F., 2001: Kennzahlen und Performance Measurement. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, S. 383-391.
- Oppen, M./Naschold, F./Wegener, A., 1997: Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozess. In: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u.a., S. 163-201.
- Osborne, D./Gaebler, T., 1992: Reinventing Government. Reading.
- Osner, A., 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung. Berlin (Diss.).
- ÖTV Hamburg, 2002: Angestellte Gemeinden (West), Tabelle der Vergütung. 1. September 2001 – 31. Oktober 2002. Internetseite [http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab\\_ang\\_gem01htm](http://www.oetv-hamburg.de/tarif/tabellen/tab_ang_gem01htm). Copyright 2002.
- Peters, G. B., 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, Opladen, S. 289-303.
- Pfaff, M., 1994: Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: das Beispiel des deutschen Krankenhauses. In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh, S. 13-49.
- Picot, A./Wolff, B., 1994: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh, S. 51-120.

- Pollitt, C., 1995: Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. In: *Evaluation* (1995)2, S. 133-154.
- Pollitt, C./Bouckaert, G., 2000: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford.
- Pröhl, M. (Hrsg.), 1997: *Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich. Zwischenbericht zum Leistungsvergleich der Kulturämter der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim und Münster*. Gütersloh.
- Reichard, C., 1998: Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht. In: König, K./Füchtner, N. (Hrsg.): „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare. *Speyerer Forschungsberichte* 155. Speyer, S. 305-325.
- Reichard, C./Röber, M., 2001: Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, E. (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 371-392.
- Rode, U., 1996: Von anderen lernen. Mit Benchmarking Leistungspotenziale ermitteln und nutzen. In: Horváth & Partner (Hrsg.): *Neues Verwaltungsmanagement: Grundlagen, Methoden und Anwendungsbeispiele 12/96*. Düsseldorf, Abschnitt B 1.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag, 1996: *Projekt Sächsischer kommunaler Produktkatalog*. Stand 7. Oktober 1996.
- Schuster, F., 2001a: Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb. Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein? In: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): *Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung*. Opladen, S. 201-228.
- Schuster, F., 2001b: *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Sinnig, H./Wimmer, A., 2000: *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – ein Wegweiser*. Projektdokumentation. Band 2: Kurzportraits aus der ersten Wettbewerbsphase. Gütersloh.
- Von Trott zu Solz, L. (Hrsg.), 1999: *Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie*. Projektdokumentation, Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung. Gütersloh.
- Wegrich, K./Jaedicke, W./Lorenz, S./Wollmann, H., 1997: *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*. Basel u. a.
- Windau, B. (Hrsg.), 1998: *Betriebsvergleich an Öffentlichen Bibliotheken, Band 2, Messergebnisse - Richtwerte - Handlungsempfehlungen*. Gütersloh.
- Wollmann, H., 1998: Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts. In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel u.a., S. 218-242.
- Wollmann, H., 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, R. (Hrsg.), *Evaluationsforschung*. Opladen, S. 195-233.
- Wollmann, H., 2002: Evaluation von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick. In: *VerwArch* 93 (2002), S. 418 ff.

