

Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung

Wirkungen und Folgen politisch-administrativen Handelns werden schon seit längerem mal mehr und meist weniger intensiv untersucht. Dabei haben Evaluationsverfahren seit den 1960er Jahren, wie Hellmut Wollmann in diesem Band anschaulich skizziert, mehrere konzeptionelle, instrumentelle und institutionelle Stationen und Varianten durchlaufen. Seit Anfang der 1990er Jahre sind vor allem Verfahren der Leistungsmessung und des Leistungsmanagements in Zusammenhang mit dem New Public Managementmodell wichtiger geworden, da dieses, wie Sabine Kuhlmann ausführt, öffentliches Verwaltungshandeln in Richtung einer verstärkten Ergebnissteuerung und Führung über Kontrakte ausrichten will. Sowohl inhaltlich als auch organisatorisch soll der traditionelle hierarchische Vollzug durch das Konzept des „performance management“ ersetzt werden.

Die Beiträge in diesem Band dürften nun gezeigt haben, dass sich mittlerweile auch in Deutschland in Bezug auf Leistungsmessungen einiges getan hat. Hier soll abschließend unter Einbeziehung der internationalen Erfahrungen anhand von drei Fragestellungen ein kleines Resümee gezogen werden:

- Wie werden Leistungen gemessen und welche Problemlagen tauchen dabei auf?
- Welche Effekte und nicht-intendierten Wirkungen von Leistungsmessung lassen sich ausmachen?
- Wie sind Verfahren der Leistungsmessung im politisch-administrativen System institutionalisiert? Welche Strategien sind einzuschlagen, wenn man das Ausmaß und den Umfang von Leistungsmessungen verstetigen oder ausbauen will?

1 Verfahren der Leistungsmessung

„Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und nicht alles, was zählt, kann gezählt werden.“ (Albert Einstein)

Zwar ist es eingedenk des Zitates von Albert Einstein eigentlich Konsens, dass die meisten Ziele in öffentlichen Verwaltungen sich nicht in exakten Zahlen darstellen lassen, da sie immer mehrdimensional und häufig kompromisshaft entstanden sind. Leistungsmessungen insbesondere durch Kennzahlensysteme neigen aber dazu, dem Mythos der quantitativen Messbarkeit zu verfallen. Die dominanten praktizierten Mess- und Bewertungsverfahren sind quantitativ und monetär ausgerichtet, wie die Beispiele aus

den Kommunen, das IKO-Netz der KGSt, die Projekte der Bertelsmann-Stiftung oder die geschilderten Erfahrungen auf Landesebene in diesem Band zeigen. In Rahmen von Produktbeschreibungen und Kosten- und Leistungsrechnungen findet man meist quantitative Leistungskennzahlen (z.B. Kosten pro bearbeiteten Fall oder Produkt) und nur sehr selten Kennzahlen zur Qualität der Prozesse, Erkenntnisse aus Mitarbeiter- oder Bürgerumfragen oder qualitative Vergleiche durch Prozessanalysen. Dabei ist es unstrittig, dass quantitative Daten durchaus hilfreich sein können, die Frage der Zielerreichung öffentlichen Handelns zu beantworten und damit Hinweise für eine Verbesserung politisch-administrativen Handelns zu geben. Übersehen wird aber desöfteren, dass die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen öffentlichen Verwaltungshandelns letztlich erst durch eine qualitative wertende Beurteilung möglich wird. Dazu wäre es hilfreich, wenn das Ausmaß an qualitativen Verfahren der „Leistungsmessung“ steigen würde.

Insbesondere die in Mode gekommenen Rankings sind mit Vorsicht zu genießen, weil in ihnen oft nicht mehr sichtbar ist oder zu wenig begründet wird, welche Indikatoren mit welcher Gewichtung zu einem vergleichsrangbildenden Index zusammengeführt werden. Wahrgenommen wird nur noch das scheinbar objektive Ergebnis. Das manchmal durchaus berechtigte „Meckern“ der „Unterlegenen“ an den Datengrundlagen wird als pure Rechtfertigungsstrategie kaum ernst genommen. Für eine verbesserte Steuerung der betroffenen Organisation leisten Rankings jenseits des Erzeugens von Betroffenheit oder Selbsteinsicht zunächst wenig. Auch zeigt sich - nicht zuletzt an den Erfahrungen mit dem Best-Value Programm in Großbritannien - dass eine Koppelung von schlechten Rangplätzen mit Finanzmitteleinschränkungen auch zu Abwärtsspiralen führen kann. Insofern ist Frank Nullmeier zuzustimmen, wenn er verschiedene Entwicklungskategorien bei der Aufstellung von Ranglisten einfordert.

Ein zentraler Kritikpunkt an Leistungsmessungen vor allem auf kommunaler Ebene, auf der insbesondere der Aufbau von Kosten- und Leistungsrechnungen seit Mitte der 90er Jahren vorangetrieben wurde, nämlich die stärkere Berücksichtigung von Transaktionskosten, scheint mittlerweile in der Praxis anerkannt zu sein. Zunehmend werden die Kosten und Leistungen einer Kosten- und Leistungsrechnung berücksichtigt, indem die Produkte und Indikatoren verringert und der Erhebungsaufwand für die Daten gesenkt werden.¹ Von der Installierung einer Vollkostenrechnung spricht niemand mehr, nachdem sich anfangs einige Kommunen hier weitgehend erfolglos versucht haben. Auch der Aufbau von produktorientierten Haushalten wird nun wesentlich pragmatischer vollzogen. Und die Bertelsmann Stiftung hat in ihren Benchmarkingprojekten die Erfassung von manchmal 300 auf knapp 20 Indikatoren zurückgeschraubt (vgl. den Beitrag von Tebbe).

¹ Damit reduzieren sich auch die Probleme mit den Beschäftigten, die oft über die Arbeitsbelastungen von Zeiterfassungen geklagt haben. Das zweite typische Problem, das mit dem Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung verbunden ist, die Angst vor einem Rückschluss auf die Arbeitstätigkeit einzelner Personen, kann in der Regel durch entsprechende Dienstvereinbarungen, die einen Rückschluss auf individuelle Daten verbieten, beseitigt werden (vgl. auch den Beitrag von Herbing in diesem Band).

Dennoch sind einige zentrale Probleme von Leistungsmessungen nicht überwunden (vgl. hierzu auch den Beitrag von Reichard):

- Oftmals orientieren sie sich auf verwaltungsinterne Aktivitäten, so dass ihre Relevanz für die Bürger nicht sichtbar ist.
- In der Regel sind sie fast nie tätigkeitsfeldübergreifend, so dass durch sie kaum Organisationsreformen inspiriert werden.
- Durch die Komplexität öffentlicher Verwaltungshandeln gibt es erhebliche Zurechnungsprobleme bei der Identifizierung von Wirkungen. Damit zusammenhängend sind verschiedene Verwaltungen und Verwaltungseinheiten nicht immer miteinander vergleichbar.
- Es gibt nur ein begrenztes Interesse an Leistungsdaten seitens der öffentlichen Verwaltungen und wenig Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten, dieses Interesse zu verstärken.

2 Effekte von Leistungsmessung

Kennzahlensysteme, Leistungsmessungen und Benchmarking erzeugen in Deutschland bis jetzt offenbar wenig Handlungskonsequenzen,

- da die produzierten Daten und Berichte in der Regel erst einmal interpretiert und auf die realen Handlungsoptionen bezogen werden müssen und sich dann vielfältige Interpretations- und Handlungsbarrieren stellen,
- da es kaum Anreize für ein Lernen aus Vergleichsringen gibt angesichts fehlender verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Öffentlichkeit, der bestehenden auf Fehlersuche bzw. -vermeidung ausgerichteten Verwaltungskultur sowie keiner Verkopplung mit Finanzverteilungsverfahren, die allerdings auch nicht unproblematisch ist, und
- da es für die Abnehmer von Verwaltungsleistungen in der Regel keine Exitoption gibt.

Leistungsmessungen sind in der Regel bis jetzt keine Wegbereiter von Innovationen in der Verwaltungen. Dennoch wirbeln sie viel Staub auf, da sie innerhalb der Verwaltung sehr umstritten sind und in der Auseinandersetzung zwischen „Bewahrern“ und „Modernisierern“ umkämpfter Modernisierungsgegenstand. Sie können aber leicht dysfunktionale Wirkungen zeitigen, wenn es in Zeiten der extremen Haushaltskonsolidierung einerseits zu Personalabbau, Arbeitsverdichtung und zum Abbau von freiwilligen Leistungen kommt, andererseits aber eine bessere Leistungserstellung und mehr Wettbewerb gefordert werden, was bei den Mitarbeitern eher zu Zynismus führt.

Es ist noch nicht abzusehen, welche weiteren Effekte die entstandenen Hybridzustände in den öffentlichen Verwaltungen zeitigen werden. Die konzeptionelle Vorstellung, dass die Steuerung und Kontrolle der modernisierten Verwaltung vor allem über Leistungs-

messungen und Kontrakte laufen wird, ist bis jetzt jedenfalls noch nicht realisiert. Möglicherweise befinden wir uns auf dem Weg dahin und dieser ist nur länger, als ursprünglich angenommen. Möglicherweise kommt es zu einer Amalgamierung traditioneller und neuer Elemente der Verwaltungssteuerung (vgl. Wollmann 1999: 373). Möglicherweise führt eine bessere Umsetzung von Elementen des Kontraktmanagements aber auch zu Steuerungsverlusten, da es angesichts eines kaum vorhandenen strategischen Controlling zu Verselbständigungsprozessen in den dezentralen Einheiten kommt (vgl. Bogumil/ Kuhlmann 2004: 60 ff.) .

3 Institutionalisation und Perspektiven von Leistungsmessung

Bei der Frage der Institutionalisierung lässt sich auf die Unterscheidung von Hellmut Wollmann zwischen interner, externer, freiwilliger und erzwungener Leistungsmessung zurückgreifen. Während wir vor allem in Großbritannien verschiedene Formen einer erzwungenen externen Leistungsmessung finden und in den skandinavischen Ländern wie Schweden und Norwegen freiwillige externe Leistungsmessungen, so dominiert in Deutschland bis jetzt die freiwillige interne Leistungsmessung. Zwar finden sich durch die Vergleichsringe der KGSt Formen eines begrenzt externen Leistungsvergleiches, aber durch die geringe Transparenz der Ergebnisse und die engen Beziehungen der durchführenden Institutionen zu den Kommunen kann von einer wirklich externen Leistungsmessung kaum die Rede sein.

Dies betrifft auch die Beziehungen zwischen Kommunalvertretungen und Kommunalverwaltungen. Erste sind bis jetzt nahezu gar nicht in die Diskussionen um Kosten- und Leistungsrechnungen, Benchmarking oder Kontraktmanagement eingebunden. Für die modernisierte Ausgestaltung der Auftraggeber-Auftragnehmer Beziehung zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung liegt dies allerdings vor allem am Desinteresse der Politik, auf bewährte Eingriffsmöglichkeiten zu verzichten, politische Zielvorstellungen zu konkretisieren und Parteienwettbewerb aus dem Modernisierungsprozess herauszuhalten (Bogumil 2003).

Die Frage, ob und in welchem Umfang Leistungsmessungen in Deutschland wahrgenommen werden, ist vor allem von der Bereitschaft der Verwaltungen abhängig, sich diesem Prozess zu stellen. Da dies ungewohnt und manchmal unangenehm ist, verwundert es nicht, dass nur knapp 2% aller Kommunen sich bis jetzt am kommunalen Benchmarkingprozess des IKO-Netzes beteiligen (vgl. die Beiträge von Kuhlmann und Wegener in diesem Band). Dabei gelangt die Kenntnis darüber, ob eine Kommune an einem solchen Prozess teilnimmt, oftmals nicht bis zur Kommunalvertretung, sie verbleibt in der Abteilung oder dem Amt, welches davon betroffen ist. Will man nun die Zahl der öffentlichen Verwaltungen, die an Leistungsmessungen und Leistungsvergleiche teilnehmen ausbauen und auch bekannte Problemlagen des Instrumentariums möglichst reduzieren, ist über neue Institutionalisierungsformen nachzudenken.

Eine erzwungene Leistungsmessung in direkter Kombination mit Ressourcenzuweisungen erscheint aufgrund der Erfahrungen in Großbritannien nicht als wünschenswert und aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage und des föderalstaatlichen Verwaltungsaufbaus auch als wenig wahrscheinlich. Ob dies auf einer niedrigen Verbindlichkeitsebene zumindest ohne Koppelung mit Ressourcenzuweisungen sinnvoll ist, z.B. durch eine in den Gemeindeordnungen zu regelnde stärkere Berichts- oder Rechenschaftspflicht, wie es z.B. Gerhard Banner fordert, ist ebenfalls fraglich, denkt man an das ohnehin bestehende „Berichtsunwesen“ und den damit verbundenen Aufwand, die zahlreichen Möglichkeiten einer formalen (oder geschönten) Gewährleistung dieser Berichtspflicht, ohne ihr inhaltlich gerecht zu werden sowie an die enormen Kontrollkosten.

Insofern ist darüber nachzudenken, wie die *Anreize für freiwillige Formen der Leistungsmessung* verstärkt werden können. Hier kommen vor allem drei Bereiche in den Blickwinkel.

(1) Eine wichtige Innovation wäre die schon seit längerem vorgeschlagene *Stiftung Verwaltungstest* (Bogumil/Kißler 1997), ein unabhängiges Zentrum zur Überprüfung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen, eine Idee, die Nullmeier wieder aufgegriffen hat. Sie würde in die Öffentlichkeit wirken mit Folgen für das Image und die Reputation der jeweiligen Verwaltung und insofern einen gewissen Anreiz darstellen, sich diesen Leistungstests zu stellen und aus den Ergebnissen zu lernen.

(2) Dass der *Lernaspekt* im Vordergrund steht und nicht so sehr knallharte Rankings, bei denen die vermeintlichen „Looser“ Legitimationsprobleme erdulden müssen und deshalb alles tun, um nicht in eine solche Situation zu kommen, wäre eine weitere Perspektive. Dies erfordert einen anderen Umgang mit Fehlern in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, der bestenfalls mittelfristig zu bewerkstelligen ist und schon in der Ausbildung ansetzen muss, in der nach wie vor betont wird, dass vor allem Gesetzestreue, Rechtssicherheit und persönliche Absicherung die dominanten Werte öffentlichen Verwaltungshandelns sind.

(3) Wichtig ist zudem die Verstärkung einer *Kultur der Informationsfreiheit*. Hier besteht gerade in Deutschland ein enormer Handlungsbedarf. Seit Jahrzehnten wird ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gefordert, welches ein voraussetzungsloses Akteneinsichtsrecht ermöglichen würde. Bis jetzt ist es auf Bundesebene jedoch zu keinem IFG gekommen. Damit ist Deutschland, neben Luxemburg, das *einzig*e Land in der OECD, welches kein IFG hat (vgl. Bruch 2004). In den meisten anderen Ländern ist es spätestens seit den 1990er Jahren zu einer meist verfassungsmäßigen Verankerung des Transparenzgebotes für das Regierungssystem gekommen. In Deutschland gibt es seit Ende der 1990 Jahre bisher nur in vier Bundesländern (NRW; Schleswig-Holstein, Brandenburg und Berlin) ein Landes-IFG; auf der Bundesebene ist es nach der Veröffentlichung eines Referentenentwurfes durch das Innenministerium 1999 zu einem Stillstand in der Diskussion gekommen, obwohl die Schaffung eines IFG Bestandteil der Koalitionsver-

einbarung ist. Dies zeigt deutlich den hierzulande dominierenden Umgang mit Informationsfreiheit und Transparenz öffentlichen Verwaltens. Solange sich dieses Bewusstsein über den Umgang mit Informationen in der Verwaltung nicht nachhaltig ändert, werden auch Leistungsvergleiche und Leistungsmessungen weiterhin im Schattenbereich der Verwaltung angesiedelt sein. Die institutionelle Verankerung in Gesetzesform ist keine Gewähr für einen solchen Kulturwandel, wäre aber ein erster zentraler Schritt in diese Richtung.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, Jörg 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 15-42
- Bogumil, Jörg 2004: Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte; Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 33, Politik und Markt, hrsg. von Czada, Roland / Zintl, Reinhard, erscheint im Frühjahr 2004
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1997: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, 2 Auflage, Berlin: sigma
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geerd/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: s. 51-63.
- Bruch, Christoph 2004: Nutzen und Auswirkungen von Informationsfreiheitsgesetzen. Expose zum Forschungsvorhaben, Manuskript
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2003: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden
- Kuhlmann, Sabine 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv 94 (1), 99-126
- Nullmeier, Frank 2001: Kennzahlen und Performance Measurement, in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage unter Mitarbeit von Stefan Plaß, Opladen: Leske + Budrich, 383-391
- Stockmann, Reinhard (Hrsg.) 2000: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen: Leske+Budrich
- Wollmann, Hellmut 1999b, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen. Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, Bd 32, Heft 3, S. 345 ff.
- Wollmann, Hellmut 2002: Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation 1 (1), 75-99