

Schwerpunkt: Performance Management

Isabella Proeller/John Philipp Siegel

Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung

Zusammenfassung

Performance Management, hier verstanden als leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung, ist eine bedeutende Funktion moderner Verwaltungsführung und steht im Mittelpunkt der internationalen Public-Management-Theorie und -Praxis. In diesem Beitrag wird der Umsetzungsstand des Performance Managements in Deutschland untersucht und dabei auf Bund, Länder und Kommunen eingegangen. Die Analyse orientiert sich insbesondere an den Handlungsfeldern Performance Budgeting, ergebnisorientierte Steuerung sowie Benchmarking und geht der Frage nach, welcher Typus der Performance-Steuerung im Sinne der Kategorien von *Bouckaert* und *Halligan* (2008) realisiert ist. Der Beitrag kommt auf der Basis von Literatur- und Dokumentenrecherchen zum Schluss, dass auf Bundes- und Landesebene kaum integrative und flächendeckende Ansätze implementiert sind, verweist aber auf Einzelbeispiele weitergehender Praktiken. Auf kommunaler Ebene ist der Umsetzungsstand höher, was an der Realisierung entsprechender Elemente des Neuen Steuerungsmodells und zunehmend dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen liegt. Erklärt und interpretiert wird dieser Stand durch kulturelle, strukturelle und pragmatische Faktoren.

Schlagerworte: Performance Management; Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung; Performance Budgeting; Deutschland; Umsetzungsstand

Abstract

Performance Management in German Public Administration – An Explorative Assessment

Performance Management, understood as output- and outcome-orientated steering within public administration, is an important approach of modern public management and has internationally drawn the attention in theory and practice. In this article we take a look at the state of implementation of performance management in Germany distinguishing between its federal, state, and municipal levels. The analysis focuses on performance budgeting, output oriented steering, and benchmarking and deals with the question how the different state levels can be characterized with respect to *Bouckaert's* and *Halligan's* (2008) ideal types. We conclude that there is a lack of integrated and comprehensive performance systems on the federal and state level except for a few single outstanding cases. On the municipal level, however, the state of performance management can be assessed slightly more positive which has been caused by its progressive implementation of new financial management and accounting systems. Furthermore, to explain the different implementation status regarding performance management, we offer cultural, structural, and pragmatic reasons.

Key words: Performance Management; output-, outcome, and result orientation; Performance Budgeting, Germany, implementation status

1. Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten setzte sich im Rahmen des New Public Management international die Idee durch, die öffentliche Verwaltung verstärkt an ihrer Performance zu messen. Gerade vor dem Hintergrund verschuldeter Haushalte und der derzeitigen Finanzkrise scheint es mehr denn je angebracht, darüber Rechenschaft einzufordern, welche Ergebnisse und Wirkungen durch öffentliche Ausgaben und das Handeln der Verwaltung tatsächlich erzielt werden. Um eine solche Transparenz über Ziele und deren Erreichung herzustellen, wird inzwischen auch in Deutschland dem Performance Management eine wichtige Rolle zugeordnet (KGSSt 2001a, 2001b, 2004a, 2004b, Hilgers 2008).

Performance Management, hier verstanden als systematische leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung (in) der Verwaltung zur Steigerung von deren Effizienz und Effektivität (Reichard 2002), ist ein Thema, das seit jeher innerhalb der Public-Management-Literatur einen sehr hohen Stellenwert besitzt. Die Beschäftigung mit diesem Thema begann als Druckers (1967) Gedanken zur „Efficiency“ (Wirtschaftlichkeit) und „Effectiveness“ (Wirksamkeit) auch auf den öffentlichen Sektor übertragen und um die „Economy“-Dimension (Sparsamkeit) erweitert wurden (Lewis/Jones 1990, Budäus/Buchholtz 1997). Bis heute wurde der Performance-Begriff um zusätzliche Dimensionen erweitert und mittels integrierter Modelle der öffentlichen Leistungserstellung abgebildet (z.B. Bouckaert/Halligan 2008, S. 14-26). Parallel zum wissenschaftlichen Diskurs fanden Performance-Management-Ansätze vor allem in der angelsächsischen öffentlichen Verwaltung Anwendung (Cave/Kogan/Smith 1990 an Stelle vieler). Auch im deutschsprachigen Raum hat die Bedeutung dieser Ansätze, vor allem unter den Schlagworten Leistungs- und Wirkungsorientierung diskutiert, in den letzten Jahren für Wissenschaft und Praxis zugenommen (Schedler 1996; Proeller 2006; Proeller 2007a). Deutschland gilt im internationalen Vergleich aber dennoch als eher zögerlich und traditionell, was die Anwendung und Verbreitung derartiger Ansätze betrifft (Bouckaert/Halligan 2008). Ferner ist auffällig, dass es an einer empirischen Aufarbeitung der Erfahrungen mit Performance Management mangelt – Hilgers (2008) und Greiling (2007) zählen zu den wenigen Ausnahmen. Dies ist erstaunlich, da eine solche Bestandsaufnahme die Grundlage für weiterführende internationale Vergleiche bieten würde. Zudem sind z.B. Teilaspekte wie die Outputorientierung oder Leistungsvergleiche auf kommunaler Ebene relativ gut dokumentiert und haben sich durchaus als Basis für interdisziplinäre Diskussionen erwiesen, die auf hohem Niveau und mit lebhafter Beteiligung geführt werden (Kuhlmann 2004). Dieses gilt umso mehr, wenn man administrative Funktionsbereiche wie das Bildungs- und Hochschulwesen betrachtet, wo entsprechende Auseinandersetzungen, etwa über den Sinn der Leistungs- und Wirkungsmessung, in einer breiten Öffentlichkeit geführt werden.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Empirielücke ein Stück weit zu schließen und das (Vor-)Urteil der verhaltenen Praxis in Deutschland einzuordnen. Dazu wird der Frage nachgegangen, welche Ansätze des Performance Management in der deutschen Verwaltung existieren und wie deren Reifegrad beurteilt werden kann. Wohl wissend, dass zur umfassenden Beantwortung dieser Fragestellung wahrscheinlich eine groß angelegte Umfrage sowie zusätzlich tiefer gehende Fallstudien durchgeführt werden müssten, werden im Folgenden einige Einschränkungen formuliert, denen dieser Beitrag unterliegt.

Zunächst ist zu konkretisieren, welche Systeme als Performance-Management-Systeme verstanden und betrachtet wurden. Performance-Management-Systeme sind umfasst

sende Steuerungsverfahren, mittels derer Verwaltungsmanager mit Performance-Informationen versorgt werden. Eine erste Einschränkung haben wir dabei beim Performance-Begriff vorgenommen, insofern nur Systeme, die neben Input-Informationen auch Ergebnisinformationen (wie Outputs, Qualität, Outcomes, Ziele) verarbeiten, einbezogen werden.¹ Wie sich auch bei der Darlegung des analytischen Rahmens noch zeigen wird, ist eine a-priori-Definition des Begriffs Performance Management und seine Abgrenzung nach dem Grad der Integration und Systematik der Einbindung von Performance-Informationen in den Führungskreislauf an dieser Stelle nicht hilfreich, sondern wird vielmehr das Ergebnis der Bewertung dieser Systeme darstellen. Dabei wird es gerade darum gehen zu kategorisieren, wie systematisch und auf Basis welcher Daten Führungskräfte spezifische Informationen zur Entscheidungsfindung und Führung zur Verfügung haben. Zu den Daten können dabei auch sektorspezifische Performance-Berichte und -Evaluierungen zählen, allerdings werden auch diese in der Kategorisierung entsprechend ihrer systematischen Bereitstellung von Informationen und ihrem Grad der Integration in die Gesamtbewertung des Performance Management einfließen.

Die zweite Einschränkung betrifft die Vollständigkeit des hier präsentierten Überblicks. Zwar wird Performance Management auf allen Staatsebenen (Bund, Länder, Kommunen) betrachtet, dennoch wird es nicht möglich sein, alle Organisationen auf diesen Ebenen in die Betrachtung einzuschließen. Was dieser Beitrag dagegen leisten kann, ist eine Auswertung der vorhandenen empirischen Literatur zum deutschen Fall. Da sich zeigen wird, dass diese nicht besonders umfassend ist, sind zusätzlich Verwaltungsdokumente ausgewertet und Selbstauskünfte der Verwaltung eingeholt worden. Ziel der Analyse ist es, einen generellen Trend bestimmen zu können sowie auf Basis einiger Good-Practice-Beispiele zu illustrieren, welche Potenziale für Performance Management in Deutschland bestehen. Dem explorativen Vorgehen, das sich vor allem auf „Broschüren“ und Aussagen aus der Verwaltung stützt, kann eine Verzerrung zu Gunsten einer (zu) positiven Einschätzung unterstellt werden. Dadurch dass die Einschätzung des Umsetzungsstandes im Endeffekt jedoch keineswegs euphorisch ausfallen wird, dürfte dieses Problem relativiert sein.

Um den Reifegrad des Performance Management auf den verschiedenen Staatsebenen in Deutschland einschätzen zu können, wird zunächst ein Analyserahmen, basierend auf *Bouckaert/Halligan* (2008), entwickelt (Abschnitt 2). Anschließend erfolgt die Beschreibung, Illustration und Bewertung der Empirie (Abschnitt 3). Es werden Ansätze zur Erklärung der Varianz im Performance Management präsentiert (Abschnitt 4), und mit einem Fazit (Abschnitt 5) abgeschlossen.

2. Analyserahmen

Wie oben bereits angedeutet, wird diesem Beitrag ein eher enges Verständnis von Performance zu Grunde gelegt, das auf Effizienz und Effektivität bzw. Zielerreichung abstellt. Dadurch soll der Begriff operationalisierbar gemacht werden, wohl wissend, dass Performance ein multidimensionales Konzept ist. Ebenfalls abgegrenzt wird zwischen Performance Measurement und Management, wobei Letzteres Ersteres voraussetzt und dadurch charakterisiert ist, dass die Messungen genutzt werden, um auf deren Basis zu steuern.

Als Analyserahmen der Bewertung des Performance Management in Deutschland auf den verschiedenen Staatsebenen werden die Idealtypen von *Bouckaert* und *Halligan*

(2008) verwendet. Diese dienen dazu, die entsprechenden Performance-Systeme gemäß deren Reifegrad, der in Tabelle 1 von links nach rechts zunimmt, zu charakterisieren. Unterschieden wird dabei auf Basis der Kategorien Messung, Integration und Verwendung.²

Tab. 1: Idealtypen „Performance Management“

	Traditionell	Performance Administration	Managements of Performances	Performance Management
1. Messung	intuitiv, subjektiv	Daten erhoben, v.a. Input- u. Prozessdaten	Spezialisierte Messungen	hierarchische Systeme
2. Integration	keine	in Ansätzen	nur innerhalb spezialisierter Systeme	Systematisch (intern)
3. Verwendung	keine	begrenzt: berichtend, intern, „single loop“	unverbunden	kohärent, umfassend, konsistent
4. Probleme	funktionelle Nichtwahrnehmung	ad-hoc, selektiv, vorschrittsbasiert	inkohärent	komplex, schwer zu managen

nach Bouckaert/Halligan (2008, S. 37)

Wie bereits angedeutet, wird der vorliegende explorative Beitrag auf Grund des für den Bereich bestehenden Empiriedefizits nur vereinzelt Aussagen zur Verwendung der produzierten Performance-Informationen liefern können (Kategorie 3). Vornehmlich werden dagegen Einschätzungen zur Messung und zur Integration des Systems geliefert (Kategorie 1 und 2).

- Werden vor allem Kosteninformationen gesammelt, diese allerdings nicht steuerungsrelevant aufbereitet und nur sporadisch berichtet, liegt „Performance Administration“ vor.
- Gibt es zwar eine stärkere Fokussierung auf Ergebnisse und Wirkungen, erweisen sich diese Daten jedoch als zu stark differenziert, spezifisch und funktional, um tatsächlich für die ganzheitliche Steuerung eingesetzt zu werden, handelt es sich um „Managements of Performances“.
- Bestehen hierarchische Performance-Management-Systeme, die top-down und bottom-up rückgekoppelt sind sowie verschiedene Bereiche integrieren und von der Verwaltungsführung tatsächlich für die Steuerung verwendet werden, findet „Performance Management“ statt.

Die Analyse auf den drei Verwaltungsebenen konzentriert sich auf drei wesentliche Handlungsfelder bzw. Ansatzpunkte beim Performance Management, namentlich:

- *Performance Budgeting*: Dabei geht es darum, das Haushalts- und Finanzmanagement so zu gestalten, dass die Leistungs- und Wirkungsdimension (und ggf. auch entsprechende Ziele) systematisch in Budgetstruktur und -verfahren integriert und sowohl Leistungen als auch Wirkungen den entsprechenden Kosten gegenüber gestellt werden. Dieses kann beispielsweise geschehen, indem der Haushalt aufgrund von Outputs (oder seltener auch Impacts bzw. Outcomes) strukturiert wird, in der Regel verbunden mit einer Budgetierung und finanziellen Anreizen für die Effizienz und Effektivität.
- *Ergebnisorientierte Steuerung*: Als Ergebnisse des Verwaltungshandelns werden hier Leistungen und Wirkungen, aber auch die Erreichung von ex ante definierten (bzw.

vereinbarten) Zielen verstanden. Performance Management in diesem Sinne zielt darauf ab, Ergebnisse transparent zu machen, im Hinblick auf spezifische Kriterien (wie Qualität, Effizienz, Wirksamkeit) zu steuern und zu optimieren sowie die verantwortlichen Führungskräfte in Rechenschaft zu nehmen („accountability for results“). Zielorientierung bedeutet, Ziele zu definieren, systematisch (in Form geeigneter Maßnahmen) auf deren Erreichung hinzuwirken und diese zu überprüfen sowie auch langfristig die Performance im Sinne einer effektiven Zielerreichung zu verbessern.

- *Benchmarking*: Bei Leistungsvergleichen bzw. Benchmarking steht die Frage im Vordergrund, wie sich Unterschiede bei den Ergebnissen des Verwaltungshandelns („comparative performance measurement“) zwischen zwei oder mehreren Verwaltungseinheiten erklären lassen und was die Beteiligten daraus voneinander lernen können, um diese Eigenschaften zu verbessern.

Diese drei Handlungsfelder des Performance Management könnten zweifellos noch ergänzt werden, sie sollen hier jedoch lediglich den Rahmen für die weitere Untersuchung beschreiben. Es ist allerdings klarzustellen, dass sich die Kategorien nicht ausschließen, sondern ergänzen. Letztlich stellen sie unterschiedliche Schwerpunkte, Handlungsfelder oder strategische Stoßrichtungen im Performance Management dar, die zumindest analytisch voneinander trennbar sind – auch wenn sie praktisch miteinander verknüpft sein können.

3. Empirische Einschätzung und Analyse

3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene gibt es bislang kein allgemein verbindliches Performance-Management-System. Im Bereich des Performance Budgeting fanden Pilotprojekte zur Anwendung des Produkthaushalts statt. Von einer flächendeckenden Umsetzung ist der Bund jedoch noch weit entfernt, trotz der angestrebten Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens mittels der „erweiterten Kameralistik“, der Einführung der Kostenleistungsrechnung und dem Versuch einer ergänzenden ergebnisorientierten Darstellung des Bundeshaushalts (im Sinne einer Gliederung nach fachlichen Zielen; vgl. *Budäus* 2004). Entsprechende Elemente eines Performance Budgeting werden derzeit in einigen Bundesbehörden im Rahmen von Piloten erprobt, allerdings stehen die Entwicklungen hierzu noch sehr am Anfang. So sieht das Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen beim Bund die Einführung eines Produkthaushalts mit Ergebnisinformationen vor, welcher ab 2010 in die Pilotphase geleitet wird und den Roll-out ab 2013 vorsieht (*Bundesministerium für Finanzen/KPMG* 2009). Das Thema ist somit aufgenommen und adressiert, steht in der Umsetzung aber aktuell erst am Anfang.

Für den Bereich der Ergebnisorientierung ist feststellbar, dass es durchaus Ansätze gibt, in verschiedenen Behörden Leistungen und Wirkungen zu messen, z.B. in Form kennzahlengestützter Managementsysteme. Aktuelle Hinweise dazu bieten die ersten Ergebnisse der international vergleichenden COBRA-Untersuchung, in deren Rahmen eine umfassende Befragung von Bundesbehörden stattfand. So stellen *Bach* und *Jann* (2009) fest, dass zwar ca. 60% der Bundesbehörden über Performance-Messungen verfügen, diese sich jedoch in der Regel nur auf Aktivitäten oder Ressourcen beziehen – nur ein Vier-

tel dieser Behörden verfügt tatsächlich über Ergebnisindikatoren. Fast die Hälfte der befragten Behörden (44%) geben an, langfristig zu planen, allerdings besitzen nur 32% ein systematisches, internes Performance Management. Qualitätsmanagement (25%) und Kundenbefragungen (12%) spielen ebenfalls untergeordnete Rollen. Nur 12% koppeln Ressourcen an Organisations-Performance, und nicht mehr als 15% der Behörden beteiligen sich an Benchmarking.

Damit kann das Performance Management auf Bundesebene tendenziell eher als „Performance Administration“ charakterisiert werden. Zahlreiche Behörden sind darum bemüht, ihre Performance zu messen und entsprechende Daten zu produzieren. Probleme bei der Umstellung der Haushalte sowie die kleiner werdenden Prozentzahlen bei den Fragen konkreter Performance-Messung lassen jedoch darauf schließen, dass sich die Systeme noch in einem Anfangsstadium befinden, die Qualität, Validität und Steuerungsrelevanz der erhobenen Daten noch entwicklungsfähig sind und, wie bereits Erfahrungen aus anderen Staaten gezeigt haben (z.B. *Brun 2003, Yamamoto 2008*), deshalb Performance-basierte Steuerung nur vereinzelt stattfinden kann.

Dennoch existieren einzelne sehr ambitionierte Projekte, Ziele und Ergebnisse stärker in den Arbeitsfokus von Bundesbehörden zu rücken. Dies wird an Hand der folgenden Beispiele illustriert, wodurch gezeigt wird, dass auch in der Ministerialverwaltung, die zweifellos abstraktere Produkte und Leistungen bereitstellt als die Kommunalverwaltung, eine Performance-Orientierung Sinn haben kann und auch bereits verfolgt wird. Die angeführten Beispiele weisen durchaus Charakteristika von *Bouckaerts* und *Halligans* Idealtypus „Managements of Performance“ und vereinzelt auch „Performance Management“ auf.

- Im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (*BMELV*) wurde 2003 ein Management- und Controllingssystem mit dem Arbeitstitel „Planungs-, Steuerungs- und Informationssystem (PSI)“ aufgebaut, das bei der damaligen Neuausrichtung des Ministeriums eine entscheidende Steuerungsfunktion erfüllte (*Proeller 2007b*). Dabei handelte es sich um ein dreistufiges Zielsystem, das auf den strategischen Zielen der Hausleitung basierte, aus denen sich Ziele für die Abteilungen ableiteten und letztlich operative Ziele für die Referate formuliert wurden. Die operativen Ziele wurden dabei keineswegs nur top-down vorgegeben, sondern basierten auf Vorschlägen aus den Referaten, die bottom-up auf ihre Verträglichkeit mit den Oberzielen geprüft wurden. Die Referatsziele sind mit messbaren Indikatoren unterlegt und regelmäßig gemäß ihrer Erfüllung abgerechnet worden. Da es sich allerdings um ein hausinternes Steuerungsinstrument handelte („Inselsystem“), wies es keine Verbindung zum Budgetprozess auf und lief stattdessen parallel dazu. Nach Einschätzung aus dem Ministerium hat PSI einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der sich seinerzeit stellenden Integrationsaufgaben geleistet. Die Ausrichtung des Ministeriums sowie dessen Ziele und Projekte wurden auf allen Ebenen transparenter und ein vorher nicht bekannter ebenenübergreifender Austausch über diese Themen konnte etabliert werden. Das System wurde auch nach dem Regierungswechsel 2005 noch weitergeführt, hat inzwischen seinen Zweck bei der Neuausrichtung des Ministeriums erfüllt und wurde in der Folge auch nicht für andere Zwecke neu konzipiert. Insofern handelt es sich bei PSI um ein temporäres System.
- Im Bundesministerium der Finanzen (*BMF*) ist ebenfalls ein zielorientiertes Führungssystem etabliert worden. Ausgehend von politischen Vorgaben durch die Haus-

- leitung werden auch dort Abteilungsziele vereinbart, aus denen ebenfalls referatsspezifische Ziele abgeleitet werden. Die Ziele werden möglichst mit Messgrößen (z.B. Meilensteine, Fallzahlen, Ressourcenverbrauch usw.) hinterlegt. Soweit dies nicht möglich bzw. nicht ausreichend ist, muss der Stand der Zielerreichung beschrieben werden. Dadurch soll ein Soll-Ist-Vergleich möglich werden, der mittels Ampeln visualisiert wird. Das Berichtswesen ist auf Steuerungsrelevanz und Übersichtlichkeit ausgerichtet. Die Ziele sollen auf konkrete Maßnahmen und Projekte abzielen; Routineaufgaben ohne besondere fachliche Zielstellung werden dagegen nur bei besonderer bzw. aktueller Steuerungsrelevanz einbezogen (*Bundesfinanzministerium 2004*).
- Seit 1999 wurde auch im Auswärtigen Amt (AA) mit Zielvorgaben für die deutschen Botschaften gearbeitet; seit 2001 wurde das Instrument weiter entwickelt. Hierzu gehört die Einführung der KLR, eines Leitbilds, einer neuen Ressourcensteuerung (jährliche Ressourcen-Globalplanung, Budgetierung für die Auslandsvertretungen), vor allem jedoch die Umwandlung der Zielvorgaben in Zielvereinbarungen auf verschiedenen Ebenen. So bestehen Zielvereinbarungen zwischen der Abteilungsleitung und den Referaten, zwischen dem Auswärtigen Amt und großen Zuwendungsempfängern sowie zwischen Länderreferaten und Auslandsvertretungen. Die Umsetzung in konkrete Aktivitäten und die Erreichung vorab festgelegter Ergebnisse soll dadurch mess- und kontrollierbarer gemacht werden. Aus dem ursprünglichen Zielvorgabeverfahren wurde ein bilateraler Prozess entwickelt, an dem die jeweiligen Partner gleichermaßen beteiligt sind. Die Zielvereinbarungen stellen auch die Grundlage für ein strukturiertes Evaluierungsverfahren dar, das Anpassungen in einem vorgegebenen Rhythmus erfordert. Sie sind somit Steuerungs- und Evaluierungsinstrument zugleich (*Auswärtiges Amt 2007*).

Um ein realitätsnahes Gesamtbild zum Performance Management auf Bundesebene zu erhalten, genügt der Blick auf die Ministerialverwaltung freilich nicht. Eine Vorreiterposition im Bereich der Leistungsmessung nimmt ohne Zweifel die Bundeswehr ein. So sind in sämtlichen Teilstreitkräften und Ämtern der Bundeswehr Controllingstellen institutionalisiert und die Berichterstattung in Form von Balanced Scorecards ist auf allen Ebenen der Organisation Pflicht (*Hippler/Benzler 2002, Bundeswehr 2009*). Beim Logistikamt der Bundeswehr existiert ferner ein umfangreiches und ausgereiftes Performance- und Controllingsystem. Neben der Balanced Scorecard und der Kostenleistungsrechnung verwendet das Amt auch ein „Management Cockpit“, das möglichst direkte und kurze Kommunikationswege für die Kennzahlen aller Systeme gewährleisten soll, um der Führung auf dieser Basis möglichst fundierte Zahlen steuerungsgerecht aufzubereiten. Um auch langfristig die Effizienz zu verbessern, wurde des Weiteren das „Kontinuierliche Verbesserungsprogramm“ (KVP) implementiert, das stark auf die eigentliche Performance-Steuerung ausgerichtet ist (*Bundeswehr 2009*). Dieses Instrument richtet den Fokus vor allem auf die Verbesserung der Abläufe bei der Auftragsdurchführung, Kostenverringerung, Erhöhung der Auftragsqualität und des ‚Kundenservicegrades‘ sowie auf Verbesserungen bei der Mitarbeiterzufriedenheit.

Hervorzuheben sind an dieser Stelle aber auch Erfahrungen mit Performance Management bei Selbstverwaltungsträgern wie allen voran der Bundesagentur für Arbeit (*Bender/Bieber 2006*). Dabei wird deutlich, dass es – trotz einiger Probleme und Herausforderungen – durchaus möglich ist, in relativ kurzer Zeit ein anspruchsvolles und leistungsfähiges Performance-Management-System innerhalb einer komplexen Verwaltungsorganisation aufzubauen und auch anzuwenden. Der Ansatz der Bundesagentur integriert Ele-

mente der Ergebnis- und Zielorientierung einerseits und des wettbewerbsorientierten Benchmarkings zwischen den Dienststellen andererseits. Dies war allerdings nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Die hier präsentierten Fälle – vor allem die der Bundesagentur für Arbeit und Bundeswehr – zeigen, dass in der Bundesverwaltung durchaus Performance-Management-Systeme existieren, die bereits einen hohen Reifegrad besitzen. Dennoch handelt es sich meist um Modellprojekte und behördenspezifische Einzellösungen, nicht um einen flächendeckenden oder annähernd systematisch integrierten Gesamtansatz. Diese Erkenntnis ist nicht neu und deckt sich mit früheren Einschätzungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung. So kritisierte auch der Bundesrechnungshof (2008, S. 99), dass Performance-orientierte Ansätze zwar in einigen Ressorts der Bundesverwaltung erkennbar seien, bislang allerdings „ein Gesamtkonzept fehle, in dem die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung für die gesamte Bundesverwaltung umfassend geregelt ist“. Die Realisierung einer umfassenden ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung werde laut Bundesrechnungshof wahrscheinlicher, wenn Ziele und Kennzahlen auch im Bundeshaushalt eine größere Rolle spielen würden (ebd.).

3.2 Länderebene

Ähnlich wie auf Bundesebene gibt es auch auf Ebene der Länder keine einheitlichen Systeme zum Performance Management. Analog gilt auch für die Analyse auf dieser Ebene, dass die Länder oder Organisationen auf Landesebene, welche Reformen in Bezug auf Performance eingeleitet haben auch jene sind, die zu diesen Ansätzen kommunizieren. Der Umkehrschluss daraus ist, dass Länder und Landesbehörden, die auf der „Talk-Ebene“ (Brunsson 1989) nicht über Performance sprechen, wohl auch keine „Action“ in diesem Bereich vorzuweisen haben. Somit bestimmen die Modernisierer den Diskurs auf Länderebene. Hierbei handelt es sich letztlich allerdings um eine geringe Anzahl an Ländern bzw. Behörden, was bei den folgenden Ausführungen berücksichtigt werden sollte.

Bundesländer, die zweifelsohne als Modernisierer in Bezug auf Performance-Orientierung eingeordnet werden können, sind z.B. Baden-Württemberg und Hessen sowie Rheinland-Pfalz. Generell greifen bei den Reformen dieser Länder Elemente des Performance Budgeting und der Ergebnisorientierung stark ineinander und eine Zuordnung ist oft nicht eindeutig. Denn in der Regel werden die Elemente der Ergebnisorientierung im Rahmen der Haushalts- und Budgetreformen eingeführt, weshalb sie hier zunächst auch unter dem Stichwort Performance Budgeting diskutiert werden. Im Rahmen der 1993 initiierten Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württembergs wurden seit dem Jahr 2000 Neue Steuerungsinstrumente (NSI) auf der Landesebene implementiert, zu denen auch Performance-orientierte Instrumente wie die Balanced Scorecard und permanentes Controlling gehören (Rechnungshof Baden-Württemberg 2008). In diesem Zusammenhang erfolgte auch eine umfassende Schulung von Führungskräften in betriebswirtschaftlichen Methoden und Techniken, um die NSI adäquat anwenden zu können. Allerdings wurden vor allem monetäre Kennzahlen gemessen und verarbeitet. Der baden-württembergische Ansatz kam jedoch massiv in die Kritik des Rechnungshofes Baden-Württemberg (2007), der vor allem die sehr begrenzte Nutzung der Steuerungsinformationen und den erheblichen Aufwand – z.B. 120 neue Stellen für das Controlling zu schaffen – kritisierte.

Das Land Hessen ist auf dem Weg, im Rahmen der „Neuen Verwaltungsteuerung“ Prozesse und Instrumente für das Performance Management zu implementieren. Dabei steht die Verknüpfung mit Haushaltssteuerung und Controlling – und somit ein Ansatz des Performance Budgeting – im Vordergrund. Zunächst wird ein Leistungsplan in den Produkthaushalt integriert, der Produktmengen und Budgets festlegt. Mittels Kontraktmanagement erfolgen Zielvereinbarungen, die Leistungsziele (Angaben über die zu erzielenden Leistungen, Produkte bzw. Projekte nach Qualität und Quantität sowie die zu erzielende Wirkung), Finanzziele (Budget zur Leistungserstellung) und Berichterstattungsziele (Festlegung des Inhalts und der Art der Berichterstattung) enthalten sollen. In diesem Zusammenhang ist jedes Ressort aufgefordert, ein Zielsystem zu definieren, bestehend jeweils aus einem Oberziel und mehreren Fachzielen, denen die Produkte zugeordnet werden. Das Zielsystem soll dabei den Bezug zum Regierungsprogramm und den gesetzlich festgelegten Aufgaben herstellen. Das Performance Measurement erfolgt insbesondere im Rahmen des Controllings, mit dem die „erfolgsrelevanten Informationen transparent [gemacht werden sollen], d.h. wichtige Informationen werden gesammelt, verglichen (Soll-Ist-Abgleich), aufbereitet und den Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt, um ein zielgerichtetes Steuern zu ermöglichen“ (*Finanzministerium Hessen* 2009). Dabei stützt man sich instrumentell vor allem auf den Einsatz der Balanced Scorecard für Produkte zur Messung der Zielerreichung in fünf Dimensionen inklusive entsprechender Kennzahlen (Leistungswirkung und -merkmale, Finanzwirtschaft, Prozessqualität und Kundenzufriedenheit) (ebd.). Bislang liegen jedoch noch keine Erkenntnisse zur Umsetzung und Wirksamkeit dieser umfassenden Reform vor. Deutlich wird jedoch der ambitionierte Versuch, Performance Management in die Haushaltsreform zu integrieren. Dabei erfolgt unter Einsatz aufwändiger Softwaresysteme eine Verknüpfung von Zielen und Ergebnissen mit der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. In dieser weitgehenden Form ist der hessische Ansatz auf Landesebene einzigartig.

Abweichend von den beiden bereits genannten Beispielen hat sich Rheinland-Pfalz einem Weg verschrieben, bei dem es explizit am kamerale Haushaltswesen festhält und bewusst keine Produkthaushalte und umfassende Softwareuntermauerung vornimmt, welcher aber insbesondere für die hier interessierende Verknüpfung von Ressourcen mit Ergebnisinformationen im Sinne eines Performance Budgeting erwähnenswert ist. In Rheinland-Pfalz ist eine pragmatische Verknüpfung von Budget und ergebnisorientierter Information durch die Integration von „Kapitelvorworten“ in bestimmten Teilen des Haushalts sowie durch die Möglichkeit des Abschlusses von Leistungsaufträgen erreicht worden (*Reichard* 2008). In den Kapitelvorworten werden jeweils Aufgaben, Ziele und Leistungen der betroffenen Einrichtungen beschrieben, in den Leistungsaufträgen findet demgegenüber eine kennzahlenorientierte Ziel- und Ergebnisabstimmung statt. Die Leistungsaufträge werden dabei nur selektiv angewendet, d.h. sie werden nicht flächendeckend eingeführt (*Keilmann/Hermonies* 2004; *Keilmann* 2007).

Letztendlich beabsichtigen auch viele weitere Landesregierungen, Ziele zu formulieren und deren Erreichung mit Hilfe von kennzahlengestützten Systemen – und somit letztlich ergebnisorientierte Steuerung zu stärken. Jedoch blieben diese Verlautbarungen bisher oft folgenlos, oder es folgten lediglich Pilotprojekte, nicht aber eine flächendeckende Installation von Performance-Systemen (*Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen* 2009). Allerdings gibt es auch in den übrigen Ländern durchaus einzelne Behörden, die inzwischen Performance-Management-Systeme realisiert haben und diese auch zur Steuerung verwenden.

Ein Beispiel für Performance Management auf Landesebene durch die Integration von Ergebnis- und Zielorientierung ist das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) Berlin, eine nachgeordnete Behörde der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit rund 1000 Beschäftigten, die Aufgaben im Personenstands-, Einwohner-, Kraftfahrzeug- und Ausländerwesen wahrnimmt.³ Seit dem Jahr 2000 werden dort zwischen den jeweiligen Leistungs- und Verantwortungszentren und der Behördenleitung Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Ziele leiten sich aus den strategischen Oberzielen ab und werden kaskadisch entlang der Organisationshierarchie konkretisiert. Auf der operativen Ebene werden die externen Produkte (z.B. Fahrzeugzulassung, Führerschein, Verpflichtungserklärung) und Projekte in das Zielsystem integriert und mit Erfolgsindikatoren unterlegt. Bei der Formulierung der Ziele orientiert sich das LABO am Modell der Balanced Scorecard, um die verschiedenen Dimensionen (Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kunden- sowie Mitarbeiterorientierung) des „unternehmerischen“ Erfolgs zu berücksichtigen. Der Vereinbarungsprozess und die Zielvereinbarungen selbst wurden im Laufe der Jahre weiterentwickelt. Beginnend mit zunächst rein verbalen Vereinbarungen mit wenig konkreten Indikatoren und Zielzahlen, wandelten sich diese zu tabellarischen Übersichten mit einer kaum überschaubaren Vielzahl von Indikatoren, um dann wiederum auf ein handhabbareres Maß zusammengeschrumpft zu werden. In diesem Prozess hat sich die Qualität der Indikatoren und deren Erhebung sukzessive verbessert. Die Zielerreichung wird quartalsweise abgerechnet, vom Steuerungsdienst bewertet, mit den Organisationseinheiten diskutiert und konkrete Maßnahmen werden abgeleitet. In einem Geschäftsbericht wird die Zielerreichung ausgewählter Produkte ex-post dargestellt.

Auch auf der Landesebene steht die Ministerialverwaltung bezüglich des Performance Management vor besonderen Herausforderungen, vor allem in Bereichen, in denen mit regulativen Instrumenten und Subventionen gesteuert wird und die eigentliche Leistungserbringung durch Dritte geschieht. Dennoch gibt es auch hier Beispiele, wie trotz dieser Umstände Ansätze realisiert werden können, die diesen Spezifika Rechnung tragen. Dazu gehören die Steuerung mit Zielvereinbarungen im Sächsischen Ministerium für Kultus (2008) oder das Programm-Controlling mit Hilfe eines „Politik-Cockpits“ im nordrhein-westfälischen Ministerium für Generation, Familie, Frauen und Integration.

Initiativen zu Leistungsvergleichen existieren hingegen auf Landesebene eher selten und vereinzelt. Ein solches Projekt ist das Benchmarking von Finanzämtern, das seitens der Bertelsmann Stiftung forciert wurde und sieben Bundesländer umfasste (*Bayerisches Landesamt für Steuern* 2006). Allgemein bekannter sind die Bemühungen derselben Institution bezüglich des periodisch durchgeführten Hochschulrankings. Solche Vorhaben sind jedoch keine Initiativen der jeweiligen Länder selbst, sondern eher als externes, vergleichendes Performance Measurement zu verstehen. Bei den verschiedenen Landespolizeien wird darüber hinaus zumindest intern vergleichend mit Performance-Daten gearbeitet (z.B. Baden-Württemberg). Ein internes Benchmarking findet auch im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung bei den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen statt (siehe den Beitrag von *Lange/Gläser* in diesem Heft).

In der Gesamtsicht – insbesondere da die hier genannten Beispiele keinesfalls als exemplarisch für die gesamte Landesverwaltung gelten – ergibt sich der Eindruck, dass auch auf der Länderebene die derzeitige Performance-Orientierung als „Performance Administration“ im Sinne *Bouckaerts* und *Halligans* zu charakterisieren ist. Spezialisierte Messungen (Managements of Performances) finden in der Regel nicht statt. Auch ein in-

tegriertes, systematisches Performance Management stellt eher die Ausnahme dar (*Wollmann 2004*). Wie die hier angeführten Beispiele aber auch zeigten, existieren auf Landesebene Good-Practice-Beispiele, bei denen bereits Performance-Management-Systeme eines höheren Reifegrades angewendet werden. Herauszuheben sind dabei insbesondere die Performance-Budgeting Ansätze in Verbindung mit einer Stärkung ergebnisorientierter Steuerung in Baden-Württemberg (in Ansätzen), Hessen (Performance als wichtiges Element einer umfassenden Haushaltsreform) und Rheinland-Pfalz (in Ansätzen und selektiv), allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Verwendung dieser Systeme zur tatsächlichen Steuerung noch nicht ausreichend erforscht ist. Hinzu kommen, wie auch auf Bundesebene, behördenspezifische Einzellösungen, wie das Beispiel des Berliner LABO verdeutlicht. Richtet man den Blick auf die Gesamtheit der deutschen Länder, so wird offensichtlich, dass von einer systematischen und umfassenden Leistungs- und Wirkungssteuerung auch auf Landesebene nach wie vor keine Rede sein kann. Allerdings liegen in Bezug auf zentrale Instrumente (Zielvereinbarungen und Balanced Scorecard) der Leistungsmessung – trotz nicht zu bestreitender Schwierigkeiten – inzwischen auch einschlägige positive Erfahrungen über deren Verwendung vor.

3.3 Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene sind zahlreiche Aktivitäten im Bereich Performance Budgeting und Ergebnisorientierung zu beobachten. Aufgrund der Anlage der aktuellen Reformbemühungen fällt es auch auf dieser Ebene schwer zu trennen, welche Projekte und Initiativen eher dem Zweck der Ergebnisorientierung oder dem der Kostentransparenz zuzuordnen sind. Derzeit erfolgt im Rahmen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nicht nur die Umstellung des Rechnungsstils auf die Doppik, sondern auch eine Produktbildung und damit eine stärkere Verknüpfung zwischen Ressourcen und Outputs. Grundlage ist der für alle Bundesländer verbindliche Beschluss der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 23. November 2003, mit dem eine wesentliche Voraussetzung zur Einführung von Doppik und Produkthaushalt auf kommunaler Ebene geschaffen wurde. Dazu war bzw. ist jedoch die Änderung des entsprechenden Landesrechts notwendig, zumal verschiedene Ausgestaltungsoptionen eröffnet wurden. Die dort postulierte Outputorientierung stellte schon ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells (NSM) dar, welches in einer Studie von *Bogumil u.a. (2007)* evaluiert wurde. Bezüglich des Produktansatzes stellen die Autoren fest, dass in 29% der Kommunen flächendeckend und in weiteren 10% teilweise Produkte definiert wurden. Verwendung finden die Produkte vor allem in der Kosten- und Leistungsrechnung (in 66% der Kommunen mit Produktdefinition), im Berichtswesen (65%) und dem Produkthaushalt (61%) sowie für Zielvereinbarungen, Ermittlung von Budgets, Prozessneuorganisation (jeweils 51%), aber auch in den Haushaltsverhandlungen (50%) und bei interkommunalen Vergleichen (47%). Die bereits angesprochene neue Rechtslage dürfte dazu führen, dass sich der Umsetzungsstand – zumindest soweit Elemente mit Bezug zur Einführung von Produkthaushalten betroffen sind – weiter erhöhen wird. Im Prinzip ist mit dem besagten IMK-Beschluss die Vorgabe verbunden, auf kommunaler Ebene Produkthaushalte einzuführen, die für alle Verwaltungsleistungen die jeweiligen Kosten gegenüberstellt – zum Teil auch anhand von Wirkungskennzahlen. Sofern diese Vorgabe tat-

sächlich realisiert wird, kann man grundsätzlich davon ausgehen, dass Performance Budgeting auf kommunaler Ebene in Deutschland zur Regel wird.

Die Einschätzung weiterer Instrumente der Ergebnisorientierung jenseits des Haushalts fällt ambivalent aus. So verfügen im Rahmen des Kontraktmanagements ein Viertel der Kommunen über entsprechende Kontrakte zwischen der Verwaltungsspitze und den untergeordneten Einheiten. Auf allen anderen Ebenen sind dies deutlich weniger. Des Weiteren lassen sich zumindest sektoral Beobachtungen machen, dass Performance-Kennzahlen im Berichtswesen und in Zielvereinbarungen eine gewisse Rolle spielen. Die Studie von *Bogumil* u.a. betrachtete das Beispiel von Baugenehmigungen und mehr als drei Viertel der Kommunen gaben an, die Dauer der Baugenehmigung sei Gegenstand von Zielvereinbarungen und bei der Hälfte auch des Berichtswesens.

Neben dem Stand der Umsetzung wurde ebenfalls evaluiert, zu welchen Wirkungen die Änderungen im Sinne outputorientierter Steuerung geführt haben. Dabei zeigte sich, dass diejenigen Kommunen, die Produkte definiert haben, überwiegend zu der Einschätzung gelangt sind, dass

- das Kostenbewusstsein der Mitarbeiter zugenommen hat, es nunmehr eine stärkere Orientierung am Leistungsergebnis gebe,
- Fehlentwicklungen früher erkannt würden,
- der Rat bei der Steuerung und Kontrolle unterstützt würde,
- der Aufwand den Nutzen nicht übersteige und
- der Aussage nicht zuzustimmen sei, die Produktbildung zeige keine Folgen (ebenda, S. 56ff.).

Trotzdem kommen die Evaluatoren zu einer per saldo überwiegend negativen Gesamteinschätzung der outputorientierten Steuerung in der kommunalen Praxis, begründet mit der Wahrnehmung von Implementierungsdefiziten, Funktionsmängeln und einer gegenüber dem Modell eher begrenzten Anwendung und Desintegration der entsprechenden Instrumente. Diese Interpretation ist sicherlich zulässig, wenn die Verwaltungspraxis am Maßstab der „reinen Lehre“ des NSM gemessen wird. Im Vergleich mit dem *status quo ante* vor der Reform und mit dem Bund und den Ländern ist das sprichwörtliche Glas jedoch wohl eher halb voll denn halb leer. Selbstverständlich ist man auch auf kommunaler Ebene noch weit von einem flächendeckenden und systematischen Performance Management entfernt. Allerdings ist man auf dem Weg dahin deutlich weiter als Bund und Länder. Daran dürfte kein Zweifel bestehen, zumal die Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene seit der NSM-Einführung – trotz der viel beschriebenen „Reformmüdigkeit“ und der negativen Konnotation des Performance-Begriffes (*Herbing* 2004) – letztlich keineswegs nachgelassen haben.

Gleiches gilt umso mehr für das dritte relevante Feld in diesem Zusammenhang: das Benchmarking (*Korte* 2004). Ebenfalls am Anfang der 1990er Jahre begann eine „regelrechte Vergleichseuphorie“ (*Kuhlmann* 2005) und 1992 startete die Bertelsmann Stiftung die Initiative „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“. Im Rahmen dieser Initiative wurden mehrere sektorale Kennzahlensets entwickelt, beispielsweise eines für das Sozialwesen mit 221 Kennzahlen für 16 Produkte (Bertelsmann Stiftung 2009). Es folgten weitere Projekte, von denen hier „Kennzahlen in Kommunen“ („kik“; 50 Kommunen; 2000-2004; vgl. *Michels* 2004) und „kompass“ (8 Kommunen; 1999-2004) genannt seien (ebd.). Diese Initiativen haben zwar erhebliche Neuerungen gebracht und bisweilen nutzen einzelne Kommunen diese Vergleiche auch, um ihre Leistungen zu verbessern (*Schuster* 2003). Dennoch finden die Benchmark-Ergebnisse auf der „poli-

tisch-strategischen Ebene“ bei der Entscheidungsfindung noch keine ausreichende Beachtung (Reichard 2004).

Gegenwärtig scheint die Zahl an Leistungsvergleichen auf kommunaler Ebene weiter zuzunehmen. Beispiele dafür sind das Benchmarking der 16 größten Städte in der Bundesrepublik Deutschland 2007 (Hollenrieder u.a. 2007) sowie das Monitoringsystem zur Optimierung von Bürgerämtern der KGSt (Stallmeyer/Masser 2009). Die momentan wohl umfassendste und kontinuierlichste Arbeit mit kennzahlengestützten Messungen und Vergleichen weist das IKO-Netz der KGSt auf, das seit 1996 arbeitet. In durchschnittlich 75 bis 80 Vergleichsringen pro Jahr arbeiteten bis einschließlich 2008 insgesamt 2511 Kommunen (KGSt 2008). Auffällig ist, dass die meisten Ringe die Gebäudewirtschaft und Infrastruktur vergleichen (momentan 24 Ringe), gefolgt von Personalvergleichen (aktuell 11 Ringe) (ebd.). Laut einer Kundenbefragung der KGSt aus dem Jahr 2007 nutzt der Großteil der beteiligten Kommunen das Netz vor allem zum interkommunalen Erfahrungsaustausch (ca. 80%).⁴ Dagegen werden die Ergebnisse wesentlich seltener dazu verwendet, Kosteneinsparungen zu realisieren oder Arbeitsprozesse zu optimieren (jeweils weniger als 25%) (KGSt 2007). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit von den Befragten am seltensten genannt wurde. Ebenso wie auch auf Länderebene nimmt Baden-Württemberg mit aktuell 238 teilnehmenden Kommunen die Spitzenposition im bundesdeutschen Vergleich ein (ebd.). Festzuhalten bleibt auch, dass die beschriebenen Trends nach Auskunft des Leiters des Geschäftsbereiches IKO-Netz der KGSt auch durch die Kundenbefragung des Netzes für 2009 bestätigt werden.⁵

Nach seinen Einschätzungen variiert die Motivation der Teilnehmer des IKO-Netzes und hängt maßgeblich von den handelnden Personen ab. So werde die Teilnahme am Netzwerk nicht selten dazu verwendet, um die eigene Kommune als aktiven Modernisierer darzustellen. Momentan wird vermutet, dass etwa 20% der teilnehmenden Kreise und Kommunen die Daten nicht weiter verwenden. Etwa 20% arbeiten dagegen regelmäßig mit den gewonnenen Kennzahlen, die restlichen 60% nutzen die Daten eher gelegentlich und situativ.

Festzuhalten bleibt, dass die Erhebung von Kennzahlen zur Leistungsmessung und zum -vergleich größtenteils auf der freiwilligen Teilnahme der Kommunen basiert (Bogumil 2004). Die Vergleiche finden in vielen verschiedenen kommunalen Bereichen statt. Dabei existiert kein übergreifendes und verbindliches System für die Kommunen, um Daten zu erheben. Ferner lässt sich eine gewisse Fluktuation unter den Mitgliedern feststellen, und es ist auffällig, dass Kommunen und Kreise aus den neuen Bundesländern (im Gegensatz zu Kommunen aus Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen) sehr unterdurchschnittlich an solchen Benchmarks beteiligt sind (KGSt 2008).

Insgesamt kann die Leistungs- und Ergebnisorientierung auf kommunaler Ebene gemäß der Typologie von Bouckaert/Halligan als Managements of Performances beschrieben werden. Wurde der Produkthaushalt anfangs nur genutzt, um die Kostendaten den Produkten zuzuordnen, so dient der Haushalt inzwischen auch als Grundlage, um Ziele zu definieren, deren Erreichbarkeit mittels Indikatoren zu überprüfen und sogar erste Schritte hin zu einer Wirkungsorientierung zu unternehmen (Reichard 2004). Ebenfalls deuten die zahlreichen Benchmarking-Systeme mit ihren vielfältigen Vergleichsringen darauf hin, dass bereits sehr spezialisierte, höher entwickelte Messungen auf kommunaler Ebene stattfinden, auch wenn diese spezialisierten Messungen oftmals nicht integriert stattfinden und deshalb das Problem der Inkohärenz besteht.

4. Ansätze zur Erklärung von Unterschieden beim Performance Management

Zweifellos ist die rein deskriptive, zumal weitgehend auf „anecdotal evidence“ beruhende Betrachtung zwar erkenntnisreich, aber letztlich nicht ausreichend. Wesentlich aufschlussreicher ist es, nach Erklärungsfaktoren zu suchen, die Aufschluss über Gründe und Ursachen geben, warum zumindest einige Verwaltungen Ansätze des Performance Management verfolgen. Einige der genannten Beispiele liefern dafür zumindest Hinweise:

- Im BMELV wurde die Anwendung der Instrumente zwischen den einzelnen Führungskräften in Abhängigkeit davon variiert, ob ein konkreter Nutzen verspürt werden konnte (*Proeller 2007b*).
- Die Verwendung von Leistungsvergleichen in der Bundesagentur für Arbeit ist unter anderen auch damit erklärbar, dass es sich um ein stark operativ geprägtes Aufgabenfeld handelt. Zudem existiert eine dezentrierte Binnenstruktur, die es ermöglicht, dieselben Leistungen über zahlreiche Einheiten in der Fläche zu vergleichen. Ebenfalls sind die Zielvorgaben so formuliert, dass sie leicht abgerechnet werden können und damit einen plausiblen Bewertungsmaßstab darstellen.
- Der relative Erfolg des Ansatzes im LABO lässt sich neben dem Commitment zentraler Akteure als bedeutender Faktor damit erklären, dass der größte Teil des Dienstleistungsspektrums dieser Behörde gut in Produkten darstellen lässt, für die wiederum klar definierte und gut messbare Indikatoren gefunden wurden.

Dies sind nur Hinweise, aber um den oben beschriebenen Einführungsstand erklären zu können, scheint es sinnvoll, sich mit diesen Indizien weiter auseinanderzusetzen. Zunächst ist festzustellen, dass ein Grundkonsens in der jeweiligen Verwaltung darüber vorhanden sein muss, dass Performance Management prinzipiell möglich, sinnvoll und mit verhältnismäßigem Aufwand realisierbar ist. Zumindest auf Bundes- und Landesebene deutet sich an, dass es einen Konsens über die grundsätzliche Notwendigkeit eines Performance Management und die Bereitschaft, die erforderlichen Umsetzungsschritte zu gehen, nicht eindeutig gibt. Im Unterschied zur kommunalen Ebene, auf der ein starker Druck zur Haushaltskonsolidierung bestand, aber vor allem auch die eigene Steuerungsfähigkeit als mangelhaft eingeschätzt wurde, scheint die Problemlage bei Bund und Ländern noch nicht als ähnlich drückend wahrgenommen zu werden. Dies könnte nicht zuletzt an der tief in der Verwaltungskultur verankerten Neigung zur Konditionalprogrammierung liegen und den gerade dort eher normativ als pragmatisch ausgerichteten Handlungsorientierungen. Aber auch hier spielen Regulierungen eine zunehmende Rolle, insbesondere im Hinblick auf das neue Haushaltsrecht.

Andere Erklärungsansätze setzen eher bei strukturellen Faktoren an. Die föderale Struktur und relativ hohe Verwaltungsautonomie der verschiedenen Ebenen und oft sogar einzelner Behörden (Stichwort: Ressorthoheit) schließt einheitliche Ansätze weitgehend aus, solange sich nicht alle Beteiligten freiwillig darauf einigen (was wiederum eher unwahrscheinlich scheint). Die Entwicklung und Herausbildung einheitlicher, übergreifender Systeme ist daher kaum zu erwarten, und eher als Ausnahme zu qualifizieren. Gleichzeitig bietet dieses Umfeld Möglichkeiten zu individuellen („ad hoc“) Initiativen und Pilotprojekten, was im Sinne eines eher lernorientierten „trial and error“-Ansatzes (*Lindblom 1975*) sogar erfolversprechender sein kann. Diesem Muster entspricht beispielsweise auch die in der Schweiz zu beobachten gewesene Entwicklung zur wirkungsorien-

tierten Verwaltungsführung, die sich in einem ähnlichen strukturellen Umfeld entlang von Einzelinitiativen und dezentral beginnenden Reformprojekten hin zu einem schweizerweiten Modell der Verwaltungsführungen mit einem konzeptionellen Kerngedanken herausgebildet hat (*Rieder/Widmer 2007*).

Die Ergebnisse lassen jedoch noch weitere Interpretationen jenseits kultureller und struktureller Aspekte zu. Zunächst gibt es anders als auf kommunaler Ebene für eine neue Steuerung bei Bund und Ländern bislang kein allgemein akzeptiertes Reformmodell. Bisher sind auch keine Akteure (wie die KGSt beim NSM oder die Bertelsmann Stiftung beim Standard-Kosten-Modell) in Erscheinung getreten, die eine entsprechende „Advocacy Coalition“ (*Sabatier 1988*) formieren und das Thema nachdrücklich auf die Agenda setzen würden. Gerade die Beispiele des LABO und der BA verdeutlichen, dass entsprechende Ansätze vor allem dort realisiert werden, wo bestimmte Schlüsselakteure, insbesondere der jeweilige Behördenleiter, Performance Management als sinnvolles Instrument im Sinne des eigenen Führungsstils betrachten und anwenden. Insofern ist es teilweise eine Frage des Zufalls (und leider nur selten der Personalentwicklung), wo sich solche Akteure befinden und dementsprechende Maßnahmen ergreifen.

Eine weitere Erklärung mag darin liegen, dass Performance Management gegebenenfalls nicht als Lösung für die aktuellen wesentlichen Management-Herausforderungen gesehen wird. Nicht der Nutzen von Performance-Management-Systemen im Allgemeinen, sondern der Beitrag von solchen Systemen zu den aktuell in der deutschen Verwaltung zu lösenden Problemen wird als zu gering qualifiziert. Als drängende Management-Herausforderungen, die aktuell auf der Agenda stehen, sind dabei sicher zunächst die Haushaltskonsolidierung und der Personalabbau zu nennen. Performance-Management-Systeme sind nicht in erster Linie als Systeme zur Konsolidierung und Kostenreduktion konzipiert, sondern – wie der Name bereits sagt – zur Steuerung und Verbesserung von Ergebnissen und Wirkungen. Wenn dieser Beitrag und Nutzen aber aktuell nicht prioritär ist, erklärt sich die verhaltene Umsetzungspraxis kurzum daraus: Die Verwaltung hat oft „dringendere Probleme“ zu lösen als die allgemeine Leistungsfähigkeit oder Wirksamkeit.

Nicht zuletzt ist zu bedenken, dass gerade das Performance Management bestimmte individuelle und institutionelle Fähigkeiten („organizational capabilities“) erfordert, die nicht ohne Weiteres als gegeben betrachtet werden können (und auch in anderen Ländern nicht gegeben (gewesen) sind). Leistungen und Wirkungen zu definieren, zu messen, zu überprüfen, (selbst)kritisch auf Verbesserungspotentiale hinzuweisen und entsprechende Veränderungen erfolgreich umzusetzen, ist ein technisch sowie führungsmäßig anspruchsvolles Unterfangen, das nicht die gleichen Anforderungen an Führung, Mitarbeiter und Organisation stellt wie traditionelle Führungsmechanismen der Verwaltung. Die hierfür bereitgestellten Kapazitäten in der Verwaltung sind jedoch auf allen Ebenen sehr begrenzt. Symptomatisch ist denn auch die Annahme, dass die Einführung eines leistungsfähigen Performance-Management-Systems für eine mittelgroße Behörde kaum ohne externe Beratung möglich sein dürfte – mangels eingeschränkter eigener entsprechender Fach- und Methodenkompetenz der Verwaltung. Verbunden mit der nicht selten anzutreffenden Vorstellung, es sei beträchtlicher personeller und finanzieller Aufwand für Einführung und Betrieb eines funktionierenden Systems zu betreiben, führt dies zu sehr hohen Initialkosten – was dann die Erwartungen an die Wirkungen des Systems in eher unrealistische Höhen treibt.

5. Fazit

Bouckaert und *Halligan* (2008, S. 50) haben Deutschland dem Idealtypus der „Performance Administration“ zugeordnet. Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass diese Einschätzung weitergehend differenziert werden kann. So trifft diese Klassifizierungsstufe für Bund und Länder durchaus zu. Die Performance-Orientierung auf kommunaler Ebene ist jedoch weiter fortgeschritten und kann unserer Ansicht nach durchaus bereits als „Managements of Performances“ charakterisiert werden (siehe Tabelle 2).

Der Beitrag hat zudem einige Good-Practice-Beispiele dargestellt und damit verdeutlicht, dass es vereinzelt Fälle gibt, die aus der allgemeinen Einschätzung herausragen. Auf Bundesebene sind dies das Logistikamt der Bundeswehr sowie die Bundesagentur für Arbeit. Auf Landesebene sind es (zumindest dem Konzept nach) das Land Hessen oder z.B. (auch der Umsetzung nach) das Berliner LABO.

Auf kommunaler Ebene hat die Outputorientierung des Neuen Steuerungsmodells sogar dazu geführt, dass hier flächendeckend eine stärkere Performance-Orientierung stattgefunden hat. Dazu beigetragen hat die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit seiner gesetzlichen Anforderung, Ziele und Kennzahlen für Leistungen und teilweise Wirkungen festzulegen, in die Haushaltsplanung einzubeziehen und entsprechend Bericht zu erstatten. Gerade an dieser Stelle zeigt sich der Vorsprung der Kommunen im Vergleich zur Bundes- und Landesebene, wo bis dato (von wenigen Ausnahmen abgesehen) entsprechende Initiativen auf sich warten lassen.

Tab. 2: Einschätzung des Umsetzungsstandes des Performance Management in Deutschland

	Bund	Länder	Kommunen
Performance Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> bisher kaum Umsetzung bei der Produktbildung und der Einführung des neuen Rechnungswesens 	<ul style="list-style-type: none"> Ansätze zum Performance Budgeting in einzelnen Ländern (z.B. Hessen, Ba-Wü, Rheinland-Pfalz) 	<ul style="list-style-type: none"> Produkthaushalt wird genutzt, um Leistungsziele zu formulieren und entsprechende Indikatoren zu bilden
Ergebnissteuerung	<ul style="list-style-type: none"> die Mehrheit der Bundesbehörden ist bemüht, Daten zu sammeln es gibt jedoch kaum integrierte Systeme und die Verwendung erfolgt nur sporadisch Beispiele für Ergebnissteuerung zu finden bei: Bundeswehr, aber auch z.B. BMELV, AA und BA 	<ul style="list-style-type: none"> es gibt große Unterschiede zwischen den Bundesländern entlang der Stufen Messung, Integration und Verwendung nehmen die Probleme des Performance Management zu in der Regel Umsetzung i. Zus. mit Budgetreform, siehe z.B. Ba-Wü, Hessen, Rheinland-Pfalz – aber auch Einzelinitiativen einzelner Behörden z.B. LABO Berlin 	<ul style="list-style-type: none"> Kontraktmanagement findet v. a. innerhalb der Verwaltung statt es gibt ein Berichtswesen, das sektorbezogen mitunter auch sehr spezialisiert stattfindet die Steuerungsrelevanz der Berichte ist nicht immer gegeben
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> vereinzelte Ansätze systematisch und umfassend: Bundesagentur für Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> nur vereinzelt vorhanden (z.B. Vergleiche zw. Finanzämtern, die durch die Länder organisiert werden) 	<ul style="list-style-type: none"> diverse Benchmarking-Initiativen die Systeme sind aber oft nur wenig integriert
Typologie	<ul style="list-style-type: none"> „Performance Administration“ 	<ul style="list-style-type: none"> „Performance Administration“ 	<ul style="list-style-type: none"> „Managements of Performance“

Quelle: eigene Darstellung

Zusammenfassend ist der Umsetzungsstand von Performance Management in Deutschland im internationalen Vergleich als eher verhalten zu bewerten. Selbstverständlich lässt sich aus einem internationalen Vergleich weder ein Urteil über die „Performance“ der deutschen Verwaltung bilden noch der Schluss ziehen, Deutschland verpasse bzw. reagiere nicht in einem zentralen Reformfeld, denn der internationale Trend gibt keinen Aufschluss über den

konkreten Reformbedarf in einem Land. Dennoch kann ein Blick in die internationale Debatte aber durchaus herangezogen werden, um die eigene Reformagenda kritisch zu überprüfen. Ebenso wie wir im vorangehenden Abschnitt nach Erklärungsansätzen für die relative Bedeutung von Performance Management in der deutschen Verwaltung gesucht haben, so ist auch hier die Frage durchaus berechtigt, worin sich der Unterschied in der Aufmerksamkeit für das Thema zwischen den Ländern erklärt. Beachtet man, dass neben den bekannten angelsächsischen Beispielen die Schweiz und inzwischen auch die ebenfalls eher „weberianisch“ geprägten Länder Frankreich und Österreich mit ihren neuen Haushaltsgesetzen den Weg in Richtung Performance Management gehen, so scheint es dort Gründe (oder vielleicht nur weniger Probleme) zu geben, den auch dort nicht geringen Aufwand in Kauf zu nehmen und die eigenen Performance zum Gegenstand der Steuerung zu machen. Auch für Deutschland gibt es angesichts der Finanzkrise und der zu erwartenden dramatischen Auswirkungen auf die kommunale und staatliche Handlungsfähigkeit gute Argumente, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns in den Fokus bewusster Steuerungsprozesse und -instrumente zu stellen. Dabei kann und sollte man von den vielfältigen – und im Übrigen auch recht gut dokumentierten – Erfahrungen Anderer lernen, ohne diese „eins zu eins“ übernehmen zu können. Die jüngste Verfassungsänderung im Rahmen der Förderalismuskommission II könnte mit dem neuen Artikel 91d ein Impuls „für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Vergleichsstudien zur Feststellung ihrer Leistungsfähigkeit [und] zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gesetzt“ werden – so das Bundesministerium des Innern. Wenn die langfristige Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gewährleistet und die entsprechende Steuerungskapazität aufgebaut werden sollen, dann besteht im Bereich Management von Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen – eben Performance Management – wesentlicher Handlungsbedarf. Dabei lässt sich gerade von ausländischen Erfahrungen – nicht zuletzt auch von den Nachbarländern Deutschlands – viel lernen.

Anmerkungen

- 1 In diesem Beitrag wird der Performance-Begriff ausschließlich institutionell und nicht individuell, also nicht bezogen auf die Leistung einzelner Verwaltungsmitarbeiter, verwendet.
- 2 Die fünfte Kategorie „Performance Governance“ wurde in Abb. 1 nicht dargestellt, weil diese gemäß Bouckaert/Halligan einen bisher unerreichten Idealtypus darstellt.
- 3 gemäß Selbstauskünfte des LABO.
- 4 Ob der Erfahrungsaustausch auch tatsächliche Lernprozesse anregt, wird für den deutschen Fall von Wegener (2004) in Frage gestellt.
- 5 Antwort auf persönliche Anfrage.

Literatur

- Auswärtiges Amt*, Praxiserfahrung bei der Implementierung von Evaluierungsinstrumenten in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, Frühjahrstagung des Arbeitskreises in Gründung Evaluation von Kultur und Kulturpolitik in der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, 31. Mai bis 1. Juni 2007. <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=15444>
- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2009: Structure and governance of agencies in Germany: A lot of continuity and little change, in: Paul G. Roness/Harald Sætren (Hrsg.), Change and continuity in public sector organizations, Bergen: Fagbokforlaget, S. 127-147.

- Bayerisches Landesamt für Steuern*: Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern, Allgemeine Veranlagung, Jahresbericht 2006 http://www.leistungsvergleich.de/static/pdf/Jahresbericht_2006_Allgemeine%20Veranlagung.pdf (29.09.09)
- Bender, Gerd/Bieber, Daniel et al.*, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Saarbrücken.
- Bertelsmannstiftung*, Webseite der Bertelsmannstiftung http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-12833DD9-B2EC5ABF/bst/hs.xml/prj_7721.htm (29.09.09)
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2004: Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 392-398.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John*, 2008: Managing Performance: International Comparisons, London/New York, N.Y.: Routledge.
- Brun, Mathias*, 2003: Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- Brunsson, Nils*, 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chichester: John Wiley & Sons.
- Budäus, Dietrich*, 2004: Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Werner Jann et al. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma.
- Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus*, 1997: Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: die Betriebswirtschaft (DBW), 57. Jg., Nr. 3, S. 322-337.
- Bundesfinanzministerium*, 2004: Teil 5: Personal- und Organisationsmanagement, S. 80-110. http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Downloads__5/26969__5,property=publicationFile.pdf (29.09.09)
- Bundesfinanzministerium/KPMG*, 2009: Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. Berlin, Bundesministerium für Finanzen.
- Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2008.pdf> (29.09.09)
- Bundeswehr*, Hompages der Teilstreitkräfte der Bundeswehr www.luftwaffe.de, www.marine.de, www.deutschesheer.de (29.09.09)
- Bundeswehr*, Webseite des Logistikamts der Bundeswehr http://www.logabw.de/portal/a/logamtbw/kcxml/04_Sj9SPyky0xPLMnMz0vM0Y_QjzKL94839fcASYGZPgH6kTCxoJRUfV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQDTDjya/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X09fNU9C (29.09.09)
- Cave, Martin/Kogan, Maurice/Smith, Robert* (Hrsg.), 1990: Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art, London: J. Kingsley.
- Drucker, Peter F.*, 1967: The Effective Executive, London: Heinemann.
- Finanzministerium Hessen*, Webseite Neue Verwaltungssteuerung http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=0dd7f29e7f0386761274ad879c331d1e; (29.09.09)
- Greiling, Dorothea*, 2007: Performance Measurement in Nonprofit-Organisationen, Habilitationsschrift Universität Mannheim, Wiesbaden: Gabler.
- Herbing, Thomas*, 2004: Leistungsbemessung, Beteiligung und Motivation Perspektiven für die gewerkschaftliche Politik, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 361-373.
- Hilgers, Dennis*, 2008: Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden: Gabler.
- Hippler, Frank/Benzler, Guido*, 2002: Balanced Scorecard als Instrument des Controlling in der Bundeswehr am Beispiel des Heeres. Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisa-

- tionen, in: Andreas Georg Scherer/Jens Michael Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Hollenrieder, Jutta/Klein, Michael/Hevick, David/Lehmann-Diebold, Frank, 2007: *Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland*. http://www.consens-info.de/upload/files/CMSEditor/Bericht_Grossstaedte_SGB_XII_2007.pdf (29.09.09)
- Keilmann, Ulrich, 2007: *Outputorientierte Steuerung - der rheinland-pfälzische Weg. Erfolgstreiber für das Controlling. Konzepte und Praxislösungen*. P. Horvath. Stuttgart, Schäffer – Poeschel, S. 385-395.
- Keilmann, Ulrich/ Hermonies, Felix, 2004: *Der Leistungsauftrag. Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz*, *Verwaltung & Management*, 0. Jg., Heft 6, S. 306-310.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für *Verwaltungsmanagement*], 2001a: *Arbeit mit Kennzahlen. Teil 1: Grundlagen*. Bericht Nr. 4/2001, Köln: KGSt.
- KGSt, 2001b: *Arbeit mit Kennzahlen. Teil 2: Empfehlungen für die Praxis*. Bericht Nr. 5/2001, Köln: KGSt.
- KGSt, 2004a: *Kommunale Managementberichte I: Grundlagen und Nutzen*. Bericht Nr. 7/2004, Köln: KGSt.
- KGSt, 2004b: *Kommunale Managementberichte II: Einführungsschritte und Umsetzungsempfehlungen*. Bericht Nr. 8/2004, Köln: KGSt.
- KGSt, 2007a: *Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Bericht Nr. 2/2007. Köln: KGSt.
- KGSt, 2007b: *Ergebnisse der KGSt IKO-Netz Kundenbefragung 2007*, Köln: KGSt.
- KGSt, 2008: *IKO-Netz-Statistik 2008*, Köln: KGSt.
- Korte, Rainer, 2004: *Ziele, Aufwand und lokaler Nutzen von Kennzahlen und Kennzahlenvergleichen für Kommunen aus Sicht interkommunaler Vergleichsringe – ein Praxisbericht*, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 123-137.
- Kuhlmann, Sabine, 2004: *Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess*, in: dies./Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-120.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: *Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen*, in: *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 1, 2005, S. 7-28.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Landesrechnungshof *Nordrhein-Westfalen*, *Jahresbericht 2009*. http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/lrhnrw_jb09.pdf (29.09.09)
- Lewis, Sue/Jones, Jeff, 1990: *The Use of Output and Performance Measures in Government Departments*, in: Martin Cave/Maurice Kogan/Robert Smith (Hrsg.), *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*, London: J. Kingsley, S. 39-55.
- Lindblom, Charles E., 1975: *Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“*, in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Gütersloh: Kiepenheuer und Witsch, S. 161-177.
- Michels, Yves, 2004: *KiK – Kernkennzahlen in Kommunen. Ein Praxisbericht*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Nullmeier, Frank, 2004: *Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen*, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60.
- Proeller, Isabella, 2006: *Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung*, in: Kai Birkholz/Christian Maass/Patrick von Maravic/Patricia Siebart (Hrsg.), *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*, Potsdam: Universitätsverlag, S. 153-170.
- Proeller, Isabella, 2007a: *Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss local governments*, in: *International Review of Administrative Science*, Vol. 73, Nr. 1, 95-111.

- Proeller, Isabella*, 2007b: Strategische Steuerung für den Staat – Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2007: Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Stuttgart.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, Ergebnisbericht 2008, Tätigkeit und Wirkung, Karlsruhe. http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm7/2866/Gesamtdokument_gesch%FCtzt.pdf (29.09.09)
- Reichard, Christoph*, 2002: Performance Management, in: Peter Eichhorn et al. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 794-795.
- Reichard, Christoph*, 2004: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341-356.
- Reichard, Christoph*, 2008: Regieren mit Budgetierung, in: Werner Jann/Klaus König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 377-407.
- Rieder, Stefan/Widmer, Thomas*, 2007: Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern: Haupt.
- Sabatier, Paul*, 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, Vol. 21, Nr.2, S. 129-168.
- Schedler, Kuno*, 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, 2. Auflage, Bern: Haupt.
- Schuster, Ferdinand*, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin: Verlag für Wirtschaftskommunikation.
- Siegel, John Philipp/Summermatter, Lukas*, 2008: Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals, European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Rotterdam.
- Staatsministerium für Kultus*, 2008: Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem. Handreichung für Schulen und Schulaufsicht im Freistaat Sachsen, Dresden.
- Stallmeyer, Andra/Masser, Kai*, 2009: Monitoringsystem zur Optimierung von Bürgerämtern, in: *innovative Verwaltung*, Heft 4/2009.
- Wegener, Alexander*, 2004: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor: Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251-266.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21-46.
- Yamamoto, Kiyoshi*, 2008: What Matters in Legislators' Information Use for Financial Reporting? The Case of Japan, in: Susanna Jorge (Hrsg.), *Implementing Reform in Public Sector Accounting*, Coimbra: Coimbra University Press, S. 377-391.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Isabella Proeller, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: proeller@uni-potsdam.de

Dr. John Philipp Siegel, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: jpsiegel@uni-potsdam.de