

Performance Management in der öffentlichen Verwaltung

Kroll, Alexander; Küchler-Stahn, Nicole

Veröffentlichungsversion / Published Version
Literaturbericht / literature report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kroll, A., & Küchler-Stahn, N. (2009). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(2), 475-490. <https://doi.org/10.3224/dms.v2i2.12>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Alexander Kroll/Nicole KÜchler-Stahn

Performance Management in der öffentlichen Verwaltung

Zwischen Idealismus und Pragmatismus – Ein erweiterter Literaturbericht

Zusammenfassung

In diesem Literaturbericht werden sechs aktuelle, oft zitierte, englischsprachige Bücher zur Thematik des Performance Management in der öffentlichen Verwaltung besprochen. Dabei werden die Herausforderungen und Grenzen von Performance Management diskutiert. Unser Fokus richtet sich in diesem Zusammenhang auf die theoretischen Prämissen, die dem Performance Management unterliegen, auf Messprobleme sowie auf Defizite bei der tatsächlichen Verwendung von Performance-Daten zu Steuerungszwecken. Allerdings veranschaulicht der Literaturbericht auch die positiven Erfahrungen einer Performance-Orientierung in der öffentlichen Verwaltung und liefert einige Ansätze, wie Performance-Management-Systeme noch wirkungsvoller gestaltet werden können. Für den deutschen Fall können zwei Rückschlüsse gezogen werden: Erstens, Deutschland gilt in Sachen Performance-Orientierung im internationalen Vergleich immer noch als Nachzügler. Deshalb ist der Grenznutzen weiterer Investitionen in Performance-Management-Systeme in Deutschland immer noch hoch. Zweitens, Performance Management sollte nicht von Detailperfektionismus und den Annahmen vollständiger Rationalität bestimmt, sondern pragmatisch, spezifisch und gegenstandsangemessen organisiert werden.

Schlagworte: Performance Management, Literaturbericht, Performance-Orientierung im öffentlichen Sektor in Deutschland, Performance Information, Messprobleme

Abstract

Public Sector Performance Management – Between Idealism and Pragmatism – An Extended Book Review

This book review discusses six, often cited, Anglophone books dealing with the issue of performance management in public administration. We cover the challenges and restrictions of performance management and focus in this regard on the theoretical premises of performance management, on measurement problems, as well as on shortfalls of the actual use of performance information. However, this review also reflects on the positive experiences of performance orientation in public administration and suggests approaches to improve performance-based management. For the German case, we draw two conclusions: First of all, with respect to performance management, Germany in an international comparison is a latecomer. Therefore, the marginal utility of further performance measurement investments is still going to be high. Secondly, performance management should not be determined by detail perfectionism and premises of complete rationality but should be organized pragmatically, specifically, and subject adequately.

Key words: Performance Management, Literature Review, Performance Orientation in the German Public Sector, Germany, Performance Information, Measurement

Bouckaert/Halligan, "Managing Performance: International Comparisons", 2008

Boyne/Meier/O'Toole/Walker (Hrsg.), "Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management", 2006

Frederickson/Frederickson, "Measuring the Performance of the Hollow State", 2006

Moynihan, "The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform", 2008

Radin, "Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values", 2006

Van Dooren/Van de Walle (Hrsg.), „Performance Information in the Public Sector. How It Is Used“, 2008

1. Einleitung

Als Folge der sich immer weiter öffnenden Schere aus wachsenden Leistungsanforderungen einerseits und sich stets verknappenden finanziellen Ressourcen der Verwaltungen andererseits wird – national wie international – der Ruf nach einer für jedermann transparente Bewertung des Verwaltungshandelns immer lauter. Seit Mitte der 1980-er Jahre nimmt daher das Performance Management international einen vorderen Platz auf der Agenda der Verwaltungsreform ein. Kaum ein Instrument ist so umstritten wie das Performance Management. Während Befürworter den Anspruch des Performance Management als integralen Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung untermauern, stellen kritische Stimmen dessen Mehrwert in Frage. Entsprechend vielgestaltig und umfangreich präsentiert sich die Literatur zu diesem Thema, deren Heterogenität sich nicht zuletzt in der Abwesenheit einer einheitlichen Begriffsklärung zeigt.

Im vorliegenden Literaturbericht werden sechs Bücher international führender Wissenschaftler¹ im Bereich des Performance Management besprochen. Diese Bücher zählen zu den wichtigen aktuellen Werken im internationalen Diskurs. Im folgenden Literaturbericht sollen diese Werke auch dem deutschsprachigen Publikum zugänglich gemacht und die wesentlichen Leitlinien der internationalen Diskussion am Beispiel dieser Werke herausgearbeitet werden. Der folgende Beitrag geht in diesem Sinne über einen klassischen Literaturbericht hinaus, indem er wesentliche Leitlinien der allgemeinen Diskussion synthetisiert und die Ergebnisse zur Praxis in Deutschland in Beziehung setzt.

Der Artikel gliedert sich grob in zwei Teile. Der erste Teil stellt eine Besprechung der sechs Bücher im Stil einer klassischen Buchbesprechung dar. Im zweiten Teil des Beitrags liegt das Hauptaugenmerk auf einer zusammenfassenden Darstellung der aktuellen Grenzen sowie der positiven Erfahrungen bei der Anwendung von Performance-Management-Konzeptionen. Abschließend werden die internationalen Erkenntnisse in den Kontext der deutschen Performance-Literatur eingeordnet.

2 Die Bücher – sechs zentrale Werke der aktuellen internationalen Debatte

Geert Bouckaert, Professor und Direktor des Public Management Institute an der Katholischen Universität Leuven, Belgien und *John Halligan*, Professor an der School of Business der University of Canberra, untersuchen in ihrer Monographie „*Managing Performance – International Comparisons*“, 2008, Performance Management als internationales Phänomen, als Konzeption sowie deren Umsetzung in der Praxis. Zunächst definieren die Autoren zentrale Begriffe, präsentieren ein konzeptionelles Performance-Management-Modell und erklären die weite Verbreitung von Performance Management mittels verschiedener theoretischer Ansätze. Anschließend entwickeln sie ein analytisches Modell, das aus drei Idealtypen² besteht und dazu dient, verschiedene Länder gemäß ihres Umsetzungsstandes im Hinblick auf das Performance Management zu kategorisieren. Es folgen ein Kapitel zu den großen Paradoxien und Problemen des Performance Management und die Vorstellung eines vierten Idealtypus („Performance Governance“). Letzterer stellt gemäß der Ansicht der Autoren das normativ erstrebenswerte Ideal dar, das allerdings bislang von keinem Land erreicht wurde.

Bouckaert und *Halligan* schaffen mit ihrem Buch doppelten Mehrwert. Erstens besitzt ihre Monographie auf Grund der umfassenden Beschäftigung mit dem Thema Performance Management Lehrbuchcharakter. Leider enthält es jedoch kein kleinschrittiges Inhaltsverzeichnis, sondern ist nach amerikanischem Vorbild nur in zehn Kapitel gegliedert und verliert dadurch als Nachschlagewerk an Charme. Zweitens zeichnet sich dieses Buch dadurch aus, dass es einen empirischen Vergleich verschiedener Staaten im Bereich des Performance Management wagt und verdeutlicht, dass es empirisch (mindestens) drei verschiedene Welten des Performance Management gibt: Staaten, in denen vereinzelt zwar Performance Messungen stattfinden, die Ergebnisse allerdings nicht zur Steuerung verwandt werden (Deutschland und Frankreich), Staaten, in denen Performance Messungen in vielen Bereichen stattfinden, die Ergebnisse jedoch in kein Gesamtsystem integriert sind und deshalb nur punktuell Verwendung finden (Niederlande, Schweden) und Staaten, deren Managementsysteme explizit auf Performance Messungen basieren (Australien, Kanada, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten). Damit wird unserer Meinung nach deutlich, dass es einen Unterschied macht, ob wir über Performance Management in Deutschland oder z.B. den USA diskutieren, und dass die Kritik an manchen Schwächen von anglo-amerikanischen Performance-Management-Systemen Kritik „auf hohem Niveau“ darstellt. Zwar sollte Deutschland von den Fehlern der Vorreiterstaaten lernen, ohne diese selber zu begehen. Gleichwohl verdeutlicht der Ländervergleich auch, dass Deutschland in Sachen Performance-Orientierung erst am Anfang steht und deshalb für den deutschen Fall noch immer gelten dürfte, dass ein mangelhaftes Performance Management besser ist als gar keines.

Trotz der Ausführlichkeit des internationalen Vergleichs muss angemerkt werden, dass die Fälle Deutschland und Frankreich höchstens implizit analysiert werden und sich die Autoren auf die Untersuchung der Vorreiterstaaten konzentrieren. Letztere führen die Autoren sehr gründlich durch (der Anhang zu den Länderstudien umfasst etwa 200 Seiten), fallen jedoch an einigen Stellen darauf zurück, die formalen Performance-Management-Systeme der Länder zu analysieren und nicht die tatsächliche Umsetzungspraxis.

Donald P. Moynihan ist Verwaltungswissenschaftler und Associate Professor an der La Follette School of Public Affairs der University of Wisconsin. In seiner 2008 erscheinenden Monographie „*The Dynamics of Performance Management – Constructing In-*

formation and Reform“ richtet er – jenseits der Erkenntnis, dass die Messung von Performance nicht unproblematisch ist – seinen Blick auf die Politikprozesse rund um die Einführung, Umsetzung und Nutzung von Performance-Informationssystemen in den USA. Der Autor verwendet dazu quantitative Daten, um Vergleiche zwischen den Bundesstaaten anzustellen und analysiert qualitativ drei Fälle aus Bundesstaaten, die in ihrer Umsetzung von Performance Management variieren. *Moynihan* beginnt damit, die „Doktrin des Performance Management“ (2008, S. 26ff.) zu erläutern und stellt im Anschluss fest, dass diese Doktrin in den USA nur zur Hälfte umgesetzt wurde. So haben zwar nahezu alle US-Bundesstaaten Arten von Performance-Messungen etabliert, allerdings wurden den Verwaltungsmanagern selten die Handlungsspielräume zur Verfügung gestellt, die im gleichen Zug mit einer verstärkten Performance-Orientierung einhergehen sollten. In den folgenden Kapiteln liefert *Moynihan* das, was dieses Buch auszeichnet – durchdachte, theoretisch abgesicherte, plausible Erklärungen von Phänomenen, die im Zuge von Performance Management auftreten. So wird z.B. erklärt, weshalb Performance-Messungen in der Verwaltung unter Politikern so beliebt sind, diese sich letztlich jedoch kaum für die Messergebnisse interessieren. Der Autor verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf die (politisch wichtige) symbolische Bedeutung der Einführung von Performance-Systemen für Politiker, die dadurch als Akteure wahrgenommen werden, die an effektivem und effizientem Verwaltungshandeln interessiert sind. In den folgenden Kapiteln entwickelt und testet *Moynihan* anekdotisch ein Modell, das sich mit der Verwendung von Performance Information beschäftigt und das im Abschnitt 3.2 näher erläutert wird.

Dieses Buch ist ein Standardwerk für alle, die an politischen, administrativen und gesellschaftlichen „Dynamics“ interessiert sind, welche durch Performance Management exogen ausgelöst werden und welche umgekehrt auf Performance Management als endogene Variable Einfluss nehmen. Ebenfalls von Interesse dürfte dieses Buch für Leser sein, die sich einen Überblick über Performance Management in den USA verschaffen möchten. Was dieses Buch nicht zu leisten versucht, ist eine Auseinandersetzung mit den technischen Details der Performance Messung. Wer also nach Definitionen und Wirkungsmodellen sucht, ist hier falsch und sollte zunächst ein Lehrbuch zu Performance Management aufschlagen (z.B. Bouckaert/Halligan 2008).

Beryl A. Radin, pensionierte Politikwissenschaftlerin der School of Public Affairs an der American University in Washington, D.C. und langjährige Herausgeberin der Reihe *Public Management and Change* des Georgetown University Verlags, stellt in ihrem Buch „*Challenging the Performance Movement: Accountability and Democratic Values*“, 2006, die gesamte Performance-Bewegung auf eine harte Probe. Ausgangspunkt ist die von *Radin* in der U.S.-amerikanischen Literatur beobachtete Würdigung des Performance Management als eine Art Heilsbringer. Auf rund 270 Seiten erleben wir eine – für *Radin* charakteristische – gnadenlose Abrechnung mit dem Performance Management. *Radins* Kritik, diesen Umstand unterstreicht sie mehrfach, bezieht sich nicht auf das Performance Management per se (2006, S. 5). Ihr Hauptaugenmerk liegt auf den „klassischen“ Konzeptionen von Performance-Management-Systemen (2006, S. 13) und den ihnen zu Grunde liegenden Annahmen (perfekte Rationalität der Akteure, das Vorhandensein einer eindeutigen Zielvorstellung sowie die Möglichkeit der objektiven Erhebung, Messung und Analyse von Performance-Daten). Unklar bleibt, welche Konzeptionen den „klassischen“ Ausprägungen zuzurechnen sind. Die bei *Radin* auch in ihren anderen Werken immer wieder anzutreffende kritische Würdigung des Government Performance and Re-

sults Acts (GPRA) und des Performance Rating Tools (PART), die sie auch in dieser Monographie als Illustration heranzieht, legen den Rückschluss nahe, dass diese Modelle als „klassisch“ einzustufen sind.

Jeder der oben genannten Annahmen widmet *Radin* ein eigenes Kapitel. Die Kapitel beginnen und enden mit Mini-Fallstudien, welche die folgenden besprochenen Herausforderungen anhand von fiktiven Beispielen illustrieren. Ihre Fiktionalität sowie ihr narrativer Charakter lassen sie konstruiert und, obwohl sie tatsächliche Stolpersteine des Performance Management adressieren, unecht wirken. Dabei sind *Radins* Argumente keineswegs neu. Insbesondere die im dritten Kapitel als *Performance Mindset* bezeichneten und auf Grund ihrer Realitätsferne kritisierten Annahmen lesen sich wie eine Wiederholung der Kritik an der neoklassischen Wirtschaftstheorie und der ihr zu Grunde liegenden Prämissen aus der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts. Dabei erwähnt *Radin* allerdings nicht, dass GPRA und PART diesbezüglich im internationalen Vergleich einen extrem hohen Reifegrad besitzen. Die Feststellung der Autorin „*There are specific performance measurement activities that seem to be effective, particularly at state to local levels*“ (2006, S. 235) kann letztlich auch nicht mehr als ein Versuch der Relativierung ihrer Kritik verstanden werden, den *Radin* leider auch nicht weiter ausführt und darstellt.

Am Ende der Lektüre bleibt der Leser mit einem Potpourri an Argumenten zurück, warum Performance Management nicht funktioniert. Ungeklärt bleibt zudem die Frage, warum – unter den skizzierten Bedingungen – überhaupt noch Performance Management betrieben wird und was mögliche Lösungsansätze sein könnten. Ausschließlich das letzte Kapitel diskutiert alternative Annahmen, die künftigen Performance Management Systemen zu Grunde liegen sollten. Sie repräsentieren jedoch nicht mehr als eine Zusammenfassung des bereits Gesagten, wenn *Radin* der „traditionellen“ Annahme über klare Ursache-Wirkungsbeziehungen die Erkenntnis der begrenzten Leistungsfähigkeit von Performance-Management-Systemen und die Forderung nach einer erhöhten Fehlertoleranz entgegen stellt (2006, S. 237).

Während die meisten anwendungsorientierten Inhalte für Praktiker und erfahrene Wissenschaftler keine bahnbrechend neuen Erkenntnisse darstellen, gibt es jungen Studierenden und Wissenschaftlern einen guten Überblick über Herausforderungen, die eine praktische Anwendung des Performance Management mit sich bringt. Angesichts der dominant kritischen Reflektion sollte die Lektüre jedoch von anderen Meinungen begleitet werden.

In „*Measuring the Performance of the Hollow State*“, 2006, gehen *David G. Frederickson* – Angestellter im U.S. Department of Labor – und *H. George Frederickson* – Verwaltungswissenschaftler und emeritierter Professor der Eastern Washington University – der Frage nach, wie die Effektivität der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch Dritte – außerhalb der direkten hierarchischen Kontrolle – im Rahmen des Government Performance and Results Act (GPRA) gemessen wird. Die Analyse zielt dabei weniger auf die Unterschiede zwischen Sektoren oder Branchen ab, sondern versucht zu ergründen, welchen Einfluss der Grad der Leistungserbringung durch externe Dritte und der damit verbundene abnehmende Einfluss auf die Leistungserstellung auf das Performance Management verzeichnet. Den Gegenstand der Analyse bilden fünf Behörden aus dem Department of Health and Human Services (HHS). Als Bewertungsmaßstab dienen neun unterschiedliche Variablen, welche die Autoren als Kontinuum begreifen, um die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien vergleichbar zu halten.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingriffstiefe der Bundesverwaltungen in den Prozess der Performance Messung von der (Des-)Integration externer Dritter

abhängt (S. 152). Der Einfluss der Behörden – und diese Erkenntnis mag nicht verwundern – auf die Performance eines Programms nimmt mit ihrer Entfernung von der Basis und einer steigenden Anzahl beteiligter Dritter am Prozess der Leistungserstellung ab. Auch die Art und Weise der Programmfinanzierung hat einen entscheidenden Einfluss auf das Performance Measurement (S. 154). So kann beispielsweise für kontraktbestimmte Zusammenarbeit mit externen Dritten eine deutliche höhere Kongruenz von Behörden- und Programmziele nachgewiesen werden als für zuschussfinanzierte Formen der Kooperation mit untergeordneten Gebietskörperschaften (S.166). Angesichts einer sich national wie international immer stärker durchsetzenden Adaption des Modells des Gewährleistungsstaates widmet sich das Buch von *Frederickson/Frederickson* einem Thema, welches langfristig an Relevanz gewinnen wird. Darüber hinaus überzeugt das Werk durch eine gut strukturierte Analyse sowie ein innovatives Forschungsdesign. Die gewonnenen Erkenntnisse erweisen sich als gleichermaßen wertvoll für Wissenschaftler und Praktiker, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens.

Wouter Van Dooren – Assistant Professor an der Universität von Antwerpen, Belgien – und *Steven Van de Walle* – Associate Professor an der Erasmus Universität Rotterdam, Niederlande – haben einen Sammelband mit dem Titel „*Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*“, 2008, herausgegeben. In den einzelnen Kapiteln dieses Bandes wird untersucht, inwieweit und unter welchen Bedingungen Verwaltungsmanager (Teil 1), Politiker und die Gesellschaft (Teil 2) von Performance Information Gebrauch machen. Die einzelnen Beiträge sind verschiedener Natur: einige verfolgen einen konzeptionellen Anspruch, einige veranschaulichen die Thematik an Hand von Fallstudien und andere haben das Format von Literaturlauswertungen. Dass die Herausgeber in ihrem Einleitungskapitel den folgenden Beiträgen allerdings keine gemeinsamen Begriffsklärungen bzw. keinen Analyserahmen vorausstellen, ist Chance und Schwierigkeit zugleich. Dies ist problematisch, weil der Leser geneigt ist, bei der Lektüre Aussagen über die Nutzung von Performance Information zu verallgemeinern, jedoch auf den zweiten Blick deutlich wird, dass die Untersuchungsgegenstände stark variieren. So werden unter den Begriff Performance Information z.B. sowohl die PISA-Daten, als auch die Informationen aus der Abrechnung politischer Kontrakte oder die Kennzahlensysteme von Strafvollzugsanstalten gefasst. Es scheint plausibel, dass in diesen drei Beispielfällen die Nutzung von Performance Information auch situativ-kontextbestimmt ist und Erklärungsmodelle nicht ohne Weiteres auf andere Politikbereiche oder Akteurskonstellationen übertragen werden können.

Die Vielfältigkeit dieses Sammelbandes stellt allerdings auch eine Chance dar. So wird zum einen verdeutlicht, wie allgegenwärtig das Thema Verwendung von Performance Information in den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Sektors ist. Dabei umfasst der Sammelband Fälle aus verschiedenen Politikbereichen und Ländern und verschafft damit einen guten internationalen Überblick.³ Zum anderen erschöpft sich das Buch nicht in einem analytischen Ansatz, der an Hand mehrerer Fälle dargestellt wird, sondern liefert einen sehr guten Überblick über die verschiedenen theoretischen Zugänge zu diesem Thema, die im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs von Bedeutung sind.

Einen weiteren Sammelband stellt das Buch „*Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*“, 2006, von *George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O’Toole Jr.* und *Richard Walker* dar. Dieses ist der Frage gewidmet, welche Ansätze sich für die Performance-Messung eignen und wodurch die Performance von Behörden beeinflusst wird. Neben einem dominant U.S.-amerikanischen Fokus enthält

der Band Erfahrungen aus England, Wales und Australien sowie einige komparative Beiträge. Die Diversität der Themen und die sich zum Teil widersprechenden Ergebnisse der Sammelbandbeiträge unterstreichen die Breite des Wissenschaftsgebietes „Performance Management“, lassen den Leser aber auch mit dem Gefühl der Unverbundenheit der einzelnen Aufsätze zurück. Ein gemeinsamer theoretischer Rahmen oder eine einheitliche theoretische Fundierung hätten diesem Eindruck vorgebeugt. Gleichzeitig verdeutlichen zum Teil widersprechende Forschungsergebnisse, dass der Kontext eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung von Performance Management Systemen spielt. Leider thematisiert die Autorenschaft diese Unterschiede nicht explizit. Speziell die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des Performance Measurement außerhalb der administrativen Hierarchie bleibt unbeantwortet.

Die Stärke des Sammelbandes liegt in der Betrachtung spezifischer Probleme des Performance Measurement und ihrer empirischen Fundierung. Zahlreiche Beiträge nutzen sowohl qualitative als auch quantitative Methoden und leiten – soweit verallgemeinerbar – konkrete Lösungsansätze ab. Hervorzuheben sind die Aufsätze von *Andrews, Boyne* und *Walker* (2006) sowie von *Brewer* (2006), die sich mit der Frage der Messung von Performance anhand subjektiver und objektiver Kennzahlen auseinandersetzen. Ein Gebiet, das auch in Zukunft die Forschung beschäftigen wird.

Insgesamt leistet der Sammelband einen wertvollen Beitrag zur umfassenden Beleuchtung des breiten Spektrums des Performance Management. Da Konferenzbeiträge seine Entstehungsgrundlage bilden, finden sich nur wenig anwendungsorientierte Hinweise für Praktiker, weshalb hauptsächlich Wissenschaftler einen Erkenntnisgewinn aus diesem Sammelband ziehen dürften.

Zusammenfassend ergibt sich für die hier vorgestellte Literaturliste: Einen weiten Überblick liefert das Buch von *Bouckaert* und *Halligan*, das sich sehr gut als Einstiegsliteratur eignet. *Radin* dagegen liefert das Referenzwerk einer kritischen Betrachtung des Performance Management. Die beiden Sammelbände von *van Dooren/van de Walle* und *Boyne u.a.* liefern zahlreiche Fallstudien zum Performance Management in unterschiedlichen Politikbereichen und Ländern. Beide Sammelbände beschäftigen sich mit den Erfolgs- bzw. Misserfolgskonzepten einer Performance-Steuerung, sind allerdings in ihren Beiträgen auch gleichermaßen heterogen und wenig vorstrukturiert. Ähnlich wie die Sammelbände widmet sich auch das Buch von *Moynihan* der Erklärung einer tatsächlichen Verwendung von Performance Information. Dazu entwickelt der Autor allerdings ein integriertes Erklärungsmodell und unterscheidet bei seiner Erklärung zwischen der bloßen Einführung von Performance-Management-Systemen und deren tatsächlicher Implementation. *Frederickson* und *Frederickson* dagegen konzentrieren sich auf eine ganz spezifische Herausforderung des Performance Management – nämlich die Integration externer Dritter in die öffentliche Leistungserstellung sowie die Bewertung der Performance dieser Akteure.

3 Herausforderungen und Grenzen von Performance Management

Aufbauend auf der Besprechung der sechs Bücher sollen nun die wesentlichen inhaltlichen Aussagen und Leitlinien synthetisiert werden. Dabei können an dieser Stelle nur die

wesentlichen und großen Themenblöcke als gemeinsamer Nenner dargestellt werden. Die folgenden Ausführungen sind somit eine Zusammenstellung der zentralen Anliegen der Performance-Diskussion, wie sie sich nach der Lektüre der ausgewählten Bücher präsentiert.

3.1 Prämissen und Messung

Kritik am Performance Management äußert sich oft darin, dass dessen Prämissen („Performance Mindset“, Radin 2006, S. 12ff.) als unrealistisch bewertet werden. Zu diesen in Frage gestellten Annahmen zählen u.a. die vollständige Rationalität der handelnden Individuen sowie die Unterstellung transparenter, valider und objektiver Daten und monokausaler Ursache-Wirkungsbeziehungen. Weiterhin wird kritisiert, dass aus der Privatwirtschaft stammende Modelle nicht ohne Weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Ebenfalls artikuliert werden Zweifel an generischen best-practice Modellen, die auf einer „one size fits all“-Logik basieren, und es wird die Problematik konkurrierender Zielvorgaben in öffentlichen Organisationen angesprochen (ebd., S. 92 ff).

Ein beobachtbares Phänomen in Bezug auf die Messung von Performance ist eine weitgehende Dominanz von Output- gegenüber Outcome-Indikatoren. Ursache dafür scheint die Komplexität der Wirkungszusammenhänge, die sich nur sehr schwierig in Indikatoren für die Verwaltung abbilden lässt. Ein Verwaltungsmitarbeiter illustrierte dieses Problem mit den Worten: „*How many people get sick and die is a function of us, the states, the people and the industry.*“ Entsprechend groß ist die Ablehnung auf der betrieblichen Ebene, Outcome-Indikatoren zu bilden und sich anhand derer messen zu lassen. Auch die politische Ebene verhindert oftmals eine Ausrichtung des staatlichen Handelns an Outcomes, indem sie hauptsächlich Leistungsinformationen in Form von in Geldeinheiten bewerteten Mengenangaben einfordert. Der Unwille der Behörden einerseits und die Unwissenheit und die Suche der Legislative nach einem Bewertungsmaßstab andererseits beflügeln so unbewusst oder bewusst den Rückzug auf Output-Indikatoren. Unter den Output-Indikatoren dominieren zumeist finanzielle Kennzahlen, weshalb in vielen Fällen ein weitgehender Rückzug auf die Effizienz als alleinigen Bewertungsmaßstab öffentlicher (Dienst-)Leistungserstellung zu konstatieren ist. Ein weiteres Problemfeld markierte die Beschaffung und Analyse von Daten. Diese Herausforderung adressiert zwar die Mehrzahl der Performance-Management-Konzeptionen, Lösungsansätze dafür finden sich hingegen nicht. Die Datensammlung ist ein ressourcenintensives (Zeit, Geld) Unterfangen und erweist sich in Abhängigkeit von der Art des Beauftragungsverhältnisses (behördenintern bzw. -extern) als unterschiedlich gut kontrollierbar. Das Wissen darum, dass Leistungs- und Wirkungsinformationen nicht mehr als eine gut informierte Schätzung darstellen (Frederickson/Frederickson 2006, S. 58f.), verhindert wiederum deren Nutzung sowohl durch die Politik als auch durch die Verwaltung.

3.2 Die Verwendung von Performance Information

Ein zentraler Punkt der gegenwärtigen Performance-Management-Diskussion ist die Verwendung von Performance Information und damit die Nutzbarmachung von Performance-Management-Systemen für politisch-administrative Steuerungsprozesse. Wurde in

der Vergangenheit vor allem diskutiert, wie gute Performance-Management-Modelle ausgestaltet sein sollten, findet derzeit zunehmend eine Auseinandersetzung mit der Frage statt, was überhaupt mit den Informationen geschieht, die mittels Performance-Messung generiert wurden bzw. unter welchen Umständen diese Informationen wie genutzt werden.

Der Begriff Performance Information umfasst alle Daten und Informationen, die mittels eines formalisierten und systematischen Performance Measuring produziert werden. *Moynihan* bezeichnet Performance Information als den „Lebenssaft“ (2008, S. 6) eines Performance-Management-Systems. Darüber hinaus können Performance-Daten in Management- und Policy-Informationen unterschieden werden, wobei Erste eher output- und effizienzorientiert sind, Letztere dagegen eher outcome- und effektivitätsorientiert (*Van Dooren* 2008, S. 16). Überschneidungen und Interdependenzen beider Kategorien sind jedoch nicht ausgeschlossen. Um die Verwendung von Performance Information zu untersuchen und zu konditionieren, ist es sinnvoll, die „Verwender“ in mindestens zwei Gruppen zu unterscheiden: Politiker und Verwaltungsmanager.

Obwohl mehr und mehr Performance Information über das Verwaltungshandeln produziert werden, wird in der aktuellen Literatur immer öfter unterstellt, dass Politiker diese Informationen im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung selten nutzen. So wird am Beispiel des britischen Unterhauses verdeutlicht, dass sich die Fachausschüsse äußerst schwer damit tun, ihre Zielvereinbarungen mit den Ministerien auch tatsächlich zu überprüfen und mit den gewonnenen Informationen über die Zielerreichung die Verwaltung zu steuern. Als Gründe dafür werden die mangelnde Qualität und Relevanz von Performance Information angeführt sowie das Fehlen von Ressourcen und Expertise bezüglich des Umgangs mit Performance-Daten auf Seiten der Politiker. Doch nicht nur kognitive Grenzen spielen eine Rolle. Ebenfalls hat sich gezeigt, dass sich Politiker besonders für die Informationen interessieren, die sie dazu verwenden können, die eigenen Argumente zu stärken. Performance Information jenseits des eigenen „Belief Systems“ werden hingegen punktuell ausgeblendet (*Sabatier* 1988). Zudem scheint kein Umdenken bei den Politikern weg von kritischen Einzelfällen hin zu einer Kultur der systematischen Leistungsüberprüfung stattgefunden zu haben (*Johnson/Talbot* 2008, S. 155). Nicht selten geben Politiker dabei anekdotischen Argumenten noch immer den Vorzug gegenüber systematisch ermittelten Performance Information (*Van de Walle/Roberts* 2008, S. 218).

Ganze „Wäschelisten“ von Variablen – Bildungsstand, politische Erfahrung, Regierungs- vs. Oppositionszugehörigkeit, Spitzenmandatsträger vs. Hinterbänkler, ideologisches Lager, Konkurrenz- vs. Konkordanzdemokratie, Politikfeldspezifität – wurden bereits herangezogen, um die Verwendung von Performance Information seitens der Politiker zu erklären. Allerdings fallen die empirischen Einschätzungen zur Erklärungskraft dieser Variablen ambivalent aus (*Askim* 2008, S. 130ff.).

Obwohl sich in den vergangenen Jahrzehnten die Verwendung von Performance Information stets stärker institutionalisiert, professionalisiert und damit verbessert hat, besteht noch immer eine Kluft zwischen einem sehr spezialisierten Angebot an Performance Information und einer eher generalistischen Nachfrage (*Van Dooren* 2008, S. 21f.).

Um die Verwendung von Performance Information seitens der Verwaltungsmanager zu erklären, wurde ebenfalls bereits eine Vielzahl an Variablen bemüht. *Laegreid/Roness/Rubecksen* (2008, S. 52ff.) argumentieren, dass die Nutzung von Performance Information davon abhängt, ob ein Performance Reporting stattfindet. Zudem wird die Nutzung von Performance Information wahrscheinlicher, je größer die Organisation (ausrei-

chend Capacity), je jünger die Organisation (weniger institutionalisierte Performance-Skepsis) und je ausgeprägter der Wettbewerb im Umfeld der Organisation ist (Reformdruck). *Moynihan* (2008, S. 95ff.) entwickelt ein Interactive Dialogue Model, das die Verwendung von Performance Information erklärt. Er geht dabei davon aus, dass Performance Information stets mehrdeutig sind und folglich subjektiv verwandt werden. Sie werden von den beteiligten Akteuren interpretiert und ihre Bedeutung wird in einem Dialogverfahren sozial konstruiert. Je politisch-konfliktnärer das Umfeld, desto größer die Gefahr, dass Performance Information interessengeleitet uminterpretiert werden. Deshalb, so *Moynihan*, sei es unwahrscheinlich, dass Performance Budgeting funktionieren kann und dass Performance Information „objektiv“ von den Politikern genutzt werden. Eine starke Performance-Orientierung in der Verwaltung kann auch zu Manipulationen, „Cheating“ und „Gaming“ auf Seiten der Produzenten von Performance Information führen, denn diese wollen unbedingt verhindern, dass sie als schlechte „Performer“ wahrgenommen werden (*Radnor* 2008, S. 95ff. in Anlehnung an *Hood* 2006). Das kann sich darin äußern, dass zwar die formalen Performance-Anforderungen erfüllt werden, das materielle Steuerungsziel aber dennoch nicht erreicht wird („hitting the target but missing the point“, *Radnor* 2008, S. 103).

Im schlimmsten Falle wirkt sich der Einsatz von Performance Information somit kontraproduktiv aus. Diese Tatsache illustriert beispielhaft das No-Child-Left-Behind-Programm, das standardisierte Tests für U.S.-amerikanische Schüler einführte (*Radin* 2006, S. 62f.). Um den Ruf ihrer Schule in Folge hoher Durchfallquoten nicht zu gefährden, manipulierten Lehrer und Schulleiter systematisch die entwickelten Performance-Indikatoren. Dies zeigte sich sowohl in einer Orientierung weg von einer allgemein guten Lehre hin zu einem Lernen, das speziell auf den Abschlusstest zugeschnitten war („Gaming“) als auch in der Konzentration auf die Förderung der vermeintlich lernbereitesten Schüler („Cherry-picking“).

4 Positive Erfahrungen mit Performance Management

4.1 Empirische Indizien für die Verwendung von Performance Information

Die Bewertung der Verwendung von Performance Information fällt deutlich positiver aus, wenn der Begriff der Verwendung weiter gefasst wird. So kann davon ausgegangen werden, dass Politiker nicht „with a 200-page performance report and a cup of coffee“ (*Van de Walle/Van Doreen* 2008, S. 3) an ihren Schreibtischen sitzen und lesen, sondern ihnen ein Großteil wichtiger Performance Information von ihren Beratern mündlich übermittelt bzw. pointiert aufbereitet wird. Performance Information werden demnach selten eins zu eins verarbeitet, sondern „sickern“ nach und nach in den politischen Prozess ein („knowledge creep“, *Weiss* 1980). Zudem ist fraglich, ob die Verwendung von Performance Information immer bedeuten muss, dass die Informationen den Ausgang politischer Entscheidungen beeinflussen oder ob Performance Information nicht bereits dann eine wertvolle Funktion erfüllen, wenn sie öffentliche Diskurse informieren und damit erst einmal Eingang in die Diskussion finden. So können sie demnach als „tin openers“ (*Johnsen* 2008, S. 169) funktionieren, wie das norwegische Beispiel des Umgangs mit den PISA-Rankings verdeutlicht: Dabei führte ein schlechtes Abschneiden der norwegischen Schü-

ler im OECD-Vergleich dazu, dass heftig über Reformen in der Bildungspolitik diskutiert wurde. Performance Information haben hier Transparenz geschaffen, die öffentliche Debatte informiert und angeregt und dadurch letztlich auch wieder den Handlungsdruck für Politiker und Verwaltungsmanager erhöht (ebd.). Der Mehrwert von Performance Information liegt deshalb meist gar nicht darin, Problemlösungen zu liefern, sondern Probleme und Handlungsbedarf zunächst überhaupt einmal aufzuzeigen und Kommunikation darüber anzuregen.

Auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung kann konstatiert werden, dass der Begriff der Verwendung von Performance Information weit gefasst werden sollte. Denn der idealtypische Nutzen, durch eine rationalisierte Entscheidungsgrundlage öffentliche Leistungen und Regulierungen zu verbessern, kann realistischere Weise nur in Fällen erwartet werden, in denen die Entscheidungssituation weder sehr komplex sein darf noch unter großer Unsicherheit stattfindet. Allerdings sind es gerade diese Charakteristika, die viele Entscheidungen im politisch-administrativen System kennzeichnen. Deshalb führen Performance Information in vielen Fällen nicht automatisch zur Verbesserung des Status Quo, sondern helfen der Verwaltung zunächst einmal, bestimmte Zusammenhänge in Steuerungsprozessen besser zu verstehen. Darüber hinaus werden Performance Information regelmäßig auch von externen Stakeholdern genutzt. Einerseits um das Verwaltungshandeln von außen überprüfen zu können, andererseits um Performance Information zur Unterstützung von Argumenten und damit zur politischen Mobilisierung einzusetzen (*de Lancer Julnes* 2008, S. 65ff.).

Moynihan (2008, S. 163ff.) argumentiert, dass dort, wo der politische Wettbewerb klein ist, eine große Chance besteht, sinnvoll mit Performance Information zu arbeiten. Als Beispiel wird hier auf die Arbeitsebene der Verwaltung verwiesen. Innerhalb einzelner Verwaltungseinheiten sind die Interessen verhältnismäßig homogen, und es könnten deshalb echte („double-loop“) Lernprozesse stattfinden, die auf Performance Information basieren.

Des Weiteren arbeitet *Moynihan* in seiner Monographie auch die Vorzüge heraus, die sich jenseits einer idealtypischen Rationalisierung von Entscheidungsprozessen befinden. Er spricht in diesem Zusammenhang von „unexpected benefits“ (ebd. 2008, S. 80), also den positiven unintendierten Folgen von Performance Management und meint damit die Reformfenster, die im Zuge einer Performance-Orientierung auch für andere Modernisierungsprojekte geschaffen werden können. In seinen drei Fallstudien zu den US-Bundesstaaten Alabama, Vermont und Virginia war dies z.B. ein umfassender Politikwechsel, nachdem im Rahmen des Performance Management klar wurde, dass die eigentlichen strategischen Oberziele umdefiniert werden müssten. Weitere positive Nebeneffekte waren z.B. ein Kulturwandel bei den Mitarbeitern und ein neues Führungsverständnis bei den Nachwuchsmanagern als Konsequenz zahlreicher Schulungen zum Thema Performance-Orientierung. Ebenfalls dokumentiert *Moynihan* positive Effekte wie die Verbesserung der Koordination und Kommunikation zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten durch die Definition gemeinsamer Ziele und die Abgrenzung individueller Verantwortlichkeiten sowie eine realistischere Ressourcenausstattung bei den ausführenden Einheiten, nachdem klar wurde, dass diese ihre Ziele mit dem bislang zugewiesenen Budget gar nicht erreichen konnten. Zudem können Performance-Management-Systeme so gestaltet werden, dass sie Informationen produzieren, die die Nachfrage der Bürger bedienen. In der Regel sind dies weniger Input- und Output-Informationen und eher Daten über Wirkungen, Qualität und die Ergebnisse von Bürger- und Kundenbefragungen.

Auf diese Weise können Performance-Management-Systeme letztlich auch dazu beitragen, die Bürgerbeteiligung zu verbessern (Ho 2008, S. 204ff.).

4.2 Lösungsansätze zur Performance-Steigerung

Mit der Frage nach der Möglichkeit der Steigerung von Performance beschäftigen sich insbesondere die Sammelbandbeiträge von Boyne et al. (2006). Pandey und Moynihan z.B. belegen die allgemeine Vermutung, dass der empfundene Grad der Bürokratie innerhalb einer Organisation ihre Performance⁴ verringert. Eine stark ausgeprägte performance-orientierte Verwaltungskultur sowie eine für die Verwaltung spürbare Unterstützung seitens der Politik vermögen diesen Effekt zu vermindern. Dieser Umstand lässt den Schluss zu, dass auch in Fällen, wo Bürokratie (scheinbar) unvermeidbar ist, die Beförderung einer Verwaltungskultur die Effektivität und Qualität der Leistungserbringung erhöhen kann. Voraussetzung für die Entwicklung dieser performance-förderlichen Organisationskultur ist die Wahrnehmung der Organisation als eine dynamische und von den Ideen und dem Commitment ihrer Organisationsmitglieder getragene Einheit. Gleiches gilt für das Vertrauen der Politiker in die Arbeit der Verwaltung. Gelingt es der Politik, der Verwaltung den Eindruck zu vermitteln, dass sie in weiten Teilen das Verwaltungshandeln gutheißt, steigt die Performance (Pandey/Moynihan 2006, S. 142).

Ähnliches gilt für Akzeptanz der Verwendung von Performance Information innerhalb einer öffentlichen Institution. Hier erweist sich die grundsätzliche Einstellung der Führungskräfte gegenüber dem Performance Measurement als ein entscheidender Erfolgsfaktor (Frederickson/Frederickson, 2006, S. 63). Behörden, in denen es den Führungskräften gelingt, ihre Rolle im Sinne einer positiven Einflussnahme auf die Mitarbeiter zu nutzen, dürften somit deutlich weniger Ressentiments gegenüber der Anwendung von Performance Information verzeichnen. Gleiches gilt für die Entwicklung von Performance-Indikatoren. Neben der Unterstützung der Führungskräfte sichert zudem die konsequente Integration der eigentlichen Leistungserbringer in den Prozess der Indikatorenbildung die Nutzung und Akzeptanz. (Radin 2006, S. 84f., Andrews/Boyne/Walker 2006, S. 27f.) Das Expertenwissen der Leistungserbringer über potentielle Ursache-Wirkungsbeziehungen dürfte insbesondere im Falle hochintegrativer und immaterieller (Dienst-)Leistungen, die sich als Resultat schwacher Ursache-Wirkungsbeziehungen oftmals einer Messung entziehen, von Bedeutung sein. Abseits der Integration der unterschiedlichen Akteure erweist sich Zeit als ein bedeutsamer Faktor für die Performance-Messung. Als Resultat volatiler Umweltbedingungen (Budgetkürzungen, Regierungswechsel etc.) ergibt sich zum einen erst über eine längere Periode hinweg ein tatsächliches Bild einer öffentlichen Institution, zum anderen fordern wechselnde Umweltfaktoren die stetige Anpassung auch der zur Messung eingesetzten Kennzahlen. Performance Measurement wird vor diesem Hintergrund als ein iterativer Prozess verstanden, dessen Fortgang das Leitbild einer „lernenden“ Verwaltung konsequent sicherstellen soll (Choi/Heinrich 2006 und Hodge/Rouse 2006).

Als eine weitere Determinante der Steigerung von Performance identifiziert die Literatur die Zusammenarbeit in Form von Netzwerken (Meier/O'Toole/Lu 2006). Sie befördern die Kommunikation und Koordination zwischen den Beteiligten und bedingen eine Steigerung der Performance. So führte beispielsweise ein Zusammenschluss der U.S.-amerikanischen psychologischen Dienste zum Zweck des Erfahrungsaustauschs zu einer Leistungs-

steigerung bei gleichzeitiger Kostensenkung (*Provan/Milward/Issett* 2006, S. 183). Nicht in allen Fällen bedingt somit – wie seitens der Literatur oftmals unterstellt – allein Wettbewerb eine Aufdeckung und Realisierung von Effektivitäts- und Effizienzpotentialen. Ausschlaggebend für das skizzierte kooperative Verhalten könnte die Tatsache sein, dass die Erbringer sozialpsychologischer Dienstleistungen grundsätzlich intrinsisch motiviert sind und ein originäres Interesse an der Genesung des Leistungsabnehmers haben. Diese Vermutung legt nahe, dass die Art der Leistung bei der Wahl des institutionellen Arrangements unbedingt Berücksichtigung finden sollte. Die Wahl des geeigneten institutionellen Arrangements kann folglich als potentieller Einflussfaktor von Performance angesehen werden.

5 Performance Management in Deutschland im Lichte internationaler Erkenntnisse

Die Erkenntnisse der internationalen Literatur offenbaren ein ambivalentes Bild der Performance-Bewegung. Während der wissenschaftliche Diskurs bislang von der Annahme geprägt war, es gebe zwei große Lager – die Idealisten und die Performance-Skeptiker –, offenbart die Analyse der hier besprochenen Bücher vielmehr einen fortlaufenden Entwicklungsprozess. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass die Skeptiker, welche die Idealisten in ihrer Meinungsführerschaft abgelöst hatten, inzwischen selbst überholt wurden – und zwar von den Pragmatikern.

Fundamentalkritiken wie die von *Radin* (2006) finden angesichts des hohen Reifegrades angewandter Performance-Management-Systeme nur geringe Unterstützung in Wissenschaft und Praxis. Sie weichen den Pragmatikern und deren situationsspezifischen Analysen. Zu Letzteren können auch *Frederickson* und *Frederickson* (2006), *Boyne et al.* (2006), *Moynihan* (2008) und *Van Dooren/Van de Walle* (2008) gezählt werden. Ihre Untersuchungen verdeutlichen, dass sich die Berücksichtigung der Sektorspezifitäten sowie situativer Akteurskonstellationen als wichtige Determinanten von Performance-Management-Systemen erweisen. Dies begründet die Forderung der Pragmatiker nach differenzierten, gegenstandsangemessenen Einzelfallbewertungen des Erfolges von Performance Management. Trotz aller Mängel und Schwierigkeiten, so die Botschaft der Pragmatiker, lohnt sich Performance Management.

Im Hinblick auf Deutschland bleibt zu konstatieren, dass das Thema Performance Management, gemessen an internationalen Erfahrungen, in der Forschung wie auch in der Praxis noch immer vergleichsweise unterrepräsentiert ist. Für die Praxis bewerten *Bouckaert* und *Halligan* den Umsetzungsstand von Performance Management in Deutschland als mangelhaft. Sie entwickeln in ihrem Buch die drei Idealtypen (1) Performance Administration, (2) Managements of Performance und (3) Performance Management, wobei die Güteklasse jedes Typs in dieser Reihenfolge zunimmt, und ordnen Deutschland im internationalen Vergleich dem ersten Typ zu. Diese erste Kategorie ist dadurch gekennzeichnet, dass Performance-Messungen zwar stattfinden, die Messungen jedoch eher technokratisiert sowie nur sehr selten in ein Gesamtsystem integriert sind, und die Performance Information für die praktische Steuerung letztlich kaum Relevanz besitzen (*Bouckaert/Halligan* 2008, S. 37, 50).

Auf der deutschen kommunalen Ebene finden sich im Zuge der Einführung und Anwendung des Neuen Steuerungsmodells Elemente wie Produktbildung, Kunden- oder Bürgerorientierung sowie Ansätze der strategischen Steuerung, die sich im weitesten Sin-

ne als Instrumente des Performance Managements identifizieren lassen. Neuen Aufschwung erhält dieses Thema – jedoch ebenfalls nur auf kommunaler Ebene – zudem durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, welche die Integration von Performance Information in den Haushalt vorsieht.

Angesichts der spärlichen Beispiele für die praktische Anwendung von Performance Management für den deutschen Fall erweist es sich als wenig verwunderlich, dass den wissenschaftlichen deutschsprachigen Literaturkanon weitgehend deskriptive bzw. präskriptive Ausarbeitungen dominieren. Empirische Analysen, wie sie die hier präsentierten Werke liefern, lässt die deutschsprachige Literatur weitgehend vermissen. Eine empirische Aufarbeitung der wenigen Praxisbeispiele in Form von Einzelfallstudien könnte wertvolle erste Hinweise auf die Herausforderungen und Grenzen des Performance Managements in Deutschland liefern. Den Wert derartiger Erhebungen unterstreicht nicht zuletzt der Beitrag von *Frederickson* und *Frederickson* (2006), die mit ihrer Analyse der fünf Gesundheitsbehörden einen aufschlussreichen Einblick für Wissenschaft und Praxis liefern.

Abseits der mangelnden empirischen Fundierung dominiert auch in der deutschen Literatur die von *Radin* (2006) so stark kritisierte Formulierung generischer Konzepte, die institutionelle, sektorale oder funktionelle Unterschiede weitgehend unberücksichtigt lassen. Begleitet werden sie von einem immer lauter werdenden Ruf derer, die Verwaltungsreform in Deutschland für nahezu gescheitert erklären. Die internationale Debatte diskutiert jedoch hochentwickelte Performance-Systeme, deren Kritik auf Grund des unterschiedlichen Reifegrades nicht ohne Weiteres für Deutschland übernommen werden kann.

Vorrangiges Ziel für die künftige Konzeption von Performance-Management-Systemen sollte es daher sein, sowohl aus eigenen als auch internationalen Erfahrungen zu lernen. Zum einen sollten eine Bürokratisierung neuer Steuerungsinstrumente, wie sie unter anderem für die Produktentwicklung (Stichwort: „Produktbürokratie“, *Budäus* 1997, S. 53) zu beobachten ist, weitgehend vermieden werden. Soll das Verwaltungshandeln auch zukünftig breite Legitimation und Akzeptanz finden, muss Transparenz geschaffen werden, d.h. die Verwaltung muss Rechenschaft über die Performance ihres Handelns ablegen. Dabei verdeutlichen die internationalen Erfahrungen, dass erfolgreiche Performance-Management-Systeme pragmatischer, spezifischer und gegenstandsangemessener als bisher gestaltet werden müssen.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit gilt die männliche Schreibweise für beide Geschlechter gleichermaßen.
- 2 Die drei Idealtypen werden unten genauer erläutert.
- 3 Politikbereiche, die untersucht werden, sind z.B. Finanzen, Bildung, Stadtpolitik und Justiz. Die empirischen Beispiele stammen vornehmlich aus den Vereinigten Staaten, den Niederlanden, aus Norwegen und Großbritannien.
- 4 Die Studie definierte Performance zum einen als von den Organisationsmitarbeitern empfundene Effektivität der Leistungserstellung in Bezug auf die Erreichung strategischer Zielvorgaben zum anderen als Qualität der Leistungserbringung im Hinblick auf die Bedürfnisse der Kunden. (*Pandey* und *Moynihah* 2006, S. 138)

Literatur

- Andrews, Rhys/Boyne, George A./Walker, Richard M.*, 2006: Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 14-34.
- Askim, Jostein*, 2008: Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 125-139.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John* 2008: *Managing Performance, International Comparisons*, New York: Routledge.
- Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), 2006: *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, New York: Cambridge University Press.
- Brewer, Gene A.*, 2006: All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, New York: Cambridge University Press, S. 35-54.
- Budäus, Dietrich*, *Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen*, in: *Baum, Heinz-Georg* (Hrsg.), *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart 1997, S. 43-55.
- Choi, Youseok/Heinrich, Carolyn J.*, 2006: The design and management of performance-based contracts for public welfare services, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 189-211.
- Chun, Young Han/Rainey, Hal G.*, 2006: Consequences of goal ambiguity in public organizations, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 92-112.
- de Lancer Julnes, Patria*, 2008: Performance Measurement beyond Instrumental Use, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 58-71.
- Frederickson, David G./Frederickson, H. George*, 2006: *Measuring the Performance of the Hollow State*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ho, Alfred Tat-Kei*, 2008: Reporting Public Performance Information: The Promise and Challenges of Citizen Involvement, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 192-210.
- Hodge, Graeme A./Rouse, Anne C.*, 2006: Outsourcing government information technology services: An Australian case study, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 212-232.
- Hood, Christopher*, 2006: Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, in: *Public Administration Review*, Volume 66, Number 4, S. 515-521.
- Johnsen, Åge*, 2008: Performance Information and Educational Policy Making, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 157-173.
- Johnson, Carole/Talbot, Colin*, 2008: UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A Challenge too Far?, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 140-156.
- Lægreid, Per/Roness, Paul, G./Rubecksen, Kristin*, 2008: Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven*

- (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 42-57.
- Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Lu, Yi*, 2006: All that glitters is not gold: Disaggregating networks and the impact on performance, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 152-170.
- Moynihan, Donald P.*, 2008: *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Pandey, Sanjay K./Moynihan, Donald*, 2006: Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 130-151.
- Provan, Keith G./Milward, H. Brinton/Isett, Kimberley Roussin*, 2006: Network evolution and performance under public contracting for mental health services, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 171-188.
- Radin, Beryl A.*, 2006: *Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Radnor, Zoe*, 2008: Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organizational Gaming, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 94-105.
- Sabatier, Paul*, 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, Volume 21, Number 2, S. 129-168.
- Van de Walle, Steven/Roberts, Alasdair*, 2008: Publishing Performance Information: An Illusion of Control?, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 211-226.
- Van de Walle, Steven/Van Dooren, Wouter* (Hrsg.), 2008b: Introduction: Using Public Sector Performance Information, in: dies., *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 1-10.
- Van Dooren, Wouter*, 2008: Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the 20th Century Performance Movements, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 11-23.
- Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), 2008: *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Weiss, Carol H.* (1980): Knowledge Creep and Decision Accretion, in: *Science Communication*, Volume 1, Number 3, S. 381-404.

Anschriften der Autoren

Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Alexander Kroll, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Alexander.Kroll@uni-potsdam.de

Dipl.-Slavistin Nicole Küchler-Stahn, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Nicole.Kuechler@googlemail.com