

Rezension zu:

Ziekow, Jan (Hg.): *Bewerten und Bewertet-Werden. Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung*. Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 38. Baden-Baden: Nomos, 2014. 195 Seiten, 52,00 EUR, ISBN 978-3-8487-1059-1

*Oliver Schwab*¹

Der von *Jan Ziekow*, Professor für öffentliches Recht und Verwaltungsrecht an der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Direktor des dortigen Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer, herausgegebene Sammelband dokumentiert die Beiträge der Jahrestagung 2012 der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften². Das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften ist eine bereits 1930 gegründete, weltumspannende Dachorganisation für Forschung und Information im Bereich öffentlicher Verwaltung. Die Deutsche Sektion hat ca. 400 Mitglieder und vereint gezielt Wissenschaft und Verwaltungspraktiker(innen). Sie organisiert regelmäßige Fachtagungen und wird finanziell durch Zuwendungen des Bundes und der Länder unterstützt.

Der vorliegende Sammelband vereint, bis auf einen, alle Beiträge der Jahrestagung 2012, die am 18. und 19. Oktober in Speyer stattfand. Leider gibt der Sammelband die Gliederung der Beiträge im Tagungsprogramm nicht wieder, so dass sich die Zuordnung nicht ohne Weiteres erschließt. Die Tagung deckt insgesamt ein Spektrum ab, das über Evaluierung im engeren Sinne hinausgeht und sie – typisch für den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs – durch den Fokus auf Verwaltung(-smodernisierung) in den Kontext anderer Verfahren des Feedbacks einordnet sowie funktional stark mit der Anforderung des Managements von Verwaltungshandeln verknüpft.

In einem ersten Block beleuchten zwei Beiträge die Möglichkeiten der „Steuerung von Verwaltungen über Anreize und Bewertungsverfahren“, wie es im Tagungsprogramm hieß. *Markus Müller* entwickelt aus Praktikersicht Thesen zur Rolle von Anreizen in einer obersten Verwaltungsbehörde. Er weist dabei insbesondere auf die Spannungsfelder hin, die zwischen den schon bestehenden Verfahren der Informationssammlung und -nutzung und neuen Verfahren bestehen oder die sich aus dem nicht synchronen Nebeneinander von national und europäisch getriebenen Systemen ergeben können. Aus wissenschaftlicher Perspektive problematisiert *Antoinette Weibel* die Möglichkeiten eines variablen Leistungslohns in der Verwaltung. Sie weist einerseits auf das Risiko hin, dass durch Leistungslöhne die ansonsten stärker intrinsische Motivation verdrängt wird, zeigt gleichzeitig aber auch institutionelle Vorkehrungen auf, die diesem Risiko entgegenwirken können. Hierzu sind Beteiligungsmöglichkeiten, faire Verfahren und eine ziel- und wertbezogene Führung von zentraler Bedeutung. Beide Beiträge des ersten Blocks fokussieren somit organisationsinterne Aspekte der Möglichkeiten, über Anreizsysteme Einfluss zu nehmen.

Der zweite Block, der im Tagungsprogramm mit „Erfahrungen mit Verfahren der Bewertung und Evaluation. Praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Reflexion“ überschrieben ist, wird mit einem Beitrag von *Sylvia Veit* eröffnet.³ Sie untersucht vergleichend die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland und Schweden und weist vor allem

1 IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin

2 Siehe: <http://www.deutschesektion-iias.de/home/>

3 Der im Tagungsprogramm ausgewiesene Beitrag von Dominik Böllhoff zum Nationalen Normenkontrollrat ist im Sammelband nicht enthalten.

auf das Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Gesetzesfolgenabschätzung und der Handlungsrationalität einer Ministerialverwaltung hin. Sie sieht aber dennoch Chancen, durch Vorkehrungen für Gesetzesfolgenabschätzungen auch die Bedingungen für organisationales Lernen zu strukturieren. *Norbert Heller* reflektiert aus Praktikersicht seine Erfahrungen mit der Begleitung und Evaluierung von Förderprogrammen der Europäischen Strukturfonds. Er stellt dabei die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Definition und Nutzung von Indikatoren ergeben, in den Mittelpunkt. Nach diesen beiden Beiträgen, die für Gesetze oder Förderprogramme den Aspekt der Folgen und Wirkungen in den Blick nehmen, folgt mit der Darstellung des Qualitätsmanagements eines Landesamtes durch *Werner Keggenhoff* ein Perspektivwechsel hin zur organisationsinternen Bedeutung von Qualitätsmanagement. Insbesondere wird die Frage, wie derartige Verfahren in die Organisationspraxis implementiert werden können, gestellt.

Mit einem Kommentar zu den Möglichkeiten von Leistungsmessung und -vergleich rundet *Jörg Bogumil* die Beiträge des ersten Konferenztages ab. Ausgehend von der politischen Einbettung von Verwaltungshandeln weist er auf die besonderen Anforderungen für die institutionelle Ausgestaltung von Systemen der Leistungsmessung hin. Er sieht Chancen vor allem in extern organisierten, verpflichtenden Verfahren, die aber auf jeden Fall nicht unmittelbar mit Sanktionen verknüpft sein sollten.

Der zweite Tag der Tagung wurde mit einem Block zu „Problemen der Wirkungsanalyse und Leistungsbewertung“ eröffnet. *Margrit Seckelmann* analysiert die Bedingungen der Evaluierung im Zusammenhang mit der Hartz-Gesetzgebung zur Reform des Arbeitsmarktes. Ähnlich wie schon *Sylvia Veit* betont sie die Rolle der Evaluierungsverfahren für das Wissensmanagement, weist auf Begrenzungen durch die politischen Rahmensetzungen hin und identifiziert im relativ ausgeprägten Parteienwettbewerb in Deutschland einen Hindernisfaktor für Evaluierungsverfahren. Sie weist auch darauf hin, dass Evaluierungsergebnisse nicht immer eindeutig sein müssen – vielmehr ist hier gerade auch eine Chance für ein konstruktives Miteinander mit der Politik: Wo die Ergebnisse der Evaluierung keine eindeutigen Hinweise geben, ist der Platz der Politik. *Gottfried Konzendorf* diskutiert vor dem Hintergrund der Gesetzesfolgenabschätzung die Bedingungen, unter denen Evaluierung Einfluss auf politische Entscheidungsfindung haben kann. Er identifiziert zwei Gruppen von Faktoren. Die erste Grup-

pe definiert Bedingungen für die Daten, die der Evaluierung zugrunde liegen (Qualität, Rechtzeitigkeit, Passfähigkeit mit gesellschaftlichen Diskursen), die zweite Gruppe hat die Prozessqualitäten zum Gegenstand (breite Akteursbasis, (Teil-)Öffentlichkeit, Interaktion). *Alexander Kroll* und *Anne-Kathrin Meier* blicken wiederum stärker auf die organisationsinternen Reformprozesse und analysieren die Erfahrungen mit Performance-Informationen. Auf eigenen Erhebungen basierend stellen sie fest, dass Kennzahlensysteme zur Performancemessung weit verbreitet sind, jedoch ihre Nutzung stark von der Einstellung der Akteure, deren sozialen Umfeld in der jeweiligen Organisation sowie bestehenden Lernroutinen abhängt. *Rainer Christian Beutel* ergänzt die Ausführungen durch einen Überblick über die erforderlichen Bausteine für eine wirkungsorientierte Steuerung (Strategie, Wirkungsorientierung, Kennzahlen und Monitoringsysteme). *Benedikt Speer* und *Marika Gruber* diskutieren die Bedeutung von Verwaltungswettbewerben. Sie zeigen, dass es stark von der Ausgestaltung der Wettbewerbsverfahren abhängt, ob sie neben einem relativ kurzfristigen Aufmerksamkeitseffekt zu länger angelegten Veränderungsprozessen beitragen können. *Heinz Pansi* betont in seiner Darstellung die positiven Effekte von Bewertungen auf eine öffentliche Verwaltung. Eine rechtzeitige Einbindung der Akteure und Verlässlichkeit sind von besonderer Bedeutung. Die Dokumentation zentraler Positionen aus der abschließenden Podiumsdiskussion rundet den Sammelband ab.

Bei Sammelbänden, die Tagungsbeiträge dokumentieren, ist häufig die Varianz der Beiträge sehr groß. In diesem Fall sind die Unterschiede zwischen einzelnen Beiträgen jedoch extrem. Der kürzeste Beitrag umfasst fünf Seiten, der längste macht mit 38 Seiten nahezu ein Fünftel des gesamten Bandes aus. Einige Beiträge sind von der Form her wissenschaftliche Artikel, andere haben eher essayartigen Charakter. Einzelne Beiträge kommen ganz ohne Verweise und Literaturangaben aus. Wo Literaturangaben vorhanden sind, folgen die Beiträge unterschiedlichen Zitierweisen und stellen die Quellen teils in Fußnoten, teils in Literaturlisten am Ende des jeweiligen Beitrags dar. Auch der Herkunft aus einer Tagung geschuldet fehlt eine übergreifende Einordnung. Dabei wären einige übergeordnete Kategorien hilfreich, um die Beiträge zu sortieren. So könnte man unterscheiden zwischen Beiträgen, die im engeren Sinne Evaluation behandeln – also die auch außerhalb der jeweiligen Verwaltung liegenden Wirkungen berücksichtigen – und Beiträgen, die sich eher auf die

Binnenmodernisierung der Verwaltungen konzentrieren. Es könnte hilfreich sein, sich zu vergegenwärtigen, dass Evaluation regulativer Politik in Form der Gesetzesfolgenabschätzung grundsätzlich mit anderen Aspekten konfrontiert sein wird als die Evaluation von finanziellen Interventionen. Außerdem sind sicherlich die Funktionsbedingungen auf kommunaler Ebene andere als auf nationaler Ebene. Einordnungen entlang dieser – oder anderer – Kategorien bleiben den Leser(inne)n überlassen.

Somit stellt sich dieser Band in besonderem Maße als Fundgrube und Steinbruch dar. Was man daraus macht und für sich herausholt, hängt vom Interesse der Leser(innen) ab. Aus einer stark evaluationsinteressierten Perspektive, die aber auch die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt, enthält der Band jedoch einige echte Perlen, wie etwa die konzise Darstellung der Möglichkeiten von Leistungslöhnen durch *Antoinette Weibel*, die interessante Diskussion zur Rolle der Evaluierung in der Hartz-Gesetzgebung von *Margrit Seckelmann* oder die ambitionierten Andeutungen von *Gottfried Konzendorf* hinsichtlich einer zu erwartenden Theorie des Einflusses von Evaluierungen auf politische Entscheidungen.

Für Evaluationsinteressierte kann die Lektüre insgesamt jedoch – gerade auch wegen der großen Bandbreite an Beiträgen – durchaus anregend sein. Die folgenden – sicher subjektiv gefärbten Punkte – mögen Hinweise geben, wo Anregungen liegen können. Begrifflich wird im Kontext der Verwaltungsforschung zum Teil ein anderer Apparat verwendet als in der Eva-

luationsforschung. Illustrieren lässt sich das an dem zentralen Begriff ‚Bewertung‘, der im Sammelband eine Reihe unterschiedlicher Bedeutungen annimmt. Die Bandbreite reicht von Evaluierung im Sinne von Erfassung und Bewertung der gesellschaftlichen Wirkungen bis zu Kundenzufriedenheit als Ergebnis von Bürgerbefragungen. Insbesondere die ‚Leistungsbewertung‘ spielt im Diskurs zu Verwaltungsreform eine wichtige Rolle und betont häufig eher die Binnenmodernisierung der Verwaltungsorganisation. Ein zweiter Hinweis, der dem Band zu entnehmen ist, ist die starke Kontextabhängigkeit von Evaluierungen. Sie sind zum einen stets eingebettet in Verfahren und Veränderungsprozesse in den jeweiligen Organisationen. Interessant ist aber auch das Argument von *Konzendorf*, dass Evaluation sich auch inhaltlich im Rahmen bestimmter herrschender gesellschaftlicher Diskurse bewegen muss, um nützlich zu sein. An mehreren Stellen des Bandes taucht außerdem drittens der starke Hinweis auf, dass es angemessene Kommunikations- und Abstimmungsverfahren braucht, um Evaluationsprozesse und -ergebnisse anschlussfähig für Entscheidungsprozesse zu machen, wobei darüber hinaus auch verschiedentlich anklingt, dass jenseits konkreter Entscheidungen auch Einflüsse auf das jeweils organisationsinterne Wissensmanagement oder gar die Lernfähigkeit denkbar sind. Insgesamt bietet der Band somit auch für Evaluationsinteressierte Anregungen – vorrangig zur organisatorischen Einbettung und der Evaluationsfunktion im Kontext öffentlicher Verwaltungen und zu den Nutzungsbedingungen von Evaluierungen in diesem Umfeld.