

Jens Libbe

Evaluation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Leistungen der Daseinsvorsorge)

Eine Betrachtung der Erfahrungen und Herausforderungen in einem wenig beachteten Forschungs- und Politikfeld

Benchmarking; Beteiligungssteuerung; Dienstleistungen von allgemeinem Interesse; Eigenerstellung; Evaluation; Leistungsmessung; öffentlich-private Partnerschaften

Auf europäischer Ebene ist Evaluation ein beliebtes Instrument zur Politikbewertung geworden, insbesondere dann, wenn politische Entscheidungen gesellschaftlich umstritten oder mit hohen Kosten verbunden sind. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass von Seiten der Europäischen Kommission zunehmend gefordert wird, auch die öffentlichen Dienstleistungen zu evaluieren. Von kommunaler Seite wird diese Entwicklung mit Skepsis betrachtet und dafür plädiert, dass eine Evaluierung nur durch die Ebene erfolgen sollte, die die Ziele und Rahmenbedingungen einer Dienstleistung festlegt und politisch verantwortet und somit durch die Evaluierung entscheidungsrelevante Informationen erhält. Andernfalls würde die Freiheit der Mitgliedstaaten und Kommunen zur Definition von Dienstleistungen beschnitten. Zugleich werden die Kommunen in Zukunft nicht umhin kommen, sich noch mehr als bisher mit der Frage der Bewertung der von ihren Unternehmen oder privaten Dritten erbrachten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auseinanderzusetzen. Sie können hier auf zahlreiche eigene Erfahrungen zurückgreifen, die nicht zuletzt in Folge der Einführung des so genannten Neuen Steuerungsmodells gesammelt wurden.

I. Zur Aktualität des Themas

Auf europäischer Ebene ist Evaluation ein beliebtes Instrument zur Politikbewertung geworden, insbesondere dann, wenn politische Entscheidungen gesellschaftlich umstritten oder mit hohen Kosten verbunden sind.¹ Insofern ist es wenig verwunderlich, dass von Seiten der Europäischen Kommission zunehmend gefordert wird, auch die öffentlichen Dienstleistungen zu evaluieren.

¹ Der europäische Integrationsprozess ist ein maßgeblicher Faktor, der die Entwicklung von Evaluationen beeinflusst. So hat die Europäische Kommission mit der Verabschiedung einer Mitteilung zur Evaluierung vom 8. Mai 1996 ein ambitioniertes Konzept systematischer Evaluation aller Förderprogramme und Aktionen beschlossen, das durch eine Evaluationsabteilung bei der Finanzkommission koordiniert wird und regelmäßig Evaluationsberichte und Programme herausgibt (zum Beispiel den aktuellen Überblick zu den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Kommission in Stengg 2006).

Von kommunaler Seite wird diese Entwicklung mit Skepsis betrachtet und dafür plädiert, dass eine Evaluierung nur durch die Ebene erfolgen sollte, die die Ziele und Rahmenbedingungen einer Dienstleistung festlegt und politisch verantwortlich und somit durch die Evaluierung entscheidungsrelevante Informationen erhält. Mehr oder weniger große Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Objektivität, Gründlichkeit und Neutralität der von der Europäischen Kommission verfolgten Politikevaluation im Bereich von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Zudem wird befürchtet, dass es über die Hintertür der Evaluation zu einer Verlagerung von Kompetenzen von der kommunalen auf die nationale oder gar europäische Ebene kommen könnte.

Zugleich werden die Kommunen in Zukunft nicht umhin kommen, sich noch mehr als bisher mit der Frage der Bewertung der von ihren Unternehmen oder privaten Dritten erbrachten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auseinanderzusetzen. Sie können hier auf zahlreiche eigene Erfahrungen zurückgreifen, die nicht zuletzt in Folge der Einführung des so genannten Neuen Steuerungsmodells gesammelt wurden. Dabei sind es überwiegend betriebswirtschaftlich inspirierte und auf der Methodik des Controlling basierenden Bewertungen, die zur (Kosten-) Effizienz öffentlicher Leistungserbringung beitragen sollen. Auch auf Seiten der öffentlichen Unternehmen gibt es, wie etwa die Benchmarking-Projekte im Bereich der Wasserwirtschaft verdeutlichen, Erfahrungen und Erfolge im Bereich der Selbstevaluation. Kaum Erfahrungen liegen dagegen hinsichtlich der Evaluierung von kooperativen Arrangements in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften vor. Die Probleme und Defizite in der Evaluation solcher Kooperationen sind bisher nur wenig untersucht, obwohl gerade hier Kontroll- und Beurteilungskompetenzen der Zielerreichung an Bedeutung gewinnen und nicht zuletzt die unzureichende politische Kontrolle solcher Arrangements einer der Hauptkritikpunkte an solchen Modellen ist.

Alles in allem hat das Thema Evaluation öffentlicher Dienstleistungen bisher wenig Resonanz im wissenschaftlichen und politischen Raum erfahren. Dies dürfte insbesondere in Hinblick auf die Stärkung der Wahl und Gestaltungsfreiheit der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einschließlich notwendiger Entscheidungs- und Einwirkungspflichten dauerhaft zum Problem werden.

II. Evaluationen und ihr Gegenstandsbereich

Jede Evaluationstätigkeit ist gleichermaßen ein Bestandteil des politischen Prozesses, den sie einerseits mit ihren Ergebnissen beeinflusst, dem sie andererseits als Instrument der politischen Entscheidungsfindung aber auch ausgesetzt ist. Ein weiteres Merkmal ist, dass Evaluation stets mit einer normativen Urteilsbildung verbunden ist. Die Evaluatorin bzw. der Evaluator² kann dabei eigene Beurteilungskriterien zugrunde legen oder Bewertungskriterien vom Auftragnehmer bzw. den zu evaluierenden Zielgruppen übernehmen.

² Der Begriff der Evaluatorin bzw. des Evaluators ist weit gefasst und bezeichnet jede Person, die eine Evaluation durchführt. In der Fachliteratur wird zum Teil die weibliche Form zur Bezeichnung der evaluierenden Personen genutzt, während andere Akteure in der männlichen Form erscheinen.

Evaluationen zeichnen sich durch eine ausgesprochene Reichhaltigkeit auf verschiedenen Ebenen ab. Dieser Sachverhalt bildet damit eine bedeutende Rahmenbedingung bei der Bewertung der Evaluationsqualität (Widmer 2000). Hier sind zunächst die unterschiedlichen Evaluationsgegenstände (Evaluanda) zu nennen. So können sich Evaluationen beziehen auf Personen, Programme, Projekte, Reformen, Gesetze, Maßnahmen, Produkte (Stockmann 2000) sowie Materialien und Medien (Beywl/Taut 2000). Auch Evaluationen selbst können Gegenstand sein (Metaevaluation). Ihre Fokussierung kann unterschieden werden zwischen Globalevaluationen, spezifischeren Projektevaluationen oder themenzentrierten Evaluationen (Widmer 2000).

Zudem können sich Evaluationen unterschiedliche *Analyseperspektiven*, also auf unterschiedliche *Zeitpunkte* beziehen und unterschiedliche *Erkenntnisinteressen* verfolgen. Sie können sich beziehen auf (Stockmann 2000 oder Hellstein/Wollmann 1983):

- die Phase der (Programm-)Entwicklung (Beurteilung der Rahmen und Eingangsbedingungen),
- die Implementationsphase (Prozessevaluation mit Beratungs- und Kontrollfunktion) und
- die Phase der Bewertung (Analyse der Effekte, d. h. der „Output“ im Sinne der Leistungserbringung, der „Outcome“ in Hinblick auf die ausgelösten Wirkungen bei den direkten Adressaten oder der „Impact“ im Sinne der gesellschaftlichen Auswirkungen) (Widmer 2000).

Das Erkenntnisinteresse ist insofern gerichtet auf die Verbesserung von Durchführung und Wirkungsweisen von Programmen (analysis for policy) oder die Analyse der Resultate vollzogener Programme (analysis of policy). Konzeptuell lässt sich weiter unterscheiden zwischen zum einen eher summativen (ergebnisorientierten, zusammenfassenden, bilanzierenden) Evaluationen und mehr formativen, einen Prozess begleitenden Evaluationen (vgl. Tabelle 1).

Phasen des politischen Prozesses	Analyseperspektive	Erkenntnisinteresse	Evaluationskonzepte
Programmformulierung/Planungsphase	ex ante	„analysis for policy“ „science for action“	Preformation/formativ: aktiv prozessgestaltend, prozessorientiert, konstruktiv
Implementationsphase	on-going	beides möglich	Formativ/Summativ: beides möglich
Wirkungsphase	ex-post	„analysis of policy“ „science for knowledge“	Summativ: zusammenfassend, bilanzierend ergebnisorientiert

Tab. 1: Dimensionen der Evaluationsforschung

Quelle: Stockmann 2000, S. 15

Eine weitere Spezifikation einer Evaluation ist die Frage nach deren Verortung bzw. die Frage nach den Systemgrenzen die Innen und Außen trennen. Widmer (2000) unterscheidet hier die Orte der *Steuerung*, der *Durchführung* und der *Nutzung*. Der letzte funktional ausgerichtete Punkt entspricht den o. g. Evaluationskonzepten. Der erst genannte bezieht sich auf Selbstevaluation versus Fremdevaluation und die Verortung der Durchführung auf die Unterscheidung von interner und externer Evaluation.

Zudem unterscheidet Stockmann vier *Funktionsbereiche von Evaluationen* (S. 14 ff.):

1. Die Erkenntnisfunktion, die durch Erhebung des Ist-Zustandes (Zusammenstellung entscheidungsrelevanter Daten) erfüllt wird und für Steuerungsentscheidungen bzw. eine sinnvolle Planung von Programmen unerlässlich ist.
2. Die Kontrollfunktion, die der Durchführung des Soll-ist-Vergleichs in Bezug auf Ziele und Wirkungen (eines Programms), dem frühzeitigen Erkennen von Umsetzungsproblemen und der Entwicklung von Korrekturmaßnahmen dient.
3. Die Dialogfunktion, die dem Austausch und Berichtswesen zwischen Mittelgeber, Durchführungsorganisation, Zielgruppen, Beteiligten und Betroffenen dient.
4. Die Legitimationsfunktion, die die Rechtfertigung von politischen Entscheidungen und Programmen sicherstellen soll (Input, Output, Wirkungen).

III. Evaluationsstrategien, Erfahrungen und Streitfragen auf europäischer Ebene

1. Die Überlegungen der Europäischen Kommission

Das gemeinsame Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union beruht gemäß Weißbuch auf einer Reihe von Elementen, u. a. dem Universaldienstkonzept und den Kriterien der Kontinuität, Dienstqualität, Erschwinglichkeit und des Nutzer- und Verbraucherschutzes (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 6). Universaldienste gelten lt. Kommission als Schlüsselkonzept welches festlegt, „dass jedermann Anspruch auf Zugang zu bestimmten Diensten hat, die als essentielle Leistungen gelten“ und es verpflichtet Dienstleister „bestimmte Dienstleistungen unter Berücksichtigung spezifischer Bedingungen anzubieten; dazu gehören auch die Kriterien der flächendeckenden Versorgung und der Erschwinglichkeit“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 10).

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass eine systematische Evaluierung und laufende Überwachung unerlässlich für die Beibehaltung und Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger, effizienter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen ist. Sie verbindet damit das Ziel nach mehr Transparenz und verbesserten politischen Entscheidungsgrundlagen. Die Kommission sieht sich dabei in ihrer Auffassung durch die Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gestärkt. Ausdrücklich betont sie die Verantwortung der Gemeinschaftsorgane bei der Evaluierung von Dienstleistungen, die einem von der Gemeinschaft

erstellten sektorspezifischen Regelungsrahmen unterliegen. Allerdings wäre aus ihrer Sicht „eine Evaluierung auf Gemeinschaftsebene auch für andere Bereiche denkbar“, wenn nachgewiesen werden könne, „dass sie in besondern Fällen für die Gemeinschaft von zusätzlichem Nutzen wäre“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 12).

Hinsichtlich der Art und Weise der Evaluierung vertritt die Kommission die Auffassung, dass jede Evaluierung mehrdimensional ausgerichtet sein und sämtliche infrage kommenden rechtlichen, ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Aspekte abdecken müsse. Dabei müsse sektorspezifischen, wie nationalen und regionalen Gegebenheiten ebenso Rechnung getragen werden, wie den Bedürfnissen und Präferenzen der Verbraucher. Die Evaluierung sei periodisch und auf Basis der von den Mitgliedsstaaten bzw. den nationalen Regulierungsstellen bereitgestellten Daten durchzuführen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 12 f.).³

Erfahrungen mit der horizontalen Evaluierung netzgebundener Wirtschaftszweige

Erste Erfahrungen wurden im Rahmen einer Evaluierungsstrategie für die netzgebundenen Wirtschaftszweige gesammelt. Die Evaluierungsstrategie sieht sowohl sektorale als auch horizontale Bewertungen vor. Mit horizontalen Evaluierungen wurde 2001 begonnen und inzwischen liegen zwei Berichte aus den Jahren 2004 und 2005 vor (Commission of the European Communities 2004 and 2005).

Ziel und Methodik der horizontalen Bewertung

Die horizontale Evaluierung basiert auf einer 2002 von der Kommission vorgestellten Methodik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002). Einführend wird betont, dass horizontale Bewertungen auf Gemeinschaftsebene vorgenommen werden müssen, da netzgebundene Wirtschaftszweige, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, einen erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ausüben würden. Allerdings sei der Grundsatz der Subsidiarität bei der Definition des Umfangs dieser Bewertungen anzuwenden, da es den Mitgliedsstaaten obliege, spezifische Kriterien zu definieren, denen Leistungen der Daseinsvorsorge genügen müssen.⁴

3 Jedoch hat die Kommission, trotz der von ihr formulierten Notwendigkeit von mehrdimensionalen Evaluierungen, bis heute keine nennenswerten Aktivitäten diesbezüglich gestartet.

4 Grundsätzlich mag es durchaus einen Widerspruch zwischen dem Grundsatz der Subsidiarität auf der einen Seite und den Erwartungen in Hinblick auf den Markt durch die Europäische Kommission auf der anderen Seite geben. Gesamteuropäische Erwartungen, etwa hinsichtlich wünschenswerter Preisreduzierungen, dürften nicht zwangsläufig deckungsgleich sein mit den Erwartungen einzelner Städte oder Stadtwerke, so zum Beispiel mit Blick auf die lokale Arbeitslosigkeit, Arbeitsbedingungen oder Preisentwicklungen in ländlichen Regionen. Dieser mögliche Widerspruch wird jedoch nicht weiter thematisiert, da allein auf die Gemeinschaftsdimension der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse konzentriert wird.

Ziel der horizontalen Bewertung ist es, eine Orientierungshilfe für die Politikgestaltung zu liefern. Es handelt sich also ausdrücklich um eine „on-going“ Form der Politikbewertung (vgl. Kapitel I). Insbesondere hinsichtlich des Prozesses der Marktöffnung soll sie helfen zu entscheiden, ob das Marktergebnis mit den sozialen und wirtschaftlichen Zielen der Europäischen Union vereinbar ist. Messlatte der Bewertung sind insofern die auf EU-Ebene festgelegten Ziele. Gestützt wird sich auf Sachinformationen über die Entwicklung der betreffenden Wirtschaftszweige und die Rückmeldungen von Bürgern, Verbrauchern und anderer Interessenträger. Dabei sei die Mitarbeit der Mitgliedsstaaten und der nationalen Regulierungsbehörden erforderlich, so die Kommission.

Drei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt der Bewertung (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002, S. 4):

1. Wie stark hat sich der Wettbewerb in diesen Wirtschaftszweigen entwickelt, und vor allem wie stark hat die Marktöffnung diese Veränderungen beeinflusst?
2. Haben diese Veränderungen die Marktleistungen beeinflusst?
3. Wie werden diese Veränderungen von den Nutzern wahrgenommen?

Die Kommission betont, dass die Methodik umfassend sein und einen evolutionären Charakter haben müsse. Insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit sei sicherlich ausbaufähig und soll künftig ein Kernelement der horizontalen Bewertung sein. Für das Jahr 2006 war ursprünglich eine Überprüfung der Methodik angekündigt. Indikatoren zur Bewertung werden im Anhang genannt (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002, S. 10 ff.).

Als Anwendungsbereich gelten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wohingegen die nichtmarktbezogenen Leistungen der Daseinsvorsorge nicht Gegenstand der Beurteilung seien. Als relevante Bereiche genannt werden Luftverkehr, öffentlicher Nah- und Regionalverkehr, Strom, Gas, Postdienste, Schienenverkehr und Telekommunikation ggf. aber auch der Rundfunk.

Die jährlichen Berichte sollen aus drei Hauptteilen zusammengesetzt sein. Hier geht es zum einen um die Erfassung des Wettbewerbsrahmens (Angebots- und Nachfragestruktur) und die daraus resultierende Marktleistung anhand von quantitativen und qualitativen Indikatoren. Zum zweiten soll regelmäßig die Zufriedenheit der Verbraucher anhand von Indikatoren erfasst werden, aber auch an Ad-hoc-Erhebungen ist gedacht. Ein weiterer Hauptteil soll sich so genannten Querschnittsfragen widmen, die für alle Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse von Bedeutung sind, etwa Fragen der Marktöffnung, der Beschäftigungswirkung oder zu Umweltauswirkungen. Dieser Berichtsteil soll auf in Auftrag gegebenen externen Studien als auch Ad-hoc-Befragungen von Interessenvertretern beruhen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002, S. 6 ff.).

Vorliegende Erfahrungen

Der erste Bericht zur Leistungsbewertung von Netzindustrien (Commission of the European Communities 2004) konzentriert sich entsprechend dem Ziel der horizontalen Bewertung auf solche Sektoren, in denen eine Liberalisierung des Marktes bereits vorange-

schritten ist bzw. die durch gemeinschaftsweite Richtlinien in den Wettbewerb gestellt sind, also die großen netzgebunden Wirtschaftszweige. Einbezogen wurden primär die zum damaligen Zeitpunkt 15 Mitgliedsstaaten der EU. Generell wird sich von einer weitergehenden Marktöffnung eine größere Leistungsfähigkeit der Sektoren versprochen. Dem entsprechend werden die einzelnen Netzindustrien differenziert gesehen. Eine denkbare kritische Reflektion der markoliberalen Politik findet nicht statt. Verwiesen wird jedoch auf erhebliche statistische Lücken und Probleme bei der präzisen Definition von Kriterien, denen Leistungen der Daseinsvorsorge genügen müssen. Dies stünde einer eindeutigen Bewertung entgegen.

Der zweite Bericht (Commission of the European Communities 2005) bezieht alle 25 Mitgliedstaaten der EU ein und vergleicht mit Blick auf die gewünschte ökonomische Integration die neuen EU 10 mit den alten EU 15. Ein ausführlicher Anhang geht auf einige Indikatoren stärker im Detail ein. Bezogen wird sich zudem auf aktuelle Entwicklungen. Bedeutsam für den Berichtsraum sind u. a. das „Altmark Package“ (vgl. Kapitel II 4) sowie die Mitteilung der Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005). Der Schwerpunkt liegt in der Bewertung der Marktleistungen, wobei insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt eine weitere Liberalisierung der Märkte positiv bewertet wird.

2. Die Position der kommunalen Spitzenverbände und des Verbandes kommunaler Unternehmen

Die Bundesvereinigung der deutschen kommunalen Spitzenverbände hat wiederholt betont, dass unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eine Evaluierung nur durch jene Ebene initiiert werden sollte, die die Ziele und Rahmenbedingungen einer Dienstleistung festlegt und politisch verantwortlich und somit durch die Evaluierung entscheidungsrelevante Informationen erhält. Die Bundesvereinigung spricht sich daher dafür aus, die Evaluierung „auf die durch europäische sektorspezifische Maßnahmen bereits vergemeinschafteten netzgebundenen Dienstleistungen und die mit diesen Maßnahmen auf europäischer Ebene verfolgten Ziele“ zu beschränken (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003, S. 16). Die Verbesserung des grenzüberschreitenden Energiehandels oder des Flugverkehrs muss demnach auf europäischer Ebene definiert und bewertet, die Erfüllung der zahlreichen lokalen Dienstleistungen wie Wasserversorgung, soziale oder kulturelle Aufgaben dagegen auf der örtlichen Ebene verantwortet werden. Mit Blick auf die horizontale Bewertung werden die zugrunde gelegten Bewertungskriterien aber auch als zu sehr betriebswirtschaftlich und wettbewerblich ausgerichtet kritisiert, was im Widerspruch zum von der Kommission formulierten Anspruch der Mehrdimensionalität stünde. Dem entsprechend müsse der Katalog so ausgebaut werden, dass er den besonderen Anforderungen an Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gerecht werde.

Eine über diese Abgrenzung hinausgehende Evaluierung auf Gemeinschaftsebene wird als nicht sinnvoll angesehen. Vielmehr wird damit die Befürchtung verbunden, dass die Evaluation von Leistungen der Daseinsvorsorge ebenso wie andere Maßnahmen zur Standardisierung von Gemeinwohlverpflichtungen oder die Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde zu einer Verlagerung der Kompetenzen von der lokalen auf die regionale Ebene zur Folge habe (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2004, S. 3).

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) sieht Evaluierungen prinzipiell als „wichtige Ausgangsdaten für fundierte politische Erörterungen und für eine sachkundige Regulierung der jeweiligen Sektoren“ (VKU 2003, S. 17) sowie als wichtige Datenbasis für die verantwortlichen staatlichen Ebenen aber auch der Bürgerinnen und Bürger. Eine europaweite Regulierungsstelle müsse politisch unabhängig sein und mit nationalen Regulierungsstellen koordiniert zusammenarbeiten. Allerdings sieht auch der VKU eine europaweite Evaluierung nur als wünschenswert an, soweit der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten berührt ist (VKU 2003, S. 18).

Skeptisch wird seitens der kommunalen Spitzenverbände die Frage der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger beurteilt. Diese Haltung beruht auf vorliegenden Erfahrungen mit Leistungsvergleichen zwischen Städten und Regionen im allgemeinen und von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im besonderen. Häufig werden Leistungsvergleiche durch nationale und lokale Besonderheiten verzerrt, weshalb jede Bewertung möglichst „unter enger Einbeziehung der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen, die die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Bereich netzgebundener Dienstleistungen verantworten, erfolgen“ sollte (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003, S. 16). Der VKU verweist auf positive Erfahrungen durch die im Auftrag seiner Mitgliedsunternehmen durchgeführten Befragungen bei Verbrauchern und Nutzern, die wertvolle Daten gleichermaßen für Unternehmen, politische Instanzen und Aufsichtsbehörden erbringen würden (VKU 2003, S. 19 f.; exemplarisch auch ATT, BGW u. a. 2005, S. 42 ff.).⁵

Hinsichtlich der Datenverfügbarkeit bemerkt der VKU, dass seine Mitgliedsunternehmen bereits in der Vergangenheit Daten für eine Evaluierung bzw. für Benchmarking-Berichte (vgl. den Exkurs in Kapitel III 2) geliefert hätten. Allerdings müssten Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, auf die vertrauliche Behandlung von Betriebsdaten bauen können (VKU 2003, S. 20).

3. Zwischenbilanz

Erstaunlicher Weise hat das Thema Evaluation öffentlicher Dienstleistungen bisher wenig Resonanz im wissenschaftlichen und politischen Raum erfahren – sieht man von Stel-

⁵ Beispiele für Befragungen von Nutzern und Konsumenten gibt es auf europäischer Ebene auch über die in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission im so genannten Eurobarometer in Auftrag gegebene Meinungsumfragen in den Ländern der EU. Doch sollen die gestellten Fragen nicht selten Gemeinschaftspolitiken unterstützen und die Antworten sind durch regionale Ausgangslagen bestehender Dienstleistungsangebote verzerrt.

lungnahmen wie denen der kommunalen Spitzenverbände oder des VKU im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch ab. Dies überrascht, dokumentieren die bisher vorliegenden Berichte der EU-Kommission – bei aller Dürftigkeit – das Ziel und den Willen, gesuchte Erfolge bisheriger Liberalisierungspolitiken nachzuweisen und transparent zu machen. Kritiker der EU-Politik haben sich dennoch bisher nur wenig mit den Evaluationsberichten auseinandergesetzt, obwohl Methodik und verwendete Indikatoren sicherlich angreifbar sind; auch stellen sich Fragen hinsichtlich der politischen Unabhängigkeit der Evaluationsberichte, kommt ihnen doch primär die Aufgabe zu, den wettbewerbspolitischen Kurs zu bestätigen, nicht aber eine denkbare ordnungspolitische Kurskorrektur zu prüfen. Die Kommission selbst erläutert in ihrem Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, dass die Frage der Evaluierung von den Teilnehmern am Konsultationsprozess unterschiedliche Bedeutung beigegeben wurde. Dies sowohl in Hinblick auf den Umfang, die Verfahren und institutionellen Grundlagen sowie die Dimensionen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, S. 31 ff.). So sei beispielsweise strittig inwieweit sich die Evaluierung auf solche Bereiche beschränken sollte, für die ein spezifischer gemeinschaftlicher Rechtsrahmen vorliegt oder auf alle Dienstleistungen von öffentlichem Interesse ausgedehnt werden sollte. Vielfach werde unterstrichen, dass die Evaluierung in erster Linie Aufgabe derjenigen Instanzen sei, die die betreffende Dienstleistung festgelegt und organisiert haben, also etwa die Kommunen.

Kritisch setzt sich ein aktueller Bericht im Auftrag der Föderation öffentlicher Dienstleistungsgewerkschaften (EPSU) mit der Evaluierung auf Gemeinschaftsebene auseinander. Dort wird ausdrücklich Bedarf an einem unabhängigeren und partizipativen Prozess unter Einbeziehung der relevanten Stakeholder und des Europäischen Parlaments angemeldet (die Beteiligung der betroffenen Interessentenkreise ist ja gerade ein von der Kommission bekundetes Ziel der Evaluation). Zudem sei die Zielführung der Evaluation zu eng und es fehle an einer aktiven Auseinandersetzung mit den Konsequenzen aus den Evaluationsergebnissen. Vorschläge zur Verbesserung künftiger Evaluationen werden angemeldet (Hall 2006). Kritisch kommentiert wird u. a. die fehlende Folgenbewertung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Hinblick auf die Wahl- und Gestaltungsfreiheit der öffentlichen Hand hinsichtlich der Art und Weise der Leistungserbringung. Die Evaluation der Kommission sei in Hinblick auf die institutionellen Konsequenzen scheinbar unkundig bzw. gleichgültig. Der Beitrag, den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für politische (Gemeinwohl-)Ziele in den Mitgliedstaaten leisten, müsse in die Bewertung einbezogen werden. Notwendig sei es ferner, dass den Mitgliedstaaten vergleichende Informationen bereitgestellt werden, die es ihnen ermöglichen, ihre eigenen Dienste zu verbessern (Hall 2006, S. 6 und 25).

Die Überlegungen der Europäischen Kommission zur Evaluation knüpfen an ihre funktionale Sichtweise auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse an. Diese auf wohlfahrtstheoretischen Überlegungen beruhende Politik weist eine grundsätzliche ordnungspolitische Differenz zum überkommenen trägerbezogenen Modell in

Deutschland auf.⁶ Letztlich läuft sie normativ auf das Modell eines Gewährleistungsstaates hinaus (Schulz-Nieswandt 2004; Libbe 2006). Dienstleistungen von allgemeinem Interesse können demnach gleichermaßen von privaten oder öffentlichen Unternehmen übertragen werden, die Festlegung von Gemeinwohlaufgaben obliegt jedoch den zuständigen öffentlichen Instanzen, deren Aufgabe es sei „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 7).

Schlüssig ist es, wenn die kommunalen Spitzenverbände dafür plädieren, dass eine Evaluierung nur durch die Ebene erfolgen sollte, die die Ziele und Rahmenbedingungen einer Dienstleistung festlegt und politisch verantwortet und somit durch die Evaluierung entscheidungsrelevante Informationen erhält. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn es sich um so genannte „lokale“ Dienstleistungen handelt, also solche, die nicht zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gehören, welche durch europäische Sektorenrichtlinien liberalisiert wurden, die ganz überwiegend für die eigene örtliche Bevölkerung erbracht wurden und bei deren Erbringung die Kommune oder das kommunale Unternehmen nicht den örtlichen Wirkungskreis verlässt und sich somit nicht als Wettbewerber außerhalb des eigenen Kommunalgebiets betätigt.

In den o. g. Stellungnahmen kommt eine mehr oder weniger große Skepsis hinsichtlich des Instrumentes der Evaluation zum Ausdruck. Dies erscheint insofern begründet, als die Kommission selbst durch ihre Politik Zweifel an der Objektivität, Gründlichkeit und Neutralität ihrer Politikevaluation im Bereich von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufkommen lässt. Die kritische Haltung von kommunaler Seite in Deutschland ist aber auch deshalb verständlich, als nicht von der Hand zu weisen ist, dass über die Hintertür der Evaluation das ordnungspolitische Modell einer Daseinsvorsorge lediglich gewährleistenden nicht aber selbst herstellenden Kommune weiter befördert werden könnte. Verschärfend kommt hinzu, dass es dabei über das Instrument der Evaluation zugleich zu einer Verlagerung von Kompetenzen von der kommunalen auf die nationale oder gar Europäische Ebene kommen könnte. Dies könnte in der Folge nicht nur eine deutliche Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung in Bezug auf die eigene Leistungserstellung, sondern auch in Hinblick auf die eigenständige Leistungsbewertung nach sich ziehen.

6 Kommunale Daseinsvorsorge in Deutschland ist verfassungsrechtlich im Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG verankert und wird in den Gemeindeordnungen der Länder konkretisiert. Die Kommunen halten demnach in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die lokale Bevölkerung erforderlichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit. Wie sie dies erledigen, ist ihnen im Rahmen des durch Art. 28 Abs. 2 zugestandene Recht auf Selbstverwaltung freigestellt. Demnach haben die Kommunen unter Beachtung verschiedener rechtlicher Regelungen die Wahl- und Gestaltungsfreiheit zu bestimmen, ob und wie die Belange der örtlichen Gemeinschaft geregelt werden. Traditionell sind kommunale Unternehmen die zentralen Instrumente, mittels derer die Aufgaben der Daseinsvorsorge in den Städten, Gemeinden und Landkreisen erfüllt werden. Im deutschen Modell von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Leistungen der Daseinsvorsorge) ist also die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel an die Bereitstellung durch öffentliche Unternehmen geknüpft. Dagegen ist im europäischen Modell entscheidend, dass das effizienteste und marktordnungskonformste Arrangement gewählt wird. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse können demnach sowohl von der öffentlichen Hand als auch privat unter öffentlicher Kontrolle übernommen werden. Staat und Kommunen erscheinen als Besteller dieser Leistungen und öffentliche Unternehmen sind ein Anbieter unter vielen. Grundsätzlich gelten die Wettbewerbs- und Vergabevorschriften (Libbe 2006).

Dennoch werden die Kommunen, wie nachfolgend erläutert, in Zukunft nicht umhin kommen, sich intensiver als bisher mit der Frage der Bewertung der von ihren Unternehmen oder privaten Dritten erbrachten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auseinanderzusetzen. Diese Entwicklung ist zum einen wiederum maßgeblich durch den Prozess der Europäischen Integration getrieben. Zum anderen führt aber auch die sich ausdifferenzierende Leistungserbringung und die wachsende Aufmerksamkeit, die Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der Öffentlichkeit erfahren dazu, dass die Kommunen nicht nur den Prozess der Entscheidungsfindung überdenken müssen (aktuell am Beispiel Wasser Kluge u. a. 2006 sowie Hall/Lobina 2005), sondern auch die Systeme zur Kontrolle und Bewertung der Leistungserbringung.

4. Beteiligungssteuerung, Betrauung und Bewertung

Aus der gewachsenen Bedeutung und den veränderten Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen folgen zahlreiche neue Chancen, Risiken und Aufgaben, derer sich insbesondere das kommunale Beteiligungsmanagement annehmen muss. Anders als Unternehmen in Privatbesitz, die sich in erster Linie an ihrem wirtschaftlichen Erfolg messen lassen müssen, sind kommunale Unternehmen immer einem öffentlichen Zweck verpflichtet. Zusätzlich zu ökonomischen Zielsetzungen muss mit der wirtschaftlichen Betätigung ein besonderes öffentliches Interesse verbunden sein. Hier geht es um die Erfüllung konkreter Sachaufgaben, also etwa das Vorhalten einer bestimmten Infrastruktur, aber auch um allgemeine politische Vorgaben mit Blick auf soziale Gesichtspunkte, Umweltaspekte oder auch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Für Politik und Verwaltung gilt es also, die Erfüllung des spezifischen öffentlichen Zwecks der wirtschaftlichen Betätigung sicherzustellen und finanzielle Fehlentwicklungen zu Lasten des Gemeindehaushalts zu vermeiden.

Allerdings müssen die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen gegenüber ihren Beteiligungsunternehmen derzeit skeptisch beurteilt werden (Libbe 2006a sowie Bremeier u. a. 2006). Insbesondere Fachverantwortliche in Kommunen bemängeln, dass die mit den Beteiligungen verfolgten Ziele unscharf seien und in der kommunalen Abwägung zwischen fiskalischen, fachpolitischen und stadtpolitisch-strategischen Zielen die fiskalischen dominieren würden. Der „öffentliche Zweck“ reduziere sich mehr und mehr auf den ökonomischen Ertrag. Andere öffentliche Ziele, wie etwa bestimmte Umweltstandards, würden kaum eine Rolle spielen und als kostenträchtige Extravaganzen angesehen. Auch würden große privatrechtliche Gesellschaften, wie es Ver- und Entsorgungsunternehmen häufig sind, über eine entsprechendes Machtbewusstsein verfügen und die Rückbindung der Beteiligungen an das öffentliche Interesse sei immer schwerer herzustellen. Verbunden mit der Tatsache, dass Stadträte zumeist nur einen unzureichenden Überblick über die Beteiligungen besitzen und abhängig von den Informationen der in die Gesellschaftsorgane entsandten Mandatsträger sind bestünde die Gefahr, dass die demokratische Kontrolle verloren geht. Verschärft wird diese Situation, da der zunehmenden Anzahl an Beteiligungen vielerorts vergleichsweise kleine und nicht selten überforderte Be-

teilungsverwaltungen gegenüber stehen mit der Folge, dass Beteiligungen mehr verwaltet als (strategisch) gesteuert werden.

Die Vorteile einer eigenständig organisierten Kommunalwirtschaft werden jedoch nur wirksam, wenn sichergestellt ist, dass die Unternehmen auch die gesetzten kommunalen Zielvorgaben einhalten (Bremer u. a. 2006a). Um daher die in den Verantwortungsbereich der Kommunen fallende öffentliche Aufgabenerfüllung abzusichern, bedarf es eines wirksamen Einflusses der jeweiligen städtischen Eigentümer über die Aufsichtsgremien. Dieses Erfordernis ist auch in den Gemeindeordnungen der Länder vorgeschrieben. Die Unternehmen müssen zum Teil auch durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder sonstiges Organisationsstatut auf den öffentlichen Zweck ausgerichtet werden, wobei sich in der Realität deutscher Kommunen nicht immer Vereinbarungen finden, die dieser Anforderung tatsächlich gerecht werden.

Die Defizite in der Beteiligungssteuerung der Kommunen sind nicht zuletzt ein Grund für die aktuellen Bestrebungen, auch für öffentliche Unternehmen einen einheitlichen Kodex einzuführen, vergleichbar dem Deutschen Corporate Governance Kodex für öffentliche Unternehmen (Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex 2007 oder auch Ruter/Sahr/Waldersee 2005; Dietrich/Struwe 2006). Ob sich damit allerdings die bestehenden Defizite bei der Durchsetzung von öffentlichen Zwecken beheben lassen, bleibt abzuwarten.

Die wachsende Bedeutung der kommunalen Beteiligungspolitik ist insbesondere auch in europarechtlicher Hinsicht zu betonen: Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 24. Juli 2003 (Rechtssache Altmark Trans, Az. C 280/00) entschieden, dass finanzielle Zuschüsse an Unternehmen nur dann nicht das Merkmal einer staatlichen Beihilfe aufweisen, wenn die begünstigten öffentlichen Unternehmen formal mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind und die entsprechenden finanziellen und sonstigen gemeinwirtschaftlicher Leistungsparameter vorab festgelegt sind. Es muss klar erkennbar sein, mit welchen Verpflichtungen das Unternehmen betraut worden ist. Die Parameter der Ausgleichsbestimmung müssen objektiv und transparent sein und der Ausgleich darf nicht über den eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens hinausgehen (sofern nicht ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt worden ist).⁷ Dies bedeutet im Weiteren, dass eingeübte Verfahrensweisen, wie etwa ein nachträglicher allgemeiner Defizitausgleich am Jahresende, in jedem Fall eine notifizierungspflichtige Beihilfe darstellt, die angemeldet und genehmigt werden muss. Unter Bezugnahme auf dieses Urteil hat inzwischen die Europäische Kommission Regeln zur Anwendung des Beihilferechts auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beschlossen (so genanntes Monti-Paket). Diese sehen vor, bei so genannten kleinen kommunalen Zuschüssen für Leistungen der Daseinsvorsorge keine Genehmigung zur Beihilfe (Notifizie-

⁷ Eine Überkompensation ist genauer gesagt ausgeschlossen, wenn die vom EuGH entwickelten vier Kriterien einer Betrauung eingehalten sind. Neben (1) vorheriger eindeutiger Betrauung mit (2) vorher festgelegtem Kostenausgleich, der (3) Vermeidung von Überkompensation hat der EuGH hier das (4) Effizienzkriterium eines „durchschnittlich gut geführten Unternehmens“ entwickelt. Sind diese vier Voraussetzungen erfüllt, stellt der für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährte Ausgleich keine Beihilfe dar, so dass die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag nicht anwendbar sind.

rung) zu verlangen. Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 100 Mio. Euro können demnach jährlich bis zu 30 Mio. Euro an finanziellen Zuwendungen erhalten, sofern unter anderem die Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtung und die Parameter für die Berechnung benannt sind und keine Überkompensation entsteht. Dementsprechend ist die Beteiligungspolitik also künftig gefordert, die Beziehungen zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen transparent zu gestalten. Eine Beteiligungspolitik, die das öffentliche Interesse an den Beteiligungen verankert und überwacht, schafft Rechtssicherheit im zunehmend schwieriger werdenden Feld der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen.

Im Kern läuft dies darauf hinaus, dass die konkreten öffentlichen Sachaufgaben und die allgemeinen Vorgaben für jedes einzelne Unternehmen in Form von Zielsystemen unteretzt werden müssen; dies als Grundlage wiederum für die Steuerung des Unternehmens und die Bewertung des Erfolges. Nun ist die Forderung nach einer möglichst konkreten, nachvollziehbaren und überprüfbaren Beschreibung der (öffentlichen) Ziele, die mit den Beteiligungen verfolgt werden und die damit auch die Unternehmensleistungen entsprechend binden sollen, ohne sie andererseits jedoch im operativen Geschäft zu sehr einzunengen, nicht neu. In der kommunalen Praxis ist dies gleichwohl eine schwer umzusetzende und bisher nicht befriedigend eingelöste Herausforderung. Letztlich geht es darum, strategische, politische Ziele klar zu benennen, angemessene Indikatoren der Zielerreichung zu formulieren und diese dann auch zu bewerten.

Exkurs: Balanced Scorecard als Instrument der qualitativen Steuerung

Ein hilfreicher Ansatz einer qualitativen Steuerung kann die so genannte Balanced Scorecard (wörtliche Übersetzung: Ausgewogene Wertungsliste) sein. Hierbei handelt es sich um eine ganzheitliche, auf Kennzahlen basierende Managementmethode, die Anfang der 1990er-Jahre an der Harvard School von Kaplan/Norton entwickelt wurde. Die Methode hatte zunächst das Ziel, die üblicherweise anhand finanzieller Größen und Kennzahlen gemessene Leistungsfähigkeit eines Unternehmens (*financial measures*) durch weitere Informationen über die Kunden (*customers*), die internen Geschäftsprozesse (*internal business process*) und die Anpassungsfähigkeit des Unternehmens (*learning and growth*) zu ergänzen. In der Zwischenzeit ist die Balanced Scorecard zu einem Instrument des strategischen Managements weiterentwickelt worden, mit dem die Auswertungen aus den verschiedenen Bereichen integriert werden sollen.

Die Balanced-Scorecard-Methode geht also davon aus, dass eine eindimensionale Beschreibung und Steuerung eines Unternehmens der Problemkomplexität nicht gerecht wird und von daher für verschiedene Dimensionen Informationen und kritische Erfolgsfaktoren erfasst und für die Unternehmenssteuerung nutzbar gemacht werden müssen. Es werden jeweils strategische Ziele formuliert, Maßgrößen festgelegt, die eine Messung der Zielerreichung zulassen, Zielgrößen definiert und im letzten Schritt die Initiativen beschrieben, mit denen die strategischen Ziele erreicht werden sollen.

Bei der Betrachtung eines öffentlichen Unternehmens ist eine umfassendere Betrachtung sinnvoll: Die Dimension „Markt- und Kundenorientierung“ sollte nicht nur den Absatz oder Marktanteile schauen sondern auch auf die Art und Weise der Ver- und Entsorgung (z. B. keine überdimensionierten Anlagen und unangemessenen technologischen Standards, Anpassungsfähigkeit an Trends der Bevölkerungsentwicklung oder wirtschaftsstruktureller Entwicklungen). Hinsichtlich der Dimension „Prozesse“ mit ihren Bestandteilen von Produktivität und Produktqualität empfiehlt es sich, diese den übergeordneten Aspekt (z. B. der direkten Wasserversorgung) und indirekten (örtliche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Technologiepolitik) Sachziele einzugliedern (öffentlicher Zweck!). Die Dimension der „Entwicklung“ wird zu einem Aspekt der Organisationsziele. Hier geht es nicht nur um die Betrachtung der internen Unternehmensentwicklung sondern auch – Stichwort Benchmarking (vgl. Kapitel IV 2a) – um einen Vergleich mit anderen Anbietern. Der Aspekt „Finanzen“ nimmt neben der Seite des Ertrags auch die betriebswirtschaftliche Effizienz sowie die des finanziellen Beitrags für die Kommune mit auf (Lührmann 2006).

Wichtig ist es, sich die prinzipielle Vorgehensweise zu vergegenwärtigen. Sie beruht auf einer ganzheitlichen und gleichzeitigen Betrachtung aller relevanten Aspekte in der Zielsetzung, auf Konsistenz von der Strategie bis hin zu konkreten Kennziffern in einem Zusammenhang sowie auf Operationalisierung durch zählen, messen und benoten. Die politisch definierten „Sachziele“ bilden die ordnungspolitische Legitimationsbasis des wirtschaftlichen Handelns öffentlicher Unternehmen, doch dürfen diese weder zu Lasten der anderen Dimensionen gehen, noch umgekehrt etwa der Blick auf den finanziellen Ertrag die anderen Dimensionen in den Hintergrund treten lassen. Einseitigkeit und Beliebigkeit im Beteiligungscontrolling sollte vermieden werden. Nicht die Maximierung einzelner Ziele sollte im Vordergrund stehen, sondern die Optimierung aller Ziele (Lührmann 2006) und zwar idealtypisch auf allen Aggregationsebenen, angefangen von der gesamstädtischen Ebene, über einzelnen Aufgabenbereiche bis hin zum Unternehmen und gegebenenfalls dessen verschiedenen Sparten.

Die so kontinuierlich angewendete Balanced Scorecard ist also nicht nur ein Managementinstrument zur strategischen Führung eines (öffentlichen) Unternehmens sondern auch das Beteiligungsmanagement und damit die Steuerung kommunaler Unternehmen erhält so eine neue Qualität der Information und sichert die Informationsrechte der Kommune als Gesellschafterin (hierzu auch Libbe 2006a). Durch entsprechende Rückkopplungsschleifen zwischen Unternehmen und Kommune hilft sie, eine Art der korrigierenden Prozesssteuerung herauszubilden, mittels derer das immer wieder beklagte Defizit in der Zielbildung durch die Kommunen als Eigentümer gemindert werden kann.

Insofern dient die Balanced Scorecard vor allem als Kommunikationsmittel (Dialogfunktion, vgl. Kapitel II); so sind etwa Widersprüche zwischen den Zielen zu klären und vor allem auch die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die strategischen Ziele in den jeweils anderen Dimensionen zu erfassen und zu bewerten. Die Balanced Scorecard ist also Mittel zum Zweck, das heißt, mit der Methode wird keine Strategie entwickelt, sondern versucht, eine gewählte Strategie umzusetzen (o. V. 2007).

IV. Erfahrungen mit Leistungsmessung und (Selbst-)Evaluation im öffentlichen Sektor

1. Leistungsmessung und (Selbst-)Evaluation in Politik und Verwaltung

Seit Anfang der 1990er Jahre begann auch in Deutschland eine neue Phase umfassender Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Leistungsmessung und Leistungsvergleiche wurden unter dem verbreiteten Leitbild des New Public Management (NPM) und seiner eingedeutschten Version, dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), zu einem vorrangigen Tagesordnungspunkt in vielen Städten und Gemeinden.

Von der Konzeption her geht es darum, die im NPM angelegte Ziel- und Ergebnissteuerung über Leistungsindikatoren (performance indicators) zur Bestimmung des „Output“ herzustellen und das im NPM angelegte managerielle Handlungs- und Organisationsmodell umzusetzen, indem sie die laufende Rückbindung und Kontrolle der „leistenden“ Einheit an die Verwaltungsführung unterstützen, wobei die Rückbindung sowohl innerhalb einer Verwaltungseinheit zwischen dezentraler Verwaltungsstelle und Leistungsebene als auch zwischen Organisationen und Verwaltungsebenen bzw. Rat und Verwaltung abspielen kann (Wollmann 2004). Insofern hat die Einführung von Evaluierungen eine mehrfache Funktion: Sie erweist sich als Teilziel der Verwaltungsmodernisierung und soll durch eine institutionelle Veränderung des Verwaltungshandelns die Leistungsfähigkeit (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Verwaltungshandelns (Performanz, Output) erhöhen, um so schließlich auch gesamtgesellschaftliche Effekte (Outcomes, z. B. durch Erhöhte Investitionstätigkeit der privaten Wirtschaft) zu erhöhen (Wollmann 2000, S. 199 f.).

Allerdings weisen vorliegende Untersuchungen und Berichte eine Reihe von Defiziten und Schwierigkeiten in der Implementation aus. Die Ergebnisse der angestrebten Outputsteuerung werden vielfach kritisch bewertet. Dies u. a. aufgrund erheblicher Schwierigkeiten, die Erreichung qualitativer Ziele und die Wirkung von Maßnahmen zu messen. Die notwendige Präzisierung der Produkte durch Indikatoren/Kennzahlen oder Qualitätsmerkmale steht vielerorts immer noch am Anfang. Doch auch dort, wo bereits entwickelte Informationssysteme vorhanden sind, gibt es häufig ein Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Kommunalvertretung. Auch dürften die mit der Einführung des NSM verbundenen Transaktionskosten nicht unerheblich sein, allerdings werden diese kaum erfasst (Wollmann 2004, S. 18 ff.).

Leistungsvergleiche zwischen mehreren Organisationseinheiten (Verwaltungen, Kommunen) im Sinne eines Benchmarking wurden insbesondere durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit ihren interkommunalen Vergleichsringen im so genannten „IKO-Netz“, aber auch von Seiten einzelner Städte als verwaltungsinterner Leistungsvergleich initiiert. Die Vergleiche bewegen sich primär auf der Ebene von Produkten (Outputs) bzw. der für deren Erstellung notwendigen Ressourcen (Inputs) und weniger auf der Ebene der Wirkungen (Outcomes). Die Ergebnisse in-

terner Benchmarks und interkommunaler Vergleiche sind ganz überwiegend für verwaltungsinterne Steuerung und Kontrolle vorgesehen, während sie für die kommunalen Parlamente oder gar die bürgerschaftliche Öffentlichkeit nicht nur sehr eingeschränkt zugänglich sind (mit Blick auf die Kosten und Nutzenrelation auch ausführlich Kuhlmann 2004 und 2005). Externe, von den Kommunen angestoßene Evaluierungen sind dagegen die Ausnahme, sieht man von Erhebungen der kommunalen Spitzenverbände oder kommunalnaher Forschungseinrichtungen zum Stand der Verwaltungsmodernisierung ab (Wollmann 2002, S. 91 f.).

2. Leistungsmessung und (Selbst-)Evaluation in der Eigenerstellung

Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse werden in Deutschland immer noch überwiegend in Form der so genannten Eigenerstellung erbracht. Mit der Eigenerstellung soll in der Regel gewährleistet werden, dass der Betrieb bzw. das Unternehmen ein zentrales Element kommunaler Aufgabenerfüllung bleibt und mit ihm stadtentwicklungspolitisch wichtige Ziele umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund liegt die zentrale Herausforderung – umso mehr, wenn es sich um ein Beteiligungsunternehmen in privater Rechtsform handelt – darin, das Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und -politik einerseits und dem kommunalen Unternehmen andererseits so zu gestalten, dass die Erfüllung des spezifischen öffentlichen Zwecks (vgl. Kapitel II 4) der wirtschaftlichen Betätigung gewährleistet und zugleich das Unternehmen in seiner Leistungsfähigkeit gestärkt wird. Es gilt also, eine Balance zwischen notwendiger unternehmerischer Freiheit und Selbstständigkeit und der Sicherung öffentlichen Gemeinwohls herzustellen.

Mit Blick auf die Steuerung der Leistungserstellung durch Rat und Verwaltung ist eine relativ große institutionell-organisatorische Nähe gegeben. Geht man allerdings von einer tendenziellen Verselbständigung kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform von ihrer Gesellschafterin aus, so sind auch in dieser Strategie auf Seiten der Kommune umfangreiches und detailliertes Wissen und Kompetenzen im Bereich Planung, Beteiligungssteuerung und Kontrolle erforderlich. Entsprechende Verwaltungseinheiten und -strukturen gilt es – sofern noch nicht vorhanden – aufzubauen. Grundsätzlich ist vonseiten der Verwaltung und des Rates darauf zu achten, auch gegenüber den „eigenen“ Betrieben und Unternehmen über die Prozesse der Leistungserstellung „im Bilde“ zu bleiben. Dies kann – wenn man sich die Praxis anschaut – durchaus herausfordernd sein.

Sicherlich variieren die formalen Steuerungsmöglichkeiten von Rat und Verwaltung je nach den einzelnen öffentlichen und privaten Rechtsformen. Der praktische Grad oder die Intensität der Steuerung hängen im Einzelfall jedoch weniger von der Rechtsform an sich als von einem Set von Faktoren ab. Darunter fallen z. B. die Ausstattung und Qualität der Beteiligungsverwaltung, die Qualität der Arbeit der kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat, die Größe des Beteiligungsunternehmens oder auch die Frage, ob der Geschäftsführer des kommunalen Unternehmens in der Gemeinde verwurzelt und in (politische) Netzwerke eingebunden ist – durchweg Faktoren, die vor Ort durch kommunales

Handeln beeinflussbar sind, um dem Problem der häufig konstatierten „Untersteuerung“ ausgelagerter kommunaler Einheiten entgegenzuwirken.

Exkurs: Benchmarking in der Wasserwirtschaft

Im Rahmen der so genannten „Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft“ wurden in den letzten Jahren große Anstrengungen zur Entwicklung und Umsetzung von Benchmarking-Projekten unternommen. Durch Vergleiche der Leistungsmerkmale von Versorgungsunternehmen sollen marktähnliche Anreize für effizientere Strukturen und Verfahren geschaffen werden.

Hinsichtlich des Verpflichtungsgrades – ob freiwilliges oder flächendeckendes und verpflichtendes Benchmarking – gehen die Meinungen weit auseinander: Ein im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstelltes Gutachten zu „Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktoöffnung für eine nachhaltigere Wasserversorgung“ (Ewers u. a. 2001) sprach sich seinerzeit für ein verpflichtendes Benchmarking als Voraussetzung für die Einführung eines Systems der Preisregulierung aus, ohne jedoch die Umsetzungsbedingungen ausreichend zu thematisieren. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen sprach sich für ein verpflichtendes Benchmarking aus, um so innerhalb öffentlich-rechtlicher Strukturen Effizienzpotenziale nutzen zu können (SRU 2002, S. 304). Das Umweltbundesamt setzte sich dagegen von Plänen ab, Benchmarking zur Preisregulierung zu nutzen und sprach sich stattdessen dafür aus, die experimentelle Vielfalt der vorhandenen Systeme zu nutzen (Umweltbundesamt 2001, S. 165).

Die Verbände der Wasserwirtschaft werben seit Jahren intensiv für ein freiwilliges Benchmarking und unterstützen in vielfältiger Weise die Umsetzung solcher Modelle. Diese Präferenz für freiwillige und letztlich interne Evaluierungen erinnert durchaus an die o. g. Erfahrungen mit Leistungsvergleichen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung. Leistungsvergleiche zwischen Unternehmen werden vorangetrieben (vgl. auch die Übersicht in ATT, BGW u. a. 2005, S. 54 ff.) und die zunehmende Harmonisierung aller Aktivitäten sowie die Orientierung an auch international etablierten Konzeptionen wie dem Kennzahlensystem der International Water Association (IWA) mit seinen Rubriken Versorgungssicherheit, Qualität, Nachhaltigkeit, Kundenservice und Wirtschaftlichkeit zeigen, so dass sich Benchmarking inzwischen als Instrument des Qualitätsmanagements durchaus bewährt (auch Kiesl/Schielein 2005). Als Instrument der politischen Steuerung sind diese Benchmarking-Systeme derzeit jedoch nicht angelegt. Kritiker bemängeln daher auch, dass sich die effizienzsteigernden Wirkungen dieser Projekte „von außen“ nur schwer nachvollziehen lassen. Auch ist strittig inwieweit die zugrunde gelegten Indikatoren überzeugend und ausreichend sind (z. B. Lux/Scheele/Schramm 2005 oder Haug 2006). Allerdings erkennen auch Branchenvertreter zunehmend die Notwendigkeit, Leistungsdaten gegenüber Politik und Öffentlichkeit offensiv darzustellen (z. B. Mehlhorn 2005).

3. Evaluation von öffentlich-privaten Partnerschaften und Netzwerken kommunaler Leistungserbringung

Kooperative Arrangements und Netzwerke in der kommunalen Leistungserbringung haben in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der Haushaltskrise Konjunktur. Insbesondere öffentlich-private Partnerschaften („Public-Private-Partnerships-PPP“) gewinnen zunehmend an Bedeutung. Mit ihnen können – je nach örtlichen Rahmenbedingungen – eine Reihe von Vorteilen verbunden sein. Sie versprechen die Einbindung privaten Kapitals und Know-hows in die öffentliche Leistungserbringung, aber auch größere Effizienz und eine damit verbundene größere Servicequalität. Entscheidend für den Erfolg solcher Kooperationen ist es, inwieweit es gelingt, kommunale Interessen mit denen des Vertragspartners in Übereinstimmung zu bringen und über die Laufzeit der Kooperation abzusichern. Die Probleme und Defizite in der Evaluation solcher Kooperationen sind bisher nur wenig untersucht. Teilweise gibt es Überschneidungen zu den skizzierten Problemen im Fall der Eigenerstellung, aufgrund der meist langfristigen Vertragsbeziehungen und der i. d. R. nur punktuell gegebenen Eingriffsmöglichkeiten, stellen sich jedoch auch grundsätzlich andere Fragen, zumal sich traditionelle Risikobewertungen zu meist auf finanzielle Aspekte beschränken.

Mit der Leistungserbringung in öffentlich-privaten Partnerschaften und Netzwerken wird, insbesondere im Fall von vertraglichen PPP (s. u.) i. d. R. mit der Leistungserstellung auch der „Ort“ der Genese operativen, funktionalen Wissens an Dritte abgegeben. Dies kann zu einem massiven Problem für die kommunale Steuerungsfähigkeit werden, da Wissen, Erfahrungen und Kompetenzen nun nicht mehr quasi automatisch im „operativen Geschäft“ der eigenen Leistungserstellung (Echtbetrieb) anfallen. Steuerungsprobleme ergeben sich auch durch Informationsasymmetrien zwischen öffentlichen und privaten Partnern, Legitimitäts- und Transparenzprobleme durch den teilweisen Auszug der politischen Kontrolle, sogenannten Lock-In-Effekten⁸ und die dadurch entstehenden Abhängigkeiten des öffentlichen Sektors von privaten Akteuren und den schwer abzuschätzenden Transaktionskosten. Andererseits liegen die Chancen darin, dass durch die Delegation von Aufgaben und Leistungen an Dritte eben auch private Wissensbestände „angezapft“ und in kommunale Aufgaben integriert werden können. Damit dieses gelingt, gewinnen Kontroll- und Beurteilungskompetenzen der Zielerreichung an Bedeutung, damit die Kommune ihre Rolle als Auftraggeberin bzw. Bestellerin von öffentlichen Leistungen wahrnehmen kann.

a) Institutionelle PPP

Im Fall der Beteiligung von privaten Dritten an öffentlichen Unternehmen (so genannte institutionelle Public Private Partnership PPP oder Teilprivatisierung, hier insbesondere

⁸ In den Wirtschaftswissenschaften werden als Lock-in-Effekte (von to lock in: einschließen, einsperren) Kosten bezeichnet, die eine Änderung der aktuellen Situation unwirtschaftlich machen. Problematisch werden Lock-in-Effekte, wenn sie zu verlustbehaftetem Verhalten zwingen, um noch größere Verluste abzuwenden.

verstanden als kommunale Mehrheitsbeteiligungen) lässt sich mit dem Verkaufserlös einer Teilprivatisierung kurzfristig ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erzielen. Daneben können sich durch die Hereinnahme privaten Kapitals die wirtschaftlichen Spielräume des Unternehmens erweitern. Für den Kämmerer bedeutet ein Teilverkauf neben der einmaligen finanziellen Einnahme jedoch immer auch eine auf Dauer um den Anteil des Partners reduzierte Gewinnabführung an die Kommune. Hier ist also auch eine langfristige Abschätzung der finanziellen Folgen notwendig, die jedoch nur für den Einzelfall vorgenommen werden kann.

Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in einer öffentlich-privaten Kooperationsgesellschaft ist seit einiger Zeit aus kommunaler Perspektive mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit seinem sogenannten „Halle-Urteil“ Anfang 2005 strenge Maßstäbe an eine Auftragsvergabe an gemischtwirtschaftliche Gesellschaften geknüpft. Im Ergebnis ist damit die Anwendung der „Inhouse-Vergabe“ auf Aufträge an Eigengesellschaften beschränkt, die sich zu 100 Prozent in der öffentlichen Hand befinden. Dies könnte letztlich dazu führen, dass sich die Kommunen entweder strikt für die reine Eigenerstellung oder eine vollständige Privatisierung entscheiden, was diese Strategie obsolet machen würde. Gegebenenfalls könnten auch vertragliche PPP (s. u.) eine Alternative darstellen.

Mit Blick auf die Steuerung der Leistungserstellung durch Rat und Verwaltung gelten für diese Strategie prinzipiell die gleichen Aussagen wie für die Strategie der Eigenerstellung. In der Praxis kommt es entscheidend darauf an, wie die Rolle des privaten Anteilsgeigners in den Verträgen ausformuliert ist und wie dieser seine Rolle wahrnimmt. So kann ein privater Minderheitsgeigners ebenso darauf drängen, den Unternehmensvorstand zu besetzen, wie sich aus dem operativen Geschäft des Unternehmens weitestgehend herauszuhalten. Von der Frage, wie der private Gesellschafter seine Rolle ausfüllt, ist die Steuerung der Leistungserstellung durch Rat und Verwaltung maßgeblich betroffen. Grundsätzlich jedoch wird mit der Beteiligung eines Privaten die Logik der Renditeerwartung in das kommunale Unternehmen implementiert. Denn jenseits etwaiger inhaltlicher bzw. sachlicher oder strategischer Ziele des Privaten dürfte mit seiner Beteiligung auf jeden Fall die Erwartung eines entsprechenden „return on investment“ verknüpft sein. Gegenwärtig muss ein deutliches Defizit in der Leistungsmessung und (Selbst-)Evaluation von institutionellen PPPs konstatiert werden. Doch werden sich die Kommunen stärker als in der Vergangenheit mit der Frage der Bewertung erbrachter Dienstleistungen auseinandersetzen müssen. Hier gilt es, ähnlich wie bei der Eigenerstellung an Erfahrungen aus der Verwaltungsreform oder auch laufender Benchmarking-Projekte anzuknüpfen. Notwendig ist aber auch eine generelle Bewertung von Risiken hinsichtlich Ausschreibung und Vergabe bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Denn je stärker das gemischtwirtschaftliche Unternehmen auf andere Märkte expandiert und Leistungen für andere Kommunen oder Private erbringt, desto höher ist das Risiko, dass die im Auftrag der Mutterkommune erbrachte bisherige Leistung ausschreibungspflichtig wird und so dem kommunalen Unternehmen verloren geht.

b) Vertragliche PPP

Die Kommunen zielen in diesem Fall darauf ab, nicht alle Leistungen selbst erstellen zu müssen. Die Leistungserstellung wird deshalb an (in der Regel) private Dritte delegiert (so genannte vertragliche PPP), wobei eine solche Kooperation verschiedene Formen annehmen kann (Betriebsführungsmodell⁹, Betreibermodell¹⁰, Dienstleistungskonzession¹¹). Bewertungsfragen stellen sich bereits bei der Auswahl des geeigneten Modells und der Ausschreibung. Aus vergaberechtlicher Sicht ist zu fragen, nach welchen Prinzipien und Anforderungen das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durchzuführen ist. Des Weiteren geht es um die Auswahl des geeigneten Partners. Die Interessen eines privaten Partners sind in der Regel andere als die der Kommune. Kommunalpolitik und -verwaltung können sich nicht wie in der Strategie der Eigenerstellung ein Stück weit auf eine Art Selbststeuerung des kommunalen Unternehmens durch ein kommunales Ethos und eine lokale Verankerung des Unternehmens verlassen. Das Interesse privater Unternehmen dürfte vorrangig auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, Herstellung von Marktmacht und letztlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sein. Grundsätzlich dürften dem Gemeinwohl verpflichtete soziale und ökologische Ziele bei einer derartigen Interessenlage schwerer zu integrieren sein als bei lokal verbundenen Unternehmen mit einem „Sinn“ für kommunale Ziele. Weitere Herausforderungen liegen in der Vertragsgestaltung und in der Laufzeit der Verträge. Zu klären ist des Weiteren, welche Vorgaben hinsichtlich der Qualität der Leistungen und der Leistungserstellung die Kommune treffen sollte und wie sie so genannte „vergabefremde Kriterien“, also vor allem soziale und umweltpolitische Zielvorgaben, in die Ausschreibung und Vergabe integrieren können.

-
- 9 Beim Betriebsführungsmodell schließt die Kommune mit dem Privaten einen Betriebsführungsvertrag, in dem bestimmte zu erbringende Leistungen und Managementaufgaben definiert sind. Das beauftragte Unternehmen handelt als Verwaltungshelfer für Rechnung der bestellenden Kommune. Typische Aufgaben sind Betrieb und Wartung der Anlagen und Netze, aber möglicherweise auch die Kundenbetreuung und Abrechnung. Grundsätzlich verbleiben die Anlagen in diesem Modell im Eigentum der Gemeinde und damit ebenso die Investitionsverantwortung. Die Betriebsverantwortung wird hingegen auf den privaten Partner übertragen, wobei dessen Marktkennntnis und Know-how nutzbringend angewandt werden sollen. Die Aufgabenverantwortung bleibt bei der Kommune.
 - 10 Beim Betreibermodell übernimmt der Private – anders als beim Betriebsführungsmodell – nicht nur den Betrieb z. B. einer Kläranlage, sondern auch die Trägerschaft und damit auch die Investitionsverantwortung für die Anlagen und Netze. Regelmäßig wird der Private dabei auch Eigentümer der Infrastruktureinrichtung, wobei die Übertragung des Eigentums an die Kommune vorgesehen werden kann. Die Kommune delegiert die gesamte Dienstleistungsverantwortung an den Partner. Gleichwohl bleibt die Kommune in der Aufgabenverantwortung. Im Rahmen ihrer Aufgabenverantwortung bestimmt die Kommune die Preise. Zwischen Kommune und Unternehmen werden im Betreibervertrag so genannte Innenpreise festgelegt. Wichtig und zugleich nicht unproblematisch ist, wann bzw. unter welchen Bedingungen sich diese Innenpreise ändern dürfen. In der Regel werden als Voraussetzungen Veränderungen in den Rahmenbedingungen angenommen, auf die der Private keinen Einfluss hat (z. B. Verbrauchsrückgänge durch Schrumpfung), die aber seine Einnahmen oder Kosten beeinflussen. Ebenso wie beim Betriebsführungsmodell bewegt sich die Kommune im Betreibermodell in der Form funktionaler Privatisierung.
 - 11 Eine Dienstleistungskonzession umfasst den zwar zeitlich befristeten, aber vollständigen Rückzug der Gemeinde aus der Aufgabe (etwa der Wasserversorgung) (unechte Aufgabenprivatisierung). Das heißt, dass für einen definierten Zeitraum der Konzessionär den selbstständigen Betrieb der Anlagen und Netze sowie die Instandhaltung und Neuinvestition übernimmt. Zwischen Unternehmen und Verbrauchern kommt es – anders als bei den beiden vorherigen Modellen, in denen zumeist die Kommune die Rechtsbeziehungen zu den Kunden innehat – zu einer direkten Vertragsbeziehung. Auch werden die Preise vom Unternehmen festgesetzt, wobei sich die Kommunen hier zumeist Eingriffsrechte vorbehalten.

Die Vertragsinhalte werden nur in wichtigen Ausnahmefällen Gegenstand von Nach- oder gar Neuverhandlungen sein können. In der Regel ist davon auszugehen, dass während der Laufzeit von Betriebsführungs-, Betreiber- oder Konzessionsverträgen kaum steuernder Einfluss auf die Leistungserstellung genommen werden kann, weshalb sich hier Bewertungsfragen ex ante, aber auch zum Ende der Vertragslaufzeit (Fortsetzung der Kooperation oder nicht) stellen.

Kommunen haben in der Vergangenheit zahlreiche Erfahrungen mit vertraglichen PPPs sammeln können und dies nicht nur auf dem Gebiet von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Gleichwohl mangelt es bisher an einem umfassenden Erfahrungsaustausch zwischen den Verantwortlichen in den jeweiligen Fachabteilungen, den Kämmergeien oder den Beteiligungsverwaltungen. So könnte es durchaus interessant sein zu erfahren, welche Lehren sich beispielsweise aus den vielfach angewendeten städtebaulichen PPP für die Realisierung von Projekten zum Betrieb von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen ziehen lassen – oder umgekehrt. Auch deuten die o. g. Ausführungen an, dass die Evaluation von vertraglichen PPP auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge hoch voraussetzungsvoll ist, den gesamten „Lebenszyklus“ betrifft und um so mehr dem Vergabeverfahren eine hohe Aufmerksamkeit zu schenken ist. Vertragliche PPP zeichnen sich dabei durch eine Principal-Agent-Beziehung mit hoch komplexen bzw. relationalen Verträgen aus. Die Vorteilhaftigkeit der öffentlich-privaten Partnerschaft wird sich daher nicht zuletzt anhand der mit ihr verbundenen Transaktionskosten (Kosten der Ausschreibung und Vergabe, der Überwachung vertraglicher Vereinbarungen, der möglichen Kosten von Nachverhandlungen oder auch der Kosten der Durchsetzungen bei Streitigkeiten) messen lassen müssen, wobei diese mit komplexer werdenden Ausschreibungsregeln und Rechtsunsicherheiten zunehmen dürften (hierzu auch Mühlenkamp 2006). Hier brauchbare Kennzahlen zu liefern, wird eine große Herausforderung bei der Evaluation von Leistungen der Daseinsvorsorge sein.

V. Ausblick

Insgesamt offenbart diese Bestandsaufnahme vorliegender Erfahrungen mit Leistungsmessung und (Selbst-)Evaluation im öffentlichen Sektor mit Blick auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zahlreiche offene Fragen.

- Inhaltlich bedarf es einer Übereinkunft auf kommunaler Ebene über die Funktion von Evaluation für die Sicherstellung einer effizienten und nachhaltigen Daseinsvorsorge. Gerade die Unterschiedlichkeit oder auch die Widersprüchlichkeit der Sichtweisen auf das Thema Evaluation, die es im konkreten Fall ja auch zwischen Politik, Verwaltung und Unternehmen geben dürfte, verweist auf die Notwendigkeit dieses Klärungsprozesses. Die Frage ist also, inwieweit die Evaluation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse politisch auf kommunaler Seite gewollt wird, insbesondere dann, wenn es um die „eigenen“ Unternehmen geht. Eine pessimistische Perspektive wäre die, dass angesichts des zunehmenden

Wettbewerbsdrucks von europäischer Seite kommunale Mandatsträger primär an der Marktsicherung und weniger an inhaltlichen Politikzielen und einer klaren Operationalisierung von Gemeinwohl interessiert sind. Schließlich bergen objektive Erfolgskontrollen das Risiko, dass nach außen hin sichtbar wird, wenn gesteckte Ziele verfehlt werden. Auch könnten nicht-intendierte Effekte und umfängliche Transaktionskosten den Einsatz dieses Instruments fragwürdig werden lassen. In einer optimistischen Perspektive könnte es aber auch so sein, dass Leistungsmessung gerade von solchen politischen Entscheidungsträgern nachgefragt wird, die eine klare Orientierung an inhaltlichen Politikzielen besitzen und in diesem Zusammenhang auch notwendige Korrekturen am Kurs des Unternehmens rechtzeitig erkennen möchten.

- Die zunehmende Interpretation der öffentlichen Behörden als Besteller und nicht als Erbringer von Dienstleistungen wirft die Frage auf, ob nicht zwangsläufig dem Thema Evaluation eine stärkere Beachtung geschenkt werden muss, und was dies im veränderten Rollenverständnis der Kommunen bedeuten kann. Zu diskutieren ist also, inwieweit effiziente und nachhaltige Daseinsvorsorge wirksamer Evaluationsverfahren bedarf und welche Schlussfolgerungen sich beispielsweise aus Benchmarking-Projekten ziehen lassen, die im Selbstorganisationsprozess der Unternehmen durchgeführt wurden? Welche strukturellen Veränderungen im Rollenverständnis von Politik und Verwaltung einerseits, kommunalen Unternehmen andererseits werden durch Evaluationen ausgelöst bzw. wirken auf diese zurück? Anders formuliert: Wie sollten Evaluationen gestaltet sein, dass sie quasi selbstreflexiv zur Optimierung der „kommunalen“ Leistungserbringung beitragen?
- Offen ist, inwieweit der öffentliche Zweck kommunaler Leistungserbringung mit eigenen Unternehmen einer klareren Unterlegung mit Indikatoren bedarf. Durch eine differenzierte Ausgestaltung der erforderlichen Betrauung (vgl. Kapitel II 4) könnten Chancen für eine weitergehende Qualifizierung des Angebots sowie einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel bestehen.
- In diesem Zusammenhang ist des Weiteren zu überlegen, wie die in Berichten, Satzungen oder Verträgen festgehaltenen öffentlichen Ziele in ein für Politik und Verwaltung handhabbares Instrument einer qualifizierten Steuerung überführt werden können. Beteiligungsberichte geben beispielsweise oftmals nur wenig Auskunft darüber, wie sich der öffentliche Zweck inhaltlich ausfüllt. Satzungen und Verträge sind u. U. schärfer ausformuliert. Auf der anderen Seite sind auch die Geschäftsberichte der Unternehmen diesbezüglich selten konkret. Kommunale und unternehmerische Berichtslegungen stehen zumeist ohne wechselseitige inhaltliche Bezugnahme nebeneinander. Integrierte Darstellungen im Sinne einer Nachhaltigkeitsberichterstattung auf Seiten der Unternehmen sind die große Ausnahme. Ein mögliches Beispiel für ein solches Instrument der qualifizierten Steuerung ist die auf den Bereich öffentlicher Interessen und Unternehmen angepasste Methode der Balanced Scorecard (vgl. den Exkurs in Kapitel II 4).
- Die Evaluation von (vertraglichen und institutionellen) öffentlich-privaten Kooperationsformen und Netzwerken in der kommunalen Leistungserbringung steht noch

am Anfang. Angesichts des investiven Problemdrucks, sinkender Verbräuche und langfristiger Technikoptionen scheint es angebracht, hier stärker auf die Nachhaltigkeit des Gesamtsystems als allein auf die konkrete Finanztransaktion zu schauen. Inwieweit können Aspekte jenseits reiner Wirtschaftlichkeitsvergleiche (konstitutiv: Lebenszyklusbetrachtung sowie Risikobewertung- und Verteilung) berücksichtigt werden? Wie sind vorliegende outputspezifizierte Leistungsbeschreibungen zu bewerten? Welche Formen der Evaluation von PPPs (ex ante, ex post, formativ) sind aus kommunaler Perspektive wünschenswert und gangbar? Inwieweit ist eine verbindliche Institutionalisierung gangbar und gegenüber den privaten Partnern durchsetzbar? Sollten lediglich Mindeststandards definiert werden oder weitgehende Leistungsvorgaben?

- Der demographische Wandel einerseits sowie neue technologische Optionen andererseits werfen Fragen nach der Bewertung von langfristig tragfähigen Infrastruktursystemen auf. Aktuelle Forschungen zeigen die Notwendigkeit grundlegender Leitprinzipien für den anstehenden stadttechnischen Umbau auf. Im Kern geht es hier um die dauerhafte Funktionsfähigkeit infrastruktureller Systeme, die Anpassungsfähigkeit an neue technische Lösungen aber auch Aspekte der Finanzierung und der Kostenwahrheit (Kluge u. a. 2006 sowie Jakubowski 2006, S. 246 f.).
- Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der unvermeidbaren Implementierungs- und Opportunitätskosten und der Bemessung des Nutzens bzw. möglicher nicht intendierter Effekte. Vorliegende Erfahrungen mit Leistungsmessungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung verdeutlichen nicht zu unterschätzende Umsetzungsprobleme und teilweise auch Ermüdungserscheinungen. Methodisch-konzeptionelle Probleme sind ebenso zu überwinden wie die durch unterschiedliche Handlungsrationitäten der beteiligten Akteure hervorgerufenen Durchführungsprobleme. Hier geht es nicht nur um Kosten in Form von Material und Zeit auf Seiten der Evaluierer und der Evaluierten sondern auch um häufig vernachlässigte Kosten in Form von verzerrenden Anreizwirkungen, induzierte Verkrustungen (Probleme eine eingeführte Evaluation zu korrigieren) oder auch fehlenden oder ungeklärtem Nutzen für Entscheidungen.¹² Ausgehend von einem abnehmenden Grenznutzen umfassender Evaluation, wieweit lassen sich solche Kosten durch wohl überlegte Beschränkung minimieren? Welche Verbesserungen im Prozess sollten angestrebt werden?
- Denkbar ist, dass sich die Kommunen Kompetenzzentren zur Unterstützung bei der Evaluation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse schaffen. Welche Erfahrungen liegen diesbezüglich vor? Inwieweit kann dies zur Entlastung beitragen? Wieweit wird gerade bei PPP-Modellen die Verhandlungskompetenz gestärkt? Wie korrespondiert dies mit vorhandenen Selbstregulierungsformen der Verbände?
- Ungeklärt ist auch, inwieweit eine größere Transparenz der Evaluationsverfahren und eine Offenlegung von Evaluationsergebnisse angestrebt werden sollte. Bisherige Verfahren der Leistungsmessung, insbesondere dann, wenn diese als Leistungs-

12 Kritisch am Beispiel der Evaluation von Organisationen und Personen in der Forschung: Frey 2006.

vergleich (und damit einhergehenden „Quasi-Wettbewerbs“) zwischen Kommunen oder auch kommunalen Unternehmen durchgeführt werden, werden in ihrer Anlage und den Ergebnissen häufig als „Betriebsgeheimnis“ behandelt und den Kommunalverwaltungen oder gar der bürgerschaftlichen Öffentlichkeit vorenthalten. Eine Offenlegung der Daten und eine größere Transparenz wird indessen von Kritikern als dringend geboten angesehen, um den Informationsrechten der (politischen) Öffentlichkeit Rechnung zu tragen. Andererseits gilt es auch den betrieblichen Belangen der Unternehmen gerecht zu werden, insbesondere dann, wenn diese bereits heute im Wettbewerb stehen. Allgemeinverbindliche Kernindikatoren könnten hier einen gangbaren Kompromiss darstellen.

- Damit einhergehend stellt sich die zentrale Frage, ob Evaluationen kommunaler Leistungserbringung ein wirksames Instrument bzw. politisches Argument sein können, möglichen Bestrebungen der Europäischen Kommission nach zentralisierten Evaluationen entgegenzuwirken? Da sinnvoller Weise eine Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nur durch die Ebene initiiert werden sollte, die die Ziele und Rahmenbedingungen einer Dienstleistung festlegt und politisch verantwortet und somit durch die Evaluierung entscheidungsrelevante Informationen erhält, ist zu fragen, was dies konkret bedeutet und wieweit hier eine tatsächliche Evaluierung der Leistungserbringung durch die Kommunen erfolgt bzw. erfolgen sollte. Sind eingeübte Verfahren etwa im Rahmen der Beteiligungssteuerung oder auch freiwillige Leistungsvergleiche öffentlicher Unternehmen hinreichend, so dass von Evaluation gesprochen werden kann? Welche institutionellen Verbesserungen (etwa in Form von Standards, überörtlicher Berichterstattung o. a. m.) sind in Erwägung zu ziehen? Wo sind die eingeübten Verfahren der Leistungsbewertung dem Vorgehen auf europäischer Ebene bereits heute überlegen? Welche Alternativen zu derartigen Evaluationen sind einzubeziehen? Welche Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind zu berücksichtigen?

VI. Fazit

Bei aller berechtigten Kritik an den gegenwärtigen Bestrebungen und Erfahrungen mit der Evaluation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf der europäischen Ebene, sollte dem Instrument der Evaluation auf Seiten der Kommunen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Zum einen zeigen die vorliegenden Erfahrungen mit Leistungsmessung und (Selbst-) Evaluation im öffentlichen Sektor, dass die Kommunen und ihre Unternehmen bereits beträchtliche Anstrengungen unternommen haben und der von der Europäischen Kommission mehrdimensionalen Methodik näher kommen, als dies bei der Evaluierung auf Gemeinschaftsebene der Fall ist. Dies gilt es offensiv zu kommunizieren.

Zum anderen offenbaren die vorhandenen Defizite in der Beteiligungssteuerung ebenso wie die Herausforderungen bei der Bewertung von kooperativen Arrangements öffentlich-privater Partnerschaften, dass die Kommunen als Eigentümer öffentlicher Unternehmen und Besteller von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gefordert sind, sich mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Leistungsbewertung auseinanderzusetzen. Evaluationen bilden ein wirksames Instrument zur Rückbindung der eigenen Unternehmen an den durch sie zu erfüllenden öffentlichen Zweck. Evaluationen helfen, die zwangsläufig vorhandene Informationsasymmetrie zwischen Kommune als Auftraggeber und Unternehmen bzw. Dienstleister als Auftragnehmer zu minimieren und die Vorteilhaftigkeit des jeweiligen institutionellen Arrangements der Leistungserstellung zu bewerten.

Die deutschen Kommunen verfügen über ein im internationalen und europäischen Vergleich beachtliches Aufgaben und Leistungsprofil auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Vorliegende Erfahrungen mit Leistungsmessung und Evaluation im öffentlichen Sektor können helfen, sich dem Thema Evaluation selbstbewusst stellen.

Abstract

Jens Libbe, Evaluation of Services of General Interest

Benchmarking; Controlling; Evaluation; In-House-Production; Performance Measurement; Public-Privat-Partnership; Services of General Interest

Evaluation has become a favoured instrument on the European level to assess policies, especially if political decisions are socially controversial or go along with high costs. Insofar it is not surprising that the European Commission postulates the evaluation of public services. On the side of the municipalities this development is seen with scepticism. It is argued that evaluation should only be accomplished by the political entities that take the responsibility and define the objectives respectively the frameworks of a service, so that this entities can get the information to be relevant for decision-making. Otherwise the freedom of the member states and the municipalities to define services would be bounded. However the municipalities have to deal with the question of evaluating the services provided by their own utilities or private partners. Here they can recourse to experiences made in the process of administrative reform.

Literaturverzeichnis

- ATT, BGW, DVBW, DVGW, DWA, VKU (2005), Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2005, Bonn.
- Beywl, Wolfgang und Sandy Taut (2000), Standards: Aktuelle Strategie zur Qualitätsentwicklung in der Evaluationen, in: Evaluationen im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Politik, hrsg. vom Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Vierteljahresheft, Heft 3, S. 358-370.
- Bremeier, Wolfram, Hans Brinckmann und Werner Killian (2006), „Der Bürgermeister macht das schon richtig“ – Defizite in der Steuerung kommunaler Unternehmen, in: Kommunalwirtschaft, Heft 11, S. 795-808.
- Bremeier, Wolfram, Hans Brinckmann und Werner Killian (2006a), Ziele und Inhalte eines kommunalen Corporate Governance Kodex, in: Kommunalwirtschaft, Heft 12, S. 871-885.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003), Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.5.2003 (KOM [2003] 270 endg.) – Stellungnahme zu den zur Diskussion gestellten Fragen, Köln, <http://dvv.vhs-bildungsnetz.de/servlet/is/12760/abel.pdf?command=downloadContent&filename=abel.pdf> (Zugriff: 29.05.2006).
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2004), Stellungnahme zum Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Köln, http://www.rgre.de/pdf/st_bv_dienstleistung.pdf (Zugriff: 20.05.2006).
- Commission of the European Communities (2004), Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries providing Services of General Economic Interest, Commission Staff Working Paper, Brussels, SEC (2004) 866 v. 23.6.2004.
- Commission of the European Communities (2005), Evaluation of the Performance of Network Industries providing Services of General Economic Interest, Commission Staff Working Document, Brussels, SEC (2005) 1781 v. 20.12.2005, http://europa.eu.int/comm/internal_market/economic-reports/docs/2005/051220_report_final_en.pdf (Zugriff: 29.05.2006).
- Dietrich, Mike und Jochen Struwe (2006), Corporate Governance in der kommunalen Daseinsvorsorge. Effizientere Unternehmensführung bei öffentlichen Ver- und Entsorgern, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 28, Heft 3, S. 1-21.
- Ewers, Hans-Jürgen, Konrad Botzenhart, Martin Jekel, Jürgen Salzwedel und Andreas Kraemer (2001), Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Markttöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Endbericht zum BMWi-Forschungsvorhaben, Heft 11/2000, Berlin.
- Frey, Bruno S. (2006), Evalunitis – Eine neue Krankheit. Vortrag auf der Konferenz „Qualitätssicherung von Wissenschaft im Wandel“ am Wissenschaftszentrum Berlin, 1.-3. Juni 2006, Berlin.
- Hall, David (2006), Evaluation network services in Europe – a critique of the EC Evaluation of the Performance of Networks Industries, London, <http://www.psiu.org/reports/2006-03-EU-EPNIcrit.doc> (Zugriff: 29.05.2006).
- Hall, David und Emanuela Lobina (2005), Empfehlungen zur guten Praxis, London, Good Practice Recommendations from WaterTime project, 19.12.2005, www.watertime-net (Zugriff: 01.08.2006).
- Haug, Peter (2006), Wie gut sind die deutschen Wasserversorger? – Einige kritische Anmerkungen zum „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft“, in: Wirtschaft im Wandel, 12. Jg., Heft 4, S. 111-112.
- Hellstern, Gerd-Michael und Hellmut Wollmann (1983), Evaluierungsforschung. Ansätze und Methoden – dargestellt am Beispiel des Städtebaus, Basel – Boston – Stuttgart.
- Jakubowski, Peter (2006), Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft. Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik, in: Informationen zu Raumentwicklung, Heft 5, S. 237-248.
- Kiesl, Harald und Jörg Schielein (2005), Benchmarking in der Wasserwirtschaft – Ein Zustandsbericht, in: Kommunalwirtschaft, Heft 9, S. 580-586.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002), Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Mitteilung der Kommission, Brüssel, KOM (2002) 331 endgültig vom 18.6.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel, KOM (2004) 374.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a), Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, SEK (2004) 326 vom 29.3.2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen, Brüssel, KOM (2005) 569 endgültig.

- Kluge, Thomas, Jens Libbe, Ulrich Scheele, Engelbert Schramm und Jan Hendrik Trapp (2006), Der netWORKS-Ansatz zur integrierten Strategiebildung, in: Transformation netzgebundener Infrastrukturen – Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser, hrsg. von Thomas Kluge und Jens Libbe, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Nr. 45, Berlin, S. 33-56.
- Kuhlmann, Sabine (2004), Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung, hrsg. von Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, Opladen, S. 94-120.
- Kuhlmann, Sabine (2005), Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1, S. 7-28.
- Libbe, Jens (2006), Kommunale Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des europäischen Wettbewerbsregimes und veränderter Aufgabenwahrnehmung, in: Globalisierung und Lokalisierung – Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland, hrsg. von Rüdiger Robert und Norbert Konegen, S. 193-212.
- Libbe, Jens (2006a), Stärkung und Zukunftssicherung kommunaler Wasserdienstleistungen in der Eigenerstellung. Beteiligungsmanagement, in: Transformation netzgebundener Infrastruktur – Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser, hrsg. von Thomas Kluge und Jens Libbe, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Nr. 45, Berlin, S. 151-164.
- Lührmann, Harald (2006), Perspektiven der Steuerung kommunaler Beteiligungen. Vortrag während des Seminars „Steuerung von Beteiligungen – Inhalte, Akteure, Organisation“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, 6. und 7. April 2006.
- Lux, Alexandra, Ulrich Scheele und Engelbert Schramm (2005), Benchmarking in der Wasserwirtschaft – Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung um ökologische und soziale Aspekte, netWORKS-Papers Nr. 17, Berlin, <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen> (Zugriff: 01.01.2007).
- Mehlhorn, Hans (2005), Benchmarking in der Wasserversorgung – Chancen, Risiken, Entwicklungen, in: Wasser Abwasser 146, Nr. 13, S. 8-13.
- Mühlenkamp, Holger (2006), Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 29, Heft 4, S. 391-417.
- o. V. (200), Balanced Scorecard, <http://www.balanced-scorecard.de> (Zugriff: 26.07.2007).
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2007), Deutscher Corporate Governance Kodex, <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/1.html> (Zugriff: 26.07.2007).
- Ruter, Rudolf X., Karin Sahr und Georg Graf Waldersee (Hrsg.) (2005), Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.
- Schulz-Nieswandt Frank (2004), Soziale Daseinsvorsorge und Unionsbürgerschaft, <http://www.uni-koeln.de/wisofak/soposem/snw/pdf/daseinsvorsorge.pdf> (Zugriff: 01.03.2006).
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2002), Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart.
- Stengg, Werner (2006), Die Evaluierungspolitik der europäischen Kommission. Eröffnungsreferat der 8. Jahrestagung der DeGEval am 12.-14. Oktober 2005 in Essen, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1, S. 161-169.
- Umweltbundesamt (2001), Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland. Analyse und Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklung, Berlin.
- Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (2003), Stellungnahme zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, http://www.vku.de/vku/themen/euro/euro_8.pdf (Zugriff: 09.03.2003).
- Widmer, Thomas (2000), Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird, in: Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, hrsg. von Reinhard Stockmann, Opladen, S. 77-102.
- Wollmann, Hellmut (2000), Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Evaluationsforschung, hrsg. von Reinhard Stockmann, Opladen, S. 195-233.
- Wollmann, Hellmut (2002), Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland. Beitrag auf der DeGEval-Jahrestagung 2001 in Speyer, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1, S. 75-99.
- Wollmann, Hellmut (2004), Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung. Phasen, Ansätze und Praxis im internationalen Überblick, in: Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, hrsg. von Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil und Hellmut Wollmann, Opladen, S. 21-46.
- Wollmann, Hellmut (2005), Neue Handlungsansätze im Zusammenwirken von Kommunen, Bürgern, gesellschaftlichen und Markt-Akteuren in Großbritannien, Frankreich und Schweden. Was kann hieraus für Deutschland gelernt werden?, in: Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung, hrsg. von Michael Haus, Wiesbaden, S. 256-284.