

Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen

Kuno Schedler und Daniel Ösze

(erscheint im Original in: Klingebiel, Norbert (Hrsg.), Performance Measurement & Balanced Scorecard, München: Vahlen, 2001. S. 259 - 276)

Inhalt

1. Public Management und Performance Measurement	3
1.1 Performance Measurement-Ansätze in amerikanischen Verwaltungen.....	3
1.2 Performance Measurement im New Public Management.....	4
1.3 Führungsgrößen im politisch-administrativen System	6
2. Balanced Scorecard als Führungsinstrument im politisch-administrativen System.....	8
2.1 Die Strategieorientierung der Balanced Scorecard	8
2.2 Die Vieldimensionalität der Balanced Scorecard	9
3. Performance Measurement im politisch-administrativen System.....	9
3.1 Betrachtungsdimensionen des Performance Measurement.....	10
3.2 Grenzen des Performance Measurement in öffentlichen Verwaltungen.....	12
4. Schlussbetrachtungen	15

1. Public Management und Performance Measurement

In den schweizerischen, deutschen und österreichischen Verwaltungen wurde während der letzten Jahrzehnte vorwiegend über die Rechtsetzung und die Mittelzuweisung gesteuert. Verwaltungen hatten nicht klar definierte Leistungen zu erbringen, sondern unter Einhaltung des Rechts und eines detaillierten Input-Budgets ihre Aufgaben zu erfüllen. Es war denn auch das Rechnungswesen, welches den Führungskräften die dazu notwendigen, allerdings rudimentären „Controlling“-Informationen lieferte, bis das New Public Management – das in der Schweiz und in Österreich als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV), in Deutschland als Neues Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet wird – zu Beginn der neunziger Jahre den Fokus des Verwaltungsmanagements auf die Wirkungen und Leistungen richtete¹.

Anders präsentiert sich die Situation in den USA. Seit den späten vierziger Jahren versuchen Wissenschaftler und Praktiker, Führungssysteme für den öffentlichen Sektor zu entwickeln, die auf der Leistungsmessung und –steuerung basieren.

1.1 Performance Measurement-Ansätze in amerikanischen Verwaltungen

Bereits 1949 empfahl die erste Hoover-Kommission, „that the whole budgetary concept of the Federal Government should be refashioned by the adoption of a budget based upon functions, activities, and projects; this we designate a ‚performance budget‘“.²

Das *Performance Budget* akzeptierte die Tatsache, dass staatliche Institutionen über die Bereitstellung allgemein erhobener Mittel (also nicht wie im Privatsektor: Erzielung direkter Einkünfte durch Leistung) finanziert werden. Es sollte dennoch eine neue Verknüpfung zwischen Leistungen und Finanzen schaffen, so dass finanzielle Mittel nur bewilligt wurden, wenn nachgewiesen werden konnte, dass auch tatsächlich Leistungen zu erstellen waren³. Die Methode scheiterte damals am enormen Aufwand für die Datenerhebung und –auswertung sowie an der ungenügenden Verknüpfung zwischen Finanz- und Leistungsdaten in der Praxis. Zudem konnten die Leistungsdaten des Performance Budget das Informationsbedürfnis des Kongresses nicht ausreichend befriedigen. Dieser verlangte zusätzlich (aber vergebens) Wirkungsinformationen über ganze politische Programme⁴.

Ausgehend von den Schwachstellen des Performance Budget und angeregt durch eine in den Politik- und Verwaltungswissenschaften aufkommende Planungseuphorie wurden zu Beginn der 70er Jahre komplexe Planungsmodelle für die Öffentliche Verwaltung diskutiert, die eine integrierte und flächendeckende Gesamtplanung des öffentlichen Haushalts mit vorgegebenen Zielen und Resultaten anstrebten. Um die Zielerreichung messen zu können, wurde der Aufbau von entsprechenden Messsystemen gefordert.

Den Prototyp eines solchen Planungssystems stellt das 1965 unter Präsident Johnson entwickelte *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* dar (auch *Program Budgeting*). Das PPBS sollte die Effektivität der Verwaltung verbessern, indem (a) langfristige Planungsziele definiert, (b) verschiedene Alternativen zur Zielerreichung erarbeitet und mittels Kosten-Nutzen-Analysen bewertet und (c) die daraus abgeleiteten Massnahmen mit dem Budget und der langfristigen Finanzplanung verknüpft werden. Im Unterschied zum Per-

¹ Mäder/Schedler, 1994, S. 345 ff.

² Hoover Commission, 1949, S. 8

³ Vgl. zum Performance Budget ausführlich GAO, 1997, S. 92 ff.

⁴ Vgl. dazu GAO, 1997, S. 34

formance Budgeting versuchte also das PPBS, die Ressourcen nicht nur mit Leistungen, sondern mit ganzen Programmen zu verknüpfen. Das Konzept scheiterte aus verschiedenen Gründen. Für die Verwaltung war es zu komplex, was sich im fehlenden Verständnis bei der Implementation und der Tatsache zeigte, dass der herkömmliche Budgetierungsprozess parallel weitergeführt wurde⁵. Auch auf politischer Stufe blieben die erhofften Verbesserungen aus, weil im politischen Entscheidungsfindungsprozess leichter Mehrheiten für inkrementale Veränderungen des Budgets zu finden waren als für oder gegen die Finanzierung ganzer Programme⁶. Aus heutiger Sicht muss dem PPBS vorgeworfen werden, die Spezifika politischer Entscheidungsfindung zu wenig berücksichtigt zu haben. Es blieb Management-Instrument im politischen System – und damit ein Fremdkörper.

Nach dem Scheitern des PPBS folgten mit dem *Management by Objectives (MbO)* während der Nixon-Regierung (1973) und dem *Zero Based Budgeting (ZBB)* während der Carter-Administration (1977) zwei weitere Budgetierungsmodelle, welche Leistungsziele mit einer entsprechenden Leistungsmessung als Bestandteil der Steuerung öffentlicher Verwaltungen vorsahen⁷.

Mit der Unterzeichnung des *Government Performance and Results Act (GPRA)* von 1993 hat Präsident Clinton das neueste Kapitel in der Geschichte des amerikanischen Performance Measurement im öffentlichen Sektor eröffnet. Das GPRA schreibt den Bundesbehörden vor, eine strategische Planung für mindestens fünf Jahre zu erstellen, diese in jährlichen ‚Performance Plans‘ in Leistungsgrößen und Budgets zu konkretisieren und dem Präsidenten und dem Kongress regelmässig über die Zielerreichung, die Leistungsqualität und die Kundenzufriedenheit Bericht zu erstatten⁸.

In der Auswertung der vierjährigen Pilotphase durch den amerikanischen Rechnungshof (General Accounting Office, GAO) ist festgehalten, dass der Aufbau dieser integrierten Planungsinstrumente ein langwieriger Prozess ist, der von den Pilotverwaltungen auf verschiedene Art und mit unterschiedlichem Erfolg angegangen wurde⁹. Als wichtig erachtet das GAO den gemeinsamen Lernprozess von Verwaltung, Exekutiven und Legislativen; gleichzeitig warnt es vor übertriebenen Erwartungen auf der politischen Ebene: „(...) there is no magic bullet that will replace budget judgement and budget policies with science. (...) performance information can change the terms of debate, but not necessarily the ultimate decision.“¹⁰

1.2 Performance Measurement im New Public Management

Bereits die Pioniere des New Public Management¹¹ massen der Leistungssteuerung auf Basis einer gut ausgebauten Leistungsmessung hohe Bedeutung bei. Das Schweizer Modell des NPM, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV), übernahm diesen Ansatz und entwickelte ihn weiter zu einem Steuerungsprozess, der gedanklich in vier unterschiedliche

⁵ Vgl. dazu GAO, 1997, 38 ff. und Wildavsky, 1984, S. 196 f.

⁶ Wildavsky, 1984, S. 197 f.

⁷ Zum MbO in amerikanischen Verwaltungen vgl. GAO, 1997, S. 44 ff. und Wildavsky, 1984, S. 184 ff.; zum ZBB vgl. GAO, 1999, S. 1 f. und Denhardt, 1995, S. 1 f.

⁸ GPRA, Section 2 (Findings and Purposes), Section 3 (Strategic Planning) und Section 4 (Annual Performance Plans and Reports).

⁹ GAO, 1997, S. 22 f. und Groszyk, 1996, S. 71 ff.

¹⁰ GAO, 1997, S. 9

¹¹ So Dunleavy/Hood, 1994, S. 9, die als Begründer des New Public Management gelten.

Performance-Ebenen unterteilt ist (siehe Abb. 1)¹². Die Wirkungssteuerung nimmt in der WoV eine massgebliche Rolle ein und verlangt als notwendiges Element die Messung von Wirkungen und Leistungen – Performance Measurement wird damit sowohl für die politische wie auch für die Verwaltungsführung zu einem unverzichtbaren Instrument.

1.2.1 Die Performance-Ebenen im politisch-administrativen Steuerungsprozess

Bei der Planung der Soll-Werte wird davon ausgegangen, dass aufgrund von *Bedürfnissen* und Werten der verschiedenen Gruppen von Kund/innen und Betroffenen im Staat gewisse *politische Ziele* gesetzt werden. Diese führen zu einem *Produktplan*, der im Idealfall dazu geeignet ist, diese Ziele zu erreichen. Steht der Produktplan fest, so lässt sich über die Kosten- und Leistungsrechnung ein *Mittelplan* errechnen, der bei effizienter Leistungserbringung ausreichen soll, die geplanten Produkte herzustellen.

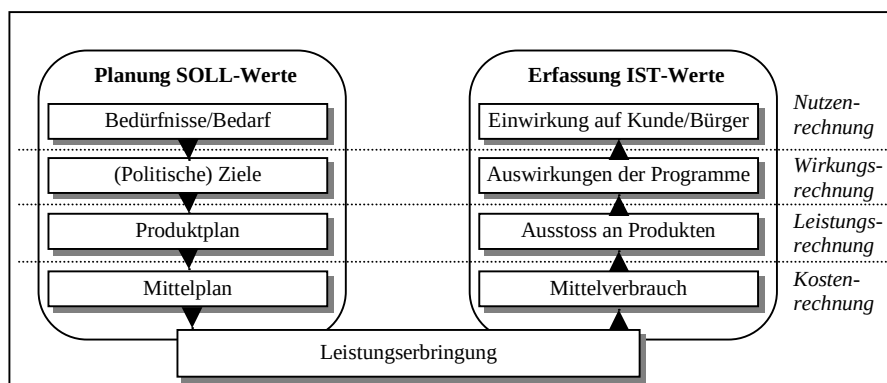


Abb. 1: Die Steuerungsebenen des NPM mit den dazugehörigen Rechnungen

Aus der verwaltungsinternen Leistungserbringung entsteht ein *Mittelverbrauch*, der mit dem Mittelplan verglichen werden kann und soll. Die tatsächlich erstellten Produkte sind der *Ausstoss* des Prozesses. Dieser wird in aller Regel quantitativ gemessen, z.B. als Anzahl Produkte, sowie auf Einhaltung der vorgegebenen Qualitätsstandards. Das Produkt Winterdienst könnte demnach als Ausstoss ergeben, dass an x Tagen y Kilometer Staatsstrassen vom Schnee geräumt wurden, wobei z % der Strassen innerhalb von 4 Stunden frei waren.

Oft werden verschiedene Produkte zu einem Programm zusammengefasst, dessen Auswirkung (*Outcome*) auf die Umwelt bzw. das Umfeld der Verwaltung ermittelt und mit den politischen Zielen verglichen werden können. Die Auswirkungen der Schneeräumung könnten beispielsweise eine Verminderung der Unfälle, der Verspätungen der öffentlichen Verkehrsmittel oder der Strassenschäden im Frühling sein.

Der Adressat der Verwaltungsleistung (Kunde bzw. Kundin) erlebt diese Programme und deren Resultate vor dem Hintergrund seiner Bedürfnisse und Werte. Die *Einwirkung* (*Impact*) kann sich daher von den – eher objektivierbaren – Auswirkungen unterscheiden. Gerade die beiden letzten Grössen (*Outcome* und *Impact*) werden in der Praxis kaum erfasst

¹² Schedler/Proeller, 2000, S. 115

und unterschieden, sind aber für die Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner mit der Verwaltung von grosser Bedeutung.

1.2.2 Rechnungsebenen des Performance Measurement im New Public Management

Den vier Ebenen des politisch-administrativen Steuerungsprozesses lassen sich entsprechende Rechnungen zuweisen (siehe Abb. 1). Die vorgenommene Trennung lässt sich in der Praxis nicht problemlos bewerkstelligen; oft überschneiden sich die Ebenen, so dass Kosten-, Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenrechnung fließend ineinander übergehen. Als vereinfachende Darstellung vermag das Konzept jedoch die wichtigsten Elemente eines NPM-Performance Measurement aufzuzeigen.

Kostenrechnung. Die Kostenrechnung ist auf der Mittelebene des Steuerungsprozesses angesiedelt. Sie gibt pro Kostenart und Kostenstelle an, welche Kosten der Mitteleinsatz verursacht und wie diese Kosten verteilt sind. Auch eine ausgefeilte Kostenrechnung vermag aber keine wesentlichen Führungsinformationen zu liefern, wenn sie nicht dazu benutzt wird, historische, horizontale und vertikale Vergleiche anzustellen. Ein gültiger Vergleich ergibt sich aber erst durch die einheitliche Definition von Kostenträgern. Daher ist es notwendig, über die reine Mittelbetrachtung hinaus eine weitere Ebene zu erfassen: die Leistungsebene.

Leistungsrechnung. Auf der zweiten Ebene des Steuerungsprozesses werden die Leistungen der Verwaltung in Produkten vereinbart und deren Produktion erfasst. Mit der Leistungsrechnung wird es möglich, flächendeckend über die gesamte Verwaltung die Produkte zumindest quantitativ zu erfassen und diese Daten systematisch auszuwerten. Dank der Verknüpfung von Kosten- und Leistungsrechnung kann beispielsweise errechnet werden, welche Kosten ein Produkt im Vergleich zu anderen verursacht – eine Information, die der Politik bislang fehlte.

Wirkungsrechnung. Die Wirkungsrechnung erfasst die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit, d.h. der Programme, und setzt sie in Beziehung zu den politischen Zielen, die damit verfolgt wurden. Sie gibt Auskunft darüber, welche Auswirkungen insgesamt durch die Programme ausgelöst wurden, inklusive den nicht beabsichtigten Nebeneffekten. Voraussetzung für aussagekräftige Informationen im Rahmen der Wirkungsrechnung ist die Existenz von klaren Zielen. Methoden der Wirkungsrechnung sind, wo Auswirkungen nicht über Indikatoren gemessen werden können, oft verwandt mit Evaluationen.

Nutzenrechnung. Die Nutzenrechnung ist zwar die interessanteste, zugleich aber auch die komplexeste Rechnung im vorgestellten System. Sie gibt die Wirkung des Verwaltungshandelns so wieder, wie sie durch die Adressatinnen und Adressaten subjektiv empfunden wird. Als Referenzgrösse stehen die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden zur Verfügung, die oft ebenso unscharf zu messen sind wie die Einwirkung. Als Behelf dienen daher Einwohner- und Kundenbefragungen, die – über die Zufriedenheit – Aussagen über die Relation zwischen den beiden unscharfen Grössen generieren, die ihrerseits zu recht zuverlässigen Ergebnissen zusammengetragen werden können.

1.3 Führungsgrössen im politisch-administrativen System

Eine funktionale Arbeitsteilung ist in der bisherigen, traditionellen Ausgestaltung der staatlichen Organisationen nicht unbekannt. Das Verfassungsrecht von Deutschland, Österreich und der Schweiz sieht eine Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament durch

die Gewaltenteilung vor. Die Unterscheidung in Rechtsetzung und Rechtsanwendung enthält dabei durchaus einige Grundelemente der im NPM geforderten Rollenverteilung. So wird beispielsweise im schweizerischen System von „Oberaufsicht des Parlaments“ gesprochen¹³. In Deutschland und in Österreich liegt die „Kontroll- und Aufsichtsfunktion“ gemäss Verfassung ebenfalls bei den Parlamenten, wird jedoch faktisch eher von der parlamentarischen Opposition ausgeübt, da zwischen parlamentarischer Mehrheit (Regierungspartei) und Regierung politisch eine enge Beziehung besteht¹⁴.

Die Aufteilung der Führungsaufgaben im NPM wird oft vereinfacht wie folgt dargestellt: Die Parlamente und politischen Gremien sollen das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, vorgeben, und die Verwaltung bestimmt das „Wie“ der Ausführung der vorgegebenen Ziele. Diese Aufgabenteilung berücksichtigt die Anreizstrukturen von Politiker/innen und Verwaltung allerdings zu wenig¹⁵. Während die Verwaltung und insbesondere die Verwaltungsspitze sich in neuerer Zeit gerne als Managementorgan sieht, das nach rechtlichen und ökonomischen Grundsätzen führen muss, herrscht in der Politik ein plurales Ziel- und Anreizsystem. Nicht zu vergessen bleibt, dass auch die NPM-Verwaltung in der Umsetzung von Politik politische Entscheide zu fällen hat, und dass sie sich dabei nicht allein von Kriterien der Managementlehre (Effizienz und Effektivität) leiten lassen kann.

Politik und Management bilden zwei Welten mit unterschiedlichen Denkmustern, Begrifflichkeiten und Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen. Daraus entstehen Rationalitäten des Denkens und Handelns, die für Politik und Management abweichen. Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheide fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen. Mehrheiten wiederum sind oft das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse, in denen Zustimmung und Ablehnung zu Dingen getauscht werden, die oft nur wenig im Zusammenhang stehen. Politik und Management sind oft gleichermassen zielorientiert; der Weg zum Ziel und die Kohärenz der Ziele können sich jedoch fundamental unterscheiden.

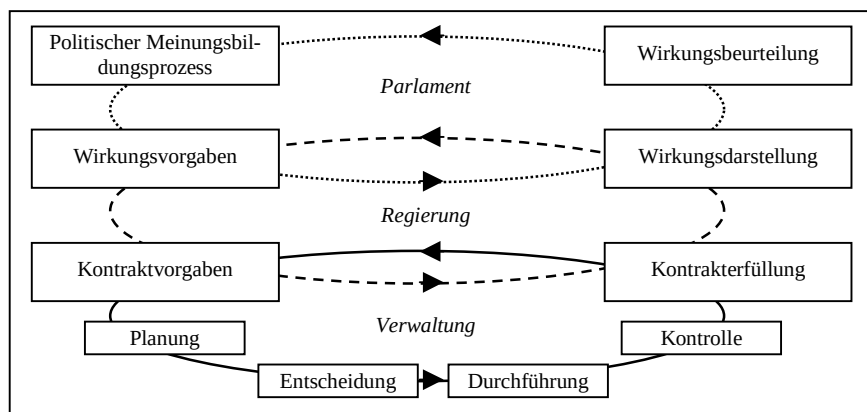


Abb.2: Integration von Politik und Management¹⁶

¹³ Art. 169 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)

¹⁴ Ipsen, 1997, S. 73

¹⁵ Schedler/Proeller, 2000, S. 52 f.

¹⁶ Ösze, 2000, S. 145

Abb. 2 verdeutlicht, dass im Modell des NPM für Parlament, Regierung und Verwaltung unterschiedliche Entscheidungskreisläufe gelten, die idealerweise ineinander greifen. Zugleich wird durch diese Rollenteilung den einzelnen Akteuren ein Verantwortungsbereich zugeteilt, der letztlich deren Zielsystem und damit die relevante Performance Measurement-Ebene abgrenzt. Allerdings ist eine sog. „Übersetzungsfunktion“ nötig: politische Vorgaben müssen in führungsrelevante Vorgaben zerlegt und umgekehrt das Ergebnis der Verwaltungsproduktion hinsichtlich politischer Aspekte eingeordnet werden.

Als Beispiel NPM-typischer Führung durch das Parlament kann die Steuerung der Gymnasien im Kanton Zürich gelten. Das Parlament genehmigt eine einzige Kreditzahl als Globalbudget. Die Verwendung und Zuweisung dieses Kredits an die einzelnen Gymnasien und Aufwandpositionen liegt in der Kompetenz der Exekutiven und ihrer untergeordneten Verwaltungseinheiten. An das Globalbudget gekoppelt ist ein Leistungsauftrag, in dem der Exekutiven zu erreichende Wirkungen und zu erstellende Leistungen vorgegeben werden. Wirkungs- und Leistungsindikatoren erlauben es dem Parlament zu prüfen, ob die im Leistungsauftrag umschriebenen Wirkungen und Leistungen erfüllt wurden. Ein auf Gymnasien bezogener Wirkungsindikator ist beispielsweise der prozentuale Anteil von Abiturientinnen und Abiturienten, die nach 7 Jahren erfolgreich ein Studium abgeschlossen haben¹⁷. Es ist nun die Aufgabe der Regierung bzw. des Erziehungsministeriums, diese Vorgaben auf die einzelne Schule zu übersetzen und mit der Gesamtheit aller Gymnasien zu erreichen.

2. Balanced Scorecard als Führungsinstrument im politisch-administrativen System

2.1 Die Strategieorientierung der Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard ist per Definition ein Instrument der strategischen Führung. Ihr Einsatz setzt voraus, dass die Anwender gewillt sind, eine Organisation strategisch zu führen. Dieses Denken ist in der Managementtheorie verwurzelt und wird im Falle eines Einsatzes der Balanced Scorecard in öffentlichen Institutionen aus dem Quellbereich „Managementsystem“ in einen neuen Zielbereich „politisch-administratives System“ übertragen. Sie ist damit jedoch nicht nur Metapher, sondern es wird erwartet, dass entsprechendes „strategisches Verhalten“ ebenfalls übernommen werden kann. Für die folgenden Überlegungen in diesem Abschnitt wird vorerst vereinfachend davon ausgegangen, dass eine solche Übertragung erfolgreich durchgeführt werden kann. In einem späteren Absatz werden einige kritische Überlegungen zu dieser Übertragung angestellt¹⁸.

Der Aufbau einer Balanced Scorecard beginnt mit der Definition von konsistenten, strategischen Zielen. Der entsprechend notwendige Zielfindungsprozess läuft in öffentlichen Verwaltungen weitaus vielschichtiger und komplexer ab als in der Privatwirtschaft. Es sind nicht nur politische und rechtliche Vorgaben zu beachten, sondern auch die Bedürfnisse verschiedener Anspruchsgruppen (*stakeholder*, aber auch *pressure groups*), die in aller Regel konkurrierend sind. Die Schaffung von Transparenz der Ziele wie auch deren Priorisierung ist damit ein evolutionärer, zeitaufwendiger und eminent politischer Prozess.

¹⁷ Voranschlag des Kantons Zürich, 1999

¹⁸ Vgl. unten, Kapitel 3.2 Grenzen des Performance Measurement in öffentlichen Verwaltungen, S. 12 ff.

NPM verlangt die Konzeption eines mittelfristigen Steuerungsmodells für Politik und Verwaltung. Damit wird der Grundstein für eine längerfristige Planung und eine Versachlichung der Planungsarbeit gelegt. Instrument der mittelfristigen Planung in der Politik sind im WoV-Modell für die Schweiz der Legislaturplan sowie der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan¹⁹. Während die Regierung im Legislaturplan die politischen Schwerpunkte der kommenden Amtszeit festlegt, stellt der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan eine jährlich rollende Gesamtplanung dar. Beide sind zugleich Plattform für Steuerung und Rechenschaftsablage im Rahmen der politischen Verantwortlichkeit (*accountability*). Diese Instrumente erlauben es dem Verwaltungsmanagement, ihre eigene strategische Planung von den übergeordneten politischen Zielsetzungen kaskadenartig herunterzubrechen und zu konkretisieren. Insofern werden Anliegen der Balanced Scorecard aufgenommen.

2.2 Die Vieldimensionalität der Balanced Scorecard

Der öffentliche Sektor leidet – wie oben beschrieben – unter einer eher eindimensionalen Steuerungssicht: Über Allem steht in der Regel die finanzwirtschaftliche Perspektive. Deutlich zu kurz kommen die Kundenperspektive, die interne Prozess- und die Lern- und Entwicklungsperspektive. NPM greift diese Mängel bereits seit den achtziger Jahren auf, im deutschsprachigen Raum seit den neunziger Jahren. Insofern sind die Anliegen der Balanced Scorecard nicht neu, allerdings liefert sie eine relativ einfache Darstellung, die für den praktischen Einsatz von grossem Nutzen ist. Sie leidet jedoch *prima vista* unter den gleichen Mängeln wie jene Systeme, die das NPM entwickelt:

- enge Zukunftsperspektive;
- Probleme mit der Aufnahme zeitlicher Verzögerungen;
- zu hohe Komplexität für den „Normalverbraucher“;
- beschränkte Aussagekraft vieler Kennzahlen, vor allem wenn sie komplexe Wirkungszusammenhänge darstellen sollen.

Erste Erfahrungen in öffentlichen Institutionen zeigen denn auch, dass die Einführung der BSC mit den gleichen Schwierigkeiten verbunden ist, wie etwa der Aufbau eines Indikatorensystems im Rahmen des NPM. Wir können daher die folgenden Darstellungen auf unsere eigenen Erfahrungen mit Performance Measurement Systemen abstützen und davon ausgehen, dass sich etliche Analogien zu BSC-Einführungen im Privatsektor bilden lassen.

3. Performance Measurement im politisch-administrativen System

In diesem Kapitel werden die Grundzüge des Performance Measurement vorwiegend auf Stufe Verwaltung – unter Berücksichtigung politischer Einflüsse – dargestellt, so wie sie nach den Vorstellungen des New Public Management gedacht sind. Hierbei handelt es sich nicht um eine umfassende Betrachtung; vielmehr werden die zwei Elemente *Betrachtungsdimensionen* und *Ziel- bzw. Strategieorientierung* herausgegriffen.

¹⁹ Schedler, 1998, S. 132 ff.

3.1 Betrachtungsdimensionen des Performance Measurement

3.1.1 Finanzen und Leistungen

Zentrales Element der Steuerung im NPM ist eine Verschiebung von der Inputorientierung zur Outputorientierung. Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionsmittel, sondern die zu erbringenden Leistungen (Produkte) sind der Massstab des Verwaltungshandelns. Dies funktioniert nur mit einem gut ausgebauten System zur Erfassung und Beurteilung der öffentlichen Leistungen und Wirkungen. Während im Bereich der Leistungsverwaltung recht einfache Lösungen möglich sind (beispielsweise im Strassenbau), bereitet die Leistungsmessung im hoheitlichen Bereich oft Schwierigkeiten (z.B. in der Justiz). Mit diesen Fragen beschäftigt sich das Performance Measurement im öffentlichen Sektor, das heute einen eigenen, internationalen Forschungsbereich bildet. Um für das Verwaltungsmanagement entscheidungsrelevante Informationen generieren zu können, propagiert NPM die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung, die den Mittelverbrauch einer erstellten Leistung (Kostenträger) zuordnet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird heute, falls überhaupt, im Rahmen des operativen Controlling öffentlicher Institutionen eingesetzt und dient der kurzfristigen Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung. In den wenigsten Fällen definieren Verwaltungseinheiten die Leistungen von den zu erreichenden Zielen und Wirkungen her, wie dies die Balanced Scorecard – aber auch das NPM – verlangen. Um die langfristigen Auswirkungen der Leistungserbringung erfassen zu können, müssen die Leistungen aus den strategischen Zielen einer Verwaltung abgeleitet werden. Dies setzt ein funktionierendes strategisches Management voraus, mit dem ein Amt eine überschaubare Anzahl von messbaren Zielen entwickelt, welche den gewünschten Zustand in drei bis fünf Jahren charakterisieren. Daraus lassen sich in einem nächsten Schritt Strategien ableiten, die aufzeigen, welche Leistungen in welcher Qualität erbracht und welche Veränderungsinitiativen gestartet werden müssen, um diese langfristigen Ziele zu erreichen. Dies wird einer der wichtigen, aber auch schwierigsten Reformschritte in den nächsten Jahren sein.

3.1.2 Kundenorientierung

Gerade in hoheitlichen Verwaltungen hat der Begriff des Kunden bzw. der Kundin mit den dahinter vermuteten privatwirtschaftlichen Konzepten einige Verwirrung gestiftet²⁰. Kundenorientierung kommt im NPM eine wichtige Bedeutung zu, soll jedoch lediglich als *Metapher* für die Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger verstanden werden. Entsprechend ausgiebig behandelt die Literatur die Kundenorientierung unter den Aspekten der Produktqualität, der Dienstleistungsqualität und der Messung der Kundenzufriedenheit²¹. Während das Management der Produkt- und Dienstleistungsqualität im öffentlichen Sektor mit demjenigen der Privatwirtschaft vergleichbar ist, zeigen sich bei der Messung der Kundenzufriedenheit als Resultat der Kundenorientierung Unterschiede. Insbesondere bei der Interpretation der Zufriedenheitsdaten sind im öffentlichen Sektor folgende Besonderheiten zu berücksichtigen²²:

²⁰ Matronardi, 1998, S. 91 ff. und Schedler/Proeller, 2000, S. 55 ff.

²¹ Eine Übersicht gibt Ösze, 2000, S. 106 ff.

²² Schedler, 1996, S. 25

- Qualitätsbeurteilungen durch die Kunden sind nicht überall möglich. Beispielsweise ist der durchschnittliche Patient in einem Spital nur begrenzt fähig, die an ihn abgegebenen medizinischen Leistungen beurteilen zu können;
- Eine realistische Kundenzufriedenheit kann nicht ausschliesslich durch Umfrageergebnisse erfasst werden. Wird für die beanspruchte Leistung kein Preis berechnet, verändert dies die Präferenzen der Individuen und führt in den meisten Fällen zu einem verzerrten Nachfragebild.

Öffentliche Institutionen unterscheiden sich von privatwirtschaftlichen dadurch, dass ihre Kundinnen und Kunden typischerweise nicht nur Konsumierende, sondern Mit-Produzierende sind, sog. *pro-sumers*. Dies gilt für Studierende, Patientinnen und Patienten, Bürgerinnen und Bürger, aber auch für viele Fürsorge-Empfängerinnen und –Empfänger. Kundenorientierung bedeutet dann, für diese *pro-sumers* ideale Bedingungen für ihre Selbsthilfe zu schaffen. Formal lässt sich diese Facette ohne weiteres in einer Balanced Scorecard abbilden – inhaltlich hat sie für die Organisationsstrategie eminent wichtige Bedeutung.

3.1.3 Prozessorientierung

Im Rahmen der Prozessperspektive der Balanced Scorecard identifiziert das Management die Prozesse, die zur Aufgabenerfüllung und für die Steigerung der Kundenzufriedenheit am kritischsten sind. Während sich privatwirtschaftliche Prozesskennzahlen in erster Linie am Konzept der Wertschöpfungskette²⁴ orientieren, lassen sich in der Literatur erst Ansätze von Prozessmodellen finden²⁵, aus denen sich noch keine spezifischen Prozesskennzahlen für öffentliche Verwaltungen ableiten lassen. Deshalb werden oftmals nur Kennzahlen zu Prozesszeit, -qualität und selten auch -kosten erfasst, mit denen sich kaum nachhaltige Verbesserungen im Sinne eines umfassenden Prozessmanagements erreichen lassen. Um diese Lücke zu schliessen, werden vertiefende theoretische Arbeiten über Prozessmodelle für öffentliche Verwaltungen folgen müssen – hier muss sich auch das NPM im deutschsprachigen Raum vorwerfen lassen, zu wenig Gewicht auf die Neugestaltung der Prozesse gelegt zu haben²⁶.

3.1.4 Lernen und Wachstum

Die Führungskräfte vieler Verwaltungseinheiten stellen fest, dass sie durch die alleinige Einhaltung kurzfristiger finanzieller Budgetziele nur schwer Potentiale ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufbauen können. Die langfristigen negativen Folgen eines systematisch vernachlässigten Aufbaus von verwaltungsinternen Potentialen zeigen sich häufig nicht sofort, sind aber kritisch für eine dienstleistungsorientierte und lernende Verwaltung. Während Reschenthaler und Thompson in einer eingehenden Analyse der Voraussetzungen von lernenden Organisationen die Lernfähigkeit des gesamten politisch-administrativen Systems

²³ Diebold, 1998, S. 13

²⁴ Vgl. zur Wertschöpfungskette Galbraith, 1987, S. 347, die von Kaplan/Norton, 1997, S. 92 f. zum generischen Wertkettenmodell weiterentwickelt wurde.

²⁵ So etwa das „generelle Prozessmodell der öffentlichen Verwaltung“ von Brenner/Horisberger, 1998, S. 23 f. oder das noch rudimentäre „Megaprozessmodell“ von Ryf, 1996, S. 31.

²⁶ In neueren Arbeiten wird diesem Aspekt vermehrt Rechnung getragen, etwa bei Hunziker, 1999.

eher skeptisch beurteilen²⁷, erachten sie die Anwendung des Modells der lernenden Organisation auf der (Verwaltungs-) Managementebene als durchaus machbar und sinnvoll²⁸. Die Lern- und Entwicklungsperspektive wird im öffentlichen Sektor in Zukunft um die Kulturdimension erweitert werden müssen. Praktische Erfahrungen weisen auf die Wichtigkeit von kulturellen Veränderungsprozessen hin; trotzdem wird dieser Aspekt in der Praxis bislang weitgehend vernachlässigt.

3.2 Grenzen des Performance Measurement in öffentlichen Verwaltungen

Das Performance Management im Generellen und der Balanced Scorecard-Ansatz im Speziellen stossen in öffentlichen Verwaltungen auf Grenzen. Zum Einen eignen sie sich bei verschiedenen Managementansätzen unterschiedlich gut und zum Anderen ist eine Diskrepanz zwischen den in der Theorie formulierten Grundsätzen und der in der Praxis zu beobachtenden Umsetzung zu erkennen.

3.2.1 Unterschiedliche Eignung der Balanced Scorecard bei verschiedenen Managementansätzen

Eine mögliche Grenze der Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen ergibt sich aus der Hinterfragung der diesem Modell zugrunde liegenden Annahme, eine Verwaltung werde nach einem „generativen“ Managementansatz geführt, was nach Roberts aber nur einer von vier möglichen Ansätzen ist²⁹:

Effizienz	hoch	Direktiver Managementansatz	Generativer Managementansatz
	tief	Responsiver Managementansatz	Adaptiver Managementansatz
		tief	hoch
		Effektivität	

Abb.3: Die vier Managementansätze öffentlicher Verwaltungen

Je nach Zweck der Verwaltungsorganisation, ihren Umweltbedingungen und ihrer geschichtlichen Entwicklung wird einer dieser idealtypischen Managementansätze angewendet. Die jeweiligen Ansätze prägen nicht nur die Organisationsform und –strukturen, sondern verwenden auch unterschiedliche Zielfindungsprozesse und Entscheidungsgrundlagen.

Untenstehende Tab. 1 lässt erkennen, dass dem „generativen Managementansatz“ ein bestimmtes Verständnis inhärent ist, wie Ziele und Strategien entstehen: Die Spitze der Verwaltung erarbeitet im Dialog mit der politischen Führung ein konsistentes Zielsystem, welches die wichtigsten Aufgaben der Organisation abzudecken vermag. Kaskadenartig konkretisieren die unteren Managementebenen diese grundsätzlichen Ziele, leiten daraus

²⁷ Die Autoren legen ihrer Analyse das Modell der lernenden Organisation von Senge, 1990 zugrunde (Reschenthaler/Thompson, 1998, S. 83 ff., insb. S. 95). Unter dem Begriff der lernenden Organisation wird die Erhöhung der Adaptionsfähigkeit einer Institution an neue Erfordernisse verstanden, die von aussen an sie herangetragen werden.

²⁸ Reschenthaler/Thompson, S. 95. Zum gleichen Schluss kommen auch Finger/Uebelhart, 1998, S. 18.

²⁹ Roberts, 1997, S. 125

operative Ziele, Massnahmenpläne und Kennzahlen ab, welche die Leistungserstellung und die Zielerfüllung messen. Das Management gibt sich nicht länger mit einer Trade-off Entscheidung zwischen effizienter und effektiver Leistungserstellung zufrieden, sondern versucht beides zu erreichen. Entscheidungssituationen werden dadurch oft komplex, bisweilen paradox, denn es gilt verschiedene, sich teilweise widersprechende Faktoren zu berücksichtigen: lang- und kurzfristige Pläne, individuelle und kollektive Anforderungen, soziale und wirtschaftliche Überlegungen, Sicherheit und Innovation, kundenorientierte Lösungen und einheitliche Zielverfolgung. Die primäre Funktion eines Performance Measurement in diesem Ansatz ist es, einen Lernprozess zu unterstützen, sowohl im Innern der Verwaltung, wie auch gegen aussen mit der Politik und den Anspruchsgruppen.

	Responsiver Ansatz	Direktiver Ansatz	Adaptiver Ansatz	Generativer Ansatz
Zielfindungs- und Planungsprozess	Schrittweise, zusammenhangslose Planung, „muddling through“	Top-down Planung, Planungshierarchie und kaskadische Strategiekonkretisierung, sequentieller Planungsprozess	Vorgabe von Wirkungen und Werten, Strategien entstehen überall in der Organisation aufgrund von Erfahrungen und Experimenten	Vorgabe von strategischen Zielen, Strategien werden in Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen erarbeitet
Entscheidungs- grundlagen	Entscheidungsfindung aufgrund politischer Überlegungen	Rationale Entscheidungsfindung aufgrund technischer Analysen	Rationale Entscheide auf unterer, politische auf mittlerer und strategische Entscheide auf der oberen Ebene	Definition der strategischen Ziele im Dialog mit der Politik, kollektives Lernen zusammen mit den Anspruchsgruppen

Tab. 1: Strategische Planung und Entscheidungsprozesse in den vier Managementansätzen³⁰

Dies ist aber in öffentlichen Verwaltungen nicht immer der Fall. Verwaltungen können:

- sich widersprechende oder nur vage formulierte Ziele haben, die sich nicht oder nicht eindeutig interpretieren lassen;
- mangels einer starken strategischen Führung ohne explizit formuliertes Zielsystem arbeiten;
- in einer dermassen instabilen Umwelt agieren, dass die Definition von Zielen gegenüber Anspruchsgruppen unmöglich wird;
- aus politischer Absicht sich widersprechende oder gar keine Ziele verfolgen.

Es ist davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Zielformulierungen und Entscheidungsrationalitäten in den vier Managementansätzen sich sowohl auf den *Zweck* eines Performance Measurement wie auch auf den *Umgang* damit auswirken.

Die Kategorisierung scheint sich zumindest in der amerikanischen Verwaltungspraxis zu bestätigen³¹. Inwiefern sie auch für die europäischen Modelle des NPM Gültigkeit besitzt und welche Konsequenzen sich daraus im Einzelnen für die Ausgestaltung des Performance Measurement ergeben, wird noch zu behandeln sein.

³⁰ Roberts, 1998a, S.21

³¹ Vgl. Roberts, 1998b, S. 22 f.

3.2.2 Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis

Anhand einer Fallstudie über die Anwendung des US-amerikanischen *Government Performance and Results Act* stellt Frederickson eine Reihe von Unterschieden zwischen dem theoretischen Anspruch des Performance Measurement und der praktischen Umsetzung fest (siehe Tab. 2). Frederickson kritisiert insbesondere, dass anstelle der Auswirkungen ganzer Programme lediglich die Zielsetzungen des Managements (wie Einhaltung von Fristen oder effiziente Leistungserstellung) gemessen werden.

	In Theory	In Practice
Measures of performance are:	answers, objective, neutral, interpretations, arguments	facts, evidence, questions, slanted, weapons
Results are:	aggregated for everyone	for some but not others
Performance is:	long term	short term
Policy is moved by:	data and analysis	rhetoric
What to measure:	the important	the measurable
Program domain:	comparable	particular
Causal assertions can be:	demonstrated	unclear

Tab. 2: *Measuring Performance in Theory and Practice*³²

Auch in der deutschsprachigen Reformdiskussion dominieren nach wie vor Ergebnisse, d.h. Produkte die Zieldiskussion. In den jüngeren Arbeiten lässt sich aber eine Verschiebung hin zu den eigentlichen Wirkungen des Verwaltungshandelns erkennen³³ - die allerdings bislang ebenfalls von der Verwaltungsspitze in den politischen Entscheidungsprozess eingegeben werden (siehe Tab. 3). Es ist davon auszugehen, dass auch mit NPM die Politikvorbereitung massgeblich in der Verwaltung geschieht. Letztere hat aufgrund ihres Informationsvorsprungs in der Regel eine dominierende Stellung in der Vorbereitung bestimmter Politiken. Leistungs- und Wirkungsvorgaben haben damit ihren Ursprung in der Verwaltung, die damit sich selbst steuert. Immerhin – und dies ist ein grosser Schritt – macht sie ihre eigenen Ziele transparent, so dass die Politik darauf Einfluss nehmen kann.

Massnahmen / Leistungen	direkte Wirkungen als Etappenziele	politisch angestrebte Wirkung
- Angeordnete Sanierungsmassnahmen - Ausrichtung von Förderbeiträgen - Verträge mit Landwirten	Anzahl km wieder fischgängig gemachte Gewässer	- Wiederbelebung der Berggewässer - Förderung der Artenvielfalt

Tab. 3: *Leistungen und Wirkungen am Beispiel des Umweltschutzes*

Eine weitere Schwierigkeit der Wirkungsorientierung liegt im Nachweis gültiger Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Es ist teils unmöglich oder nur mit ausserordentlich hohem For-

³² Frederickson, 2000, S. 8

³³ Hill, 1996, S. 33

schungsaufwand zu erreichen, eine bestimmte Wirkung zu messen und auf eine bestimmte staatliche Massnahme zurückzuführen. Demzufolge konzentriert sich auch die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auf direkte, eher messbare Wirkungen, die jedoch nur Etappenziele auf dem Weg zur angestrebten politischen Wirkung sein können.

Performance Measurement ist nicht zuletzt deshalb im öffentlichen Bereich umstritten, weil es sich notgedrungen auf Indikatoren abstützt, die sich auf Leistungen oder direkte Wirkungen beziehen. Es wird in absehbarer Zeit nicht möglich sein, flächendeckend zuverlässige und umfassende Indikatoren für grössere Wirkungszusammenhänge zu definieren. Damit wird jedoch – so die ernst zu nehmende Kritik – das politische Interesse auf zu kurz greifende Zusammenhänge gerichtet. Im Wissen um diese Schwäche gilt es jedoch u.E., diese unperfekte Lösung gegenüber der heutigen Null-Lösung vorzuziehen und bestmöglich weiter zu entwickeln.

4. Schlussbetrachtungen

Kenner der politischen Praxis bezweifeln, ob sich Politikerinnen und Politiker je von „Measurement Systemen“ leiten lassen werden, wenn sie politische Entscheide fällen. Strategien zu entwickeln und konsequent zu verfolgen, ist in streng parlamentarischen Konkurrenzdemokratien wie jenen mit Westminster-System theoretisch möglich und wird durch starke Regierungen auch getan. Musterbeispiel dafür ist das Grossbritannien der Ära Thatcher. Je komplexer die Entscheidungsstrukturen (d.h. die Anzahl der Akteure sowie deren Einflussmöglichkeiten im Entscheidungsprozess) sind, umso schwieriger wird das Formulieren und Verfolgen einer konsistenten Strategie. Klare, hierarchische Machtverhältnisse begünstigen strategisches Management, demokratische Mitwirkung erschweren es.

Es vermag daher kaum zu überraschen, dass bislang keine Regierung in der Schweiz – wo ein komplexes System halbdirekter Demokratie, verbunden mit einem starken Föderalismus vorherrscht – ernsthaft in Erwägung gezogen hat, ein strategisches Management mit einer Balanced Scorecard durchzuführen. Dies soll nicht heissen, dass Regierungen nicht vermehrt strategisch denken und handeln sollen. Es soll jedoch zeigen, dass in Regierungsentscheidungen nicht nur die Managementrationalität des strategischen Denkens, sondern oft auch die politische Rationalität der Konsens- und Mehrheitsfindung dominieren kann. Dann ist Performance Measurement nur eine Entscheidungsgrundlage unter vielen – und oft nicht die wichtigste.

Andererseits liefert ein Steuerungssystem, das auf der Grundlage eines Performance Measurement arbeitet, eine wertvolle Basis für die Führung der Verwaltung durch die Exekutive. Diese Schnittstelle, und natürlich auch die Verwaltung selbst, profitiert nachweislich von einer Klärung der Leistungs- und Wirkungserwartungen, die in Politik und Verwaltung latent vorhanden sind. Auch das Eingeständnis, dass mit den vorhandenen Mitteln nur ein limitierter Leistungsumfang möglich sein wird, verhilft, spätere Enttäuschungen zu vermeiden. Aus dem Marketing wissen wir, dass die Gegenüberstellung von Kundenerwartungen mit subjektiv erlebten Leistungen den Grad der Zufriedenheit mit einer Leistung beeinflussen. Insofern müsste auch für öffentliche Institutionen eine Veröffentlichung der zu erwartenden Leistungsstandards propagiert werden, wie dies in Grossbritannien mit den Citizens' Charters geschieht. Politisch rational ist dies allerdings nicht immer. Gerade bei umstrittenen Geschäften kann es notwendig sein, über einzelne Fragen bewusst einen „Schleier des Nichtwissens“ zu legen, um notwendige Mehrheiten zu finden. Spätere Enttäuschungen lassen sich dann durch anderweitige Kompensationen lindern.

Ist nun Performance Measurement ein Tool für öffentliche Institutionen? Dafür spricht die Tatsache, dass auch originäre ‚public‘-Programme wie das NPM mit Performance Measurement arbeiten. Dafür spricht die allgemeine Tendenz, die Unterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft zu verringern. Ebenso die Notwendigkeit, unter dem Diktat der leeren Kassen klarere Prioritäten zu setzen. Dagegen spricht im Grunde nur eines: die Spezialität der politischen Rationalität, die im politisch-administrativen System vorherrscht. Die Spielregeln der Demokratie bedingen politisch rationales Verhalten. Performance Measurement hat sich demnach – wenn es einen Platz in diesem System finden will – der politischen Rationalität anzupassen. Erste Zeichen deuten darauf hin, dass dies im Rahmen der NPM-Projekte bereits im Gange ist.

Literatur

- Brenner, Walter / Horisberger, Philipe (1998)*: Von der input- zur outputorientierten Führung: Zur Einführung einer produkt- und prozessorientierten Organisation in der öffentlichen Verwaltung, in: *io Management*, 67. Jg., Nr. 12, S. 18 – 26.
- Buschor, Ernst / Schedler, Kuno (1994)*: Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Bern; Stuttgart; Wien.
- Denhardt, Robert (1995)*: Public Administration: An Action Orientation, 2nd Edition, Belmont.
- Diebold AG (1998)*: Umfrage 1998: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Anspruch und Realität, Zürich.
- Dunleavy, Patrick / Hood, Christopher (1994)*: From Old Public Administration to New Public Management, in: *Public Money & Management*, 1994, No. 3, S. 9 – 16.
- Finger, Matthias / Uebelhart, Beat (1998)*: Public Management Qualifikationen für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, in: *Schedler, Kuno / Reichard, Christoph (Hrsg.)*: Die Ausbildung zum Public Manager, Bern; Stuttgart; Wien, S. 15 – 36.
- Frederickson, George (2000)*: Measuring Performance in Theory and Practice, in: *PA Times*, Vol. 23, No. 8, S. 8 – 10.
- Galbraith, Jay (1987)*: Organization Design, in: *Lorsch, Jay (Hrsg.)*: Handbook of Organizational Behaviour, Englewood-Cliffs, S. 343 – 357.
- GAO, General Accounting Office (1997)*: Performance Budgeting, Report Nr. GAO/AIMD-97-46, Washington D.C.
- GAO, General Accounting Office (1999)*: Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions, Report-Nr. GAO/T-AIMD/GGD-99-216, Washington D.C.
- Groszyk, Walter (1996)*: Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993, in: *OECD Public Management, Performance Management in Government, Contemporary Illustrations*, No. 9, Paris, S. 71 – 86.
- Hill, Hermann (1996)*: Vom Ergebnis zur Wirkung des Verwaltungshandelns, in: *Hill, Hermann / Klages, Helmut (Hrsg.)*: Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen: Eine Dokumentation zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb 1996, Stuttgart, S. 33 – 39.
- Hoover Commission (1949)*: Budgeting and Accounting, Washington D.C.
- Hunziker, Alexander (1999)*: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung: New Public Management und Business Reengineering in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern; Stuttgart; Wien.
- Ipsen, Jörn (1997)*: Staatsrecht I, 9. überarb. Aufl., Neuwied.
- Kanton Zürich (1999)*: Voranschlag des Kantons Zürich, Zürich.
- Kaplan, Robert / Norton, David (1997)*: Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart.
- Mäder, Hans / Schedler, Kuno (1994)*: Performance Measurement in the Swiss Public Sector – Ready for Take-Off! in: *Buschor, Ernst / Schedler, Kuno (Hrsg.)*: Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Bern; Stuttgart; Wien, S. 345 – 364.
- Mastronardi, Philippe (1998)*: New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung, Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung, in: *Mastronardi, Philippe / Schedler, Kuno (Hrsg.)*: New Public Management in Staat und Recht: Ein Diskurs, mit einem Kommentar von Daniel Brühlmeier, Bern; Stuttgart; Wien, S. 47 – 199.
- Mastronardi, Philippe / Schedler, Kuno (1998)*: New Public Management in Staat und Recht: Ein Diskurs, mit einem Kommentar von Daniel Brühlmeier, Bern; Stuttgart; Wien.
- Ösze, Daniel (2000)*: Managementinformationen im New Public Management – am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Bern; Stuttgart; Wien.

- Reschenthaler, Gil / Thompson Fred (1998)*: Public Management and the Learning Organization, in: International Public Management Journal, Vol. 1, No. 1, S. 59 – 106.
- Roberts, Nancy (1997)*: Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction, in: Public Administration Review, Vol. 57, No. 2, S. 124 – 132.
- Roberts, Nancy (1998a)*: Organization Configurations: Four Approaches to Public Sector Management, Working Paper, Naval Postgraduate School, Monterey.
- Roberts, Nancy (1998b)*: Strategic Planning and the Results Act: Lacking a Good Fit with the Political Context, Working Paper, Naval Postgraduate School, Monterey.
- Ryf, Balz (1996)*: Optimierung von Geschäftsprozessen im öffentlichen Bereich, in: Praxis: Modernes Verwaltungsmanagement, Nr. 2, S. 29 – 32.
- Schedler, Kuno (1996)*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, Bern; Stuttgart; Wien.
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2000)*: New Public Management, UTB Nr. 2132, Bern; Stuttgart; Wien.
- Wildavsky, Aaron (1984)*: The Politics of the Budgetary Process. 4th Edition, Boston; Toronto.

Autorenprofile:

Kuno Schedler, Prof. Dr. oec., wurde 1961 in St. Gallen geboren. Nach Abschluss der Matura arbeitete er für zwei Jahre als Trainee bei der Schweizerischen Bankgesellschaft in St. Gallen. 1983 begann er mit dem Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule St. Gallen (ab 1.10.1995 "Universität St. Gallen"), das er 1987 mit dem Lizenziat im Spezialfach Bankwirtschaft abschloss. Von 1987 bis 1990 arbeitete er in der Abteilung Personalförderung und im Kommerzbereich der Schweizerischen Bankgesellschaft in Zürich. Von 1990 bis 1991 war er als Partner in einer kleinen Executive Search Firma in Zürich tätig. Er begann sein Doktorstudium im Frühling 1991 an der Hochschule St. Gallen, das er im Herbst 1993 mit der Dissertation zum Thema Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung abschloss. Gleichzeitig war er am Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht als Forschungsassistent tätig; hier übernahm er im Herbst 1993 die interimistische Leitung der Finanzwirtschaftlichen Abteilung und war von 1.1.1995 Vize-Direktor des Instituts, bis er als Leiter der Abteilung Verwaltungsmanagement desselben Instituts im Sommer 1996 in die Direktion gewählt wurde. Von 1994 bis 1996 hatte er einen Lehrauftrag für Verwaltungswissenschaften an der Universität St. Gallen, seit 1. April ist er a.o. Professor für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichen Institutionen. Per 1. Juli 1998 Gründung des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen, wo er seither als Direktor amtiert.

Daniel Ösze, Dr. oec. et lic iur. (1971), studierte an der Universität St. Gallen (HSG) Betriebswirtschaftslehre und Rechtswissenschaften. Während und nach dem Studium arbeitete er als wissenschaftlicher Assistent am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen (IDT-HSG). Nach seinem einjährigen Forschungsaufenthalt an der Naval Postgraduate School in Monterey und an der University of California at Berkeley (USA) arbeitete er als Projektleiter am IDT-HSG unter der Leitung von Prof. Dr. Kuno Schedler. Seit dem 1.11. 2000 ist er bei Arthur Andersen als Consultant tätig.