

## Schwerpunkt: Performance Management

Dennis Hilgers

### Management by Performance – Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements

#### Zusammenfassung

Nachhaltige finanzielle Engpässe in den Haushalten und veränderte Anforderungen an Staat und Verwaltungen lassen seit einiger Zeit die Notwendigkeit einer Neuorientierung im Management von öffentlichen Ressourcen, Prozessen und Dienstleistungen erkennen. Dabei steht die Hinwendung zu privatwirtschaftlichen Managementmethoden mit verstärkter Fokussierung auf die konkreten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Die tatsächliche Diskussion und Entwicklung in öffentlichen Verwaltungen ist allerdings ganz überwiegend durch die weitgehend isolierte Übertragung und Anwendung einzelner Instrumente und Verfahren aus der (privatwirtschaftlichen) Managementlehre gekennzeichnet. Die in weiten Bereichen vorherrschende Komplexität der öffentlichen Leistungserstellung findet keine Berücksichtigung. Die Beurteilung der Eignung, Leistungsfähigkeit und Wirkung einzelner Instrumente unter Vernachlässigung der Einbindung in den komplexen Systemzusammenhang dürfte weitgehend unzureichend sein. Der vorliegende Beitrag stellt hierfür einen konzeptionellen Bezugsrahmen unter besonderer Berücksichtigung der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens vor. Er soll zugleich Grundlage und Impulsgeber für eine stärker empirisch ausgerichtete Forschung zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen sein.

**Schlagerworte:** Budgetierung, Integrierte Verbundrechnung, Komplexität öffentlicher Leistungserstellung, Leistungsmessung, Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Performance Management

#### Abstract

*Management by Performance – Outlines and instruments of an output- and outcome-based management for public administrations*

Lasting financial straits in public budgeting and changed requirements placed on the state and its administration indicate the importance of the reorientation of the management of public resources, processes, and services. In this context, the tendency towards commercial management methods with a strong focus on specific outputs and outcomes of administrative action is gaining importance. Here, the guiding concept is performance management, offering instruments for gaining more efficiency and effectiveness and stimulating a policy-driven management process also considering pluralistic stakeholder interests. However, the current discussion and development in public administrations is characterized by a largely isolated application of individual instruments and procedures from the entrepreneurial management field. The prevailing complexity of public services, which can be found in large areas of administration, is not taken into consideration. The present article introduces a conceptual framework with special attention given to the reform of public budgeting and accounting. At the same time, it shall serve as a basis for a stronger empirically oriented research in public budgeting and accounting.

**Key words:** Accrual Accounting, Performance Management, Performance Measurement, Public Budgeting, Public Services and Value Creation

## 1. Einleitung

Seit Beginn der New Public Management (NPM) Bewegung in den 90er Jahren steht die Leistungssteuerung auf Basis einer systematischen Leistungsmessung unmittelbar auf der Reformagenda des öffentlichen Sektors.<sup>1</sup> Das damit verbundene ökonomische Denken bzw. die Einbeziehung von Knappheitsproblemen in öffentliche Entscheidungen, verbunden mit der Festlegung von Prioritäten unterschiedlicher Leistungen bzw. Leistungsniveaus geht dabei einher mit der Anwendung privatwirtschaftlicher Managementmethoden. Dies umfasst insbesondere die Trennung von strategischer/politischer und operativer (Verwaltungs-) Entscheidung, den Perspektivenwechsel hin zur Markt- und Kundenorientierung sowie die Steuerung über Zielvereinbarungen auf Basis von Leistungsdaten. Auf nationaler Ebene werden diese Elemente des NPM insbesondere unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells (NSM) vornehmlich für die kommunale Ebene seit geraumer Zeit diskutiert.<sup>2</sup>

Die in diesen Reformtendenzen der vergangenen Jahre erzielte Ausrichtung einer output- und damit leistungsorientierten Verwaltung, geht einher mit der Betonung der Ergebnisse und Wirkungen öffentlicher Aufgabenerfüllung, was zwangsläufig eine Fokussierung auf nicht-monetäre Aspekte und Handlungswirkungen öffentlicher Einheiten zur Folge hat. Im Sinne eines Performance Measurements<sup>3</sup> wird dabei der Aufbau und Einsatz mehrerer quantifizierbarer Kennzahlen und Indikatoren zu verschiedenen Leistungsdimensionen verstanden. Dies umfasst sowohl Individualleistung von Mitarbeitern, aber auch von Gruppen im Sinne einer Kollektivleistung von Organisationseinheiten und Bereichen. Werden diese erhobenen und bewerteten Leistungsdaten als Informationsgrundlage in einem strategischen Managementprozess zur Zielbildung, Planung, Steuerung und Kontrolle der Leistung und der Leistungspotentiale in einer Organisation eingesetzt, so ist von Performance Management die Rede.<sup>4</sup> Dabei ist aber das Performance Management keine Alternative zur klassischen Inputorientierung, sondern „lediglich“ die zweite Seite ein und derselben Medaille. Ressourcen- und Performance Management sind als eine Einheit zu begreifen. Von daher geht es neben dem klassischen Ressourcen Management nicht nur um die Einbeziehung der Leistungsorientierung, sondern besonders auch um die zeitliche und sachliche Integration beider Komponenten in einen einheitlichen Bezugsrahmen.

Nach einer Einführung zu den Besonderheiten des Leistungsbegriffs im öffentlichen Sektor zielt dieser Beitrag zunächst darauf ab, zu strukturieren, durch welche Instrumente Leistungsmessung und Leistungssteuerung in der Praxis umgesetzt wird. Dies geschieht unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Literatur, die durch eine weitgehend isolierte Entwicklung, Implementierung und Analyse von einzelnen Steuerungsinstrumenten wie etwa Kostenrechnung, Produktkataloge oder Wirkungsrechnungen gekennzeichnet ist. Anschließend werden der Umsetzungsstand und die zukünftig zu erwartende Entwicklung der Leistungssteuerung in Deutschland aufgezeigt. Aufgrund der bisherigen Vernachlässigung der Komplexität öffentlicher Leistungserstellung wird anschließend unter besonderer Berücksichtigung der bisherigen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ein konzeptioneller Bezugsrahmen zur Verknüpfung öffentlicher Leistungserstellung mit der Ressourcen- und der Wirkungsebene vorgestellt. Er stellt eine geeignete theoretische Grundlage für die notwendige empirische Analyse der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung bisheriger Steuerungsinstrumente und deren notwendige Integration in einen komplexen Gesamtzusammenhang dar.

## 2. Leistungsverständnis im Öffentlichen Sektor

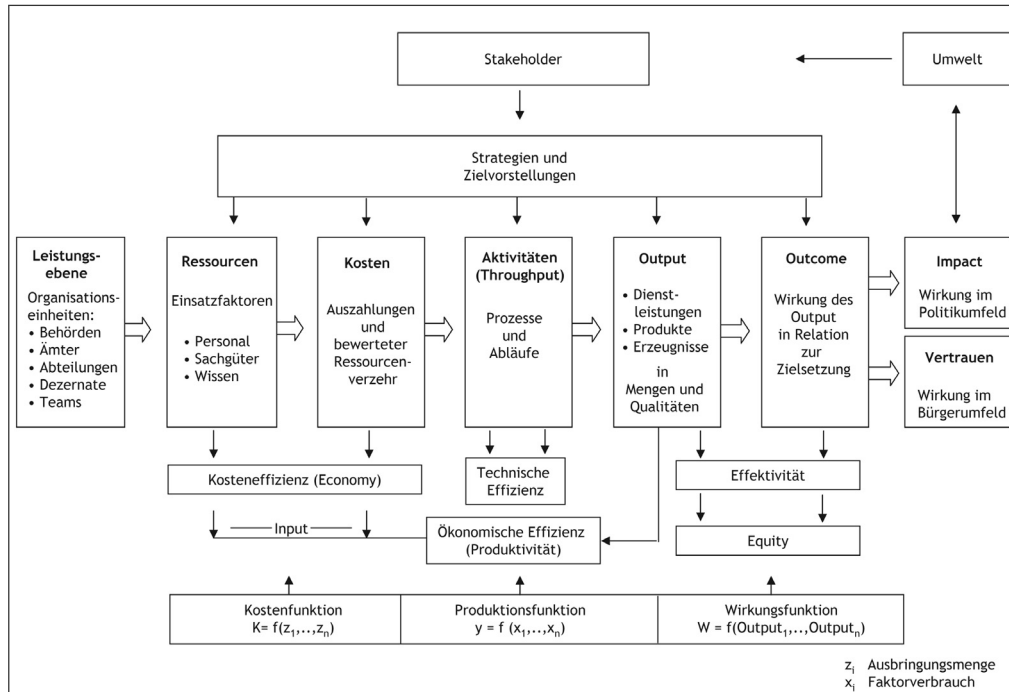
Für eine Leistungsbetrachtung öffentlicher Verwaltungen fließen vor allem die mengen- und zeitmäßige Ausprägung der abgegebenen Leistungen, ihre Qualität und die mit der Leistung erzielten Wirkungen als Leistungsmerkmale in die Betrachtung ein.<sup>5</sup> Soll die Orientierung an Outputgrößen verwaltungsintern zu einer wirksamen und dauerhaften Neuorientierung im Sinne eines gesteigerten Leistungsbewusstseins führen, sind die definierten mengen- und qualitätsorientierten Vorgaben außerdem um Prozessgrößen zu ergänzen, da erst durch Abbildung und Quantifizierung von Arbeitsabläufen auch eine Optimierung der verwaltungsinternen Prozesse ermöglicht wird. Dies führt in Konsequenz zu einer Verknüpfung mit bzw. zu einer Betonung eines öffentlichen Wertschöpfungsprozesses.<sup>6</sup> Während der private Unternehmenssektor schon seit geraumer Zeit das Prozessdenken in den Vordergrund stellt, dominiert nach wie vor im öffentlichen Sektor das klassische Strukturdenken. Dies erklärt dann auch, dass die Organisations-/Personalstruktur zur bestimmenden Größe für die Leistung gemacht wird und nicht zur als von der Leistung abhängigen Variable. Aus dieser Erkenntnis, den Fokus vermehrt auf die Erreichung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auf den Output und dessen Wirkungen, den Outcome zu legen, resultiert der Ansatz der wirkungsorientierten<sup>7</sup> bzw. outputorientierten Verwaltungssteuerung, wie sie bspw. aus der Schweiz<sup>8</sup> (WoV, FLAG), den USA<sup>9</sup> (GPRA) oder Neuseeland<sup>10</sup> (MfO) bekannt ist.

Gerade die Fokussierung auf die Konsequenzen, Wirkungen und den mengenmäßigen Output des Verwaltungshandelns bringt im Vergleich zum inputorientierten Verständnis Vorteile, da diese den politischen Entscheidungsträger zur Formulierung klarer Leistungsvorgaben zwingen und der Transparenz von Zielvorstellungen dienen. Außerdem bilden sie – wenn hinreichend operationalisiert – die Basis für Kostenvergleiche und damit die Voraussetzung für eine Analyse von Kostenabweichungen bei gleichem Leistungsprofil. Weiterhin unterstützt eine solche Perspektive die Honorierung der ökonomischen und ambitioniert erbrachten Leistungsergebnisse (Anreizsystem) und ermöglicht eine Feststellung des Zielerreichungsgrades im Sinne eines Soll/Ist-Vergleichs z.B. für ein personenbezogenes oder organisationsweites Kontraktmanagement.

Charakteristisch für die öffentliche Leistungserstellung ist in weiten Bereichen ihr hoher Komplexitätsgrad. Dessen Handhabung erfordert eine systematische und fundierte Strukturierung von Leistungen, die hierfür erforderlichen Ressourcen und Prozesse sowie die geplanten bzw. erreichten Wirkungen. Diese lassen sich nur dann – empirisch – sinnvoll als Partialproblem analysieren, wenn deren Lösungsansätze in einen Gesamtzusammenhang integriert werden.

Abbildung 1 verdeutlicht die angesprochene Komplexität öffentlicher Leistungserstellung und dient als konzeptioneller Bezugsrahmen z.B. für den Aufbau eines Informationssystems zur Steuerung von Input (Ressourcen), Output (Maßnahmen, die diesen Ressourcenverbrauch verursachen) und Outcome (Ziele und Wirkungen, die mit den Maßnahmen anvisiert werden).

Abbildung 1: Prozessmodell öffentlicher Wertschöpfung von Ressourcen und Leistungen



Eigene Darstellung

Auf der Ebene der Effektivität geht es dabei um die Abstimmung durch Ziele zwischen Politik und öffentlicher Einheit. Effektivität ist das Verhältnis geplanter Ziele bzw. des erbrachten Outputs zum tatsächlich realisierten Zielerreichungsgrad und damit der Wirkung des Verwaltungshandelns (Outcome). Bei der Ermittlung der Effektivität handelt es sich in der Regel um schlecht strukturierte Probleme, die durch eine sukzessive Entwicklung von Kennzahlen bzw. Indikatoren strukturiert werden müssen. Zielbildung und Zielvorgaben mit der entsprechenden Bereitstellung von Ressourcen zur Zielerreichung sind Gegenstand von Kontrakten zwischen Politik und Verwaltung. Allerdings sind die Ziele und damit die Effektivitätsebene sehr stark geprägt durch politische Rationalitäten, d.h. durch die auf politische Machterhaltung bzw. Machterweiterungsstrategien ausgerichtete wenig operable und damit im Nachhinein nur schwer überprüfbare allgemeine Vorgaben. Konkrete Zielvorgaben beinhalten das Risiko des politischen Scheiterns zu Gunsten der politischen Gegner.

Auf der Ebene der Effizienz sind diese Ziele vorgegeben, und es werden die geeigneten Maßnahmen in Form von Input (Ressourceneinsatz) bzw. Output (Ergebnissen/Leistungen bzw. Produkten) festgelegt. Die Effizienz bezieht sich auf die Relation eines Outputs mit den dafür erforderlichen Ressourcen (z.B. Kosten). Bewertungsmaßstab sind zudem die Zielwirkungen der Maßnahmen einschließlich der Berücksichtigung von Qualitätsvorgaben. Das Bewertungsproblem ist im Vergleich zur Effektivität besser strukturiert. Es geht hier weniger um politische Rationalitäten, sondern um eine Managementrationalität.<sup>11</sup>

Auf der Ebene der Kostenwirtschaftlichkeit (Economy) geht es um das Verhältnis zwischen eingesetzten, notwendigen Ressourcen und den damit in Zusammenhang stehenden Kosten. Hier steht neben dem Outcome auch der Output fest, z.B. in Form der zu erstellenden öffentlichen Leistung. Im Idealfall sind diese und ihre qualitativen Standards eindeutig als fixe Größen vorgegeben. Damit geht es bei diesem vergleichsweise gut strukturierten Problem rein operativ um die konkrete Ausgestaltung des Leistungsprozesses. Bewertungskriterium ist der Ressourcenverbrauch, d.h. es geht um die wirtschaftliche Steuerung des Ressourceneinsatzes im Sinne des ökonomischen Prinzips als Minimalprinzip (eine vorgegebene Leistung mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erzielen). Es handelt sich auf dieser Ebene um ökonomische Rationalität. Das Problem besteht jedoch primär in der Ermittlung eines sinnvollen Vergleichsmaßstabes, also der Ermittlung von Sollkosten, um im Rahmen von Soll-Ist-Vergleichen Aussagen darüber machen zu können, inwieweit der Realisationsprozess wirtschaftlich vollzogen worden ist. Die Erfassung des Inputs vor allem durch Maßgrößen zur Abbildung des Ressourcenverbrauchs auf der operativen Ebene führt dann zu der Forderung nach einem integrierten Rechnungssystem auf Basis der kaufmännischen Buchführung (z.B. im Sinne der integrierten Verbundrechnung).

Zur Systematisierung und Herleitung von Effizienzgrößen und zur Verknüpfung von Inputs, Outputs und Outcomes bedient sich das hier zugrunde gelegte Modell eines mechanistischen Ansatzes, der sich auch im Sinne einer Produktionsfunktion begreifen lässt. Gerade die Komplexität und Vielschichtigkeit öffentlicher Verwaltungen bedingen als ersten Schritt einer Klassifikation von Input- und besonders Outputgrößen, damit Effizienzaussagen von Verwaltungseinheiten überhaupt erst ermöglicht werden. Die Systematisierung z.B. in Produkte und die damit in Zusammenhang stehende Herleitung von Kennzahlen und Indikatoren ist ein Schritt in diese Richtung in der deutschen kommunalen Reformpraxis.<sup>12</sup>

Neben den Outcomes, die letztlich die Effektivität des Verwaltungshandelns bestimmen und in direktem Bezug zur Zielsetzung stehen,<sup>13</sup> stehen am Ende der Prozesskette des hier vorgestellten Bezugsrahmens die Einflüsse auf Bürger und Politik. „The ultimate ambition is to guarantee a functional level of trust by the members of a „res publica“ in the State in all its institutions and organizations, but especially in its public institutions and organizations.“<sup>14</sup> Neben der Herausforderung den Zusammenhang zwischen Output und Outcome darzustellen und zu operationalisieren, besteht ebenfalls der Anspruch, die Verbindung zwischen Outcome und Trust (Vertrauen) sowie die daraus resultierenden Veränderungen in einem politisch-demokratischen Abstimmungsprozess messbar zu gestalten. Neben der Würdigung der Mikroebene (Effizienz) und Ausführungen zu nicht ganz leichten Operationalisierung von Wirkungen (Mesoebene) ist gerade der bisher in der Literatur weitgehend vernachlässigte Fokus auf die Makroebene und das damit in Beziehung stehende Verhältnis zwischen Vertrauen und Zutrauen des Bürgers gegenüber öffentlichen Verwaltungen und Behörden weitgehend außer Acht gelassen worden.<sup>15</sup> Doch gerade auf dieser Ebene besteht die große Herausforderung, auch zukünftig Rechtsstaatlichkeit und den Bestand des gesamten politisch-administrativen Systems sicherzustellen. „No country is immune to a decline in trust. [...] Optimal levels of trust and confidence are functional because this helps to define optimal control systems which are the indispensable complement to make systems function.“<sup>16</sup> Die Berücksichtigung dieser Größen ist somit gerade unter dem Gesichtspunkt einer Stakeholderorientierung elementarer Bestandteil eines ganzheitlichen Ansatzes zur Erfassung der öffentlichen Leistungserstel-

lung. In diesem Sinne wird der Performance Begriff in der internationalen Fachdiskussion verwandt für die Konsequenzen von effizienten und/oder effektiven Handlungen auf allen Leistungs- und Entscheidungsebenen einer Organisation vor dem Hintergrund der Berücksichtigung pluraler (Stakeholder-)Interessen und heterogener Zielorientierung.<sup>17</sup> In diese Richtung weisen auch die Gedanken bereits bekannter Mehrebenenkonzepte (3-E- sowie 5-E-Konzept<sup>18</sup>), allerdings erweitert um Stakeholderinteressen und daraus abgeleiteten Zielen und Strategien aus politisch-administrativer Sicht sowie aus Bürgerperspektive. Charakteristisch sind aber die unmittelbar mit dem Performance Begriff zusammenhängenden Eigenschaften von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns, so dass zunehmend zur Abbildung bzw. Beeinflussung derer der Begriff des Performance Measurements bzw. des Performance Managements verwandt wird. Um die Relevanz des Themas für die öffentliche Verwaltung weiter zu vertiefen, wird im Folgenden näher auf die Funktionsfelder und konkreten Instrumente Bezug genommen.

### 3. Grundlagen und Instrumente des Performance Managements

Die Erfassung, Beschreibung und Bewertung eines effektiven und effizienten Verwaltungshandelns im Sinne eines Performance Measurements ist im Grunde nur ein Aspekt eines wesentlich umfangreicheren Performance Management Ansatzes.<sup>19</sup> Auch im öffentlichen Kontext dient Performance Measurement als (Informations-)Basis zur Steuerung, Planung, Budgetierung, Berichtslegung und Personalführung von Verwaltungen. Performance Management steht darauf aufbauend für einen gesamten, strategieorientierten Managementprozess einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, unter Berücksichtigung von Stakeholderinteressen, besonders von heutigen und zukünftigen Bürgerbedürfnissen. Die gerade im öffentlichen Zusammenhang vielfach synonym vorzufindende Verwendung von Performance Measurement und Performance Management ist dadurch zu erklären, dass Leistungsmessung und -erhebung in nahezu untrennbarem Verhältnis zur Verwendung dieser Leistungsdaten, steht. *Pollitt* charakterisiert Performance Management im Rahmen eines zyklischen Managementprozesses beispielsweise in fünf Teilprozessen im Sinne eines Strategie- und Zielbildungsprozess, der Verantwortungsbildung und Verantwortungszuweisung, des Performance Measurements, der Analyse und Informationsfeedback als Grundlage der Entscheidungsfindung und der externen Rechenschaftslegung.<sup>20</sup> Der innere Führungskreis von Messung, Auswertung und Handlung wird somit durch einen umhüllenden Strategieprozess begleitet. Gerade hier liegt die besondere Herausforderung des Themas. Je genauer, detaillierter und verfügbarer Performance Informationen vorliegen, desto umfassender scheint eine Strategie notwendig zu sein, um zu entscheiden, wie mit den neu gewonnenen Informationen zu verfahren und umzugehen ist.

**Abbildung 2:** Begründungen und Inhalte des Performance Managements für öffentliche Verwaltungen

| <b>Ammons (1996)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Matheson (1998)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Streib/Poister (1999)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Greiling (2005)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountability</li> <li>• Planning and Budgeting</li> <li>• Operational improvement</li> <li>• Program evaluation</li> <li>• Performance appraisal</li> <li>• Reallocation of resources</li> <li>• Monitor contracts</li> <li>• Quality improvement</li> </ul>                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentives for good performance</li> <li>• Budget and management systems which support performance</li> <li>• Responsible managers</li> <li>• Clarity of role</li> <li>• Clarity of purpose</li> <li>• Accountability and transparency</li> <li>• Appropriate staff capability</li> <li>• Culture and value aligned with organizational performance</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improvements in the accountability of individual managers</li> <li>• Improvements in the level of employee focus on organizational goals</li> <li>• Improvements in service quality</li> <li>• Improvements in the quality of decisions or decision-making capacity</li> <li>• Changes in the focus or emphasis of programs</li> <li>• Improvements in community relations</li> <li>• Reductions in the cost of city operations</li> <li>• Improvements in the relationship between administrators and elected officials</li> <li>• Improvements in the objectivity of personnel performance appraisals</li> <li>• Changes in program priorities</li> <li>• Changes in budget allocations to departments or programs</li> <li>• Improvements in the level of employee motivation</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatory or voluntary reporting</li> <li>• Modernising public budgeting</li> <li>• Contract management</li> <li>• Inter-administrative comparison/benchmarking</li> <li>• Internal diagnosis system</li> <li>• Strategic management system</li> </ul> |
| <b>Holzer/Kloby (2005)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Halachmi (2005)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Bouckaert/Halligan (2008)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establishing goals and measuring results</li> <li>• Estimating and justifying resource requirements</li> <li>• Budgeting and reallocating resources</li> <li>• Developing organization-improvement strategies</li> <li>• Measuring for performance</li> <li>• Managing for quality</li> <li>• Developing human resources</li> <li>• Adapting technologies</li> <li>• Building partnerships</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• The flair of performance management initiatives around the globe towards the end of the 20th century have been attributed to reasons such as:</li> <li>• A need to review the allocation of resources rigorously due to the inability of many governments to generate new sources of revenue to underwrite the growing cost of existing programs and services or to finance new ones</li> <li>• Demands by a better educated public, in the aftermath of scandals concerning waste and corruption, for information about the use of tax money</li> <li>• The evolution of a global village in which a report about an alleged good practice</li> <li>• In one place may generate local media reports influencing public opinion in favour of imitating and transplanting such a desired practice</li> <li>• Pressure from donor states and international organizations, such as the World Bank, on governments of developing countries to introduce such measures to facilitate better decisions by donors</li> <li>• The desire of legislatures to re-establish their credibility and accountability and create solutions to serious social issues.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• For ideal types of managing performance:</li> <li>• Performance Administration,</li> <li>• Managements of Performance</li> <li>• Performance Management</li> <li>• Performance Government.</li> <li>• Performance Management means:</li> <li>• Adding legitimacy to technicality and functionality</li> <li>• Shifting from a closed to an open and to a bottom-up measurement system</li> <li>• Shifting to individual indicators</li> <li>• Quality control of measuring systems (performance of measurement)</li> <li>• Quality management models</li> <li>• Comparing results (benchmarking)</li> <li>• Learning to improve</li> <li>• Development by external and pro-active change</li> </ul>                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Wie die dargestellte Gegenüberstellung zeigt, lassen sich die Anforderungen an eine leistungsorientierte Verwaltungssteuerung im Sinne eines Performance Managements in der internationalen Diskussion der vergangenen Jahren mit dem Anspruch auf mehr Transparenz und Verantwortungsübernahme des Verwaltungshandelns (accountability) zusammenfassen. Untrennbar sind mit diesem Thema die generellen Bestrebungen zur Wiederverkehr eines handlungsorientierten Rationalismus, im Sinne einer Kosten-, Dimensionierungs- und Aufgabenkritik öffentlicher Wertschöpfung verbunden. Dies bedeutet insbesondere die Einführung von effizienteren Ansätzen einer auf öffentliche Zwecke ausgerichteten öffentlicher Rechnungslegung (finanzwirtschaftliches Performance Measurement) und damit verbundener (politischer) Verantwortungsübernahme (Rechenschaftslegung bezüglich der Verwendung von Ressourcen) sowie die Verbesserung und Modernisierung der internen Verwaltungsabläufe und die Entwicklung einer realistischen, performanceorientierten Vergütungspolitik.<sup>21</sup> Diese Funktionen und Begründungen werden im Folgenden und ableitend aus oben dargestellter Übersicht als Instrumente des Performance Managements (auf Basis eines Performance Measurements) dargestellt. Sie dienen im Folgenden als Übersicht und analytischen Rahmen dessen, was in Deutschland als Performance Management zu verstehen ist.

#### *Outputorientierte Budgetierung*

Die in der Vergangenheit angewandten Verfahren zur Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln stellen eine inputorientierte Budgetierung dar. Nachteil der inputorientierten Budgetierung und unmittelbar verbunden mit der Kameralistik ist unter anderem die Tendenz zur jährlichen Fortschreibung einmal bewilligter Ausgaben, ohne immer wieder zu hinterfragen, in welcher Art und Weise sich das Ergebnis des öffentlichen Leistungserstellungsprozess verändert hat. In enger Beziehung damit steht bei der inputorientierten Budgetierung der fehlende Zusammenhang zwischen der getrennt stattfindenden Planung öffentlicher Aufgaben und Maßnahmen und der Festsetzung der Ausgaben für ein Haushaltsjahr.<sup>22</sup> Die outputorientierte Budgetierung hingegen weist die Finanzmittel in Abhängigkeit des Ergebnisses des Leistungserstellungsprozesses in Relation zu den erzielten Outputs, unter Umständen sogar in Relation zu erreichten Outcomes (wirkungsorientierte Budgetierung) zu.<sup>23</sup>

#### *Leistungsorientiertes Kontraktmanagement und Entlohnung*

Die Zuweisung von Finanzmitteln verbunden mit konkreten Leistungsvorgaben wird zunehmend zu einem systemimmanenten Element von Zielvereinbarungen bzw. Teil des Kontraktmanagements zwischen Organisationseinheiten und zunehmend auch zwischen Organisationsmitgliedern.<sup>24</sup> Damit nimmt eine neue Kultur des Vertragswesens Einzug in die öffentliche Verwaltung.<sup>25</sup> Abgesehen von grundsätzlichen Fragen<sup>26</sup> bezüglich Motivationsaspekten, Wirksamkeit und Verhaltensänderung bei der Umstellung auf eine leistungsorientierte Entlohnung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors, steht vor allem die Frage nach Ansätzen und Instrumenten zur individuellen Leistungserfassung und zur organisationalen Erfolgsbewertung auf der Agenda. Neben individuellen, aufgaben- und einrichtungsspezifischen Einstufungsverfahren auf Mitarbeiterebene besteht auch hier die Forderung an ein Performance Measurement, die durch Mitarbeiterhandeln erzielten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns zu erfassen und an das Lohn- und Gehaltsniveau zu koppeln – eine internationale Entwicklung, die mittlerweile in einem Großteil der OECD Länder Einzug genommen hat.<sup>27</sup>

*Performanceorientiertes Berichtswesen*

Berichtslegung im Sinne einer Value-for-money Darstellung, Informationen über Umsetzung, Wirkung und Zielerreichung öffentlicher Aufgaben, Qualitätsanalysen und Tätigkeitsberichte sind in jüngster Vergangenheit zentrale Mittel zur Transparenzerhöhung und Rechenschaftslegung geworden.<sup>28</sup> Der klassische Wunsch nach effizienter Verwaltung und demokratischer, nachvollziehbarer und transparenter Politik verdeutlicht sich in diesen Ansprüchen an ein Berichtswesen, welches sich insbesondere von der rein finanziellen, inputorientierten, haushaltsbezogenen Berichtserstattung, hin zu Auswirkungen und Ergebnissen wandelt.<sup>29</sup> Aus politischer Sicht besteht dabei die Hoffnung, durch Darstellung sowohl monetärer, als auch nicht-monetärer Performance Größen des Leistungserstellungsprozesses der öffentlichen Verwaltungen, die Bereitschaft des Bürgers zu erhöhen, sich im politischen Willensbildungsprozess, z.B. durch Beteiligung an Wahlen aufgrund neu gewonnener Transparenz aktiv(er) zu beteiligen.<sup>30</sup> Neben dieser externen Perspektive nimmt das Berichtswesen auch im administrativen Steuerungsprozess im Sinne eines „management reportings“ an Bedeutung zu.<sup>31</sup>

*Verwaltungsinterne und verwaltungsübergreifende Leistungsvergleiche*

Produkte, Dienstleistungen, Prozesse und Methoden betrieblicher Funktionen über mehrere Organisationseinheiten hinweg zu vergleichen bietet die Chance, Wettbewerbssituationen bspw. gegenüber anderen Abteilungen bzw. Verwaltungen zu simulieren und den behördenweiten Erfahrungsaustausch zu stimulieren.<sup>32</sup> Hierbei besteht ein wesentlicher Erfolgsfaktor darin, Verwaltungsprodukte in Hinsicht auf den jeweiligen Ressourcenverbrauch, Quantität und Qualität vergleichbar zu machen bzw. Behördenleistungen über Aufgaben-, Prozess- und Produkttypologisierungen zu standardisieren.<sup>33</sup> Neben der gemeinsamen, arbeitsteiligen Entwicklung von Kennzahlen und operationalisierten Zielen und der damit verbundenen Aufdeckung von Hinweisen für Optimierungspotentiale ist besonders der Lern- und Erkenntnisgewinn durch Benchmarking-Vorhaben herauszustellen. Verwaltungsinterne und verwaltungsübergreifende Leistungsvergleiche, mit dem Ziel des Adaptierens von Methoden zur Problemlösung und des Imitierens hervorragender Ergebnisse Anderer ist somit Bestandteil eines intensiven organisationalen Lernprozesses.

*Reformiertes öffentliches Rechnungswesen*

Das öffentliche Haushaltshalts- und Rechnungswesen in Deutschland befindet sich gegenwärtig in einem fundamentalen Umbruch, wenngleich die Reformdiskussion und Reformentwicklung in Deutschland sich bisher weitgehend auf die Reform des öffentlichen Rechnungswesens zu Gunsten eines kaufmännischen Rechnungswesens konzentriert hat.<sup>34</sup> Die Kameralistik trägt dabei den Anforderungen an ein zukunftsorientiertes, leistungsfähiges Informationssystem öffentlicher Verwaltungen nicht mehr Rechnung. Sie gibt zwar sehr genau Auskunft über die Zahlungsvorgänge während einer Haushaltsperiode, liefert aber keine Informationen über die tatsächliche Vermögens- und Schuldensituation sowie über den jeweiligen Vermögensverbrauch, Kosten der Verwaltungsaktivitäten und die zukünftige Ertragskraft und Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft.

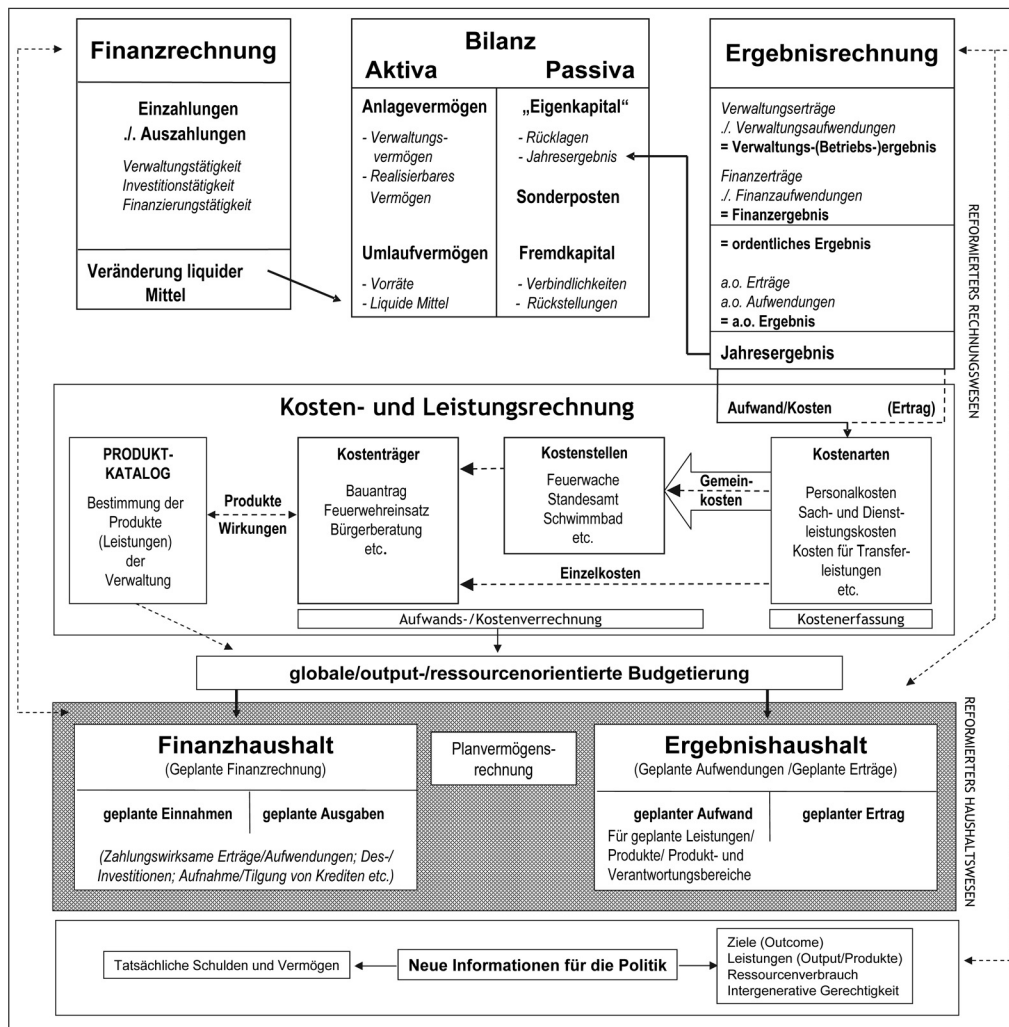
#### 4. Konzeptioneller Bezugsrahmen und Umsetzungsstand

Die konsequente Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen des Verwaltungshandelns und die damit verbundene Gegenüberstellung mit den dafür notwendigen Ressourcen im

Sinne einer Effizienz- und Kostenwirtschaftlichkeitsbetrachtung stellt zunächst unmittelbar die Frage nach der Ausgestaltung eines Informationssystems für öffentliche Einheiten und der damit verbundenen Aussagequalität bzgl. des Ressourcenverbrauchs und des Mitteleinsatzes. Im Sinne eines finanzwirtschaftlichen Performance Measurements mit inhärentem Bezug zur Stakeholderorientierung (z.B. in Fragen der intergenerativen Gerechtigkeit) geht es dabei besonders um die Frage, mit welchen finanziellen Konsequenzen in Bezug auf Verschuldung und sonstigen Verpflichtungen gegenüber heutigen und zukünftigen Generationen das anvisierte öffentliche Leistungsangebot umzusetzen ist. Darüber hinaus besteht ein notwendiger Bedarf nach Informationen zur Abbildung der Inputseite, die ein reformiertes kaufmännisches Rechnungswesen mit vertretbarem Aufwand am Besten zur Verfügung zu stellen scheint.<sup>35</sup> So sind beispielsweise für den ersten Schritt einer outputorientierten Budgetierung von Verwaltungseinheiten, z.B. auf Basis von Kosten- und Mengeneinheiten (accrual budgeting) entsprechende Kosteninformationen herzuleiten und diese für die unter- bzw. mehrjährige Finanz- und Ergebnis-/Haushaltsplanung anzuwenden. Es besteht somit in letzter Konsequenz ein Bedarf nach einem integrierten Rechnungssystem auf Basis der kaufmännischen Buchführung (accrual accounting) durch das valide Effizienz- und Effektivitätsaussagen im Sinne einer Performance Betrachtung erst ermöglicht werden.

Die Drei-Komponenten-Rechnung basiert auf der Doppik und besteht aus drei integrierten Modulen, die durch ein viertes Modul, der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), ergänzt wird. Dieser Ansatz stellt ein integriertes System von Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung dar (vgl. Abbildung 3) wobei die Vermögensrechnung formal das grundlegende Rechnungsmodul ist. Sie weist als Vollvermögensrechnung in Form einer Bilanz auf der Aktivseite das Vermögen als Kapitalverwendung aus. Auf der Passivseite wird die Kapitalherkunft dokumentiert, d.h. inwieweit das Vermögen mit Eigenkapital bzw. Fremdkapital finanziert worden ist. Das Vermögen sollte in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen unterteilt werden, wobei dieser Ansatz der Transparenz von Schuldendeckungspotenzial und zukünftiger strategischer Option dient. Der Ressourcenverbrauch einer Haushaltsperiode kann mithilfe eines statisch-komparativen Vergleichs zwischen zwei Zeitpunkten (Zeitpunktrechnung) ermittelt werden. Eine Vermögensminderung bedeutet eine Minderung des Eigenkapitals einer Gebietskörperschaft, eine Vermögensmehrung entsprechend einer Eigenkapitalmehrung.<sup>36</sup> Zentrale Größen sind das Eigenkapital bzw. dessen Veränderungen im Zeitablauf in der Vermögensrechnung und die Differenz von Erträgen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung. Die Höhe des Eigenkapitals informiert über die ökonomische Handlungsvalidität einer Gebietskörperschaft in der Vergangenheit. Die zukünftige Veränderung des EK (im Sinne eines Key Performance Indicators) gibt an, inwieweit notwendige Haushaltssanierungen ergriffen wurden und die geforderte intergenerativen Gerechtigkeit für das konkrete Entscheidungsverhalten handlungsleitend ist. Die Ergebnisrechnung als wichtigstes Rechenmodul konkretisiert und erklärt entsprechend die Veränderungen des Eigenkapitals.

Abbildung 3: Integrierte Verbundrechnung (IVR) als auf die Erfassung von Leistungszielen, Output, Ressourcenverbrauch, Vermögen, Schulden und Finanzen ausgerichtetes doppisches Planungs- und Rechnungssystem.



Eigene Darstellung.

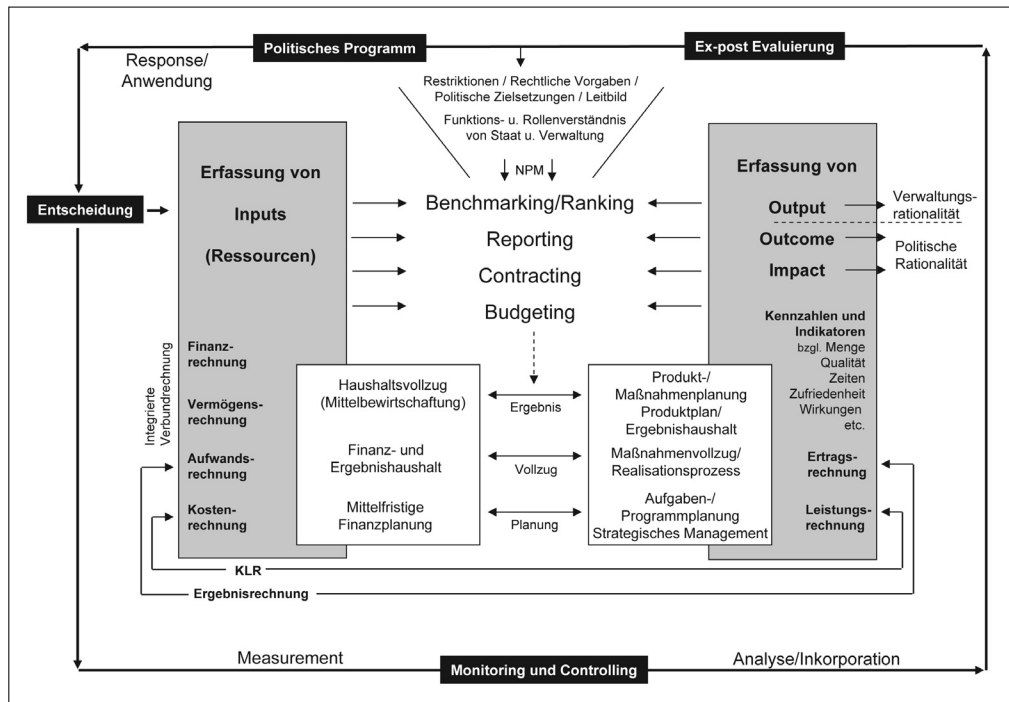
Die Konsequenzen dieses Ansatzes für die öffentlichen Haushalte sind gravierend. So ist in der Vermögensrechnung und in der Ergebnisrechnung auch jener Ressourcenverbrauch als zukünftige Verpflichtung auszuweisen, der zwar in einer bestimmten Haushaltsperiode nicht mit Zahlungen verbunden ist, gleichwohl als Aufwand bzw. Vermögensverbrauch anfällt. Hierzu zählen insbesondere Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen, die damit auch die auszuweisende Verschuldung beeinflussen. Schulden beschränken sich nicht mehr auf die Geldschulden (Kapitalmarktschulden), sondern umfassen darüber hinausgehende zukünftige Verpflichtungen als Verbindlichkeiten. Als Schulden sind also auch solche Verpflichtungen der öffentlichen Hand auszuweisen, die diese in einer be-

stimmten Periode eingegangen ist, ohne dass hierfür klassische Geldschulden durch Aufnahme von Krediten entstanden sind.<sup>37</sup>

Die zunächst auf die ex post Betrachtung ausgerichtete Mehrkomponentenrechnung ist inzwischen konzeptionell zur Integrierten Verbundrechnung weiterentwickelt worden. Diese integriert die Planung (Haushalt/Budgetierung) und die Ist-Rechnung (Rechnungswesen). Beide Ebenen müssen sich konzeptionell und inhaltlich entsprechen und miteinander verzahnt sein.<sup>38</sup> Dies bedeutet, dass der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung als Ist-Rechnung auf der Planungsebene eine Planbilanz, ein Finanz- und ein Ergebnishaushalt gegenüber stehen müssen.<sup>39</sup> Der Rechnungsstil ist die Doppik (doppischer Verbund). Die Verknüpfung zwischen dem Ergebnishaushalt und der Ergebnisrechnung erfolgt durch die Kosten- und Leistungsrechnung, wodurch sich eine Outputorientierung durch die Gegenüberstellung von abgegebenen Verwaltungsleistungen in Relation zum dafür notwendigen Ressourcenaufwand darstellen lässt.<sup>40</sup>

In Zukunft gilt es nun systematisch diese verbesserte Qualität der Abbildung der Inputseite und des Ressourcenverbrauchs auch mit dem Output und Outcome öffentlichen Verwaltungshandelns in Verbindung zu setzen. Die klassischen Ansätze einer Kosten- und Leistungs- bzw. einer Aufwands- und Ertragsrechnung (GuV) privatwirtschaftlicher Natur sind dabei bei öffentlichen Verwaltungen nur bedingt anwendbar, da ein Großteil der öffentlichen Leistungserstellung in nicht-monetärer Dimension geschieht. Die fehlende Anwendbarkeit des „matching principle“ aus dem privaten Rechnungswesen, d.h. die logische Verknüpfung von Aufwand und Ertrag, ist dabei zu ersetzen durch eine konsequente Leistungserfassung auf Basis erzielter Outputs und Outcomes. Die folgende Abbildung 5 stellt dazu einen Bezugsrahmen für die Leistungs- und Ressourcensteuerung für öffentliche Einheiten dar. Kontraktmanagement, Berichtswesen und Leistungsvergleiche bedienen sich dabei als Managementinstrumente den verfügbaren Input- und Outputinformationen, aus einem reformierten Rechnungswesen bzw. aus einer systematischen Outputerfassung auf Basis von Indikatoren und Kennzahlen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Budgetierung zu, die den klassischen Haushaltsvollzug auf Ergebnisse, z.B. gliedert und ausgerichtet auf Produkte, reformiert. Festgelegt wird der Einsatz dieser Instrumente durch einen übergelagerten strategischen Managementprozess, charakterisiert durch Planung, Entscheidung und Rückkopplung und der Prägung in strategische, d.h. mittel- und langfristigen Programme. Grundlage hierfür bildet das Performance Measurement, das funktional und institutional dem öffentlichen Controlling zugewiesen wird. Dieses dient vor allem als unterstützendes Informationsversorgungsinstrument der Gegenüberstellung aktueller Ist-Daten mit vorgegebenen Zielwerten bzw. mit Daten anderer Perioden.

Abbildung 4: Konzeptioneller Bezugsrahmen für die Leistungs- und Ressourcensteuerung für öffentliche Verwaltungen



Eigene Darstellung.

Unter Vorgabe des dargestellten konzeptionellen Verständnisses (Abbildung 4) einer möglichen leistungsorientierten Verwaltungssteuerung stellt sich unmittelbar die Frage nach dem Umsetzungsstand der Performance Management Instrumente in Deutschland. Das Produktkonzept, welches stellvertretend für die Outputorientierung auf Landes- und besonders auf Kommunalebene in Deutschland vorzufinden ist, wird als ein erster institutionalisierter Ansatz verstanden, Performance Measurement flächendeckend anhand von quantitativen und qualitativen Kennzahlen pro Produkt zu praktizieren. Das Produktkonzept ist allerdings hinsichtlich der generellen Ausrichtung und Budgetierung von öffentlichen Verwaltungen im Hinblick auf gesellschaftlichen Wandel und neue (wirtschaftliche) Herausforderungen als kleinteilig und inkrementell einzustufen. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Produkte politisch nicht entscheidungsrelevant sind, da sie aus einem technischen Vollzug gesetzlicher Vorgaben resultieren. Eine übergeordnete programmorientierte Budgetierung, die von einzelnen Aufgaben und Organisationseinheiten abstrahierend auf eine generelle (strategische) Projektebene abzielt, kann auch in Zusammenhang mit einem Politik-Controlling bis heute nicht vorgefunden werden. Auf kommunaler Ebene hat sich jedoch die produktorientierte Budgetierung auf Basis von Kosten bzw. damit auch auf Basis von Mengen in vielen Bereichen etabliert. Die Grundlage hierfür ist die Kosten- und Leistungsrechnung die mit der Modernisierung des Rechnungswesens hinreichend weit auf kommunaler Ebene verfügbar ist. Auch die Länder haben bereits begonnen, in geeigneten Bereichen – bzw. schon flächendeckend – die KLR zu implementieren.<sup>41</sup>

Zum Benchmarking in Deutschland ist festzustellen, dass der Leistungsvergleich mittels Kennzahlensystemen bisher vorwiegend auf kommunaler Ebene vorzufinden ist. Nach anfänglich euphorischer Zustimmung Mitte bis Ende der 90er Jahre sind gegenwärtig lediglich die Bemühungen der *KGS*, als „verwaltungsnaher Berater“ zu erwähnen. Es ist eindeutig zu erkennen, dass, sobald Promotoren, wie die *KGS* oder Bertelsmann Stiftung, ihre treibende Wirkung mit Erreichen des Endes von Projektlaufzeit einstellen, sich aus den Verwaltungen selber wenig bis keine Ansätze zur Fortführung oder eigenständigen Neuentwicklung von Leistungsvergleichen bilden. In diese Richtung weist auch die relativ hohe Fluktuationsquote von teilnehmenden Behörden und Städten. All dies kann durch fehlende Institutionalisierung des Benchmarking in deutschen Kommunalverwaltungen erklärt werden. Motivation und Entscheidung zur Teilnahme entspringt vielfach dem persönlichen Interesse und Ehrgeiz einzelner Führungskräfte.

Im Gegensatz zu anderen Benchmarking Ansätzen, wie z.B. in Großbritannien,<sup>42</sup> steht in Deutschland nicht die Information der Öffentlichkeit über die Verwaltungsleistung und eine Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Bürger oder vorgelagerte (Aufsichts-) Behörden im Vordergrund, sondern die Verbesserung der internen Informations- und Steuerstrukturen.<sup>43</sup> So basiert das kommunale Benchmarking hierzulande ganz und gar auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, da der externe Handlungsdruck in der öffentlichen Verwaltung lediglich latent vorhanden ist. Die Grundidee, Benchmarking als Wettbewerbssurrogat in öffentlichen Verwaltungen zu etablieren, ist damit aufgrund der Erfahrung der vergangenen zehn Jahre nachweislich gescheitert. Die Zahl von 200 Vergleichsringen in zehn Jahren für ganz Deutschland, die durch wenige Mitarbeiter der *KGS* am Leben erhalten werden, sei Beleg dafür. Der potentielle Hebel durch virtuellen Wettbewerb anreizgebende Impulse zu vermitteln, wird durch fehlende Anreize sich überhaupt des Benchmarking zu bemühen zunichte gemacht. Von einem systemimmanenten Ansatz des Benchmarkings in Deutschland kann daher nicht gesprochen werden, so dass auch Konsequenzen der Benchmarkingergebnisse durch z.B. positive bzw. negative Sanktionen ausbleiben.

Auf Seiten der Leistungsvertragsgestaltung auf Mitarbeiterebene sieht in Deutschland der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst die Einführung variabler Leistungselemente vor, die zusätzlich zum Gehalt gezahlt werden.<sup>44</sup> Ein Leistungsentgelt wird dabei als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage zugewiesen. Eine Leistungsprämie ist in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt. Sie kann auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden. Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg gezahlt werden. Seit dem Jahr 2007 wird erstmals ein Leistungsentgelt festgelegt (1% der Summe der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres). Als Zielgröße sind jedoch 8% geplant, wobei der Tarifvertrag nicht festlegt, bis wann dieses Ziel erreicht werden soll. Die genaue Bestimmung zur Leistungsbezahlung und die anzuwendenden Bewertungsprinzipien werden vor Ort durch Betriebs- oder Dienstvereinbarungen zwischen Personalrat, Dienststelle und Arbeitnehmern geregelt. Dies betrifft vor allem die Auswahl der Formen von Leistungsentgelten, der Methoden sowie Kriterien der systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung (messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar), gegebenenfalls differenziert nach Arbeitsbereichen oder Zielerreichungsgraden. Gesetzgeber und Tarifparteien schaffen damit sowohl für Beamte als auch für Angestellte des öffentlichen Dienstes die Voraussetzungen für eine extrinsische und materielle Anreizgestaltung in Form der variablen Vergütung.

Die folgende Abbildung verdeutlicht zusammenfassend die gegenwärtige und die zu erwartende zukünftige Entwicklung.

**Abbildung 5:** Umsetzungsstand des Performance Managements in Deutschland, Stand: 2009

| Instrument                      | Umsetzung in Deutschland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Zukünftige Entwicklung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Performance Budgetierung</b> | <p><i>Auf kommunaler Ebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gliederung der Teilhaushalte in Produkte/Produktgruppen gem. dop-pischer GmHVO.</li> <li>Nutzung quantitativer und qualitativer Kennzahlen zur nachrichtlichen Information.</li> <li>Erste Ansätze produktorientierter Budgetierung, d.h. Umsetzung der outputorientierten Budgetierung auf Basis von Kosten bzw. von abge-gbenen Kosten pro Mengeneinheit auf Grundlage der KLR.</li> <li>Durch den Bezug des Mittel- und Ressourceneinsatzes zur Leistung des jeweiligen Verwaltungszweiges wird damit eine Flexibilisierung der Ausgaben erreicht.</li> <li>Sobald ein Fachbereich durch die Vereinbarung von leistungsbezoge-nen Budgets gesteuert wird, kann diesem die Planung und Ausfüh-rung der Produkte sowie die Verwendung der zugewiesenen Res-sourcen selbst überlassen werden (Globalbudget).</li> </ul> <p><i>Auf staatlicher Ebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Produkthaushalte in sechs Bundesländern flächendeckend, in Bayern und Meckl.-Vorp. auf Probe. Im Saarland in zwei Bereichen.</li> <li>Auf Bundesebene keine Verknüpfung zwischen Performanceerfas-sung und Budgetierung, lediglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. § 7 Abs. 2 BHO und § 33 BHO.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Weiterhin verstärkter Fokus auf (einheitliche) Definition von Leistungs- und Qualitätsniveaus und Koppelung dessen an den Input.</li> <li>Wechsel von klein-teiliger Produktori-entierung („Von der Titel zur Produktbü-rokratie“) zur Pro-grammorientierung und Programmbud-getierung, verbun-den mit erheblich notwendiger Organi-sationsveränderung.</li> </ul>             |
| <b>Performance Reporting</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Berücksichtigung von Lageberichterstattung im Rahmen des refor-mierten öffentlichen Rechnungswesens (z.B. nach DRS 15), z.B. in Hamburg. Neben handelsrechtlichen Jahresabschlüssen (Bilanz/ Konzernbilanz, Ergebnisrechnung), Abbildung von immateriellen Werten zur Darstellung eine angemessene Daseinsfürsorge für die Bevölkerung und die Entwicklung der sozioökonomischen Struktur ei-ner Gebietskörperschaft.</li> <li>Jahresabschluss und Lageberichtswesen wird als Grundlage zur Ent-lastung des Parlaments/Rats durch die Bürgerschaft verstanden (Parlamentarität) und bilden das erste handelsrechtlich struktu-rierte Berichtswesen an der Schnittstelle zwischen Politik und Ver-waltung auf der Staatsebene in Deutschland. Noch keine Veranke-rung des externen Berichtswesens auf kommunaler Ebene.</li> <li>Berichtswesen grundsätzlich als Mittel zur internen Steuerung kom-munaler Verwaltungen, insb. Planung und Steuerung des Produkt-haushalts durch (standardisierte) Berichte.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verstärkte Auskunft monetärer und nicht-monetärer Perfor-mance-Informationen auf freiwilliger Basis (z.B. auf on-line Plattformen) zur Erhöhung der Trans-parenz und Re-chenschaftslegung öffentlicher Einhei-ten.</li> <li>Verpflichtendes Quality of Life Re-ported.</li> <li>Institutionalisiertes (finanzielles) Be-richtswesen durch externe Rating Agenturen.</li> </ul> |
| <b>Performance Contracting</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auf individueller Ebene Einführung variabler Leistungselemente im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. Ziel- und Leistungsvereinba-rung zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten, z.B. gem. § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).</li> <li>Auf organisatorischer Ebene Ziel- und Leistungsvereinbarung zwi-schen Verwaltungseinheiten. Zielvereinbarungen als institutionalisier-tes Instrument der Globalsteuerung, z.B. im Hochschulbereich (zwi-schen Ministerium, Hochschule und Fakultäten).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufgrund fehlender Operationalisierbar-keit reduzierte Wir-kung bzw. Wegfall von personenbezo-genen Leistungs-entgelten.</li> <li>Notwendigkeit zur Evaluation bzgl. Dysfunktionalitäten.</li> </ul>                                                                                                                                                                           |

| Instrument                         | Umsetzung in Deutschland                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Zukünftige Entwicklung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Benchmarking</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenige intern motivierte Vergleichsinitiativen von Verwaltungen auf Länderebene (Innovationsring Sachen oder Kostenvergleich Berliner Bezirksamter).</li> <li>• Dominierende Rolle der KGSt bei Durchführung von freiwilligen intern kommunalen Vergleichsringen (IKO-Netz). Bisher 220 Vergleichsringe mit 3000 teilnehmenden Kommunen in 30 kommunalen Aufgabenfeldern.</li> <li>• Initiativen der Bertelsmann Stiftung inzwischen eingestellt. Keine Initiativen zwischen Bundesländern.</li> </ul>                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auch weiterhin keine institutionalisierte Pflicht zu behördenweiten Leistungsvergleichen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Reformiertes Rechnungswesen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf der kommunalen Ebene in allen 16 Bundesländern Doppik oder Doppikoptionen bei statischer Orientierung am HGB.</li> <li>• Auf der staatlichen Ebene verbleibt die (erweiterte) Kameralistik das führende Rechnungssystem in 13 Bundesländern. Doppik nur in Bremen, Hamburg und NRW im Sinne der Integrierten Verbundrechnung.</li> <li>• Erhebliche Reluktanz in einigen Bundesländern (z.B. Bayern, Thüringen). Modernisierung des HGrG führt in 2009 die „staatliche Doppik“ ein und erlaubt doppisch buchenden Ländern den Verzicht auf die Kameralistik.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppik mittelfristig flächendeckend auf kommunaler Ebene.</li> <li>• Entwicklungsbedarf bzgl. Rechnungslegungsstandards (HGB oder internationales IFRS/IPSAS) und Einheitlichkeit von Bewertungsverfahren.</li> <li>• Heterogenität hingegen auf Staatsebene: Bund und Länder verharren mittelfristig auf Kameralistik.</li> <li>• Nach Umstellungserfahrungen im Rahmen von Eröffnungsbilanzen nach einigen Jahren vergleichbare Jahresabschlüsse mit Fokus auf Eigenkapitalverzehr bzw. Ergebnisrechnung.</li> </ul> |

Eigene Darstellung.

## 5. Fazit

Die Ursprünge einer, vor allem auf nicht-monetären Maßgrößen basierenden Entwicklung der Leistungsmessung und -erfassung in der öffentlichen Verwaltung sind komplex. Performance Measurement steht seit Anbeginn der Diskussion einerseits als Ansatz zur Erhöhung der Effizienz der internen Leistungserstellung durch Abbildung der erzielten Ergebnisse, sowie andererseits als Verfahren zur (externen) Rechenschaftslegung und Verantwortungsbildung gegenüber Bürger und Politik (z.B. durch Berichtslegung).<sup>45</sup> Performance Measurement wird somit als Instrument des (New) Public Managements wahrgenommen,<sup>46</sup> darüber hinaus aber auch zunehmend als nächste Phase der Verwaltungsmodernisierung<sup>47</sup> oder Teil der Governance Bewegung gesehen. Denn eine Qualitätspolitik und eine nachhaltige Steuerung öffentlicher Ressourcen verlangt zunehmend eine die Steuerungsebene mit der Leistungsebene verbindende Bewertung nach den Maßstäben einer Good Governance.

Es lässt sich festhalten, dass das Performance Measurement zur Messung, Bewertung und Steuerung öffentlicher Aufgabenerfüllung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Auf-

bauend auf den neuen Informationstechnologien und Daten aus dem reformierten Rechnungswesen wird die leistungsorientierte Steuerung in einer zunehmend größeren Anzahl von Politikfeldern und Verwaltungsbereichen praktiziert. Die Darstellung des Umsetzungsstands zeigt, dass in Deutschland neben dieser extensiven Nutzung die Instrumente des Performance Management auch intensiv genutzt werden. Neben der Anwendung zur Verbesserung der verwaltungsinternen Steuerungsfähigkeit, steht Performance Management gleichsam als Oberbegriff zur Rechenschaftslegung, um politische Mandatsträger, Verwaltungsklienten und die lokale Öffentlichkeit über Verwaltungsleistungen zu informieren.<sup>48</sup>

Auch zukünftig wird an öffentliche Einheiten der Anspruch bestehen, zu zeigen und zu belegen, dass sich die Zielerreichung und Leistungserstellung positiv entwickelt. Die im Aufgabenspektrum der öffentlichen Verwaltung häufig auftretenden und schwer lösbaren Mess- und Zurechnungsprobleme (besonders bei der Erfassung und Beurteilung des Outcomes) erschweren jedoch die Aussagen über den Erfolg des Verwaltungshandels. Somit besteht die große Herausforderung weiterhin in der Abbildung von Leistungs-, Effizienz-, und Effektivitätsdaten mit hohem Maß an Validität, Funktionalität und Qualität der abgeleiteten Kennzahlen und Indikatoren. Auch im öffentlichen Bereich besteht, wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen, fortwährend der Anspruch, wenige, aber dafür steuerungsrelevante Kennzahlen monetärer und nicht-monetärer Art abzuleiten, die die tatsächlichen und klaren Zusammenhänge zwischen Zielen, Maßnahmen und Mitteln verdeutlichen. Diese Entwicklung weiter konsequent voranzutreiben erfordert weiterer Forschung.

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass Führungskräfte insbesondere unter Anreizbedingungen zur Manipulation von Daten und Erhebungsmethoden neigen. Aufgrund von Mess- und Erfassungsproblemen bei öffentlichen Aufgaben und verwirklichter Zielerreichung kann es außerdem zu (un-)beabsichtigten Zielverschiebungen, hin zu leichter messbaren Zielen und damit zu Fehllenkungen von Ressourcen kommen. Gerade der Trend zu neuen, innovativen, output- und outcomeorientierten Budgetierungsverfahren stellt eine erhebliche Anforderung an die Informations- und Rechnungssysteme der Verwaltungen dar. So sind Einsatz und Umstellung auf kaufmännische Rechnungssysteme in öffentlichen Verwaltungen auch nur der erste Schritt, die Mittelverwendung transparent zu gestalten und damit den Weg zu bereiten für ein modernes und international vergleichbares Haushaltswesen im Sinne einer performance-orientierten Budgetierung.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Hood (1991); Dunleavy/Hood (1994); Schedler/Proeller (2006); OECD (1998).
- 2 Vgl. KGSt (1993); Jann (2005); Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2007).
- 3 Vgl. Neely et. al. (1996); Lebas/Euske (2002); Krause (2005).
- 4 Klingebiel (1999); Bouckaert/Halligan (2008); Gianakis (2002), Halachmi (2002; 2005); Kuhlmann/Bogumil/Wollmann (2004); Holzer/Kloby (2005); Leysen et. al. (2006); Oehler (2006); Van de Walle (2008); Van Dooren/Van de Walle (2008).
- 5 Vgl. KGSt (2005), S. 24.
- 6 Vgl. Klingebiel (1999), S. 41; Moore (1995).
- 7 Vgl. Buschor (1992).
- 8 Vgl. Schedler (2000); Proeller (2006).
- 9 Vgl. Breul (2007).
- 10 Vgl. Norman (2004).

- 11 Vgl. *Budäus* (2002), S. 389ff.
- 12 Vgl. *KGSt* (1993), S. 21.
- 13 Zur Frage nach Bestimmung, Relevanz und Messbarkeit von Outcome Indikatoren vgl. *Hatry* (1999), S. 55ff.
- 14 *Bouckaert* (2006), S. 120.
- 15 *Bouckaert/van de Walle* (2003).
- 16 Vgl. *Bouckaert* (2006), S. 129.
- 17 Für eine Übersicht vgl. *Hilgers* (2008), S. 33 u. 128ff.
- 18 Vgl. *Buchholtz* (2001); *Buschor* (2002).
- 19 z.B. im Sinne von *Bouckaert/van Dooren* (2003), S. 132: „Performance Management can be broadly defined as acting upon performance information.“ Einführend zur technischen Umsetzung von Performance Managedment im Sinn eines Business Intelligence Ansatzes siehe *Krause* (2005). Bereits im Jahre 1991 konstatiert *Eccles* die Schlüsselrolle der IT in seinem „Performance Measurement Manifesto“, so dass die Anwendung und Verbreitung von Informationstechnologien Voraussetzung für jedes Performance Management Konzept darstellt, vgl. *Eccles* (1991), S. 133.
- 20 Vgl. *Pollitt* (1999).
- 21 Vgl. dazu auch *McAdam/Hazlett/Casey* (2005), S. 257f; *de Bruijn* (2001).
- 22 Zur Budgetierung siehe grundlegend: *Frischmuth* (2001); *Grommas* (2005). Zur Integration von Performance Measurement und Budgetierung siehe auch: *Gianakis* (1997); *Diamond* (2005); *Curristine* (2005). Zur Geschichte des Performance Budgeting in den USA siehe auch: *USGAO* (1997).
- 23 Zu den Grundgedanken der Outputsteuerung siehe *KGSt* (1993), S. 20; *KGSt* (1997).
- 24 Zur Verwaltungssteuerung über Ziele vgl. *Deckert* (2006): „Kontraktmanagement bedeutet Steuerung über Zielvereinbarungen und ist das Instrument, anhand dessen Managementverantwortung soweit wie möglich nach unten verlagert wird, indem Leistungsvereinbarungen - Leistungen oder Produkte nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe, Budgets, Handlungsspielräumen - zwischen politischer Führung und der Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung (hier für Einzel- und Teilleistungen) getroffen werden.“ Siehe dazu auch: *KGSt* (1993), S. 17; *Schwarting* (1997), S. 35; *KGSt* (1998).
- 25 Vgl. *Reichard* (2004), S. 347.
- 26 Zum Beispiel unter sozialpsychologischer Betrachtung oder aus dem Blickwinkel der Prinzipal-Agenten-Theorie, vgl. *Waterman/Meier* (1998).
- 27 Vgl. dazu sehr anschaulich *Ketelaar/Manning/Turkisch* (2007), S. 18; *Demmke* (2009).
- 28 Vgl. *Greiling* (2005), S. 551.
- 29 Vgl. *Gianakis* (2002), S. 39.
- 30 Vgl. *Greiling* (2005), S. 554ff.
- 31 Vgl. *KGSt* (2004), S. 18; *Schuster* (2003).
- 32 Vgl. *Thau* (2009).
- 33 Vgl. *Becker/Weise* (2002), S. 18.
- 34 Der Anspruch der Neuausrichtung im Verwaltungshandeln vorwiegend kommunaler Gebietskörperschaften ist dabei jedoch so gravierend, dass von der größten Verwaltungsreform in Deutschland seit der Reform zur kommunalen und kamerale Selbstverwaltung von Stein und Hardenberg Anfang des 19. Jahrhunderts gesprochen werden kann.
- 35 Vgl. *Lüder* (2001); *Budäus* (2006); *Budäus/Hilgers* (2009).
- 36 Vgl. *Vogelpoth/Poullie* (2007), S. 517ff; *Schuster* (2007); *Raupach/Stangenberg* (2009).
- 37 So hat sich bei der Freien und Hansestadt Hamburg der kameral ausgewiesene Schuldenstand (Geldschulden) in Höhe von 24,0 Mrd. Euro mit Umstellung auf die Doppik auf 44,0 Mrd. Euro in der Eröffnungsbilanz zum 1.1.2006 fast verdoppelt.
- 38 Vgl. *Berens u.a.* (2005); *Berens u.a.* (2008).
- 39 Dabei ist der Planvermögensrechnung unter Transparenz- und Steuerungsgesichtspunkten lediglich eine nachgeordnete Bedeutung beizumessen.
- 40 Vgl. *Rieder/Schedler* (2004); *Buchholtz* (2001).
- 41 Vgl. *Budäus/Hilgers* (2009), S. 390.
- 42 Vgl. *Wegener* (2004), S. 251ff.
- 43 Vgl. *Kuhlmann* (2003), S. 104f.
- 44 Vgl. *TVöD* (2005); *Tondorf* (2007); *Reichard/Schröter* (2009).
- 45 Vgl. *Greiling* (2005), S. 554.

- 46 "The Performance Measurement phenomenon is international in scope and it is the *centrepiece* of what has come to be known as the New Public Management." *Gianakis* (2002), S. 36.
- 47 „Few ideas capture the zeitgeist of public management as succinctly and completely as performance management, prompting characterization of the present times as the era of government by performance management.“ *Pandey/Coursey/Moynihan* (2007), S. 312.
- 48 Siehe dazu bereits *Kuhlmann* (2004), S. 94ff.

## Literatur

- Becker, R./Weise, F.*, 2002: Controlling für die öffentliche Verwaltung, in: *Gleich, R./Möller, K./Seidenschwarz, W./Stoi, R.* (Hrsg.), Controllingfortschritte, München: Vahlen Verlag, S. 171-191.
- Berens, W./Karlowitsch, M./Mertens, M.*, 2001: Performance Measurement und Balanced Scorecard in Non-Profit-Organisationen, in: *Klingebiel, N.* (Hrsg.) Performance Measurement & Balanced Scorecard, München: Vahlen Verlag, S. 277-297.
- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H.*, 2005: Eckpunktepapier für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, Arbeitskreis IVR (Integrierte Verbundrechnung), Eckpunktepapier für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, Düsseldorf Februar 2005, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg), Heft 16, 2005, S. 887-890.
- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H.*, 2008: Zum nicht mehr vertretbaren Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Rechnungswesen (Hamburger Thesen), in: Innovative Verwaltung Heft1/2, 2008 sowie DÖV, Heft. 3, 61. Jg., 2008, S. 109-112.
- Bouckaert, G.*, 2006: Renewing Public Sector Performance Measurement, in: *Jann, W./Röber, M./Wollmann, H.* (Hrsg.) Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin 2006, S. 119-131.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin: Edition Sigma.
- Bouckaert, G./Dooren, W. van*, 2003: Performance management in public sector organizations, in: *Löffler E./Boivard T.* (Hrsg.), Public management and governance, London: Routledge, S. 127-136.
- Bouckaert, G./Walle, S. van de*, 2003: Comparing measurement and management in public sector organizations, in: *Löffler, E./Boivard, T.* (Hrsg.) Public management and governance, London: Routledge, S. 127-136.
- Bouckaert, G./Halligan, J.*, 2008: Managing performance: international comparisons. London: Routledge.
- Breul, J. D.*, 2007: GRPA – A Foundation for Performance Budgeting, in: Public Performance & Management Review, Jg. 30, Heft 3, S. 312-331.
- Brixner, Helge C./Harms, Jens/Noe, Heinz W.*, 2007: Verwaltungskontenrahmen, München: C.H. Beck Verlag.
- Bruijn, H. de*, 2001: Managing Performance in the Public Sector, London: Taylor & Francis.
- Budäus, D.*, 2002: Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 2), in: Controlling, Heft 7, S. 389-394.
- Budäus, D.*, 2006: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in: Die Verwaltung, Jg. 39, Heft 2, S. 187-246.
- Budäus, D./Hilgers, D.*, 2009: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP), Jg. 19, Heft 1, S. 377-396.
- Buchholtz, K.*, 2001: Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Inter-nationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte, Wiesbaden: DUV.
- Buschor, E.*, 1992: Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: *Weilenmann P./Fickert R.* (Hrsg.), Strategie-Controlling in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

- Buschor, E.*, 2002: Evaluation und New Public Management, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1, S. 61-73.
- Curristine, T.*, 2005: Performance Information in the Budget process: Results of OECD 2005 Questionnaire, in: OECD Journal on Budgeting, Jg. 5, Heft 2, Paris.
- Deckert, R.*, 2006: Steuerung von Verwaltungen über Ziele, Hamburg 2006.
- Demmke, C.*, 2009: Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedsstaaten, in: Der Moderne Staat, Heft 1-2009, S. 53-71.
- Diamond, J.*, 2005: Establishing a Performance Management Framework for Government, International Monetary Fund Working Paper 05/50, Washington.
- Dunleavy, P./Hood, C.*, 1994: From Old Public Administration to New Public Management, in: Public Money & Management, Jg. 14, Heft 3, S. 9-16.
- Eccles, R. G.*, 1991: The Performance Measurement Manifesto, in: Harvard Business Review, Jg. 69, Heft 1, S. 131-137.
- Frischmuth, B.*, 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Gianakis, G.*, 1997: Integrating Performance Measurement and Budgeting, in: *Halachmi, A./Bouckaert, G.* (Hrsg.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector, London: Westport, S. 127-144.
- Gianakis, G. A.*, 2002: The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?, Public Administration Quarterly, Jg. 26, Heft 1, S. 34-64.
- Gilles, R.*, 2005: Performance Measurement mittels Data Envelopment Analysis, Lohmar: Eul Verlag, 2005.
- Gleich, R.*, 2001: Das System des Performance Measurement, München: Vahlen Verlag, 2001.
- Greiling, D.*, 2005: Performance measurement in the public sector: the German experience, in: International Journal of Productivity and Performance Management, Jg. 54, Heft 7, S. 551-567.
- Grommas, D.*, 2005: Interne Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Lohmar: Eul Verlag.
- Grüning, M.*, 2002: Performance-Measurement-Systeme, Wiesbaden: DUV.
- Halachmi, A.*, 2002: Performance measurement, accountability, and improved performance, in: Public Productivity and Management Review, Jg. 25, Heft 4, S. 370-374.
- Halachmi, A.*, 2005: Performance Measurement: Test the water before you dive, in: International Review of Administrative Sciences, Jg. 71, Heft 2, S. 255-266.
- Hatry, H. P.*, 1999: Performance Measurement: Getting Results, Washington.
- Hatry, H. P.*, 2002: Performance Measurement: Fashions and Fallacies, in: Public Performance & Management Review, Jg. 25, Heft 4, S. 352-357.
- Hilgers, D.*, 2008: Performance Management in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden: Gabler.
- Holzer, M./Kloby, K.*, 2005: Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation, in: International Journal of Productivity and Performance Management, Jg. 54, Heft 7, S. 517-532.
- Hood, C.*, 1991: A Public Management for all seasons?, in: Public Administration, Jg. 69, Heft 1, S. 3-19.
- Jann, W.*, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag, S. 74-84.
- Ketelaar, A./Manning, N./Turkisch, E.*, 2007: Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, Paris 2007.
- KGSt*, 1993: KGSt Bericht 5/1993. Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen, Köln.
- KGSt*, 1997: KGSt-Bericht 9/1997, Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Köln.
- KGSt*, 1998: Bericht Nr. 4/1998, Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, Köln.
- KGSt*, 2004: KGSt-Bericht 7/2004. Kommunale Managementberichte. Grundlagen und Nutzen, Köln.
- KGSt*, 2005: KGSt Bericht 6/2004. Handbuch Kommunale Kostenrechnung. Teil 2 – Grundlagen der Kostenrechnung, Köln.

- King, D. C./Zeckhauser, R. J./Kim, M. T., 2004: The management performance of the US states, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, KSG Working Paper, No. RWP04-028, July 30.
- Klingebiel, N., 1999: Performance Measurement, Wiesbaden: Gabler.
- Klingebiel, N., 2001: Impulsgeber des Performance Measurement, in: Klingebiel, N. (Hrsg.), Performance Measurement & Balanced Scorecard, München: Verlag Vahlen, S. 3-23.
- Krause, O., 2005: Performance Management, Eine Stakeholder-Nutzen-orientierte und Geschäftsprozess-basierte Methode, Berlin.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H., 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, S., 2004: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-120.
- Lebas, M./Euske, K., 2002: A conceptual and operational delineation of performance, in: Neely, A. (Hrsg.), Business Performance Measurement: Theory and Practice, Cambridge.
- Leysen, J./Nuffel, L. van, 2006: An Integrated Approach to Risk and Performance Management, in: Perspectives on Performance, Jg. 5, Heft 1, S. 20-24.
- Lüder, K., 2001: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin: Edition Sigma.
- McAdam, R./Hazlett, S.-A./Casey, C., 2005: Performance management in the UK public sector, in: International Journal of Public Sector Management, Jg. 18, Heft 3, S. 256-273.
- Moore, M. H., 1995: Creating Public Value Strategic Management in Government, Boston: Harvard University Press.
- Neely, A./Gregory, M./Platts, K., 1995: Performance measurement system design, in: International Journal of Operations & Production. Management, Jg. 15, Heft 4, S. 80-116.
- Neely, A./Mills, J./Gregory, M./Richards, H./Platts, K./Bourne, M., 1996: Getting the measure of your business, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norman, R., 2004: Recovering from a tidal wave: new directions for performance management in New Zealand's public sector, in: Public Finance and Management, Jg. 4, S. 429-447.
- Nullmeier, F., 2004: Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60.
- Oehler, K., 2006: Corporate Performance Management. Mit Business Intelligence Werkzeugen, München: Hanser Fachbuchverlag.
- Pandey, S./Coursey, D./Moynihan, D., 2007: Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study, in: Public Performance & Management Review, Jg. 30, Heft 3, S. 312-331.
- Pollitt, C., 1999: Integrating Financial Management and Performance Management. Paris: OECD.
- Proeller, I., 2006: Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung, in: Birkholz, K. et al. (Hrsg.), Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Potsdam, S. 153-170.
- Proeller, I., 2007: Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Strategische Steuerung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 11-23.
- Raupach, B./Stangenberg, K., 2009: Doppik in der öffentlichen Verwaltung, Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete 2. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Reichard, C., 2002: Verwaltung als öffentliches Management, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 255-277.
- Reichard, C., 2004: Ansätze zum Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341-356.
- Reichard, C./Schröter, E., 2009: Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven, in: Der Moderne Staat, Heft 1, S. 17-36.

- Rieder, L./Schedler, K.*, 2004: Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern et. al.: Haupt Verlag.
- Schedler, K.*, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, in: *Donatella, P.* (Hrsg.), New Public Management, Terminologie – terminologie – terminologia, Bern et. al.: Haupt Verlag, S. 33-47.
- Schuster, F.*, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Dissertation, Berlin.
- Schuster, F.*, 2007: Doppelte Buchführung für Städte, Kreise und Gemeinden: Grundlagen der Verwaltungsdoppik im Neuen Kommunalen Rechnungswesen und Finanzmanagement, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.
- Schwarting, G.*, 1997: Effizienz in der Kommunalverwaltung, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwiering, K.*, 2007: Performance Verbesserung durch Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung, in: *Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K.*, Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, Bern et. al.: Haupt Verlag, S. 419-427.
- Thau, A.*, 2009: Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Tondorf, K.*, 2007: Tarifliche Leistungsentgelte – Chance oder Bürde?, Berlin: Edition Sigma.
- TVöD*, 2005: Tarifvertrag öffentlicher Dienst vom 13.09.2005.
- USGAO*, 1997: United States General Accounting Office. Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, in: GAO Publication No. AIMD-97-46, Washington D.C.
- Van de Walle, S.*, 2008: International comparisons of public sector performance: how to move ahead?, Public Management Review Jg. 10, Heft 6, S. 39-56.
- Van Dooren, W./van de Walle, S.* (Hrsg.), 2008: Performance Information in the Public Sector, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vogelpoth, N./Poullie, M.*, 2007: Einführung der Doppik im Gemeindehaushaltsrecht der Bundesländer, in: Die Wirtschaftsprüfung, 12, S. 517-525.
- Wegener, A.*, 2004: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: *Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H.* (Hrsg.), Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Waterman, R.W./Meier, K.*, 1998: Principal-Agent Models: An Expansion?, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Jg. 8, Heft 2, S. 173-202.

*Anschrift des Autors:* Jun.-Prof. Dr. Dennis Hilgers, Universität Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg  
E-Mail: Dennis.Hilgers@wiso.uni-hamburg.de