
Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor ⁽¹⁾

Bruno Rossmann

1. Einleitung

In vielen OECD-Ländern wurden im öffentlichen Sektor etwa ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Modernisierungsprozesse in Richtung einer ergebnisorientierten Budgetpolitik eingeleitet. Am konsequentesten wurden die Reformprozesse in den USA, in Neuseeland und in Australien vorangetrieben. Österreich gehört eher zu den Nachzüglern. Das gilt insbesondere für die Bundesebene, wo es diesbezüglich mehr Absichtserklärungen (2) als konkrete Ansatzpunkte gibt. Die Modernisierung orientiert sich international dabei weitgehend an den Vorstellungen und Konzepten des *New-Public-Managements* (NPM), die als eine Verbindung der *Public-Choice*-Theorie und dem Managerialismus (3) gesehen werden können. Schedler (4) siedelt *New Public Management* im Spannungsfeld zwischen Neoliberalismus und Sozialstaatlichkeit an. Es geht dabei nicht um den Auf- oder Abbau von staatlichen Leistungen und Regulierungen, das wird als eine genuine Aufgabe der Politik gesehen, die dazu das Instrument der Aufgabenkritik anwenden muß. Im Rahmen des NPM geht es vielmehr um die - politisch neutrale - Bereitstellung eines Instrumentariums, das bessere Informationen für die Entscheidungsfindung im politischen Prozeß liefern soll.

Damit stehen zwei in der Praxis dominierende Regulierungsmodelle auf dem Prüfstand, das klassisch bürokratische und das NPM-Regulierungsmodell. Übersicht 1 faßt die wesentlichen Merkmale beider Modelle zusammen. Im Mittelpunkt der Kritik, die von NPM-Vertretern artikuliert wird, stehen neben der Größe vor allem die Struktur und die Verfahren des Staatssektors. Hervorgehoben werden insbesondere die klassisch-bürokratische Regelsteuerung, die sich überwiegend an Inputs orientiert, weiters die ausgeprägte Hierarchisierung, die funktionale Arbeitsteilung

nach dem Verrichtungsprinzip, der Mangel an prozeßkettenbezogener Kooperation, der zu geringe Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten und das Fehlen des strategischen Managements. Als Motto für dieses Regulierungsmodell (5) könnte stehen: Kontrolle, Kontrolle, Kontrolle. Die österreichische und deutsche öffentliche Verwaltung etwa sind nach diesem Regulierungsmodell organisiert.

Diesen "Mängeln" werden durch das Regulierungsmodell der NPM-Bewegung die Steuerung durch Ziele und Ergebnisse (*Performance Management*) und Ergebnisbudgetierung, das Kontraktmanagement verselbstständigter Einheiten, *Contracting-out*, die Bildung von Quasimärkten sowie die Kundenorientierung anstelle der Produzentendominanz gegenübergestellt. Das Motto dieses Modells lautet dementsprechend: Isolieren, Übertragen und Messen. Paradebeispiele für diesen Typ von Regulierungsmodell sind Neuseeland, Australien und die USA.

Andere Regulierungsmodelle (6), wie das Netzwerkmodell (Motto: Verbinden, Kommunizieren, Zusammenarbeiten), das *Virtual-Government*-Modell (Motto: Privatisieren, Verträge schließen, Verhandeln) oder das normative Kontrollmodell (Motto: Auswählen, Sozialisieren, Beurteilen) spielten im Modernisierungsprozeß bisher eine eher untergeordnete Rolle.

Übersicht 1: Zwei Regulierungsmodelle

Klassisch-bürokratisches Regulierungsmodell	NPM-Regulierungsmodell
Steuerung über Regeln (Regelsteuerung), sehr stark inputorientiert	Steuerung durch Ziele/Ergebnisse (Performance-Management) inkl. Ergebnis-Budgetierung und Plafondierung
Funktionale Arbeitsteilung nach Verrichtungsprinzip und prozeßkettenbezogene Schnittstellenprobleme in der Kooperation	Produktbezogene Organisation in Form einer Prozeßkette
ausgeprägte Hierarchisierung	Kontraktmanagement verselbstständiger Ergebnis- einheiten
geringer Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten	Aufgabenauslagerung (Contracting-out) und Bildung von (Quasi-)Märkten
Fehlen des strategischen Managements	Kundenorientierung statt Produzentendominanz

Quelle: in Anlehnung an Naschold (1995) (7)

Die Kritik an den Grundmechanismen des bürokratischen Regelsteuerungsmodells scheint auf den ersten Blick zu überzeugen, ebenso wie die Attraktivität des Gegenkonzepts. Es lohnt sich daher, dieses Konzept und seine Annahmen näher zu analysieren. Im zweiten Kapitel werden in aller Kürze die zentralen Annahmen des NPM-Regulierungsmodells dargestellt. Ein zentraler Baustein dieses Modells steht daran anschließend im Mittelpunkt der Überlegungen: das *Performance Measurement* (Kapitel 3). Es wird die Frage gestellt, ob das *Performance Measurement* tatsächlich - wie immer behauptet wird - geeignet ist, einen wichtigen Beitrag zur ergebnisorientierten Steuerung des öffentlichen Sektors zu leisten. In Kapitel 4 wird nach der Umsetzung der Messung von öffentlichen Leistungen in der Praxis gefragt. Es werden dabei entstehende Probleme und Mängel aufgezeigt. Darauf aufbauend wird ein erstes Resümee gezogen und werden einige weiterführende Überlegungen angestellt (Kapitel 5).

2. Die Annahmen des *New Public Management*-Regulierungsmodells

Entsprechend dem oben erwähnten Motto (Isolieren, Übertragen, Messen) beruht es auf drei zentralen Annahmen:

- Einzelne Leistungen können sowohl voneinander (horizontal) als auch vom politischen Prozeß (vertikal) isoliert werden. Das entspricht einem aus der Privatwirtschaft kommenden Prinzip. Viele Unternehmen werden in autonome Einheiten (Profitcenters) unterteilt, wobei jede Einheit einen klaren Auftrag hat. Solange die Zielvorgaben erfüllt werden, bleibt die Einheit mehr oder weniger sich selbst überlassen.
- Die öffentlichen Leistungen werden professionellen Managern anvertraut, die für die *Performance* verantwortlich sind. Man geht offensichtlich von dem Mythos aus, daß professionelle Manager alles lösen können. Erreichen sie die vertraglich vereinbarten Ziele wie geplant, erhalten sie Leistungsprämien, wenn nicht, werden sie - wie in der Privatwirtschaft üblich - durch andere ersetzt.
- Die *Performance* kann durch "objektive" Maße bewertet werden. Die zu erreichenden Ziele können quantitativ erfaßt werden, sowohl Kosten als auch Nutzen können gemessen werden. In der Privatwirtschaft sind die Kriterien finanzieller Natur, Gewinne und Ertragsraten spielen eine zentrale Rolle.

3. *Performance Measurement* - ein entscheidendes Element für eine ergebnisorientierte Steuerung des öffentlichen Sektors?

Auslösendes Moment für die Entstehung von *Performance Measurement*-Initiativen bildeten in vielen Fällen Budgetdefizite. Die üblichen input-

orientierten Budgetierungsprozesse führten nämlich im Konsolidierungsprozeß zu linearen Kürzungen quer über alle Ausgabenbereiche, es herrschte ein Mangel an notwendigen Informationen für die Entscheidung über budgetpolitische Prioritäten. Die daraus entstehende "value for money"-Sichtweise, die Wirkungsprüfung öffentlicher Leistungen, hat in vielen Ländern Ansätze zu *Performance Measurement* entstehen lassen. In der Verwaltungswissenschaft hat sich ein gleichnamiger Forschungsbereich gebildet, der sämtliche Aktivitäten vom Erkennen, Erfassen und Auswerten bis zum Beurteilen öffentlicher Leistungen umfaßt (8). *Performance Measurement* soll den Prozeß der Entscheidungsfindung unterstützen, um so verbesserte gesellschaftliche "outcomes" zu erreichen. Die Leistungen des öffentlichen Sektors sollen durch *Performance Measurement* - so heißt es lapidar in einer OECD-Studie (9) - effizienter und effektiver gemacht werden.

Dahinter steht die Vermutung, daß Allokationsentscheidungen des Marktes effizienter und effektiver sind als solche des Staates. Die Messung der Produktivität staatlicher Aufgabenerfüllung zählt schon lange zu einer sehr umstrittenen Frage in der Finanzwissenschaft. Die Forderung, daß der Staat seine Leistungen in ökonomisch effizientem Umfang und ebensolcher Struktur (Output-Effizienz) und/oder durch ökonomisch effizienten Mitteleinsatz (Input-Effizienz) bereitstellen soll, stößt weder bei Ökonomen noch bei Politikern oder Interessenvertretungen auf Widerspruch. Es dürfte nur wenige politische Forderungen geben, die einen ähnlich breiten Konsens finden. Fragt man jedoch, ob die empirisch beobachtbare Erstellung staatlicher Leistungen den Effizienzforderungen genügt, so trifft man auf sehr kontroverse Einschätzungen. Dieser Dissens führt dazu, daß die einen mehr, die anderen weniger staatliche Leistungen fordern, wiederum andere kostengünstigere Leistungen oder die privatwirtschaftliche Erstellung staatlicher Leistungen verlangen. Mehr, weniger, zu teuer - aber gemessen woran? Alle sind sich einig darüber: gemessen an dem, was ökonomisch "effizient" ist. Ein Blick in die Literatur und die dort anzutreffende Menge an Effizienzbegriffen kann leicht davon überzeugen, daß die Auseinandersetzung über Fragen der Effizienz durch mangelnde begriffliche Klarheit gekennzeichnet ist. Es wird häufig versäumt, klare Vorstellungen zu formulieren, was darunter zu verstehen ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine Reihe von Fragen: Was ist "effiziente staatliche Tätigkeit"? Welche Arten von Leistungsmessung und Produktivitätskonzepten werden in Theorie und Praxis angewendet? Wie können sinnvolle Konzepte der Leistungsmessung in der Praxis angewandt und umgesetzt werden? Welche praktischen Erfahrungen liegen vor?

3.1 Ein zieladäquates Referenzmodell als Voraussetzung für eine Effizienzanalyse

Wenn wir daher die Effizienz von öffentlichen Leistungen beurteilen

wollen, dann setzt das zunächst eine Vorstellung über die Zielvorgaben und Aufgabenstellung voraus. Ohne Zielvorgabe und Aufgabenstellung können der Output (Zielbeitrag), die Effizienz bzw. Produktivität (als Verhältnis von Output zu Input), und die Effektivität (Zielvorgabe versus Zielerreichungsgrad) nicht sinnvoll definiert werden. Deshalb muß mit der Auswahl eines bestimmten Effizienz- bzw Produktivitätsbegriffs auch gleichzeitig die Entscheidung für ein bestimmtes Referenzmodell verbunden sein. Wird der Staat als betriebswirtschaftlicher Mechanismus verstanden, dann ergeben sich andere Meßgrößen oder Indikatoren der Leistungserstellung, als wenn er als volkswirtschaftlicher, sozialer oder gar gesamtgesellschaftlicher Mechanismus wahrgenommen wird. Dies kann anhand folgender Überlegungen verdeutlicht werden:

- Da der Staat im öffentlichen Interesse handelt, kann er nicht *allein* nach den Spielregeln des Marktes, also dem betriebswirtschaftlichen oder finanziellen Ergebnis (Überschuß, Grad der Kostendeckung,...) beurteilt werden, sondern daran, ob und inwieweit kollektive Bedürfnisse der Gesellschaft befriedigt werden, d.h. nach volkswirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Kriterien.
- Die betriebs- und volkswirtschaftliche Betrachtung stellt einen wichtigen Beitrag in Richtung erhöhter Wirtschaftlichkeit dar. Darüber hinaus ist jedoch auch eine gesamtgesellschaftliche Zielfunktion öffentlicher Tätigkeit als Grundlage einer gesamtgesellschaftlichen *Performance*-Analyse denkbar.
- Ohne Zielvorgabe und ohne Referenzmodell sind *Performance*-Maße und Indikatoren nur "Messungen ohne Theorie" und deshalb ohne große Aussagefähigkeit für die politische Praxis der Erfolgsbestimmung öffentlicher Leistungen.

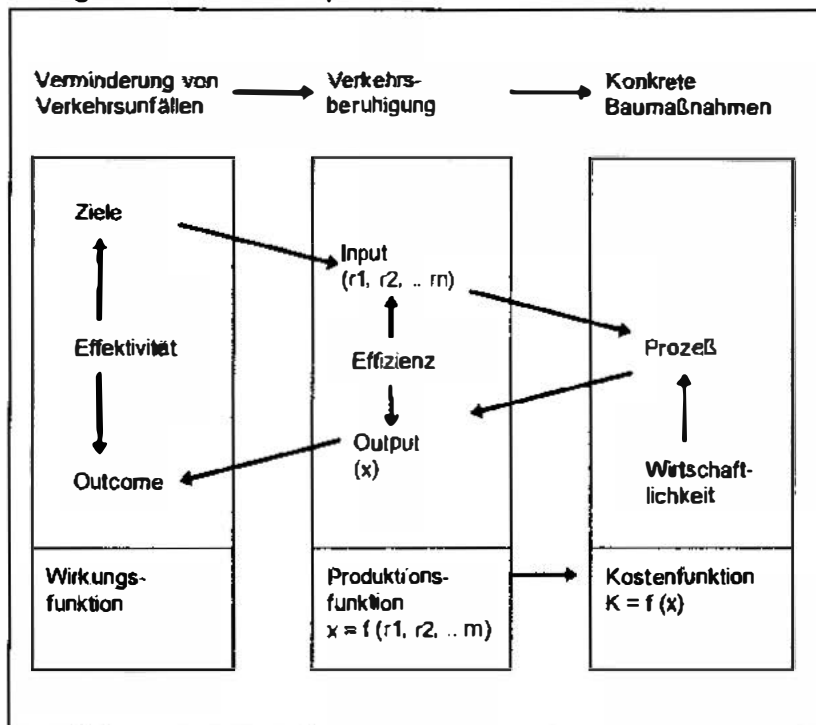
Im folgenden wird als Referenzmodell das im Rahmen des NPM entwickelte 3E-Konzept (*Economy, Efficiency, Effectivity*) (10) auf seine Tauglichkeit zur Beurteilung der Effizienz staatlicher Leistungen hin näher kommentiert.

3.1.1 Das 3E-Konzept

Effizienz ist zunächst lediglich eine formale Relation von Output- und Inputgrößen, die auf Ziele unterschiedlicher Ebenen bezogen werden kann. Inhalt und Aussagekraft werden erst durch den jeweiligen Zielbezug bestimmt. Eines der Probleme des öffentlichen Sektors liegt darin, daß nur selten klar definierte Ziele vorliegen. So etwa führt das Ziel "Verminderung von Verkehrsunfällen" noch nicht zu einer gut strukturierten Handlungsanleitung. Die zur Zielerreichung zu ergreifenden Maßnahmen sind zahlreich und wegen verschiedener an der Entscheidung beteiligter Interessengruppen mit unterschiedlichen Zielsystemen durchaus strittig. Es gibt keine vorgegebene technologische Betriebsmittelausstattung, mit der das Problem zu lösen wäre. Unter solchen - für den öffentlichen Sek-

tor typischen Handlungssituationen - sind Leistungsmessungen problematisch. Auf der Ebene der "Oberziele" (hier Verminderung von Verkehrsunfällen) liegen schlecht strukturierte Fragestellungen vor. Da die zur Zielerreichung zu ergreifenden Mittel (in diesem Fall z.B. Mittel zur Verkehrsberuhigung) klarer strukturiert sind, orientiert sich NPM an einer differenzierten Analyse, dem 3E-Konzept. Die Instrumente und Verfahren des NPM müssen sich auf die unterschiedlichen Wirkungs- und Bewertungsebenen von Verwaltungshandeln beziehen.

Abbildung 1: Das 3E-Konzept



Quelle: Budäus (1995)

Unterschieden wird dabei zwischen drei Ebenen (11): der Zielebene, der Maßnahmenebene und der Wirtschaftlichkeitsebene. Die Zielebene erfaßt die Effektivität durch die Relation von Zielvorgabe und Zielerreichung, also von Soll zu Ist. Die Maßnahmenebene ermittelt die Effizienz durch die Relation von Output zu Input. Und auf der Wirtschaftlichkeitsebene werden die Ist-Kosten mit den Sollkosten verglichen.

Entsprechend der Annahme "Isolieren und Übertragen" bedarf es - bezogen auf die Organisationsstruktur - dezentraler, abgrenzbarer Leistungseinheiten mit professionellem Management, da sich nur für diese in einem abgestuften und transparenten Prozeß Ziele, Input, Output und Outcome ermitteln und Kostenverantwortungen festlegen lassen (12). Dort, wo mangelnde oder keine Kenntnisse über die Produktions- und Kosten-

funktion vorhanden sind, muß der systematische Aufbau eines öffentlichen Rechnungswesens für die Umsetzung des 3E-Konzepts vorangetrieben werden.

In der Literatur existieren inzwischen viele Evaluationsansätze und Leistungsindikatoren für die öffentliche Leistungserstellung. Dabei wird die Auffassung vertreten, daß eine Wirkungssteuerung nur dann greifen kann, wenn Leistungskennzahlen als Entscheidungsgrundlage entwickelt werden. Dabei müssen die herkömmlichen Finanzdaten der Budgets durch Kostendaten und Leistungsindikatoren ersetzt werden. Erforderlich sind vor allem Kennzahlen für die Effektivität und Effizienz, d.h. die input-orientierten Maßstäbe des Budgets müssen durch strategische *Output*- und *Outcome*-Größen ersetzt werden.

3.1.2 Problemfelder des 3E-Konzepts

In diesem Referenzmodell lassen sich zumindest drei gravierende Problemfelder erkennen:

1.) Die Neutralisierung nichtberücksichtigter Ziele

Das Hauptproblem ergibt sich aus dem methodischen Vorgehen. Ziele werden isoliert von anderen Zielen in Relation zu den diese Ziele erreichenden Mitteln gesetzt. Auf der Grundlage dieser Ziel-Mittel-Relation erfolgen dann Maßnahmen und Bewertung. In diesem Referenzmodell sind Maßnahmen dann wirtschaftlich, wenn die Relation zwischen Zielerreichung und Mitteleinsatz möglichst günstig ausfällt. Da die Ziele/Zwecke im Rahmen des Bewertungsprozesses selbst nicht methodisch begründet werden müssen, also beliebig wählbar sind, entsteht das Problem der Neutralisierung (13) nicht berücksichtigter Ziele. Die Konzentration auf ein oder wenige Ziele klammert andere denkbare Ziele aus.

Das gewählte Ziel legt fest, welche Folgewirkungen einer Maßnahme berücksichtigt werden sollen. Nicht zweckbezogene Folgewirkungen finden im Bewertungsprozeß keine Berücksichtigung. Die Folge ist nicht eine allgemeine, sondern immer nur eine spezifische - auf das Ziel bezogene - Wirtschaftlichkeit. Das bedeutet, daß aus unterschiedlichen Zielsetzungen unterschiedliche "Wirtschaftlichkeiten" resultieren. Auf diesen Sachverhalt ist die Diskrepanz zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeit zurückzuführen.

Je komplexer und zahlreicher daher die einzubeziehenden Ziele sind, umso mehr büßt dieses Modell an Leistungsfähigkeit ein, weil dadurch nicht zweckbezogene, aber möglicherweise gesellschaftspolitisch relevante Aspekte aus der Leistungsmessung und -bewertung systematisch ausgeklammert werden. So etwa werden externe Effekte - positive und negative - aufgrund der für die Bewertung herangezogenen Ziele in der traditionellen Wirtschaftsbetrachtung nicht berücksichtigt. Beispielsweise ist der mit einer effizienzsteigernden Maßnahme verbundene Personal-

abbau nicht nur für die betreffende Verwaltungseinheit von Bedeutung. Man muß sich die Frage stellen, ob in anderen Bereichen der Verwaltung durch derartige Maßnahmen Kosten anfallen, die im staatlichen Leistungserstellungsprozeß (etwa in der Arbeitslosenversicherung) entsprechend berücksichtigt werden müssen. Ist der Personalabbau nicht gewollt, so erfordert dies flankierende Maßnahmen einer anderen Verwaltungseinheit.

Damit erweitert sich das staatliche Zielsystem. Der Staat ist eben kein betriebswirtschaftlicher Mechanismus, sondern hat den gesellschaftlichen Auftrag zur Internalisierung von externen Effekten. Der damit verbundene öffentliche Auftrag trägt dem Staat einerseits den Vorwurf der betriebswirtschaftlichen Ineffizienz ein, andererseits aber bietet er - so der gängige Vorwurf - unfähigen Bürokraten die Möglichkeit, sich stets dahinter zu verbergen. So wird etwa eine Verwaltungseinheit, die einige auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbare soziale Problemfälle beschäftigt, im Vergleich mit einer privatwirtschaftlich organisierten Einheit aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit Sicherheit schlechter abschneiden. Der Vorwurf der betriebswirtschaftlichen Ineffizienz muß aber relativiert werden. Das dem staatlichen Handeln zugrundeliegende Legalitätsprinzip kann zwar effizienzhemmend wirken, ein Handeln gegen die Vorschriften ist aber selbst dann nicht möglich, wenn ein Abweichen davon zu einer Effizienzsteigerung führen würde. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Privatwirtschaft.

Das 3E-Konzept und die damit einhergehende Leistungsmessung greifen daher zu kurz, weil nicht zielbezogene Folgewirkungen außer acht bleiben.

2.) Das Isolieren von Leistungen ist nicht immer sinnvoll

Das Isolieren staatlicher Leistungen von direkter hierarchischer Kontrolle setzt voraus, daß die Maßnahmen klar und eindeutig auf der politischen Ebene formuliert werden müssen, damit sie auf der administrativen Ebene umgesetzt werden können. Das heißt aber, daß die politischen Maßnahmen relativ stabil über die Zeit sein und sowohl von den Politikern als auch von den Managern konsequent umgesetzt werden müssen. Natürlich ist es möglich, bestimmte Leistungen horizontal, d.h. voneinander, zu isolieren (z.B. die Ausstellung von Reisepässen bei der Polizei), problematisch aber ist die vertikale Trennung von Leistungserstellung und politischem Prozeß. Es erscheint nicht sinnvoll, politische Maßnahmen in einem Bereich (der Politik) zu formulieren und im anderen Bereich (der Verwaltung) umzusetzen. Maßnahmen und Leistungen müssen vielmehr in einem interaktiven Prozeß zwischen Politik und Verwaltung formuliert und weiterentwickelt werden. Diese Vorgangsweise entspricht einem Lernprozeß, eine bloß mechanische Umsetzung von Maßnahmen in autonomen Einheiten hingegen nicht. Um den "Dialog mit der Politik" (14) führen zu können, müssen Organisationsformen entwickelt werden, in denen sich Politik und Verwaltung begegnen und Informationen austauschen können. Neuere politikwissenschaftliche Ansätze gehen davon

aus, daß durch Lernprozesse Politikinnovationen ausgelöst werden können und solche Lernprozesse in Netzwerken ablaufen (politikorientiertes Lernen (15). Es geht somit nicht nur um eine Modernisierung der Verwaltung, sondern auch um eine Modernisierung der Politik.

Beim Produktionsprozeß staatlicher Leistungen sind immer auch exogene Einflüsse zu berücksichtigen. Staatliche Leistungen sind sehr oft sogenannte "*joint products*", dh sie werden von staatlichen und/oder privaten "Vorleistungen" beeinflusst, so daß eine Isolierung des staatlichen Beitrags zu diesem "*joint product*" häufig nicht möglich sein wird. Die Kriminalität kann etwa durch den Abbau von Arbeitslosigkeit weit stärker sinken als durch den verstärkten Einsatz von Polizei. Ein hoher Gesundheitsstand der Bevölkerung kann durch eine Umstellung der Ernährung und Erhöhung der sportlichen Aktivitäten viel stärker beeinflusst werden als durch die eigentliche Programmaßnahme, etwa eine Nichtraucher-kampagne. Dieser Umstand erschwert die Leistungsmessung und stellt die Annahme der Isolation in Frage.

3.) Übertragung der Umsetzung an professionelle Manager

Die Annahme, professionelle - der Effizienzidee verpflichtete - Manager würden die Probleme besser lösen, beruht auf einem sehr mechanistischen Menschenbild. Die sklavische Übernahme neuer Managementmethoden kann kontraproduktive Folgen nach sich ziehen. Die Übertragung der Umsetzung von öffentlichen Leistungen an professionelle Manager kann aus Angst, die "geheiligten Zahlen" nicht zu erreichen, leicht zu falschen Umstrukturierungen führen, die durch die Ausklammerung von Zielen und exogenen Einflüssen noch verstärkt werden kann. Zusätzlich können bei zu starker Konzentration auf die neuen Managementinstrumente Kreativität und Innovationsfreudigkeit auf der Strecke bleiben (16).

4. *Performance Measurement* in der Praxis

Damit haben sich erste wichtige Bedenken gegen dieses Referenzmodell ergeben. Können diese Bedenken zerstreut werden oder kommen aus den bereits vorhandenen praktischen Erfahrungen noch weitere hinzu? Die Leistungsmessung im öffentlichen Sektor ist keineswegs ein neues Thema. Vorläufer des *Performance Measurement* waren beispielsweise das *Zero Base Budgeting* und das PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) in den USA. Angesichts negativer Erfahrungen mit diesen Ansätzen stellt sich die Frage, ob die neu konzipierten *Performance Measurement* Systeme die Fehler von damals vermeiden. Die wichtigsten davon waren: Vernachlässigung der inhärenten Probleme bei der Leistungsmessung, zu viele Maße, keine kulturelle Änderung der öffentlichen Verwaltung, *top-down*-Ansätze (17).

In der Tat versuchen jene Länder, die Ansätze einer ergebnisorientierten

Steuerung übernommen haben, die alten Fehler teilweise zu vermeiden. Am Beginn von Reformprozessen stehen daher häufig Pilotstudien. Für das Design von *Performance Measurement* Systemen werden nunmehr Leitlinien definiert. Die Rolle des Managements, insbesondere deren Grad an Autonomie und Verantwortlichkeit, wird ausführlich erörtert. Es wird überlegt, welcher Personenkreis und welche Interessengruppen (18) an der Konzeption und Umsetzung von Systemen der Leistungsmessung mitwirken sollen. Es werden Anreizsysteme für die Entlohnung von öffentlich Bediensteten, aber auch für ganze Verwaltungseinheiten (z.B. Einbehalten von Ersparnissen über das Budgetjahr hinaus) geschaffen. Die Phasen der Errichtung (19) werden festgelegt und damit verbundene Ängste (Ressourcen- und Personalabbau) mitgedacht. Und schließlich werden die Anforderungen an ein effektives System von Leistungsmaßen und Indikatoren definiert. Demnach sollen die Leistungsmaße und Indikatoren folgenden Anforderungen genügen (20):

- * Validität: Die Maße sollten das messen, was man tatsächlich messen will.
- * Zentrale Bedeutung: Die Messung soll sich auf zentrale Auswirkungen eines Programmes oder einer Leistung beziehen.
- * Einfachheit: Die Zahl geeigneter Maße und Indikatoren sollte eher gering gehalten werden.
- * Genauigkeit: Die Maße und Indikatoren sollen verlässlich sein.
- * Rechtzeitigkeit: Die Zahlen sollten rechtzeitig zur Verfügung stehen.
- * Vollständigkeit: Es sollten alle Dimensionen gemessen werden, die für ein Programm oder eine Leistung von Bedeutung sind.
- * Vertraulichkeit: Bei der Messung ist der Datenschutz zu respektieren.
- * Wirtschaftlichkeit: Der Grad der Nützlichkeit und die Datenerhebung müssen in einer vertretbaren Relation zueinander stehen.
- * Legitimität: Das *Performance Measurement* System muß von internen und externen Anwendern akzeptiert und legitimiert sein.
- * Kontinuität: Die Verwendung von Maßen und Indikatoren muß zur administrativen Kultur werden und (wie etwa in Schweden und Finnland) in den Budgetprozeß integriert werden. (21)

Entscheidend für die Modernisierung der Verwaltung in Richtung Ergebnisorientierung ist, daß die Einführung von *Performance Measurement* Systemen allein nicht ausreicht. Sie erreichen nur die Spitze des Eisberges. Reformprozesse müssen auch Organisationsentwicklungsprozesse sein. Wenn nicht zusätzlich Veränderungen der "Verwaltungskultur" durchgeführt werden, sind Reformprozesse zum Scheitern verurteilt. Veränderungen der Organisationskultur - so Bauer (22) - können u.a.

- * durch umfassend und längerfristig angelegte Lernphasen (Annehmen und Wahrnehmen der übertragenen Verantwortung),
- * durch gemeinsames Planen und Entwickeln wirtschaftlicher Handlungsweisen,
- * durch praktische Projekt(Team)arbeit für mehr Bürgernähe unter Anleitung von Koordinatoren,

* durch das Hineinwachsen der politischen und administrativen Führungskräfte und MitarbeiterInnen in ihre neuen ("aktivierenden") Rollen erreicht werden. Hill (23) bringt das auf den Punkt, wenn er sagt: "Erst müssen die Menschen ihr Denken und Verhalten ändern, dann ändern sich die Dinge und die Zahlen." Bereits hingewiesen wurde auf die Ergänzung um die Modernisierung der Politik.

Zuwenig Beachtung wird nach wie vor den inhärenten Problemen der Leistungsmessung und deren Interpretation geschenkt. Natürlich gibt es öffentliche Leistungen, die relativ problemlos gemessen werden können. Das gilt insbesondere für kommunale Leistungen, wie etwa die Müllabfuhr. Bei komplexeren öffentlichen Aktivitäten wie Gesundheit, Bildung etc. ergeben sich gravierende Meßprobleme. Das kann an einem Beispiel (24) aus dem Gesundheitssektor in Großbritannien veranschaulicht werden: Ein Spezialist für Lebertransplantationen führte 10 solcher Transplantationen durch. Zwei Patienten starben. Einer von den acht Überlebenden erlitt als Folge einer früheren Krebserkrankung einen Rückfall. Die Leber eines weiteren Patienten versagte, und es bedurfte einer neuerlichen Transplantation. Von den verbleibenden sechs Patienten konnten drei wieder einer geregelten Tätigkeit nachgehen. Als der Arzt nach seinem Erfolg befragt wurde, gab er eine Erfolgsquote von 80 Prozent an, nach der zweiten Transplantation bei dem Patienten, bei dem die Leber versagte, beanspruchte er eine Erfolgsquote von 9 zu 11. Ein Immunologe gab die Erfolgsquote mit 70 Prozent an, weil er der Meinung war, daß man den an Krebs erkrankten Patienten nicht hätte operieren dürfen. Ein kostenbewußter Spitalsverwalter gab 60 Prozent an, die Krankenschwestern gar nur 30 Prozent, weil sie die postoperative Lebensqualität in ihr Kalkül miteinbezogen.

Es ist nicht einfach herauszufinden, welche Antwort die richtige ist. Viele, nicht nur öffentliche, sondern auch private Leistungen sind einer "harten" (objektiven) Messung schlichtweg unzugänglich, häufig wird es auf eine subjektive Bewertung ("*soft judgement*") ankommen. Denn, wäre alles so klar und jeder Nutzen so leicht zuordenbar, dann würden viele staatliche Aktivitäten längst vom privaten Sektor wahrgenommen werden.

Dieses Beispiel macht auch deutlich, daß verschiedene Gruppeninteressen bei der Interpretation von Leistungsmaßen und Indikatoren ins Spiel kommen können. Das Urteil über die Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung wird sehr stark durch den Blickwinkel des Betrachters bestimmt. In die Interpretation können auch Ziele einfließen, die sich aus den Motiven und dem Verhalten von Politikern, von der Bürokratie sowie aus anderen Bereichen des außerparlamentarischen Raums (Lobbies, Interessenvertretungen) ergeben. Diese Gruppeninteressen (für die Politiker z.B. die Wiederwahl, für die Bürokratie ein jährlicher Zuwachs an Budgetmitteln) erschweren u.U. eine effizientere und effektivere Erfüllung öffentlicher Ziele als ein stärker von sachlichen Erwägungen getragenes Vorgehen. Solche Gruppeninteressen führen in der Praxis häufig dazu, daß ein ökonomisch effizientes Programm einem ökonomisch ge-

sehen zweitbesten Programm unterliegt, wenn letzteres eher den Wahlerfolg verspricht. Die Minimierung von Wählerstimmenverlusten bei Programmen gleicher wirtschaftspolitischer Effizienz kann unter solchen Gesichtspunkten leicht zum zentralen politischen Effizienzkriterium werden.

In der *Performance Measurement*-Literatur wird eine ganze Palette von Leistungsmaßen und Indikatoren (25) für die Beurteilung öffentlicher Leistungen angeführt, die teilweise die verschiedenen Entscheidungsebenen widerspiegeln:

- 1.) Effizienz bezieht sich auf das Verhältnis von Output zu Input. Effizient ist, wer mit gegebenem Input den größtmöglichen Output oder einen gegebenen Output mit kleinstmöglichem Input erstellt (26). Als Meßgrößen für die Effizienz werden in erster Linie die sogenannten "*workload measures*" verwendet (z.B. beseitigte Tonnen Müll oder Zahl der erledigten Fälle jeweils pro Mannstunde). Damit gewinnt man Aussagen über die Mengenproduktivität. Wenn eine kostenmäßige Leistungsanalyse möglich ist, werden auch Durchschnittskosten als Indikator für die Produktivität ermittelt (z.B. Kosten pro ausgestelltem Reisepaß etc).
- 2.) Effektivität ist als Maß dafür anzusehen, in welchem Umfang die Ziele, die mit einer bestimmten öffentlichen Leistung verbunden sind, realisiert werden. Effektivitätsmaße verbinden zumeist Kosten und *Outcomes*. Dementsprechend werden häufig *cost-effectiveness*-Maße verwendet.
- 3.) Als Maß für die Wirtschaftlichkeit wird das Verhältnis von Istkosten zu Sollkosten herangezogen. Wirtschaftlichkeit liegt dann vor, wenn Inputs gegebener Qualität zu geringsten Kosten erworben werden.
- 4.) Die Messung der Qualität bezieht sich in den meisten Fällen nicht auf die Programmeffektivität, sondern eher auf die Bedürfnisse der Konsumenten wie z.B. Rechtzeitigkeit, Zugang, Kontinuität, Bequemlichkeit etc. (z.B. Wartezeit für neue Telefonanschlüsse). Damit wird in der Qualitätsmessung der Kundenorientierung der Vorrang gegenüber der *Outcome*-Orientierung eingeräumt.
- 5.) Eher selten wird die finanzielle *Performance* gemessen. Am verbreitetsten ist Messung von Ertragsraten von Aktiva sowie Brutto- oder Nettoeinkommen.

Ein Blick in die Praxis zeigt, daß als Leistungsmaße hauptsächlich Effizienz- und Qualitätsmaße angewendet (27) werden. In dieser Einschränkung ist eine große Schwäche der bisherigen Praxis zu sehen. Die Basis für eine Gesamterfolgsbeurteilung ist somit nur unzulänglich und kann leicht zu Fehlinterpretationen und in der Folge falschen Korrekturmaßnahmen führen. Das läßt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen: Eine Strafanstalt kann z.B. eine sehr hohe Produktivität (gemessen an den Durchschnittskosten pro Sträfling) aufweisen, aber sehr unproduktiv im Sinne von Effektivität sein, wenn die angestrebte Resozialisierung von Haftinsassen (gemessen an der Rückfallquote) nur unbefriedigend gelöst wird. Umgekehrt kann eine Strafanstalt - gemessen an den Kosten -

sehr unproduktiv sein, gleichzeitig aber eine hohe Erfolgsquote aufweisen.

Dieses Beispiel zeigt, daß die Messung der Effizienz immer nur eine Hilfsfunktion in bezug auf die Realisierung von Effektivität erfüllen kann. Da aber Effektivitätsmaße in der Praxis nur wenig Anwendung finden, bleiben viele Länder in ihren Strukturreformansätzen auf halbem Weg stehen. Wenig tröstlich wirken in diesem Zusammenhang die Warnungen der Praktiker (28), die den Hauptzweck von Leistungsmaßen darin sehen, daß die Entscheidungsträger (29) dadurch in die Lage versetzt werden sollen, Fragen nach den Ursachen bestimmter Entwicklungen zu stellen (z.B.: Welche Faktoren sind dafür verantwortlich, daß die Müllabfuhr in der Stadt A teurer ist als in der Stadt B? Vergleichen wir überhaupt Gleiches mit Gleichem?) und nicht Antworten geliefert zu bekommen. Leistungsmaße können daher nur *ein* Instrument im Werkzeugkasten eines Managers in der Verwaltung sein.

In der *Performance Measurement*-Literatur werden *Programmevaluationen* als ein notwendiger und entscheidender (30) zweiter Schritt angesehen. Evaluationen gehen über die einfache Leistungsmessung hinaus. Es werden bestimmte Programme einer systematischen Evaluation unterzogen, wobei die Effektivität von Programmen im Vordergrund steht. Evaluationsforscher sammeln, analysieren und interpretieren Informationen über den Bedarf, die Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen, die die Lebensbedingungen und das soziale Umfeld der Menschen verbessern sollen. Sie suchen Antworten auf folgende Fragen:

- * Worin besteht das Problem und wie groß ist es?
- * Welche Maßnahmen kann man ergreifen, um das Problem zu lösen?
- * Welche Zielgruppe sollte für die Maßnahme in Betracht gezogen werden?
- * Erreicht das Programm die Zielpopulation?
- * Wird die Maßnahme so umgesetzt wie geplant?
- * Ist die Intervention effektiv?
- * Haben Programme unbeabsichtigte Nebenwirkungen, oder können die beobachteten Wirkungen durch andere Ursachen erklärt werden?
- * Was kostet sie, wie steht es um das Verhältnis von Kosten, Effektivität und Nutzen?

Evaluationsforschung ist die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens von Programmen (insbesondere sozialen Interventionsprogrammen) und Maßnahmen (31). Umfassende Evaluationen sollten breit angelegt werden und dementsprechend drei miteinander verzahnte Aktivitäten umfassen:

- 1.) Analysen zur Programmentwicklung einschließlich der Ausarbeitung von geplanten Maßnahmen (ex ante-Evaluation);
- 2.) begleitende Evaluation im Sinne eines laufenden Monitoring;
- 3.) die ex post-Abschätzung von Programmwirkungen und Nutzen.

Ein wichtiges Element der neueren Evaluationsforschung liegt darin,

daß Politikveränderung und damit verbunden der Begriff Lernen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Das gilt für die jüngsten Evaluationstheorien, die von interaktivem Vorgehen und vom Mediationsbegriff (32) geprägt sind. Während Evaluationen früher zumeist davon ausgingen, daß Konsens über die Programmziele besteht, beziehen die neuen Ansätze verschiedene Standpunkte in den Evaluationsprozeß mit ein, womit Evaluation zum Konsensbildungsprozeß wird. Dem Wertepluralismus steht ein Pluralismus an Bewertungskriterien gegenüber. Nach diesem Verständnis wird Evaluation als gesellschaftspolitischer Prozeß betrachtet.

In der Praxis stellen systematische Evaluationen eher die Ausnahme dar. Lediglich in Australien sind Evaluationen zwingend vorgeschrieben, in anderen Ländern werden sie eher auf selektiver Basis gemacht (z.B. Neuseeland), und in den meisten Ländern fehlen sie zur Gänze.

5. Resümee und weitergehende Überlegungen

Performance Measurement und mit ihr das *New Public Management* setzen auf die Stärkung des Managers, seine bessere Ausstattung mit eindeutigen Zielen und disponiblen Mitteln, mit verstärkter Kompetenz und klarer sowie abgrenzbarer Verantwortung. Dahinter stehen die Erwartungen an unternehmerisches Handeln von Individuen, an Markt und Wettbewerb und damit verbunden höhere Effizienz und Effektivität. Wir haben gesehen, daß gegen *Performance Measurement* und das neue Managementkonzept eine Reihe von Einwendungen gemacht werden können. Ich möchte diese kurz zusammenfassen:

- Im öffentlichen Sektor liegen nur selten klar definierte Ziele vor, so daß sich das neue Regulierungsmodell nicht für alle Bereiche der politischen Aufgaben in gleicher Weise eignet. Es ist kein universelles Mittel zur Erreichung höherer Effizienz und Effektivität.
- Im Rahmen des 3E-Konzepts entsteht das Problem der Neutralisierung nicht berücksichtigter Ziele, d.h. daß nicht zielbezogene, aber möglicherweise relevante gesellschaftspolitische Aspekte außer acht bleiben. Das 3E-Konzept sieht den Staat als betriebswirtschaftlichen Mechanismus und läßt externe Effekte unberücksichtigt.
- Die Isolation öffentlicher Leistungen vom politischen Prozeß ist problematisch, weil ein *feed-back* zur Politik unabdingbar ist. Betriebswirtschaftliche Elemente in der Verwaltung sind zwar wichtig, können aber nicht den "Dialog mit der Politik" ersetzen. Politikinnovationen kommen über Lernprozesse und nicht über die mechanische Umsetzung von Maßnahmen zustande.
- Aus Angst, die "heiligen Zahlen" nicht zu erreichen, laufen die Manager Gefahr, falsche (Umstrukturierungs-)Entscheidungen zu treffen.
- Bei der Leistungsmessung selbst sowie der Interpretation der Maßzahlen tritt eine Reihe von Problemen auf. Objektive Messungen sind in vielen Fällen nicht möglich oder werden durch exogene Einflüsse erschwert.

Die Beurteilung der Maßzahlen hängt sehr oft vom Blickwinkel des Betrachters und damit von Gruppeninteressen ab.

- *Performance Measurement* beschränkt sich in der Praxis meist auf Effizienz- und Qualitätsmaße. Evaluationen von Programmen, die ihren Schwerpunkt auf die Effektivität legen, fehlen weitgehend. Die Basis für eine Gesamterfolgsbeurteilung ist daher mangelhaft, und es kann leicht zu Fehlinterpretationen und in der Folge falschen Korrekturmaßnahmen kommen.

Diese Kritik kann zu folgendem Gesamtresümee zusammengefaßt werden: *Performance Measurement* erinnert stark an die tayloristisch-fordistische Massenproduktion und ist nur dann sinnvoll, wenn die Aufgaben abgrenzbar, meßbar und klar zuordenbar sind. Dies ist im öffentlichen Sektor in dieser Form nicht immer gegeben. *Performance Measurement* anhand von einfachen Maßzahlen kann daher nur sehr begrenzt eingesetzt werden.

Dazu kommt noch ein weiterer - bisher noch nicht diskutierter -, aber sehr gravierender Einwand, der dem NPM-Regulierungsmodell anhaftet: der fehlende empirische Beleg für den Erfolg bisheriger Versuche. Nach dem Stand der heutigen Diskussion der NPM-Bewegung läßt sich sagen, daß handfeste empirische Belege bislang noch ausstehen: "It offers tentative evidence for the proposition that a shift in management structures towards decreased command-orientation and increased results-orientation is associated with improvement in productivity. But the results obtained so far are only indicative (33)". Es zeigen sich somit überzogene Ansprüche der Modernisierungskonzepte und eine weitgehende Hilflosigkeit bei der Umsetzung in der Praxis (34). Nach wie vor ist umstritten, ob diese Strategie die alten Werte der Verwaltung, insbesondere die Bestandssicherung, durch neue ersetzen kann oder ob es sich - wieder einmal mehr - nur um einen vorübergehenden Modetrend handelt.

Heißt das nun, daß wir *Performance Measurement* als strategisches Element zur Ergebnissteuerung des öffentlichen Sektors als völlig unzureichend ablehnen müssen und daß das klassisch-bürokratische Regulierungsmodell in seiner bisherigen Form aufrechterhalten werden soll? Nein, keineswegs. Es spricht gar nichts dagegen, betriebswirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor zu integrieren und ihn einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung zu unterziehen. Kostenrechnung, eine Straffung der Verwaltung, *Controlling*, *Benchmarking* etc. sind Elemente, die zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor beitragen können. Ich glaube aber, daß der Modernisierung des öffentlichen Sektors in Richtung der *Private-Sector*-Effizienz Grenzen gesetzt sind, weil zwischen den beiden Sektoren große Struktur- und Funktionsunterschiede bestehen (35). Erforderlich ist die Berücksichtigung der spezifischen Konstitutionsbedingungen des öffentlichen Sektors. Für eine Modernisierung des öffentlichen Sektors ist eine Komplementarität von privatem und öffentlichem Sektor und nicht die Dominanz eines Regulierungsmodells zu Lasten des anderen entscheidend. Was wir daher brauchen, sind nicht ideo-

logische Dogmen, sondern vielmehr eine Balance zwischen den beiden Sektoren und damit eine optimale Verknüpfung von Ergebnissteuerung und Bestandssicherung, der großen Stärke der Regelsteuerung.

Der ideologische Grundsatzstreit sollte von einer pragmatischen, jedoch konzeptionell gestützten Debatte über die konkreten Inhalte der Modernisierungselemente abgelöst werden. Dabei muß von drei Dingen Abschied genommen werden: erstens von der unbedenklichen Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Instrumente auf den öffentlichen Sektor, zweitens von einer Reformstrategie, die zugleich auf *alle* Verwaltungen, *alle* Programme und *alle* Ebenen ausgerichtet ist (die "*grand strategy*" gibt es nicht), und drittens von der weitgehenden Ausblendung der politischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimension der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Aus dieser Sichtweise ergibt sich, daß

- 1.) Evaluationen als wichtiges Instrument zur Ergebnissteuerung und Aufgabenkritik intensiviert werden müssen und daß als weiterführender Schritt
- 2.) gesamtgesellschaftliche Performance-Analysen (36), die über die ökonomische Leistungsmessung hinausgehen, anzustreben sind.

Im Rahmen von gesamtgesellschaftlichen *Performance*-Analysen werden neben der ökonomischen auch die kulturelle, soziale, politische und ökologische Funktion öffentlicher Leistungen bewertet. Dabei wird von folgenden Fragen ausgegangen:

- Welche kulturelle Funktion (Vermittlung von Werten etc.) geht von einer öffentlichen Leistung aus?
- Welche soziale Funktion (Lernen von Rollen in der Beziehung zwischen Menschen und Gruppen) übt etwa eine Schule, ein Jugendzentrum etc. aus?
- Welche politische Funktion (Konfliktaustragung, politische Interessenartikulation, Willensbildung) wird ausgeübt? Auf dieser Ebene leisten z.B. Gerichte und Schlichtungstellen einen wichtigen Beitrag.
- Welche ökonomischen Funktionen werden wahrgenommen?
- Welche ökologischen Funktionen (Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen) gehen von bestimmten öffentlichen Leistungen aus?

Diese Funktions(Ziel)wirkungen müssen dann durch geeignete Sozialindikatoren unter Berücksichtigung von Interdependenzen der gesellschaftlichen Ebenen operationalisiert werden. Das läßt sich nur durch eine systemische Betrachtungsweise bewerkstelligen. Leider hat vernetztes Denken bisher in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik noch wenig Anklang gefunden. Das hängt sehr stark mit der daraus resultierenden Komplexität solcher Modelle zusammen, die sehr rasch die Grenzen unserer Vorstellungs- und Kontrollmöglichkeiten überschreitet. Wir haben den Umgang mit komplexen Situationen nicht gelernt. Da Komplexität eines der Konstitutionsmerkmale des öffentlichen Sektors darstellt, kommt dem Management von Komplexität im Modernisierungsprozeß eine bedeutende Rolle zu.

Zwei weitere wesentliche Elemente dürfen im Modernisierungsprozeß des öffentlichen Sektors nicht untergehen. Die Strukturreformen - bestehend aus Elementen der NPM-Sichtweise - müssen von einer Reform der "Verwaltungskultur" und einer Modernisierung der Politik begleitet werden. Nur dann, wenn Leistungen und Ziele in einem interaktiven Prozeß zwischen Verwaltung und Politik formuliert und weiterentwickelt werden, kann eine nachhaltige Reform des öffentlichen Sektors erwartet werden.

Anmerkungen

- (1) Revidierte Fassung eines Vortrages, gehalten am 31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft am 26. Februar 1997 in Vill/Innsbruck.
- (2) Als Beispiel dafür läßt sich die parlamentarische Enquete vom 15. Mai 1996 zur Frage der "Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses" anführen. Siehe dazu das Stenographische Protokoll (XX. GP).
- (3) Nach diesem Ansatz werden Konzepte der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor übernommen.
- (4) Siehe dazu Schedler (1997).
- (5) Beispiele dafür sind die öffentlichen Verwaltungen in Österreich und in Deutschland.
- (6) Eine Beschreibung dieser Modelle findet sich bei Mintzberg (1996).
- (7) Naschold (1995) 32.
- (8) Schedler (1996) 70.
- (9) OECD (1994) 18.
- (10) Siehe dazu Buschor (1994) bzw. Budäus (1994).
- (11) Manchmal wird als vierte Ebene noch die Ordnungsmäßigkeit einbezogen und vom 4E-Konzept gesprochen. Vergleiche dazu Budäus (1994) 70f.
- (12) Ebd. 60.
- (13) Auf diese Schwäche weist Budäus (1996) selbst hin 89f.
- (14) Darauf hat Helfried Bauer in seinem Vortrag über "Verantwortungsdelegation, Globalbudget und Wettbewerb" auf dem 31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft (1997) hingewiesen.
- (15) Vergleiche dazu Kissling-Näf, Knoepfel (1994).
- (16) Der Schweizer Kreativitätsforscher G. Guntern hat darauf hingewiesen, daß der Erfolg der Übernahme amerikanischer Managementmethoden gering ist und dadurch hauptsächlich das eigene Denken blockiert wird. In: Die Zeit (1997).
- (17) OECD (1994) 22.
- (18) Auffallend ist, daß die Gewerkschaften vielfach in die Reformprozesse nicht einbezogen werden.
- (19) Das australische Finanzministerium hat folgende Vorgangsweise vorgeschlagen: Phase 1: Analyse der Prioritäten des Ministeriums, Phase 2: Übersetzungen dieser Prioritäten in Programme und Schätzungen, Phase 3: Organisationsdiagnose, Phase 4: Einführung eines Informationssystems, Phase 5: reguläre Programmevaluierung. In: OECD (1994) 65.
- (20) Siehe dazu Buschor (1994) und OECD (1994).
- (21) In Österreich würde sich dafür der Budgetbericht bestens eignen.
- (22) Siehe dazu: Bauer (1997).
- (23) Hill (1994) 251.
- (24) Mintzberg (1996) 79.
- (25) Indikatoren sind weniger direkte Maße und finden dort Anwendung, wo genaue Maße nur schwierig zu erhalten sind.
- (26) In der ökonomischen Effizienzanalyse wird zusätzlich zur technischen Effizienz zwischen der allokativen und der Skaleneffizienz unterschieden. Allokative Ineffizienz

tritt auf, wenn ein Unternehmen eine falsche Faktorkombination auswählt. Technische und allokativen Ineffizienz zusammen ergeben die gesamte Ineffizienz eines tatsächlichen Produktionspunktes. Man spricht von Skalenineffizienz, wenn ein Unternehmen nicht mit der langfristig optimalen Betriebsgröße arbeitet. Die Skalenineffizienz ist der technischen Ineffizienz zuzuordnen. Demgegenüber zieht die moderne Wohlfahrtstheorie zur Erklärung der Effizienz staatlicher Tätigkeit das Konzept der Pareto-optimalen Allokation heran. Die moderne Wohlfahrtsökonomie ist nach Pfähler (1984) jedoch nicht in der Lage, eine befriedigende Antwort auf das zu geben, was unter effizienter staatlicher Tätigkeit zu verstehen ist.

- (27) OECD (1994) 36.
- (28) Siehe dazu z.B. Hailstones (1994).
- (29) Unklar bleibt, ob damit die Ebene der Politik oder die der Manager oder beide Ebenen gemeint sind.
- (30) Vergleiche dazu z.B. Irwin (1996).
- (31) Vgl. dazu das Standardwerk von Rossi, Freeman (1993)
- (32) Guba, Lincoln (1987) leiten vier Generationen von Evaluationstheorien her.
- (33) Siehe dazu Hood (1991), aber auch Naschold (1995), der eine vergleichende Analyse durchgeführt hat.
- (34) Siehe dazu auch Ferlie, Pettigrew, Ashburner, Fitzgerald (1996).
- (35) Im Detail vgl. dazu Naschold (1995) 249f.
- (36) Siehe dazu Pfaff (1994).

Literatur

- Badelt, Christoph, Marktanreize im öffentlichen Sektor (Wien 1987).
- Bauer, Helfried, Lean Management in Gemeinde- und Stadtverwaltungen - Theoretische Möglichkeiten und praktische Anwendungen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 37/1-2 (1996) 8 - 19.
- Bauer, Helfried, Verantwortungsdelegation, Globalbudget und Wettbewerb, in: Mehr Leistung um weniger Geld? Reformstrategien in und für den öffentlichen Sektor in Zeiten intensiver Sparbemühungen (31.Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft, Vill bei Innsbruck 1997).
- Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G; Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille; Walsken, Ernst M., Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 3, Berlin 1995).
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo, Vom Untertan zum Kunden: Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 8, Berlin 1995).
- Budäus, Dietrich, Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 2, Berlin 1994).
- Budäus, Dietrich, Wirtschaftlichkeit, in: Naschold, Frieder, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 1, Berlin 1995) 81 - 99.
- Buschor, Ernst, From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management, in: Buschor, Schedler (1994).
- Buschor, Ernst; Schedler, Kuno (Hrsg.), Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting (Bern/Stuttgart/Wien 1994).
- Bussmann, Werner, Evaluation staatlicher Maßnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden (Zürich 1995).
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus, Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor (Stuttgart/Berlin/Köln 1995).
- Das Neue Steuerungsmodell, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 5 (Köln 1993).
- Deckert, Klaus; Wind, Ferdinand, Das neue Steuerungsmodell - Von der Vision zur Aktion (Köln 1996).

- Der Spiegel 20 (1996) 38 - 47, Nicht rudern, sondern steuern.
- Die Zeit 9 (1997), Die Krise muß noch größer werden.
- Ferlie, Ewan; Pettigrew, Andrew; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise, *The New Public Management in Action* (Oxford 1996).
- Freiburghaus, Dieter, Lernen in Verwaltungen: Einige Antworten und noch viele Fragen, in: Bussmann, Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltung und Policy-Netzwerken* (Zürich 1994) 131 -139.
- Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Ewers, Hans-Jürgen, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 2.Aufl. (München 1996).
- Gantner, Manfred, Meßprobleme staatlicher Aktivitäten - Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 9/1 (1983) 17 - 40.
- Groszyk, Walter, Implementation of the Government Performance and Results Act 1993, in: OECD, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 71 - 85.
- Grunow, Dieter, Effektivität und Effizienz in der Sozialpolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/11-12 (1996) 691 - 705.
- Guba E.; Lincoln, Y., The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement and Negotiation, in: Palumbo, D., *The Politics of Program Evaluation* (Newbury Park 1987) 202-234.
- Hailstones, Frank, Performance Measures - A Practitioner's Perspective, in: Buschor, Schedler (1994) 189-195.
- Halblützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (Bern/Stuttgart/Wien 1995).
- Haldemann, Theo, Internationale Erfahrungen im Bereich des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung - Übersicht und Vergleich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 21/3 (1995) 425 - 445.
- Henke, Klaus-Dirk, Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor - Ein Überblick, in: *WISU* 12 (1978) 601 - 605.
- Hentze, Joachim; Brose, Peter, *Unternehmensführung und Mitbestimmung* (Würzburg/Wien 1985).
- Herzlinger, Regina E., Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored?, in: *Harvard Business Review* 3-4 (1996) 97 - 107.
- Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hrsg.), *Trends in Public Sector Renewal* (=Beiträge zur Politikwissenschaft 58, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1995).
- Hill, Hermann, Staatskonzeption. Auf dem Weg zu einem neuen Staat, in: *VOP* 5 (1994), zitiert in: Schedler (1994).
- Hood, Christopher, A Public Management for all Seasons?, in: *Public Administration* 69 (1991) 3 - 19.
- Huf, Stefan, Effizienz und Sozialpolitik - Kann die Sozialpolitik effizienter gestaltet werden?, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/11-12 705 - 715.
- Hutton, Will, *The State We're In* (London 1995).
- Irwin, Tim, An Analysis of New Zealand's New System of Public Sector Management, in: OECD, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 7 - 32.
- Jäger, Wieland; Scharfenberger, Ulrike; Scharfenberger, Bernhard, *Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik?* (=Studien zur Sozialwissenschaft 167, Opladen 1996).
- Kickert, Walter J.M. (Hrsg.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham/Lyme 1997)
- Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter, Politikorientierte Lernprozesse: Konzeptuelle Überlegungen, in: Bussmann, Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltung und Policy-Netzwerken* (Zürich 1994) 99 -129.
- Klug, Friedrich, *Verwaltungsreform und Controllingansätze: Am Beispiel einer österreich-*

- chischen Landeshauptstadt, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/3-4 (1995) 205 - 216.
- Kyrer, Alfred, New Public Management - Ein Konzept zur Reform der österreichischen Verwaltung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1 (1996) 69 - 78.
- Lüder, Klaus, (Hrsg.), Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen (=Schriftenreihe der Hochschule Speyer 108, Berlin 1991).
- Marsden, David, Employment Policy Implications in New Management Systems, in: Journal of Economic Literature 10/1 (1996) 17 - 61.
- Middleton, Roger, Government versus the Market: The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, c. 1890-1979 (Cheltenham 1996).
- Mintzberg, Henry, Managing Government-Governing Management, in: Harvard Business Review (May-June 1996) 75-83.
- Morra, Francesco, Wirkungsorientiertes Krankenhausmanagement (Bern/Stuttgart/Wien 1996).
- Naschold, Frieder (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 4, Berlin 1996).
- Naschold, Frieder, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 1, Berlin 1995).
- Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, (Bd. 1 Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff und Bd. 2 Dokumentation zum Symposium, Gütersloh 1994).
- O'Leary, Christopher, J., Performance Indicators: A Management Tool for Active Labour Programmes in Hungary and Poland, in: International Labour Review 134/6 (1995) 729 - 751.
- OECD, Performance Management in Government: Contemporary Illustrations (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996).
- OECD, Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management (Paris 1995).
- OECD, Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations (=Public Management Occasional Papers 5, Paris 1994).
- OECD, Managing Structural Deficit Reduction (=Public Management Occasional Papers 11, Paris 1996).
- OECD, Regulatory Management and Information Systems (=Public Management Occasional Papers 8, Paris 1995).
- OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (Paris 1995).
- OECD, Performance Measurement in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management (=Public Management Occasional Papers 3, Paris 1994).
- OECD, Public Management Development: Update 1995 (Paris 1995).
- Osborne, David; Gaebler, Ted, Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading 1992).
- Pfaff, Martin, Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: Das Beispiel des deutschen Krankenhauses, in: Naschold, Pröhl (1994) 13-49.
- Pfähler, Wilhelm, Effizienz staatlicher Tätigkeit - was ist das? Betrachtungen zur empirischen Signifikanz der Allokationstheorie, in: Finanzarchiv (1984) 87 - 106.
- Reding, Kurt, Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen, in: Häuser, Karl (Hrsg.), Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen (=Schriften des Vereins für Socialpolitik 145, Berlin 1985) 123 - 197.
- Riegler, Claudius H., Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Schweden, in: Kommune 3 (1996) 44 - 50.

- Rossi, Peter H; Freeman, Howard E., *Evaluation - A Systematic Approach*, 5. Auflage (Newbury Park/London/New Dehli 1993).
- Schedler, Kuno, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell-Fallbeispiel Schweiz*, 2. Aufl. (Bern/Stuttgart/Wien 1996).
- Schedler, Kuno, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management) als neuer "Königsweg" zur Budgetsanierung?*, in: *Mehr Leistung um weniger Geld? Reformstrategien in und für den öffentlichen Sektor in Zeiten intensiver Sparbemühungen* (31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft, VIII bei Innsbruck 1997).
- Schubert, Klaus, *Politikfeldanalyse* (Opladen 1991).
- Stacey, Ralph, D., *Managing the Unknowable: Strategic Boundaries between Order and Chaos in Organizations* (San Francisco 1992).
- Stampfer, Michael, *Die lernende öffentliche Hand - Evaluierung von Forschungs- und Technologieprogrammen als Instrument rationaler Produktgestaltung*, in: *Finanznachrichten* 38 (19. September 1996).
- Steger, Ulrich (Hrsg.), *Lean Administration: Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance* (=Schriftenreihe der Haniel Stiftung 7, Frankfurt/New York 1994).
- Stenographische Protokolle, III-29 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, *Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses* (Wien 1996).
- Traunmüller, Roland (Hrsg.), *Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen: Neugestaltung mit Informationstechnik* (Heidelberg 1995).
- Trosa, Sylvie; Williams, Suzanne, *Benchmarking in Public Sector Management*, in: *OECD, Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 45 - 69.
- Ulrich, Peter, *Transformation der ökonomischen Vernunft: Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*, 2. Aufl. (Bern/Stuttgart 1987).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *Auf dem Weg zur Spitzenqualität*, Beilage zur Wiener Zeitung 7 (1997).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *Die Kostenrechnung als Beitrag zur Verwaltungsreform*, Beilage zur Wiener Zeitung 3 (1996).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *New Public Management: Schlagwort oder Herausforderung?*, Beilage zur Wiener Zeitung 4 (1996).
- von Beyme, Klaus, *Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen*, in: *Journal für Sozialforschung* 35/3-4 (1995) 197 - 217.
- Zimmer, Anette, *New Public Management und Nonprofit-Sektor in der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/5 (1996) 285 - 305.