

1. Entwicklungsdynamik

1.1. Verwaltungsentwicklung

1.1.1. Die internationale Verwaltungsentwicklung

Public Management kann nach *Reichard* als zielorientierte Gestaltung und Steuerung von Organisationen des öffentlichen Sektors, umfassend öffentliche Verwaltungen, öffentliche Unternehmen und private Nonprofit-Organisationen bezeichnet werden. Sie ist als wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Sektor seit etwa 100 Jahren bekannt.¹

Die unterschiedlichen Reformschübe der Verwaltung sind durch spezifische Themen charakterisiert, deren jeweilige Ausprägung vom konkreten historischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Kontext abhängt. So waren die 1960er und frühen 1970er Jahre durch umfassende Reformansätze in Form synoptischer Planungsmodelle gekennzeichnet, welche auf eine „Rationalisierung“ der politisch-administrativen Entscheidungen abzielten. In den 1970er Jahren stand unter dem Begriff einer „New Public Administration“ der Ausbau einer stärker demokratisch verantwortlichen, partizipativeren und sozial gerechteren Verwaltung im Vordergrund, während die 1980er Jahre unter zunehmend budgetären Zwängen und neo-konservativen Einflüssen vom Streben nach einer Reduzierung der Staatsaufgaben und Privatisierung geprägt waren. Diese ging wiederum weitgehend fließend in die Modernisierungsbewegung des New Public Management (NPM) über.²

Bürokratiemodell

Das Webersche Bürokratiemodell³ ist das Ergebnis empirischer Untersuchungen, welche in einer idealisierten Darstellung zu einem Modell der Verwaltung führen, das Weber als rationalen bürokratischen Idealtypus (im Sinne einer analytischen Kategorisierung) bezeichnete.

Die Funktionsweise des Bürokratiemodells lässt sich nach Weber⁴ durch folgende Punkte beschreiben:

1. Es besteht eine strenge Kompetenzordnung, welche durch generelle Normen festgelegt wird.
2. Jedes Amt ist fest in eine Hierarchie eingebunden, wobei die Rechte und Pflichten der einzelnen Ämter und Amtsinhaber genau umschrieben sind.
3. Die Amtsführung beruht auf dem Grundsatz der Schriftlichkeit, der weitgehenden Trennung von Amtstätigkeit und Privatsphäre des Amtsinhabers und der Unterscheidung zwischen Privateigentum und Verwaltungsmittel.

¹ *Reichard* Ch. (Workshop), Teil I, Bl. 8.

² Vgl. hierzu: *Neisser/Meyer/Hammerschmid* in *Neisser H./Hammerschmid G.* (Die innovative Verwaltung), S. 19.

³ Vgl. *Schedler K./Proeller I.* (New Public Management), S. 15ff.

⁴ Zitiert in *Schedler K./Proeller I.* (New Public Management), S. 16.

4. Jedes Amt setzt Fachqualifikation voraus und erfordert daher eine generell geregelte Ausbildung und Beurteilung des Amtsinhabers.
5. Ein Amt wird hauptamtlich ausgeführt. Karrierebahnen verlaufen schematisch aufgrund des Dienstalters.
6. Der Beamte bzw. die Beamtin muss sich bei der Aufgabenerledigung an ein vorgegebenes System von Regeln halten, welche ein geregeltes Verfahren sicherstellen.

New Public Management

Im Gegensatz zu den Reformwellen der Vergangenheit, welche lediglich eingeschränkt Eingang im Verwaltungsalltag fanden, sind seit Mitte der 1980er Jahre Veränderungen beobachtbar, die in der Verwaltungspraxis deutliche Spuren hinterließen.⁵

Die Ursachen dieser Veränderung liegen nach *Al-Ani*⁶ in der dreifachen Krise des Staates:

- der Finanzierungskrise, weil die Schulden nicht mehr im bisherigen Tempo weiter wachsen können,
- der Akzeptanzkrise, weil die Bürger immer mehr an den Staat bezahlen müssen, dessen Leistungen aber immer weniger zufriedenstellend sind und
- der Anpassungskrise, weil die Ideen und Instrumente fehlen, um in einer radikal veränderten Umwelt Politik zu gestalten.

Zu einem sehr ähnlichen Ergebnis kommen *Schedler/Proeller*. Sie sprechen in Zusammenhang mit den Krisen der öffentlichen Verwaltung den gesellschaftlichen Wandel, das – letztlich durch die finanzielle Krise Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre – veränderte politische Umfeld und das durch Globalisierung, Internationalisierung („Europäisierung“) und Liberalisierung veränderte marktliche Umfeld an.⁷

New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit relativ einheitlichen „Gesamt-Bewegung“ der Verwaltungsreformen. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung.⁸ Es erfüllt die Funktion eines Orientierungsrahmens, innerhalb dessen jedes Land und jede Verwaltung die eigene Reformstrategie, passend zu den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und dem historischen Kontext, entwickeln und gleichzeitig eine internationale Einbettung sicherstellen kann.⁹

⁵ *Neisser/Meyer/Hammerschmid* in Neisser H./Hammerschmid G. (Die innovative Verwaltung), S. 19.

⁶ *Al-Ani A.* in Strunz H./Fohler-Norek Ch./Edtstadler K. (Öffentliche Verwaltung im Wandel), S. 143.

⁷ *Schedler K./Proeller I.* (New Public Management), S. 25 ff.

⁸ *Schedler K./Proeller I.* (New Public Management), S. 4.

⁹ *Neisser/Meyer/Hammerschmid* in Neisser H. /Hammerschmid G. (Die innovative Verwaltung), S. 39.

Pollitt/Bouckaert fassen ihre Analyseergebnisse der Public Managementreform unter Einordnung im Spannungsdreieck politisches System, Rechts- und Verwaltungssystem und Marktwirtschaft nach den Kriterien „Maintain“, „Modernize“, „Marketize“ und „Minimize“ zusammen.¹⁰ Reichard skizziert unter Bezugnahme darauf die Reformstrategien des NPM wie folgt:¹¹

Reformstrategie	Merkmale	Beispiele
Maintain	Verstärkung traditioneller Kontrollmechanismen	„old public administration“ Ausgabenkürzungen, Stellenstops
Modernize	Dezentralisierung und Deregulierung des Verwaltungssystems, „moderne Instrumente“	Output-Budgets, kaufmännisches Rechnungswesen, dezentrale Ressourcenverantwortung
Marketize	Marktmechanismen, mehr Wettbewerb	Quasi-Märkte, interne Märkte, Ausschreibungswettbewerb, Kennzahlenvergleiche
Minimize	Aushöhlung des Staates, weitgehende Verlagerung auf Privatsektor	Auftraggeber-/nehmer-Modell, Privatisierung, Contracting-Out

Tabelle 1: Reichard nach Pollitt/Bouckaert, Reformstrategien NPM

Weiters zeigt er auf, dass die Staaten die Reformstrategien mit unterschiedlichen Schwerpunkten umsetzen.¹² Die Reformen in Deutschland sind beispielsweise eher in den Bereichen „Maintain“ und „Modernize“ angesiedelt, während die Reformschwerpunkte etwa in Australien und Neuseeland im Bereich „Marketize“ und „Minimize“ liegen.

Public Governance

NPM brachte eine neue Denkweise und Prozesse in die öffentlichen Einrichtungen, die stark der Managementtheorie des privaten Sektors entlehnt waren. Die Reduktion von Aufgaben, Personal und Kosten war notwendig, aber nicht ausreichend, Rhetorik hatte Vorrang vor Realität, Grundwerte und Vertrauen der Öffentlichkeit wurde zu wenig beachtet.¹³

Seit einiger Zeit zeichnet sich ein Wandel des Staatsverständnisses ab: Vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden“ und „aktivierenden“ Staat. Zwischen den Polen des traditionellen Wohlfahrtsstaats-Modells und des neoliberalen Konzepts des Minimalstaates bildet sich als vermittelnde und zugleich weiterführende Idee der Ansatz des Gewährleistungsstaats heraus: Ein Staat, der bestimmte Strukturen und Leistungen für seine Bürger sicherstellt bzw. gewährleistet, diese jedoch nicht notwendigerweise auch selbst erstellt. Während das Konzept des Public Ma-

¹⁰ Pollitt Ch./Bouckaert G. (Public Management Reform), S. 172 ff.

¹¹ Reichard Ch. (Workshop) Teil I, Bl. 20.

¹² Reichard Ch. (Workshop) Teil I, Bl. 21 ff.

¹³ Vgl. OECD (Public Sector Modernisation), S. 2 f.

nagement in der Regel auf einzelne (öffentliche) Organisationen ausgerichtet ist und sich mit deren Reform befasst, ist die Analyseperspektive von Public Governance durchaus weiter gefasst (s. nachst. Abb.).¹⁴

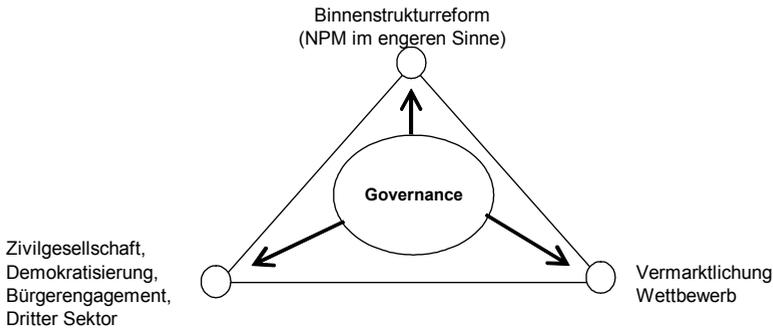


Abb. 1: Reichard, Governance

Das Verwaltungsreformkonzept Governance geht über den Staat bzw. die Regierung hinaus und rückt die Umweltbeziehungen öffentlicher Verwaltungen in den Blickwinkel. Im Einzelnen beinhaltet das Steuerungsmodell Governance folgende Elemente:

- Es geht um gesamtgesellschaftliche Wirkungen, nicht um die Produkte einer einzelnen Verwaltung.
- Nicht nur die Politik und Verwaltung, sondern eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichsten Bereichen leisten einen (positiven oder negativen) Beitrag zur Realisierung dieser Wirkungen.
- Um das Zusammenwirken dieser Akteurgemeinschaft effektiv zu gestalten, ist das Einhalten bestimmter Spielregeln und die Beachtung sozialer Werte notwendig.

In dieses relativ neue Gebiet „Governance“ sind folgende Begriffe einzuordnen:

Aktivierender Staat:

Der Kern des Konzeptes vom Aktivierenden Staat besteht in der neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und „bürgerlicher“ Selbsttätigkeit, mit einer Orientierung an der „kontinuierlichen Verbesserung“ der Leistungsketten.¹⁵

Good Governance:

Der Begriff „Good Governance“ verdankt seinen Einzug in die öffentliche Verwaltung der Weltbank, die zu Beginn der 90er Jahre einen Richtungswechsel vor-

¹⁴ Vgl. Reichard Ch. (Governance öffentlicher Dienstleistungen), S. 2 ff.

¹⁵ Blanke B. (Aktivierender Staat), S. 22.

nahm und Good Governance als Voraussetzung für eine positive ökonomische Entwicklung erkannte. Das Konzept Governance fand aber auch bei der Transformation der Staatswirtschaftsverwaltung in Mittel- und Osteuropa eine sehr große Beachtung. In Westeuropa wurde das Governance-Konzept erstmals durch die Reformdiskussion der europäischen Kommission und das 2001 verabschiedete EU-Weißbuch mit dem Titel „European Governance“ in einer größeren Öffentlichkeit diskutiert.¹⁶

Der *Good Governance Standard for Public Services* hält folgende Prinzipien für Good Governance fest:¹⁷

- Fokussierung auf den Organisationszweck und die Ziele der Bürger und Leistungsempfänger,
- effektive Leistungserbringung in klar definierten Funktionen und Rollen,
- Förderung der Werte der gesamten Organisation und Vorleben der Good Governance-Werte,
- gut informiert transparente Entscheidungen treffen und Risiko managen,
- Entwicklung der Kapazitäten und Fähigkeiten des Verwaltungskörpers für Effektivität
- Einbindung der Betroffenen (*Stakeholder*) und Umsetzung der Verantwortlichkeit.

Open Government

Die OECD benennt folgende Schlüsselemente (*key principles*) des Open Government:¹⁸

- *Accountability*: Verantwortlichkeit der Beamten (*public officials*) für ihre Handlungen,
- *Transparency*: öffentlicher Zugang zu einer verbindlichen, relevanten und zeitnahen Information über die staatliche Tätigkeit,
- *Openness*: Anhörung der Bürger und Unternehmer sowie Berücksichtigung von deren Vorschlägen bei der Gestaltung und Umsetzung öffentlicher Vorhaben (*public policies*).

Insgesamt ist festzustellen, dass es im Forschungsfeld des Public Governance teilweise erhebliche Forschungslücken gibt, die sowohl theoretisch-analytischer Art (Integration von Management und Governance, Gewährleistungsstaat, Markt und Wettbewerb, Leistungstiefenpolitik, Bürgergesellschaft, Corporate Governance), als auch empirischer Natur sind (Analyse der Umsetzung von Konzepten der geschilderten Art sowie der daraus resultierenden Folgewirkungen).¹⁹

¹⁶ Löffler E. in Verwaltung Innovativ (11/2004) S. 1.

¹⁷ Independent Commission (Good Governance Standard), S. 5 ff.

¹⁸ OECD (Open Government), S. 10.

¹⁹ Reichard Ch. (Governance öffentlicher Dienstleistungen), S. 13.

Vergleich

Löffler sieht die Verwaltungsentwicklung in der Form, dass Kernelemente der alten Verwaltungskultur erhalten bleiben und mit neuen Elementen und Sichtweisen angereichert werden. Dieser Leitbildwandel heißt aber nicht, dass der Staat aus seiner Verantwortung als Ordnungshüter und Dienstleister entlassen ist.²⁰

Nachstehende grafische Darstellung von Löffler fasst recht gut die unterschiedlichen Ansätze zusammen.²¹

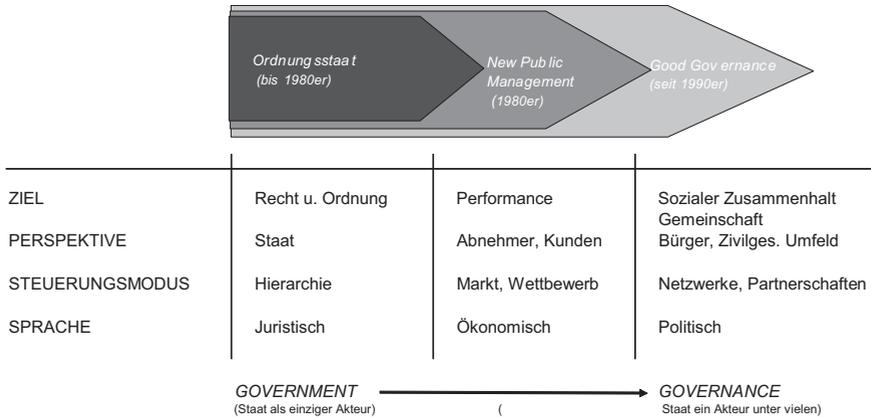


Abb. 2: Löffler, Verwaltungsentwicklung

1.1.2. Performance als wichtiger Aspekt der internationalen Verwaltungsentwicklung

Boukaert/Halligan²² sehen Performance als Schlüsselement moderner öffentlicher Verwaltungen und betonen einen zunehmend stärkeren Praxisbezug von Performance Management im New Public Management. Performance hat dabei nicht nur einen Einfluss auf die Schlüsselfunktionen des Public Management, wie Human Ressources, Finanzen, Strategie u.a., sondern verändert die Ausrichtung der Politiken (*policies*) und das Management selbst. Es geht dabei um die Zuständigkeit für die Leistungsfähigkeit eines Systems und um die Verantwortlichkeit für dessen Ergebnis.

Performance kann aber nicht als einheitliches Konzept mit einer klaren Bedeutung definiert werden, vielmehr muss es als Set von Informationen über Zielerreichungen verstanden werden, die unterschiedliche Bedeutung für unterschiedliche Stakeholder haben.²³

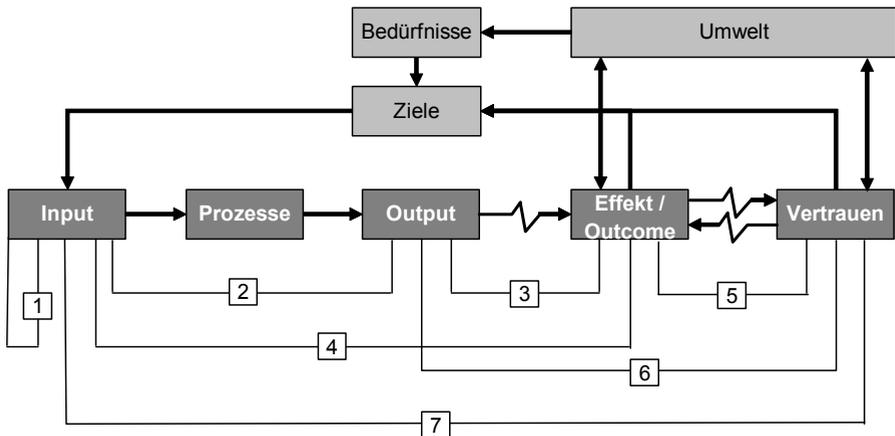
²⁰ Löffler E. in Verwaltung Innovativ (11/2004), S 1.

²¹ Löffler E. (Good Governance als Weiterentwicklung des NPM), Bl. 9.

²² Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 1 ff.

²³ Bouvaird, zitiert in Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 14.

Ausgehend von einem analytischen Rahmen über die Breite (*span*) und Tiefe (*depth*) der Performance entwickeln Boukaert/Halligan vier Performance-Modelle. Die Breite wird wie folgt dargestellt:



- | | |
|---|--------------------------------|
| 1 Input / Input : Wirtschaftlichkeit | 5 (Effekt-Outcome) / Vertrauen |
| 2 Input / Output : Effizienz bzw. Produktivität | 6 Output / Vertrauen |
| 3 Output / (Effekt bzw Outcome) : Effektivität | 7 Input / Vertrauen |
| 4 Input / (Effekt - Outcome) : Kosteneffektivität | |

Abb. 3: Boukaert/Halligan, span of performance in public sector

Boukaert/Halligan bezeichnen die Effektivität als Primärdimension der Performance und die Effizienz bzw. Produktivität als deren Sekundärdimension. Wesensmerkmal des Public Sectors ist – zum Unterschied vom Private Sector – dass Outputs nicht bei sich selbst enden, sondern deren nachfolgende Effekte oder Outcomes von zentraler Bedeutung sind.²⁴

Hier knüpft auch die Tiefe des analytischen Rahmens an.

- Die Micro-Performance bezieht sich auf die Ebene einzelner Public-Sector-Organisationen. Sie zeichnet sich durch direkten Bezug von Output zum Nutzer/Kunden/Bürger aus, indem sie dessen Erwartung, Wahrnehmung und Zufriedenheit berücksichtigt.
- Die Meso-Performance fasst die Effekte und Outcomes zu einem größeren Bereich (inbes. Policy, Produkt-/Liefer-Kette) zusammen.
- Die Macro-Performance bezieht sich auf die gesamte Verwaltung oder sogar auf die gesamte Gesellschaft.

²⁴ Vgl. Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 15 ff.

Die vier Idealtypen sind:

	Traditionell (Pre-Performance)	Performance Administration	Management of Performances	Performance Management	Performance Governance
Messen (measuring)	Intuitiv, subjektiv	Administrative Datenerfassung, objektiv, zumeist Input und Prozesse	Spezialisierte Performance Measurement-Systeme	Hierarchische Performance Measurement-Systeme	Konsolidierte Performance Measurement-Systeme
Integration (incorporating)	Keine	Gering	Innerhalb verschiedener Systeme für spezifische Managementfunktionen	Systematische interne Integration	Systematische interne und externe Integration
Anwendung (using)	Keine	Begrenzt: Bericht, intern, Single Loop	Getrennt	kohärent, verpflichtend, konsistent	Gesellschaftliche Anwendung
Grenzen	Funktional nicht beachtet	Ad hoc, selektiv, Regel basiert	Inkohärent	Komplex, vielleicht kein nachhaltiges stabiles System	Unkontrollierbar, nicht managbar

Tabelle 2: Boukaert/Halligan, Four ideal types of managing performance²⁵

Diese Idealtypen sind in ihre Verwaltung(skultur) und politische Umgebung eingebettet²⁶.

Die Bewegung der Verwaltungen in Richtung der vier Verwaltungsmodelle des NPM (*maintain, modernize, marketize* and *minimize*) erfolgte ab den 1980ern mit unterschiedlicher Betonung der Modelle je nach Kultur (rechtsstaatliche Verwaltungen versus marktwirtschaftlich orientierte Verwaltungen). Dementsprechend lässt sich der Veränderungsdruck zur Performance über die Zeit wie folgt darstellen:

²⁵ Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 37.

²⁶ Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 41.

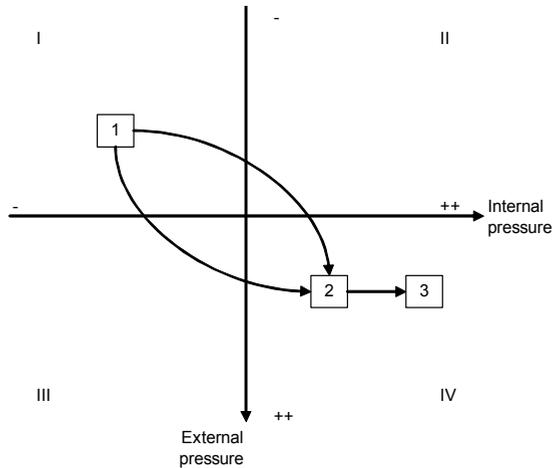


Abb. 4: Boukaert/Halligan, pressure assumption²⁷

Die strukturelle Veränderung ist einerseits über die Einheit bzw. die Trennung des Policy-Zyklus (Gestaltung, Implementation und Evaluierung der Policy), andererseits über die Einheit oder Aufteilung (Ausgliederung) der Verwaltung zu beschreiben:

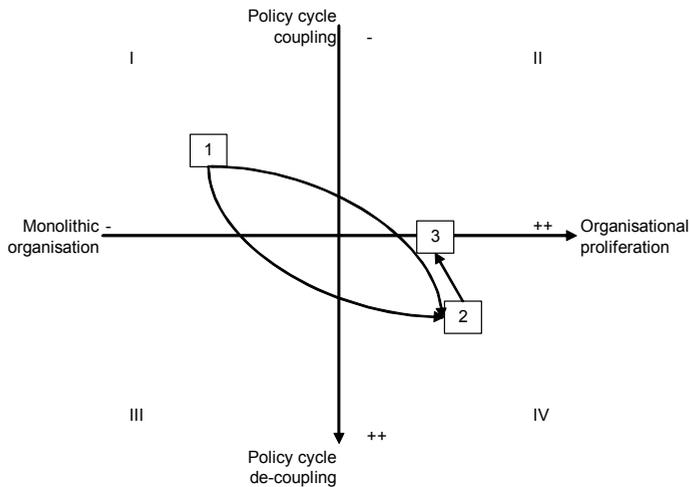


Abb. 5: Boukaert/Halligan: restructuring assumption²⁸

²⁷ Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 55.

²⁸ Boukaert G./Halligan H. (Managing Performance), S. 58.

Exkurs Haushaltsrechtsreform des Bundes

Die erste Etappe der österreichischen Haushaltsrechtsreform, die seit 1.1.2009 umgesetzt wird, verfolgt folgende Ziele:²⁹

- Die Budgetplanung des Bundes ist mehrjährig und verbindlich gestaltet. Im Jahr 2009 wird erstmals ein Finanzrahmen mit verbindlichen Ausgabenobergrenzen eingeführt. Diese Obergrenzen werden jeweils rollierend für vier Jahre im Voraus verbindlich festgelegt. Die Ausgabenobergrenzen werden vom Parlament beschlossen und können auch von ihm geändert werden.
- In dem begleitend zum Bundesfinanzrahmengesetz zu erstellenden Strategiebericht sind alle Informationen enthalten, die nötig sind, um die Ziffern der mehrjährig verbindlichen Budgetplanung nachvollziehen zu können. Der Strategiebericht wird damit gemeinsam mit dem Bundesfinanzrahmengesetz zum zentralen budgetären Planungsdokument.
- Ebenfalls seit 2009 werden Anreize für die Ressorts gesetzt, die es ihnen erleichtern, sparsam mit Steuergeld umzugehen: Am Jahresende nicht ausgenützte Mittel verfallen grundsätzlich nicht, sondern können der Rücklage zugeführt werden und zu einem späteren Zeitpunkt ohne Zweckbindung, das heißt gemäß den Ressortprioritäten, verausgabt werden.

Die zweite Etappe, die ab 2013 in Kraft treten wird, verfolgt folgende Ziele:³⁰

- Angestrebte Wirkungen und Leistungen von Politik und Verwaltung werden in das Budget integriert. Die Art der wirkungsorientierten Haushaltsführung („*performance budgeting*“) soll einer breiten Öffentlichkeit klar und transparent zeigen, welche Ergebnisse der Einsatz des Steuergeldes bringt.
- Ein wesentlicher Aspekt der Wirkungsorientierung ist auch das „Gender Budgeting“, das mit der Haushaltsrechtsreform in Österreich eingeführt wird und dessen gesetzliche Grundlage bereits in der Bundesverfassung verankert ist. Bund, Länder und Gemeinden werden verpflichtet, bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.
- Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform bringt eine grundlegende Weiterentwicklung des Haushaltswesens des Bundes in Hinblick auf eine neue Budgetstruktur und damit verbunden eine ergebnisorientierte Steuerung der Dienststellen. Ein Schwerpunkt ist die Weiterentwicklung des Rechnungswesens des Bundes. Die möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, die als neuer Budgetgrundsatz in der Verfassung Verankerung gefunden hat, wird einen Umstieg von der traditionellen Kameralistik zu einem Rechnungswesen bringen, das sich an kaufmännischen Gesichtspunkten orientiert, ohne die Besonderheiten eines öffentlichen Haushaltes aus den Augen zu verlieren.

²⁹ Vgl. BMF (1. Etappe Haushaltsrechtsreform).

³⁰ Vgl. BMF (2. Etappe Haushaltsrechtsreform).