

Angelika Pasterniak, Hans Pitlik

Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung

Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse

Eine schlanke und effiziente öffentliche Verwaltung wird als ein bedeutender Standortfaktor angesehen. Vor dem Hintergrund der seit vielen Jahren anhaltenden Diskussion über Verwaltungsreformen hat das WIFO die Verwaltungskosten Österreichs den Ausgaben in anderen EU- und OECD-Ländern gegenübergestellt. Selbst wenn man die Kostendegressionsnachteile von Österreich als kleinem Land berücksichtigt, ergibt sich in der allgemeinen Hoheitsverwaltung mittel- bis langfristig eine theoretische Effizienzreserve von $\frac{3}{4}$ bis $2\frac{1}{2}$ Mrd. €. Durch eine Verringerung der Komplexität der Rechtsvorschriften und der Verwaltungsprozesse wären weitere Effizienzgewinne von bis zu $\frac{1}{2}$ Mrd. € zu erzielen. Substantielle Einsparungen lassen sich allerdings nur realisieren, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns grundlegend reformiert werden.

Der vorliegende Beitrag basiert auf Teilen einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen: Hans Pitlik, Heinz Handler, Joseph Reiter, Angelika Pasterniak, Thomas Kostal, Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich (November 2008, 361 Seiten, 50 €, Download 40 €, <http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34659>) • Begutachtung: Gunther Tichy, Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adresse: Hans.Pitlik@wifo.ac.at

Die Forderung nach einer umfassenden Verwaltungsreform wird in der politischen Diskussion in Österreich seit Jahren immer wieder erhoben. Reformen der öffentlichen Verwaltung sind der wahrscheinlich am häufigsten vorgeschlagene Weg, um Einsparungen im öffentlichen Sektor zu lukrieren. Hinter der Vermutung von Einsparungspotentialen steht augenscheinlich die allgemeine Vorstellung, dass die österreichische Bürokratie insgesamt "zu groß" und/oder "zu teuer" sei. Die Senkung der Verwaltungskosten bei gleichzeitiger Wahrung oder Verbesserung der Qualität der angebotenen öffentlichen Leistungen ist deshalb ein seit vielen Jahren wiederholt genanntes Hauptziel der Bundesregierungen¹⁾.

Eine der wesentlichen Herausforderungen besteht hier darin, das Volumen der durch eine große Reform möglichen Einsparungen ("Einsparungspotentiale", "Effizienzreserven") in der Verwaltung zu quantifizieren. Anhaltspunkte können sich aus einem internationalen Vergleich ergeben. Die vorliegende Analyse, die auf Teilergebnissen einer umfassenden WIFO-Studie zur "Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich" (Pitlik et al., 2008)²⁾ beruht, geht daher vor allem der Frage nach, wie hoch die Kosten der öffentlichen Verwaltung in Österreich sind, und lotet in einer Benchmarking-Analyse Einsparungs- und Effizienzreserven aus. Die Untersuchung beruht auf VGR-Daten (nach ESVG 95) über den Staatssektor, die sich für

Problemstellung

¹⁾ Zahlreiche Reforminitiativen des Bundes sind dokumentiert unter <https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2007/beilagen/Verwaltungsreform.pdf>. Einen Überblick über Reformbestrebungen auf Länderebene geben Grossmann – Hauth (2007).

²⁾ Der vorliegende Beitrag greift auf Datenmaterial zurück, das nach Fertigstellung der Studie neu veröffentlicht wurde. Die Hauptergebnisse der WIFO-Studie sind jedoch unverändert gültig. Neben einer Schätzung der Effizienzverbesserungspotentiale in der Verwaltung analysiert die Studie auch die Förderungen (Subventionen, Vermögenstransfers). Demnach tätigt Österreich selbst unter Berücksichtigung einer Reihe von Struktureinflüssen auf die Höhe der Förderungen im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Förderausgaben. Im Bereich der Subventionen und Vermögenstransfers werden rechnerische Effizienzsteigerungspotentiale von $\frac{3}{2}$ bis 5 Mrd. € identifiziert.

Zeitreihenbetrachtungen und für Vergleiche im Länderquerschnitt besser eignen als die administrative Statistik, weil der Staatssektor nach international einheitlichen Kriterien abgegrenzt ist (vgl. z. B. *Grossmann – Hauth, 2006*).

Ein generelles Problem der Quantifizierung von Kosten und Einsparungspotentialen in der öffentlichen Verwaltung liegt darin, den länderspezifisch unterschiedlichen Aufgaben der Administration und den jeweils differierenden sozioökonomischen Rahmenbedingungen ("Umweltfaktoren") der Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Zudem kann sich die Qualität der Verwaltungsleistungen zwischen den Ländern unterscheiden, was eine ausschließlich inputorientierte Betrachtung nicht berücksichtigen würde. Die WIFO-Studie diskutiert unterschiedlich weit gefasste Abgrenzungen der Verwaltung und stellt die Verwaltungskostenposition Österreichs in einen internationalen Vergleich. Dabei werden speziell für die Hoheitsverwaltung externe Kosteneinflussfaktoren ermittelt und auf dieser Basis mögliche Einsparungspotentiale geschätzt. Aufgrund der Gegenüberstellung der Ausgaben für die allgemeine Hoheitsverwaltung mit Indikatoren der Verwaltungsperformance dürften Einsparungen bis zu 2½ Mrd. € auch ohne Qualitätsverluste möglich sein.

Öffentliche Verwaltung als Produktions- und Bereitstellungseinheit

Die Kritik an Umfang und Kosten der öffentlichen Verwaltung knüpft häufig an der Höhe der gesamten Staatsausgaben an. In der Staatsabgrenzung nach VGR (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) betrug die Staatsausgabenquote Österreichs im Jahr 2007 48,4% des BIP; sie war damit nach Eurostat die siebenthöchste unter den OECD-Ländern und die sechsthöchste der EU 15.

Das Volumen der Staatsausgaben (2007: 131,1 Mrd. €) ist jedoch ein unzureichender Maßstab für die Kosten der Verwaltung. So wird die Staatsausgabenquote maßgeblich von monetären Transfers des Staates an Haushalte und Unternehmen (z. B. Pensionen, Arbeitslosengeld, Subventionen usw.) bestimmt; sie machten in Österreich 2007 zusammen rund 69,4 Mrd. € und damit 52,9% der Gesamtausgaben des Staates aus. In der Staatsquote sind zudem Ausgaben für Schuldendienst (7,8 Mrd. € bzw. 5,9% der Gesamtausgaben) oder für Investitionen (2,8 Mrd. € bzw. 2,1%) enthalten, die ebenfalls nicht als Verwaltungskosten interpretiert werden können.

In einem weit gefassten Begriff gehören zur öffentlichen Verwaltung sämtliche Einrichtungen des Staates, die mit der Administration und Bereitstellung öffentlicher Leistungen beauftragt sind³⁾. Dahinter steht die Überlegung, dass die Bürokratie die Aufgabe hat, auf politischer Ebene beschlossene Maßnahmen umzusetzen. Die ökonomische Theorie rechtfertigt dabei Staatsaktivitäten u. a. mit Mängeln privatwirtschaftlich organisierter Märkte bei der Bereitstellung bestimmter sozial erwünschter Güter (vgl. *Musgrave, 1959, Stiglitz, 2000*). Gleichwohl kommt dem Staat damit nicht zwingend die Rolle einer "Produktionseinheit" zu; die in der Marktversagentheorie abgeleiteten Staatsaufgaben beziehen sich auf die Bereitstellung und nicht auf die physische Eigenerstellung von (öffentlichen) Sachgütern und Dienstleistungen (z. B. *Ostrom, 1983, Grosseckler, 2001*). Für die meisten öffentlichen Leistungen stellt sich deshalb regelmäßig die Frage, ob die Bürokratie selbst als Produzent tätig werden oder sich auf eine Finanzierungs- oder Garantiefunktion beschränken sollte (*Naschold, 1995, S. 43ff, Schedler – Proeller, 2006, S. 35ff*). Im Kern geht es hier also um die optimale Leistungstiefe im Staatssektor (siehe Kasten "Transaktionskostenansatz und optimale Leistungstiefe im öffentlichen Sektor"):

- Zum Teil tritt die öffentliche Hand selbst als Leistungsproduzent auf. Im Gesundheitswesen, an Schulen und Universitäten, im Justizwesen, der Polizei, der Landesverteidigung und in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge werden Leistungen häufig direkt von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erbracht. Neben Aufwendungen für Entgelte der aktiven Bediensteten im Staatsdienst fallen dabei Aufwendungen für den Kauf von Sach- und Dienstleistungen an (z. B. Mietaus-

³⁾ Eine allgemein anerkannte Definition der Verwaltung gibt es bislang nicht (z. B. *Schedler – Proeller, 2006, S. 15*). Bisweilen umfasst auch in einer schlichten Negativabgrenzung die Verwaltung alles staatliche Handeln, das nicht Gesetzgebung (Legislative, Aufgaben der Parlamente) oder Rechtsprechung (Judikative, Aufgabe der Justiz) ist.

gaben), die im Leistungserstellungsprozess innerhalb des Staatssektors verbraucht werden.

- Die Produktion bestimmter öffentlicher Leistungen kann jedoch auch vollständig oder teilweise in den nichtstaatlichen Sektor delegiert werden (Contracting-out), oder abgegrenzte Teilleistungen werden von privaten Anbietern bezogen (Outsourcing). Wird der Produktionsprozess, die Erbringung der öffentlichen Leistungen, vollständig in den nichtstaatlichen Sektor verlagert, so tritt die Verwaltung nur als Käufer von Leistungen oder als Financier privat nachgefragter Leistungen auf. Solche "Vorleistungen" fallen auch an, wenn Leistungen, die die Verwaltung zuvor selbst erstellt hat, nun von ausgegliederten Einheiten bezogen werden. Kauft die Verwaltung bei Marktanbietern oder formell nicht dem staatlichen Sektor zugerechneten Einheiten wie Krankenhäusern soziale Sachgüter und Dienstleistungen, die privaten Haushalten direkt unentgeltlich oder gegen eine geringe Kostenbeteiligung (Selbstbehalt) zur Verfügung gestellt werden (z. B. im Gesundheits- oder im Bildungswesen), so werden diese Ausgaben in der VGR nicht als Vorleistungen, sondern als soziale Sachtransfers verbucht⁴⁾.

Die OECD (Pilichowski – Turkisch, 2008) bildet vor diesem Hintergrund die Kosten der Verwaltung als Produktions- und Bereitstellungseinheit als Summe der Personalaufwendungen für aktiv Beschäftigte im Staatssektor, der Ausgaben für Vorleistungen (Sachaufwand) und für soziale Sachleistungen ab⁵⁾.

Abbildung 1: Laufende Ausgaben der öffentlichen Verwaltung i. w. S. in Österreich
In % des BIP



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat.

Im Verhältnis zum BIP nahmen nach dieser Abgrenzung die laufenden Verwaltungsausgaben für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen in Österreich von 19,7% (1980) auf 22,3% (1996) stark zu, sanken jedoch in der Folge bis 2007 auf 18,8% des BIP. Abbildung 1 zeigt deutlich zwei Strukturbrüche: Im Zuge der Ausgliederung von ASFINAG, Landeskrankenhäusern und kommunalen Versorgern 1996/97 wurden die Arbeitnehmerentgelte für aktiv Beschäftigte im Staatssektor von 12,3% auf 11,5% des BIP gesenkt, der Sachaufwand von 6,0% auf 5,1% des BIP. 2000/01 verringerte sich der Personalaufwand von 11% auf 9,9%, und der intermediäre Verbrauch sank

⁴⁾ Die Ausgabenkategorien sind daher sowohl theoretisch als auch praktisch schwierig zu trennen. So werden soziale Sachtransfers in einigen Ländern (Großbritannien, Griechenland, Zypern, USA, Kanada) nicht getrennt ausgewiesen, sondern (fast) vollständig als Vorleistungen verbucht.

⁵⁾ Nicht zu den laufenden Produktions- und Bereitstellungsausgaben des öffentlichen Sektors gehören demnach Subventionen oder Vermögenstransfers, die einzelnen Marktproduzenten gewährt werden, wenn diese in der Produktion von öffentlichen Leistungen Verluste erwirtschaften. Dies ist insofern konsequent, als diese Zahlungen des Staates keine direkte Gegenleistung für zugekaufte Leistungen sind. Andererseits werden die tatsächlichen Kosten der Leistungsbereitstellung systematisch unterschätzt, wenn Verluste von Marktproduzenten in der Erstellung der öffentlichen Leistungen regelmäßig durch Transferleistungen des Staates aufgefangen werden müssen.

von 5% auf 4,4% des BIP. Seither nahm der Personalaufwand für aktiv Beschäftigte im Staatssektor nach VGR-Abgrenzung weiter auf 9,1% des BIP (2007) ab, während die Ausgaben für Vorleistungen bei 4,3% bis 4,4% des BIP stagnieren. Gegenläufig zur Entwicklung von Personal- und Sachaufwand erhöhten sich die sozialen Sachtransfers, u. a. als Folge der Spitalsausgliederung und der Umstellung auf die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung, von 3,3% (1980) auf 5,4% des BIP (2007)⁴⁾.

Die durch Ausgliederungen zu erzielenden Einsparungen sind offenbar begrenzt. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen Ausgliederungen, sondern für bessere strategische Vorgaben und Effizienzkontrollen sowie für eine Verringerung der politischen Einflussnahme auf ausgegliederte Einheiten im operativen Geschäft (Pitlik et al., 2008).

Übersicht 1: Laufende Ausgaben für Verwaltung i. w. S.

2007

	Personal- aufwand	Sachaufwand	Soziale Sachtransfers	Öffentliche Verwaltung i. w. S.	Öffentliche Verwaltung i. w. S. In % der Primärausgaben
	In % des BIP				
Schweiz ¹⁾	7,9	3,8	0,9	12,6	38,8
Korea ²⁾	7,1	4,2	2,4	13,7	49,3
Luxemburg	7,3	3,1	4,8	15,2	40,4
Slowakei	6,8	4,6	4,5	15,9	47,7
Japan ²⁾	6,3	3,5	6,3	16,1	45,0
Griechenland ³⁾	11,0	5,2	0,0	16,2	41,1
Irland	9,3	5,2	1,8	16,3	47,3
Rumänien	9,5	6,4	0,6	16,5	45,2
Litauen	10,0	5,4	1,6	17,0	49,3
Polen	9,6	6,0	2,0	17,6	44,5
Spanien	10,2	5,1	2,5	17,8	47,9
Estland	10,0	6,5	1,4	17,9	50,6
Bulgarien	9,0	8,0	1,3	18,3	45,1
Lettland	11,5	6,3	0,5	18,3	49,2
Slowenien	10,6	5,9	1,9	18,4	44,8
Deutschland	6,9	4,2	7,4	18,5	45,1
USA ¹⁾³⁾	10,1	8,4	0,0	18,5	54,7
Italien	10,7	5,2	2,7	18,6	43,1
Österreich	9,1	4,3	5,4	18,8	41,2
Malta	13,0	5,4	0,6	19,0	48,6
Tschechien	7,6	6,2	5,3	19,1	46,1
Zypern	14,5	5,1	0,1	19,7	49,6
Neuseeland ²⁾	9,3	7,2	3,9	20,4	53,4
Norwegen	12,2	6,1	2,1	20,4	51,5
Kanada ¹⁾³⁾	11,6	8,9	0,0	20,5	48,6
Portugal	12,9	4,1	4,1	21,1	49,2
Ungarn	11,5	6,7	2,9	21,1	54,7
Belgien	11,7	3,5	6,9	22,1	49,8
Großbritannien ³⁾	10,9	12,2	0,0	23,1	45,8
Frankreich	12,9	5,1	5,6	23,6	47,5
Finnland	12,9	9,0	2,2	24,1	52,6
Island ³⁾	15,5	10,4	0,0	25,9	63,5
Niederlande	9,2	7,2	9,6	26,0	60,3
Dänemark	16,8	8,9	1,4	27,1	55,1
Schweden	15,1	9,4	3,0	27,5	54,0

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat und OECD. – ¹⁾ 2006. – ²⁾ 2005. – ³⁾ Soziale Sachtransfers nicht getrennt ausgewiesen.

Die Struktur der laufenden Verwaltungsausgaben (i. w. S.) unterscheidet sich in den EU- und OECD-Ländern erheblich (Übersicht 1). Mit 12,6% des BIP war die Summe aus Arbeitsentgelten, Vorleistungen und sozialen Sachtransfers (2006) in der Schweiz am geringsten vor Korea, Luxemburg und der Slowakei. In Österreich lag sie mit 18,8% des BIP (2007) ähnlich wie in Deutschland (18,4% des BIP) und den USA (18,5%) im Mittelfeld. Die höchsten laufenden Ausgaben wies Schweden (27,5% des BIP) aus vor Dänemark (27,1%), den Niederlanden (26%), Island (25,9%), Finnland (24,1%) und Frankreich (23,6%). Die höchsten Personalaufwendungen verzeichneten Dänemark,

⁴⁾ 2007 entfielen 87% der sozialen Sachtransfers in Österreich auf das Gesundheitswesen (WIFO-Berechnung nach Statistik Austria).

Schweden und Island, mit zum Teil deutlich über 15% des BIP. Am niedrigsten ist der Aktivitätsaufwand in Japan (6,3% des BIP), der Slowakei (6,8%) und Deutschland (6,9%). Entgegen der häufigen Einschätzung hoher Personalkosten im Staatssektor lag die Quote in Österreich im gesamten Zeitraum 1980/2007 unter dem ungewichteten Durchschnitt der EU 15.

Transaktionskostenansatz und optimale Leistungstiefe im öffentlichen Sektor

Für die Organisation der Leistungserstellung im öffentlichen Sektor werden zahlreiche unterschiedliche Modelle diskutiert. Je nach der Tiefe der Beteiligung der Bürokratie am Produktions- und Bereitstellungsprozess sind mehrere Stufen zu unterscheiden (z. B. *Schedler – Proeller, 2006, S. 35ff*).

- Gemäß dem Modell der Durchführungsverantwortung – das die höchste Leistungstiefe aufweist – erbringen und vollziehen öffentlich Bedienstete die öffentlichen Leistungen selbst. Dies ist das herkömmliche Verwaltungsmodell.
- Im Modell der Finanzierungsverantwortung beschränkt sich der Staat auf die vollständige oder teilweise Finanzierung der Leistungserbringung. Die eigentliche Leistungsproduktion erfolgt durch private Anbieter.
- Bei der Gewährleistungsverantwortung schließlich garantiert der Staat zwar, dass eine Leistung erstellt wird, der Prozess der Leistungserstellung selbst ist aber vollkommen offen. Denkbar ist z. B. die Übernahme öffentlicher Dienstleistungen durch nicht gewinnorientierte Organisationen oder durch private Anbieter, die einer Regulierungsaufsicht unterstehen.

Nach *Williamson (1985)* spielen drei Dimensionen von Transaktionen eine zentrale Rolle für die Wahl des Organisationsdesigns: die Spezifität, die Häufigkeit und die Unsicherheit von Transaktionen. Hierarchische Koordination innerhalb einer Organisation ist eher angezeigt, je spezifischer die ökonomische Transaktionsbeziehung ist, je häufiger die Transaktionen stattfinden und je größer das Risiko eines opportunistischen Verhaltens der Vertragsgegenseite einzustufen ist. In Bezug auf die Leistungstiefe bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben werden in der Literatur vor allem Spezifität und strategische Relevanz herausgestrichen: Je höher diese sind, desto eher sollte die Leistungserstellung durch den Staat selbst erfolgen (z. B. *Naschold, 1995, S. 43ff, Schedler – Proeller, 2006, S. 207ff*). Eine Aufgabe ist sehr spezifisch, wenn (personelle oder sachliche) Ressourcen exklusiv für die Erledigung dieser Aufgaben eingesetzt werden. Die strategische Bedeutung stellt ab auf "übergeordnete" gesellschaftliche Ziele (z. B. sozialer Frieden, Freiheit oder Rechtssicherheit). Für strategisch bedeutsame Bereiche sollte eine Form der Leistungserstellung gewählt werden, die eine hohe politische Steuerbarkeit gewährleistet, z. B. in der Landesverteidigung oder der Strafverfolgung. Bereiche außerhalb der Eingriffsverwaltung, wie das Gesundheitswesen oder das Verkehrswesen, haben zwar strategische Bedeutung, jedoch kann auf Angebote privater Unternehmen zurückgegriffen werden. In diesen Fällen könnten der Verzicht auf Eigenerstellung und die Übernahme von Finanzierungsverantwortung – etwa im Rahmen von Leistungsverträgen mit privaten Anbietern – oder einer Gewährleistungsverantwortung für Staat und Steuerpflichtige die ökonomisch günstigere Lösung sein.

Welches Organisationsdesign ökonomisch vorteilhafter ist, kann aber erst beurteilt werden, wenn man auch Kosten berücksichtigt, die durch Opportunismus innerhalb der hierarchischen Strukturen entstehen. Mit wachsender Größe einer (staatlichen oder privatwirtschaftlichen) Organisation nimmt das Problem der Kontrolle opportunistischen Verhaltens innerhalb der Organisation zu (*Tirole, 1994, Williamson, 1999*). Innerhalb des Staatssektors gilt das insbesondere deshalb, weil die hierarchische politische Steuerung der Verwaltung aufgrund der Informationsasymmetrien zwischen Politik und Verwaltungskräften schwierig ist. So zeigt die ökonomische Bürokratietheorie (z. B. *Niskanen, 1971, 1975, Moe, 1990*), dass in der Verwaltung die Anreize zu ökonomisch effizientem Handeln nur schwach ausgeprägt sind. Ergebnis ist eine doppelte Ineffizienz: Erstens ist individuelles Nutzenstreben der Verwaltungskräfte in ökonomischen Bürokratiemodellen nicht auf eine Minimierung der Kosten bei gegebenem Verwaltungsausgang ausgerichtet. Der bürokratische Output wird daher mit überhöhten Kosten produziert (X-Ineffizienz). Zweitens resultiert eine Überproduktion der Leistungen (allokative Ineffizienz). Ein systematisches Overstaffing von Behörden, eine Aufblähung des Verwaltungsapparates und eine bürokratische Überregulierung privatwirtschaftlicher Prozesse sind nach diesen Vorstellungen Ergebnis der institutionellen Rahmenbedingungen der Leistungsproduktion im Sektor Staat.

Die Unterschiede zwischen den Personalausgaben gehen auch darauf zurück, dass sich die Länder in unterschiedlicher Intensität externer Marktanbieter zur Erstellung öffentlicher Leistungen bedienen. Im Bildungsbereich variieren die Personalausgaben in der Stichprobe zwischen 1,7% (Griechenland) und 5,2% des BIP (Portugal). Mit 3,9% des BIP liegen sie in Österreich über dem Median (3,3%). Gesundheitsausgaben von über 3% des BIP sind für Länder mit nationalem Gesundheitsdienst (Irland 3,9%, Dänemark 3,6%, Großbritannien 3,5%, Finnland 3,3%, Schweden 3,2%) charakteristisch. Geringe Personalausgaben sind typisch für Länder, in denen die Gesundheitsleistungen zwar unter staatlicher Aufsicht, aber vorwiegend durch Marktakteure erbracht werden. Dazu zählen Deutschland, Luxemburg, Japan, Belgien und die Niederlande mit Ausgaben von 0,3% des BIP oder weniger, aber auch Österreich mit

0,6% (die Ausgaben der Spitäler werden seit der Umstellung auf die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung dem Unternehmenssektor zugerechnet). Relativ hoch sind die Personalaufwendungen der skandinavischen Länder im Sozialwesen (Dänemark 2006 4,9%, Schweden 4,1% des BIP). In Österreich erreicht der Personalaufwand im Bereich soziale Sicherung dagegen nur 0,4% des BIP.

Öffentliche Kernverwaltung

Eine engere Definition der öffentlichen Verwaltungskosten beruht auf der statistischen Erfassung des NACE-Wirtschaftszweigs "L Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung" ("Kernverwaltung"). In dieser Abgrenzung wird die Administration der Aktivitäten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens sowie der Ver- und Entsorgungswirtschaft berücksichtigt, nicht aber ausführende Tätigkeiten. Durch die Fokussierung werden Ausgabenunterschiede, die aus der jeweiligen institutionellen Kombination privatwirtschaftlicher oder staatlicher Leistungserstellung resultieren, weniger deutlich abgebildet.

Der Personal- und Sachaufwand der Kernverwaltung Österreichs wies bis Mitte der 1990er-Jahre einen leichten Aufwärtstrend auf (Abbildung 2): Zwischen 1980 und 1998 nahmen die laufenden Ausgaben für die Kernverwaltung von 6,1% auf 7,6% des BIP zu. In der Folge verringerten sie sich bis 2006 wieder auf 6,9% des BIP. Der Personalaufwand erhöhte sich zwischen 1980 und 1995 kräftig (nominell +9,3% p. a.), zwischen 1995 und 2006 um nur 1,8% p. a. Im Verhältnis zum BIP wuchs er von 4,2% (1980) auf 5% (1995) und sank seither wieder auf 4,4% des BIP. Ähnlich entwickelten sich die Sachausgaben: Der Anteil am BIP nahm von 1,9% (1980) auf 2,7% (1998) zu und wurde seither leicht auf 2,5% (2006) verringert. Das Gewicht der Sachausgaben an den gesamten laufenden Ausgaben der Kernverwaltung nahm somit seit 1980 zu.

Abbildung 2: Laufende Ausgaben der öffentlichen Kernverwaltung in Österreich
In % des BIP



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat.

Die laufenden Ausgaben der Kernverwaltung schwankten somit in den vergangenen Jahren wesentlich weniger als der Personal- und Sachaufwand in den anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Während dort die laufenden Ausgaben nicht zuletzt durch Budgetausgliederungen merklich gesenkt wurden, fallen solche Effekte in Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung Österreichs weniger ins Gewicht.

In einem internationalen Vergleich (Übersicht 2) liegen die laufenden Ausgaben der Kernverwaltung mit 6,9% des BIP in Österreich im Mittelfeld und um 0,7 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der EU 15. Auch nach Korrektur um Kaufkraftdifferenzen (in Euro-Kaufkraftstandards) unterscheiden sich die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung erheblich: Mit 3.701 €-KKS pro Kopf weist Luxemburg die höchsten Ausgaben

aus vor den Niederlanden (2.818 €-KKS). Österreich liegt mit 2.082 €-KKS pro Kopf auch hier im breiteren Mittelfeld.

Übersicht 2: Laufender Personal- und Sachaufwand für die Kernverwaltung

2006

	Personal- aufwand	Sachaufwand In % des BIP	Personal- und Sachaufwand	Personal- und Sachaufwand €-KKS pro Kopf	Personal- und Sachaufwand € pro Kopf
Irland	3,0	.			
Spanien	4,1	.			
Rumänien ¹⁾	3,5	1,6	5,1	189	409
Luxemburg	3,6	2,0	5,6	4.021	3.701
Norwegen	3,0	2,7	5,7	3.314	2.532
Polen ¹⁾	3,7	2,1	5,8	415	720
Italien	4,4	2,2	6,6	1.661	1.614
Tschechien	4,0	2,6	6,6	732	1.224
Deutschland	4,3	2,5	6,8	1.917	1.833
Slowakei	3,0	3,8	6,8	565	1.028
Österreich	4,4	2,5	6,9	2.153	2.082
Estland	3,7	3,3	7,0	686	1.126
Slowenien	4,1	3,2	7,3	1.098	1.501
Dänemark ¹⁾	4,5	2,9	7,4	2.847	2.115
Finnland	3,7	3,8	7,5	2.367	2.061
Lettland	4,2	3,3	7,5	526	951
Litauen	4,1	3,4	7,5	525	996
Schweden ²⁾	3,6	4,2	7,8	2.509	2.126
Ungarn ¹⁾	5,4	2,4	7,8	684	1.121
Frankreich	5,4	2,7	8,1	2.291	2.116
Belgien ¹⁾	5,9	2,3	8,2	2.373	2.241
Malta	5,0	3,2	8,2	1.020	1.487
Großbritannien ¹⁾	4,0	4,6	8,6	2.577	2.306
Griechenland	5,8	3,0	8,8	1.680	2.011
Bulgarien	4,9	4,0	8,9	291	770
Niederlande	4,4	4,7	9,1	2.988	2.818
Portugal ¹⁾	6,8	2,8	9,6	1.362	1.635
Zypern ¹⁾	8,6	3,5	12,1	2.180	2.519
Durchschnitt	4,5	3,1	7,6	1.633	1.718
EU 15	4,8	2,9	7,9	1.682	1.756

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat. KKS . . . Kaufkraftstandards. – ¹⁾ 2005. – ²⁾ 2004.

Unterschiede zwischen den Kosten der Kernverwaltung gehen nicht zuletzt auf das jeweilige Gewicht der Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit und Ordnung zurück. Länder, die z. B. vergleichsweise hohe Ausgaben für Militär und Polizei tätigen (Großbritannien, Griechenland, Zypern), weisen entsprechend höhere Personal- und Sachaufwendungen in der Kernverwaltung aus. Insofern umfasst diese Abgrenzung der Verwaltung ebenfalls typische Produktionsausgaben des Staatssektors, wenngleich der internationale Vergleich weniger durch Ausgliederungen usw. verzerrt sein dürfte.

Eine dritte, noch enger abgegrenzte Verwaltungsdefinition beruht auf der Interpretation der öffentlichen Verwaltung als jene Einheit, die für den allgemeinen laufenden "Betrieb" der Staatsorganisation verantwortlich ist (Hoheitsverwaltung). Dazu zählen die allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsstellen, das Finanzwesen, auswärtige Angelegenheiten, die Personalverwaltung und statistische Dienste. Theoretisch betreffen die Ausgaben für öffentliche Hoheitsverwaltung einen integralen Kernbestandteil der Staatsaktivitäten und leiten sich aus der grundlegenden Rechtfertigung eines demokratisch organisierten Staatswesens ab (z. B. *Buchanan*, 1975). Allerdings wird gerade in der allgemeinen Administration ein bürokratisch motiviertes Expansionsstreben vermutet, da hier Leistungsmessung und Qualitätskontrolle besonders schwierig sind.

Für die Analyse der Ausgaben der allgemeinen Hoheitsverwaltung wird auf die Daten in der funktionalen Klassifikation der Staatsausgaben (COFOG-Abteilung 1: "All-

Allgemeine Hoheitsverwaltung

Einfacher Ausgabenvergleich

gemeine öffentliche Verwaltung") zurückgegriffen. Die laufenden Aufwendungen für die obersten Organe und Behörden machten 2007 1,3% des BIP aus, 1997 hatte der Anteil 1,5% betragen (Übersicht 3). Die "Allgemeinen Dienste" verloren an Gewicht (von 1,3% auf 0,9% des BIP). Insgesamt sanken die Personal- und Sachaufwendungen zwischen 1995 und 2007 von 3,3% auf 2,5% des BIP.

Übersicht 3: Personal- und Sachaufwand in der allgemeinen Hoheitsverwaltung in Österreich

	Personalaufwand		Sachaufwand		Personal- und Sachaufwand	
	Mio. €	In % des BIP	Mio. €	In % des BIP	Mio. €	In % des BIP
1995	3.588	2,0	2.404	1,3	5.992	3,3
Oberste Organe	2.339	1,3	357	0,2	2.696	1,5
Allgemeine Dienste	1.130	0,6	1.187	0,6	2.317	1,3
1996	3.649	2,0	2.608	1,4	6.257	3,4
Oberste Organe	2.386	1,3	352	0,2	2.738	1,5
Allgemeine Dienste	1.142	0,6	1.313	0,7	2.455	1,3
1997	3.631	2,0	1.855	1,0	5.486	3,0
Oberste Organe	2.402	1,3	450	0,2	2.852	1,5
Allgemeine Dienste	1.113	0,6	598	0,3	1.711	0,9
1998	3.753	2,0	1.925	1,0	5.678	3,0
Oberste Organe	2.464	1,3	486	0,3	2.950	1,5
Allgemeine Dienste	1.171	0,6	658	0,3	1.829	1,0
1999	3.978	2,0	2.230	1,1	6.208	3,1
Oberste Organe	2.615	1,3	625	0,3	3.240	1,6
Allgemeine Dienste	1.238	0,6	754	0,4	1.991	1,0
2000	3.964	1,9	2.149	1,0	6.114	2,9
Oberste Organe	2.588	1,2	556	0,3	3.144	1,5
Allgemeine Dienste	1.258	0,6	768	0,4	2.026	1,0
2001	3.947	1,8	2.173	1,0	6.120	2,9
Oberste Organe	2.567	1,2	516	0,2	3.083	1,4
Allgemeine Dienste	1.260	0,6	904	0,4	2.164	1,0
2002	3.975	1,8	2.160	1,0	6.135	2,8
Oberste Organe	2.572	1,2	586	0,3	3.157	1,4
Allgemeine Dienste	1.290	0,6	827	0,4	2.117	1,0
2003	4.058	1,8	2.095	0,9	6.153	2,8
Oberste Organe	2.600	1,1	612	0,3	3.212	1,4
Allgemeine Dienste	1.337	0,6	820	0,4	2.157	1,0
2004	4.068	1,7	2.205	0,9	6.273	2,7
Oberste Organe	2.513	1,1	626	0,3	3.138	1,3
Allgemeine Dienste	1.428	0,6	916	0,4	2.344	1,0
2005	4.189	1,7	2.253	0,9	6.441	2,7
Oberste Organe	2.568	1,0	775	0,3	3.343	1,4
Allgemeine Dienste	1.481	0,6	890	0,4	2.371	1,0
2006	4.349	1,7	2.221	0,9	6.570	2,6
Oberste Organe	2.664	1,0	825	0,3	3.489	1,4
Allgemeine Dienste	1.535	0,6	954	0,4	2.489	1,0
2007	4.473	1,6	2.187	0,8	6.659	2,5
Oberste Organe	2.741	1,0	815	0,3	3.555	1,3
Allgemeine Dienste	1.578	0,6	998	0,4	2.576	0,9

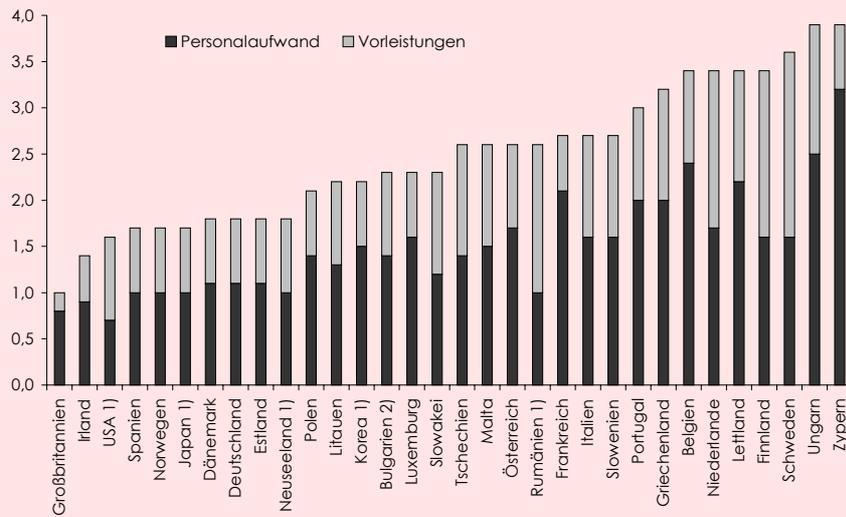
Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria. Oberste Organe: oberste Regierungs- und Verwaltungsstellen und gesetzgebende Organe, Finanz- und Steuerverwaltung, auswärtige Angelegenheiten.

Im internationalen Vergleich⁷⁾ reicht die Spannweite der Personal- und Sachaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung in Prozent des BIP (2006; Abbildung 3)⁸⁾ von 1% (Großbritannien) bis 3,9% (Zypern). Eine Reihe von Ländern (Irland, Neuseeland, Estland, Dänemark, Norwegen, Japan, Spanien und die USA) verzeichnen Quoten unter 2% des BIP. Österreich wendet zwar relativ weniger auf als Frankreich (2,7%) oder Italien (2,7%), jedoch mehr als Deutschland (1,8%). Zur Gruppe von Ländern mit hohen Sach- und Personalaufwendungen (über 3% des BIP) zählen u. a. Schweden, Finnland, die Niederlande, Belgien und Griechenland. Der ungewichtete Mittelwert der gesamten Stichprobe liegt bei 2,5% des BIP.

⁷⁾ Kramer (2003, S. 10) schreibt in einem internationalen Vergleich der Verwaltungskosten mit Hilfe einer (älteren) COFOG-Klassifikation: "Generell ist die internationale Vergleichbarkeit des Bereichs "allgemeine Hoheitsverwaltung" als weniger exakt anzunehmen, weil dieser in den nationalen Statistiken teilweise als Restgröße (not elsewhere classified) statistisch erfasst wird." Inzwischen hat sich die Datenqualität zweifellos verbessert, das allgemeine Caveat gilt jedoch nach wie vor.

⁸⁾ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts lagen für nur fünf Länder Zahlen für 2007 vor.

Abbildung 3: Laufender Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung 2006, in % des BIP

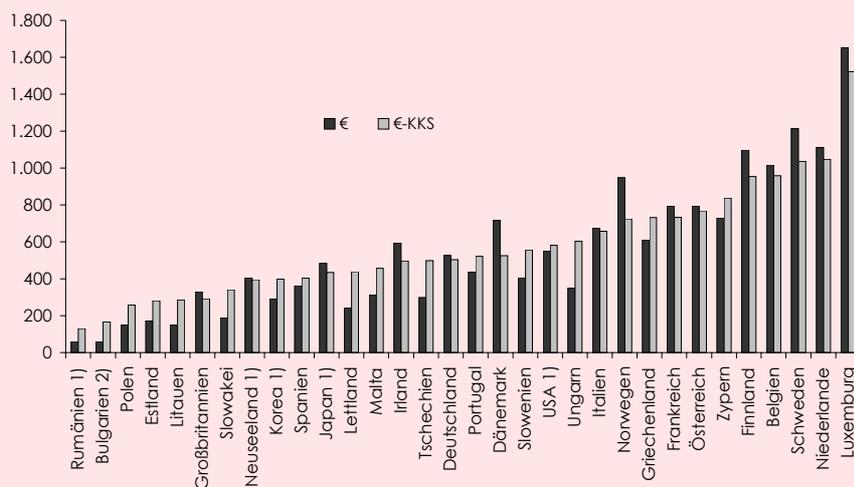


Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat und OECD. Schweiz: keine Daten verfügbar. – 1) 2005. – 2) 2004.

Die Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und Sachleistungen zeigen ebenfalls einen erheblichen Unterschied zwischen den Vergleichsländern (Abbildung 4). In Euro-KKS weisen nach Luxemburg (1.523 €) die Niederlande (1.048 €), Schweden (1.036 €), Belgien (958 €) und Finnland (954 €) die höchsten Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung aus. Rang 6 nimmt Österreich ein mit 767 €-KKS pro Kopf. Deutschland wendet mit 503 €-KKS pro Kopf um 35% weniger auf; Dänemark weist einen Aufwand von nur 525 €-KKS pro Kopf auf. Am unteren Ende der Skala finden sich vor allem die neuen EU-Länder. In der EU 15 hat Großbritannien mit 291 €-KKS pro Kopf die geringsten Ausgaben.

Abbildung 4: Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal- und Sachaufwand in der allgemeinen Hoheitsverwaltung

2006, in € bzw. €-KKS



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat und OECD. Schweiz: keine Daten verfügbar. – 1) 2005. – 2) 2004.

Die Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern lassen vermuten, dass Strukturfaktoren eine wichtige Rolle für die Höhe des laufenden Verwaltungsaufwands spielen. Vor allem kleinere Länder wenden relativ viel für die Hoheitsverwaltung auf (Abbil-

Strukturelle Einflussfaktoren der Kosten in der Hoheitsverwaltung

dung 4). Ein einfacher Ausgabenvergleich ist wenig sinnvoll, wenn einzelne Länder aufgrund von exogenen und wenig beeinflussbaren Faktoren Kostenvor- oder -nachteile haben. In einfachen OLS-Schätzungen wurde der Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung im Jahr 2006 auf mehrere erklärende Variable regressiert, die die Ausgabenstruktur beeinflussen dürften:

- das Wohlstandsniveau des Landes (Pro-Kopf-Einkommen),
- die Bevölkerungsgröße,
- die Staatsstruktur (föderativ oder unitarisch),
- die Regulierungsdichte (Komplexität der Verwaltungsaufgaben).

Wohlstandsniveau

Die gesamte Stichprobe umfasst 30 Länder, für welche die entsprechenden Daten vorliegen. Untersucht wird, ob das *Wohlstandsniveau* (gemessen als BIP pro Kopf in Euro-KKS) Einfluss auf die Verwaltungsausgaben hat. In reicheren Ländern könnten die Ausgaben höher sein, weil die Ansprüche der Bevölkerung an die Verwaltung mit dem Einkommensniveau zunehmen ("Verwaltung als superiores Gut"). Obwohl die Schätzungen keinen Zusammenhang zwischen dem BIP pro Kopf und den laufenden Verwaltungskosten in Prozent des BIP ergeben, besteht durchwegs ein statistisch hoch signifikant positiver Zusammenhang mit dem Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung pro Kopf. Ein Anstieg des BIP pro Kopf um 1.000 €-KKS geht demnach mit einer Zunahme der Verwaltungsausgaben um rund 25 €-KKS pro Kopf einher (Pitlik et al., 2008).

Bevölkerungsgröße

In der allgemeinen Verwaltung des Staatswesens liegen vermutlich Unteilbarkeiten und Skaleneffekte vor, sodass die Pro-Kopf-Ausgaben (Personal- und Sachaufwand) mit wachsender *Bevölkerungsgröße* abnehmen könnten, denn aufgrund des Kollektivgutcharakters der Aufgaben der Hoheitsverwaltung kann der Nutzerkreis ohne Qualitätseinbußen ausgeweitet werden. Demnach hätten kleine Länder wie Österreich oder die Niederlande den inhärenten Nachteil relativ höherer Verwaltungskosten, während bevölkerungsstarke Länder wie die USA, Deutschland, Großbritannien oder Japan entsprechend geringere laufende Personal- und Sachaufwendungen in der Hoheitsverwaltung aufweisen sollten. Die Schätzungen liefern hier deutliche Hinweise auf Kostendegressionsvorteile großer Länder. Die Bevölkerungsgröße ist stets signifikant negativ mit den Personal- und Sachausgaben der Hoheitsverwaltung korreliert. Dieser Effekt kann einen beträchtlichen Anteil der Kostenunterschiede zwischen kleinen und großen Ländern erklären: Eine Verringerung der Bevölkerungszahl um 1 Mio. erklärt einen Anstieg der Pro-Kopf-Aufwendungen um 1 bis 4 €-KKS (95%-Konfidenzintervall).

Staatsstruktur

Länder mit *föderativem Staatsaufbau* haben gegenüber Staaten mit zweigliedrigem Aufbau mit der Länderebene eine zusätzliche Verwaltungsebene. Ceteris paribus könnten die Verwaltungskosten föderativer Staaten deshalb höher sein als jene unitarischer Staaten (z. B. Breton – Scott, 1978). Wenn in föderativen Systemen ein intensiver Wettbewerb die politischen Anreize zur Steigerung der Effizienz in den Gebietskörperschaften erhöht, könnte dies allerdings auch zur Verringerung der Kosten beitragen (z. B. Brennan – Buchanan, 1980). Voraussetzung dafür ist, dass nachgeordnete Einheiten über steuer- und finanzpolitische Instrumente sowie über eine hinreichende Entscheidungsautonomie verfügen, damit ein solcher Wettbewerb zustande kommt.

In der vorliegenden Stichprobe sind neben Österreich auch Deutschland, Belgien, Norwegen, Spanien und die USA föderative Systeme. Allerdings ist nur in den USA ein starker föderativer Wettbewerb zu beobachten (Lonti – Woods, 2008, S. 27). Für Kanada, Australien oder die Schweiz, die ebenfalls ausgeprägte Föderalstaaten sind, liegen keine COFOG-Daten vor.

Die Regressionen liefern keine Evidenz für einen Zusammenhang zwischen der Staatsstruktur und den Verwaltungsausgaben. Ein Einfluss der Staatsorganisation auf die Verwaltungskosten ist damit nicht ausgeschlossen, da die Schätzergebnisse auf gegenläufige Effekte der föderativen Organisationsform zurückzuführen sein können. Die Unterscheidung zwischen föderativen und unitarischen Systemen mittels einfacher Dummy-Variablen ist aber möglicherweise zu wenig detailliert, um die Zusam-

menhänge deutlich zu machen. Vermutlich spielt die konkrete Organisation des föderativen Systems eine wichtige Rolle.

Die Verwaltungsausgaben werden auch von der *Komplexität der Administrationsaufgaben* bestimmt. Je ausdifferenzierter die rechtlichen Regelungen sind, die die Verwaltung auszuführen hat, desto aufwendiger ist vermutlich der Gesetzesvollzug. So können komplizierte steuerrechtliche Vorschriften die Bearbeitungszeit von Steuererklärungen verlängern, und detaillierte Informations- oder Kontrollvorschriften z. B. im Arbeits- oder Gewerberecht erhöhen nicht nur die Kosten der Unternehmen, sondern verteuern auch das Handeln der öffentlichen Verwaltung.

Ein eindeutiger Maßstab für die Komplexität der Aufgaben der Hoheitsverwaltung fehlt allerdings. Als Hilfsvariable zur Überprüfung der Hypothese wird deshalb auf einen Regulierungsindex des Fraser-Instituts (*Gwartney – Lawson, 2007*) zurückgegriffen, der auf einer Skala von 0 bis 10 die Intensität der Regulierung von Güter- und Faktormärkten in einem Land abbildet (siehe Kasten "Der EFW-Regulierungsindex des Fraser-Instituts"). Es erscheint plausibel, dass der Regulierungsgrad die Komplexität der Verwaltungsprozesse widerspiegelt⁹⁾.

Die Schätzungen liefern tatsächlich hohe Evidenz für die vermutete Beziehung zwischen Regulierungsintensität und Verwaltungskosten. Sowohl in Relation zum BIP als auch pro Kopf der Bevölkerung besteht zwischen Regulierungsindex und dem Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung ein statistisch hoch signifikanter Zusammenhang. Mit der Regulierungsintensität nehmen die Aufwendungen zu. Somit könnte eine Entbürokratisierung zur Senkung der Verwaltungskosten beitragen. Rechnerisch bewirkt eine Verringerung der Regulierungsintensität in Österreich auf das Niveau Irlands eine Ausgabeneinsparung von rund ½ Mrd. €.

Regulierungsdichte

Der EFW-Regulierungsindex des Fraser-Instituts

Der Regulierungsindex des Projekts "Economic Freedom of the World" misst die Intensität der Regulierung von Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkten in einem Land. Auf der Basis einer Vielzahl von Daten zu staatlichen Markteingriffen, die internationale Organisationen und Think Tanks erheben, kalkuliert das Fraser-Institut in Vancouver seit 1996 das Ausmaß regulierender Eingriffe auf diesen Märkten. Der Regulierungsindex ist dabei lediglich ein Bestandteil eines umfassenden Index of Economic Freedom. In der jüngsten Version basiert er auf verschiedenen Subindikatoren zur Intensität der Eingriffe. Im Einzelnen setzt sich der Index aus drei Hauptkomponenten zusammen, die jeweils aus mehreren Subkomponenten bestehen:

- *Kreditmarktregulierung*: Bestimmungen zum Wettbewerb im Bankenwesen, Kreditrestriktionen oder staatliche Zinskontrollen
- *Arbeitsmarktregulierung*: z. B. Bestimmungen zu Mindestlohn und Kündigungsschutz, Sozialschutz bei Einstellung und Entlassung,
- *Regulierungen des Unternehmenssektors*: Preiskontrollen, Vorschriften für die Unternehmensgründung, Lizenzierungsbestimmungen, Kosten der Steuerbefolgung, Bürokratiekosten (Informationspflichten usw.) für die Unternehmen.

Aus insgesamt 17 Subkomponenten wird ein ungewichteter Gesamtindex konstruiert, dessen Werte zwischen 0 und 10 normiert sind. Höhere Werte zeigen geringere Regulierungsintensität an. In der jüngsten Erhebung für das Jahr 2005 reicht das Spektrum der Indexwerte von Griechenland mit der höchsten Regulierungsdichte von 5,8 bis Neuseeland mit 8,8. Mit einem Regulierungsindex von 6,7 zählt Österreich in der Stichprobe zu den Ländern mit relativ hoher Regulierungsintensität.

Q: *Gwartney – Lawson (2007)*.

⁹⁾ Vor allem die Informationspflichten der Unternehmen werden zur Zeit eingehend untersucht und im Rahmen der "Better-Regulation"-Initiativen auf der Ebene der EU (*Europäische Kommission, 2006*) und in Österreich reformiert. Auf Basis des Standardkosten-Ansatzes ermittelt das CPB für die Niederlande eine Verwaltungskostenbelastung im Jahr 2002 zwischen 2,9% und 3,7% des BIP (*Kox, 2005, Gelauff – Lejour, 2006*). *Kox (2005)* extrapoliert daraus für andere EU-Länder eine sehr unterschiedliche Belastung. In Österreich liegt die administrative Belastung der Unternehmen mit 3,6% bis 4,6% des BIP deutlich über dem Durchschnitt. Diese Ergebnisse sind allerdings nur vorläufig und mit größter Vorsicht zu interpretieren.

Theoretische Potentiale zur Effizienzverbesserung

Die "strukturdeterminierten" Ausgaben weichen für Österreich nicht wesentlich vom theoretisch erwarteten Wert ab¹⁰⁾: Aufgrund der Struktur determinanten Bevölkerungsgröße, Wohlstandsniveau und Regulierungsdichte wären für Österreich im Jahr 2006 Verwaltungsausgaben von 795 €-KKS pro Kopf zu erwarten, tatsächlich wurden 767 €-KKS aufgewandt.

Der in Anlehnung an *Heller – Tait* (1982) berechnete Quotient aus tatsächlichen und erwarteten Werten liegt für einige Länder zum Teil deutlich unter 1, d. h. aufgrund ihrer Struktur wären höhere Verwaltungsausgaben zu erwarten als in der Realität. So geben Deutschland, Spanien oder Dänemark nur etwa 80% der strukturdeterminierten Werte aus. Für Irland beträgt der Wert 63%, für Großbritannien sogar nur 51%. Die Hoheitsverwaltung dieser Länder arbeitet demnach vergleichsweise "effizienter".

Aus diesem Vergleich kann für Österreich ein theoretisches Potential zur Effizienzverbesserung grob geschätzt werden. Je nach Referenzland beträgt es zwischen $\frac{3}{4}$ und $2\frac{1}{2}$ Mrd. €. Mittel- bis langfristig ergibt sich demnach in der österreichischen Hoheitsverwaltung ein beträchtlicher Spielraum zur Steigerung der Effizienz. Freilich wird aus einer solchen Analyse nicht ersichtlich, in welchen Bereichen Einsparungspotentiale bestehen.

Die Performance der Hoheitsverwaltung

Internationale Vergleiche der Verwaltungskosten haben, so wird häufig eingewandt, nur unter der (ungeprüften) Annahme Gültigkeit, dass die Qualität der Verwaltungsleistungen identisch ist und sich die Aufgabenfelder der Hoheitsverwaltung in den einzelnen Ländern nicht (wesentlich) unterscheiden. Länder mit hohen Kosten zeichnen sich jedoch möglicherweise durch eine besonders gute Verwaltungsperformance aus.

Grundsätzlich ist freilich eine Messung der Performance der Hoheitsverwaltung schwierig, während etwa für die Effizienz des Bildungs- oder Gesundheitswesens (z. B. *Afonso – St. Aubyn*, 2005A, 2005B, 2006A, 2006B, *Eugène*, 2007, *Sutherland – Price*, 2007) eine Reihe von objektiven Leistungsindikatoren vorliegen (z. B. PISA-Ergebnisse, Indikatoren für den Gesundheitszustand der Bevölkerung). Der Output der Hoheitsverwaltung ist zumeist nicht auf Einzelmaßnahmen zurückzuführen, und vielfach kann der gewünschte Outcome – eine reibungslose Unterstützung der Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele – nicht mit objektiven Indikatoren gemessen werden. Die Performance wird deshalb üblicherweise nur mit "weichen" Governance-Indikatoren erfasst (z. B. *Afonso – Schuknecht – Tanzi*, 2005, *SCP*, 2004, *Eugène*, 2007).

Der Begriff der Governance umfasst den Prozess der politischen Entscheidungsfindung und der administrativen Umsetzung von Entscheidungen (*UNESCAP*, 2008, vgl. auch *UNDP*, o. J.). Dabei sind vor allem Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, der Transparenz, der Dauer von Verwaltungsverfahren oder der Accountability (Rechenschaftspflicht) von Bedeutung. Zur Quantifizierung dieser Aspekte werden insbesondere subjektive Daten aus Umfragen erhoben und kodiert, um z. B. die Zufriedenheit der gesamten Bevölkerung oder einzelner Bevölkerungsgruppen mit verschiedenen Aspekten der Verwaltungstätigkeit zu messen. Analysen der Effizienz der öffentlichen Verwaltung ziehen meist eine Auswahl von Einzelindikatoren aus den folgenden Datenquellen heran (z. B. *SCP*, 2004, *Eugène*, 2007):

- Das Institute for Management Development (IMD) bietet seit 1996 im World Competitiveness Yearbook einen umfassenden synthetischen Performanceindikator ("Government Efficiency") an, der sowohl aus objektiven Daten (z. B. Fiskalindikatoren) als auch aus subjektiven Daten (Expertenbefragung) berechnet wird. Er umfasst fünf Subindikatoren (öffentliche Finanzen, Fiskalpolitik, institutionelle und soziale Rahmenbedingungen sowie rechtliche Vorgaben für Unternehmen) mit jeweils einigen Untergruppen. Von 73 Einzelindikatoren ist für die Governance-Darstellung lediglich eine kleine Auswahl relevant (Untergruppe "State Efficiency", z. B. effektive Umsetzung von Regierungsentscheidungen, Transparenz, Korruption, bürokratische Regelungen).

¹⁰⁾ Die Vorgehensweise entspricht der Vorstufe einer Stochastic-Frontier-Analyse. Allerdings werden die Fehlerterme aufgrund der kleinen Zahl von Beobachtungen nicht in einen (systematischen) Ineffizienz-Teil und einen "normalen" Fehler zerlegt.

- Seit 1996 erhebt das Forschungsprojekt "Worldwide Governance Indicators" der Weltbank Indikatoren der Qualität politischer Institutionen. Für die Messung der Verwaltungsperformance ist insbesondere die Qualität der Umsetzung der Regierungspolitik interessant ("Government Effectiveness"; siehe Kasten "Worldwide Governance Indicators (WGI): Government Effectiveness").
- In unregelmäßigen Abständen wird seit 1990 der Indikator "Vertrauen in die öffentliche Verwaltung" ("confidence in the civil service") im Rahmen des World Values Survey¹¹⁾ erhoben und auch als "trust in government" (van de Walle – van Roosbroek – Bouckaert, 2005) oder "trust in the public sector" (van de Walle – van Roosbroek – Bouckaert, 2008) interpretiert. Dabei wird angenommen, dass eine gute Performance sich in einer hohen Zufriedenheit der Bevölkerung äußert und die Zufriedenheit ein hohes Vertrauen in die Verwaltung erzeugt (van de Walle – Bouckaert, 2003).
- Den Governance-Teilaspekt der Korruption misst der Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International seit 1995. Er aggregiert die Ergebnisse anderer Quellen zur Korruptionseinschätzung (u. a. World Competitiveness Yearbook des IMD) und reiht aktuell (CPI 2008) 180 Länder hinsichtlich des "wahrgenommenen" Korruptionsniveaus.

Das Projekt "Worldwide Governance Indicators" (WGI): Government Effectiveness

Das Projekt "Worldwide Governance Indicators" misst Governance-Indikatoren für 212 Länder über den Zeitraum von 1996 bis 2007. Sechs Dimensionen der Governance werden unterschieden:

- politische Mitbestimmungsrechte (Voice and Accountability),
- politische Stabilität und Nicht-Auftreten von Gewalt oder Terrorismus,
- Effektivität der Regierung (Government Effectiveness),
- Regulierungsqualität,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Korruptionskontrolle.

Die Indikatoren werden aus 35 Datenquellen von 32 unterschiedlichen Organisationen (Umfrageinstitute, Expertenkommissionen, NGO und internationale Organisationen) berechnet. Die Einzelindikatoren dieser Datenquellen werden in Umfragen erhoben und spiegeln die Meinung einer großen Zahl von Unternehmen, der Bevölkerung sowie Länderexpertinnen und -experten wider. Sie werden mit einem "Unobserved Components Model" aggregiert und auf einen Wertebereich zwischen -2,5 und +2,5 skaliert, wobei ein höherer Wert eine bessere Performance anzeigt. Zusätzlich werden für die Governance-Indikatoren Standardabweichungen angegeben.

Der Government-Effectiveness-Indikator misst die Qualität der öffentlichen Leistungen und der Bürokratie, die Unabhängigkeit der Verwaltung von politischem Einfluss und die Qualität der Politikformulierung und -umsetzung. In seine Berechnung fließen 49 Einzelindikatoren aus 19 unterschiedlichen Datenquellen ein, darunter auch Kennzahlen des World Economic Forum und des Institute for Management Development.

Q: Kaufmann – Kraay – Mastruzzi (2008), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Im Allgemeinen liegt die so gemessene Verwaltungsperformance Österreichs über dem Durchschnitt von 33 EU- und OECD-Ländern, bisweilen sogar auf Spitzenpositionen (Übersicht 4). Besonders gut schneidet Österreich nach den Indikatoren des IMD ab. Österreich nimmt nach dem Government-Efficiency-Indikator einen Rang im vorderen Drittel der Vergleichsländer ein (Rang 7) und nach dem Indikator "State Ef-

¹¹⁾ Die World Values Survey Association koordiniert ein sozialwissenschaftliches Expertennetzwerk, das in Form von Befragungen den soziokulturellen und politischen Wandel weltweit untersucht (<http://www.worldvalues-survey.org>).

ficiency" sogar Rang 4. Aus dieser Datengruppe wählt das SCP (2004) für die Untersuchung der Staatsperformance drei Indikatoren¹²⁾ aus, der vierte ist der CPI. In einer Neuberechnung dieser Indikatorenauswahl durch das WIFO nimmt Österreich Rang 6 ein. Etwas schlechter (Rang 13 bzw. 11) schneidet Österreich nach dem Government-Effectiveness-Indikator und dem CPI ab. Relativ schwach ist die Performance Österreichs gemessen am Indikator "Vertrauen in die öffentliche Verwaltung" (Rang 23). Dänemark liegt nach allen Indikatoren voran, ebenso meist die Schweiz, Island und Australien.

Übersicht 4: Indikatoren zur Messung der Verwaltungsperformance im internationalen Vergleich

	Rang Österreich	Rang 1 bis 5
Government Efficiency (IMD 2007)	7	Schweiz, Dänemark, Irland, Neuseeland, Australien
State Efficiency (IMD 2007)	4	Dänemark, Island, Schweiz, Österreich, Australien
Government Effectiveness (Weltbank 2008)	13	Schweiz, Dänemark, Norwegen, Schweden, Island
Corruption Perception Index (Transparency Int. 2008)	11	Dänemark, Schweden, Neuseeland, Finnland, Schweiz
Confidence in the Public Service (World Values Survey; jeweils zuletzt verfügbarer Wert)	23	Korea, Irland, Luxemburg, Island, Dänemark
Qualität der öffentlichen Verwaltung 2007 (Definition wie in SCP 2004)	6	Dänemark, Island, Schweiz, Schweden, Australien

Q: Weltbank 2008, IMD 2007, Transparency International 2008, worldvaluessurvey.org 1995-2001. Aus Gründen der Vergleichbarkeit beruht die Rangberechnung für jeden Indikator auf einem Subsample von 33 EU- und OECD-Ländern (ohne Lettland, Malta, Zypern, Türkei und Mexiko).

Nach *van de Walle* (2004) wird sich kein einzelner Indikator optimal für einen Vergleich der Performance der öffentlichen Verwaltung eignen; in empirischen Untersuchungen der Verwaltungseffizienz könnten deshalb mangels Alternativen "flashy models" mit "muddy data" berechnet und dadurch die Aussagekraft der Ergebnisse überschätzt werden. Dennoch sieht *van de Walle* (2004, S. 6) insbesondere den Government-Effectiveness-Indikator als nützlich für einen Performance-Vergleich an. Ebenso halten *Kaufmann – Kraay – Mastruzzi* (2008) die Weltbank-Indikatoren für Ländervergleiche und für Vergleiche der Entwicklung der Verwaltungsperformance über die Zeit für sinnvoll. Für die exemplarische Darstellung des Zusammenhangs zwischen Verwaltungsperformance und monetären Inputs wird deshalb hier der Government-Effectiveness-Indikator des Projekts "World Governance Indicators" (skaliert auf einen Wertebereich 0 bis 10) dem Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung pro Kopf der Bevölkerung gegenübergestellt¹³⁾.

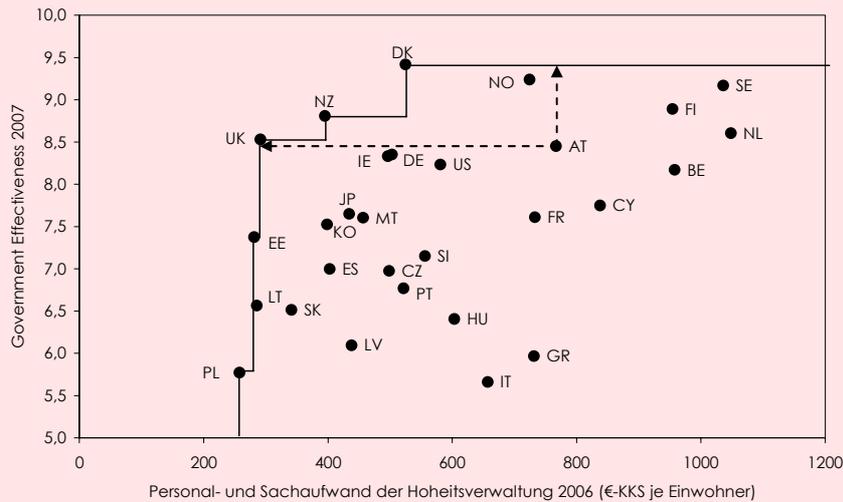
Nach der Free-Disposal-Hull-Analyse¹⁴⁾ liegt Österreich aufgrund der guten Performance innerhalb der Stichprobe (Rang 8 von 29) nahe der Effizienzgrenze auf der Outputseite und – bedingt durch den hohen Mitteleinsatz – relativ weit von der Effizienzgrenze auf der Inputseite entfernt (Abbildung 5). Eine ähnliche Performance wie Österreich bei niedrigerem Ausgabenniveau weisen Irland, Großbritannien und Deutschland auf: Deutschland gab 2006 um 0,8% des BIP bzw. 264 €-KKS pro Kopf, Irland um 271 € pro Kopf weniger für Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung aus. Deutlich größer ist der Abstand zu Großbritannien mit 476 €-KKS pro Kopf (oder 1,6% des BIP). Dänemark erreicht bei erheblich geringeren Ausgaben pro Kopf eine wesentlich bessere Performance.

¹²⁾ Effektivität der Umsetzung von Regierungsentscheidungen, Bürokratie und Transparenz.

¹³⁾ Andere Performanceindikatoren korrelieren hoch mit dem Government-Effectiveness-Indikator, sind aber nur für ein eingeschränktes Datensample verfügbar. Eine Effizienzanalyse etwa mit Indikatoren des IMD würde aufgrund der hohen Korrelation zwischen dem Government-Effectiveness-Indikator und den IMD-Indikatoren ähnliche Ergebnisse liefern.

¹⁴⁾ Die FDH-Analyse ist eine nicht-parametrische Technik zur Berechnung von Effizienzgrenzen bzw. -werten. Die Effizienzgrenze umhüllt die Datenwolke stufenweise, und die Effizienzwerte werden als Beziehung zwischen der Lage des jeweiligen Datenpunkts und dem Abstand von der Effizienzgrenze berechnet. Einen einführenden Überblick über Methoden der Effizienzmessung im öffentlichen Sektor bieten z. B. *European Commission* (2008) und *Mandl – Dierx – Ilzkovitz* (2008).

Abbildung 5: Effizienz der öffentlichen Hoheitsverwaltung



Q: Weltbank 2008, Eurostat, OECD, WIFO.

Die Ergebnisse decken sich weitgehend mit Befunden vergleichbarer Effizienzstudien (insbesondere Afonso – Schuknecht – Tanzi, 2005, SCP, 2004). Die Performance der österreichischen Verwaltung ist zwar im internationalen Vergleich gut, bleibt jedoch hinter jener der nordeuropäischen Staaten zurück. Gleichzeitig ist der Abstand zur Effizienzgrenze auf der Inputseite beträchtlich.

Auch wenn Messungen der Verwaltungseffizienz aufgrund der Verwendung "weicher" (subjektiver) Performanceindikatoren nicht frei von Kritik sind, festigen sie recht einheitlich das Ergebnis isolierter Aufwandsvergleiche, wonach in der österreichischen Hoheitsverwaltung im Vergleich mit Ländern mit vergleichbarer Performance (Verwaltungsqualität) ein beträchtliches Potential für Ausgabeneinsparungen besteht.

Eine schlanke und effiziente öffentliche Verwaltung wird als ein bedeutender Standortfaktor im internationalen Wettbewerb angesehen (z. B. European Commission, 2008). Vor dem Hintergrund der seit vielen Jahren anhaltenden Diskussion über Verwaltungsreformen und Einsparungspotentiale in der Verwaltung hat das WIFO die Verwaltungskosten Österreichs den Ausgaben in anderen EU- und OECD-Ländern gegenübergestellt. Dabei wird der Verwaltungsbegriff unterschiedlich abgegrenzt. Ungeachtet der Definition von Verwaltungskosten nimmt Österreich meistens eine Position im internationalen Mittelfeld ein.

Vor allem aufgrund von Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten wurde der laufende Personal- und Sachaufwand im Sektor Staat in Österreich seit Mitte der 1990er-Jahre in Relation zur Wirtschaftsleistung zwar deutlich reduziert, die "Einsparungen" wurden jedoch zumindest teilweise durch eine Ausweitung der Ausgaben für soziale Sachtransfers (und für Subventionen) ausgeglichen. In der enger abgegrenzten "Kernverwaltung", in der Ausgliederungen eine wesentlich geringere Rolle spielen, wurden die Kosten nur mäßig gesenkt.

Einsparungspotentiale zeigt der internationale Vergleich in der allgemeinen Hoheitsverwaltung (Regierungs- und Verwaltungsstellen, Finanzverwaltung, allgemeine Planungsdienste usw.). Die laufenden Personal- und Sachausgaben liegen etwa im oberen Mittelfeld der EU 15. Pro Kopf der Bevölkerung wendet Österreich aber wesentlich mehr auf als Deutschland oder Dänemark. Selbst wenn man die Kostendegressionsnachteile von Österreich als kleinem Land berücksichtigt, ergibt sich je nach Referenzland eine theoretische Effizienzreserve von ¼ bis 2½ Mrd. €. Dabei wird angenommen, dass sich Qualität und Umfang der Verwaltungsleistungen in der Hoheitsverwaltung zwischen den Ländern nicht unterscheiden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Auch nach internationalen Vergleichen von *Performance und Effizienz* liegen in der österreichischen Hoheitsverwaltung noch beträchtliche Effizienzreserven vor. Wenngleich die Ergebnisse auf der Basis von "weichen" Performanceindikatoren nicht frei von Kritik sind, bestätigen alle herangezogenen Studien und die Gegenüberstellung aktueller Daten ein einheitliches Bild, wonach ein Potential für Ausgabeneinsparungen gegeben ist. Bei einer ähnlichen Verwaltungsperformance wie Großbritannien, Irland oder Deutschland wendet Österreich erheblich mehr Mittel für die Hoheitsverwaltung auf. Die Inputineffizienz im Vergleich mit Großbritannien oder mit Irland deutet auf Potentiale in ähnlicher Größenordnung wie die gemäß den Kostenvergleichen hin.

Nicht zu den Verwaltungskosten des öffentlichen Sektors zählen jene Aufwendungen, die bei Unternehmen entstehen, wenn sie öffentlichen Berichts- oder Meldepflichten nachkommen oder originäre Verwaltungsaufgaben auf eigene Rechnung erfüllen (z. B. Zahlung von Steuern oder Sozialabgaben). Hier wird administrativer Aufwand von der öffentlichen Verwaltung zwar verursacht, aber nicht den öffentlichen Ausgaben zugerechnet. Auch *innerhalb der Hoheitsverwaltung* wären aber durch eine *Verringerung der Komplexität der Rechtsvorschriften* und der Verwaltungsprozesse Einsparungen bis zu 1/2 Mrd. € zu erzielen.

Aus der vorliegenden Analyse der mittel- bis langfristigen Effizienzreserven können zwar Gesamteinsparungspotentiale abgeleitet werden, nicht jedoch unmittelbar die konkreten Einzelmaßnahmen, mit denen diese zu realisieren wären. Auch eignen sich internationale Kosten- und Effizienzvergleiche nicht gut, um kurzfristige und punktuelle Einsparungsmöglichkeiten in der Verwaltung zu orten. In einem nächsten Schritt wären daher die Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns zu prüfen. Substantielle Effizienzgewinne und Einsparungen lassen sich in der Verwaltung nur realisieren, wenn die institutionellen Ursachen der Defizite beseitigt werden.

Im Gegensatz zur Suche nach Einzelmaßnahmen geht es bei Reformen der *Anreizstrukturen in der Verwaltung* nicht um die Identifikation von Einsparungspotentialen von außen, sondern darum, die Effizienzsteigerungspotentiale innerhalb der Bürokratie selbst zu mobilisieren. Dabei sollten die institutionellen Anreize zu einem sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln vor allem durch eine generelle Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen gestärkt werden (siehe z. B. auch *Pitlik, 2007*). Das Potential zur Effizienzsteigerung kann somit ohne eine grundlegende Aufgaben- und Staatsreform langfristig nicht realisiert werden. Kurzfristig entstehen allerdings durch die Implementierung von institutionellen Reformen oft sogar zusätzliche Anlaufkosten, etwa durch die Reorganisation von Verwaltungseinheiten.

Literaturhinweise

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *Public Choice*, 2005, 123, S. 321-347.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005A), "Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries Using Alternative Input Measures", in Banca d'Italia (Hrsg.), *Public Expenditure*, Banca d'Italia Workshop Series on Public Finance, 2005, S. 361-388.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005B), "Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries", *Journal of Applied Economics*, 2005, 8(002), S. 227-246.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2006A), "Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: A Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs", *Economic Modelling*, 2006, 23, S. 476-491.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2006B), "Relative Efficiency of Health Provision: A DEA Approach with Non-discretionary Inputs", School of Economics and Management, Department of Economics, Working Paper, 2006, (33).
- Brennan, G., Buchanan, J. M., *The Power to Tax*, Cambridge, 1980.
- Breton, A., Scott, A., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, 1978.
- Buchanan, J. M., *The Limits of Liberty*, Chicago, 1975.
- Eugène, B., "The Efficiency of Belgian General Government in an International Perspective", Belgische Nationalbank, Working Paper, 2007 (mimeo).
- Europäische Kommission, Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, Arbeitsdokument der Kommission, KOM(2006) 691 endgültig, Brüssel, 2006.
- European Commission, *Public Finances in EMU*, Brüssel, 2008.

- Gelauff, G., Lejour, A., "Five Lisbon Highlights. The Economic Impact of Reaching these Targets", CPB Document, 2006, (104).
- Grosseckter, H., "Privatisierung. Bloßes Instrument der Haushaltskonsolidierung oder ordnungspolitische Notwendigkeit?", Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, 2001, (331).
- Grossmann, B., Hauth, E., Die Budgetpolitik der Bundesländer im Lichte der Maastrichtvorgaben 2001 bis 2004, Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien, 2006.
- Gwartney, J. D., Lawson, R., Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report, Vancouver, 2007.
- Heller, P. S., Tait, A. A., "International Comparisons of Government Expenditure", Internationaler Währungsfonds, Occasional Paper, 1982, (10).
- IMD, World Competitiveness Yearbook 2007, Lausanne, 2007.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007", World Bank Policy Research Working Paper, 2008, (4654).
- Kox, H., Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burdens for Companies, CPB Memorandum Paper, 2005.
- Kramer, H., "Der öffentliche Dienst als Standortfaktor", in Fuchs, W., Horvath, O. (Hrsg.), Wirtschaftsstandort Österreich. Von der Theorie zur Praxis, Wien, 2001, S. 229-239.
- Kramer, H., Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten. Volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Interpretation, Studie des WIFO im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Wien, 2003.
- Lonti, L., Woods, M., "Towards Government at a Glance. Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", OECD Working Papers on Public Governance, 2008, (7).
- Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F., "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", European Economy, Economic Papers, 2008, (301).
- Moe, T., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", Journal of Law, Economics, and Organization, 1990, 6, S. 213-253.
- Mueller, D. C., Public Choice III, Cambridge, 2003.
- Musgrave, R. A., The Theory of Public Finance, New York, 1959.
- Naschold, F., Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin, 1995.
- Niskanen, W. A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago-New York, 1971.
- Niskanen, W. A., "Bureaucrats and Politicians", Journal of Law and Economics, 1975, 18, S. 617-643.
- Ostrom, E., "A Public Choice Approach to Metropolitan Institutions: Structure, Incentives, and Performance", Social Science Journal, 1983, 20, S. 79-96.
- Pilichowski, E., Türkisch, E., "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, 2008, (8).
- Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(12), S. 951-964.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34659&typeid=8&display_mode=2.
- Raschauer, B., Bericht der Aufgabenreformkommission, Wien, 2001, <http://www.staedtebund.at/de/oestb/archiv/service/verwaltungreform-raschauer.pdf>.
- Schedler, K., Proeller, I., New Public Management, 3. Auflage, Bern et al., 2006.
- Social and Cultural Planning Office (SCP), Public Sector Performance. An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration, Den Haag, 2004.
- Stiglitz, J. E., Economics of the Public Sector, 3. Auflage, New York-London, 2000.
- Sutherland, D., Price, R., "Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector", OECD, Economics Department, Working Papers, 2007, (558).
- Tirole, J., "The Internal Organization of Government", Oxford Economic Papers, 1994, 46, S. 1-29.
- Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI), http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (abgefragt Juli 2008).
- UNDP, Governance Indicators. A Users' Guide, 2. Auflage, Oslo, o.J.
- UNESCAP, What is good governance?, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (abgefragt Juli 2008).
- van de Walle, S., Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators, Vortrag anlässlich der 8th Public Management Research Conference, Los Angeles, 2005.
- van de Walle, S., Bouckaert, G., "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", International Journal of Public Administration, 2003, 26(8-9), S. 891-913.
- van de Walle, S., van Roosbroek, S., Bouckaert, G., Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21st Century. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Analytical Annex Prepared for the OECD Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level, OECD, Paris, 2005.

- van de Walle, S., van Roosbroek, S., Bouckaert, G., "Trust in the Public Sector: Is There any Evidence for a Long-term Decline?", *International Review of Administrative Sciences*, 2008, 74(1), S. 47-64.
- Williamson, O. E., *Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-Trust Implications*, New York, 1975.
- Williamson, O. E., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, 1985.
- Williamson, O. E., "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1999, 15, S. 306-342.
- World Bank, *Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators. 1996-2007*, Washington, D.C., 2008, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2007/08*, New York et al., 2007.
- World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org>, o. J.

Potentials for Savings and Efficiency Enhancement in Public Administration

Results of an International Benchmarking Analysis – Summary

The standard exercise of conjecturing the savings potentials in public administration draws on a general notion that Austria's bureaucracy is "too big" and/or "too expensive". Against the background of a perennial discussion of administrative reform we compare the cost of public administration in Austria with administrative expenditures in other EU and OECD countries. Irrespective of the chosen definition of public administration cost, Austria almost always ranks at an average position in international comparisons. An international assessment in the "General Public Affairs" category yields high potential savings. Taking into account a small country's natural disadvantages in realising economies of scale in general public administration, we infer potential efficiency gains of € 750 million to 2.5 billion in Austria. For the calculations it is assumed that the quality and quantity of administrative services do not differ internationally. Moreover, comparative analyses of administrative performance and efficiency point at similar efficiency reserves in general public administration. Our estimates also lead to the conclusion that a reduction of the complexity of regulation rules and administrative procedures can produce further cost savings of € 500 million.