

## ■ NEW PUBLIC SECTOR MANAGEMENT UND DIE VERWALTUNGSREFORM IN ÖSTERREICH

*Vorwiegend Bemühungen zur Budgetkonsolidierung haben in den EU-Ländern teils weitreichende Maßnahmen zur Reform des öffentlichen Sektors ausgelöst. Diese orientieren sich an den Grundsätzen des New Public Sector Management. Die österreichischen Reforminitiativen „Verwaltungsmanagement“ und „Verwaltungs-Innovations-Programm“ konzentrieren sich auf eine nach innen gerichtete Modernisierung der Verwaltung. Diskussionen um die Aufgaben des Staates bzw. um die Schaffung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor bleiben weitgehend aus.*

Seit den neunziger Jahren ist in den EU-Ländern die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vordringlich. Die öffentlichen Ausgaben haben teilweise die Schwelle von 50% des BIP überschritten (Abbildung 1). Aufgrund des steigenden Budgetdrucks und der Notwendigkeit zur Schaffung einer modernen Behördenstruktur wurden in den letzten Jahren teils weitreichende Prozesse zur Umstrukturierung des öffentlichen Sektors begonnen (OECD, 1997). Der vorliegende Beitrag stellt die jüngsten Projekte zur Verwaltungsreform auf Bundesebene in Österreich vor. Diese werden den wesentlichen Reformelementen des New Public Sector Management gegenübergestellt, die zu Beginn kurz erläutert werden. Eine Evaluierung der österreichischen Projekte und Maßnahmen wird nicht vorgenommen.

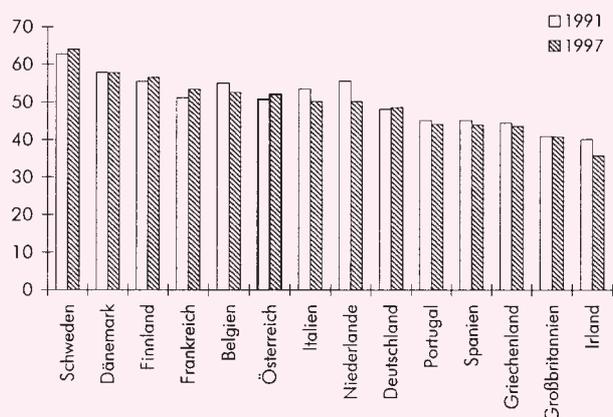
Der Wirtschaftsstandort Österreich gerät durch die Globalisierung unter zunehmenden Wettbewerbsdruck. Dem Staat und der Verwaltung kommt im internationalen Wettbewerb eine wachsende Bedeutung als Standortfaktoren zu, u. a. sind die Effizienz und Effektivität der Verwaltung wichtige Wettbewerbskriterien. Auch die österreichische Verwaltung steht unter dem Druck, diesen Kriterien stärker zu entsprechen. Die meisten öffentlichen Aufgaben fallen in den Bereich der Hoheitsverwaltung, Effizienzüberlegungen stehen dabei nicht im Vordergrund. Zudem hat der Staat immer neue Aufgaben übernommen, sodaß die Abgabenquote in Österreich relativ hoch ist. Die Staatsausgabenquote<sup>1)</sup> stieg von

<sup>1)</sup> Die Staatsausgabenquote ist eine „unechte“ Quote, da Transfers inkludiert sind.

Die Autorin dankt Gerhard Lehner und Karl Aiginger für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Brigitte Schütz.

Abbildung 1: Staatsausgabenquoten 1997 im internationalen Vergleich

In % des Bruttoinlandsproduktes



Q: Eurostat.

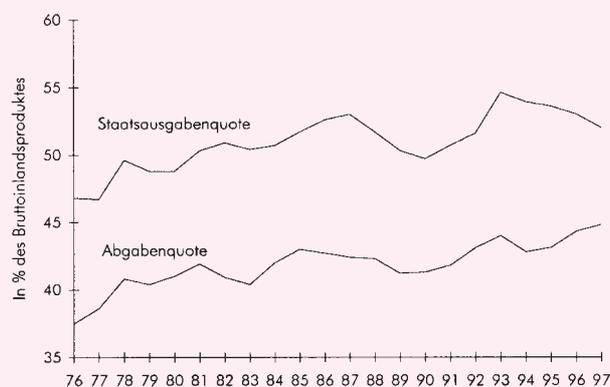
50,7% des BIP im Jahr 1991 auf 54,6% 1993, bis 1997 sank sie wieder auf 52% des BIP. Sie liegt damit etwas über dem EU-Durchschnitt; am höchsten ist sie in Schweden mit 64% (Abbildung 1). Eine dem Niveau und der Vielfalt öffentlich wahrgenommener Aufgaben entsprechend hohe Staatsausgabenquote resultiert in einer steigenden Abgabenquote. Von 1991 bis 1997 erhöhte sich die Abgabenquote von 41,8% auf 44,8% des BIP (Abbildung 2).

Neben Ausgaben- und Abgabenquoten wird die Größe des öffentlichen Sektors an drei weiteren Indikatoren gemessen: Der Anteil der öffentlich Bediensteten an den unselbständig Beschäftigten lag in Österreich 1995 mit 20,5% im Mittelfeld der OECD-Staaten (Übersicht 1). Auch der Anteil der öffentlichen Dienste an der Bruttowertschöpfung entspricht in Österreich dem europäischen Mittel (Übersicht 2). Er sank von 1996 auf 1997 um etwa 2 Prozentpunkte auf 11,3%, und zwar aufgrund der Ausgliederung der ASFINAG, der Krankenanstalten und kommunaler Dienstleistungen<sup>2)</sup>. Dadurch verringerte sich auch der Anteil an der Lohnsumme. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich der Anteil an den Investitionen von 11,9% auf 8,3%. Neben den Ausgliederungen ist das auch auf geänderte Finanzierungsformen (Leasing) zurückzuführen, die ein Ansteigen des öffentlichen Konsums bewirken (Übersicht 3).

Staatsausgaben können die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft unterstützen (z. B. Forschungsförderung) oder beeinträchtigen, wenn sie eine Kostenbelastung bilden. In vielen OECD-Staaten wurden in den vergangenen Jahren Reforminitiativen gesetzt, die in manchen Ländern bereits deutliche Ergebnisse zeigen. In den Niederlanden etwa konnte die Staatsausgabenquote von

<sup>2)</sup> Die ÖBB und die PTV/PTA werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem privaten Sektor (Verkehr) zugeordnet; ihre Ausgliederung hat deshalb keinen Einfluß auf die Wertschöpfung.

Abbildung 2: Staatsausgaben- und Abgabenquote in Österreich



Q: ÖSTAT.

55,6% im Jahr 1991 auf 50,1% 1997 gesenkt werden (Abbildung 1).

## NEW PUBLIC SECTOR MANAGEMENT

Gemeinsames Ziel der OECD-weiten Reformen des öffentlichen Sektors sind eine Steigerung der Effizienz und eine intensivere Kontrolle über die Ausgabenentwicklung. Die Bemühungen zur Modernisierung orientieren sich an den Grundsätzen des „New Public Sector Management“. New Public Sector Management ist zu einem Oberbegriff für eine Vielzahl nicht immer einheitlicher Reformansätze geworden. Im Zentrum des Interesses stehen sowohl die Struktur als auch die Größe des öffentlichen Sektors, die vorherrschende Steuerung über Regeln und Verfahren und die funktionale Arbeitsteilung bei starker Hierarchisierung. Auch wird das Fehlen eines strategischen Managements kritisiert. Tendenziell zeichnen sich Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung sowie der Leitungsformen und des Organisationsaufbaus ab.

Die Debatte über eine neue Entwicklung des öffentlichen Sektors wird daher auf drei Ebenen geführt, zwischen denen ein unmittelbarer wechselseitiger Zusammenhang besteht (vgl. *Budäus*, 1998):

- Aufgabenreform,
- externe Strukturreform,
- Binnenmodernisierung.

## AUFGABENREFORM

Die erste Ebene des New Public Sector Management verlangt die Neubestimmung der Ziele und Aufgaben des Staates sowie die Neubewertung des Verhältnisses zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben. Eine wesentliche Aussage lautet hier, daß nicht alle Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, auch von öffentlichen Einrichtungen erbracht werden müssen. Das Kern-

Übersicht 1: Unselbständig Beschäftigte im öffentlichen Dienst

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Anteile an den unselbständig Beschäftigten insgesamt in %							
Deutschland	.	17,6	17,8	17,7	17,6	17,3	17,3
Frankreich	28,7	29,2	29,9	31,1	31,5	31,5	31,8
Italien	22,6	22,6	22,8	23,3	23,4	23,4	23,2
Großbritannien	22,7	22,7	22,1	19,6	.	.	.
Spanien	20,4	20,7	21,5	22,0	22,0	22,0	22,0
Niederlande	15,3	14,9	14,6	14,6	14,4	13,8	.
Schweden	33,9	34,2	34,7	35,6	34,9	.	.
Belgien	24,1	23,7	23,6	23,9	23,7	23,4	.
Österreich	19,7	19,5	19,4	19,8	20,0	20,1	20,0
Dänemark	34,2	34,4	34,5	35,1	34,9	34,2	.
Finnland	25,1	26,7	28,1	28,6	29,0	28,7	28,7
Portugal	21,0	21,0	21,4	21,2	.	.	.
Griechenland	.	.	.	.	.	.	.
Irland	.	.	.	.	.	.	.
Luxemburg	12,1	11,9	11,8	11,9	12,2	12,4	.

Q.: OECD, National Accounts, Volume II; Österreich: ÖSTAT.

Übersicht 2: Öffentlicher Dienst

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Anteile an der nominellen Wertschöpfung in %							
Deutschland	.	11,5	11,7	12,0	11,6	11,5	11,3
Frankreich	16,2	16,5	17,0	17,7	17,8	18,0	18,2
Italien	13,2	13,3	13,1	12,9	12,6	11,9	12,2
Großbritannien	13,6	14,1	14,1	12,8	11,2	10,7	.
Spanien	12,0	12,4	13,2	13,3	12,9	12,8	12,9
Niederlande	10,6	10,5	10,7	10,7	10,4	10,4	.
Schweden	22,6	22,9	23,3	22,4	21,5	.	.
Belgien	12,2	12,5	12,5	13,0	13,1	13,2	13,0
Österreich	13,3	13,4	13,6	14,1	14,1	14,0	13,8
Dänemark	21,8	21,9	22,0	22,2	21,8	21,6	.
Finnland	17,7	20,5	21,3	19,9	18,9	18,5	18,7
Portugal	13,2	14,2	15,4	15,6	15,3	15,4	.
Griechenland	12,4	11,7	11,4	11,0	11,0	11,0	.
Irland	14,4	14,7	14,9	15,3	14,8	14,1	.
Luxemburg	11,1	11,0	11,0	11,0	10,4	10,6	.

Q.: OECD, National Accounts, Volume II; Österreich: ÖSTAT.

problem liegt nun in der Abgrenzung, welche Aufgaben vom Staat wahrgenommen werden sollen und welche von Dritten. Analog zur Diskussion der optimalen Fertigungstiefe von Industrieunternehmen wird unter dem Begriff „Leistungstiefe“ (vgl. *Naschold – Bogumil, 1998*) diskutiert, ob und in welcher Form staatliches Handeln erfolgen soll. Daraus resultiert zunächst die Tendenz zur Konzentration auf Kernkompetenzen und zum Aufgabenabbau. Gleichzeitig wird die Frage des „Make or buy“ für alle Verwaltungsbereiche relevant, also auch für solche, in denen private Formen bisher nie zur Diskussion standen<sup>3)</sup>. Der Staat gewährleistet Leistungen, vergibt die Leistungserstellung aber an externe Produzenten (Contracting-out). Das können privatisierte Einheiten oder Gemeinschaftsunternehmen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand (public-private partnership) sein<sup>4)</sup>. Dabei müssen allerdings die konkreten Bedingungen der Vertragsgestaltung mit privaten wie öffentlichen Anbietern geklärt werden. Zudem hat auch bei Contracting-out der Auftraggeber eine Reihe von Funktionen (Planung, Vertragsgestaltung, Qualitäts- und Kostenüberwachung usw.) weiterhin zu vollziehen, und entsprechende Transaktionskosten sind in die Abwägung der Effizienz interner und externer Leistungserbringung einzu beziehen (vgl. *Williamson, 1996*).

Das geänderte Rollenverständnis des Staates (von der Produzentenrolle zur Gewährleistungsrolle) und der Ver-

<sup>3)</sup> Bestimmte Aufgaben müssen von staatlichen Institutionen sowohl gewährleistet als auch vollzogen werden (z. B. Aktivitäten im Zusammenhang mit dem staatlichen Gewaltmonopol). Für eine Fülle von Aufgaben erscheint es politisch geboten, ihre Erbringung durch staatliche Instanzen zu garantieren; es ist aber eine Frage der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, ob ihr Vollzug durch eine staatliche oder private Leistungseinheit erfolgt. Dabei übernimmt das New Public Sector Management nicht die traditionelle Einteilung öffentlicher Güter, die Implementierung beschränkt sich auch nicht auf meritische Güter.

<sup>4)</sup> Einen Überblick über die Vielfalt der Möglichkeiten gibt *Domberger (1998)*.

waltung resultiert in der stärkeren Trennung und Verantwortungsabgrenzung von Politik (policy making) einerseits und öffentlicher Dienstleistung (service delivery) andererseits. Dadurch können auf beiden Seiten Handlungs- und Gestaltungsspielräume (wieder-)gewonnen werden. Die theoretische Triebfeder solcher Strömungen sind Erkenntnisse über das Staatsversagen, die dem Staat im Vergleich mit der Privatwirtschaft teilweise Ineffizienz unterstellen. Der Zweifel an einer generellen staatlichen Kompetenz für Problemlösungen fällt zusammen mit der abnehmenden Finanzierbarkeit bisheriger Strukturen und Verhaltensweisen (vgl. *Budäus, 1998, S. 3*).

## EXTERNE STRUKTURREFORM

Die zweite Ebene des New Public Sector Management bezieht sich auf die Rahmenbedingungen, unter denen der Staat handelt, und kann als „externe Strukturreform“ bezeichnet werden. Maßnahmen, welche die Struktur- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors als ganzes betreffen, sollen Leistung und Wirksamkeit staatlicher Einrichtungen stärken.

Marktnähe soll vor allem durch ökonomische Anreize (vgl. *Wieser, 1998*) sowie durch Wettbewerb erreicht werden. Verwaltungintern werden Marktmechanismen gefördert, indem man etwa den internen Leistungsaustausch marktähnlich ausgestaltet, d. h. interne Leistungsverrechnung und Wahlfreiheit in bezug auf interne oder externe Lieferanten vorsieht. Im Zuge der obligatorischen Ausschreibung von Verwaltungsleistungen wird die „Produktion“ einer bestimmten Dienstleistung zeitlich befristet an den „günstigsten“ Anbieter vergeben. Dies kann eine verwaltungseigene Einheit oder ein privater bzw. gemeinnütziger Anbieter sein. Marktöffnung wird auch dadurch erreicht, daß die Nutzer bestimmter Leistungen frei wählen können, ob sie diese von öffentlichen oder privaten Anbietern beziehen. Das könnte die Wahl zwischen öffentlichen und privaten Universitäten, Versicherungsträgern (bei Aufrechterhaltung des Versi-

Übersicht 3: Anteil des Staates an der Gesamtwirtschaft in Österreich

	1994	1995	1996	1997
	In %			
Anteil des öffentlichen Dienstes an der Bruttowertschöpfung	13,6	13,5	13,2	11,3
Anteil des öffentlichen Konsums am gesamten Inlandskonsum	25,9	25,9	25,5	25,0
Anteil an den Investitionen	13,5	12,7	11,9	8,3
Anteil an der Lohnsumme	22,2	22,2	22,3	19,1

Q: ÖSTAT.

cherungszwang) usw. sein. In diesem Zusammenhang ist weiters zu klären, wieweit Kostenersätze für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bzw. die Abgeltung externer Effekte möglich sind, und wieweit sie ihren Niederschlag in einer Senkung der Staatsausgabenquote finden. Größte Herausforderung für eine externe Strukturreform ist, zu verhindern, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Nutzung der öffentlichen Güter oder Dienstleistungen ausgeschlossen werden.

Solchen marktorientierten Reformen liegt vor allem das Konzept der Public-choice-Theorie<sup>5)</sup> zugrunde.

### BINNENMODERNISIERUNG

Die dritte Ebene des New Public Sector Management betrifft die administrative Umsetzung von Staatsaufgaben. Unter dem Stichwort „Binnenmodernisierung“ (vgl. *Naschold – Bogumil, 1998*) werden die in der öffentlichen Verwaltung angewandten Verfahren, Instrumente und Strukturen sowie das daraus resultierende Verhalten diskutiert. Im Vordergrund stehen die Leistungsdimensionen Effizienz (Leistung-Input-Relation) und Effektivität (Wirkung-Kosten-Relation). Wesentliche interne Reformelemente<sup>6)</sup> sind:

- Dezentralisierung des Verwaltungsapparates: New Public Sector Management bedeutet im operativen Bereich die Substitution von Führung durch Kontrolle, weil sich die zentrale Führung auf die strategische Mitwirkung beschränkt. Detailinterventionen in das operative Tagesgeschehen sind allerdings nicht erwünscht. Die operative Führung erfolgt in wirkungsgeführten, teilautonomen Verwaltungseinheiten durch die Verwaltung bzw. Dritte.
- Kontraktmanagement: Die oben genannte Trennung der Rollen von Auftraggeber (Politik) und Auftragnehmer (Verwaltung), setzt sich logisch innerhalb der Verwaltung fort.
- Kongruenz von Ausführungs- und Ressourcenkompetenzen: Die Reregulierung von Ergebnisverantwortung

heißt, die Verantwortung für die inhaltlichen Aspekte einer Entscheidung und für die damit verbundenen Ressourcen zu übertragen. Das setzt die Einheit von Fach- und Ressourcenkompetenz voraus.

- Controlling: Im Sinne verstärkter Zielorientierung und Kostenkontrolle erfordert das Steuerungssystem der dezentralen Ressourcenverwaltung geeignete Instrumente. Der Rahmen ist ein Controlling-Konzept, das die Formulierung strategischer wie operativer Leistungs- und Finanzziele sicherstellt. Konkretisiert werden die Ziele etwa mit Hilfe geeigneter Kennzahlen und Indikatoren. Diese ermöglichen das laufende Monitoring der Struktur und Tätigkeit einer Verwaltungseinheit und damit des Zielerreichungsprozesses (vgl. *Haiber, 1997*).
- Kosten- und Leistungsmessung: Ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Kostenrechnungssystem kann Kostentransparenz gewährleisten, die Entwicklung von Kostenstrukturen dokumentieren und den Aufbau eines Controlling-Konzepts ermöglichen. Die Erfassung der Leistungen und Resultate erfordert komplexe Systeme, welche die Wirksamkeit auch anhand nicht-monetärer Indikatoren bestimmen. Der Nutzen kann nur indirekt gemessen werden und besteht häufig in externen Effekten, d. h. im unentgeltlichen Nutzen Dritter. Dazu ist vor allem eine sozioökonomische Evaluierung vorzunehmen.
- Globalbudgets: Ein möglicher Ansatz zur flexiblen, dezentralen Leistungserbringung sind Konzepte einer Globalbudgetierung. Diese geben nur den Gesamtaufwand und -ertrag oder die Kosten und Erlöse als Summe vor. Die einzelnen Institutionen können dadurch selbst über die Mittelverwendung bestimmen, eine Verschiebung der Ausgabenarten ist erlaubt.
- Personalmanagement: Personalwirtschaftliche Strukturen und Instrumente müssen geschaffen werden, die Initiative und Innovation auf allen Stufen gezielt fördern und zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen. Qualifizierungsprogramme, neue Führungs- und Kommunikationsformen sowie die weitgehende Einbindung der Mitarbeiter in den Lernprozeß einer professionellen Organisationsentwicklung sind Voraussetzung für einen Erfolg.
- Kundenorientierung: Dazu gehören die Wahrnehmung der Bürger in ihrer Rolle als Kunden – deren Bedürfnisse und deren Zufriedenheit mit den Verwaltungsleistungen (Outcomes) regelmäßig erforscht werden –, Bürgernähe in der Organisation und in den Regelungen, Einbeziehung von Bürgern in die kommunale Willensbildung sowie vollständige Transparenz der Entscheidungen.

Hintergrund dieser Reformen ist ein universeller Trend, privatwirtschaftliche Managementkonzepte in den Staatssektor zu transferieren. Diese Konzepte sind aller-

<sup>5)</sup> Einen Überblick geben etwa *Inman (1987)* und *Johansson (1991)*.

<sup>6)</sup> In der Literatur werden unterschiedliche Elemente diskutiert; siehe u. a. *Strehl – Promberger (1998)*, *Buchwitz (1998)*, *Schedler (1995)*.

dings nicht uneingeschränkt übertragbar; Unterschiede zwischen privaten Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Organisationen bestehen vor allem in Hinblick auf die Zielsetzungen und die Bindung an das Legalitätsprinzip.

## DIE VERWALTUNGSREFORM IN ÖSTERREICH

Auf Bundesebene wurden Ende der achtziger Jahre die ersten Reformvorhaben formuliert, die Erkenntnisse der privatwirtschaftlichen Managementlehre einbeziehen. Den Beginn machte 1989 das Projekt „Verwaltungsmanagement“<sup>7)</sup>, ihm folgte 1998 das „Verwaltungs-Innovations-Programm“.

### DAS PROJEKT „VERWALTUNGSMANAGEMENT“

Das Projekt „Verwaltungsmanagement“ (vgl. *Bundeskanzleramt*, 1994, *Flynn – Strehl*, 1996, *Dearing*, 1998) definierte sieben Ziele:

1. Straffung der Aufgaben- und Führungsstruktur der öffentlichen Verwaltung,
2. Steigerung der Arbeitsproduktivität innerhalb der Verwaltung um 20% in vier Jahren,
3. Senkung der Kosten des Verwaltungshandelns,
4. Konzentration der Führung auf strategische Aufgaben,
5. Kapazitätsausgleich durch ausgewogene Arbeitsverteilung,
6. vermehrte Bürgerorientierung der Verwaltung,
7. Wahrung der Ressorthoheit.

Getragen wurde dieser Reformprozeß von einem „Ministerkomitee“, das aus dem Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, dem Bundesminister und dem Staatssekretär für Finanzen und dem Staatssekretär für den öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt bestand. Flankierend sollte ein „Beirat Verwaltungsmanagement“ – bestehend aus verwaltungsinternen und externen Fachleuten sowie Vertretern der Gewerkschaft öffentlicher Dienst – das Rahmenkonzept für die Umsetzung der Maßnahmenvorschläge ausarbeiten und die Projektevaluation organisieren. In dieses großangelegte Reformprojekt wurden alle Bundesministerien einbezogen; gleichzeitig sollten eine Verwaltungsanalyse durchgeführt, Rationalisierungsvorschläge ausgearbeitet und anschließend koordiniert umgesetzt werden. Der Projektablauf wurde in drei Phasen eingeteilt: Verwaltungsanalyse (1989), Vertiefungsstudien (1990 bis 1993/94) und Umsetzung (seit 1994).

<sup>7)</sup> Siehe dazu und im folgenden *Bundeskanzleramt* (1994).

## PHASE 1: VERWALTUNGSANALYSE

Innerhalb jedes Bundesministeriums sollten in einer Grobanalyse Stärken und Schwächen ermittelt werden mit dem Ziel, Hauptproblemfelder mit hohem Verbesserungspotential zu definieren. Insgesamt wurden in 14 Ministerien von Beamten aller Hierarchiestufen fast 3.700 Vorschläge gesammelt und strukturiert. Zwei Drittel der Maßnahmen können in den einzelnen Bundesministerien selbst umgesetzt werden. Ein Drittel waren ressortübergreifende Vorschläge. Diese bildeten die Basis von 9 thematischen Vertiefungsstudien (Phase 2).

## PHASE 2: VERTIEFUNGSTUDIEN

Folgende sieben Themen wurden für die Vertiefung durch ressortübergreifende Projektgruppen gewählt:

1. Abbau von Kompetenzüberschneidungen: Hauptaufgaben dieser Vertiefungsstudie waren das Auffinden von effizienz- und effektivitätshemmenden Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung und die Entwicklung von Änderungsvorschlägen.
2. Führung und Personalwesen: Ein Ziel war, in allen Ressorts schwerpunktmäßig eine Personal- und Organisationsentwicklungsplanung sowie ein Verwaltungscontrolling-System – basierend auf einer Kosten- und Folgekostenrechnung – aufzubauen.
3. Haushaltswesen und Controlling: Es galt ein Verwaltungscontrolling-System – basierend auf einer Kosten- und Leistungsrechnung sowie einer Folgekostenrechnung – aufzubauen, um so die Basis zu vermehrter Ergebnisorientierung zu schaffen. Kostenrechnungssysteme wurden vereinzelt in der Bundeszentralverwaltung sowie den nachgeordneten Dienststellen eingeführt. Leistungsmessung und -vergleich wurden in der Rechtsprechung umgesetzt.
4. Informatikleitkonzept: Mit dem Ziel, eine bundesweite Informationsstrategie festzulegen, wurden folgende Themenschwerpunkte behandelt:
  - gesellschaftliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Informationstechnologie (IT) (Bürgerorientierung, Informationsgleichgewicht im Gesetzgebungsprozeß),
  - betriebswirtschaftliche Aspekte des Einsatzes von Informationstechnologie (Organisation, Ressourcen, Leistungsverrechnung),
  - technische Infrastruktur und Standorte.
5. Raumkonzept für die Bundeszentralverwaltung: Die Bundeszentralverwaltung war auf 85 Standorte verteilt, was zusätzlichen logistischen Aufwand verursachte und die Arbeitsprozesse verlängerte. Ziel des Projekts waren eine effiziente Standortallokation sowie die Bedarfsprüfung und Raumzuteilung aufgrund objektiver Kriterien. Dies wird in Teilbereichen bereits

erfolgreich praktiziert. Mit der Schaffung der Bundesimmobiliengesellschaft wurde die Bundesverwaltung neu organisiert.

6. Kanzleiwesen, technische Kommunikation und Dokumentation: Der unterschiedliche technische Entwicklungsstand innerhalb der Bundesministerien und eine lange Dauer der Aktenbearbeitung (Transport und Liegezeit machen fast 80% der gesamten Bearbeitungszeit aus) waren ungeeignete Rahmenbedingungen für eine effiziente Geschäftsfallerledigung. Verfolgt wurden ein Neuentwurf einer Kanzleiordnung, der elektronische Aktenlauf (ELAK) als Pilotprojekt, ressortübergreifende elektronische Aktenübermittlung und die technische Arbeitsplatzgestaltung.
7. Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen: Vordringlich war die Neugestaltung der veralteten Reisegebührenvorschrift.

### PHASE 3: UMSETZUNG

Die Umsetzung der ressorteigenen und der ressortübergreifenden Projekte und Reformmaßnahmen fiel in den Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der einzelnen Ressorts. Die Kompetenzen der Koordinationsstelle erlaubten keinen direkten Zugriff auf die einzelnen Ministerien, die Koordination erfolgte nur hinsichtlich einer gemeinsamen Methodik und der Organisation der ressortübergreifenden Problemlösungen. Aus Kapazitätsgründen konzentrierte sich die Umsetzung auf zwei Schwerpunktbereiche: Kostenrechnung und Controlling sowie Führung und Personalwesen. Die Erfolge des Projekts „Verwaltungsmanagement“ wurden im Projektbericht 1994 so zusammengefaßt (*Bundeskanzleramt*, 1994, S. 136ff):

- Die Sammlung von Vorschlägen zur Verwaltungsreform kann als Basis für weitere Reformmaßnahmen verwendet werden.
- Gewisse Themen wurden zum Gegenstand öffentlicher Diskussion, die zu Beginn des Projekts „tabu“ gewesen waren (wie z. B. Führungsfunktionen auf Zeit, Lockerung des Versetzungsschutzes, Notwendigkeit einer Kostenrechnung).
- Das Problembewußtsein über Defizite im Verwaltungsmanagement und das Management-Know-how wurden vor allem auf der Führungsebene der Bundesverwaltung erweitert.
- Das Projekt bot eine Gelegenheit, Methoden der Projektarbeit und des Projektmanagements in der Bundesverwaltung zu etablieren.

### DAS VERWALTUNGS-INNOVATIONS-PROGRAMM

Die Abteilung „Verwaltungsreform“ wechselte 1995 von der Sektion für wirtschaftliche Koordination in die Sek-

tion für zentrale Personalkoordination des Bundeskanzleramtes und 1997 von dort mit der Personalsektion in das Finanzministerium. 1998 wurde mit dem Verwaltungs-Innovations-Programm (vgl. *Finanzministerium*, 1998B, *Dearing*, 1998) eine neue Reforminitiative gesetzt, deren Dauer bis Mitte 1999 geplant ist. Das Finanzministerium übernahm die Programmkoordination, die Umsetzung der Reformmaßnahmen obliegt wie bisher den einzelnen Ressorts. Diese nominieren jeweils eine programmverantwortliche Person, die auch Mitglied des ressortübergreifenden Programmbeirats ist. Folgende Ziele einer Verwaltungsentwicklung wurden vereinbart:

1. Umbau vom Ordnungsstaat zum Dienstleistungsstaat durch Kundenorientierung,
2. jährliche Produktivitätssteigerung um 2% bis 3% vor allem durch erhöhten Wettbewerb,
3. schrittweise Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung durch Leistungsaufträge, Produktkataloge, Kosten und Leistungsrechnung sowie Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung,
4. Einführung eines effizienten Personalmanagements.

Das Verwaltungs-Innovations-Programm konzentriert seine Projekte auf folgende Bereiche:

- Prozeßkritik und Aufgabenreform,
- Nutzung von Instrumenten zur Modernisierung der Verwaltung.

### PROZESSKRITIK UND AUFGABENREFORM

Geplant sind Projekte zur Aufgabenreform im Bundeskanzleramt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten sowie die Erstellung eines Ausgliederungshandbuchs. Weiteres Anliegen ist die Errichtung zweier Musterämter: Das Bezirkspolizeikommissariat Wien 23 und das Bundesamt für Wasserwirtschaft sollen zu Musterorganisationen entwickelt werden. Schlüsselfaktor ist dabei die Verbesserung der Kundenorientierung, indem alle Anträge zentral von einer einzigen Stelle – dem „single point of contact“ – betreut werden. Diese „one-stop shops“ helfen durch verstärkten EDV-Einsatz, Verfahrensschritte einzusparen und die Bearbeitungszeit zu verkürzen.

Im Bereich des Personalmanagements ist die Entwicklung eines Leitbildes für den öffentlichen Dienst geplant.

Um das Controlling zu verbessern und eine Dezentralisierung im Haushaltsrecht und Dienstrecht zu erreichen, wurde das Budget- und Personalcontrolling in einer Novelle zum Bundeshaushaltsrecht (BGBl. I Nr. 30/1999) verankert. Durch die zu diesem Zweck vorgesehene und zeitlich begrenzte Flexibilisierungsklausel (§§ 17a und 17b) wird der Haushaltsvollzug flexibler gestaltet. Wesentlicher Inhalt der Flexibilisierungsklausel ist das be-

gleitende Budgetcontrolling. Ein bestimmter Prozentsatz der gegenüber dem Bundesvoranschlag eingesparten Kosten wird einer Rücklage zugeführt, über die die Dienststelle im Projektzeitraum frei verfügen kann; der Rest kommt weiterhin dem Gesamtbudget zugute. Entsprechende Pilotversuche sind für die Jahre 2000 bis 2003 geplant. Zweckmäßig erscheint, im Bereich jedes Bundesministeriums zumindest ein Projekt durchzuführen.

Durch Leistungsprämien oder Fortbildungsmaßnahmen kann eine Dienststelle ihre Mitarbeiter am Ergebnis beteiligen. Diese finanziellen Anreize sollen eine Ergebnisverbesserung bewirken bzw. eine Verschlechterung möglichst verhindern. Überschreiten die Ausgaben den Bundesvoranschlag dennoch, dürfen solange keine Rücklagen gebildet werden, bis der Fehlbetrag abgedeckt ist. Wenn das innerhalb von drei Jahren nicht möglich ist, muß das jeweils zuständige Ministerium durch Ausgabenrückstellungen diesen Betrag decken. Um den Erfolg des Budgetkonsolidierungsprogramms des Bundes nachhaltig zu sichern, werden die Projekte von einem Beirat analysiert. Kontrolle wird auch durch ein überschaubares und aussagekräftiges Berichtswesen sichergestellt werden.

#### NUTZUNG VON INSTRUMENTEN ZUR MODERNISIERUNG DER VERWALTUNG

Das Verwaltungs-Innovations-Programm zielt auf eine bessere Kundenorientierung durch den Einsatz moderner Technologien ab. Zentrales Projekt ist „Help Government“ (ein virtueller Amtshelfer, der Informationen über Behörden und Amtswege via Internet zur Verfügung stellt: <http://www.help.gv.at>). Die Informationszugänge orientieren sich an verschiedenen Lebenssituationen wie „Geburt“ oder „Führerschein“. Eine Zukunftsvorstellung ist, für bestimmte Amtsvorgänge einen virtuellen Amtsweg anzubieten. Dies erfordert aber noch Anstrengungen im Bereich des Datenschutzes.

Eine Reihe von ressortinternen Projekten dient der Einführung von Kostenrechnung und Controlling. Fertiggestellt wurde bisher ein Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung, der die Ausrichtung am Output bzw. Outcome ermöglicht (vgl. *Finanzministerium*, 1998A).

#### EINORDNUNG DER REFORMPROJEKTE IN DAS KONZEPT DES NEW PUBLIC SECTOR MANAGEMENT

Aus Sicht der Dreiteilung des New Public Sector Management konzentriert sich die Verwaltungsreform in Österreich primär auf die Binnenreform der Verwaltungsstrukturen. In den Reformprogrammen werden die externe Strukturreform weitgehend und die Bestimmung

der Staatsziele und Staatsaufgaben (vgl. *Bayer*, 1998) fast vollständig ausgeklammert. Das begrenzt den Reformersfolg, da die grundlegenden Strukturen und Rahmenbedingungen, die für eine Reform ungünstig sind, nicht weitreichend verändert werden.

#### AUFGABENREFORM

Die Schwierigkeiten einer Aufgabenreform liegen einerseits in der Definition der Kernaufgaben sowie der obsolet gewordenen Aufgaben, andererseits war und ist man in beiden oben beschriebenen Reformprojekten mit dem Problem konfrontiert, daß

- der Erfolg von politischen Entscheidungsträgern oft an der Zahl der in ihrem Ressortbereich beschlossenen Gesetze gemessen wird,
- Führungskräfte ihren Einflußbereich über den Umfang ihres Aufgabenbereichs definieren und
- die Wichtigkeit eines Ressorts mit der Zahl der Mitarbeiter gleichgesetzt wird.

Solange Prestige und Bezahlung einer Verwaltungseinheit vom Umfang zugewiesener Ressourcen bestimmt sind, wird die Sorge um die Wahrung der Ressorthoheit im Mittelpunkt der Überlegungen stehen. Dieses System enthält einen Anreiz zur Ausgabenausweitung und bietet eine geringe Motivation zur Mitarbeit an einer Verschlankeung des Verwaltungsapparates bzw. einer Aufgabenreduktion im eigenen Bereich. Eine Reforminitiative muß scheitern, wenn sie nicht vorweg von der obersten Führungsebene in allen Ressorts getragen ist. Das Problem einer Verwaltungsreform im Sinne eines New Public Sector Management ist auch, daß tiefgreifende Erfolge nur langfristig erzielt werden können; es ist daher schwierig, sie innerhalb einer Legislaturperiode zu einem zentralen politischen Thema zu machen.

Erfolge des Projekts „Verwaltungsmanagement“ im Bereich Aufgabenreform sind vereinzelte Ausgliederungen (z. B. Schönbrunner Schloßgesellschaft, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Bundesimmobiliengesellschaft usw.). Allerdings wurde kein ressortübergreifendes Konzept über Ziele und Ausmaß der Ausgliederung vorgelegt. In der Folge fehlten Kriterien für die Auswahl der Ausgliederungen und eine Schätzung der Kosten und des Nutzens. Eine umfassende Ex-post-Evaluierung der Ausgliederungen steht noch aus.

Die Auswirkungen der Ausgliederungen lassen sich anhand der Zahl der öffentlich Bediensteten schätzen (Dienstverhältnisse; Übersicht 4). In den Jahren 1993 bis 1997 sank die Beschäftigung des Bundes<sup>8)</sup> durch Ausgliederungen und restriktive Aufnahmepolitik; 1996 erhöhte sich der Personalstand gegenüber 1995 (im Jah-

<sup>8)</sup> Ohne die Dienstnehmer der Post und der Österreichischen Bundesbahnen.

Übersicht 4: Vollbeschäftigungsäquivalente des Bundes

	1993	1994	1995	1996	1997
Dienstverhältnisse Bund	173.476	174.372	172.328	173.937	172.723
Praktikanten und Lehrlinge	2.568	2.581	2.712	2.734	2.591
Zeitsoldaten	7.064	7.082	7.437	4.597	3.140
In Dienstverhältnisse des Bundes übernommene Zeitsoldaten				2.840	1.457
Besoldete Vollbeschäftigungs- äquivalente gesamt	183.108	184.035	182.477	181.268	178.454

Q: Finanzministerium (1997), S. 4.

resdurchschnitt) um 1.609, 1997 verringerte er sich insgesamt um 1.214. Nach Bereinigung um die Zahl der Zeitsoldaten (1996 +2.840, 1997 +1.457) zeigt die Statistik eine Reduktion um 1.231 im Jahr 1996 und um 2.671 1997. Der Rückgang der Jahre 1995 und 1997 ist auf die Ausgliederung des Arbeitsmarktservice, der Austro Control AG, der Österreichischen Bundesforste AG, der Bundesrechenzentrum GesmbH, der Österreichischen Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GesmbH, der Wiener Zeitung und der Bundesversuchswirtschaften zurückzuführen (Finanzministerium, 1997, S. 4f).

## BINNENMODERNISIERUNG

### DEZENTRALISIERUNG

Es wurde versucht, Führungskräfte in der Verwaltung durch sachgerechte Delegation von Verantwortung sowie durch „Führung durch Zielvorgaben“ von rein operativen bzw. nicht mehr notwendigen Aufgaben zu entlasten, damit sie sich verstärkt auf eigentliche Führungsaufgaben wie strategische Vorgaben für die Aufgabenerfüllung, Personalentwicklung und Motivation konzentrieren können. Wegen der Angst vor einer Beschränkung der eigenen Spielräume wurden im Projekt „Verwaltungsmanagement“ nur einzelne Maßnahmen in Teilbereichen getestet. Die Pilotprojekte der – im Zuge des Verwaltungs-Innovations-Programms geschaffenen – Flexibilisierungsklausel erlauben eine verstärkte Flexibilität in haushaltsrechtlicher Sicht, verbunden mit einer entsprechenden Ergebnisverantwortung der einzelnen Organisationseinheiten. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Effizienzsteigerung im Bereich der Verwaltung öffentlicher Mittel geleistet.

### KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

Das Fehlen von Kostendaten resultierte in mangelndem Kostenbewußtsein innerhalb der öffentlichen Verwaltung (Bundeskanzleramt, 1994, S. 130f). Der Aufbau von Kostenrechnungen und Controllingssystemen in Einzelbereichen der Verwaltung erhöhte insgesamt das Kostenbewußtsein und überzeugte die Betroffenen von der Notwendigkeit solcher Managementsysteme.

Ein Ziel des Projekts „Verwaltungsmanagement“ war die verstärkte Ergebnis- und Outputorientierung, nicht eine

Ressourcenallokation (Inputorientierung). Eine wesentliche Voraussetzung dazu ist allerdings die Definition operationalisierbarer Ziele durch politische Entscheidungsträger und führende Beamte. Die Ziele des Projekts „Verwaltungsmanagement“ waren bewußt grob formuliert, da quantifizierbare konkrete Einzelziele mangels Kosten- und Leistungsdaten nicht festgelegt werden konnten. Eine quantitative Evaluierung der Projektergebnisse liegt deshalb nicht vor. Mit dem Ziel, die Leistungen der Verwaltung systematisch zu erfassen und so eine Output- bzw. Outcome-Orientierung zu ermöglichen, wurde 1998 der 1. Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung veröffentlicht. Allerdings wurde die Erfassung von Kosten- und Leistungsdaten noch nicht im erforderlichen Ausmaß und gleichmäßig über die gesamte Verwaltung entwickelt.

Eine konkrete Messung der Zunahme der Arbeitsproduktivität ist aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit nicht möglich. Die bei der Implementierung angestrebte Produktivitätssteigerung um 20% wurde unter den Ressortmitarbeitern vielfach einem Personalabbau um 20% gleichgesetzt, was die Akzeptanz der Reforminitiative reduzierte. Trotzdem konnten durch die Straffung von Organisationsstrukturen, durch EDV-Einsatz und Personaleinsparungen in Teilbereichen Erfolge erzielt werden. Zielvorgabe des Verwaltungs-Innovations-Programms ist eine – wenig ambitionierte – Produktivitätssteigerung um 2% bis 3% von 1998 auf 1999. Das Finanzministerium errechnet von 1996 auf 1997 eine Produktivitätssteigerung um 1%. Dabei wurden einerseits die 1997 ausgegliederten Organisationen Bundesrechenzentrum, Bundesforste und Bundesversuchswirtschaften, andererseits die Übernahme der Zeitsoldaten in das Dienstverhältnis des Bundes nicht berücksichtigt. Da die Bundesregierung für die Sektoren Bildung und Sicherheit eine Verringerung der Leistungen und der Beschäftigung ausgeschlossen hat, dürfte die Produktivität in den verbleibenden Sektoren um 2,9% gestiegen sein (Finanzministerium, 1997, S. 12f).

### KUNDENORIENTIERUNG

Durch den Einsatz von Leistungskennzahlen in der Bundesverwaltung soll nicht nur die Bürgerorientierung des Verwaltungshandelns allgemein gesteigert, sondern auch dem Anspruch der Bürger auf wirksamen Einsatz der Steuergelder Rechnung getragen werden. Der Erfolg einer Verwaltungsreform wird auch daran zu messen sein, wieweit sie den Bürgern in ihren Kontakten mit der öffentlichen Hand signifikante Verbesserungen bringt – seien diese finanzieller Natur (Gebühren, Steuern, Entgelte), sei es in der Qualität bzw. Geschwindigkeit der von der Verwaltung erbrachten Dienstleistungen oder in der allgemeinen Einschätzung der öffentlichen Verwaltung. Kostensenkungsmaßnahmen helfen zwar teils die Gemeinkosten zu reduzieren, sie bewirken aber nicht

automatisch Qualitätsverbesserung und Kundenorientierung. Auch die nach innen orientierten Projekte (Kostenrechnung, Personalentwicklung, elektronischer Aktenverkehr usw.) kommen den Kunden nur mittelbar zugute und spiegeln die Auswirkungen der Reform daher nicht konkret wider. Die Reduzierung der Bearbeitungsschritte von Akten hat allerdings Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft. Dies gilt etwa für die Verkürzung des Instanzenzuges im Gewerbebereich. Erleichterung schaffen an der Schnittstelle zwischen Kunden und Verwaltung „one-stop shops“, da alle Anfragen von einer Stelle erledigt werden.

## SCHLUSSBEMERKUNG

Die bisherigen Ergebnisse der Initiativen „Verwaltungsmanagement“ und „Verwaltungs-Innovations-Programm“ zur Reform des öffentlichen Sektors gehen über Absichtserklärungen hinaus, zumal Einzelprojekte durchgeführt und vereinzelte Ausgliederungen vorgenommen wurden. Wesentliches Manko der österreichischen Verwaltungsreform ist, daß ein strategisches Gesamtkonzept auf Bundesebene nicht entwickelt werden konnte.

*Naschold* (1995, S. 68), ein führender Experte der Ökonomie des öffentlichen Sektors, faßt das scharf wie folgt zusammen: „Die Reform des öffentlichen Sektors in Österreich stellt eine bewußte Stabilisierung der bestehenden Grundstrukturen und deren öffentlichkeitswirksame Überformung durch symbolische Politaktionen dar. Reforminitiativen des öffentlichen Sektors sind in vier Bereichen bekannt: Einführung einzelner Marktmechanismen; Durchführung einiger Privatisierungen; Reorganisation öffentlicher Unternehmen; Entwicklung von verselbständigten Verwaltungseinheiten. Alle diese Maßnahmen sind jedoch Vorhaben ohne strategische Konzeption einer Verbreiterung und Vertiefung der Reform und finden mehr im Stile des 'Muddling through', denn in Form einer mobilisierenden Kampagne statt.“

Eine erfolgreiche Reform im Sinne eines zeitgemäßen „Public Management“ erfordert eine strategische Planung und ein dezidiertes Programm, das auf rechtlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen basiert. Sowohl die Entwicklung als auch die Implementierung des Konzeptes des New Public Sector Management müssen von den höchsten politischen Vertretern getragen werden. Der Reformersfolg hängt auch davon ab, wieweit die Reformkonzepte in einen permanenten Verbesserungsprozeß für die Gesamtorganisation umgesetzt werden: Die Prämisse der lernenden Organisation muß auch im öffentlichen Dienst als Leitbild der Reform verstanden werden (vgl. *Johnson*, 1992). Das wiederum setzt entsprechende Lernprozesse in der Politik und eine Reform des politisch-strategischen Steuerungssystems voraus. Dazu gehört auch die Bereitschaft, die Orientierung am Bürokratiemodell in Frage zu stellen.

Gerade die Umsetzung des sehr ambitionierten Projekts „Verwaltungsmanagement“ gestaltete sich äußerst schwierig. „Die komplizierten Macht- und Informationsprozesse sowie die Skepsis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbunden mit der konsequenten Wahrung der Ressorthoheit und den schwierigen Diskussionen über Mitwirkungsbefugnisse stellen Hemmnisse für die erfolgreiche Realisierung eines derart umfassenden Reformvorhabens dar“ (*Bundeskanzleramt*, 1994, S. 1).

Im Vorfeld weiterer Reformvorhaben wäre zu klären, wie das staatliche Dienstleistungsangebot den finanziellen Möglichkeiten entsprechend verändert werden kann; das umfaßt auch die Sozialleistungen (vgl. *Buschor*, 1996). Die Diskussion über Neubestimmung der Staatsaufgaben und Neubewertung des Verhältnisses zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben sollte jenseits der ausschließlichen Dichotomie Staat versus Markt geführt werden. Es geht nicht um eine weitere Expansion der Staatsaufgaben oder den Aufgabenabbau; erforderlich ist vielmehr eine an Zielen und Kriterien orientierte Leistungstiefenpolitik. Das kann die Abgabe oder Einstellung überkommener Aufgaben in Verbindung mit der Übernahme neuer Staatsaufgaben bedeuten.

Weiters sind Möglichkeiten der externen Strukturreform – d. h. Marktöffnung und Zulassung von Wettbewerb auch im öffentlichen Sektor – zu analysieren. Auch die vielfältigen Maßnahmen im Bereich der Binnenmodernisierung sind noch auszubauen, etwa durch Weiterentwicklung des Leistungsberichts um qualitative Komponenten. Um eine Steuerung aus der Sicht der Wirksamkeit und des Nutzens staatlicher Aktivitäten zu ermöglichen, müssen die durch Leistungskennzahlen und Evaluierung gewonnenen Informationen für jeden Bereich „maßgeschneidert“ und mit der Organisation der Aufgabenerfüllung und der Kostenrechnung abgestimmt werden.

Anhand der großteils vernachlässigten Personalentwicklung im öffentlichen Management wird deutlich, welche Herausforderung zuerst „in den Köpfen“ der politischen Entscheidungsträger, der Führungskräfte und der Mitarbeiter zu bewältigen ist. Um den Erfolg dieses Vorhabens zu sichern, sind laufende Analyse- und Kontrollarbeiten notwendig. Es genügt nicht, z. B. Hierarchieebenen einzusparen, das Aufgabenspektrum sowie die Kompetenzen zu erweitern – nicht alle Mitarbeiter sind diesem Wandel gewachsen, vor allem wenn der bisherige Arbeitsstil eher bürokratisch, autoritär, passiv, reaktiv und (ausschließlich) regelorientiert war. Der öffentliche Dienst muß somit auch sein Sozialprestige überdenken.

Damit dieser Reformschritt sowie laufend notwendige Verbesserungen erfolgreich sind, müssen sinnvolle finanzielle oder ideelle Anreize sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene geschaffen werden. Adäquate positive Anreize müssen für kostengünstige Bereitstellung öffentlicher Leistungen sorgen, negative die

kostengünstige verhindern. Eine Möglichkeit ist die bereits erprobte flexible Haushaltsführung, die den Nutzen von Kosteneinsparungen teilweise an die Mitarbeiter weitergibt. Allerdings fehlen Sanktionsmöglichkeiten für Nicht-Handeln, sie sind im geltenden Beamtenrecht nicht vorgesehen. Eine weitere Reform des staatlichen Dienstrechts müßte größere Flexibilität ermöglichen, um Wettbewerb innerhalb der Verwaltung bzw. zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft zu fördern. Dies würde etwa den Wechsel von Arbeitskräften aus der Privatwirtschaft in den Staatssektor und umgekehrt erleichtern.

Ist ein „passendes“ Reformkonzept entwickelt, so muß es vor allem bei den Akteuren Akzeptanz finden. Den Beteiligten des öffentlichen Systems (Politikern, Bürgern, Verwaltungsmitarbeitern) müssen die Voraussetzungen und Konsequenzen der gänzlich neuen Verwaltungskultur verdeutlicht werden, bevor die Reform realisiert wird. Dazu muß Verwaltungsreform zu einem zentralen politischen Thema und zum Gegenstand einer breiten parlamentarischen und öffentlichen Diskussion werden. Eine so konzipierte Reform kann Demokratie und Effizienz wirksam verbinden.

## LITERATURHINWEISE

- Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, 2. Auflage, North-Holland, Amsterdam, 1987.
- Bayer, K., et al., *Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Bundesministerium für Finanzen, Wien, 1997.
- Bös, D., Schneider, F., „Private-public partnership: Gemeinschaftsunternehmen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand“, Universität Linz, Arbeitspapier, 1996, (9602).
- Buchwitz, R., „Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-Puma Forschungspublikationen“, in *Neisser – Hammerschmid* (1998), S. 167-200.
- Budäus, D., „Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung“, in *Budäus* (1998).
- Budäus, D., et al. (Hrsg.), *Managementforschung*, 8. Auflage, de Gruyter, Berlin-New York, 1998.
- Bundeskanzleramt, *Verwaltungsreform: Verwaltungsmanagement, Projektbericht*, Wien, 1994.
- Bundesministerium für Finanzen, *Personaljahrbuch*, Wien, 1997.
- Bundesministerium für Finanzen (1998A), *Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung*, Wien, 1998.
- Bundesministerium für Finanzen (1998B), *Verwaltungs-Innovations-Programm. Kurzfassung*, Wien, 1998.
- Buschor, E., „Verwaltungsführung im Paradigmawechsel: Die Ablösung der 'klassisch-kameralen' Verwaltungsführung durch das New Public Management“, in *Dumont DuVoitel – Zuendel & Partner* (1996).
- Dearing, E., „Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung“, in *Neisser – Hammerschmid* (1998), S. 437-456.
- Domberger, S., *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Dumont DuVoitel, R., „Ein neues Paradigma der kommunalen Verwaltungsstruktur“, in *Dumont DuVoitel – Zuendel & Partner* (1996).
- Dumont DuVoitel, R., Zuendel & Partner (Hrsg.), *New public management: internationale Erfahrungen und Beiträge*, Verlag DDV, Heidelberg, 1996.
- Flynn, N., *Public Sector Management*, 2. Auflage, Harvester Wheatsheaf, New York et al., 1993.
- Flynn, N., Strehl, F., *Public Sector Management in Europe*, Harvester Wheatsheaf, New York et al., 1996.
- Grossmann, R. (Hrsg.), *Besser – Billiger – Mehr: Zur Reform der Expertenorganisationen Krankenhaus, Schule, Universität*, Springer Verlag, Wien-New York, 1997.
- Haiber, Th., *Controlling für öffentliche Unternehmen: Konzeption und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New-public-Management*, Vahlen, München, 1997.
- Handler, H., *Wirtschaftsstandort Österreich. Rahmenbedingungen im Umbruch*, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1998.
- Inman, R. (1987), „Markets, Government, and the 'New' Political Economy“, in *Auerbach – Feldstein* (1987).
- Johansson, P.-O., *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press, Cambridge et al., 1991.
- Johnson, B., „Institutional Learning“, in *Lundvall* (1992), S. 23-44.
- Lundvall, B.-A. (Hrsg.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, London, 1992.
- Mitterlehner, R., Kyrer, A., „New Public Management. Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich“, Schriftenreihe des österreichischen Wirtschaftsverbandes, 1997, (4).
- Naschold, F., „Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa“, *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Sonderband, 1995, (1).
- Naschold, F., Bogumil, J., „Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform“, *Grundwissen Politik*, 1998, (22).
- Neisser, H., Hammerschmid, G. (Hrsg.), „Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich“, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, 1998, (18).
- OECD, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, Paris, 1997.
- Pellert, A., „Was ist New Public Management?“, in *Grossmann* (1997), S. 68-70.
- Reichard, Ch., „Internationale Ansätze eines 'New Public Management'“, in Hofmann, M., Al-Ani, A. (Hrsg.), *Neue Entwicklungen im Management*, Physica, Heidelberg, 1994, S. 135-164.
- Rossmann, B., „Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1997, 23(2).
- Schedler, K., *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*, Haupt, Bern-Stuttgart-Wien, 1995.
- Schmidt, M. G., *Demokratietheorien*, 2. Auflage, Leske + Budrich, Opladen, 1997.
- Strehl, F., Promberger, K., „New Public Management“, in *Handler* (1998), S. 272-296.
- Wieser, R., *Anreize zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zur Aufdeckung von freien Kapazitäten im öffentlichen Sektor*, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, 1998.
- Williamson, O. E., *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1996.

*New Public Sector Management and Administrative Reform in Austria – Summary*

Efforts to consolidate the budget and the need to create a modern administrative structure have already led to far-reaching activities towards reforming the public sector in the EU countries. Based on the principles of New Public Sector Management, these measures involve identifying the responsibilities of the state, implementing them at the organisational level and designing the requisite framework.

Considering that public spending makes up more than 50 percent of GDP and in view of the competitive pressure exerted on Austria as a business location, efforts have been made in Austria as well to improve the efficiency and effectiveness of its government bodies. At federal level, two reforms have been carried through in the past decade: an „administrative management“ project and a „programme for administrative innovation“. The first project (1989-1994) had set itself the goal of boosting productivity by 20 percent within four years and providing for overall streamlining of the administrative authorities. The large-scale project was successful in that some divestments were made and – primarily – that „taboo“ subjects (such as temporary management functions, introduction of cost account-

ing) were discussed in public. In addition, it highlighted deficits in the administrative management which made the call for economic management concepts more convincing.

The „programme for administrative innovation“ (1998-99) aims to convert the administrative state into a service state and to raise productivity by 2 to 3 percent per year. Its success is mostly project-related, such as the establishment of „one-stop shops“, a trial involving more flexibility in the budget law, virtual help and the development of a performance report by the Austrian Federal administration.

Both projects focus on internal reforms. An overall concept within the meaning of New Public Sector Management is missing, as are comprehensive efforts to reassess the state's responsibilities and restructure the external framework for administration. This limits the success of the project since conditions affecting the reforms are not changed throughout. For a reform to be successful, it is necessary to create practical tangible or intangible incentives at both political and administrative level. Reform of the law governing civil service employment is indispensable.