

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Leistungs- und Wirkungsindikatoren
in öffentlichen Verwaltungen –
Theorie und Praxis“

Verfasserin

Elisabeth Egger

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
(Mag. rer. soc. oec.)

Wien, im November 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A157
Internationale Betriebswirtschaft
Ao. Univ. Prof. Mag. Dr. Wolfgang Weigel

VORWORT

Die öffentliche Verwaltung befindet sich derzeit im Umbruch. Die Fragen nach der Messung und Evaluation der Ergebnisse, sowie die Wirkungen öffentlichen Handelns werden immer bedeutender. Die Begriffe „Effizienz“ und „Effektivität“ in Bezug auf die Leistungen in der öffentlichen Verwaltung gewinnen immer mehr an Bedeutung.

Anlass dazu gibt die zunehmende Verknappung der finanziellen und personellen Ressourcen des Staates, der Wertewandel der Bürger in Richtung mehr staatlicher Leistung zu geringeren Kosten, sowie der immer größer werdende Druck der Öffentlichkeit nach mehr Transparenz des Verwaltungshandelns.

Auch die Österreichische Bundesverwaltung beschäftigt sich schon seit längerer Zeit intensiv mit diesen Themen. Seit Ende der 1990er Jahre laufen bereits Projekte, die eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung vorbereiten, um sie sodann in die Praxis umzusetzen. Bei einem dieser Projekte handelt es sich um den Leistungsbericht der Bundesverwaltung, welcher die Tendenz hin zu mehr Effizienz, Effektivität aber auch Transparenz stark spüren lässt. Zudem lässt dieser erkennen, dass Indikatoren und Kennzahlen nun auch im öffentlichen Sektor immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Die vorliegende Arbeit soll nach eingehendem Überblick über das Umfeld der öffentlichen Verwaltung, die Aufgaben, den Entstehungsprozess als auch die verschiedenen Anforderungen an Indikatoren, im Speziellen Leistungs- und Wirkungsindikatoren veranschaulichen. In weiterer Folge sollen potenzielle Messinstrumente, im Zusammenhang mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren sowie auch deren Einsetzbarkeit in der öffentlichen Verwaltung ausführlich erläutert werden. Der Leser dieser Arbeit soll einen Überblick über die immer größere Bedeutung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren im öffentlichen Sektor und deren mögliche Messbarkeit erhalten.

Viele Menschen haben zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen.

Besonders Herrn Prof. Mag. Dr. Wolfgang Weigel möchte ich für die wertvollen Anregungen, persönlichen Gespräche und hervorragende Betreuung auf diesem Weg herzlich danken.

Meiner ganzen Familie, im Speziellen meiner Mama, möchte ich von ganzem Herzen für die großartige Unterstützung während meines gesamten Studiums danken. Große Dankbarkeit gilt auch meinem Freund Marco, welcher mich auf diesem Weg immer wieder erneut motivierte und mir stets sein Vertrauen spürbar entgegen brachte.

Im Stillen möchte ich auch meinem verstorbenen Vater danken. Er begleitete mich auf diesem, oft nicht immer leichten Weg, indem er für mich stets großes Vorbild war und weiterhin sein wird.

Meinen großartigen Eltern möchte ich diese Arbeit widmen.

Wien, im November 2008

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Ziel der Arbeit	1
1.3	Aufbau und Gliederung der Arbeit	2
1.4	Eingrenzungen	2
2	DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	3
2.1	Allgemein	3
2.2	Der Begriff der öffentlichen Verwaltung	3
2.3	Umfeld der öffentlichen Verwaltung	4
2.4	Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung	5
2.5	Derzeitige Situation in der öffentlichen Verwaltung	7
2.5.1	Allgemein	7
2.5.2	Gründe für einen Verwaltungsreformbedarf	7
2.5.3	Ziele der Verwaltungsreform	9
2.5.4	Haushaltsrechtsreform	14
3	LEISTUNGS- UND WIRKUNGSINDIKATOREN	17
3.1	Einführung	17
3.2	Definitionen	17
3.2.1	Leistung	17
3.2.2	Der Begriff Produkt - ein Exkurs	20
3.2.3	Effektivität	22
3.2.4	Effizienz	23
3.2.5	Gegenüberstellung von Effektivität und Effizienz	24
3.2.6	Gegenüberstellung von Leistung, Effektivität und Effizienz	25
3.2.7	Indikator	25
3.2.8	Wirtschaftlichkeit	27
3.2.9	Ziel	28
3.2.10	Kennzahl	31
3.2.11	Anwendungsbereiche von Indikatoren und Kennzahlen in der öffentlichen Verwaltung	33
3.2.12	Kennzahl versus Indikator	33
3.3	Aufgaben der Leistungs- und Wirkungsindikatoren	34
3.4	Entstehungsprozess eines Leistungs- bzw. Wirkungsindikators	36
3.4.1	Produktdefinition	36
3.4.2	Zieldefinition	38
3.4.3	Indikatorendefinition	42

3.5	Arten der Leistungs- und Wirkungsindikatoren	43
3.6	Qualitätskriterien von Indikatoren	47
3.7	Besonderheiten für die Einsetzbarkeit von Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung	49
4	MESSINSTRUMENTE IM ZUSAMMENHANG MIT LEISTUNGS- UND WIRKUNGSINDIKATOREN	51
4.1	Allgemein	51
4.2	Verwaltungscontrolling	51
4.2.1	Charakterisierung	51
4.2.2	Besonderheiten des Verwaltungscontrollings	54
4.2.3	Strategisches Controlling in der öffentlichen Verwaltung	55
4.2.4	Operatives Controlling in der öffentlichen Verwaltung	56
4.3	Verwaltungskostenrechnung	56
4.3.1	Allgemein	56
4.3.2	Anwendung der Verwaltungskostenrechnung	58
4.4	Benchmarking	58
4.4.1	Allgemein	58
4.4.2	Der Benchmarkingprozess	64
4.4.3	Erfolgsfaktoren für Benchmarking im öffentlichen Sektor	66
4.5	Balanced Scorecard	68
4.5.1	Allgemein	68
4.5.2	Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung	72
4.6	Ausblick	74
4.7	Probleme von Leistungsmessungen	76
5	VORAUSSETZUNG FÜR EFFIZIENTE UND EFFEKTIVE MESSUNG DER LEISTUNGS- UND WIRKUNGSINDIKATOREN	79
5.1	Allgemein	79
5.2	Qualitätsmodelle	79
5.2.1	Das EFQM-Modell	79
5.2.2	Common Assessment Framework (CAF)	82
5.3	Leistungsstandards	84
6	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	85

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Umfeld und Wechselbeziehungen der öffentlichen Verwaltung-----	5
Abbildung 2: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor: -----	8
Abbildung 3: Beziehung zwischen Leistung und Tätigkeit -----	18
Abbildung 4: Produkt und Leistung -----	20
Abbildung 5: Hierarchie der Produkte -----	21
Abbildung 6: Zuordnung der Begriffe des politischen Handelns-----	23
Abbildung 7: Zusammenfassung der Eigenschaften von Effektivität und Effizienz-----	24
Abbildung 8: Bewertungskriterien für öffentliche die Leistungserstellung -----	25
Abbildung 9: Leistungs- und Wirkungsindikatoren und deren Bezugs Ebenen -----	26
Abbildung 10: Vergleich der Ziel- und Steuerungsgrößen in privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung -----	30
Abbildung 11: Aufbau eines Indikatoren-Systems für die Verwaltungsführung-----	35
Abbildung 12: Umfeld der Produktdefinition -----	37
Abbildung 13: Prozess der Zieldefinition-----	40
Abbildung 14: Strategisches versus Operatives Controlling -----	52
Abbildung 15: Controllingtypen -----	53
Abbildung 16: Funktionen des Benchmarking -----	60
Abbildung 17: Lernen von „besten Lösungen“: Benchmarkingmatrix -----	63
Abbildung 18: Benchmarkingprozess -----	64
Abbildung 19: Formen des Benchmarking-----	65
Abbildung 20: Umsetzung von Strategien in operative Maßnahmen im Rahmen der Balanced Scorecard -----	70
Abbildung 21: Ursache-Wirkungskette in der Balanced Scorecard -----	71
Abbildung 22: Balanced Scorecard im öffentlichen Bereich mit fünf Perspektiven -----	73
Abbildung 23: Das 3-Ebenen Modell-----	74
Abbildung 24: Das EFQM-Modell für Excellence -----	81
Abbildung 25: Aufbau des CAF-----	83
Abbildung 26: Einschätzungsskala für Maßnahmen/ Aktionen; Themenfelder 1-5-----	83
Abbildung 27: Einschätzungsskala für Ergebnisse; Themenfelder 6-9-----	84

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMS	Arbeitsmarktservice
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BM	Bundesministerium
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CAF	Common Assessment Framework
d.h.	das heißt
EFQM	European Foundation for Quality Management
ELAK	Elektronischer Akt für die Verwaltung
EU	Europäische Union
f	folgende
ff	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
HVPI	Verbraucherpreisindex
i.d.R.	in der Regel
i.d.F.	in diesem Fall
i.H.v.	in Höhe von
Jg.	Jahrgang
IT	Informationstechnik
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KKP	Kaufkraftparitäten
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation Development
u.ä.	und ähnliches
u.d.T.	unter dem Titel
USt.	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
Vgl.	Vergleich
S.	Seite
SAP	Softwarelösung (i.d.F. für das Rechnungswesen)
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VIP	Verwaltungsinnovationsprogramm
VIP 2	2. Verwaltungsinnovationsprogramm
VIP 3	3. Verwaltungsinnovationsprogramm
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltung
z.B.	zum Beispiel

1 EINLEITUNG

1.1 Problemstellung

Die derzeit kritische finanzielle Situation der öffentlichen Verwaltung in Österreich macht Sparmaßnahmen, Effizienz- sowie Effektivitätssteigerungen notwendig. Dies ist auch der Grund, wieso die Österreichische Bundesverwaltung schon seit Jahren mit der Einführung von Managementkonzepten zur ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung des Staates beschäftigt ist. Die verschiedenen Konzepte wie z.B. das Verwaltungscontrolling sollen vor allem die Führungskräfte bei der Bewältigung, der immer größer werdenden Anforderungen unterstützen. In der Praxis werden oft bewährte Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft versucht eins zu eins auf die öffentlichen Verwaltungen zu übertragen. Auf Grund des Umfeldes sowie anderen Anforderungen an den Staat, führt dies zu Problemen, einige dieser sollen im Rahmen dieser Arbeit näher erläutert werden.

Die Unterschiede gegenüber erwerbswirtschaftlichen Unternehmen machen sich auch im Bereich der Leistungs- und Wirkungsmessung bemerkbar, daher folglich auch bei Leistungs- und Wirkungsindikatoren, welche im Rahmen dieser Arbeit genauer analysiert werden sollen.

Dabei entstehen folgende Fragen: Was ist grundsätzlich das Ziel von Leistungs- und Wirkungsindikatoren? Welche Aufgabe erfüllen sie? In welchen Bereichen können Sie eingesetzt werden? In welchen Bereichen gibt es Probleme bzw. Wechselwirkungen? Welche Leistungs- und Wirkungsindikatoren sind in öffentlichen Verwaltungen tatsächlich von Bedeutung? Was muss bei der Verwendung von Indikatoren beachtet werden? Wie können Indikatoren gemessen werden?

Weiters stellt sich die Frage, welche Bedeutung Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der Österreichischen Bundesverwaltung einnehmen und wo sie bereits eingesetzt werden.

1.2 Ziel der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, basierend auf einem strukturierenden Grundverständnis von Leistungs- und Wirkungsindikatoren, deren Aufgaben und Besonderheiten, deren Einsetzbarkeit in öffentlichen Verwaltungen, die Stärken und Schwächen zu analysieren. Weiters sollen mögliche Messinstrumente im Zusammenhang mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren und deren Anforderungen dargelegt werden. Im Speziellen soll die Verwaltungsreform der Österreichischen Bundesverwaltung mit dem Ziel nach mehr Effektivität, Effizienz sowie Transparenz immer wieder als Praxisbeispiel dienen.

Diese Diplomarbeit soll ein Beitrag zur aktuellen Diskussion der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung leisten.

1.3 Aufbau und Gliederung der Arbeit

Als Einleitung soll der Leser dieser Arbeit einen kurzen Überblick über die öffentliche Verwaltung erhalten. Die Ziele, die Aufgaben, das Umfeld, die Besonderheiten als auch die derzeitige Situation des öffentlichen Sektors, werden beschrieben.

Anschließend werden Leistungs- und Wirkungsindikatoren analysiert. Dabei werden zuerst mit ihnen im Zusammenhang stehende Begriffe definiert und deren Verbindung bzw. Wechselwirkung erläutert. Weiters erhält der Leser Informationen über deren Aufgaben, den Entstehungsprozess, die verschiedenen Arten, die zu erfüllenden Qualitätskriterien als auch über die Besonderheiten hinsichtlich des Einsatzes im öffentlichen Sektor.

Nachdem ein grundlegendes Verständnis geschaffen wurde, werden mögliche Messinstrumente, welche mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren im Zusammenhang stehen genauer analysiert und die Anwendung in der öffentlichen Verwaltung unter die Lupe genommen.

Weiters werden auch Standards beschrieben, welche für eine effiziente und effektive Messung von diesen Indikatoren notwendig sind.

Die Arbeit wird mit einer kurzen Zusammenfassung und einen Ausblick in die Zukunft beendet.

1.4 Eingrenzungen

Da sich das Thema der Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung sehr umfangreich darstellt, wird im Rahmen dieser Arbeit der Schwerpunkt auf den Einsatz in der Österreichischen Bundesverwaltung gelegt.

2 DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

2.1 Allgemein

Die öffentliche Verwaltung ist nicht gleich zu stellen mit der Verwaltung in der Privatwirtschaft. Aus diesem Grund möchte die Verfasserin den Begriff der öffentlichen Verwaltung kurz erläutern. In weiterer Folge sollen das Umfeld der öffentlichen Verwaltung, die Besonderheiten im Hinblick auf die Einsetzbarkeit von Indikatoren als auch die derzeitige Situation im öffentlichen Sektor bearbeitet werden.

2.2 Der Begriff der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung explizit zu definieren ist kein leichtes Unterfangen. Da der Gegenstand der öffentlichen Verwaltung selbst keine feststehende und unveränderbare Gegebenheit ist, scheitert jeder Versuch, die öffentliche Verwaltung in einen Begriff zu fassen, der sich nicht in einer aussagearmen Abstraktion verliert.¹

Nach Schedler lässt sich der Begriff der öffentlichen Verwaltung durch folgende Merkmale beschreiben:²

- Zielsetzung: Ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die durch den Nachweis eines öffentlichen Bedürfnisses begründet ist. Öffentliche Bedürfnisse sind beispielsweise das Bedürfnis eines sicheren Staates, Umweltschutz, Existenzsicherung, Wettbewerbsaufsicht, Energieversorgung, usw.
- Handlungsgrundlage: Dies ist ein Auftrag des Gesetzgebers. Die Verwaltung wird erst dann tätig, wenn sie den Auftrag der Verfassung, des Gesetzes oder der Regierung hat (=Legalitätsprinzip).
- Trägerschaft: Das sind die demokratisch legitimierte Gremien wie beispielsweise das Parlament, die Gemeindeversammlung, u.ä., aber auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen mit öffentlich - rechtlicher Anerkennung.
- Handlungsform: Stellt die Vorbereitung, die Umsetzung und auch die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen basierender Aktionen dar.
- Organisationsform: Dabei handelt es sich primär um öffentlich – rechtliche Institutionen, die in Struktur und Kultur regelmäßig vom Bürokratiemodell geprägt sind.
- Finanzierung: Diese erfolgt überwiegend durch Steuern, Abgaben und Gebühren.

¹ Vgl. Gygi, 1986, S. 21.

² Vgl. Schedler, 1993, S. 15.

- Produkte: Das sind nicht marktbestimmte und somit auch in vielen Fällen nicht kostendeckende Güter und Dienstleistungen.
- Mitglieder: Dazu zählen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit charakteristischen Rekrutierungs-, Ausbildungs-, Karriere- und Belohnungsmustern.

2.3 Umfeld der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung wird nicht mehr als geschlossenes System gesehen, sondern vielmehr als ein offenes System, welches in vielfältigen Beziehungen zur Umwelt steht.

Die Bezugsebenen zwischen Verwaltung und Umwelt lassen sich wie folgt in vier Dimensionen darstellen³:

- Politisch - institutioneller Bereich: Dazu zählen das Parlament, die Regierung, sowie die Politischen Parteien.
- Bereich organisierter Interessen: Beinhalten die Kammern, die Gewerkschaften, sonstige Verbände, als auch organisierte Bürgerinteressen (Bürgerinitiativen).
- Öffentlichkeit: Der Träger der öffentlichen Meinung wie beispielsweise die Presse, der Radio oder das Fernsehen.
- Beziehung Verwaltung - Bürger: Adressat der Verwaltungsentscheidungen ist der Bürger; er ist Leistungsempfänger und Kunde.

³ Vgl. Oberndorfer, 1983, S. 405.

Folgende Abbildung soll die Umwelt der Verwaltung verdeutlichen:

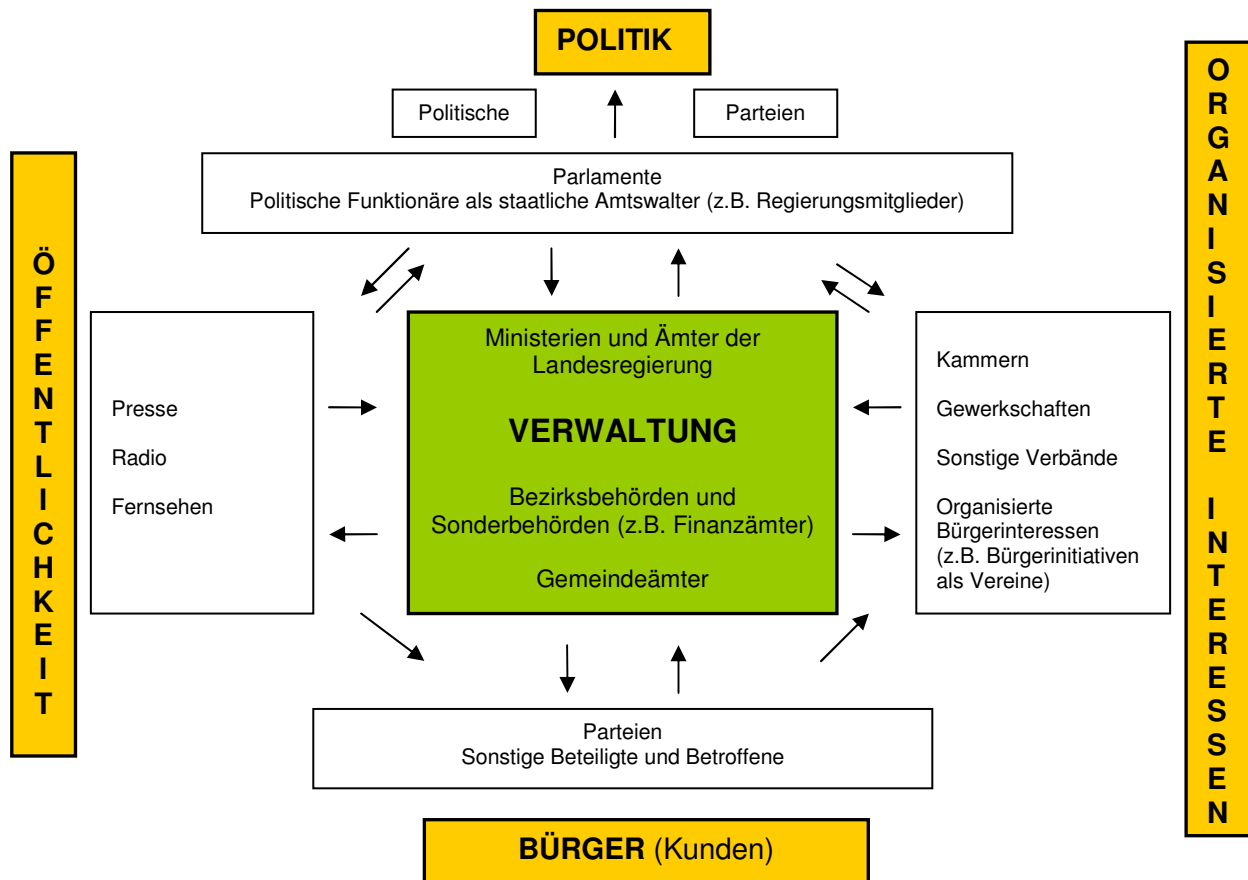


Abbildung 1: Umfeld und Wechselbeziehungen der öffentlichen Verwaltung

Gerade dieses Umfeld der öffentlichen Verwaltung lässt erkennen, dass sie nicht eins zu eins mit der Verwaltung eines privatwirtschaftlichen Unternehmen verglichen werden kann, sondern spezielle Eigenschaften aufweist, welche im folgenden Kapitel näher beschrieben werden.

2.4 Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung weist gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen einige Besonderheiten auf. Die Erfahrung aus der Vergangenheit zeigt, dass eine Übertragung von betriebswirtschaftlichen Taktiken und Arbeitsweisen des privaten Sektors auf den öffentlichen nicht immer die gewünschten Erfolge brachte, was nicht zuletzt auf das Problem zurückzuführen ist, dass in privatwirtschaftlichen Unternehmen geeignete Maßstäbe für Effizienz im öffentlichen Bereich nur mit Einschränkungen gelten.⁴

⁴ Vgl. Reding, 1981, S. 18-19.

Bei den wesentlichen verwaltungsspezifischen Besonderheiten handelt es sich um folgende:⁵

Rechtsmäßigkeitstreben: Neben dem Verwaltungshandeln werden auch die Führungsentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung im Wesentlichen durch Rechtsvorschriften bestimmt. Das Streben nach der Rechtsmäßigkeit als auch die Notwendigkeit eines Nachweises für die Rechtsmäßigkeit ist im öffentlichen Sektor von zentraler Bedeutung.

Politische Einflüsse: Oft wird das Handeln öffentlicher Verwaltungen durch politische Entscheidungsträger beeinflusst, was zur Einengung der Gestaltungsfreiheit sowie der Entscheidungskompetenz der Führungskräfte in den Verwaltungen führt. Ziele des öffentlichen Sektors werden nicht nur von der Verwaltungsführung festgelegt, sondern teilweise von politischen Instanzen formuliert und der Verwaltung zur Bewältigung übergeben. Eine große Rolle spielen dabei der oft große politische Druck sowie der Einfluss der Wahlperioden.

Zielvorgabe: Die von der öffentlichen Verwaltung zu realisierenden Ziele sind größtenteils nichtökonomischer bzw. gesellschaftspolitischer Natur. Bei derartigen Zielen ist – im Gegensatz zu den üblichen Zielen der Privatwirtschaft – eine genaue Zielvorgabe in Wert- oder Mengengrößen nicht oder nur in eingeschränktem Maße möglich. Zudem sind die von der Politik vorgegebenen Verwaltungsziele auf Grund des besonderen Charakters politischer Zielfindungsprozesse oft vage und nicht ausführlich formuliert.

Öffentliche Leistungen: Gewöhnlich handelt es sich bei den Leistungen der öffentlichen Verwaltungen um Dienstleistungen, welche größtenteils nicht marktfähig sind und oft unentgeltlich abgegeben. Eine monetäre Bewertung des Outputs von öffentlichen Verwaltungen ist nur selten möglich. Stattdessen müssen Leistungen in Mengengrößen oder mittels qualitativer Kriterien erfasst werden. Und genau hierbei liegt ein Hauptproblem der öffentlichen Verwaltung.

Rechnungswesen: Lange Zeit beschränkte sich das Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung auf die Verwaltungskameralistik. Dabei handelte es sich um eine finanzwirtschaftliche Rechnung, die primär der Haushalts- und Kassenkontrolle diente. Die Verwaltungskameralistik lieferte aber keinerlei Hinweise über Erfolgsgrößen, wie beispielsweise Kosten, Leistungen oder Wirtschaftlichkeit, welche für eine erfolgsorientierte Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns notwendig sind. Dieser Umstand veranlasste die Einführung des Verwaltungscontrollings in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Mehr dazu siehe Kapitel 4.2.

Akzeptanz/Flexibilität: Um öffentliche Verwaltungen ergebnis- und wirkungsorientiert steuern zu können, wird eine hohe Akzeptanz von betriebswirtschaftlichen Methoden durch die Verwaltungsführung und die Verwaltungsmitarbeiter unabdingbar. Bei allen Verwaltungsangehörigen, insbesondere bei den Führungskräften, muss eine ausreichende Bereitschaft vorhanden sein, privatwirtschaftliche Methoden zur Steigerung der Effizienz und

⁵ Vgl. Homann, 2005, S. 11ff.

Effektivität in öffentlichen Verwaltungen, anzuwenden. Da bei den öffentlichen Bediensteten jedoch noch vielfach Verhaltensorientierung wie z.B. Sicherheitsbestreben, mangelnde Flexibilität, fehlende Innovationsbereitschaft, Motivationsdefizite, bürokratischer Führungsstil sowie Behördenmentalität vorzufinden ist, existiert von Seiten der Mitarbeiter nicht immer die notwendige Bereitschaft.

Vergangenheit.⁶ Eine starke Orientierung an der Vergangenheit ist spürbar. Grundlage für Verwaltungsentscheidungen sind in vielen Fällen nicht künftige Anforderungen sondern Gewohnheiten, Erfahrungen und Rechtssätze der Vergangenheit.

Entscheidungsfreudigkeit.⁷ Da öffentliche Verwaltungen in keinem Konkurrenzverhältnis zu anderen Organisationen stehen, ist der Druck rasche Entscheidungen zu treffen sehr gering. Der fehlende Problemlösungsdruck macht Anreize z.B. in Form von Effizienzvorgaben (Anzahl der Entscheide pro Zeiteinheit) notwendig, die den Entscheidungsfindungsprozess beschleunigen.

2.5 Derzeitige Situation in der öffentlichen Verwaltung

2.5.1 Allgemein

Seit Jahren gibt es immer wieder Reformbestrebungen um die öffentliche Verwaltung neu, besser und effizienter zu gestalten. Seit Anfang der neunziger Jahre befindet sich die öffentliche Verwaltung weltweit in einer Umbruchsphase, so auch die Österreichische Bundesverwaltung. Es wird versucht alte Strukturen und Rahmenbedingungen aufzubrechen und durch neue Systeme zu ersetzen. In Österreich hat sich vorwiegend die Strategie des New Public Managements für die Verwaltungsreform durchgesetzt. Auf die Ziele der Modernisierungsmaßnahmen wird unter Punkt 2.5.3 näher eingegangen.

2.5.2 Gründe für einen Verwaltungsreformbedarf

Die großen Bestrebungen nach Neuerungen und Verbesserungen im öffentlichen Sektor werden von verschiedenen Faktoren, wie beispielsweise den raschen gesellschaftlichen Veränderungen, dem technologischen Umschwung sowie dem umfassenden Wertewandel in der Gesellschaft beeinflusst. Zudem nehmen die Ansprüche der Bevölkerung an die öffentliche Verwaltung stetig zu. Gleichzeitig bleiben jedoch die zur Verfügung stehenden Ressourcen konstant, was dazu führt, dass das starke Wachstum der staatlichen Tätigkeiten allmählich an seine finanziellen Grenzen stößt.

⁶ Schedler, 1993, S. 22f.

⁷ Schedler, 1993, S. 23.

In der folgenden Darstellung werden die veränderten Anforderungen, welche heute im Vergleich zu früher an die Verwaltung gestellt werden nochmals kurz zusammengefasst:

FRÜHER	HEUTE
Überschaubare Sachverhalte und Problem-bereiche	Unübersichtliche sowie komplexe Sachverhalte und Probleme
Relativ konstante Verhältnisse	Dynamischer Wandel
Klare Wirkungszusammenhänge	Vernetzungen und Multikausalitäten (= Die Wirkungszusammenhänge sind nicht gleich eindeutig erkennbar, da die Sach-verhalte und Probleme viel komplexer geworden sind.)
Rechtsstrukturen nach dem Trennungsprinzip	Kombinationen und Alternativen von Rechts-strukturen
Eindeutige gesellschaftliche Zielgruppen	Schnelllebige und immer wieder ändernde Ziel-gruppen
Politische Berechenbarkeit	Nichtwähler, Wechselwähler
Obrigkeitsglaube, Autorität	Wertewandel, -gleichgültigkeit
Soziokulturelle Stabilität	Demographische Veränderungen (immer mehr verschiedene Kulturen treffen in einem Staat zusammen) – Grenzen werden geöffnet

Abbildung 2: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor:⁸

Die immer größer werdende Pluralisierung, Individualisierung, Mobilität sowie auch Flexibilität wirkt sich einerseits auf die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, andererseits auf die Bevölkerung, dem Leistungsempfänger, aus.⁹ Alte Verwaltungsstrukturen treffen vermehrt auf neue Werte, was die öffentlichen Verwaltungen zum Umdenken zwingt.

Dieses Umdenken nimmt auch die Österreichische Bundesverwaltung sehr ernst daher setzt sie sich, „... seit etwa 1995 verstärkt mit dem Gedankengut des New Public Managements (NPM) auseinander und bemüht sich für die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung geeignete Elemente auch tatsächlich umzusetzen“.¹⁰

⁸ Vgl. Hill, 1997a, S. 21f.

⁹ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 7.

¹⁰ Dearing, 2003, S. 83.

2.5.3 Ziele der Verwaltungsreform

Im Jahr 1997 wurde von der österreichischen Bundesverwaltung das Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP) ins Leben gerufen. Ziel dieses Programms war bzw. ist es bis dato „...gesamthaft Reformmaßnahmen unter einem Dach gemeinsamer Ziele und Rahmen zusammenzufassen, zu koordinieren und zu evaluieren.“¹¹ Seit 1997 wird permanent an der Weiterentwicklung des zielorientierten VIP gearbeitet. Wird eines der Projekte abgeschlossen, wird dieses einer Evaluation unterzogen, was eine Weiterführung und Vollendung auch von mittelfristig angelegten Projekten über die zeitlichen Grenzen einer Legislaturperiode möglich macht.¹²

Für eine nachhaltige Verwaltungsreform ist dies eine unverzichtbare Voraussetzung, weil Wirkungen oft erst nach Jahren zum Vorschein kommen.

Zu den wesentlichen Grundlagen des VIP, welches sich an das Konzept des NPM anlehnt, zählten ursprünglich:¹³

■ **Die Kundenorientierung:**

Die staatliche Verwaltung soll gegenüber den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen offen gegenüberstehen. Eines der bekanntesten Beispiele in diesem Bereich ist bestimmt das Projekt „Help.gv“. Dabei handelt es sich um ein Bürgerinformationssystem für Behördenwege via Internet mit folgender Webadresse: <http://www.help.gv.at>. Ein weiteres nennenswertes Projekt mit dem Ziel einer verstärkten Bürgerorientierung ist „Polizei 2000“. Hierbei wurde in Wien das Bezirkspolizeikommissariat Liesing (23. Wiener Gemeindebezirk) zu einem „Musteramt“ ausgebaut. Bürgerwünsche werden hier ganzheitlich durch einen Beamten an einem Schalter bearbeitet (= Single Point of Contact).¹⁴

■ **Leistungs- und Wirkungsorientierung soll klassische Input-Steuerung ersetzen:**

Durch Steuerung über Ziele und Leistungsaufträge, durch die Entwicklung von Produktkatalogen, die Schaffung von Transparenz über Kosten und Leistungen sowie durch die stufenweise Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung, soll schrittweise eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt werden.

Die Steuerung der Verwaltung über den Input ist auf Grund vorhandener, umfangreicher Datensammlungen, die Auskunft über den Ressourceneinsatz geben, keine Schwierigkeit, zumindest nicht innerhalb eines Ministeriums. Auch die Kostenrechnung hat in verschiedenen Bereichen, wie z.B. im Österreichischen Statistischen Zentralamt, in der Verwaltungsakademie des Bundes, sowie auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten bereits seit Jahren einen fixen Platz.

Die Entwicklung der Bereiche des Outputs, des Outcomes, als auch die Steuerung über Leistungskennzahlen steckt aber noch in Kinderschuhen.

¹¹ Bundeskanzleramt, 2006, S. 7.

¹² Vgl. Bundeskanzleramt, 2006, S. 7.

¹³ Vgl. Dearing, 1998, S. 447ff.

¹⁴ Vgl. http://www.bmi.gv.at/jahresberichte/jahresbericht_1999_projektpolizei2000.asp
(Stand: 2. 7. 2008)

Daher sollen im Projekt „Aufgabenreform“ mit dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, die Leistungen der Verwaltung definiert und mit Kostenschätzungen verknüpft werden.

■ **Vernetzung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle:**

Für jedes Ressort sollen strategische Zielvorgaben entwickelt werden. Eine Vernetzung von Entscheidung, Vollzug und Kontrolle bedarf ein funktionierendes Controlling sowie Kosten- und Leistungskennzahlen. In der Bundesverwaltung wird sodann gleich am Ausbau des Controllings sowie am Leistungskennzahlenprojekt gearbeitet.

■ **Dezentralisierung von Verantwortung:**

Der hierarchische Aufbau der Verwaltung entspricht dem verfassungsmäßig verankerten Weisungsprinzip, was das zentralistische Verwaltungsverständnis ausdrückt. Die Dezentralisierung von Verantwortung bedeutet, dass sich die Aufgaben der Führung auf die Verteilung von Leistungsaufträgen an die Agency's, die Zuteilung der erforderlichen Ressourcen, sowie die strategische Steuerung der Leistungserfüllung beschränken. Ziel ist die Entlastung der Führungsebene. Damit die Zentrale (=Führung) sowie auch die dezentrale Einheit (=Agency) die neue Rolle und deren Anforderungen verstehen, müssen ihre Aufgaben neu definiert werden.

■ **Neues Führungsverständnis:**

Eine neue Verwaltungskultur soll geschaffen werden, die von kundenorientiertem Denken, Kompetenz, sowie auch vom Mut zum eigenverantwortlichem Handeln im Sinne einer optimalen Zielerreichung geprägt ist. Dabei dachte man an eine verstärkte Kostentransparenz durch die Einführung der Kostenrechnung, sowie auch an die Entwicklung eines Leitbildes, welches helfen könnte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern.

Wesentlich an diesen Ansätzen ist, dass sie auch ohne gesetzliche Änderungen sofort und jederzeit umsetzbar sind.

Nach dem Regierungswechsel im Februar 2000, wurde am 2. Oktober 2001 vom Ministerrat das VIP erneut beschlossen um weiterhin Kontinuität zu sichern.

Frau Dr. Elisabeth Dearing, Leiterin des Verwaltungsinnovationsprogramms, als auch Leiterin der Abteilung „Verwaltungsentwicklung“ des Bundesministeriums für öffentliche Leistungen und Sport, beschreibt in ihrem Artikel „Verwaltungsinnovation mit VIP“ die erneut beschlossenen Zielsetzungen wie folgt:¹⁵

- Der Dienstleistungscharakter von Leistungs- und Hoheitsverwaltung soll verstärkt und die Bürgerorientierung spürbar gemacht werden.

¹⁵ Dearing, Verwaltungsinnovationsprogramm mit VIP. In: Verwaltungsinnov@tiv vom 5. 2. 2002, S. 5;
Online unter: <http://www.wienerzeitung.at/bilder/pdf/verwaltung/vi01.pdf> (Stand: 3. 7. 2008)

- Personalentwicklung und -management soll auf den „Dienst an Bürgerinnen und Bürgern“ ausgerichtet werden.
- Eine leistungsorientierte Verwaltungsführung soll umgesetzt werden.
- Eine Rechtsreform soll weniger und allgemein verständlichere Gesetze bringen.
- Das Ausgabenwachstum für das Erbringen öffentlicher Leistungen unterhalb der Wachstumsrate des nominellen BIP soll limitiert werden.

Weiters beschreibt Frau Dr. Dearing die Strategien des VIP, welche auf folgenden Grundelementen basieren:¹⁶

- Das Regierungsprogramm soll als Grundlage dienen.
- Konzentration auf die Ziele: Produktivitätssteigerung, Qualitätssteigerung, Bürgernähe
- Für Bürgerinnen und Bürger sollen rasch Ergebnisse sichtbar werden.
- Die Ressorts sollen beratend und kooperierend zusammenarbeiten und Mitarbeiter sowie Mitarbeiterinnen sollen stark eingebunden werden.
- Die Umsetzung soll nach den Grundsätzen des Projektmanagements erfolgen.

Die vom Ministerrat festgelegten Arbeitsschwerpunkte, lassen sich in vier Bereiche unterteilen:

- Aufgabenreform und Straffung von Abläufen
- Leistungsorientierte Verwaltungsführung
- Bürgerorientierung und Qualitätsmanagement
- Personalentwicklung- und -management

Nachdem die Ziele im Jahr 2000 erneut festgelegt wurden, konnte an der Zielerreichung gearbeitet werden. Eine Vielzahl von Projekten (80 Stück) wurde in Angriff genommen und teilweise wurden diese auch sehr erfolgreich umgesetzt.

¹⁶ Dearing, Verwaltungsinnovationsprogramm mit VIP. In: Verwaltungsinnov@tiv vom 5. 2. 2002, S. 5;
Online unter: <http://www.wienerzeitung.at/bilder/pdf/verwaltung/vi01.pdf> (Stand: 3. 7. 2008)

Dazu ein paar Beispiele aus dem Verwaltungsinnovationsprogramms, welche der Verfasserin subjektiv besonders plausibel erscheinen:¹⁷

Im Teilbereich: **Aufgabenreform und Straffung von Abläufen**

WO	WAS
Bundeskanzleramt	ELAK (=Elektronischer Akt für die Verwaltung) bundesweit
BM für Landesverteidigung	Reorganisation der Zentralstellen (Reduktion der Sektionen)
BM für Finanzen	Reorganisation der Finanzämter
	Reform des Beschaffungswesens sowie Umsetzung
	Reorganisation der Buchhaltung

Im Teilbereich: **Leistungsorientierte Verwaltungsführung**

WO	WAS
BM für Finanzen	Kosten- und Leistungsrechnung
	Leistungsorientierte Verwaltung und Fortführung der Flexibilisierungsklausel
	Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens auf SAP
BM für Finanzen und Bundeskanzleramt	Errichtung von Förderdatenbanken mit Leitressorts

Im Teilbereich: **Bürgerorientierung und Qualitätsmanagement**

WO	WAS
Bundeskanzleramt	e-Recht
BM für Wirtschaft und Arbeit	EFQM im AMS-Österreich
	Qualitätsmanagement in den Arbeitsinspektoraten
	Neustrukturierung des IT-Bereiches
BM für öffentliche Leistung und Sport	Aufgaben- und Strukturreform

¹⁷ Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport, GZ. 930.835/6-II/8/01, Vortrag an den Ministerrat, Betrifft: Verwaltungsinnovationsprogramm VIP, Ausgabe: 26, September 2001, Wien: 2001, Anhang: S. 1ff.

Im Teilbereich: **Personalentwicklung und -management**

WO	WAS
BM für auswärtige Angelegenheiten	e-learning
BM für Justiz	e-learning und Evaluation
BM für öffentliche Leistung und Sport	Ausbildungsreform für die Bundesverwaltung
BM für Verkehr, Innovation und Technologie	Schulungs- und Personalentwicklungskonzept

Bis zum Ende der Legislaturperiode, Sommer 2003 wurden die Projekte und Vorhaben begleitet, koordiniert und der Projektfortschritt evaluiert.

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode im Sommer 2003 wurde das 3. Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP 3) zur Weiterentwicklung bzw. Vertiefung der gesetzten Ziele gestartet. Die Bilanz am Ende der 3 jährigen Legislaturperiode im Jahr 2006 sah kurz zusammengefasst folgendermaßen aus:¹⁸

Für die österreichischen Bürgerinnen und Bürger waren die stärksten Veränderungen wohl im Bereich E-Government zu spüren. Online-Anwendungen wurden entwickelt um Amtswege rasch und unkompliziert von zu Hause aus, via Internet erledigen zu können. Nun ist beispielsweise die elektronische Abgabenerklärung (Lohnsteuererklärung, USt. Voranmeldung, Firmenbuch-einreichung für Unternehmer) im Rahmen von FinanzOnline möglich.

Weiters hat sich auch im Bereich Strukturreformen einiges verändert. Die Anzahl der Finanzämter sowie Bezirksgerichte wurde reduziert und im Rahmen des Projektes „team 04“ wurden die Polizei und die Gendarmerie zusammengelegt. Grundlegendes Ziel war die Verringerung von Hierarchiestufen, die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten sowie die Straffung der Arbeitsabläufe.

Ein weiterer Schwerpunkt war die weitreichende Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten, wie z.B. der Kosten-Leistungs-Rechnung, des Controllings, des Qualitätsmanagements und der Evaluation. Auch im Bereich der Personalentwicklung wurde gearbeitet, indem Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter inklusive E-Learning groß geschrieben wurde. Zudem sollen Mentoring- und Coaching-Konzepte die Mitarbeiter in ihren verschiedenen Arbeitssituationen unterstützen. Durch die „Nichtnachbesetzung“ von Arbeitsstellen nach Pensionierungen konnten Personaleinsparungen verzeichnet werden.

Soeben hat wieder eine neue Legislaturperiode begonnen. Die Verwaltungsreform und das Bestreben nach einer Weiterentwicklung ist stets in aller Munde, obwohl vom Wortlaut: „Verwaltungsinnovationsprogramm“ immer mehr Abstand genommen wird.

An einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowie in den Bereichen der Qualitätssteigerung oder des E-Government, wird permanent gearbeitet.

¹⁸ Bundeskanzleramt, Dearing, 2006, S. 7ff.

2.5.4 Haushaltsrechtsreform

Wie bereits ausführlich beschrieben, sind die Bemühungen und Entwicklungen hin zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltung in der österreichischen Bundesverwaltung sehr groß. Das macht sich vor allem auch im Bundesministerium für Finanzen bemerkbar, wo bereits seit längerer Zeit intensive Überlegungen hinsichtlich neuen, haushaltsrechtlichen Regelungen stattfinden.¹⁹

Schon im Jahr 2007 wurde die neue Haushaltsrechtsreform in Gang gebracht, welche zum Teil am 01. Jänner 2009 in Kraft treten wird. Die restlichen Reformmaßnahmen sind für den 01. Jänner 2013 geplant.

Die Gründe für diesen Reformbedarf decken sich größtenteils mit denen, die im vorhergehenden Kapitel 2.5.2 (Gründe für einen Verwaltungsreformbedarf) beschrieben wurden.

Zusammengefasst sehen Steger und Pichler die Gründe für die Notwendigkeit einer Haushaltsrechtsreform in den nachfolgenden Punkten:²⁰

- Der Grundsatz, dass jeder Ressortminister auch sein eigener Finanzminister sein soll, der eine tragende Rolle im modernen Haushaltsmanagement spielt, war bzw. ist bis heute bei weitem noch nicht verwirklicht. Die **Anreize zum sparsamen** bzw. wirtschaftlichen **Umgang mit Steuergeldern** waren **nicht ausreichend**.
- Obwohl die mittelfristige Planung des Budgets vorhanden war, **fehlte deren Verbindlichkeit**. Die haushaltsrechtlichen Regelungen setzten zu wenige Prioritäten, **vernachlässigten** die erforderliche **Budgetdisziplin** und berücksichtigten die unterschiedlichen Konjunktorentwicklungen zu wenig.
- Das Bundeshaushaltsrecht war sehr stark von der **Inputsteuerung** geprägt. Die Zuweisung von Geld und Personal an die einzelnen Ressorts stand im Vordergrund, wobei die damit zu erreichenden Wirkungen und die damit zu erbringenden Leistungen weitgehend außer Acht gelassen wurden.
- Da das Rechnungswesen von der Kameralistik, einer reinen „Cash-Rechnung“ geprägt war, war es nicht möglich die **finanzielle Situation** des Bundes ausführlich darzustellen.

Aufgrund dieser nicht zufriedenstellenden Situation im öffentlichen Haushalt wurde Ende der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts auf Initiative des Bundesministeriums für Finanzen, die Möglichkeit zur Bildung einer Rücklage im Ausmaß von 50 % der nicht ausgenutzten Aufwendungen, möglich.

Zudem wurde die **Flexibilisierungsklausel** eingeführt, welche gemäß § 17 BHG bestimmten Organisationseinheiten²¹ mehr Freiraum und Verantwortung hinsichtlich der Ressourcen-

¹⁹ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 7.

²⁰ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 7f.

²¹ Vgl. <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5728/default.aspx#a1> (Stand: 17. 08. 2008)

verwaltung einräumt.²²

Durch mehr Selbständigkeit und die größere Flexibilität im Hinblick auf die Leistungs- und Budgetsteuerung werden Führungskräfte vor neue Herausforderungen gestellt. Einerseits wird die Mitarbeitermotivation erhöht und andererseits wird die Leistungs- bzw. Ergebnisorientierung verstärkt.

Nachdem mit der Flexibilisierungsklausel sehr positive Erfahrungen gemacht wurden, war die Motivation, an einer umfassenden Reform des Haushaltsrechtes zu arbeiten, als deren Hauptpunkte nachfolgende erkannt wurden, umso größer:²³

- Das Interesse an einer sparsamen Mittelverwendung soll in den einzelnen Ressorts entstehen. Die Kombination von mehr Budgetdisziplin mit mehr Freiraum für die Ressorts soll dafür einen Anreiz geben, konkret sieht dies folgendermaßen aus:
Einerseits soll es eine verbindliche Ausgabenobergrenze geben und andererseits sollen großzügige Regelungen bei der Rücklagenbildung und mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung existieren.
- Die mittelfristig verbindliche Ausgabenobergrenze soll nicht nur die Disziplin hinsichtlich des Budgets, unter die Bedachtnahme auf die jeweiligen konjunkturellen Rahmenbedingungen unterstützen, sondern soll auch die budgetäre Planbarkeit der einzelnen Ressorts verbessern.
- Weiters spielt die Wirkungsorientierung und damit die Aufnahme von anzustrebenden Ergebnissen des jeweiligen Mitteleinsatzes eine bedeutende Rolle. Dies soll den effektiven und effizienten Einsatz der Budgetmittel und in weiterer Folge die Budgetsteuerung unterstützen. Zudem soll somit dem Parlament und auch der Öffentlichkeit mehr Transparenz bezüglich der verwendeten Budgetmittel garantiert werden.
- Im Interesse einer optimalen Budgetsteuerung soll ein neues Rechnungswesensystem die finanzielle Lage des Bundes umfassend und getreu darstellen. Dies umfasst die Erstellung einer Erfolgsrechnung und einer Bilanz neben der weiterhin bestehenden Cash-Rechnung.

Die Reform wird in zwei Schritten zum Tragen kommen. Der erste Schritt, dessen Detail vorliegt, wird am 1. Jänner 2009 gesetzt, hierbei "...wird ein mittelfristig verbindlicher Ausgabenrahmen eingeführt, der hochaggregiert vier Jahre im Voraus rolliert und durch variable Ausgabenbestandteile auf unterschiedliche konjunkturelle Gegebenheiten Rücksicht nimmt"²⁴. Parallel dazu wird eine umfangreiche Reform im Bereich der Rücklagen stattfinden. Es soll die Möglichkeit der Rücklage von nicht verbrauchten Budgetmitteln, die flexible Verwendungsmöglichkeit der

²² Vgl. <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5728/default.aspx#a1> (Stand: 17. 08. 2008)

²³ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 8f.

²⁴ Steger, Pichler, 2008, S. 10.

Rücklagen sowie die Finanzierung der Rücklagen bei ihrem Verbrauch anstatt bei der Zuführung, gewährleistet werden.²⁵

Der zweite Schritt soll ab 2013 gesetzt werden. Die Ausarbeitung der Details ist noch in Arbeit. Das Ziel des zweiten Schrittes ist die Verankerung der Wirkungsorientierung sowie die Aufnahme von Outcome- und Outputzielen als auch die Aufnahme von entsprechenden bzw. zweckmäßigen Leistungsindikatoren in das Budget.²⁶ Zudem ebnet die Reform den Weg für die Umstellung des Rechnungswesens nach doppischen Grundsätzen.

Wie unschwer zu erkennen, setzen die neuesten Reformmaßnahmen der Bundesverwaltung sehr stark auf eine leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltung. Leistungs- und Wirkungsindikatoren gewinnen daher immer mehr an Bedeutung.

Dieser Umstand dient zum Anlass, im Rahmen dieser Arbeit Leistungs- und Wirkungsindikatoren im Speziellen in der Österreichischen Bundesverwaltung genauer unter die Lupe zu nehmen.

Dabei werden die Begriffe „Leistungsindikator“ und „Wirkungsindikator“, sowie auch die damit in Verbindung gebrachten Begriffe, die Aufgaben, der Entstehungsprozess, die Qualitätskriterien, die Besonderheiten im Rahmen des Einsatzes in öffentlichen Verwaltungen, als auch mögliche Messinstrumente im Zusammenhang mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren näher analysiert.

²⁵ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 10f.

²⁶ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 10.

3 LEISTUNGS- UND WIRKUNGSINDIKATOREN

3.1 Einführung

Befasst man sich näher mit dem Begriff leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltung, so stößt man schnell auf Begriffe wie beispielsweise Produkt, Leistung, Effizienz, Effektivität, Kosten- und Leistungsrechnung, Ziel, Wirkung, Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Inputorientierung, Outputorientierung, Kennzahl und Indikator. Für ein besseres Verständnis werden im folgenden Kapitel 3.2 die Begriffe, welche im Rahmen dieser Arbeit immer wieder erscheinen werden, kurz beschrieben.

3.2 Definitionen

„Wer ein Problem definiert, hat es schon halb gelöst“

Julian Huxley

3.2.1 Leistung

Leistung kann unterschiedlich verstanden werden: Einerseits kann Leistung das Ausmaß der körperlichen oder psychischen Anstrengung sein, andererseits kann Leistung genauso als dessen Ergebnis verstanden werden.

Ein wesentliches Merkmal des Begriffes Leistung ist dessen Subjektivität. Was für jemanden eine hervorragende Leistung darstellt, kann für eine andere Person das Gegenteil bedeuten. Ein sehr einfaches Beispiel aus dem Sport: Läuft ein Profiläufer einen Marathon in 3,5 Stunden, ist dies eine schlechte Leistung, jedoch für einen Hobbyläufer eine ausgezeichnete Leistung.

Die folgenden vier Bedingungen für Leistungen sollen helfen den Begriff zu objektivieren:²⁷

- Das Handlungsergebnis muss auf einen Maßstab der Schwierigkeit und/ oder des notwendigen Kraftaufwandes nachvollziehbar und daran messbar sein. Es muss abgeschätzt werden können, welche Probleme zu bewältigen und/ oder welche Mühe aufzuwenden war, als auch welche davon tatsächlich bewältigt bzw. aufgewendet wurden.
- Es müssen zwei Möglichkeiten des Erfolgs gegeben sein: Leistungen müssen entweder gelingen oder nicht gelingen können.
- Maßstäbe der Probleme oder der notwendigen Mühe, nach denen eine Leistung beurteilt werden kann, müssen vom Handelnden als Indikator für seine eigene Fähigkeit oder den von ihm aufzubringenden Kräfteaufwand anerkannt sein.

²⁷ Heckenhausen, 1974, S. 14 ff; Vgl. Schedler, 1993, S. 44.

- Das Handlungsergebnis muss vom Handelnden selbst bewirkt sein. Das Ergebnis soll von ihm gewollt und erreicht worden sein.

Im Projektbericht des Bundeskanzleramtes: „Konzept für eine einheitliche Wirkungs-, Leistungs- und Kostensteuerung in der Bundesverwaltung“²⁸, werden Leistungen wie folgt definiert „...Leistungen sind Güter und Dienstleistungen zur Erfüllung eines Bedarfs für klar definierte Zielgruppen, unabhängig ob gesetzlich oder freiwillig erbracht, unabhängig ob nach innen oder außen abgegeben...“²⁹

Kuno Schedler und Isabella Proeller hingegen definieren den Begriff „Leistung“ folgendermaßen: „...**Leistungen** stellen das direkte Ergebnis der Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel eines Dritten (externen Leistungsempfängers) dar...“³⁰

Im Endbericht des Bundeskanzleramtes: „Leistungsstandards – State of the Art“³¹, wird auf die Frage: „Was sind eigentlich Leistungen?“, folgendermaßen geantwortet: „...Leistung ist ein in sich abgeschlossenes Arbeitsergebnis, das für den Leistungsempfänger einen Nutzen stiftet bzw. ein Handeln erfordert, das wiederum für die Zielgruppe von Nutzen ist...“

In der Literatur wird der Begriff „Leistung“ oft dem „Produkt“ und dem „Output“ gleichgestellt. Auf Grund der emotionalen Widerstände, welche das Wort „Produkt“ auslösen kann, wird die Verwendung des Wortlautes „Leistung“ in der öffentlichen Verwaltung bevorzugt. Oft wird auch fälschlicherweise der Begriff „Tätigkeit“ für „Leistung“ als Synonym verwendet. Die Beziehung der beiden Begriffe ist sehr eng, da eine Leistung aus mehreren Tätigkeiten besteht. Folgende Grafik soll dies besser veranschaulichen.

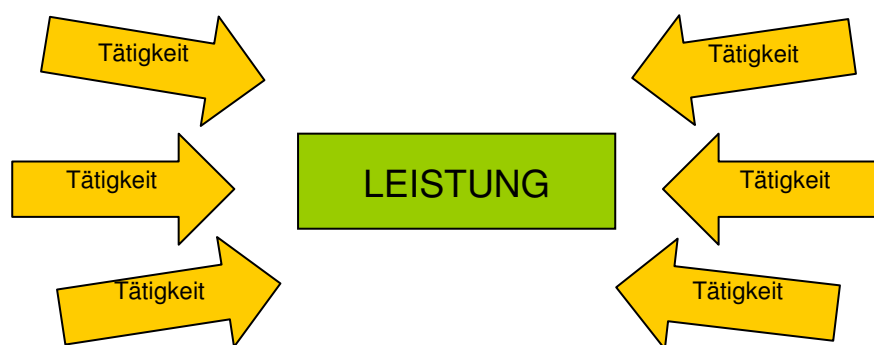


Abbildung 3: Beziehung zwischen Leistung und Tätigkeit

²⁸ Bundeskanzleramt, Endbericht: Leistungsstandards – State of the Art, 2001, S. 6; Online unter: <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23863>, (Stand: 8. 7. 2008)

²⁹ Bundeskanzleramt, Projektbericht: Konzept für eine einheitliche Wirkungs- Leistungs- und Kostensteuerung in der Bundesverwaltung, Oktober 2006, S. 20; Online unter: <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23862>, (Stand: 8. 7. 2008)

³⁰ Schedler, Proeller, 2006, S. 72.

³¹ Bundeskanzleramt, Endbericht: Leistungsstandards – State of the Art, 2001, S. 6; Online unter <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23863>, (Stand: 8. 7. 2008)

Typische Verwaltungsleistungen sind beispielsweise:³²

- „Das Aussprechen von Geboten oder Verboten (z.B.: Straßenverkehrsordnung, Strafrecht,..)
- Sozialleistungen (z.B.: Diverse Beihilfen,..)
- Kulturelle Leistungen (z.B.: Museen, Theater,...)
- Bereitstellung von Infrastruktur (z.B.: Öffentliche Verkehrsmittel, Straßen,...)
- Aufsichts- und Überwachungstätigkeiten (z.B.: Polizei, Militär,...)
- Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B.: Bürgerservice,...)
- Individuelle Dienstleistungen der Ver- und Entsorgung (z.B.: Müllentsorgung, Wasser- und Stromversorgung,...)“

Wie hier gut erkennbar, handelt es sich beim Großteil der genannten Leistungen, um nur schwer messbare Größen.

Leistungen erfüllen im öffentlichen Sektor unterschiedliche Funktionen:³³

- Grundlage für die Formulierung von Wirkungs- und Leistungszielen sowie deren Evaluierung (Leistungs- und Wirkungsindikatoren)
- Maß für die Mittelzuteilung (Leistungsgruppenbudgets)
- Grundlage für die Definition, Vorgabe, Messung und Kontrolle von Verwaltungsleistungen
- Definition der Ebene der politischen Einflussnahme (z.B.: Parlament → Leistungsbereich, Ministerien → Leistungsgruppe)

Die Mehrzahl der österreichischen Bundesministerien haben deren Leistungen in einem Leistungskatalog zusammengefasst, welcher einen Überblick über die jeweiligen Leistungen einer Verwaltungseinheit geben soll.

Der Wert nicht finanzieller Leistungen ist nur sehr schwer messbar. Noch schwieriger erweist sich die Beurteilung des Nutzens von Verwaltungsleistungen.

³² Bähr, 2002, S. 32.

³³ Vgl. Bundeskanzleramt, Projektbericht: Konzept für eine einheitliche Wirkungs- Leistungs- und Kostensteuerung in der Bundesverwaltung, Oktober 2006, S. 20; Online unter: <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23862>, (Stand: 8. 7. 2008); Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 143.

3.2.2 Der Begriff Produkt - ein Exkurs

In der Literatur existiert eine gewisse Unschärfe, da die beiden Begriffe Leistung und Produkt nicht immer klar getrennt werden. Zur Klarstellung soll die Kategorie Produkt kurz umrissen werden.

„Produkte sind Bündel abgeschlossener Leistungen, die von der sie erstellenden Organisationseinheit nach außen abgegeben werden.“³⁴ Die nachstehende Abbildung versucht dies bildlich darzustellen.

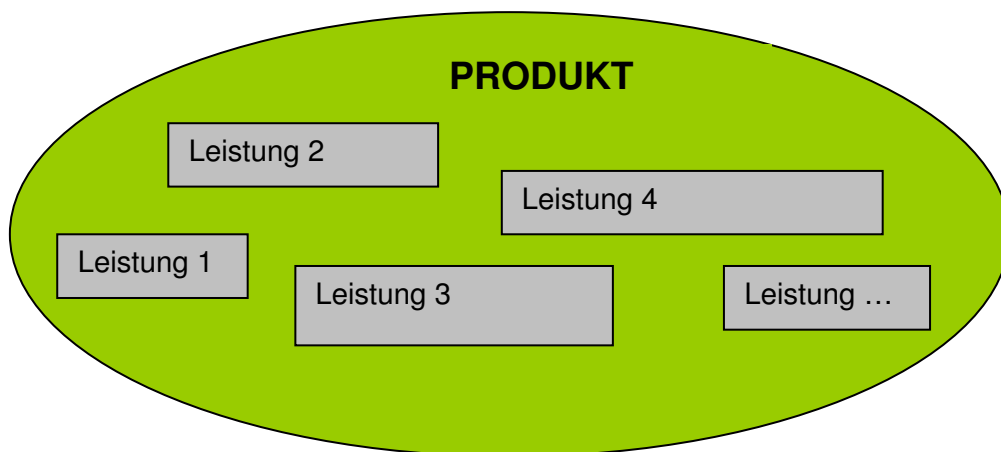


Abbildung 4: Produkt und Leistung

Aus welchen Leistungen sich ein Produkt und in weiterer Folge die Produktgruppen zusammensetzt, kann sehr individuell gestaltet werden und hängt oft von den örtlichen Gegebenheiten ab. Die Produkte der öffentlichen Verwaltung werden für interne oder externe Adressaten hergestellt.³⁵ Beispielsweise handelt es sich bei einem Studienplatz um ein externes und bei der Renovierung des Universitätsgebäudes um ein internes Produkt. In der Praxis gibt es zudem Produkte der öffentlichen Verwaltung, welche von der Bürgerinnen bzw. dem Bürger nicht konkret nachgefragt werden. Zum Beispiel Strafen bei Nichtbeachtung der Straßenverkehrsordnung.

Von einem Produkt wird gesprochen, wenn dieses die folgenden fünf Eigenschaften aufweist:³⁶

- Die Produktion oder Überarbeitung erfolgt in einem Leistungszentrum.
- Der Bedarf von Dritten (Kunden/Bürger) wird damit gedeckt. Die Produktion wird nicht zum Selbstzweck für die eigene Leistungseinheit herangezogen.
- Das Produkt wird an Dritte abgegeben. Es verlässt das Leistungszentrum.
- Die Abgabe erfolgt in einer funktionslogisch, einheitlichen Form.
- Ein Preis ist berechenbar, auch wenn nicht immer einer verrechnet wird.

³⁴ Balzer, Wiesbaden, 2005, S. 423.

³⁵ Vgl. Mundhenke, 2003, S. 170.

³⁶ Vgl. Schedler, 1995, S. 56.

Das Produkt soll grundsätzlich der Kostenträger sein, welchem die Ausgaben/Kosten und auch die Einnahmen/Erlöse klar zugeordnet werden können. Das „einzelne“ Produkt dient kurzfristig der Planung innerhalb eines Ministeriums und einer Dienststelle.³⁷

Um eine „Informationsüberflutung“³⁸ zu verhindern, werden Produkte in Gruppen zusammengefasst. Die Gruppierung der Produkte soll zudem eine Hilfestellung für die Budgetierung sowie für die Berichterstattung erbringen.

„Produktgruppen umfassen all jene Produkte, die innerhalb einer Verwaltungseinheit die gleiche strategische Ausrichtung verfolgen und decken zusammen den gesamten Aufgabenbereich ab.“³⁹

Produkte werden wie in folgender Abbildung dargestellt, hierarchisch gegliedert:

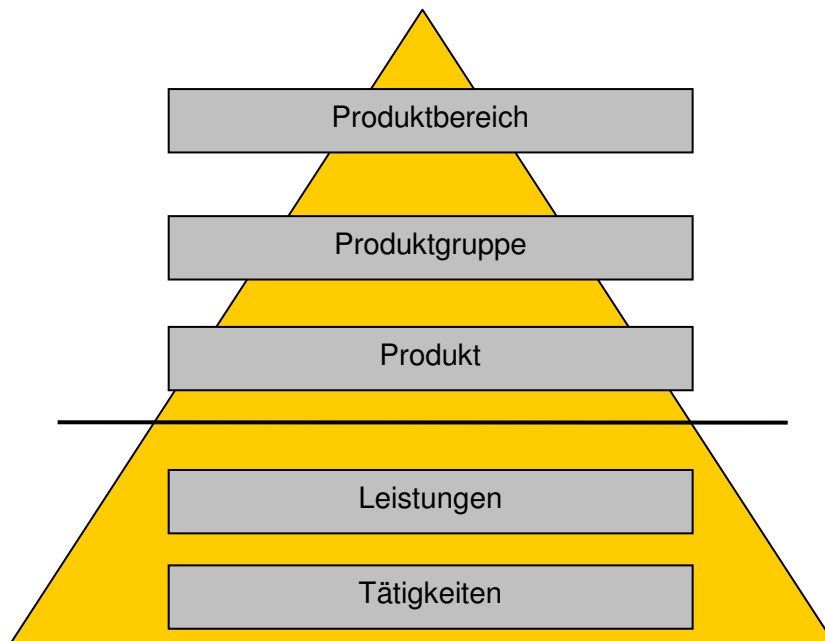


Abbildung 5: Hierarchie der Produkte

Aus Sicht der Verfasserin ist eine Differenzierung zwischen Leistung und Produkt nicht sinnvoll. Einerseits, weil die Zusammenfassung von Leistungen zu einem Produkt zu einer noch größeren Komplexität führt, was für die Messung von Leistung und Wirkung nicht zweckdienlich erscheint. Andererseits, weil bereits Leistungen unter Berücksichtigung von mehr als einem Indikator festgelegt werden.

In den nachfolgenden Kapiteln dieser Arbeit wird ausschließlich der Begriff der Leistung berücksichtigt.

³⁷ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 251.

³⁸ Schedler, Proeller, 2006, S. 148.

³⁹ Ritz, Gerber, Kämpfer, 2005, S. 23ff; Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 148.

3.2.3 Effektivität

Unter Effektivität versteht man das Verhältnis zwischen der Zielerreichung und der Zielvorgabe.⁴⁰

Im Rahmen der Effektivität stellt man sich die Frage:⁴¹

Tun wir das Richtige?

Die Effektivität beschreibt aus Sicht der von der Verwaltung angestrebten Ziele das Ausmaß der Wirkung, welche ein Leistungsindikator auf das Verhalten und die Handlungen der Bürgerinnen und Bürger hat.⁴²

In der Literatur findet man für den Begriff Effektivität auch oft die Bezeichnung „Wirkung“. Kuno Schedler und Isabella Proeller definieren „...**Wirkungen** sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung. Die Verwaltung erbringt – durch eine Vielzahl unterschiedlicher, meist interner Aktivitäten – Leistungen an Leistungsempfänger, die bei diesen oder deren Umfeld bestimmte Wirkungen auslösen...“⁴³

Der Wirkungsgrad eines Indikators kann sich in zweierlei Formen zeigen. Einerseits in der Auslösung von Handlungen und andererseits im Ausmaß der tatsächlich realisierten Ergebnisse aufgrund dieser Handlungen.⁴⁴

Der Leistungsindikator ist also dann effektiv, wenn mit seiner Hilfe Verhalten induziert werden kann, welches wiederum zu Ergebnissen führt, die mit der Strategie und den gesetzten Zielen des Messenden in Einklang stehen.⁴⁵

Für den öffentlichen Sektor ist der Nachweis der Effektivität von sehr großer Bedeutung. Es kann noch so effizient gearbeitet werden, jedoch wenn die Handlungen nicht die erwünschten Ergebnisse bzw. Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger haben, ist die Arbeit im Grunde nutzlos. In weiterer Folge bekommt die Bevölkerung das Gefühl, dass öffentliche Gelder verschwendet werden.

Folglich sollte sich das Verwaltungshandeln prinzipiell an Wirkungen orientieren, weil erst nachdem die gewünschten Wirkungen eingetreten sind, sind auch die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllt.⁴⁶

Zum Abschluss dieser Begriffserklärung sollte die folgende Abbildung die klare Abgrenzung von den ähnlichen Wortbedeutungen, wie „Leistung“, „Ergebnis“, „Produkt“, „Maßnahme“ oder „Output“ veranschaulichen. Die Grafik lässt auch klar erkennen, dass es sich bei der „Wirkung“

⁴⁰ Buschor, 1993, S. 10.

⁴¹ Vgl. <http://www.olev.de> (Stand: 9. 7. 2008)

⁴² Vgl. Schedler, 2005, S. 58. Auf die öffentliche Verwaltung umgemünzt.

⁴³ Schedler, Proeller, 2006, S. 72.

⁴⁴ Vgl. Schedler, 2005, S. 59.

⁴⁵ Vgl. Schedler, 2005, S. 59.

⁴⁶ Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 72; Vgl. Brinckmann, 1994, S. 173.

um ein Endziel öffentlichen Handelns dreht, während die anderen genannten Begriffe vor gelagerte Handlungsstufen sind, mit deren Hilfe die Wirkung erreicht werden kann.⁴⁷

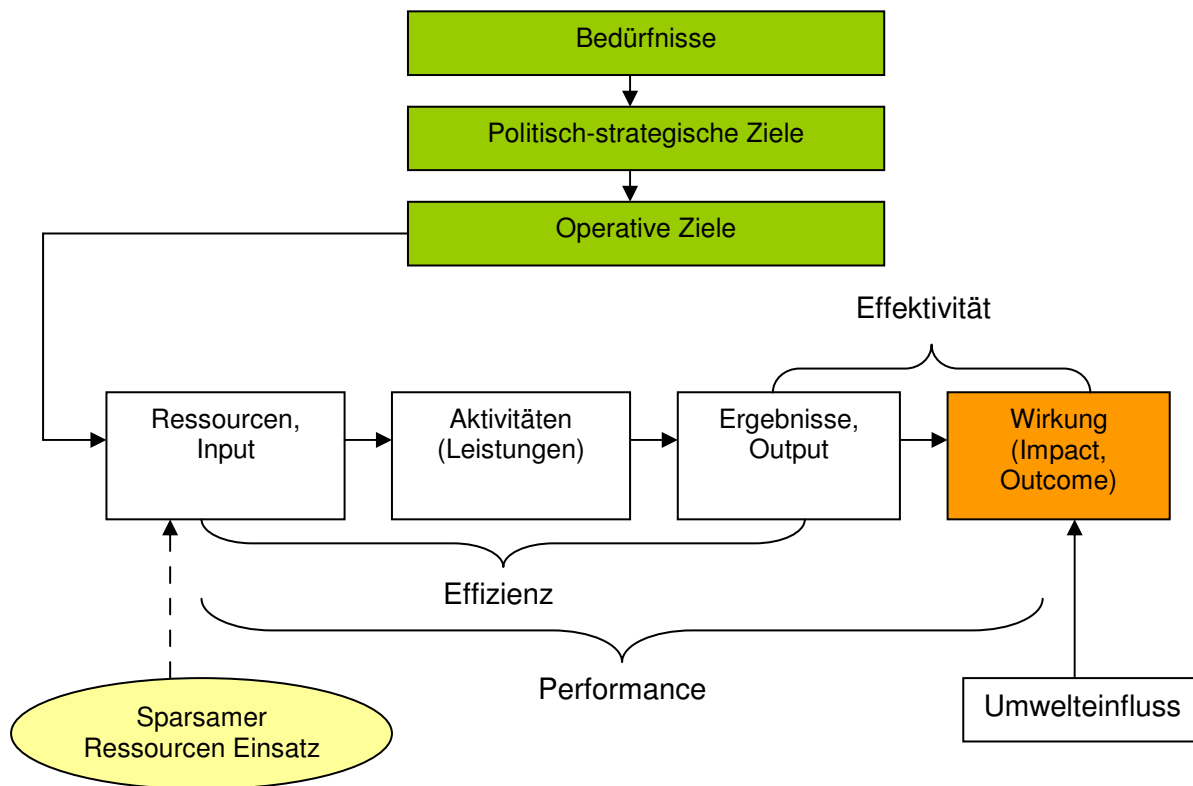


Abbildung 6: Zuordnung der Begriffe des politischen Handelns⁴⁸

3.2.4 Effizienz

Der Begriff „Effizienz“ wird in der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer Zielerreichung mit geringstem Aufwand und den richtigen Mittel innerhalb einer Organisation verwendet.⁴⁹

Im Rahmen der Effizienz stellt man sich die Frage:⁵⁰

Tun wir die **richtigen** Dinge richtig?

Es handelt sich hierbei also um ein Maß der Wirtschaftlichkeit. Die Kosten und der daraus generierte Nutzen werden verglichen.

⁴⁷ Vgl. Brüggemeier, Schauer, Schedler, 2007, S. 5.

⁴⁸ Bouckaert, Halligan, 2006, S. 120; Vgl. Brüggemeier, Schauer, Schedler, 2007, S. 5;
Vgl. <http://www.todaie.gov.tr/etkinlikler/2006%20konf/Ankara%20Turkey%20October%202006.ppt#284,22,Folie 22> (Stand: 17. 7. 2008)

⁴⁹ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Effizienz> (Stand: 10. 7. 2008)

⁵⁰ Vgl. <http://www.olev.de/> (Stand: 9. 7. 2008)

Bei der Effizienz wird gegenüber der Effektivität lediglich der erreichte Output dem eingesetzten Input gegenübergestellt. Die Zielerreichung wird dabei komplett außer Acht gelassen.

Auch wenn die Ziele der öffentlichen Verwaltung nicht erreicht wurden, kann eine Effizienzsteigerung vorliegen. Nach Nullmeier gilt dies vor allem dann, „...wenn die Ziele in Begriffen des Outcomes definiert sind, der staatliche Output jedoch in einer bestimmten Menge (und Qualität) einer sozialen Dienstleistung besteht.“⁵¹

3.2.5 Gegenüberstellung von Effektivität und Effizienz

Effektiv und effizient ist man dann, wenn man mit den geeigneten Mitteln das Richtige tut.⁵² Mittels einer kurzen Zusammenfassung der beiden Begriffe soll die Abbildung 7 die einzelnen sowie auch die gemeinsamen Eigenheiten nochmals kurz darlegen.

EFFEKTIVITÄT - = Wirksamkeit	EFFIZIENZ = Produktivität = Leistungsfähigkeit
Bewertungsmaßstäbe	
Produktorientierte Kriterien	
Effektivität = $\frac{\text{Zielerreichung}}{\text{Zielvorgabe}}$	Effizienz = $\frac{\text{Output}}{\text{Input}}$
SOLL – IST Vergleich (Ziel und Outcome/Output werden einander gegenübergestellt)	IST – IST Vergleich (Input und Output werden einander gegenübergestellt)
Zielabhängiges Kriterium	Zielunabhängiges Kriterium
Kann nur unter der Berücksichtigung der politischen Ziele gemessen werden.	Kann gemessen werden ohne auf die politischen Ziele zu achten.
Ziel: mit allen Mitteln ein Ziel erreichen.	Ziel: mit möglichst wenig Mittel ein Ziel erreichen.

Abbildung 7: Zusammenfassung der Eigenschaften von Effektivität und Effizienz⁵³

⁵¹ Nullmeier in Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 431f.

⁵² Vgl. <http://www.olev.de/> (Stand: 11. 7. 2008)

⁵³ Vgl. Nullmeier in Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 431f;
 Vgl. Schedler, St. Gallen, 1993, S. 49f.

3.2.6 Gegenüberstellung von Leistung, Effektivität und Effizienz

Diese drei Begriffe haben eine sehr starke Bindung. Das Zusammenspiel zwischen Leistung, Effizienz und Effektivität soll durch die Abbildung 8 verständlicher werden.

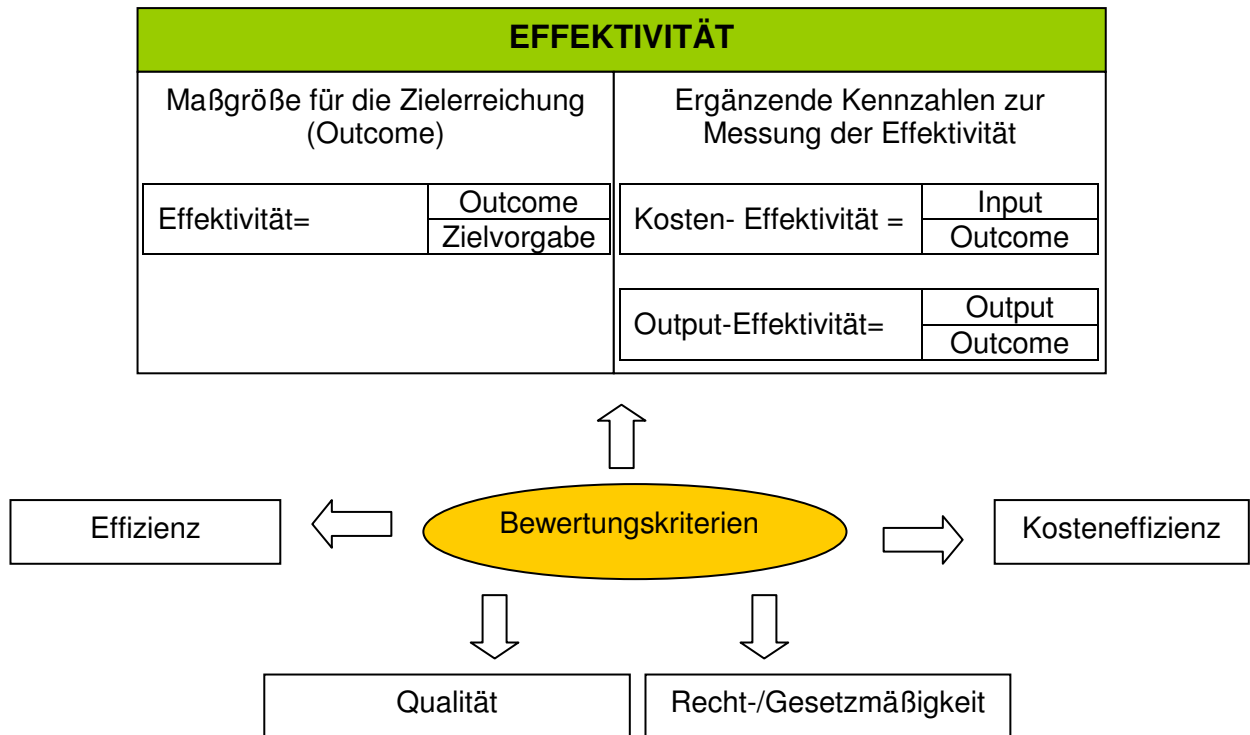


Abbildung 8: Bewertungskriterien für öffentliche die Leistungserstellung⁵⁴

3.2.7 Indikator

Der Indikator gilt als Instrumentarium für die Erfolgsmessung. In einer ergebnis- und wirkungsgesteuerten Verwaltung, welche sich auch die Österreichische Bundesverwaltung zum Ziel gesetzt hat, spielt der Indikator eine überdurchschnittlich große Rolle.

Was unter einem Indikator genau verstanden wird, darüber ist man sich bis heute nicht ganz einig. In der Literatur sind verschiedene Definitionen zu finden, eine davon lautet folgendermaßen:

„Indikatoren sind Hilfsgrößen mit denen sich Gegenstände, die sich der direkten oder genauen Messung entziehen, zumindest indirekt oder annäherungsweise beurteilen lassen.“⁵⁵

⁵⁴ Bähr, 2002, S. 33.

⁵⁵ Thom, Ritz, 2006, S. 251.

Günther und Schuh fassen hingegen die Eigenschaften und Aufgaben von Indikatoren wie folgt zusammen.⁵⁶

„Indikatoren...

- = sind vereinfachende, aber aussagefähige Kenn- bzw. Messgrößen als Stellvertretergrößen bzw. „Auskunftsinstanzen“,
- = ermöglichen die quantitative Erfassung von Ist- oder Sollzuständen eines Systems hinsichtlich nicht direkt messbarer Ziele, d.h. hinsichtlich des gegenwärtigen Zustandes und der Prognose von Trends,
- = ermöglichen damit eine Kontrolle der Umsetzung,
- = dienen zur Verdichtung und Reduzierung komplexer realer Informationen und Zusammenhänge sowie
- = verbessern die Kommunikation der Zusammenhänge.“

Aus praktischen Erwägungen ist die Definition von Günther und Schuh besser.

Indikatoren können auf unterschiedlichen Ebenen wie z.B. auf der Leistungs-, Produkt- bzw. Outputebene, auf der Impactebene sowie auch auf der Outcomeebene entwickelt werden.

Exkurs:

Impacts zeigen die Reaktion der gesamten Zielgruppe. **Outcomes** zeigen hingegen die Wirkungen im Gesamtsystem.

In der Praxis wird vorwiegend zwischen Leistungs- und Wirkungsindikatoren differenziert. Grund dafür sind die Ebenen, auf denen die Indikatoren entwickelt werden. Wie folgende Abbildung zeigt, beschäftigt man sich auf der Leistungs-, Produktions- bzw. Outcomeebene mit Leistungsindikatoren und auf der Impactebene mit Wirkungsindikatoren.

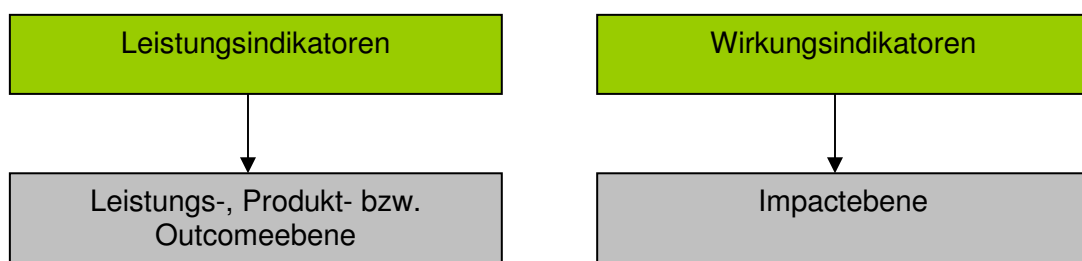


Abbildung 9: Leistungs- und Wirkungsindikatoren und deren Bezugsebenen

⁵⁶ Günther, Schuh, 2000, S. 46.

Indikatoren sind erfahrungsgemäß nicht selbsterklärend.⁵⁷ Sie bedürfen nach umfassenden Erläuterungen und Interpretation. Weiters lassen sich Indikatoren dahingehend charakterisieren, dass sie sich vorwiegend mit der Beschreibung von komplexen Systemen befassen. Intensive Beobachtungen helfen dabei die „Mehrdimensionalität“ zu reduzieren. Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.3.

3.2.8 Wirtschaftlichkeit

Vom Begriff der Wirtschaftlichkeit wird in der öffentlichen Verwaltung oft gesprochen. Nach Artikel 126b Absatz 5 B-VG gilt beispielsweise Folgendes: „Die Überprüfung des Rechnungshofes hat sich auf ... Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken.“ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die öffentliche Verwaltung zum wirtschaftlichen Handeln verpflichtet ist.

Was bedeutet aber eigentlich Wirtschaftlichkeit? In der Literatur wird dieser Begriff oft auch als Synonym für die Produktivität oder die Effizienz verwendet.

Reding versucht dafür eine Erklärung zu finden indem er die Wirtschaftlichkeit in zwei unterschiedliche Komponenten zerlegt:⁵⁸

- Einerseits in die betriebswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit, welche sich mit dem Komplex der Effizienz innerhalb der Verwaltung beschäftigt und dabei nach einer kostengünstigen Outputerstellung fragt.
- Andererseits in die volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit, welche auf die Effizienz der Verwaltung abhebt und sich mit der Frage, ob die öffentlichen Bedürfnisse optimal befriedigt werden auseinandersetzt.

Im Rahmen dieser Arbeit wird keine Differenzierung zwischen Wirtschaftlichkeit und Effizienz vorgenommen.

⁵⁷ Vgl. Schedler; 1995, S. 72.

⁵⁸ Vgl. Reding, 1981, S. 46.

3.2.9 Ziel

„Ein Ziel ist die ausformulierte Beschreibung des gewünschten Soll-Zustandes.“⁵⁹

Die Existenz konkreter Ziele bildet die Grundlage für die Verwaltungssteuerung und in weiterer Folge das Fundament für die Fragestellung, ob ein Leistungs- oder Wirkungsindikator auch tatsächlich effizient und/oder effektiv ist.

Voraussetzung für ein Ziel ist dessen Aussagefähigkeit. Zudem müssen sie prüf- und messbar, sowie frei von Widersprüchen sein.

Verfolgt man mehrere Ziele zeitgleich, so sollten diese auch folgende Qualitätsansprüche erfüllen:

- logisch zusammenhängend (Zusammenhänge und Wechselwirkungen untereinander müssen geklärt sein),
- widerspruchsfrei,
- vollständig (es muss ein Gleichgewicht von verschiedenen Zielen wie z.B. Formal- und Sachzielen sowie Leistungs- und Wirkungszielen gegeben sein),
- effektiv und auch effizient sein.

Folgendes Beispiel soll die Anforderungen an Ziele nochmals deutlich machen:

Annahme:

Ziel 1: Die Durchschnittliche Studiendauer der Inländischen Studenten der Studienrichtung Internationale Betriebswirtschaft soll bis zum Jahr 2010, auf 9 Semester reduziert werden.

Zeitgleich wird ein zweites Ziel formuliert welches wie folgt lautet:

Ziel 2: Die Kosten der betriebswirtschaftlichen Fakultät sollen gesenkt werden, indem das Lehrangebot der Studienrichtung Internationale Betriebswirtschaft bis zum Jahr 2010 um 15% verringert werden soll.

Fazit: Wie anhand dieses Beispielen eindeutig hervorgeht, handelt es sich hierbei um zwei widersprüchliche Ziele. Wird das Lehrangebot verkürzt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass nicht jeder Student die gewünschten sowie auch verpflichtenden Lehrveranstaltungen besuchen kann. In weiterer Folge wird dies auch Auswirkungen auf die Studiendauer mit sich bringen.

Bei konkurrierenden Zielen wird eine gegenseitige Abwägung notwendig.

⁵⁹ Böllhoff, Wewer, 2005, S. 148.

Speziell im öffentlichen Sektor werden Ziele oft nach dem Aggregationsgrad sowie nach dem formalen Charakter unterschieden. Hinsichtlich dem Aggregationsgrad unterscheidet man zwischen globalen (gesamtwirtschaftlich) und sektoralen (teilwirtschaftlich) Zielen. Im Hinblick auf den formalen Charakter sind folgende Unterscheidungen möglich:⁶⁰

- Niveauziele (z.B. Senkung der Arbeitslosenquote i.H.v. 10 % wird angestrebt)
- Gleichgewichts- oder Stabilitätsziele (z.B. extreme Benzinpreisschwankungen sollen vermieden werden)
- Strukturziele (z.B. gleichmäßige Vermögensverteilung wird angestrebt)

Zu den Funktionen von Zielen gehören beispielsweise:⁶¹

- Steuerungsfunktion: Beim Zieldefinitionsprozess werden Sollvorstellungen formuliert, ohne dass zuvor die notwendigen Entscheidungen, Handlungen und Arbeitsschritte für die Zielerreichung vorgegeben werden.
- Koordinationsfunktion: Das Zusammenarbeiten sowie die Koordination werden erleichtert und Doppelgleisigkeiten werden vermieden.
- Führungsfunktion: Größere Freiräume bei der Gestaltung von Arbeitsprozessen und dem Einsatz von Ressourcen werden eingeräumt, was die Zusammenarbeit zwischen den Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verändert.
- SOLL-IST Vergleiche: Eine Bewertung der erzielten Ergebnisse wird möglich. Damit erhalten allen Beteiligten mehr Sicherheit und Transparenz hinsichtlich bestehender Erwartungen.
- Motivationsfunktion: Durch mehr Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Mitarbeiter bei deren Arbeit.
- Vertrauensbildung: Durch die gemeinsame Erarbeitung, Besprechung und Vereinbarung der Ziele werden Loyalität und Vertrauen im Team gestärkt.
- Personalentwicklungsfunktion: Eine gemeinsame Zielvereinbarung zwischen Führungskraft und Mitarbeiter kann Perspektiven für eine potenzialadäquate Weiterentwicklung aufzeigen.

Der Zielbildungsprozess ist ein fortwährender Prozess, welcher im Prinzip nie abgeschlossen ist. Daher ist die konkrete Beschreibung mit Berücksichtigung der beabsichtigten Wirkung eines Ziels sehr wichtig. Siehe weiter unter Punkt 3.4.2.

⁶⁰ Vgl. http://www.wiwi.uni-augsburg.de/vwl/welzel/SS_04/Wi_Po/handout-1.pdf (Stand 6.11.2008)

⁶¹ Vgl. Buchinger, Lindner, 2005, S. 91.

Da es vor allem auch im Hinblick der angestrebten Ziele Besonderheiten für die öffentliche Verwaltung gibt, soll die nachfolgende Abbildung einen kurzen Überblick über die unterschiedlichen Ziel- und Steuerungsgrößen gegenüber der Privatwirtschaft geben.

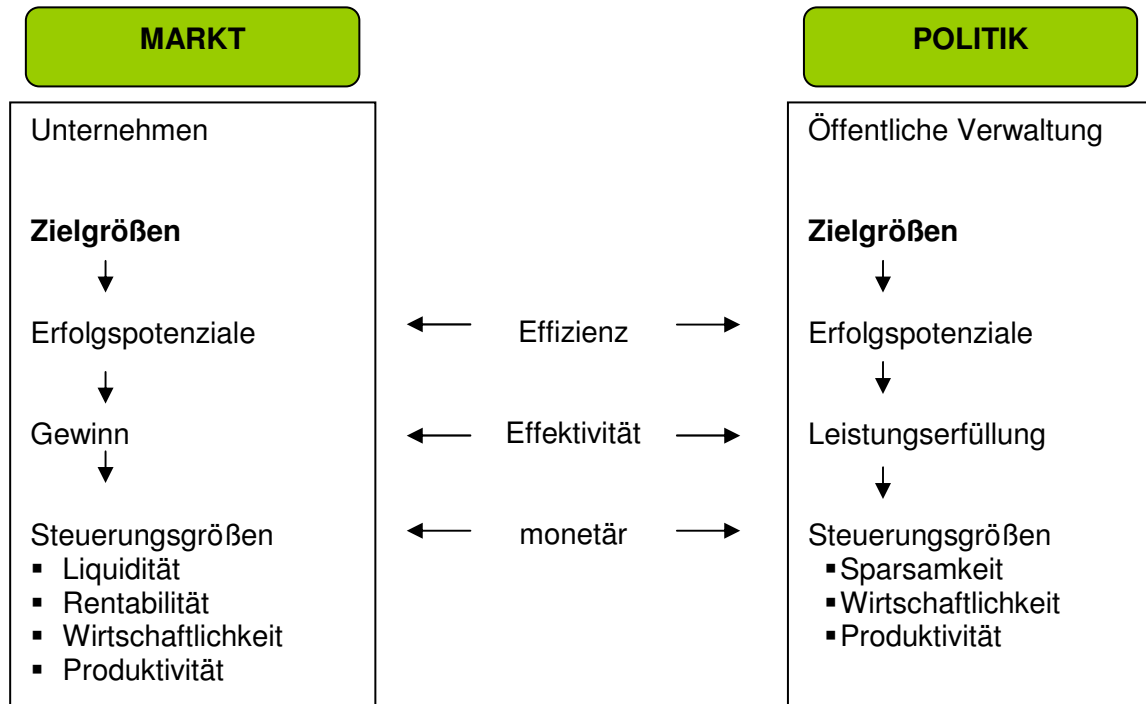


Abbildung 10: Vergleich der Ziel- und Steuerungsgrößen in privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung⁶²

⁶² Ebert, 1996

3.2.10 Kennzahl

„Unter Kennzahlen werden Zahlen verstanden, die einen quantitativ messbaren betriebswirtschaftlichen⁶³ Sachverhalt wiedergeben, indem sie Zusammenhänge vereinfacht und verdichtet darstellen.“⁶⁴

Mittels Kennzahlen können komplexe Tatbestände und Zusammenhänge vereinfacht dargestellt werden. Sie werden unterteilt in absolute Zahlen und Verhältniszahlen.

Bei den **absoluten Zahlen** handelt es sich um Angaben bezüglich des Leistungsumfanges, wie z.B. Stückzahlen, Anzahl der Mitarbeiter oder durchschnittliche Bearbeitungszeit.

Verhältniszahlen hingegen werden wiederum unterteilt in Gliederungs-, Beziehungs- und Indexzahlen.⁶⁵

- **Gliederungszahlen** geben den Anteil einer Teilgröße an der Gesamtgröße an (z.B. Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten).
- **Beziehungszahlen** setzen zwei verschiedenartige Größen zueinander ins Verhältnis (z.B. Anzahl der bearbeiteten Anträge pro Mitarbeiter).
- **Indexzahlen** stellen das Verhältnis zweier Größen gleicher Art gegenüber, wobei eine der Größen immer mit 100 angesetzt wird (z.B. Entwicklung der Materialkosten im Vergleich zum Basisjahr mit einem Index in Höhe von 100).

Um verfassungsrechtliche Verpflichtungen, wie zum Beispiel der Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nach Artikel 51a B-VG garantieren zu können, sind Kennzahlen notwendig und daher auch für die öffentliche Verwaltung unverzichtbar.

Werden unterschiedliche Kennzahlen miteinander verglichen, kann deren Informationsgehalt stark verbessert werden. Derartige Vergleiche könnten beispielsweise Zeit-, Betriebs- sowie Soll-Ist-Vergleiche sein.⁶⁶

Um Sachverhalte auch tatsächlich beurteilen zu können, werden erfahrungsgemäß mehrere zusammenhängende Kennzahlen benötigt. Daher haben sich Kennzahlensysteme entwickelt, mittels deren man die Beziehungen der ausgewählten Kennzahlen zueinander erkennen kann.

In der Privatwirtschaft werden Kennzahlensysteme schon sehr lange eingesetzt. Eines der bekanntesten Kennzahlensysteme nennt sich DuPont-System, welches bereits im Jahr 1919 für

⁶³ Gilt nicht ausschließlich für betriebswirtschaftliche Sachverhalte, sondern durchaus auch für volkswirtschaftliche.

⁶⁴ Promberger, Koler, Koschar, 2005, S. 56; Vgl. Mundhenke, 2003, Online unter: <http://streaming.fh.bund.de/bibliothek/klr/mundhenke/kapitel23.htm> (Stand: 26. 07. 2008); Vgl. Reichmann, 2001, S. 19.

⁶⁵ Vgl. Homann, 2005, S. 123.

⁶⁶ Vgl. Homann, 2005, S. 124.

einen Chemiekonzern namens DuPont entwickelt wurde.⁶⁷ Beim DuPont-System handelt es sich um ein Rechensystem, bei dem die Gesamtkapitalrentabilität als Spitzenkennzahl gilt.

Auch im öffentlichen Sektor werden zunehmend Kennzahlensysteme eingesetzt. Jedoch handelt es sich hierbei nicht um Rechensysteme sondern um Ordnungssysteme. Rechensysteme scheinen für die öffentliche Verwaltung als ungeeignet, da Verwaltungskennzahlen nicht durchgehend rechnerisch verknüpft werden können. Weiters müssen auf Grund des mehrdimensionalen Systems der öffentlichen Verwaltung finanzielle sowie auch nicht finanzielle Größen berücksichtigt werden.⁶⁸

Bei einem Kennzahlensystem, welches im öffentlichen Sektor vermehrt Anwendung findet, handelt es sich um die von Kaplan und Norton entwickelte Balanced Scorecard, welche im Rahmen dieser Arbeit zu einem späteren Zeitpunkt nochmals aufgegriffen wird, da sie neben vielen anderen angewendeten Methoden einen wesentlichen Beitrag für die Leistungs- und Wirkungsmessung in der öffentlichen Verwaltung leistet.

⁶⁷ Vgl. Homann, 2005, S. 126.

⁶⁸ Vgl. Homann, 2005, S. 128.

3.2.11 Anwendungsbereiche von Indikatoren und Kennzahlen in der öffentlichen Verwaltung

Indikatoren und Kennzahlen werden in der öffentlichen Verwaltung in den verschiedensten Bereichen eingesetzt. Neben dem Einsatz als Informations- und Steuerungsinstrument, sind weiters folgende Anwendungsbereiche zu erwähnen.⁶⁹

- **Produktorientierung und Leistungsvergleiche:** Da der öffentliche Sektor deren Aufgaben und Dienstleistungen immer öfter in Form von „Produkten“ definiert, wird in weiterer Folge die Erstellung eines Kennzahlensystems je Produkt vorausgesetzt. Damit anschließend Leistungsvergleiche möglich und vor allem sinnvoll werden, sind standardisierte Produktdefinitionen notwendig.
- **Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement:** Indikatoren und Kennzahlen dienen als Basis für eine zielgesteuerte Verwaltungsführung. Die Steuerung sowie Kontrolle zwischen den Kontraktpartnern wird damit ermöglicht.
- **Frühwarnsystem:** Damit ein kennzahlengestütztes Frühwarnsystem überhaupt entstehen kann, müssen erst Indikatoren identifiziert werden, welche auf Umweltveränderungen des internen Organisationssystems reagieren. Frühwarnsysteme nehmen im Verwaltungscontrolling eine bedeutende Rolle.
- **Kennzahlenorientierte Mittelvergabe:** Hierbei dienen Kennzahlen als Ausgangspunkt für die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Bund und Länder, Länder und Gemeinden, Gemeinden und ihren Verwaltungseinheiten als auch zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Institutionen.
- **Wettbewerbsförderung:** Indikatoren und Kennzahlen können auch dem Wettbewerb innerhalb des öffentlichen Sektors dienen:
- **Strategisches Management und Planung:** Indikatoren und Kennzahlen, dienen wie in der Privatwirtschaft auch bereits im öffentlichen Sektor als Planungsinstrument.

3.2.12 Kennzahl versus Indikator

In der Praxis werden die Begriffe Kennzahl und Indikator oft als Synonym verwendet, was jedoch aus wissenschaftlicher Sicht nicht richtig ist.

Im Fall eines weitgefassten Verständnisses unterscheiden sich Kennzahlen von Indikatoren darin, dass sie weitgehend quantitative Größen darlegen.⁷⁰ Während der Begriff der Kennzahl häufig im betriebswirtschaftlichen Zusammenhang verwendet wird, wird demgegenüber der Begriff des Indikators vermehrt in Verbindung mit volkswirtschaftlichen Themen, wie beispielsweise aus dem Umwelt- und Sozialbereich, angewandt. Weiters unterscheiden sich Kennzahlen und Indikatoren

⁶⁹ Vgl. Nullmeier, 2005, S. 440ff.

⁷⁰ Gehrlein, 2004, S. 32.

darin, dass Kennzahlen eine „willentliche Informationsverkürzung“⁷¹ zugrunde liegt und Indikatoren hingegen einer „zwangsweise Informationsverkürzung“⁷².

„Der Hauptunterschied zu Kennzahlen liegt darin, dass sie sich nicht der Komprimierung bedienen.“⁷³

Folgende Beispiele aus dem Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung 2002, lassen den Unterschied zwischen einem Indikator und einer Kennzahl erkennen:⁷⁴

Kernleistung ⁷⁵	Indikator	Kennzahl
Qualitätssicherung	Betreuungsverhältnis	SchülerInnen je LehrerInnen an Volksschulen
Modernisierung im Bildungswesen	Internet-Access von Schulen	Anteil der mit Internetzugriff ausgestatteten Schulen
Berufsorientierte Ausbildung	Jugendarbeitslosigkeit und Bildungsgrad	Vorgemerkte Arbeitslose der 15-25 Jährigen nach höchster abgeschlossener Ausbildung – Pflichtschulen
Lehre und Ausbildung an UNIs und FHs	Erfolgsquote inländischer Studierender	Erstabschlüsse/ Anzahl StudienanfängerInnen

3.3 Aufgaben der Leistungs- und Wirkungsindikatoren

Eine zunehmende wirkungsorientierte Betrachtungsweise des öffentlichen Sektors setzt neue Maßstäbe bezüglich der Informationen, welche für die Verwaltungsführung notwendig sind. Durch die Finanzbuchhaltung können die Informationserfordernisse nur teilweise abgedeckt werden, da diese den Informationsfokus auf

- eine vollständige Erfassung sämtlicher Aufwendungen, egal ob diese von der eigenen oder fremden Verwaltungseinheit verursacht wurden,
- die Erfassung der Einnahmen in der Verwaltungseinheit und deren Zuordnung zu den jeweiligen Produkten sowie auch auf
- die Berechnung der tatsächlich entstandenen Kosten der Produkte legt.⁷⁶

⁷¹ Mundhenke, 2003, Online unter: <http://streaming.fh.bund.de/bibliothek/klr/mundhenke/kapitel23.htm> (Stand: 26. 07. 2008)

⁷² Mundhenke, 2003, Online unter: <http://streaming.fh.bund.de/bibliothek/klr/mundhenke/kapitel23.htm> (Stand: 26. 07. 2008)

⁷³ Blome, 2007, S. 147; Vgl. Gladen, 2001, S. 15.

⁷⁴ Biwald, Presslauer, 2003, S. 7.

⁷⁵ Kernleistung, ist die Leistung im Sinne der Definition auf S. 17.

Daher wird ein Indikatorensystem benötigt, welches Informationen aus der Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenebene zur Verfügung stellt. Die Leistungs- und Wirkungsindikatoren übernehmen im WoV Steuerungsprozess eine wichtige Aufgabe.

Ein Leistungsindikator weist in verdichteter Form auf eine Entwicklung im Leistungsniveau der Verwaltung hin.⁷⁷ Er ist grundsätzlich nicht selbsterklärend, sondern verlangt nach weitgehender Erklärung und Interpretation. Ein Indikator deutet lediglich auf eine Sachlage oder eine Veränderung hin, der die Verwaltungsführung mehr Aufmerksamkeit schenken sollte. Die folgende Abbildung soll die Aufgabe der Indikatoren im WoV Steuerungsprozess besser veranschaulichen.

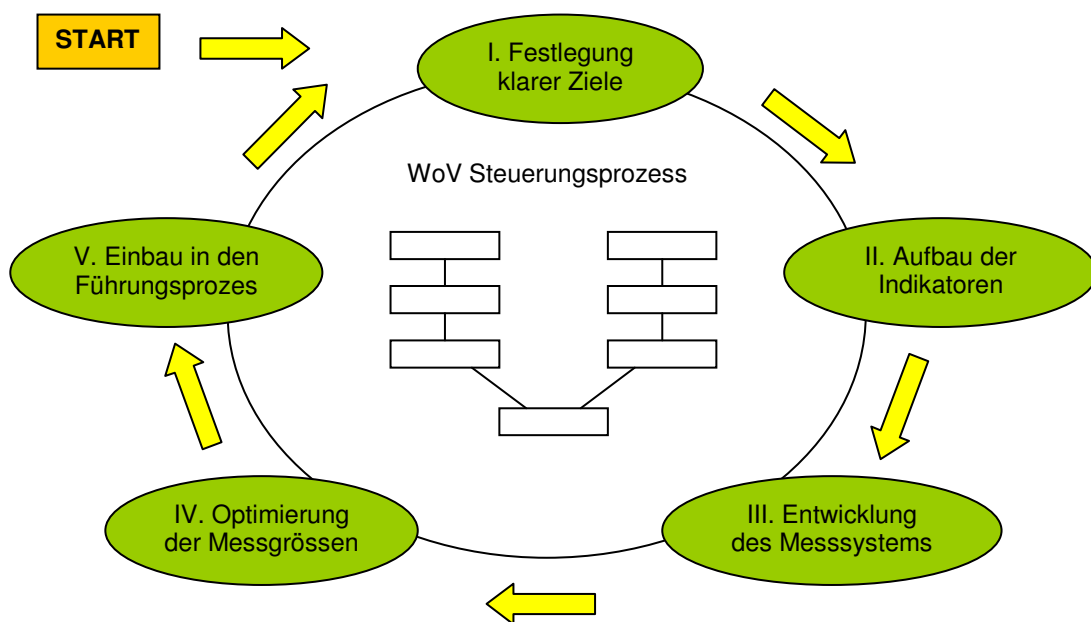


Abbildung 11: Aufbau eines Indikatoren-Systems für die Verwaltungsführung⁷⁸

⁷⁶ Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 182.

⁷⁷ Schedler, 1995, S. 79.

⁷⁸ Vgl. Schedler, Weibler, 1996, S. 16; Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 182.

3.4 Entstehungsprozess eines Leistungs- bzw. Wirkungsindikators

Im Vorfeld wurden unter Punkt 3.2.1 bzw. Punkte 3.2.3 die Begriffe Leistung und Effektivität näher beschrieben. Im folgenden Kapitel wird der Entstehungsprozess von Leistungs- und Wirkungsindikatoren erläutert.

Die Entstehung eines Indikators erfolgt in mehreren Schritten. Grundstein für den Entstehungsprozess wird von der eigentlichen Produktdefinition gesetzt. Sie ist der Ausgangspunkt von dem aus die weiteren Schritte vorgenommen werden können. Nach der Leistungsdefinition kann auf die Zieldefinition und in weiterer Folge auf die Indikatorendefinition übergegangen werden.

3.4.1 Produktdefinition

Die Definition der Produkte der öffentlichen Verwaltung ist keine leichte Aufgabe, jedoch, sicher eine der wichtigsten Grundlagen um die Steuerung zu mehr Effizienz und Effektivität zu ermöglichen.

Sie stellt die Basis für Leistungsberichte, die Kosten- und Leistungsrechnung und teilweise für die Budgetierung dar. Produkte dienen als „Informationsträger“ für das Verwaltungscontrolling.⁷⁹ Weiters können mit deren Hilfe der Ist-Zustand dargelegt, mögliche Planungsabweichungen aufgezeigt, Ursach-Wirkungsanalysen durchgeführt und wenn notwendig auch Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.⁸⁰ Nur wenn Produkte genau definiert wurden, können sie für Produktvergleiche, z.B. hinsichtlich deren Qualität oder Kosten, herangezogen werden.

Bei der Produktdefinition sollen folgende Kriterien beachtet werden:⁸¹

1. Optimale Bürgerorientierung soll angestrebt werden. Das Produkt soll aus der Perspektive des Bürgers, welcher als Nutzer gilt und nicht aus der Perspektive der eigenen Organisation definiert sein.
2. Möglichst viele Leistungen sollen zu einem Produkt zusammengefasst werden, wenn sie an die Bürgerin bzw. an den Bürger als homogene Leistung weitergegeben wird.
3. Die Leistungen eines Fachbereiches sollen komplett zu einem Produkt zusammengefasst werden.
4. Ein Produkt soll ausschließlich einem Fachbereich zuzuordnen sein.

⁷⁹ Vgl. <http://www.informdoku.de/themen/begriffe/betriebswirtschaft/produkte.php>
(Stand: 11. 7. 2008)

⁸⁰ Vgl. <http://www.informdoku.de/themen/begriffe/betriebswirtschaft/produkte.php>
(Stand: 11. 7. 2008)

⁸¹ Vgl. KGSt-Bericht 8/1994;
Vgl. <http://www.informdoku.de/themen/begriffe/betriebswirtschaft/produkte.php>
(Stand: 11. 7. 2008); Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 144f.

5. Die Definition eines Produktes soll für die betriebswirtschaftliche Leistungssteuerung, die Begriffsbestimmung einer ganzen Produktgruppe sowie für die politische Steuerung eine Hilfestellung darstellen. Dieses Kriterium soll ein allzu großer Detaillierungsgrad verhindern. Zudem ist es ein Hinweis dafür, dass die Übersichtlichkeit der Produkte bedeutender als deren Vollständigkeit ist.
6. Eindeutige Zuordnung der Kosten und Erlöse soll gewährleistet sein.
7. Die Produkte sollen zielkonform sein.

Für die öffentliche Verwaltung ist die Produktdefinition ein ungewöhnlicher Prozess, welcher jedoch die Möglichkeit aufwirft, die Tätigkeiten jedes einzelnen Verwaltungsmitarbeiters darzulegen.

Grundlage für eine effiziente sowie effektive Produktdefinition ist in erster Linie die Zusammenarbeit von betroffenen Mitarbeitern, externen Beratern für eine objektivere Sichtweise sowie der Politik. In zweiter Linie müssen sich die Beteiligten stets die angestrebten Wirkungen der Produkte vor Augen halten um so ein optimales Ergebnis zu erzielen.⁸²

Die nachstehende Abbildung versucht die nahe Verbindung sowie die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Produkt, Ziel und Indikator besser zu veranschaulichen:

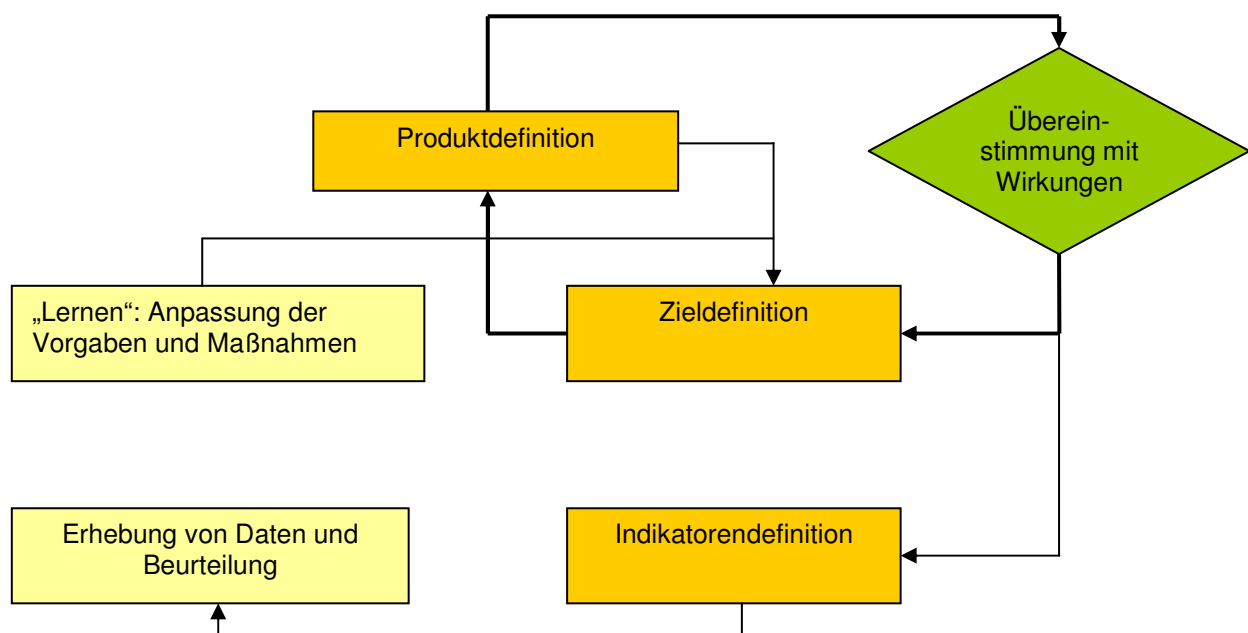


Abbildung 12: Umfeld der Produktdefinition⁸³

⁸² Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 145.

⁸³ Schedler, Proeller, 2006, S. 146.

3.4.2 Zieldefinition

„Wer nicht weiß, wohin er segeln will, für den ist kein Wind der richtige“
 Lucius Annaeus Seneca

Der Prozess der Zieldefinition in der öffentlichen Verwaltung wird stets als sehr schwierig bezeichnet, da der Aufbau der Ziele im öffentlichen Sektor „...wesentlich diffuser, vieldimensionaler und durch Interessengruppen heterogen gesteuert...“⁸⁴ wird.

Da jedoch Kenntnisse über die Wirkungen von Aktivitäten in einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltung zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren gehören, bemüht sich die Österreichische Bundesverwaltung zu einer konsequenten Erfassung, auch wenn dies oft kein leichtes Unterfangen darstellt.

Um ein effizientes Ziel definieren zu können müssen in der öffentlichen Verwaltung zwei verschiedene Arten von Zielgruppen für jedes einzelne Produkt ermittelt werden. Einerseits das **Wirkungsziel** und andererseits das dem gegenüber anzustrebende, konkrete Ziel, das **Leistungsziel**.⁸⁵

Das setzt voraus, dass sich die Politikerinnen und Politiker, welche eine leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltung anstreben, stets mit den Fragestellungen der Wirkungs- und Leistungsziele auseinandersetzen um Verbesserungen zu erwirken.

Das nachfolgende Beispiel zeigt die unterschiedliche Fragestellung hinsichtlich der Leistungs- und Wirkungsziele:

	Leistungsziel	Wirkungsziel
	Betreffen den Output	Betreffen den Outcome
Frage:	Welche Leistung soll erzielt werden?	Welche Wirkung soll mit der Leistung erzielt werden?
Ziel:	Die Prüfung von Altenheimen soll um den Wert x gesteigert werden. Unterhaltungsangebote in Altenheimen soll um den Wert x gesteigert werden.	Die Menschen in Altenheimen sollen sich durch vermehrte Prüfungen in Altenheimen sicherer und wohler fühlen. Unterhaltungsangebote in Altenheimen sollen den alten Menschen soziale Kontakte verschaffen und der Vereinsamung entgegenwirken.
Frage hinsichtlich Ziel-erreichung	Wurden die Altenheime häufiger geprüft?	Hat sich der Schutz der pflegebedürftigen älteren Menschen durch die vermehrte Kontrolle verbessert?

⁸⁴ Buschor, 1992, S. 210.

⁸⁵ Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 135.

Die Unterscheidung zwischen Leistungs- und Wirkungszielen ist von großer Bedeutung. Auch wenn das Leistungsziel erreicht wurde, ist nicht zeitgleich das Wirkungsziel erreicht. In Verbindung mit dem oben genannten Beispiel heißt dies, dass auch wenn die Prüfungen in Altenheimen um den x Wert erhöht wurden, heißt das nicht, dass sich die Bewohner der Altenheimen auch gleichzeitig sicherer fühlen müssen.

Möchte man Leistungs- und Wirkungsziele definieren, wird man feststellen, dass das Formulieren von Leistungszielen erheblich einfacher als dies von Wirkungszielen ist.

Zielsetzungen bilden die Grundlage für Leistungsindikatoren was im Laufe dieser Arbeit ersichtlich werden soll.

Die Zieldefinition erfolgt in einem andauernden Prozess. Es werden wiederholt externe Informationen eingeholt und in den laufenden Prozess eingearbeitet. Was für die Produktdefinition gilt, betrifft natürlich auch die Zieldefinition, wenn es um die Einbeziehung der betroffenen Personen in den Definitionsentwicklungsprozess geht. Wenn sich Menschen mit einem Ziel identifizieren können sowie den Sinn und Zweck eines Zieles verstehen, so werden sie es auch engagierter und motivierter verfolgen.

Dabei trifft folgendes Zitat den Nagel auf den Kopf:

„Wenn Du ein Schiff bauen willst, dann trommle nicht die Männer zusammen um Holz zu beschaffen, Aufgaben zu vergeben und die Arbeit einzuteilen, sondern lehre die Männer die Sehnsucht nach dem weiten endlosen Meer.“

Antoine de Saint Exupéry

Folgende Vorgehensweise kann dabei festgelegt werden:⁸⁶

Der Auslöser für eine notwendige Zieldefinition ist meist der Gesetzgeber, da dieser eine Antwort auf die Frage nach dem Zweck der eigenen Tätigkeit haben möchte. Viele Verwaltungen können dabei auf die Ergebnisse, welche sie in der Aufgabenkritik erörtert haben, zurück greifen.

Exkurs:⁸⁷ Bei der Aufgabenkritik kann man zwischen Zweckkritik und Vollzugskritik unterscheiden. Die Zweckkritik stellt die Notwendigkeit einer Aufgabe in Frage und die Vollzugskritik befasst sich mit der Frage einer möglichen Optimierung im Rahmen der Aufgabenkritik.

⁸⁶ Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 137f.

⁸⁷ Vgl. <http://www.fm.mv-regierung.de/klr/html/aufgabenkritik/aufgabenkritik.html>
(Stand: 16. 7. 2008)

Die Produkte, welche im Rahmen des Produktdefinitionsprozesses erarbeitet wurden, werden nun mit dem „Gesamt-Zweck“ in Verbindung gebracht. Es stellt sich die Frage: „Welchen Beitrag leisten die Produkte im Hinblick auf die Zweckerfüllung?“

In weiterer Folge müssen die kritischen Erfolgsfaktoren betrachtet werden. Diese müssen erfüllt sein, damit eine Zweckerfüllung überhaupt möglich wird. Bereits bei der ersten Zieldefinition müssen die kritischen Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden.

Wurden die ersten Zielbündel definiert, so werden sie in zweierlei Hinsicht untersucht. Zum einen: „Müssen alle Ziele erreicht werden um den Zweck zu erfüllen?“ und zum anderen: „Würden alle definierten Ziele erreicht werden, wäre dann auch der gewünschte Zweck erfüllt?“.

Sind beide dieser Bedingungen erfüllt, kann der Zielkatalog als abgeschlossen betrachtet werden.

Wie dieser Zieldefinitionsprozess jedoch genau aussieht, soll die folgende Abbildung zeigen:

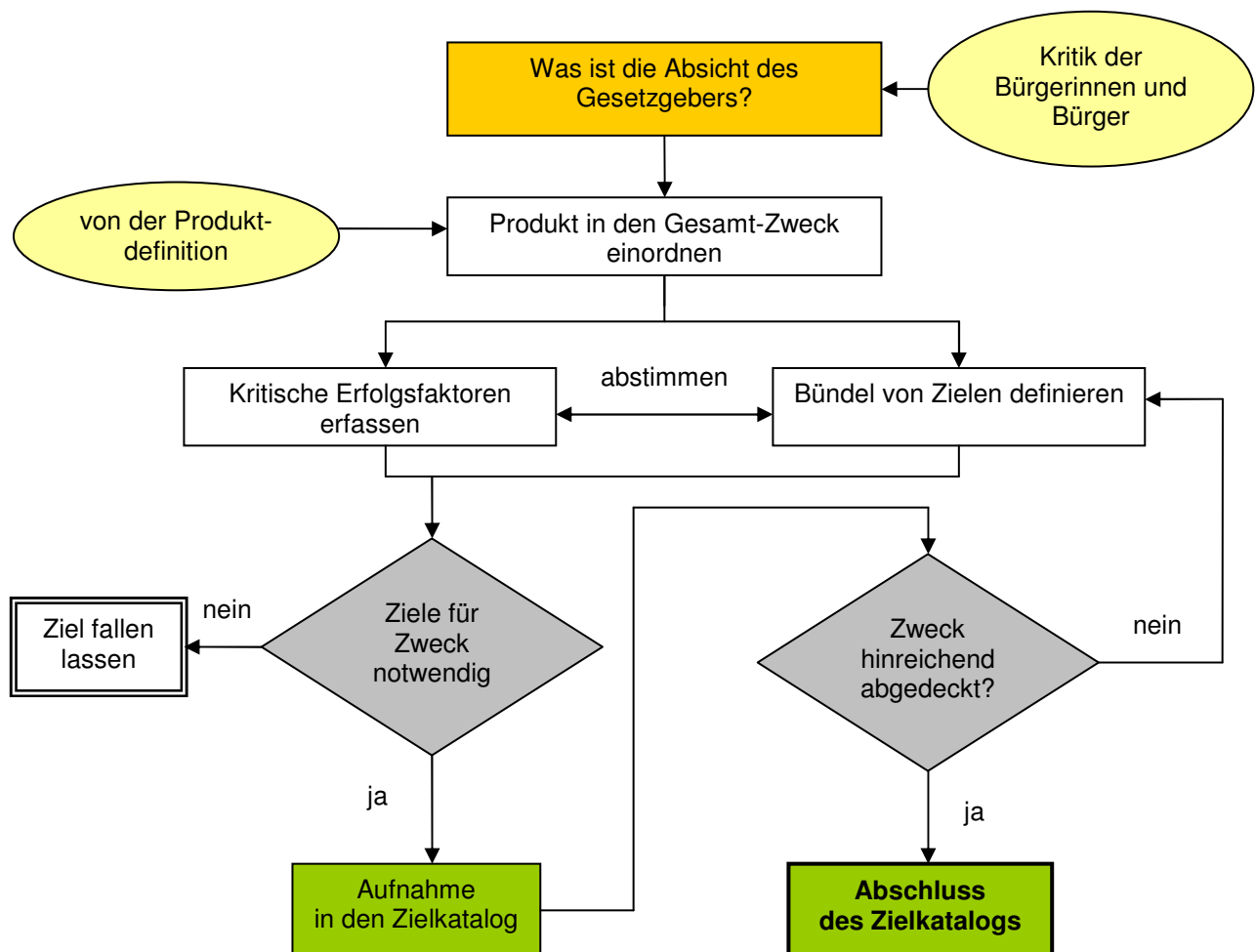


Abbildung 13: Prozess der Zieldefinition⁸⁸

⁸⁸ Schedler, Proeller, 2006, S. 137.

Der Zielkatalog steht nun fest, jedoch stellt sich jetzt die Frage wie die Zielerreichung gemessen werden kann. Damit die Zielerreichung messbar wird, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.⁸⁹

Sie müssen im Hinblick auf deren **Inhalt**, deren **Zeitraumen** sowie ihres **Erfüllungsgrades** eindeutig bestimmt sein.⁹⁰ Beispiel für ein solches quantitatives Ziel ist die Senkung der Kriminalitätsrate um 5 % innerhalb eines Jahres.

Neben den quantitativen Zielen gibt es auch qualitative Ziele, welche nicht direkt messbar sind, da sie nicht in Zahlen ausgedrückt werden können. Derartige Ziele gibt es in der öffentlichen Verwaltung sehr häufig. Beispiele dafür sind die Steigerung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger, die Steigerung der Lebensqualität, eine bürgernahe Verwaltung, die Steigerung der Transparenz der Verwaltung, usw. Um diese Ziele annäherungsweise zu messen werden Indikatoren eingesetzt, welche eine indirekte Messung ermöglichen.⁹¹

So lässt sich beispielsweise das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger anhand der Kriminalitätsquote oder der Anzahl der Polizeibeamten bzw. Sicherheitsbeamte, oder die Steigerung der Lebensqualität mittels Umweltschutzmaßnahmen oder Infrastruktur (Straßenbau, Ausweitung des Schienennetzes, Steigerung der kulturellen Angebote,...) indirekt messen.

⁸⁹ Vgl. Gernert, Ahrent, 2002, S 27.

⁹⁰ Vgl. Gernert, Ahrent, 2002, S 27.

⁹¹ Vgl. Gernert, Ahrent, 2002, S 27.

3.4.3 Indikatorendefinition

Nachdem nun die Ziele definiert wurden, werden die dazu passenden, aussagekräftigen Indikatoren gesucht, welche Maßstab für die Effizienz und Effektivität öffentlichen Handelns sein sollen. Dabei handelt es sich um eine sehr große Herausforderung, weil Indikatoren, im Speziellen die Wirkungsindikatoren, sehr komplex sind.

Je nachdem welche Art von Indikator definiert wird, unterscheiden sich diese wie folgt:⁹²

Bei der Entwicklung eines **Leistungsindikators** werden die qualitativen, quantitativen, zeitlichen und örtlichen Eigenschaften eines Produktes bzw. einer Leistung zusammengefasst.

Bei der Entwicklung von **Wirkungsindikatoren** geht es im Wesentlichen um eine umfangreiche Beurteilung und Bewertung der veränderten Situation. Da unendlich viele Einflussfaktoren unterschiedliche Wirkungen produzieren und diese wiederum Nebenwirkungen erzeugen können, welche erwünscht oder auch nicht erwünscht sind, handelt es sich bei der Entwicklung von Wirkungsindikatoren um einen sehr komplexen Prozess. Eine weitere Schwierigkeit stellt die Evaluation von Wirkungen dar, da diese meistens nicht unmittelbar, sondern zeitlich verzögert auftreten.

Die Indikatorendefinition erfolgt grundsätzlich in den nachfolgenden fünf Schritten:⁹³

1. Fragestellung: „Müssen die beabsichtigten Leistungen sowie Wirkungen unter Berücksichtigung der rechtlich-politischen Vorgaben und den strategischen Zielen festgelegt werden?“
2. Entwicklung eines Wirkungsmodells zur Veranschaulichung von möglichen Kausalzusammenhängen.
3. Operationalisierung (Umlegung) der Leistungs- und Wirkungsziele in einzelne Indikatoren.
4. Festlegung der Standards und Erfahrungswerte um die neuen Ergebnisse vergleichen zu können.
5. Bestimmung von Erhebungsmethoden und Rahmenbedingungen für die Beurteilung des Erfolgs.

Der zweite Schritt gewinnt in der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Bedeutung. Die Mitarbeiter im öffentlichen Sektor sollen zunehmend zum Wirkungsdenken animiert werden. In Workshops sollen strategierelevante Zusammenhänge der Wertschöpfungskette unter Berücksichtigung aller möglichen Einwirkungen festgelegt werden. Dadurch lassen sich mittels Ursache-Wirkungsketten auch komplexe Situationen vereinfacht aber logisch darstellen.

Damit sichergestellt werden kann, dass die notwendigen Datenmaterialien in der gewünschten Form geliefert werden, sollten Leistungsindikatoren bereits vor der Definition des Produktbudgets und anderen Leistungsvereinbarungen festgelegt werden.⁹⁴

⁹² Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 252.

⁹³ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 252f.

3.5 Arten der Leistungs- und Wirkungsindikatoren

Mittlerweile gibt es bereits unzählige Arten von Indikatoren sowie auch Indikatorensysteme. Je nachdem in welchem Bereich sie zum Einsatz kommen, benötigen diese für die Messung einen anderen Ansatz. Indikatoren unterscheiden sich je nach Anwendung meist hinsichtlich Anzahl, Art und angestrebten Zusammenhang.⁹⁵

Auch bei den Leistungs- und Wirkungsindikatoren kann man zwischen verschiedenen Arten unterscheiden. Die österreichische Wirtschaftskammer verwendet folgende drei Indikatoren-bündel, welche wiederum in wesentliche Kennzahlen gegliedert werden und versucht mit Hilfe dieser, Österreich den restlichen europäischen Länder gegenüber zu stellen. Obwohl es sich um sehr gebräuchliche Kennzahlen bzw. Indikatoren handelt, kann deren Aussagekraft aufgrund von länderspezifischen Besonderheiten teilweise eingeschränkt sein. Die von der österreichischen Wirtschaftskammer verwendeten Benchmark-Indikatoren und die dazugehörigen Kennzahlen sollen nun kurz erläutert werden. Es handelt sich hierbei um Wirtschaftliche Basisindikatoren, um Arbeitsindikatoren sowie auch um Kennzahlen des Staatseinflusses.⁹⁶

Wirtschaftliche Basisindikatoren:	<ul style="list-style-type: none">• Wirtschaftswachstum <p>Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein Maß für die im Inland (pro Jahr) entstandene wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Die reale Zunahme des BIP wird als Wirtschaftswachstum bezeichnet und repräsentiert die Steigerung der preisbereinigten (deflationierten) gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Bruttoinlandsprodukt pro Kopf <p>Das BIP je Einwohner gilt als Indikator für das Wohlstandsniveau eines Landes. Für den Ländervergleich werden die jeweiligen BIP-Werte zunächst mit den Wechselkursen auf eine gemeinsame Recheneinheit (z.B. Dollar) gebracht. Das so erzielte Ranking ist insoweit nur bedingt aussagekräftig, als Unterschiede der Wirtschaftskraft durch unterschiedliche Preisniveaus bedingt sein können. Um solche Verzerrungen auszuschalten, werden für Vergleichszwecke häufig Umrechnungen in Kaufkraftparitäten (KKP) - welche die nationalen Preisniveaus widerspiegeln – vorgenommen.</p>

⁹⁴ Vgl. Schedler, 1995, S. 75.

⁹⁵ Vgl. Günther, Schuh, 2000, S. 52.

⁹⁶ <http://wko.at/statistik/Extranet/Bench/def.htm> (Stand: 26.07.2008)

- **Öffentlicher Budgetsaldo**

Unter öffentlichem Budgetsaldo (net lending) ist der Überschuss oder das Defizit aller öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu verstehen. Er ist eines der fiskalischen Maastricht-Kriterien (Obergrenze der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte mit drei Prozent des BIP). Der Wachstums- und Stabilitätspakt geht mit der Zielsetzung, (annähernd) ausgeglichene Haushalte zu erreichen, jedoch weit darüber hinaus.

- **Leistungsbilanzsaldo**

Dieser Indikator beschreibt die Relation des Leistungsbilanzsaldos zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Leistungsbilanz ist das Ergebnis der Gegenüberstellung aller Waren- und Dienstleistungstransaktionen, sowie Transferzahlungen und Einkommensströme zwischen dem In- und Ausland.

- **Inflationsrate**

Die Inflationsrate misst die Entwicklung der Verbraucherpreise in einer Periode (i.d.R. prozentuelle Veränderung des Verbraucherpreisindex binnen Jahresfrist).

Die in diesem Beitrag (aus Datenverfügbarkeitsgründen) präsentierten Inflationsraten basieren auf den jeweiligen nationalen Berechnungsmethoden und weichen daher etwas vom 1997 eingeführten Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) ab.

Arbeitsmarktindikatoren:	<ul style="list-style-type: none">• Arbeitslosenquote <p>Die im vorliegenden Kontext wiedergegebenen Arbeitslosenquoten basieren auf den Konzepten der EU. Die Zahl der Arbeitslosen beruht überwiegend auf Stichprobenbefragungen und berücksichtigt u.a. auch Aspekte der aktiven Suche nach einem Arbeitsplatz und der Möglichkeit eine freie Stelle rasch antreten zu können. Die Zahl bei den nationalen Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen kann daher erheblich abweichen. Als Bezugsbasis (Nenner) dient die Zahl aller Erwerbspersonen (= unselbständig Erwerbstätige + Arbeitslose + Selbständige)</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Jugendarbeitslosenquote <p>Die Jugendarbeitslosenquote erfasst den Anteil arbeitsloser Jugendlicher im Alter zwischen 15 und 25 Jahren an den zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Langzeitarbeitslosenquote <p>Diese Quote beschreibt den Anteil der Langzeitarbeitslosen (Arbeitslose, die 12 Monate oder länger arbeitslos sind) an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Beschäftigungsquote <p>Die Beschäftigungsquote ist der Quotient der Gesamtzahl der Erwerbstätigen (selbständig und unselbständig Beschäftigte) in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) und beschreibt die aktive Beteiligung der Bevölkerung am Erwerbsleben. Die Beschäftigungsquote kann aus Vergleichsgründen auch um den Teilzeiteffekt bereinigt werden, indem man Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet werden (auf Basis der durchschnittlichen Arbeitszeiten).</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Beschäftigungsentwicklung <p>Dieser Indikator gibt die jährliche Veränderung des Beschäftigtenstandes wieder. Er soll das Potential eines Landes, neue Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen, abbilden.</p>

Staatseinfluss:	<ul style="list-style-type: none"> • Staatsausgabenquote <p>Darunter wird das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften (einschließlich Sozialversicherungsträger) zum BIP verstanden. Die Abgrenzung der öffentlichen Ausgaben beruht auf den Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Diese Kennziffer soll als grober Maßstab für die Inanspruchnahme einer Volkswirtschaft durch den Staat dienen.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Abgabenquote <p>Die Abgabenquote ist definiert als der Anteil des gesamten Aufkommens an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ebenso wie die Staatsausgabenquote ist auch die Abgabenquote als Indikator für das Ausmaß staatlicher Aktivität und das gesamtwirtschaftliche Besteuerungsniveau anzusehen.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Verschuldung (Staatschuldenquote) <p>Dieser Indikator umfasst den Brutto-Gesamtschuldenstand aller öffentlichen Haushalte am Jahresende nach Konsolidierung zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors. Der Benchmark der Maastricht-Kriterien liegt bei 60 Prozent des BIP.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialquote <p>Die Sozialquote stellt die Gesamtausgaben für soziale Belange in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Daten beruhen auf dem von EUROSTAT entwickelten Schema der Sozialschutzstatistik. Danach umfassen die Sozialleistungen die folgenden acht Funktionen: Krankheit/Gesundheitsvorsorgung, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Familien/Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnen und soziale Ausgrenzung. Die Sozialquote soll Aufschluss darüber geben, welches gesamtwirtschaftliche Gewicht die Gesamtheit aller sozialen Leistungen hat, bzw. wie sich dieses im Zeitablauf entwickelt.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionsquote <p>Unter Subventionsquote wird das Verhältnis zwischen Beihilfen der öffentlichen Hand an Produzenten (Subventionen des Staates lt. VGR) und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) verstanden. Dadurch kann das Ausmaß der staatlichen Beeinflussung des Produktionsumfanges der Produzenten, ihrer Verkaufspreise oder der Entlohnung der Produktionsfaktoren abgeschätzt werden.</p>

3.6 Qualitätskriterien von Indikatoren

Damit Leistungs- und Wirkungsindikatoren auch tatsächlich im Bereich der Verwaltungssteuerung effizient und effektiv eingesetzt werden können, müssen sie bestimmte Qualitätsansprüche erfüllen. Nach Buschor und Lüdner handelt es sich um folgende acht Anforderungen:⁹⁷

1. Zentrale Bedeutung: Sie müssen in der Lage sein Wirkungen sowie Nebenwirkung messen zu können. Hierbei sollte man darauf achten, dass man nicht mit zu vielen Indikatoren arbeitet, da dies die Steuerung und Transparenz erschweren würde. Dies gilt vor allem gegenüber politischen Instanzen wie z.B. dem Parlament, weil dadurch die Komplexität des Systems erhöht wird. Andererseits können einseitige Messungen gefährlich sein. Wird beispielsweise das Studieren innerhalb der vorgesehenen Mindeststudiendauer honoriert, müsste korrekterweise auch die Erwerbstätigkeit zur Studienfinanzierung mitberücksichtigt werden. Vor allem weil sich eine studienbegleitende Erwerbstätigkeit meist wesentlich auf die Studiendauer auswirkt. Andernfalls würden Studierende, welche auf dieses Einkommen angewiesen sind benachteiligt werden.
2. Validität: Hohe interne (Gültigkeit im konkreten Kontext) / externe (Allgemeingültigkeit) Datenvalidität der Indikatoren muss gegeben sein.
3. Einfachheit: Möglichst wenige aber treffende Indikatoren sollen verwendet werden. Das klingt sehr einfach, jedoch ist bei vielen Aufgabenbereichen oder Leistungen ein gewisser Grad an Komplexität nicht zu verhindern. In diesem Zusammenhang nennt Buschor den Lebenshaltungskostenindex⁹⁸, einer der komplexesten Indizes, mit dem wir eigentlich tagtäglich zu tun haben.⁹⁹
4. Genauigkeit: Ist ein verlässlicher Maßstab für den Indikator.
5. Rechtzeitigkeit: Die Zahlen müssen zum nützlichen Zeitpunkt verfügbar sein. Zum Beispiel sollten Daten, die für den Geschäfts- und Rechnungsbericht benötigt werden, auch zu dieser Zeit zur Verfügung stehen, da sie ansonsten für die Berichterstattung wertlos sind.
6. Vollständigkeit: Messung aller wesentlichen aufgaben-(programm)-relevanten Dimensionen
7. Vertraulichkeitsschutz: Indikatoren müssen die Vorschriften im Hinblick auf den Persönlichkeitsschutz respektieren.
8. Erhebungswirtschaftlichkeit: Ein vertretbares Verhältnis zwischen dem Datennutzen zu den Kosten der Datenbeschaffung muss gegeben sein! Werden die Grenzen der Leistungsindikatoren beobachtet, stellt man fest, dass Indikatoren wichtige und nützliche

⁹⁷ Vgl. Buschor, Schedler, 1994, S. 183f.

⁹⁸ Der Lebenshaltungskostenindex misst die Veränderung des Geldwertes anhand der Preise der für die Lebenshaltung wichtigen Güter und Dienstleistungen (Lebenshaltungskosten). Ausgangspunkt ist der so genannte Warenkorb, der eine große Anzahl von Gütern und Dienstleistungen des typischen Verbrauchs enthält.

⁹⁹ Vgl. Buschor, 2001, S. 63.

Informationen liefern, sie jedoch nicht auf allen Gebieten im gleichen Ausmaß und zielführend quantifiziert werden können.¹⁰⁰

Neben diesen acht wichtigen Anforderungen gibt es natürlich noch mehrere Voraussetzungen, welche Indikatoren für deren Einsetzbarkeit wertvoller bzw. nützlicher (effektiver) machen. Indikatoren sollten über Jahre hinweg getestet und immer wieder aufs Neue verbessert werden. Weiters sollten sie eine gewisse Sensibilität gegenüber Veränderungen im Zeitablauf aufweisen, d.h. es sollten Veränderungen im Zeitablauf erkennbar sein. Zudem sollte der konzeptionelle Rahmen flexibel und offen sein, sowie an Veränderungen angepasst werden können.

Was vor allem auch im öffentlichen Sektor eine sehr große Bedeutung hat, ist die Steuer- und Kontrollierbarkeit der Indikatoren.¹⁰¹ Die Größen und Prozesse, welche den Indikatoren zugrunde liegen, sollten vor allem für politische Handlungsempfehlungen und Gestaltungsziele steuer- und kontrollierbar sein.¹⁰² Auch die Transparenz bei der Indikatorenauswahl spielt eine große Rolle. Indikatoren, die leicht nachvollziehbar, gut verständlich, einfach zu erklären und vor allem auch in der Öffentlichkeit kommunizierbar sind, werden von Politik, Wissenschaft, Bevölkerung und auch Wirtschaft akzeptiert, weil sie eine größere Überzeugungskraft aufweisen.

Bei der Verwendung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren im öffentlichen Sektor ist vor allem auf zwei wesentliche Punkte zu achten:¹⁰³

1. Die Indikatorendefinition sowie die Erhebung von Ergebnissen dürfen nicht in erster Linie aus der Perspektive des „Kontrollierens“ erfolgen, da Verwaltungsmitarbeiter sehr rasch einen Weg finden würden um die Indikatoren, die Erhebungsmethoden oder die Umfrageskalen, usw. zu manipulieren. Zudem wäre eine solche Entwicklung für die Mitarbeitermotivation nicht dienlich.

Die Schaffung von mehr Transparenz über Leistungen und Wirkungen im politisch-administrativen Vollzug soll der laufenden Qualitätsverbesserung, der Optimierung bereits existierender Verfahren und dem Vergleich mit anderen dienen und zu keiner „Bestrafung“ von Verwaltungsmitarbeitern führen.¹⁰⁴

2. Die Datenerhebung zu Leistungs- und Wirkungsindikatoren kann nicht immer nach dem gleichen System erfolgen. Dabei stellt sich die Frage, ob eine Fremdbeurteilung oder eine Selbstbeurteilung in Frage kommt und vor allem in welchem Ausmaß.

Hierbei gilt Folgendes:

Verfahren, Produkte sowie Leistungen, welche in Bezug auf ihre Qualitätsmerkmale einfach zu definieren sind, eignen sich besser für Fremdbeurteilungen. Komplexe Verfahren, Produkte und Leistungen hingegen fordern die Mitberücksichtigung der Selbstbeurteilung, sowie der verstärkte Einsatz von qualitativen Methoden zur Erfolgs-

¹⁰⁰ Vgl. Buschor, 2001, S. 63.

¹⁰¹ Vgl. Günther, Schuh, 2000, S. 50.

¹⁰² Vgl. Günther, Schuh, 2000, S. 50; Vgl. Rennings, 1994, S. 148.

¹⁰³ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 255.

¹⁰⁴ Thom, Ritz, 2006, S. 255.

beurteilung. Grund dafür ist das Ergebnis, welches nicht allein vom Erzeuger abhängt, sondern aus dem Zusammenspiel von Leistungserbringer und -empfänger resultiert.

3.7 Besonderheiten für die Einsetzbarkeit von Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung

Wie wir bereits wissen, gibt es zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung einige Besonderheiten (siehe dazu Kapitel 2.4), welche sich auch beim Einsatz von Leistungs- und Wirkungsindikatoren bemerkbar machen.

Bei einer dieser Eigenheiten handelt es sich um die unterschiedlichen zeitlichen Betrachtungsperioden. Während Indikatoren für die Erreichung von langfristigen Zielen eingesetzt werden, denkt die Politik vorwiegend in kurz bis mittelfristigen Zielen.

Dies kann dazu führen, dass Leistungs- und Wirkungsziele, welche sich die Politik zum Beginn der Legislaturperiode gesetzt hat, bis zum Ende der Amtszeit gar nicht oder nicht vollständig umgesetzt und in weiterer Folge auch die damit verknüpften Indikatoren nicht evaluiert werden können.

Diesem Problem, Einschränkung der kurzfristigen politischen Interessen, möchte im Speziellen die neue Haushaltsrechtsreform (siehe dazu Kapitel 2.5.4) entgegen wirken. Sie strebt nach einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und nach nachhaltig geordneten öffentlichen Finanzen.¹⁰⁵ Dabei spielt der Finanzrahmen, welcher im Rahmen des neuen Haushaltsrechtes auf vier Jahre ausgerichtet ist, ein zentrales Instrument. Hierbei spielt dessen Verbindlichkeit eine bedeutende Rolle, da somit der Rahmen, innerhalb welchem sich die Bundesfinanzgesetze bewegen müssen, festgesetzt wird.¹⁰⁶

Im Hinblick auf die Bindungswirkung meinen Steger und Pichler¹⁰⁷, dass sich diese bewusst auf vier Jahre in die Zukunft und nicht nach den Legislaturperioden richtet. Sie sprechen dabei von einer „pädagogischen“ Komponente, die zur Unterstützung einer nachhaltigen Budgetdisziplin absichtlich in die Konzeption eingebaut wurde.

Somit sollen Wahlversprechen vor einer Wahl zwangsläufig die Frage aufrufen, wie diese Versprechen im Rahmen der vorgegebenen Ausgabenobergrenze finanziert werden können. Falls dies nicht möglich wäre, müssten sich die jeweiligen Wahlwerber dazu bekennen, dass sie die bestehenden Ausgabengrenzen ändern wollen. Dies würde wiederum die Frage nach der entsprechenden Änderung des Budgetsaldos nach einer eventuelle Abgabenerhöhung, usw. aufwerfen.

Obwohl eine Regierung, wann sie die Mehrheit besitzt das Bundesfinanzrahmengesetz im Nationalrat selbständig ändern kann, bedarf es einer bewusster Abkehr von den bis dahin geltenden budgetpolitischen Zielsetzungen und damit einer entsprechenden öffentlichkeitswirksamen Begründung.

¹⁰⁵ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 18.

¹⁰⁶ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 18.

¹⁰⁷ Vgl. Steger, Pichler, 2008, S. 31f.

Nochmals kurz zusammengefasst:¹⁰⁸ Budgetäre Ziele können mittels Beschluss des Nationalrates geändert werden. Änderungen können jedoch nicht stillschweigend vorgenommen werden. Sie benötigen ein Bundesgesetz und somit auch eine entsprechende Begründung was die Transparenz von Entscheidungsabläufen verbessert und in weiterer Folge die Budgetdisziplin stützen sollte.

Die Wahrscheinlichkeit, dass man in Zukunft mit Wahlversprechen behutsamer umgeht, ist groß.

Eine weitere Besonderheit gegenüber der Privatwirtschaft liegt in der Motivation zur Produkt- bzw. Leistungserstellung. Während in der Privatwirtschaft die maximale Gewinnerreichung von großer Bedeutung ist, sind demgegenüber in der öffentlichen Verwaltung die erzielten Wirkungen maßgeblich.

¹⁰⁸ Vgl. Steger, Pichler, 2008 S. 32.

4 MESSINSTRUMENTE IM ZUSAMMENHANG MIT LEISTUNGS- UND WIRKUNGS-INDIKATOREN

4.1 Allgemein

Nachdem die einzelnen Begriffe, welche in einem Nahverhältnis zu Leistungs- und Wirkungsindikatoren stehen, ausführlich beschrieben wurden und wir nun auch in den vorangegangenen Kapiteln einen Überblick über die Aufgaben, den Entstehungsprozess, die Einsetzbarkeit sowie die Besonderheiten von Leistungs- und Wirkungsindikatoren bekommen haben, stellt sich nun die Frage:

„Was für Möglichkeiten stehen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung, um die Effizienz sowie Effektivität der in den einzelnen Fachbereichen der Bundesverwaltung eingesetzten Leistungs- und Wirkungsindikatoren messen zu können?“

Denn die alleinige Anwendung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren führt noch nicht zu einer effizienteren sowie effektiveren öffentlichen Verwaltung. Sie ermöglicht lediglich die Messung hinsichtlich dieser. Da sich die Wissenschaft schon seit Jahrzehnten mit diesem Thema beschäftigt, wurden bereits mehrere Methoden entwickelt, welche der Frage der Leistungs- und Wirkungsmessung bzw. des Vergleichs nachgehen.

Ziel ist es verschiedene Methoden zur Leistungs- bzw. Wirkungsmessung, welche auch teilweise in der öffentlichen Verwaltung bereits Anwendung finden, näher zu beschreiben und deren Unterschiede, Stärken und Schwächen aufzuzeigen. Es besteht jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr soll damit ein Anreiz für einen weiteren Blick geschaffen werden.

4.2 Verwaltungscontrolling

4.2.1 Charakterisierung

Kennzahlen dienen als Grundlage für jede Art von Controlling. Auch in der öffentlichen Verwaltung hat das Controlling bereits in verschiedenen Bereichen Einzug genommen. Bevor nun näher auf das Verwaltungscontrolling eingegangen werden kann, muss die Basis für die weitere Arbeit mit diesem Begriff geschaffen werden. Der Begriff bedarf einer eindeutigen Definition. Horváth definiert beispielsweise folgendermaßen:

„Controlling ist – funktional gesehen – dasjenige Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.“¹⁰⁹

¹⁰⁹ Horváth, 2001, S. 153; Vgl. Homann, 2005, S. 2.

Derselben Meinung ist auch die International Group of Controlling, denn sie beschreibt Controlling wie folgt: „Controlling passiert, wenn Manager und Controller zusammenarbeiten.“¹¹⁰ Weiters beschreiben sie Controlling als

„...gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich. Controlling umfasst Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren, Festlegen, Steuern, Regeln.“¹¹¹

Wie aus den Definitionen deutlich erkennbar, bestehen die wesentlichen Aufgaben des Controlling in der Planung, Kontrolle sowie der Informationsversorgung. Genau diesen Problemen soll sich auch das Verwaltungscontrolling widmen.

Wie auch in der Planung eines Unternehmens gibt es im Controlling die Unterscheidung zwischen **operativem** und **strategischem** Controlling. Welche verschiedenen Aufgaben die beiden Erscheinungsformen zu lösen versuchen, soll die folgende Abbildung veranschaulichen.

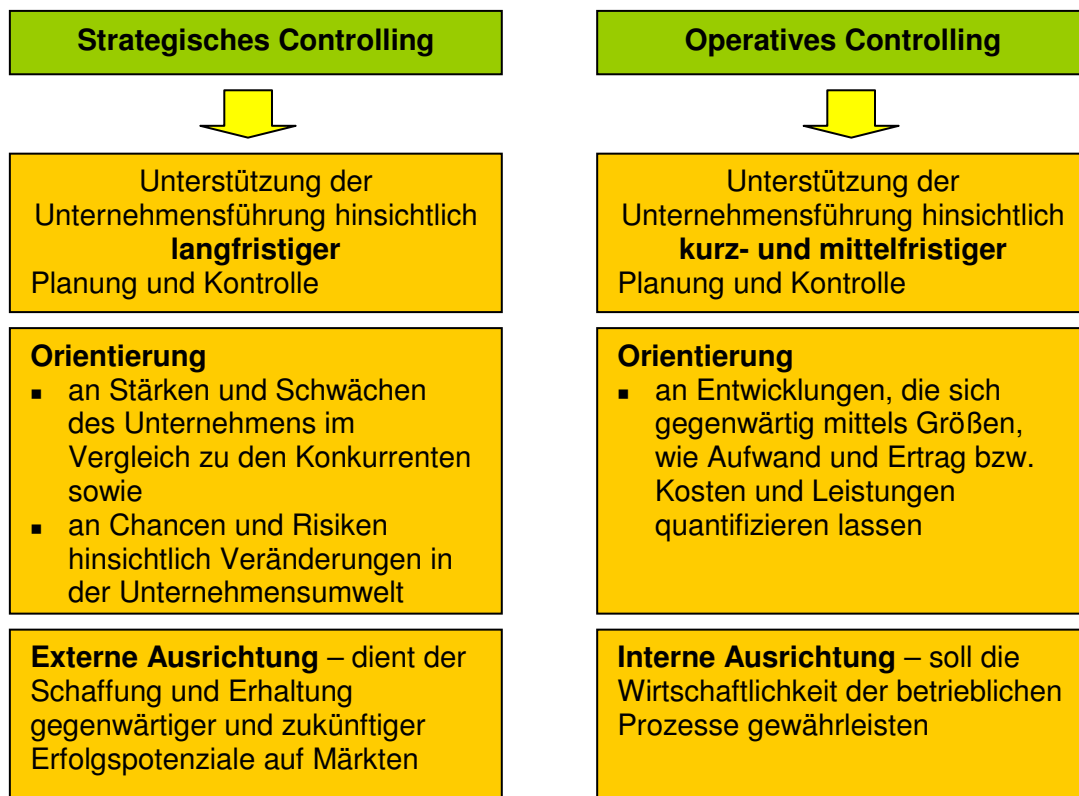


Abbildung 14: Strategisches versus Operatives Controlling¹¹²

¹¹⁰ International Group of Controlling, 2005, Online unter: <http://www.igc-controlling.org/img/downloads/Auszug.doc> (Stand: 3. 10. 2008).

¹¹¹ International Group of Controlling, 2005, Online unter: <http://www.igc-controlling.org/img/downloads/Auszug.doc> (Stand: 3. 10. 2008).

¹¹² Vgl. Homann, 2005, S. 5.

Innerhalb des strategischen und operativen Controllings können weitere Controllingtypen gebildet werden, die sich auf bestimmte Bereiche oder Objekte beziehen. Weiters lassen sich diese beispielsweise in funktions-, faktor-, organisations- oder branchen- bzw. institutionsbezogene Controllingtypen gliedern.

Die Merkmale des jeweiligen Typus und dazugehörige Beispiele, ohne Garantie auf Vollständigkeit, sollen in der folgenden Abbildung kurz dargestellt werden:¹¹³

Controllingtyp	Merkmale	Beispiele
FUNKTIONSBEZOGEN	Einzelne betriebliche Hauptaufgaben und Querschnittsfunktionen werden übernommen	Beschaffungs-, Produktions-, Absatz-, Logistik-, Finanz-, Investitions-, Forschungs-, oder Entwicklungscontrolling
FAKTORBEZOGEN	Controllingbereiche mit eigenständigen Controllingaufgaben und -instrumenten	Personal-, Anlagen-, Material- oder Informationscontrolling
ORGANISATIONSBEZOGEN	Organisationsformen und Organisationseinheiten eines Unternehmens werden berücksichtigt	Projekt-, Abteilungs-, Geschäfts-, Beteiligungs-, und Konzerncontrolling
BRANCHEN- bzw. INSTITUTIONSBEZOGEN	Controllingbereiche mit speziellen Controllingaufgaben und -instrumenten für einzelne Branchen und Institutionen	Industrie-, Handels-, Banken-, Versicherungscontrolling als auch Controlling für die öffentliche Verwaltung ¹¹⁴

Abbildung 15: Controllingtypen

Da es sich beim Controlling um ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument handelt, wird die Verwaltungsführung als auch die Politik mit zusammengefassten Informationen versorgt, welche bei Entscheidungsfindungen helfen sollen.

Die Österreichische Bundesverwaltung setzt sehr stark auf eine ergebnis- und wirkungsorientierte Verwaltung, daher dient auch das Verwaltungscontrolling als ein zentrales Führungsinstrument.

In der Literatur findet man verschiedene Autorenmeinungen, welche den Nutzen des Verwaltungscontrollings beschreiben. Dazu zählen beispielsweise folgende:¹¹⁵

- raschere Anpassung der öffentlichen Leistungen an die sich verändernden Bürgerbedürfnisse;

¹¹³ Vgl. Homann, 2005, S. 7.

¹¹⁴ Die Ausdrucksweise „Controlling für die öffentliche Verwaltung“ wird im Rahmen dieser Arbeit als Synonym zum Begriff des „Verwaltungscontrollings“ gesehen.

¹¹⁵ Vgl. Schedler, 2005, S. 421.

- stärkere Versachlichung der politischen Entscheidungsprozesse durch die Verfügbarkeit von „objektiven“ und „quantitativen“ Informationen;
- Effizienz der Leistungserstellung wird erhöht;
- Effektivität des staatlichen Programms wird gesteigert;

4.2.2 Besonderheiten des Verwaltungscontrollings

Der immer größer werdende Druck auf die öffentliche Verwaltung, welcher insbesondere durch die finanziellen Engpässe, die gesellschaftliche Veränderungen oder auch durch den umfassenden Wertewandel in der Gesellschaft verstärkt wurde bzw. immer noch wird, fordert ein Instrumentarium, das dem öffentlichen Sektor hilft, die erhöhten Anforderungen zu bewältigen. Eine Hilfestellung dazu soll das Verwaltungscontrolling bieten.

Wie bereits im Kapitel 2.4 ausführlich beschrieben, gibt es in der öffentlichen Verwaltung verschiedene Besonderheiten hinsichtlich der Rahmenbedingungen, den Aufgaben, den Instrumenten, der Organisation als auch den personellen Voraussetzungen, die sich auch im Controlling für die öffentliche Verwaltung bemerkbar machen und vor allem bei der Anwendung stetig berücksichtigt werden müssen. Genau hier, also im Umfeld der öffentlichen Verwaltung liegt der wesentliche Unterschied zum „eigentlichen“¹¹⁶ Controlling.¹¹⁷

Die Art des Controllings wird von der gegebenen Umgebung beeinflusst. Daher spricht Schedler auch von einer Unterscheidung zwischen dem Controlling „...für das politische Führungssystem, in der Hoheitsverwaltung, in Einrichtungen der Wirtschaftsverwaltung sowie im Bereich der Beteiligungsverwaltung.“¹¹⁸

Diese Unterscheidung ist von großer Bedeutung, denn

„...ein Controllingsystem, das sich nicht den Führungsmustern in seinem jeweiligen Umfeld anpasst, hat wenig Aussicht auf Erfolg.“¹¹⁹

Auch in der öffentlichen Verwaltung wird das strategische und operative Controlling getrennt betrachtet.

¹¹⁶ Damit wird das Controlling, welches in privatwirtschaftlichen Unternehmen angewandt wird, angesprochen.

¹¹⁷ Vgl. Schedler, 2005, S. 413.

¹¹⁸ Schedler, 2005, S. 413.

¹¹⁹ Schedler, 2005, S. 413.

4.2.3 Strategisches Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Das strategische Verwaltungscontrolling nimmt eine unterstützende Funktion bei der strategischen Planung, Kontrolle und Informationsversorgung innerhalb einer Verwaltungseinheit ein.¹²⁰

Wie auch beim Controlling in privatwirtschaftlichen Unternehmen ist das Verwaltungscontrolling grundsätzlich langfristig ausgerichtet. Ziel dabei ist die „Veränderungen in der Verwaltungsumwelt rechtzeitig erkennen, mögliche Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung analysieren und geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die betreffenden Veränderungen entwickeln“¹²¹.

Dabei werden Entscheidungs- und Verantwortungsfragen, welche im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung und der Positionierung einer Verwaltungseinheit stehen, behandelt.

Wie bereits bei der Definition der Effektivität stellt man sich auch beim operativen Verwaltungscontrolling die Frage: „**Tun wir die richtigen Dinge?**“

Daraus lässt sich schließen, dass sich das strategische Verwaltungscontrolling mehr mit wirkungsorientierten Steuerung auseinandersetzt.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des strategischen Controllings in der öffentlichen Verwaltung ist die Informationsversorgung, welche die strategische Planung und Kontrolle ermöglicht.¹²²

Strategische Informationen sind meist sehr komplex und sollten Hinweise über künftige Entwicklungen liefern. Um die öffentliche Verwaltung ehest möglich über zukünftige Chancen und Risiken informieren zu können, werden Früherkennungssysteme benötigt.

Hierzu werden wiederum Indikatoren mit Früherkennungseigenschaften, aus dem externen und internen Verwaltungsumfeld benötigt. Dazu zählen beispielsweise folgende Indikatoren:¹²³

Externes Verwaltungsumfeld	Internes Verwaltungsumfeld
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Art und Umfang der Nachfrage nach Verwaltungsleistungen ▪ Zusammensetzung des Abnehmer- bzw. des Kundenkreises ▪ Kundenzufriedenheit (=Zufriedenheit der Bürger) ▪ Wahlergebnisse ▪ Zu- bzw. Abnahme der Bevölkerung ▪ Arbeitslosenquote ▪ Inflationsrate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leistungsqualität ▪ Kosten der Leistungserstellung ▪ Motivation der Führungskräfte ▪ Anzahl der Krankenstände ▪ Fluktuationsrate ▪ Qualifikation der Mitarbeiter

¹²⁰ Vgl. Homann, 2005, S. 17.

¹²¹ Homann, 2005, S. 17.

¹²² Vgl. Homann, 2005, S. 17.

¹²³ Vgl. Homann, 2005, S. 27f.

4.2.4 Operatives Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Die Aufgabe des operativen Verwaltungscontrollings liegt in der Unterstützung der Verwaltungsführung „...in den Bereichen operative Planung, Kontrolle und Informationsversorgung.“¹²⁴

Eines der wesentlichen Ziele des operativen Verwaltungscontrollings liegt in der Optimierung des Verwaltungshandelns hinsichtlich Effizienz und Effektivität unter Berücksichtigung der bereits vorgegebenen Ziele und Strategien.¹²⁵ Wie beim strategischen Verwaltungscontrolling hat auch das operative Verwaltungscontrolling dafür zu Sorgen, dass die Informationsversorgung für die operative Planung und Kontrolle gewährleistet wird. Dabei entwickelte sich das Rechnungswesen zu einer wichtigen Informationsquelle.

Gegenüber den strategischen Informationen handelt es sich bei den operativen Informationen um genaue Daten, die im Wesentlichen verwaltungsinterne Prozesse und Sachverhalte betreffen.¹²⁶ Zudem werden meist kurzfristige Zeiträume betrachtet, was dazu führt, dass die Informationen sicherer sind als strategische Informationen.¹²⁷

Gegenüber dem strategischen Controlling beschäftigt man sich beim operativen Controlling mit der Frage: „**Tun wir die richtigen Dinge, richtig?**“

Auch diese Frage wurde bereits im Rahmen dieser Arbeit einmal gestellt, denn es handelt sich dabei um dieselbe Frage wie bei der Definition der Effizienz. Daraus lässt sich schließen, dass sich das operative Verwaltungscontrolling verstärkt mit der ergebnisorientierten Steuerung beschäftigt. Hierbei spielt die Vergangenheit eine wichtige Rolle, da man zurück blickt und schaut, ob man die gesetzten Ziele bzw. angestrebten Ergebnisse auch tatsächlich erreicht hat. Dabei spricht man auch von einer operativen Kontrolle.

4.3 Verwaltungskostenrechnung

4.3.1 Allgemein

Bei der Verwaltungskostenrechnung handelt es sich um ein Controllinginstrument und in weiterer Folge um ein Messinstrument, welches in der Verwaltungspraxis großen Anklang gefunden hat. In vielen öffentlichen Institutionen ist sie mittlerweile nicht mehr weg zu denken, da sie für alle Führungskräfte, unabhängig welcher Verwaltungsebene eine maßgebliche Entscheidungshilfe darstellt.

Sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung werden Ressourcen verbraucht. Im Zeitalter der Ressourcenverknappung wird von den Bürgerinnen und Bürger Kostentransparenz gefordert.

¹²⁴ Homann, 2005, S. 73.

¹²⁵ Vgl. Homann, 2005, S. 73.

¹²⁶ Vgl. Homann, 2005, S. 75.

¹²⁷ Vgl. Homann, 2005, S. 75.

Die Verwaltungskostenrechnung stellt sich dieser Herausforderung und versucht die Frage: „Welche Verwaltungsleistung verbraucht wie viel Ressourcen?“ zu beantworten. Eine bekannte Frage aus der Praxis wäre beispielsweise: „Wie hoch sind die Kosten für die Sanierung einer Bundesstraße?“

Die Verwaltungskostenrechnung dient zudem auch als Basis für die Kosten-Nutzen-Analyse, da sie sich auch mit eventuellen Kostensparpotenzialen beschäftigt.¹²⁸

Dabei stellt sie sich beispielsweise die Frage: „Sind die Kosten für eine bestimmte Bildungseinrichtung gegenüber dem ökonomischen Nutzen angemessen?“ ODER

„Können mit der Ausgliederung von Verwaltungsleistungen, Verwaltungskosten gespart werden?“

Bei einer weiteren wesentlichen Aufgabe, welche die Verwaltungskostenrechnung übernimmt handelt es sich um die Kalkulation von Benutzergebühren öffentlicher Einrichtungen.¹²⁹ Beispielsweise: Müllabgabegebühren, Abwasser- und Trinkwassergebühr, usw.

Das Konzept der Verwaltungskostenrechnung ist im Wesentlichen ident mit der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) in der Privatwirtschaft. Die KLR liefert nicht nur relevante Daten für die Führung- und Steuerung einer modernen Verwaltung sondern auch die notwendigen Grundlagen (Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträger) für die Kostenkalkulation von Leistungen.

Die Kostenrechnung wird in folgende Stufen unterteilt:

- Kostenartenrechnung:¹³⁰ Mit ihr beginnt im Grunde die KLR. Ihre Aufgabe ist die vollständige Erfassung aller für die Leistungserstellung notwendigen Ressourcen nach den einzelnen Kostenarten. Weiters stellt sie fest, welche Kostenarten innerhalb einer Abrechnungsperiode und in welcher Höhe angefallen sind.
- Kostenstellenrechnung:¹³¹ Sie dienen der verursachungsgerechten Zuordnung der entstandenen Kosten. Die Kostenarten sollen jenen Stellen zugeordnet werden, bei denen sie angefallen sind. Personen sollen nur immer einer Kostenstelle zugeordnet werden, damit eine eindeutige Kostenverantwortung eingeräumt werden kann. Die Kosten, welche nicht eindeutig auf eine externe Leistung zugeordnet werden können, wie z.B. Personalkosten, interne Verwaltungskosten, usw. werden mit Hilfe eines internen Verrechnungsschlüssels auf die Kostenstellen aufgeteilt.
- Kostenträgerrechnung: Sie kommt am Ende der Kosten-Leistungsrechnung ins Spiel. Ihre Aufgabe liegt in Aufklärung der Kostenherkunft. Beispielsweise sollen Herstellkosten ermittelt werden.

¹²⁸ Vgl. Bachmann, 2004, S. 53.

¹²⁹ Vgl. Bachmann, 2004, S. 25.

¹³⁰ Vgl. Institut für Verwaltungsmanagement; 2003, S. C1.

¹³¹ Vgl. Institut für Verwaltungsmanagement; 2003, S. D1.

Die Kosten-Leistungsrechnung hat mittlerweile auch in der Österreichischen Bundesverwaltung eine bedeutende Rolle eingenommen. Im Jahr 2000 beschloss die Bundesregierung die Einführung der Kosten-Leistungsrechnung in den Ressorts.¹³²

4.3.2 Anwendung der Verwaltungskostenrechnung

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel 4.3.1 erwähnt wird die Verwaltungskostenrechnung aus den unterschiedlichsten Gründen in der öffentlichen Verwaltung immer öfter eingesetzt.

Da jedoch der öffentliche Sektor gegenüber der Privatwirtschaft Besonderheiten aufweist wie beispielsweise unterschiedliche Zielsetzungen, muss bei der Anwendung der Verwaltungskostenrechnung nachstehendes berücksichtigt werden.

Das vorrangige Ziel der öffentlichen Verwaltung ist die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Diese reichen von der Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln bis hin zur Genehmigung von Baubescheiden. Hierbei steht die Kostendeckung nicht an erster Stelle. Auch wenn die Gebühr für die Ausstellung eines neuen Reisepasses nicht kostendeckend ist, besteht kein Grund für den Verzicht auf neue Reisepässe.¹³³

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass in der öffentlichen Verwaltung neben den Kosten und Erlösen, die Berücksichtigung der Leistungsqualität als auch die Wirkung einer Leistung von großer Bedeutung ist.

4.4 Benchmarking

4.4.1 Allgemein

Bei Benchmarking handelt es sich um eine Methode, welche von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor übernommen wurde. Die mittlerweile starke Verbreitung in der öffentlichen Verwaltung lässt darauf schließen, dass sie sich auch trotz der Besonderheiten hinsichtlich der öffentlichen Produkte und Leistungen bewährt.

„Benchmarking ist eine Methode bei der organisationsinterne – und externe Vergleiche von Strukturen und Prozessen mit dem Ziel durchgeführt werden, ein qualitatives Lernen von den branchenbesten Praktiken zu stimulieren.“¹³⁴ Dabei wird in einem stetigen Mess- und Analyseprozess versucht, die wirtschaftlichsten Lösungsansätze herauszufinden, um sie anschließend zur ökonomischen Erfolgssteigerung auf andere Organisationen oder andere Organisationseinheiten zu übertragen.¹³⁵

¹³² Vgl. Institut für Verwaltungsmanagement; 2003, S. A1.

¹³³ Vgl. Fischer, 2002, S. 13.

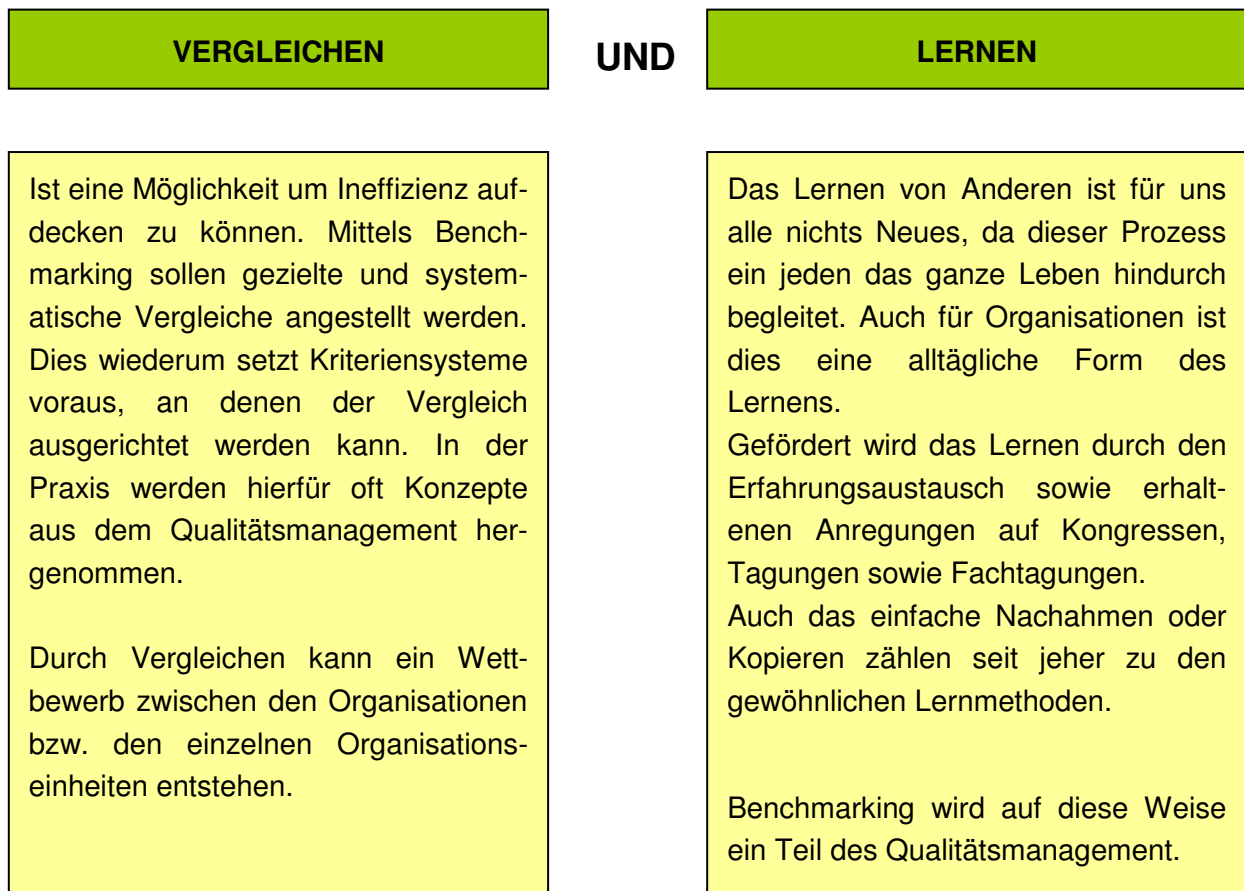
¹³⁴ Vogel, 2006, S. 448.

¹³⁵ Vogel, 2006, S. 448.

Vor allem im Hinblick auf die Wettbewerbsförderung in der Verwaltung spielen Leistungsvergleiche zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten innerhalb eines Landes als auch im internationalen Vergleich eine wichtige Rolle.¹³⁶

Zudem zeigen die Veröffentlichungen der OECD, dass mittlerweile eine Vielzahl an unterschiedlichen Erfahrungen im Bezug auf Verwaltungsreformen und der eingesetzten Methoden vorliegen. Diese können für reformwillige Länder eine Hilfestellung bei der Wahl ihres eigenen Weges, sowie im weiteren Sinn beim Einsatz von Leistungs- und Wirkungsindikatoren sein.

In der öffentlichen Verwaltung kann Benchmarking aufgrund von zwei wesentlichen Merkmalen eingesetzt werden.¹³⁷



Damit aus einfachen Vergleichen ein Lerneffekt für die eigene Organisation bzw. Organisationseinheit entstehen kann, muss erst die Übertragbarkeit geprüft werden, was in weiterer Folge die Anpassung erfolgreicher Organisationsprinzipien für die Bedürfnisse der eigenen Organisation verlangt.¹³⁸

Das grundlegende Ziel des Benchmarking ist ein fortwährender Verbesserungsprozess herbei zu führen, somit ist auch das Lernen keine einmalige, abgeschlossene Angelegenheit.

¹³⁶ Vgl. Buchwitz in Neisser, Hammerschmid, 1998, S. 184.

¹³⁷ Vgl. Schedler, Proeller, 2006, S. 198.

¹³⁸ Vgl. Von Bandemer, 2005, S. 445.

Eine weitere Besonderheit des Benchmarking ist die breite Anwendbarkeit.

Im Grunde kann Benchmarking in der gesamten Verwaltung durchgeführt werden. Zudem können als Vergleichspartner nicht nur andere Abteilungen derselben Verwaltung, sondern auch private Unternehmen herangezogen werden. Benchmarking ist in allen Bereichen der Verwaltung anwendbar. Benchmarkingobjekte können beispielsweise Schulen, der Straßenbau, Krankenhäuser, die allgemeine Verwaltung oder auch der Bereich der Finanzverwaltung sein.

Dass Benchmarking ein fortwährender Lern- sowie Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung sowie auch in der Privatwirtschaft darstellt, zeigt die folgende Abbildung, welche die umfassenden Funktionen zu verdeutlichen versucht.

Wird in der nachfolgenden Abbildung von Institution gesprochen, gilt dies ebenso für Organisationen, Abteilungen, Organisationseinheiten, usw.

FUNKTION	ZU BEANTWORTENDE FRAGE
1. Mess- und Maßstabsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wo steht die Institution im Vergleich zu anderen staatlichen Institutionen?
2. Erkenntnisfunktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Was machen andere Institutionen besser oder schlechter als die eigene? ▪ Weshalb ist etwas besser oder schlechter, was sind die Ursachen dafür? ▪ Was können wir von anderen übernehmen?
3. Zielfunktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Veränderungen sind notwendig, um die Position der eigenen Institution (möglichst dauerhaft) zu verbessern)? ▪ Welche Ziele sind für die Verbesserung vorzugeben? Können und wollen wir selber Klassenbester werden? ▪ Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um den Verbesserungsprozess erfolgreich zu gestalten?
4. Implementierungsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Maßnahmen sind notwendig, um die geplanten Veränderungen zu realisieren? ▪ Auf welchen Gebieten bestehen besonders günstige Bedingungen für die Verbesserung der eigenen Position?

Abbildung 16: Funktionen des Benchmarking¹³⁹

Für die Anwendung von Benchmarking gibt es verschiedene Ansatzpunkte, wobei sich zuerst die Frage stellt, was und wer miteinander verglichen werden soll. Dabei ergeben sich grob folgende Möglichkeiten:¹⁴⁰

¹³⁹ Vgl. Sabisch, 1993, S. 3.

¹⁴⁰ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 156; Vgl. Von Bandemer, 2005, S. 446-449.

EXTERNEN QUANTITATIVES BENCHMARKING	<p>Dabei werden ausgewählte Kennzahlen unterschiedlicher Einrichtungen (Öffentliche Institutionen oder eine öffentliche Institution mit privatwirtschaftlichen Unternehmen) miteinander verglichen bzw. einander gegenübergestellt.</p> <p>Ein Beispiel dafür ist die Zahl der ausgestellten Schwerbehindertenausweise in den unterschiedlichen Bundesländern oder die Aufenthaltsdauer von Patienten im Krankenhaus im europäischen Vergleich.</p> <p>Mit Hilfe dieser Methode soll anhand von bereits existierenden Kennzahlen die eigene Leistungsfähigkeit beurteilt werden und weiters auf Verbesserungspotentiale in den verschiedenen Bereichen aufmerksam gemacht werden.</p>
EXTERNEN QUALITATIVES BENCHMARKING	<p>Hierbei werden Geschäftsprozesse und Wirkungszusammenhänge untersucht und miteinander verglichen. Dieser Ansatz orientiert sich an Einrichtungen aus einem ähnlichen Sektor. Ein Beispiel dazu ist der Speyer Qualitätswettbewerb, welcher von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften für herausragende Lösungen und Innovationen in der öffentlichen Verwaltung vergeben und in drei Länder (Deutschland, Schweiz und Österreich) verliehen wird.</p> <p>Die prämierten Projekte verbinden drei wesentliche Stärken: Sie sind innovativ, bereits praktisch umgesetzt und auf andere Verwaltungen übertragbar.</p> <p>Ein nennenswerter Preisträger im Bereich der Bundesverwaltung ist das Bundesministerium für Finanzen, für das Projekt „Gemeinsame Prüfung aller Lohnabhängigen Abgaben“¹⁴¹</p> <p>Obwohl die Vergleichbarkeit von ganzen Organisationen auf Grund deren Komplexität nicht leicht ist, können dadurch wesentliche Anregungen entstehen.</p> <p>Anreize für Verbesserungen können auch durch den Vergleich von Geschäftsprozessen zweier Organisationen mit komplett unterschiedlichen Aufgaben gewonnen werden. In diesem Fall möchte man sich das Spezialwissen der vergleichenden Organisation zu Nutze machen, in dem man die Spezialisierungsvorteile für Aufgaben der eigenen Organisation zu identifizieren versucht.</p>

¹⁴¹ Vgl. <http://www.hfv-speyer.de/qualitaetswettbewerb/aktuelles.htm> (Stand: 30. 08. 2008)

<p>INTERNES QUANTITATIVES BENCHMARKING</p>	<p>Hiervon spricht man, wenn Benchmarking innerhalb einer Verwaltung zwischen den einzelnen Abteilungen oder Betrieben erfolgt. Mit dieser Methode lässt sich die Erledigung bestimmter Aufgaben von Bezirksbehörden eines Bundeslandes oder die Leistung verschiedener Finanzämter vergleichen. Obwohl keine Ursachen für Leistungsdifferenzen erkennbar werden, ist diese Methode für Leitungs- und Führungsinformationen geeignet, da sie möglicherweise auf Interventions- und Verbesserungsbedarf aufmerksam macht. Die Mittel, welche zu einer Verbesserung führen könnten, werden jedoch beim quantitativen Benchmarking vernachlässigt.</p> <p>Mittels internem Benchmarking können aufgrund fehlender externer Hinweise und Anregungen die Schwachstellen, welche entsprechende Verwaltungen oft besitzen, nicht aufgedeckt werden.</p>
<p>INTERNES QUALITATIVES BENCHMARKING</p>	<p>Auch in diesem Fall erfolgt Benchmarking innerhalb einer Verwaltung zwischen den einzelnen Abteilungen oder Betrieben, jedoch steht in dem Fall das Verbesserungspotential hinsichtlich der Qualität im Mittelpunkt.</p> <p>Im Gegensatz zum quantitativen Benchmarking werden hier nicht nur Verbesserungspotentiale identifiziert, sondern auch gleich innovative Lösungsmöglichkeiten mitgeliefert. Es wird versucht, einen konstruktiven Wettbewerb hinsichtlich einer besten Lösung innerhalb der eigenen Organisation zu erzeugen. Diese Methode setzt auf die Kompetenzen und guten Ideen der Mitarbeiter, welche untereinander systematisch ausgetauscht werden sollen. Mit Hilfe dieser Methode wird die Kreativität und Individualität der Beschäftigten gefördert.</p>

Je nachdem wie diese Ansatzpunkte miteinander verbunden werden, ergeben sich daraus unterschiedliche Stärken und Schwächen, welche in der folgenden Benchmarkingmatrix schematisch zusammen geführt werden.

		Extern	Intern
Quantitativ	<i>Zielsetzung:</i>	Identifizierung von Verbesserungspotenzialen	
	<i>Instrumente:</i>	Vergleich von Kennzahlen mit ähnlichen Organisationen	Vergleich von Kennzahlen innerhalb der Einrichtung
	<i>Perspektive:</i>	Zurückblickend	
	<i>Vorteile:</i>	Externer Maßstab erweitert Perspektive für Verbesserungspotenziale	Gute Vergleichbarkeit; interner Wettbewerb
	<i>Nachteile:</i>	Vergleichbarkeit oft problematisch; Ermittlung der Kennzahlen sehr aufwändig oder fehlerträchtig	Vernachlässigung von „besseren Lösungen“
Qualitativ	<i>Zielsetzung:</i>	Lernen von „guten Lösungen“	Lernen von „guten Ideen“
	<i>Instrumente:</i>	Vergleichende Geschäftsprozessanalyse	Qualitätszirkel, Vergleich von Verbesserungsvorschlägen und –erfahrungen
	<i>Perspektive:</i>	Vorausschauend	
	<i>Vorteile:</i>	Sehr innovativ	Identifizierung und Erprobung von Verbesserungsmöglichkeiten, partizipativ
	<i>Nachteile:</i>	Hoher Aufwand, hohe Anforderungen an Identifizierung von Benchmarkingpartnern und -bereichen	Geringe externe Anregungen

Abbildung 17: Lernen von „besten Lösungen“: Benchmarkingmatrix¹⁴²

¹⁴² Von Bandemer, 2005, S. 447.

4.4.2 Der Benchmarkingprozess

Unabhängig davon, welcher der bereits genannten Ansatzpunkte (siehe Kapitel 4.3.1) gewählt wird, bedarf es einer sinnvollen Strukturierung des Prozesses. Der Benchmarkingprozess kann in drei Phasen eingeteilt werden, wie dies die folgende Abbildung zeigt.

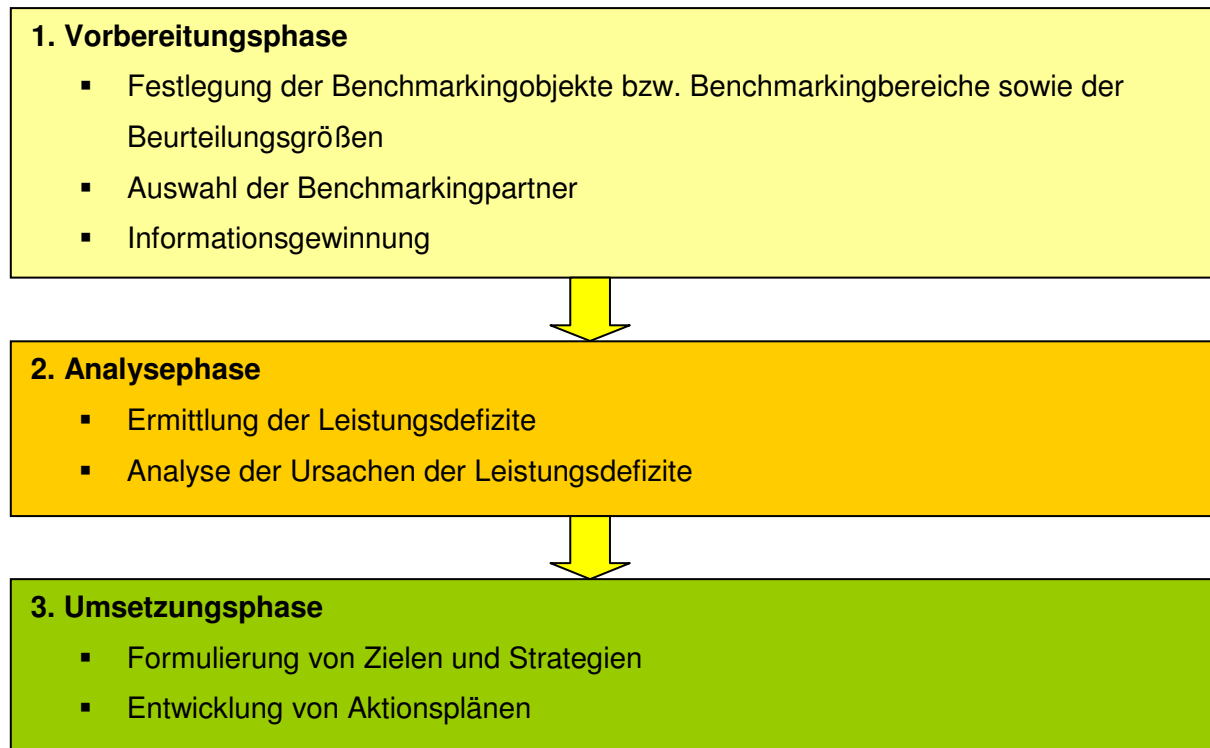


Abbildung 18: Benchmarkingprozess¹⁴³

Zuerst sollte man sich also Gedanken machen, welche Bereiche sowie Objekte miteinander verglichen werden sollten. Möchte man einen internen oder externen Vergleich durchführen? Möchte man Produkte, Methoden oder Prozesse miteinander vergleichen? Welche Zielgrößen sollen miteinander in Vergleich gesetzt werden? Sollen es die Kosten, die Qualität, die Kundenzufriedenheit oder vielleicht die Zeit sein? Wer soll Vergleichspartner bzw. –objekt sein? Andere Geschäftsbereiche oder vielleicht Konkurrenten? Dabei haben sich verschiedene Formen des Benchmarking entwickelt, welche sich mit der zu Hilfenahme unterschiedlicher Ausprägungen der drei Benchmarkingparameter, Objekt, Ziel- bzw. Beurteilungsgröße und Vergleichspartner bestimmen lassen.

Horváth fasst in Form eines morphologischen Kastens die unterschiedlichen Formen wie folgt zusammen:¹⁴⁴

¹⁴³ Vgl. Homann, 2005, S. 40.

¹⁴⁴ Horváth, 2001, S. 417.

Parameter	Ausprägung des Parameters			
Objekt	Produkt		Methoden	Prozesse
Zielgröße	Kosten	Qualität	Kundenzufriedenheit	Zeit
Vergleichspartner	andere Geschäftsbereiche	Konkurrenten	gleiche Branchen	andere Branchen

Abbildung 19: Formen des Benchmarking

In der öffentlichen Verwaltung kommen hinsichtlich der Benchmarkingobjekte vor allem Leistungen, Prozesse und Methoden in Frage.¹⁴⁵ Bei der Auswahl der Benchmarkingobjekte spielen die aktuellen Probleme der eigenen Organisation sowie die Ziele des zum Vergleich herangezogenen Benchmarkingobjekts eine wichtige Rolle.

In der Vorbereitungsphase kommt auch der Festlegung der Beurteilungskriterien bzw. Messgrößen eine bedeutende Aufgabe zu, denn sie legen fest, nach welchen Maßstäben die Benchmarkingobjekte bewertet werden. Sie bestimmen den Vergleichsmaßstab und können, wie in Abbildung 20 unter dem Parameter Zielgrößen erläutert, abhängig vom Benchmarkingobjekt unterschiedlich sein. Die Benchmarkingkriterien sind die Grundlage für die zu ermittelnden Veränderungs- und Verbesserungsmaßnahmen und können somit als „die Rädchen im Getriebe“ für die geplante Realisierung gesehen werden.¹⁴⁶

Nachdem man sich über das Benchmarkingobjekt, den Benchmarkingbereich sowie auch über die Benchmarkingkriterien einig ist, beginnt die Suche nach einem geeigneten Benchmarkingpartner. Dabei ist es sehr wichtig, jeweils den besten sowie leistungsfähigsten Vergleichspartner zu identifizieren und auszuwählen.¹⁴⁷ Hinsichtlich der Vergleichspartner kann wie bereits vorweg erwähnt, zwischen externen, internen, Konkurrenten oder Partner in anderen Geschäftsbereichen gewählt werden.

Wurden die Vergleichskriterien bzw. die Beurteilungsgrößen bestimmt und ein geeigneter Benchmarkingpartner gefunden, sind bestimmt die größten Hürden des Benchmarkings überwunden.

Nun folgt die Informationsgewinnung, welche mittels schriftlichen, mündlichen oder telefonischen Befragungen sowie durch Beobachtungen durchgeführt werden kann.

Wurden die Vorbereitungen abgeschlossen, folgt die Analysephase – das eigentliche Benchmarking. Dabei werden die Unterschiede der zwei zu vergleichenden Verwaltungen bzw. Organisationen erfasst und analysiert. Ziel ist es, die eigenen Leistungsdefizite und deren Ursachen aufzuzeigen. Die Ergebnisse sollen in einem Bericht zusammengeführt werden, welcher einen Überblick über das Ausmaß der Leistungsdefizite zwischen der eigenen Verwaltung und dem ausgewählten Benchmarkingpartner gewährt. Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch die Abweichungsursachen, welche ausführlich erläutert werden sollten.

¹⁴⁵ Vgl. Homann, 2005, S. 41.

¹⁴⁶ Vgl. Meier, 2001, S. 95.

¹⁴⁷ Vgl. Homann, 2005, S. 41.

Zum Abschluss folgt die Umsetzungsphase. Anhand der Benchmarkingergebnisse sollen, konkrete Verbesserungsvorschläge wie z.B. Erhöhung der Mitarbeitermotivation oder der Kundenzufriedenheit, ausgearbeitet werden. Um die ermittelten Leistungsdefizite zu beheben, müssen aktuelle Ziele und Strategien geändert bzw. neue Ziele und Strategien formuliert, sowie Maßnahmenpläne für die Strategieumsetzung fixiert werden.¹⁴⁸

4.4.3 Erfolgsfaktoren für Benchmarking im öffentlichen Sektor

Mit den Erfolgsfaktoren für Benchmarkingprojekte hat sich bereits die Technische Universität Chemnitz näher auseinandergesetzt. Sie führte nämlich eine Studie in sieben deutschen Städten durch, mit Hilfe dieser versuchten sie die kritischen Erfolgsfaktoren für Benchmarkingprojekte auszuforschen.¹⁴⁹ Laut Steiner lassen dieses und eigene Projekte, welche er in der Schweiz auf kommunaler Ebene durchführte, vermuten, dass keine allgemeingültigen Erfolgsfaktoren existieren.¹⁵⁰

Steiner spricht eher davon, dass potenzielle Faktoren teilweise in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Grund dafür sind die unterschiedlichen Zielsetzungen der Behörden oder Abteilungen, sowie auch die angesetzten Maßstäbe um die Zielerreichung beurteilen zu können.

Trotzdem fasst Steiner wie folgt fünf Faktoren zusammen, welche den Erfolg von Benchmarkingprojekten maßgeblich beeinflussen können:¹⁵¹

„Erfolgsfaktor 1: Führung und Projektmanagement

- Es braucht ein klares Bekenntnis (Commitment) zu Benchmarking und die Unterstützung der politischen Führung und der Verwaltungsführung.
- Die Mitarbeitenden müssen in den Prozess miteinbezogen werden („Betroffene zu Beteiligten machen“). Offene Information und Schulung sind Möglichkeiten, bestehende Barrieren abzubauen (Willens-, Können-, Wollen- und Normbarrieren). Ängste von Mitarbeitenden, ob nach einem Benchmarkingprozess z. B. Personal abgebaut wird, oder individuelle Sanktionen zu befürchten sind, sollten ernst genommen werden.

Erfolgsfaktor 2: Einbettung und Gestaltung des Controlling

- Benchmarking ist Bestandteil eines umfassenden Controlling- und Qualitätskonzepts. Das Instrument macht vor allem dann Sinn, wenn es eingebettet ist in ein neues Führungs- und Steuerungsmodell der Institution, wie es beispielsweise das New Public Management oder auch Total Quality Management darstellen.

¹⁴⁸ Vgl. Homann, 2005, S. 43.

¹⁴⁹ Vgl. Adamaschek, Baitsch, 1999

¹⁵⁰ Vgl. Steiner, 2001, S. 28.

¹⁵¹ Vgl. Steiner, 2001, S. 27ff.

- Für ein systematisches Benchmarking sollte die Verwaltung ihre Produkte definiert haben bzw. kennen und ihr Rechnungswesen so gestalten, dass die Vollkosten berechnet werden können.

Erfolgsfaktor 3: Vergleichspartner und -objekte

- Als Vergleichsinstitutionen sollten bei einer erstmaligen Durchführung Partner mit ähnlichem Aufgabengebiet und nicht zu signifikanten Grössenunterschieden gesucht werden („fit“ sollte stimmen). So können in einer ersten Phase die Akzeptanz erhöht und die Arbeiten vereinfacht werden.
- Als Initiatoren für Benchmarking kommen die Institutionen selber, die übergeordneten Staatsebenen sowie unabhängige Institutionen in Frage. Die drei Möglichkeiten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Es zeigt sicher aber, dass Benchmarking viele kleinere Institutionen im Hinblick auf die Ressourcenausstattung überfordert. Hier ist die Zusammenarbeit mit Partnern gefragt.

Erfolgsfaktor 4: Angewandte Vorgehensweisen und Instrumente

- Aufwand und Ertrag sollten in einem günstigen Verhältnis zueinander stehen. Bürokratische und überdimensionierte Benchmarking-Verfahren sind zu vermeiden.
- Der Fokus liegt beim staatlichen Benchmarking derzeit noch oft auf den Kosten. Es sollten in Zukunft vermehrt die Prozesse, die Kundenzufriedenheit und die Mitarbeiterzufriedenheit mitberücksichtigt werden.

Erfolgsfaktor 5: Auswertung, Kommunikation und Verbesserungsmanagement

- Die Ergebnisse sollten offen gegen außen kommuniziert und als Basis für konkrete Verbesserungen genutzt werden. Durch die Kommunikation bereits zu Projektbeginn und nach der Auswertungsphase wird ein gewisser Handlungsdruck erzeugt. Hier zeigt sich einmal mehr die Notwendigkeit, dass die obersten Führungskräfte und die politischen Behörden hinter dem Projekt stehen. So besteht eine größere Wahrscheinlichkeit für Veränderungen.
- Die kontinuierliche Fortführung des Benchmarking ist wichtig.¹⁵²

Werden diese Erfolgsfaktoren konsequent beachtet, kann Benchmarking auch in der Österreichischen Bundesverwaltung als Chance gesehen werden.

¹⁵² Steiner, 2001, S. 28f.

4.5 Balanced Scorecard

4.5.1 Allgemein

Die Balanced Scorecard ist ein bekanntes Managementsystem, welches Anfang der 1990er Jahre von Robert Kaplan und David Norton entwickelt wurde.

Die Grundidee der Balanced Scorecard liegt in der Verbindung von finanzbezogenen Zielen und Indikatoren mit anderen nicht monetären Zielkategorien.¹⁵³ Neben den üblichen finanziellen Erfolgswerten werden beispielsweise auch die Innovationsfähigkeit, die internen Geschäftsprozesse sowie die Kundenzufriedenheit mittels geeigneten Indikatoren gemessen.

Die Balanced Scorecard dient weiters einer effektiven Steuerung von Leistungseinheiten, da sie einerseits eine ex post Kontrolle und andererseits eine vorausschauende, strategische Steuerung der Aktivitäten ermöglicht.¹⁵⁴

Blickt man kurz auf den Exkurs „Produkt“ (Kapitel 3.2.2) zurück, so stellt man fest, dass die Balanced Scorecard weiters eine Hilfestellung darstellt um innerhalb eines Produktes die Leistungen darzulegen.

In der Literatur wird sie auch als deduktives System beschrieben, welches aus der Vision die Ziele ableitet und aus diesen wiederum die Steuerungsgrößen und Maßnahmen.¹⁵⁵

Weiters führt das Wissen über die Wirkungszusammenhänge und die Prozesse sowie eine gemeinsame Ausrichtung an der übergeordneten Strategie dazu, dass sich die Ziele und Maßnahmen auf die Problembewältigung der gesamten Organisation konzentrieren und eine bereichsübergreifende Abstimmung stattfindet.¹⁵⁶

Werden viele erfolgversprechende Einzelmaßnahmen zu einem strategisch ausgerichteten Gesamtkonzept zusammengeführt, wird die nachhaltige Bewältigung der Komplexität von Organisationen ermöglicht. Da speziell der öffentliche Sektor mit sehr komplexen Aufgaben konfrontiert ist, scheint die Balanced Scorecard gerade für die Problemlösung in der öffentlichen Verwaltung wie geschaffen zu sein.

Eine weitere Besonderheit der Balanced Scorecard ist ihre Flexibilität und die damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Struktur der Balanced Scorecard soll laut Kaplan und Norton an die individuelle Strategie eines jeden Unternehmens angepasst werden, um somit besser auf dessen Bedürfnisse eingehen zu können.¹⁵⁷ Gerade in der modernen öffentlichen Verwaltung spielt die Kommunikation mit Strategien eine bedeutende Rolle, denn je besser jeder einzelne Mitarbeiter über die Strategie informiert ist, desto effektiver wird sein Beitrag zur Erreichung der Ziele. Das Grundmodell der Balanced Scorecard nach Kaplan und Norton setzt sich aus folgenden vier Perspektiven zusammen: der Finanzperspektive, der Kundenperspektive, der Perspektive der internen Geschäftsprozesse sowie auch der Lern- und Entwicklungsperspektive.

¹⁵³ Reichard, 2004, S. 343.

¹⁵⁴ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 182.

¹⁵⁵ Vgl. Becker, Wöhler, 2004, S. 185.

¹⁵⁶ Vgl. Becker, Wöhler, 2004, S. 185.

¹⁵⁷ Vgl. Kaplan, Norton, 1993, S. 33; Vgl. Kandolf, 1998, S. 14.

Diese vier Perspektiven lassen sich folgendermaßen charakterisieren:¹⁵⁸

PERSPEKTIVE	CHARAKTERE
Finanzperspektive	<p>Hier stellt sich die Frage, ob die vom Unternehmen umgesetzten Strategien auch zu den erwarteten finanziellen Ergebnissen führen.</p> <p>Hierbei spielen die finanziellen Kennzahlen wie beispielsweise der Rentabilität, des Unternehmenswachstums- und wertes eine bedeutende Rolle.</p> <p>Zudem sind die finanzwirtschaftlichen Ziele von großer Bedeutung, denn sie sollen als Mittelpunkt der Ziele und Kennzahlen aller anderen Perspektiven dienen.</p> <p>Jede ausgewählte Kennzahl soll ein Teil der Ursachen-Wirkungskette darstellen, die letztlich zum finanziellen Erfolg führt.</p> <p>Die Finanzperspektive hat somit eine wichtige Aufgabe, denn nur wenn die notwendigen finanziellen Mittel gesichert sind, welche mit Hilfe der übrigen Perspektiven erlangt werden, hat das Unternehmen eine Überlebenschance.</p>
Kundenperspektive	<p>In diesem Fall stellt sich die Frage, wie das Unternehmen auf dem Markt vom Kunden wahrgenommen wird. Dabei nehmen beispielsweise die Kennzahlen bezüglich Qualität, Zeit, Preis, Produktleistung sowie Service eine wichtige Position ein.</p> <p>Dabei handelt es sich im Speziellen um Kennzahlen wie die Kundentreue, den Marktanteil, Kundenzufriedenheit, Kundenbeziehungen, usw.</p>
Perspektive interner Geschäftsprozesse	<p>Hierbei betrachtet man vor allem die internen Prozesse, welche im Zusammenhang mit der Kundenzufriedenheit stehen. Dabei beschäftigt man sich mit der Frage, was getan werden muss um die Kundenerwartungen erfüllen zu können.</p> <p>Dies Bedarf einer eindeutigen Definition der Wertschöpfungskette der einzelnen Geschäftsfelder eines Unternehmens bzw. einer Abteilung in der öffentlichen Verwaltung.</p> <p>Zu den typischen Messgrößen für die internen Prozesse zählen beispielsweise die Durchlaufzeit eines Auftrages, Prozesskosten eines Auftrages, Fehlerraten, usw.</p>
Lern- und Entwicklungsperspektive	<p>Dabei wird die Innovations- und Entwicklungsfähigkeit eines Unternehmens unter die Lupe genommen. Es stellt sich die Frage, welche Faktoren für die Zukunftssicherung des Unternehmens wichtig sind. Hierbei handelt es sich um ein Zusammenspiel zwischen Mensch, System und Prozess.</p> <p>Während sich die ersten Perspektiven mit der existierenden Kompetenz und Fähigkeit des Unternehmens beschäftigen, widmet sich die Lern- und Entwicklungsperspektive mehr den zukünftigen Entwicklungspotenzialen, welche im Unternehmen stecken. Die Fragen hinsichtlich der Qualität der Mitarbeiter, der Leistungsfähigkeit der Informationssysteme und auch der Mitarbeitermotivation prägen diese Perspektive.</p>

¹⁵⁸ Bauer, Búdová, Wien, 2002, S. 20-25.

Wie in der folgenden Abbildung zu sehen ist, sind im Grunde alle Perspektiven gleich aufgebaut. In jeder dieser Perspektive werden Zielgrößen definiert und Kennzahlen festgelegt, welche die aktuelle Situation messen und als Hilfestellung für die zukünftige Steuerung der jeweiligen Organisation bzw. Institution dienen sollen.

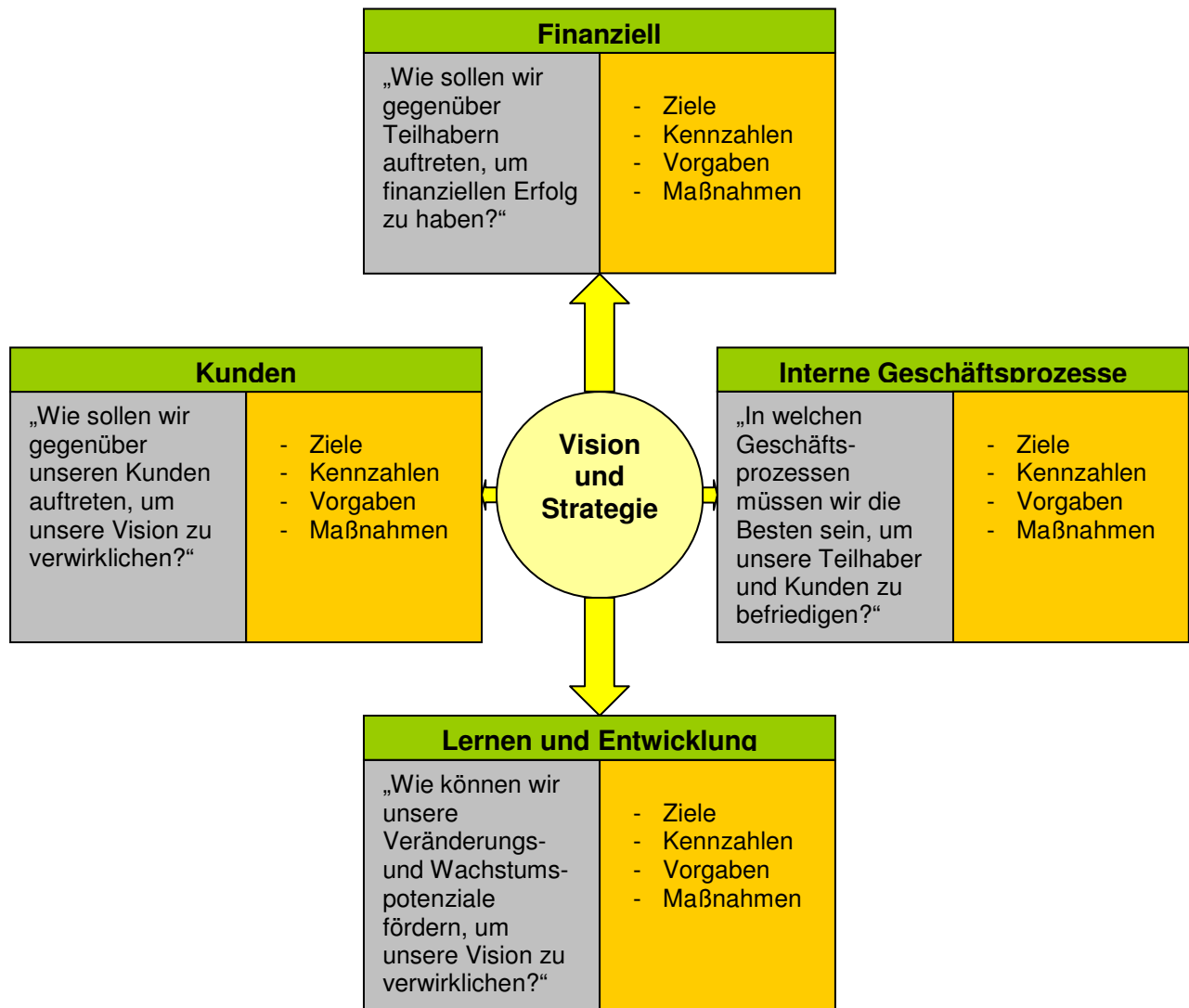


Abbildung 20: Umsetzung von Strategien in operative Maßnahmen im Rahmen der Balanced Scorecard¹⁵⁹

Mittels Verknüpfungen der verschiedenen Perspektiven zu einer Ursachen-Wirkungs-Kette (siehe dazu Abbildung 21) wird der Einsatz verschiedener Mittel zur Strategieerfüllung ersichtlich. Weiters kann der Ursachen-Wirkungszusammenhang mittels Kennzahlen geprüft werden.

¹⁵⁹ Kaplan, Norton, 1997, S. 9.

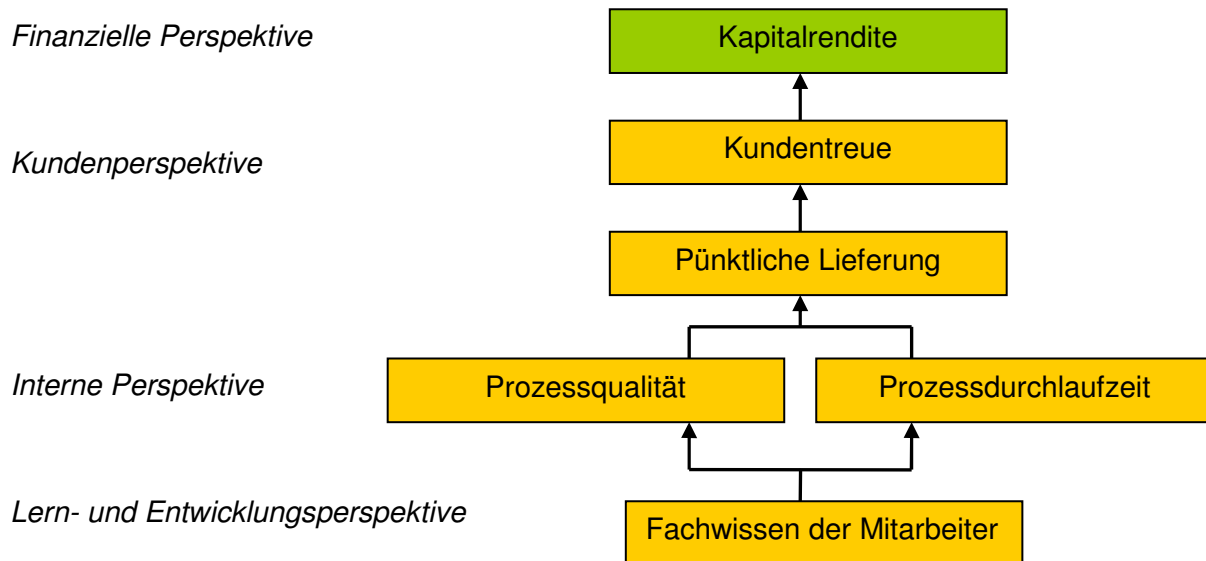


Abbildung 21: Ursache-Wirkungskette in der Balanced Scorecard¹⁶⁰

Nochmals kurz zusammengefasst zeichnet sich die Balanced Scorecard durch eine sehr ausgewogene und gesamthafte Führungsperspektive aus, welche sich vor allem auf die nachfolgenden Bereiche bezieht:¹⁶¹

- Finanzielle Kennzahlen werden durch nicht-finanzielle Kennzahlen ergänzt;
- Die rein interne Erfolgsmessung wird durch die Einbindung von kundenorientierten Messgrößen überwunden;
- Objektive Kennzahlen sowie subjektive Einschätzungen werden berücksichtigt;
- Kurz- und langfristige Ziele werden betrachtet;
- Mit einer Kombination von vergangenheits- und zukunftsorientierten Indikatoren wird gearbeitet;

Die Balanced Scorecard kann einen maßgeblichen Beitrag zu mehr Transparenz hinsichtlich des Leistungserstellungsprozesses einer Organisation leisten und in weiterer Folge auch die effektive und effiziente Unternehmenssteuerung bedeutend verbessern.¹⁶²

¹⁶⁰ Vgl. Kaplan, Norton, 1997, S. 29.

¹⁶¹ Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 183; Vgl. Eichhorn, 2003, S. 86.

¹⁶² Vgl. Thom, Ritz, 2006, S. 183.

4.5.2 Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung

Ursprünglich wurde die Balanced Scorecard für die Privatwirtschaft entwickelt. Aufgrund der rasch sichtbaren Potenziale im Bereich des öffentlichen Sektors im Hinblick auf ein besseres Management, nahm die Balanced Scorecard bald auch im öffentlichen Bereich Einzug.

Speziell in der öffentlichen Verwaltung spielen mehrdimensionale Zielsysteme und die damit resultierende Komplexität eine bedeutende Rolle. Für solche Probleme scheint die Balanced Scorecard geschaffen zu sein, denn durch die ganzheitliche Betrachtung mittels der vier bzw. fünf¹⁶³ Perspektiven können die heterogenen und mehrdimensionalen Zielsysteme in gleichem Maße berücksichtigt werden.

Auch die Österreichische Bundesverwaltung bedient sich diesem Managementkonzept. Im Jahr 2001 wurde die Eignung der Balanced Scorecard als Instrument der strategischen Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung, im Speziellen im österreichischen Bundesheer, erprobt. Das Managementsystem kam bei der 4. Panzergrenadierbrigade zum Einsatz. Hauptziel war es die Einsatzbereitschaft der 4. Panzergrenadierbrigade im Hinblick auf die Auslandseinsätze zu erhöhen. Aufgrund der immer geringer werdenden finanziellen Mittel wurde versucht mit Hilfe der Balanced Scorecard den maximalen Nutzen zu gewinnen.¹⁶⁴

Weiters wird die Balanced Scorecard auch beim Arbeitsmarktservice als Steuerungssystem eingesetzt.

Ein großer Vorteil der Balanced Scorecard ist, wie bereits erwähnt, ihre Flexibilität. Somit kann sie problemlos auch an die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung angepasst werden. Um beispielsweise als Behörde erfolgreich zu sein, müssen alle behördenrelevanten Perspektiven im Rahmen der Strategieentwicklung mitberücksichtigt werden. Dabei spielen beispielsweise folgende fünf Perspektiven eine wichtige Rolle:

- **Leistungsauftragsperspektive:** „Was will man bewirken?“ „Wie schaut der gesetzliche Rahmen aus?“ „Welcher politische sowie rechtliche Auftrag muss erfüllt werden?“
- **Kundenperspektive = Bürgerperspektive:** „Wie sehen uns unsere Bürger?“ „Welche Qualität der Leistung wird von den Bürgern erwartet?“
- **Finanzperspektive:** „Welche finanziellen Ressourcen stehen zur Verfügung?“
- **Mitarbeiterperspektive:** „Sind die Mitarbeiter motiviert?“ „Wie können sie dauerhaft motiviert werden?“
- **Prozessperspektive:** „Wie müssen die internen Verwaltungsprozesse ausgestaltet werden, um die Bedürfnisse der Bürger befriedigen zu können?“

¹⁶³ Siehe dazu Abbildung 21

¹⁶⁴ Vgl. <http://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=2302> (Stand: 16. 9. 2008)

Anders wie beim Grundmodell der Balanced Scorecard nach Norton und Kaplan (siehe dazu Abbildung 21) spielt in diesem für den öffentlichen Sektor erweiterten Modell auch die Leistungsauftragsperspektive eine große Rolle.

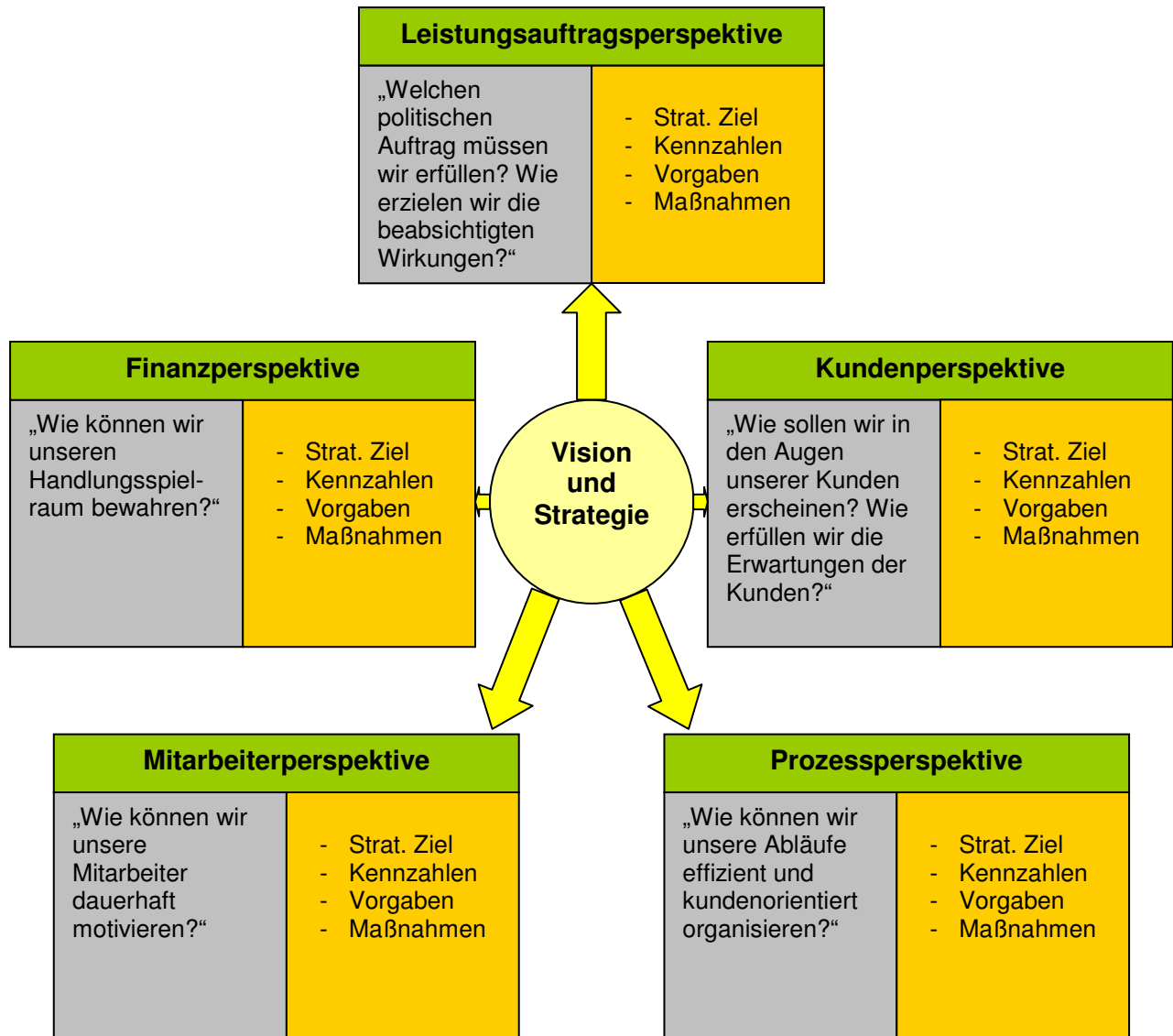


Abbildung 22: Balanced Scorecard im öffentlichen Bereich mit fünf Perspektiven¹⁶⁵

Die Balanced Scorecard wird in der öffentlichen Verwaltung vor eine herausfordernde Aufgabe gestellt, da bereits bei der Zielsetzung die Rechts- und Gesetzmäßigkeit eine wichtige Rolle spielt. Eine weitere Herausforderung existiert hinsichtlich einer transparenten Darstellung im Bezug auf die Zielerreichung, welche in der öffentlichen Verwaltung aufgrund von politischen

¹⁶⁵ Vgl. Becker, Wöhler, 2004, S. 191.

Interessen oftmals vernachlässigt wird. Auch die verwaltungsinternen Konsequenzen bei nicht Erreichung des Zieles unterscheiden sich von denen der Privatwirtschaft.

4.6 Ausblick

In einem erweiterten Kontext sind noch andere strukturelle Vorgangsweisen zur Leistungs- und Wirkungsmessung denkbar:

Das **3E-Model** welches nach den drei Ebenen Effectiveness (= Effektivität), Efficiency (= Effizienz) und Economy (= Kostenwirtschaftlichkeit) benannt ist.

Bekannt wurde das 3E-Model durch die Darstellung der Beziehungen zwischen der Effektivität, der Effizienz sowie der Kostenwirtschaftlichkeit zueinander. Weiters zeigt das Model, dass alle drei Ebenen Ansätze zur leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung beinhalten.¹⁶⁶

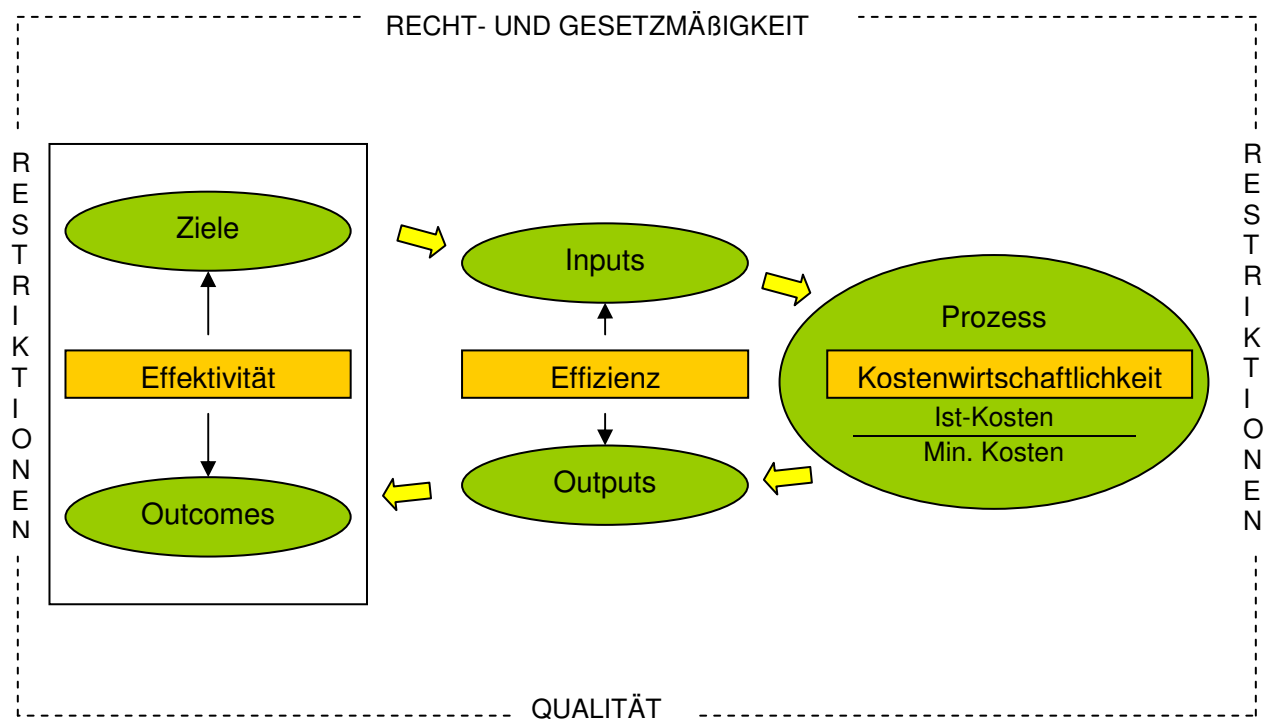


Abbildung 23: Das 3-Ebenen Modell¹⁶⁷

Die **Kosten-Nutzen Analyse** wird in den verschiedensten Bereichen der öffentlichen Verwaltung zur Entscheidungsfindung eingesetzt. Dabei wird der Nutzen einer Leistung sowie die dafür anfallenden Kosten einander gegenüber gestellt und analysiert, ob das Ergebnis auch tatsächlich den Aufwand rechtfertigt. Zudem werden dabei interne als auch externe Wirkungen (z.B. beim

¹⁶⁶ Vgl. Finger, 2005, S. 96.

¹⁶⁷ Vgl. Finger, 2005, S. 95; Vgl. Budäus, Buchholtz, 1997, S. 332.

Bau einer neuen U-Bahnstation – bessere Verkehrsanbindung; Lärmbelästigung beim Bau einer Autobahn, usw.) berücksichtigt.¹⁶⁸ Ist der Nutzen größer als die anfallenden Kosten, so sollte grundsätzlich das Projekt durchgeführt werden, da davon ausgegangen wird, dass eine potentielle Pareto-Verbesserung¹⁶⁹ gegeben ist.

Unter **Monitoring** versteht man die systematische Beobachtung des Umsetzungsstatus von politischen Strategien, Programmen oder auch Projekten.¹⁷⁰ Man versucht bereits im Laufe der Umsetzungsphase zu Kontroll- und Überprüfungsinformationen zu gelangen. Erst werden Indikatoren erhoben, welche sodann über mehrere Jahre hinweg hinsichtlich deren Entwicklungstendenzen beobachtet werden. Dabei kann festgestellt werden, ob sich die getroffenen Maßnahmen zur Zielerreichung bestätigen oder eine Korrektur notwendig ist. Ziel dabei ist das Verhindern von unerwünschten Entwicklungen.

Das **Performance Measurement** ist ein Instrument, welches schon seit Jahrzehnten um die Leistungsverbesserung sowie auch Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung bemüht ist.

Bei Performance Measurement handelt es sich um einen Teilaspekt des Performance Management.¹⁷¹ Die Steuerung einer Organisation setzt voraus, dass Ergebnisse und Wirkungen des Handelns und die dazu erforderlichen Ressourcen gemessen und bewertet werden. Genau darin liegt auch die Aufgabe von Performance Measurement.¹⁷²

Nullmeier beschreibt Performance Measurement ähnlich: „Richtet sich ein Kennzahlensystem auf die Messung und Steuerung von Outcome-Größen, also die durch staatliche Leistungen (outputs) erzeugten gesellschaftlichen Wirkungen (results), spricht man von *Performance Measurement*.“¹⁷³

Dabei werden aktuelle IST-Werte den SOLL-Werten (also den vorgegebenen Zielen) und in weiterer Folge den jeweiligen Werten anderer Perioden oder anderer Organisationen (in der Bundesverwaltung anderen Ministerien) gegenübergestellt. Anschließend sind Kennzahlen und Indikatoren notwendig, um die vorgegebenen Ziele zu vereinfachen und messbar zu machen. Nur so können aussagefähige und vor allem steuerungsrelevante Informationen generiert werden.

¹⁶⁸ Vgl. Homann, 2000, S. 262.

¹⁶⁹ Hierbei wird die Besserstellung gegenüber der vorhergehenden Ausgangslage von mindestens einer Person gemeint, ohne eine andere Person schlechter zu stellen

¹⁷⁰ Vgl. Dovrak, Ruffin; 2007, S. 91; Vgl. Stockmann, 2002, S. 42.

¹⁷¹ Vgl. Reichard, 2004, S. 342.

¹⁷² Vgl. Reichard, 2004, S. 342.

¹⁷³ Nullmeier, 2005, S. 434f.

4.7 Probleme von Leistungsmessungen

„Nicht alles was gezählt werden kann, zählt und nicht alles was zählt, kann gezählt werden.“

Albert Einstein

Dieses Zitat von Einstein spiegelt die Situation in der öffentlichen Verwaltung sehr gut wieder. Gerade im öffentlichen Sektor gibt es viele Ziele, welche sich nicht oder nur sehr schwer in Zahlen ausdrücken lassen. Dafür verantwortlich ist vor allem deren Komplexität und Mehrdimensionalität.

Speziell in der Kosten- und Leistungsrechnung findet man viele quantitative Kennzahlen, wie z.B. Anzahl der erledigten Akten, Anzahl der erledigten Anträge, Anzahl der Betriebsprüfungen, Dauer der Erledigung, Ausgaben pro Schulklasse, Anzahl der Schüler pro Klasse, Anzahl der arbeitslosen Jugendlichen, Kosten pro ausgestelltem Führerschein, Kosten pro Mitarbeiter, Kosten pro Abteilung, usw. Die Liste der quantitativen Kennzahlen ist gegenüber den qualitativen Kennzahlen bedeutend länger. Bei der Durchsicht der bisher veröffentlichten Leistungsberichte der Österreichischen Bundesverwaltung wird dies erneut bestätigt.

Die Kennzahlen zur Beurteilung der Qualität, Erkenntnisse aus Mitarbeiter- oder Bürgerumfragen oder quantitative Vergleiche durch die Prozessanalyse kommen bedeutend weniger zum Einsatz. Um jedoch die Zielerreichung auf politisch administrativer Ebene beurteilen zu können, sind die qualitativen Kennzahlen dringend notwendig.

Zu diesem Schluss ist auch die Österreichische Bundesverwaltung gekommen und startete daher im Mai 2007 eine Verwaltungsqualitätsoffensive.¹⁷⁴ Das Ziel dabei ist die Verbesserung der Leistungsqualität in der Verwaltung sowie deren konkreten Einsparungseffekte.

Schwerpunkte wurden in den Bereichen des e - Government, der Reorganisation, der Entbürokratisierung, der Verwaltungsvereinfachung sowie auch des Qualitätsmanagements gesetzt.

Die Zielsetzung kurz in drei Worte zusammengefasst:

„Einfach. Schneller. Besser.“¹⁷⁵

Spricht die Österreichische Bundesverwaltung von „Besser“ meint sie die Qualität. In diesem Fall bedient sie sich am Common Assessment Framework (CAF), mit dessen Hilfe die Stärken und Schwächen einer Organisation sowie auch deren Entwicklungspotentiale analysiert werden können. Siehe mehr dazu Kapitel 5.2.2 (Common Assessment Framework).

¹⁷⁴ Vgl. www.bka.gv.at/verwaltungsreform (Stand: 6. 9. 2008)

¹⁷⁵ www.bka.gv.at/verwaltungsreform (Stand: 6. 9. 2008)

Eine weitere beliebte Form, mit deren Hilfe Leistungen sowie Leistungsvergleiche präsentiert werden, ist das Ranking, welches auch im öffentlichen Sektor sehr beliebt ist. Das Ranking ist jedoch aus verschiedenen Gründen mit Vorsicht zu genießen.¹⁷⁶

Einerseits sind Rankings für die strategische Steuerung von Organisationen zu undifferenziert und andererseits wiederum zu differenziert.¹⁷⁷

„zu undifferenziert, weil in die Bündelung von Indikatoren zu einem Vergleichsrank bildenden Index zu viele Kriterien in kaum angemessen zu gestaltender Gewichtung eingehen, zu differenziert, weil jede kleinste Differenz im Indexwert zu einer deutlichen Herabstufung oder Heraufsetzung führen kann, wenn nur genügend andere Orte oder Einrichtungen ähnliche Werte besitzen.“¹⁷⁸

Also vor allem im Mittelfeld ist die Rangtäuschung am größten, weil dort mehr Informationsvolumen vorgetäuscht wird, als tatsächlich enthalten ist.

Eine weitere Gefahr hinsichtlich Rankings liegt in der Koppelung von Rangplätzen und der Zuweisung von finanziellen Mitteln. In diesem Fall würden schlecht platzierte Einrichtungen immer mit finanziellen Einschränkungen rechnen müssen, was zu einer Abwärtsspirale führen kann. Aus diesem Grund verlangt Frank Nullmeier verschiedene Entwicklungskategorien im Hinblick auf die Aufstellung von Ranglisten.¹⁷⁹

Ein weiteres Problem in Bezug auf die Leistungsmessung ist die Anzahl als auch die Auswahl der Kennzahlen und Indikatoren. Werden zu viele Kennzahlen bzw. Indikatoren verwendet, kann dies zur Demotivation, der für die Leistungsmessung verantwortlichen Mitarbeiter, führen.

Diesbezüglich kann man aus den Projekten der Bertelsmann Stiftung lernen, welche bereits zu Beginn der 90er Jahre begann Kennzahlenvergleiche im kommunalen Sektor zu entwickeln und anschließend einzuführen.¹⁸⁰ Ursprünglich entwickelten und arbeiteten sie mit 300 Kennzahlen, was eine Erhebung von unendlich vielen Daten notwendig machte. Zudem wollte man diese Kennzahlen quartalsweise erheben, was wiederum die Bereitschaft sowie die zeitliche Möglichkeit der Mitarbeiter voraussetzte. Dabei zeigte sich, dass der Datenbeschaffungsaufwand in Relation zum erzielten Ertrag hoch war. Dies führte dazu, dass viele Mitarbeiter den Nutzen des Kennzahlenvergleiches nach einigen Jahren in Frage stellten und sich in weiterer Folge auch die Bereitschaft zur Veränderung verringerte. Aus diesem Grund wurden die bestehenden Leistungsvergleiche ausgewertet, um die Interessen der Mitarbeiter, welche bei der Leistungsmessung beteiligt waren, zu berücksichtigen. Schlussendlich erwiesen sich für jeden Aufgabenbereich nur mehr 20 Kennzahlen als sinnvoll. Diese werden zudem nur mehr einmal pro Jahr erhoben.

¹⁷⁶ Vgl. Nullmeier; 2004, S. 49.

¹⁷⁷ Vgl. Palomino, 2001, S. 683-700; Vgl. Nullmeier; 2004, S. 49.

¹⁷⁸ Palomino, 2001, S. 683-700; Vgl. Nullmeier; 2004, S. 49.

¹⁷⁹ Vgl. Nullmeier; 2004, S. 49.

¹⁸⁰ Vgl. Tebbe, 2004, S. 138.

Obwohl stetig an der Verbesserung der Leistungsmessung gearbeitet wird, konnten einige zentrale Probleme noch nicht gänzlich gelöst werden:¹⁸¹

- Die Relevanz für die Bürgerinnen und Bürger ist nicht sichtbar, da sie sich oftmals auf verwaltungsinterne Aktivitäten richtet.
- Es fehlt beinahe immer an der Tätigkeitsfeldübergreiflichkeit. Somit kommt es durch sie auch kaum zu einer Organisationsreform.
- Auf Grund der Komplexität öffentlicher Verwaltungshandlungen gibt es große Zurechnungsprobleme bei der Identifizierung von Wirkungen. Dazu kommt, dass verschiedene Verwaltungen und Verwaltungseinheiten nicht immer miteinander vergleichbar sind.
- Das Interesse an Leistungsdaten von Seiten der öffentlichen Verwaltung ist begrenzt. Zudem sind auch die Anreiz- sowie Sanktionsmöglichkeiten sehr gering um dieses Interesse zu erhöhen.

Zum Beispiel ist der Nutzen der Einführung eines Verwaltungscontrollings für die Bürger und Bürgerinnen nicht sofort sichtbar. Unabhängig von der Unkenntnis hinsichtlich des Verwaltungscontrollings, vergehen Jahre bis die Auswirkungen für die Bevölkerung spürbar werden.

¹⁸¹ Vgl. Bogumil, 2004, S. 394.

5 VORAUSSETZUNG FÜR EFFIZIENTE UND EFFEKTIVE MESSUNG DER LEISTUNGS- UND WIRKUNGSINDIKATOREN

5.1 Allgemein

Um aussagekräftige Messergebnisse zu erhalten, müssen verschiedene Voraussetzungen, wie beispielsweise gleiche Qualitätsstandards gegeben sein. Denn nur wenn sich die zu vergleichenden Leistungen auf demselben Qualitätsniveau befinden, macht beispielsweise das Benchmarking Sinn und kann einen wertvollen Beitrag hin zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltung leisten.

Dazu sind Qualitätsmodelle notwendig, welche für einen einheitlichen Qualitätsstandard sorgen und zudem eine Qualitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung herbeiführen. Bei der Anwendung dieser Qualitätsmodelle müssen jedoch die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung stets berücksichtigt werden. Jürg Felix fasst die leistungskonzeptionellen Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung folgendermaßen zusammen:¹⁸²

- „Öffentliche Dienstleistungen befriedigen öffentliche Bedürfnisse;
- Die Beurteilung von öffentlichen Dienstleistungen kann nicht nur nach betrieblich-ökonomischen Kriterien erfolgen;
- Soll in einem umfassenden Qualitätsmanagement der öffentlichen Verwaltung die Bereitstellung von öffentlichen Gütern erfasst werden, setzt dies voraus, dass die bereitgestellten Leistungen über einen externen Faktor verfügen.“

In weiterer Folge sollen nun zwei mögliche Qualitätsmodelle kurz vorgestellt werden.

5.2 Qualitätsmodelle

5.2.1 Das EFQM-Modell

Dabei handelt es sich um ein Qualitätsmanagement, welches von der European Foundation for Quality Management im Jahr 1991 herausgegeben wurde. Ziel dabei war es ein Modell herauszugeben, welches Organisationen bei der Verbesserung derer Leistungen hilft.¹⁸³

Das EFQM-Modell besteht aus neun Hauptkriterien, die wiederum in Kriterien aufgeteilt werden. Bei fünf dieser Kriterien handelt es sich um **Befähiger-Kriterien** und bei den restlichen vier um **Ergebnis-Kriterien**.¹⁸⁴

¹⁸² Felix, 2003, S. 73.

¹⁸³ Vgl. Weigert, 2003, S. 247.

¹⁸⁴ Vgl. Weigert, 2003, S. 248.

Die **Befähiger-Kriterien** beschäftigen sich mit den Zielen einer Organisation und auf welchem Weg sie diese erreichen wollen. Diese fünf Kriterien werden von der EFQM folgendermaßen umschrieben:¹⁸⁵

- **Die Führung:**
Wie fördern und vermitteln Führungskräfte die Umsetzung von Vision und Mission einer Organisation? Wie werden die für den langfristigen Erfolg benötigten Werte erarbeitet und mit welchen Maßnahmen und Verhaltensweisen umgesetzt? Mit welchem persönlichen Einsatz sorgen sie dafür, dass das Qualitätsmanagementsystem gesichert und verbessert wird?
- **Politik und Strategie:**
Dieses Kriterium bildet die Basis für die Festlegung, Umsetzung, Überprüfung und Verbesserung der Qualität. Dabei stellt sich die Frage, wie die Organisation ihre Vision und Mission durch die Entwicklung einer auf alle Interessensgruppen ausgerichteten Strategie umsetzt?
- **Mitarbeiter:**
Inwieweit wird das Potenzial der Mitarbeiter im Hinblick auf eine Verbesserung der Geschäftstätigkeit freigesetzt? Werden alle Mitarbeiter eingebunden, geschult, fachlich sowie menschlich gefördert und in weiterer Folge zum selbständigen Handeln ermutigt?
- **Partnerschaften und Ressourcen:**
Wie werden externe Partnerschaften und interne Ressourcen zur Unterstützung von Politik und Strategie organisiert?
- **Prozesse:**
Wie werden Organisationsprozesse gestaltet und verbessert um ihre Interessensgruppen zu befriedigen und ihre Wertschöpfung zu verbessern.

Die **Ergebnis-Kriterien** befassen sich mit den Ergebnissen, welche eine Organisation erreicht hat. Laut EFQM werden diese vier Kriterien wie folgt beschrieben:¹⁸⁶

- **Mitarbeiterbezogene Ergebnisse:**
Was leistet die Organisation im Hinblick auf die Mitarbeiterzufriedenheit?
- **Kundenbezogene Ergebnisse:**
Dabei handelt es sich um eines der wichtigsten Kriterien des EFQM. Welche Rückmeldungen erhält die Organisation von externen Kunden? Wie beurteilen sie die Leistungen der Organisation? Indikatoren, wie beispielsweise die Kundenzufriedenheit spielen hier eine wichtige Rolle.

¹⁸⁵ Vgl. EFQM, 2003, S. 13ff.

¹⁸⁶ Vgl. EFQM, 2003, S. 13ff.

- Gesellschaftsbezogene Ergebnisse:
 Wie präsentiert sich die Organisation aus Sicht der Gesellschaft? Erfüllt sie die Erwartungen, wie z.B.: umweltgerechter Nutzung von Ressourcen und Bedürfnisse der Gesellschaft?
- Schlüsselergebnisse: Welche Ergebnisse erzielte die Organisation im Hinblick auf die angestrebte Politik und Strategie?

Diese neun Kriterien werden auf der nachfolgenden Abbildung nochmals kurz dargestellt.

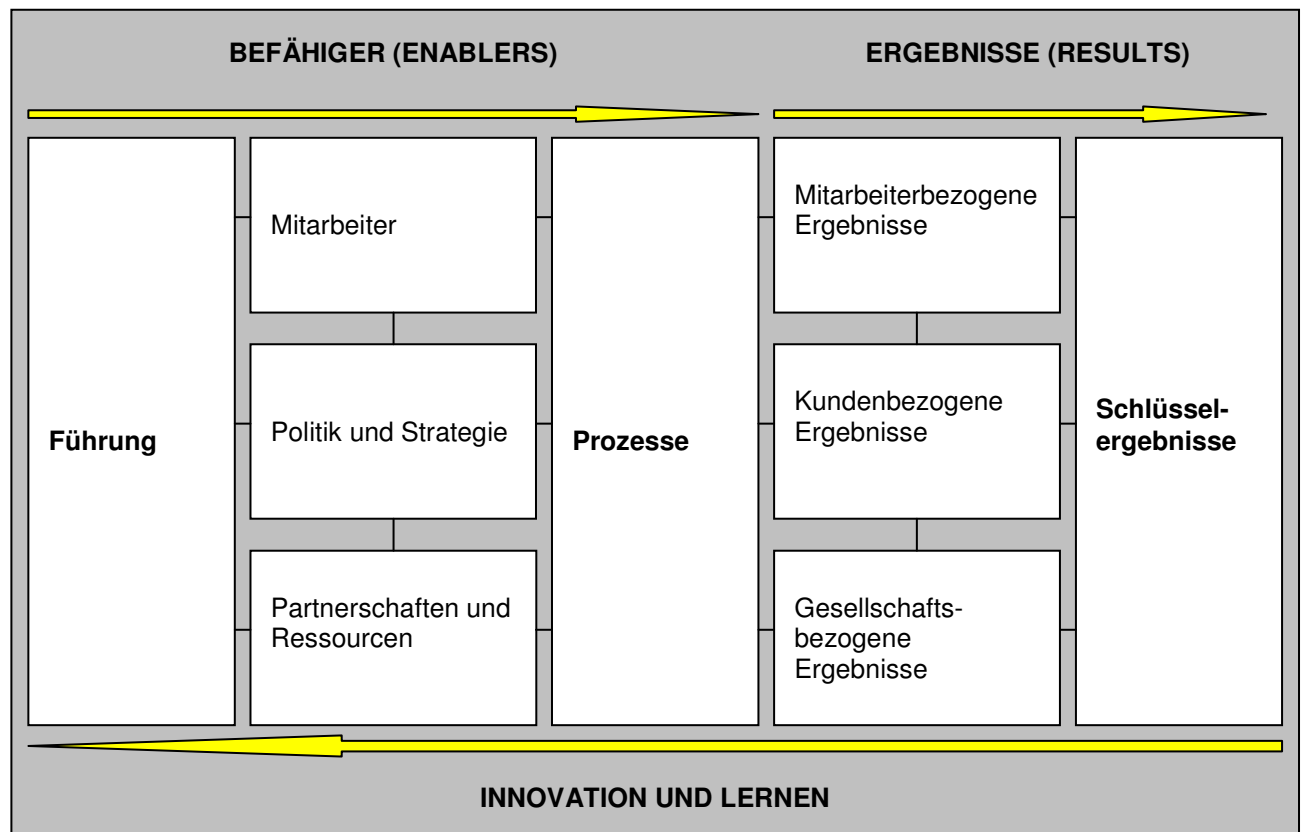


Abbildung 24: Das EFQM-Modell für Excellence¹⁸⁷

Das EFQM-Modell strebt nach einer stetigen Optimierung aller Kriterien.¹⁸⁸ Da dieses Modell eine große Bandbreite abdeckt, eignet es sich zur Qualitätssicherung und -verbesserung in Unternehmen aus verschiedenen Branchen.¹⁸⁹

Dass der Einsatz des EFQM-Modell auch im öffentlichen Sektor denkbar ist, hat die österreichische Verwaltung schon seit Jahren bewiesen. Im Jahr 1997 führte die österreichische

¹⁸⁷ Vgl. Felix, 2003, S. 65.

¹⁸⁸ Vgl. Felix, 2003, S. 66.

¹⁸⁹ Vgl. Thom, Ritz; 2006, S. 193.

Industriesektion des Wirtschaftsministeriums als erste öffentliche Verwaltungsstelle in Europa eine Selbstbewertung nach den Kriterien des EFQM-Modells durch.¹⁹⁰

Im Allgemeinen gilt das EFQM-Modell als ein eher aufwendiges, komplexes Qualitätsmanagementinstrument. Daher wird speziell in der öffentlichen Verwaltung der CAF, eine Variante des EFQM-Modells für die öffentliche Verwaltung als praktikabler angesehen.¹⁹¹

5.2.2 Common Assessment Framework (CAF)

Hierbei handelt es sich um ein Instrument, welches von der Europäischen Union für die öffentlichen Verwaltungen Europas als „Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungsschema“ entwickelt wurde.¹⁹² Der CAF ist ein leicht anwendbares Selbstbewertungsinstrument für die öffentlichen Leistungen, welches auch in der Österreichischen Bundesverwaltung vermehrt eingesetzt wird.

Die wesentlichen Ziele des CAF beruhen auf¹⁹³

- die Stärkung des Qualitätsbewusstseins innerhalb der öffentlichen Verwaltungen,
- das Erkennen von Potenzial bezüglich der qualitativen Leistungsverbesserung mit Hilfe eines speziell für die öffentlichen Verwaltungen entwickelten Selbstbewertungsverfahrens,
- die Verbindung von unterschiedlichen bereits existierenden Qualitätsmodellen sowie auf
- die Unterstützung von Leistungsvergleichen innerhalb des öffentlichen Sektors.

Der CAF lehnt an das EFQM-Modell an und unterscheidet dabei neun Themenfelder, die bei der Organisationsanalyse zu berücksichtigen sind.¹⁹⁴ Dabei spielen die von der Organisation erreichten Ergebnisse und die Bereiche, welche dazu beigetragen haben eine bedeutende Rolle. Wie bei dem EFQM-Modell unterscheidet der CAF auch zwischen Befähiger- und Ergebniskriterien. Wie die folgende Abbildung zeigt, wird jedes Themenfeld durch Kriterien definiert, denen wiederum Indikatoren zugewiesen werden, die zur Beschreibung der einzelnen Felder dienen sollen.

¹⁹⁰ Vgl. Felix, 2003, S. 66.

¹⁹¹ Vgl. Infora Consulting Group, 2003, S. 23.

¹⁹² Vgl. Köhler; 2006, S. 194.

¹⁹³ Vgl. http://www.lrh-v.at/download/Unterlagen_Dr%20Br%C3%BCckner.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

¹⁹⁴ Vgl. Bundesverwaltungsamt - Deutsches CAF-Zentrum: Common Assessment Framework (CAF) Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem - Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung, CAF 2006, S. 5, Online unter: http://www.caf-netzwerk.de/cdn_115/nn_376176/SharedDocs/Publikationen/CAF/CAF_Broschuere_2006.templateld=raw,property=publicationFile.pdf/CAF_Broschuere_2006.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

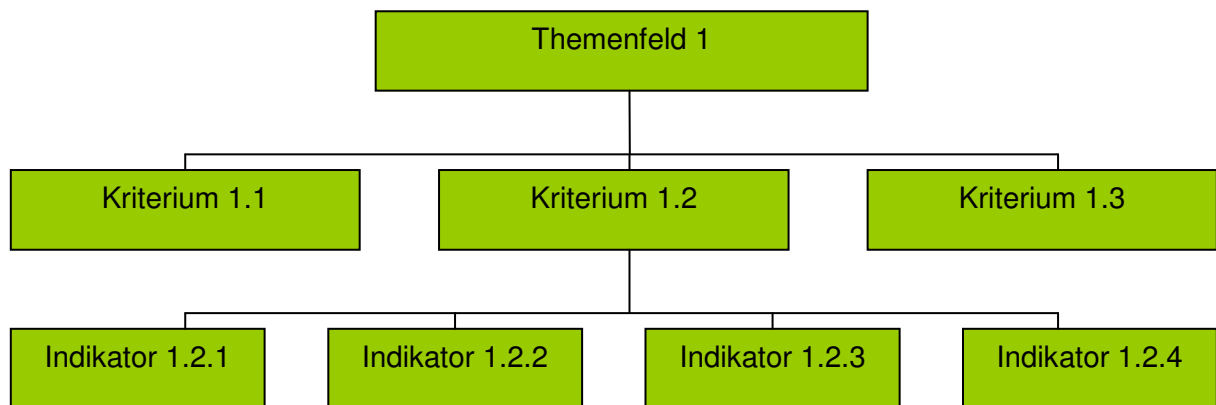


Abbildung 25: Aufbau des CAF¹⁹⁵

Bewertet werden die einzelnen Kriterien anhand der zugewiesenen Indikatoren. Mit Hilfe einer Einschätzungsskala von 0 -100 wird die Bewertung vorgenommen. Die Abbildung 26 sowie Abbildung 27 sollen einen kurzen Einblick in die Bewertungsskala verschaffen.

0-10	Wir sind in diesem Bereich nicht tätig.
11-30	Wir planen diese Aktivität.
31-50	Wir führen diese Aktivität durch/setzen sie um.
51-70	Wir überprüfen laufend, ob die richtigen Aktivitäten gesetzt werden.
71-90	Auf Grundlage unserer Überprüfungen erfolgen Anpassungen.
91-100	Wir führen alle Aktivitäten durch (planen, umsetzen), nehmen regelmäßig Anpassungen vor und lernen von anderen. Wir agieren im Verbesserungszyklus.

Abbildung 26: Einschätzungsskala für Maßnahmen/ Aktionen; Themenfelder 1-5¹⁹⁶

¹⁹⁵ Vgl. http://www.caf-netzwerk.de/cln_115/nn_376176/CAF-Netzwerk/CAF-Infos/caf-infos-node.html?_nnn=true (Stand: 8. 11. 2008)

¹⁹⁶ http://www.lrh-v.at/downl/Unterlagen_Dr%20Br%C3%BCckner.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

0-10	Ergebnisse werden nicht gemessen.
11-30	Die wichtigsten Ergebnisse werden gemessen und zeigen negative Tendenzen; Ergebnisse bleiben hinter den Zielen zurück.
31-50	Ergebnisse zeigen moderate Fortschritte bzw. einige relevante Ziele werden erreicht.
51-70	Die Ergebnisse zeigen erhebliche Fortschritte bzw. die meisten relevanten Ziele werden erreicht.
71-90	Es werden hervorragende Ergebnisse nachhaltig erreicht bzw. alle relevanten Ziele werden erreicht.
91-100	Es werden positive Vergleiche zu den eigenen Zielen gezogen und im Leistungsvergleich (Benchmarking) mit relevanten Organisationen werden positive Ergebnisse erzielt.

Abbildung 27: Einschätzungsskala für Ergebnisse; Themenfelder 6-9¹⁹⁷

Wie in den oben gezeigten Abbildungen erkennbar, ist das Ziel dieses Bewertungsschemas innerhalb einer Organisation Bestleistungen zu erreichen.¹⁹⁸

5.3 Leistungsstandards

Leistungsstandards spielen im Zusammenhang mit der Leistungs- und Wirkungsmessung eine wichtige Rolle, da nur, wenn alle zu beurteilenden Leistungen den gleichen Standard vorweisen können, ein Vergleich untereinander möglich und sinnvoll ist. Grundsätzlich sollten Leistungsstandards in öffentlichen Verwaltungen folgende Anforderungen erfüllen:¹⁹⁹

- Sie sollen von der Verwaltung festgelegt werden.
- Bürgerinnen und Bürger sollen bei der Definition involviert werden.
- Potenzielle Kunden bzw. Bürgerinnen und Bürger sollen die Leistungsstandards kennen und auch verstehen.
- Leistungsstandards sollen zugänglich sein – das Internet soll dabei eine Hilfestellung bieten, vor allem auch deshalb weil eine Aktualisierung leicht durchgeführt werden kann.
- Die Nichteinhaltung soll Konsequenzen haben.
- Eine stetige Aktualisierung und Evaluierung soll gewährleistet sein.

¹⁹⁷ http://www.lrh-v.at/down/Unterlagen_Dr%20Br%C3%BCckner.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

¹⁹⁸ Felix, 2003, S. 67.

¹⁹⁹ Vgl. KDZ; 2001, S. 3.

6 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

„Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gedeihen ...nur im Klima der Not“.²⁰⁰

Die öffentliche Verwaltung befindet sich derzeit im Umbruch. Die kritische finanzielle Situation im öffentlichen Sektor spielt dabei eine große Rolle. Durch die Verknappung der finanziellen Ressourcen des Staates wird die Nachfrage nach mehr Transparenz des Verwaltungshandelns immer größer. Eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung ist dringend notwendig. Eine wesentliche Aufgabe übernimmt dabei die Leistungs- und Wirkungsmessung und mit ihr die dazu notwendigen Leistungs- und Wirkungsindikatoren.

Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen konnte im Rahmen dieser Diplomarbeit festgestellt werden, dass bei der Verwendung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren die Berücksichtigung des Verwaltungsumfeldes von entscheidender Bedeutung ist. Die Unterschiede im Hinblick auf die Zielsetzung der öffentlichen Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft machen sich auch bei Leistungs- und Wirkungsindikatoren bemerkbar.

Das Entwickeln von Leistungs- und Wirkungsindikatoren für die öffentliche Verwaltung wird durch ihre Eigenheiten zur Herausforderung. Im Laufe dieser Arbeit konnte die Notwendigkeit von klaren Begriffsdefinitionen speziell im Zusammenhang mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren sichtbar gemacht werden.

Die Entwicklung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren erfolgt in drei Schritten:

1. Produktdefinition
2. Zieldefinition
3. Indikatorendefinition

Speziell in diesem Bereich werden die Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft ersichtlich. Die Spezifikationen im Hinblick auf die Erarbeitung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung konnten erarbeitet werden. Dabei zeigten sich vor allem bei den Produkten sowie Zielen wesentliche Unterschiede gegenüber der Privatwirtschaft.

Damit Indikatoren auch tatsächlich zur Effizienz- sowie Effektivitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung beitragen können, wird die Berücksichtigung von bestimmten Qualitätskriterien vorausgesetzt.

Eine weitere Besonderheit in Bezug auf den Einsatz von Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung konnte im Bereich der unterschiedlichen Betrachtungsperioden analysiert werden. Während Indikatoren für die Erreichung von langfristigen Zielen eingesetzt werden, denkt die Politik vorwiegend in kurz bis mittelfristigen Zielen, was in weiterer Folge zu

²⁰⁰ K.M. Hettlage zitiert in Reding, 1981, S. 16.

Problemen führt. In der Österreichischen Bundesverwaltung möchte die neue Haushaltsrechtsreform diesem Faktum entgegen wirken.

Die alleinige Existenz von Leistungs- und Wirkungsindikatoren führt nicht gleichzeitig zu mehr Effizienz und Effektivität. Dazu werden Instrumente für die Leistungs- und Wirkungsmessung benötigt, welche vorwiegend aus der Privatwirtschaft stammen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden einige dieser Messinstrumente vorgestellt. In weiterer Folge wurden die Besonderheiten für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung erarbeitet. Die genannten Beispiele zeigen deutlich, dass diese Messinstrumente sehr wohl auch in der öffentlichen Verwaltung eine Hilfe zur Leistungs- und Wirkungsmessung darstellen, jedoch eine Berücksichtigung der Spezifikationen der öffentlichen Verwaltung unabdingbar ist.

Um eine effiziente und effektive Messung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren gewährleisten zu können müssen zudem gleiche Leistungs- und Qualitätsstandards angestrebt werden. Will man beispielsweise Indikatoren vergleichen, sind diese nur aussagekräftig, wenn sie sich auf demselben Qualitätsniveau befinden. Speziell die Österreichische Bundesverwaltung legt sehr viel Wert auf eine stetige Qualitätsverbesserung. Daher beschäftigt sie sich sehr stark mit dem Qualitätsmodell „Common assessment framework“, welches auch im Rahmen dieser Arbeit vorgestellt wurde.

In der vorliegenden Diplomarbeit wurden die Grundlagen für die Einsetzbarkeit von Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der öffentlichen Verwaltung erarbeitet. Es wurde gezeigt, dass Leistungs- und Wirkungsindikatoren unter der Berücksichtigung der Eigenheiten des öffentlichen Sektors sehr wohl in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können. Jedoch sollte man sich bei der Entwicklung und Auswahl von Indikatoren Zeit lassen, so dass man schlussendlich mit wenigen Indikatoren effektiv und effizient arbeitet. Ganz nach dem Motto: „Weniger ist mehr!“.

Zudem wird es in Zukunft ein noch stärkeres Umdenken in der Politik geben müssen, so dass Leistungs- und Wirkungsindikatoren noch mehr in die realen politischen Entscheidungen einfließen.

ERKLÄRUNG

Ich versichere, dass ich die beiliegende Facharbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die benutzten Quellen, von wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen, als solche kenntlich gemacht habe.

Elisabeth Egger

LITERATURVERZEICHNIS

- Adamschek, Bernd, Babitsch Christoph*: Interkommunaler Leistungsvergleich, Kritische Erfolgsfaktoren; Gütersloh; 1999.
- Albrow, Martin*: Die Gesellschaft in ihrer sozialen Vielfalt. Die Herausforderung für Governance im Zeitalter der Globalisierung, In: Governance im 21. Jahrhundert, (Zukunftsstudie) OECD (Hrsg.), Paris, 2001, S. 183ff.
- Bachmann, Peter*: Controlling für die Öffentliche Verwaltung, Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 1. Auflage, Wiesbaden, 2004, S. 24, S. 53.
- Bähr, Uwe*: Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Sternenfels, 2002, S. 32f.
- Balzer, Karsten*: Produkte als Informationsträger, In: Handbuch zur Verwaltungsreform, *Blanke/Bernhard, Von Bandemer/Stephan, Nullmeier/Frank, Wewer/Göttrik* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 423.
- Bauckaert Geert, Halligan, John*: Performance and Performance Management, In: Handbook for Public Policy, *Guy/Peters B., Jan/Pierre* (Hrsg.), London, 2006, S. 120.
- Bauer, Christine, Búdová Martina*: Leistungsmessung mit Balanced Scorecard, (Seminararbeit), Wien, 2002, S. 20-25.
- Becker, Ralph, Wöhler Barbara*: Strategieumsetzung mit der Balanced Scorecard – Theorie und Praxis, In: Komplexitätsmanagement: Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, *Fisch/Rudolf, Beck/Dieter* (Hrsg.), Wiesbaden, 2004, S. 185, S. 191.
- Biwald, Peter, Presslauer Petra*: Qualitätsstandards in der Bundesverwaltung - Endbericht 12/3, Wien, 2003, S. 7.
- Blome, Constantin*: Öffentliches Beschaffungsmarketing, Ein Kennzahlensystem für das Vergabemanagement, Wiesbaden, 2007, S. 147.
- Bogumil, Jörg*: Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, In: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, *Kuhlmann/Sabine, Bogumil/Jörg, Wollmann/Helmut* (Hrsg.), 1. Auflage, Wiesbaden, 2004, S. 394.
- Brinckmann, Hans*: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, In: Produktivität öffentlicher Leistungen, *Naschold/Friedrich, Pröhl/Marga* (Hrsg.), Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 1994, S 173.
- Brüggemeier, Martin, Schauer Reinbert, Schedler Kuno*: Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor: ein Handbuch, Festschrift für Professor Dr. Dr. h.c.Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag, Bern, 2007, S. 5.

- Böllhoff, Dominik, Wewer Göttrik*: Zieldefinition in der Verwaltung, In: Handbuch zur Verwaltungsreform, *Blanke/Bernhard, Von Bandemer/Stephan, Nullmeier/Frank, Wewer/Göttrik* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 148.
- Buchinger, Erwin, Lindner Peter*: Steuern ohne Ziele – Ziele ohne Steuerung: die Mühen der politischen Steuerung, In: Public Governance, *Bauer/Helfried, Biwald/Peter, Dearing/Elisabeth* (Hrsg.) 2005, S. 91.
- Buchwitz Rebekka*: Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-PUMA Forschungspublikation, In: Die innovative Verwaltung, Perspektiven des New Public Management in Österreich, *Neisser/Heinrich, Hammerschmid/Gerhard* (Hrsg.) Wien, 1996, S. 184.
- Budäus, Dieter, Buchholtz K.*: Konzeptionelle Grundlagen des Controllings in öffentlichen Verwaltungen, In: Die Betriebswirtschaft, Jg. 57, 1997, S. 322.
- Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport*: GZ. 930.835/6-II/8/01, Vortrag an den Ministerrat, Betrifft: Verwaltungsinnovationsprogramm VIP, Ausgabe: 26, September 2001, Wien: 2001, Anhang: S. 1ff.
- Bundesverwaltungsamt - Deutsches CAF-Zentrum*: Common Assessment Framework (CAF) Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem - Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung, CAF 2006, S. 5, Online unter:
http://www.caf-netzwerk.de/cdn_115/nn_376176/SharedDocs/Publikationen/CAF/CAF_Broschuere_2006_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/CAF_Broschuere_2006.pdf
(Stand: 8. 11. 2008)
- Buschor, Ernst*: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer, Heft 52, 1993, S. 10.
- Buschor, Ernst*: Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, In: Strategie-Controlling in Theorie und Praxis, *Weilenmann/ Paul, Fickert/Reiner* (Hrsg.), Bern, 1992, S. 210.
- Buschor, Ernst, Lüder, Klaus*: Thesen zur künftigen Gestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, In: *Lüder*: 1994, S. 183f.
- Coombes, David*: The Place of Public Management in the Modern European State. Perspectives from East and West Europe, In: Innovations in Public Management, *Verheijen/Tony, Coombes/David* (Hrsg.), Cheltenham/Northampton, 1998, S. 20ff.
- Dearing, Elisabeth*: Perspektiven des New Public Management in Österreich, In: Die innovative Verwaltung, *Neisser/Heinrich, Hammerschmid/Gerhard* (Hrsg.), Wien, 1998, S. 447ff.
- Dearing, Elisabeth*: New Public Management in der Österreichischen Bundesverwaltung, In: Öffentliches Management in Österreich – Realisierung und Perspektiven, *Bauer/Helfried, Biwald/Peter, Dearing/Elisabeth* (Hrsg.), Wien, 2003, S. 83.

- Dearing*, Elisabeth: Verwaltungsinnovationsprogramm mit VIP, In: *Verwaltungsinnovativ* vom 5.2.2002, S. 5,
Online unter: <http://www.wienerzeitung.at/bilder/pdf/verwaltung/vi01.pdf> (Stand: 3. 7. 2008)
- Drucker*, Peter Ferdinand: *Innovation and Entrepreneurship*, New York, 1993, S. 35.
- Dvorak*, Andreas, *Ruflin Regula*: *Der Leistungsvertrag: Ein Praxisleitfaden*, 1. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien, 2007, S. 91.
- Ebert*, Günther: *Grundlagen eines kennzahlenorientierten Informationssystems*, Stuttgart, 1996.
- EFQM*: *Excellence einführen*, Informationsbroschüre der European Foundation for Quality Excellence EFQM, Brüssel, 2003, S. 13ff.
- Eichhorn*, Peter et al.: *Verwaltungslexikon*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2003, S. 86.
- Felix*, Jürgen: *Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung*, Dissertation, St. Gallen, 2003, S. 65ff, S. 73.
- Finger*, Stefanie: *Das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Chance für Ansätze zur Ziel- und Wirkungsorientierung in Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor: ein Handbuch*, Festschrift für Professor Dr. Dr. h. c. Dietrich Budäus zum 65. Geburtstag, *Brüggemeier/Martin, Schauer/Reinbert, Schedler/Kuno* (Hrsg.), Bern, 2007, S. 95f.
- Fischer*, Walter P.: *Entscheidungsorientierte Kosten- und Leistungsrechnung in staatlichen Verwaltungen, Konzeption und Nutzung eines schlanken Rechensystems*, Brühl, Rheinland, 2002, S. 13, Online unter:
http://www.fhbund.de/nr_15672/SharedDocs/Publikationen/50_Veroeffentlichungen/Schriftenreihe/band_39,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/band_39.pdf (Stand: 10. 11. 2008)
- Gehrlein*, Ulrich: *Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung*, Wiesbaden, 2004, S. 32.
- Gernert* Christiane, *Ahrend* Norbert: *IT Management: System statt Chaos, Ein praxisorientiertes Vorgehensmodell*, 2. Auflage, München, 2002, S. 27.
- Gladen*, Werner: *Kennzahlen- und Berichtssysteme, Grundlagen zur Performance Measurement*, Wiesbaden, 2001, S. 15.
- Gygi*, Fritz: *Verwaltungsrecht, Eine Einführung*; Stämpfli und Cie; Bern 1986, S. 21.
- Günther*, Edeltraud, *Schuh* Heiko: *Definitionen, Konzepte, Kriterien und Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung, Eine Literaturstudie im Auftrag der Degussa-Hüls AG*, Dresdner Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre, Nr. 39/00, Dresden, 2000, S. 46, S. 52.
- Heckenhausen*, Heinz: *Leistungen und Chancengleichheit*, Göttingen, 1974, S. 14 ff.

- Hettlage*, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Beiträge zu kostenbewusstem Denken, *Badenhoop/R.K.J.* (Hrsg.) Stuttgart, 1961, S. 54.
- Hill*, Hermann: Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, In: Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, *Hill/Hermann, Klages/Helmut* (Hrsg.), 2. Auflage, Berlin, 1997.
- Homann*, Klaus: Verwaltungscontrolling, Grundlagen – Konzept - Anwendung, 1. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 2, S. 5, S. 7, S. 17, S. 27f, S. 40f, S. 43, S. 73, S. 75, S. 123f, S. 126, S. 128.
- Homann*, Klaus: Kommunales Rechnungswesen: Buchführung, Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsrechnung, 6. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 262.
- Horváth*, P.: Controlling, 8. Auflage, München, 2001, S. 153, S. 417.
- Infora Consulting Group*: Performance-Management in der Öffentlichen Verwaltung, ICG Studie – Ergebnisbericht, Graz, 2003, S. 23.
- International Group of Controlling*: Das Controller – Wörterbuch, 3. Auflage, Stuttgart, 2005, Online unter: <http://www.igc-controlling.org/img/downloads/Auszug.doc> (Stand: 3. 10. 2008).
- Institut für Verwaltungsmanagement*: Kosten- und Leistungsrechnung in der Österreichischen Bundesverwaltung, Bundes-KLR Konzept, Ergänzungen in der Phase II, 2003, S. A1, C1, Online unter: http://www.verwaltungsmanagement.at/601/uploads/konzept_phase_2.pdf (Stand: 10. 11. 2008)
- Kandolf Ulrich*: Balanced Scorecard für Regionalbibliotheken, Konzeption für die Niedersächsische Landesbibliothek Hannover in Berliner Handreichungen zu Bibliothekswissenschaft, *Zahn/Peter, Umlauf/Konrad* (Hrsg.), Heft 120, Berlin, Institut für Bibliothekswissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin, 1998, S. 14.
- Kaplan*, Robert, *Norton David*: Putting The Balanced Scorecard To Work, In: Harvard Business Review 71, 1993, S. 134-147 (deutsch u.d.T.: Wie drei Großunternehmen methodisch ihre Leistung stimulieren, In: Harvard Business Manager 16, 1994, S. 96-104).
- Kaplan*, Robert, *Norton David*: Balanced Scorecard, Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, 1997, S. 9, S. 29.
- KDZ*: Leistungsstandards – State of the art –Endbericht, Wien, 2001, S. 3.
- Kodex des österreichischen Rechts*: Artikel 126b, Absatz 5, Bundes-Verfassungsgesetz, In: Verfassungsrecht, bearbeitet von Christoph Lanner, 21. Auflage, Stand 1.9.2004, Wien, LexisNexis ARD Orac
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*: Das neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/1994, Köln, 1994.

- Köhler, Gerd*: Neue Verwaltungssteuerung, CAF und Qualitätsmanagement, In: Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, *Thom/Nobert, Ritz/Adrian* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2006, S. 194.
- Meier, Christian*: Aktivitäten auf nationaler Ebene in „Bewerten – Vergleichen – Gewinnen, Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards“, SGVW-Herbsttagung 2000, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 41, Bern, 2001, S. 95.
- Mundhenke, Ehrhard*: Controlling/KLR in der Bundesverwaltung, Was man dazu wissen sollte, mit Glossar. 5. Auflage, Brühl, 2003, S. 170,
Online unter: <http://www.olev.de/p/produkt.htm> (Stand: 11. 11. 2008)
- Neumeier, Frank*: Output-Steuerung und Performance Measurement, In: Handbuch zur Verwaltungsreform, *Blanke/Bernhard, Von Bandemer/Stephan, Nullmeier/Frank, Wewer/Göttrik* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 431f, 434f, 440ff.
- Nullmeier, Frank*: Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen, In: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, *Kuhlmann/Sabine, Bogumil/Jörg, Wollmann/Hellmut* (Hrsg.), 1. Auflage, Wiesbaden, 2004, S. 49.
- Österreichisches Bundeskanzleramt AbtIII/7, Dearing Elisabeth*: Das Verwaltungsinnovationsprogramm der Bundesregierung: Ziele – Maßnahmen - Ergebnisse, Bilanz 2006, S. 7ff.
- Österreichisches Bundeskanzleramt*: Endbericht: Leistungsstandards – State of the Art, 2001, S. 6, Online unter: <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23863>,
(Stand: 8. 7. 2008)
- Österreichisches Bundeskanzleramt*: Projektbericht - Konzept für eine einheitliche Wirkungs-, Leistungs- und Kostensteuerung in der Bundesverwaltung, Oktober 2006, S. 20,
Online unter: <http://www.bundeskanzleramt.gv.at/DocView.axd?CobId=23862>,
(Stand: 8. 7. 2008)
- Palomino, Frederic*: Informational efficiency - ranking markets, In: Economic Theory, 2001, Band 18(3), S. 683-700.
- Proeller, Isabella*: Wirkungsorientierung - Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung in Public Management – eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Christoph Reichard, *Birkholz/K., Maaß/Ch., Von Maravi`c/P., Siebart/P.* (Hrsg.), Podsdam, 2006, S. 156.
- Promberger, Kurt, Koler Daniela, Koschar Dagmar Heidemarie*: Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der Polizei, Grundlagen und internationale Fallstudien, Wien,Graz, 2005, S. 56
- Reding, Kurt*: Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, Probleme ihrer Messung und Kontrolle, 1. Auflage, Baden-Baden, 1981, S. 16, S. 18-19, S. 46.

- Reichard, Christoph*: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandards und ihrer Wirksamkeit, In: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, *Kuhlmann/Sabine, Bogumil/Jörg, Wollmann/Hellmut* (Hrsg.), Wiesbaden, 2004, S. 342f.
- Reichmann, T.*: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 6. Auflage, München, 2001, S. 19.
- Rennings, K.*: Indikatoren für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart, 1994, S. 148.
- Ritz, Adrian, Rieder Stefan, Kämpfer Andreas*: Fallstudie Schlossgut, Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Strafanstalt, erstellt am Kompetenzzentrum für Public Management, Bern, 2005, S. 23ff.
- Oberndorfer, Peter*: Verwaltung und Umwelt, In: Grundriss der Verwaltungslehre , *Weniger/Karl Brünner/Christian, Oberdorfer/Peter* (Hrsg.), Wien/Köln 1983, S. 405.
- Sabisch, Helmut*: Benchmarking als notwendiger Bestandteil des Innovationsmanagements in Unternehmen, In: Benchmarking – Weg zu unternehmerischen Spitzenleistungen, *Sabisch/Helmut, Tintelnot/Claus* (Hrsg.), Stuttgart, 1997, S. 3.
- Schedler, Bernd Helmar*: Leistungsmessung in multinationalen Unternehmen, (Dissertation), Zürich, 2005, S. 58 f.
- Schedler, Kuno*: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, (Dissertation), St. Gallen, 1993, S. 15, S. 22ff; S. 44.
- Schedler, Kuno*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz, Bern, 1995, S. 72, S. 74f, S. 79.
- Schedler, Kuno*: Verwaltungscontrolling, In: Handbuch zur Verwaltungsreform, *Blanke/Bernhard, Von Bandemer/Stephan, Nullmeier/Frank, Wewer/Göttrik* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 413, S. 421.
- Schedler, Kuno, Proeller Isabella*: New Public Management, 3. Auflage, Bern, Wien, 2006, S. 72, S. 135ff, S. 143ff, S. 182, S 198.
- Schedler, Kuno, Weibler J.*: Personalcontrolling in der öffentlichen Verwaltung, In: Verwaltungsmanagement, Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe, *Goller Jost et al.* (Hrsg.), Stuttgart: Raabe (Loseblatt), Kap. C5.3, S. 16.
- Steger, Gerhard, Pichler Alfred*: Das neue Haushaltsrecht des Bundes, Textausgabe mit Anmerkungen, Wien, 2008, S. 7ff, S. 10, S. 18, S. 31f.
- Steiner, Reto*: Grundlagen und kritische Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Sektor, Bern, 2001, S. 27ff,
Online unter: <http://www.kpm.unibe.ch/neu/dateien/6.pdfdatei.pdf> (Stand: 11. 11. 2008)

- Stockmann*, Reinhard: Evaluation und Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung, In: Monatsthema Dezember, 2002, S. 2, S. 42.
- Tebbe*, Günter: Arbeiten mit Kennzahlen, Anwendungserfahrungen aus den Projekten kik und Kompass der Bertelsmann Stiftung, In: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, *Kuhlmann/Sabine, Bogumil/Jörg, Wollmann/Hellmut* (Hrsg.), 1. Auflage, Wiesbaden, 2004, S. 138.
- Thom*, Nobert, *Ritz Adrian*: Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Wiesbaden, 2006, S. 7, S. 156, S. 182f, S. 193, S. 225, S. 251, S 255.
- Vogel*, Rick: Zur Institutionalisierung von New Public Management, Disziplindynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie, Wiesbaden, 2006, S. 448.
- Von Bandemer*, Stephan: Benchmarking, In: Handbuch zur Verwaltungsreform, *Blanke/Bernhard, Von Bandemer/Stephan, Nullmeier/Frank, Wewer/Göttrik* (Hrsg.), 3. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 445, S. 446-449f.
- Weigert*, Johann: Der Weg zum leistungsstarken Qualitätsmanagement, Ein praktischer Leitfaden für die ambulante, teil- und stationäre Pflege, Hannover, 2003, S. 247f.
- Wilke*, Helmut: Funktionen und Kompetenzen des postnationalen Staates, In: Staatsfunktionen neu denken. Die Herausforderung des Staates zu Bescheidenheit und Innovation, Band Nr. 12 der Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern, 2000, S. 41ff.
- Wollmann*, Hellmut: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung, Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick; In: Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, *Kuhlmann/Sabine, Bogumil/Jörg, Wollmann/Hellmut* (Hrsg.), 1. Auflage, Wiesbaden, 2004, S. 27.

INTERNETQUELLEN

Brückner: CAF, Direktorenkonferenz Bregenz 26. Mai 2008:

http://www.lrh-v.at/download/Unterlagen_Dr%20Br%C3%BCckner.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

Bouckaert, Geert: Public Sector Performance - Productivity and performance management in the public sector, 2006:

<http://www.todaie.gov.tr/etkinlikler/2006%20konf/Ankara%20Turkey%20October%202006.ppt#284,22,Folie22> (Stand: 17. 7. 2008)

Brückner: Direktorenkonferenz Bregenz, 26. Mai 2008, Foliensammlung: Folie 8, Folie 13f:

http://www.lrh-v.at/download/Unterlagen_Dr%20Br%C3%BCckner.pdf (Stand: 8. 11. 2008)

Bundesministerium für Inneres, Homepage:

http://www.bmi.gv.at/jahresberichte/jahresbericht_1999_projektpolizei2000.asp

(Stand: 2. 7. 2008)

CAF-Netzwerk Deutschland, Homepage: http://www.caf-netzwerk.de/cln_115/nn_376176/CAF-Netzwerk/CAF-Infos/caf-infos-node.html?_nnn=true

(Stand: 8. 11. 2008)

Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer - Internationaler Speyerer Qualitätswettbewerb, Homepage:

<http://www.hfv-speyer.de/qualitaetswettbewerb/aktuelles.htm> (Stand: 30. 08. 2008)

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Institut für Fortbildung und Verwaltungs-Modernisierung, Homepage: Dokumentation und Transfer der Verwaltungsmodernisierung in Schleswig-Holstein:

<http://www.informdoku.de/themen/begriffe/betriebswirtschaft/produkte.php>

(Stand: 11. 7. 2008)

Finanzministerium Mecklenburg Vorpommern, Homepage:

Modernes Management - Gläserne Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern:

<http://www.fm.mv-regierung.de/klr/html/aufgabenkritik/aufgabenkritik.html>

(Stand: 16. 7. 2008)

Mundhenke, Ehrhard: KLR in der Bundesverwaltung, Was man über KLR wissen sollte, 2003:

<http://streaming.fh.bund.de/bibliothek/klr/mundhenke/kapitel23.htm>

(Stand: 26. 07. 2008)

Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung:

<http://www.olev.de> (Stand: 9. 7. 2008)

Bundesministerium für Landesverteidigung, Österreichisches Bundesheer, Homepage:

<http://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=2302> (Stand: 16. 9. 2008)

Österreichisches Bundeskanzleramt, Homepage:

<http://www.bundeskanzleramt.at/site/5728/default.aspx#a1> (Stand: 17. 08. 2008)

Österreichisches Bundeskanzleramt, Homepage:

www.bka.gv.at/verwaltungsreform (Stand: 6. 9. 2008)

Welzel, P.: VWL I – Einführung in die Wirtschaftspolitik, 2004:

http://www.wiwi.uni-augsburg.de/vwl/welzel/SS_04/Wi_Po/handout-1.pdf

(Stand: 6. 11. 2008)

Wikipedia: Definition - Balanced Scorecard:

http://de.wikipedia.org/wiki/Balanced_Scorecard (Stand: 14. 09. 2008)

Wikipedia: Definition – Effizienz:

<http://de.wikipedia.org/wiki/Effizienz> (Stand: 10. 7. 2008)

Wirtschaftskammer Österreich, Homepage: Benchmarkindikatoren EU/Österreich:

<http://wko.at/statistik/Extranet/Bench/def.htm> (Stand: 26. 07. 2008)

LEBENS LAUF	
Name:	Elisabeth Egger
Anschrift:	Mariexnerstraße 54 6820 Frastanz
Telefon:	0664/ 14 24 118
E-Mail:	e_egger@hotmail.com
Geburtsdatum, -ort:	07. September 1980, Bludenz
Nationalität:	Österreich
Familienstand:	Ledig
Religionsbekenntnis:	Röm.-kath.
Bildungsgang:	<p>2000 – 2008: Studium der Internationalen Betriebswirtschaft an der Universität Wien Schwerpunkte: - Public Utility Management (O. Uni.-Prof. Dipl.-Math. Dr. Jörg Finsinger) - Externes Rechnungswesen (Uni.-Prof. Mag. Dr. Otto Altenburger)</p> <p>2006/07: Auslandssemester an der Lund University (Schweden) - School of Economics and Management</p> <p>1995 – 2000: Höhere Lehranstalt für Tourismus Bludenz (maturiert) <u>Ausbildungsschwerpunkt:</u> Dritte lebende Fremdsprache: Italienisch</p>
Berufspraxis:	<p>Seit November 2007: Revisionsassistentin - Berufsanwärterin KPMG Alpen- Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, Bregenz</p> <p>Mai – Juni 2007: Urlaubsvertretung: Assistentin der Geschäftsleitung Österreichische Rundfunksender (ORS) GmbH & Co KG, Wien</p> <p>2005 – 2006: Ferialpraktikum im Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz (Abt. Vlc Maschinenwesen) Tätigkeitsbereich: Sekretariat</p>

	<p>Diverse Tätigkeiten während des Studiums in den Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkauf/Kundenbetreuung, • Promotion • Interviewerin, • Museumsaufsicht, • Servicefachfrau, • Produktion, • Vertrieb, • Datenaufbereitung, usw. <p>1996 – 1999: Diverse Praktika im In- und Ausland im Rahmen meiner Ausbildung an der Tourismusschule in Bludenz Tätigkeitsbereiche: Rezeption, Back Office, Service und Küche</p>
Sprachkenntnisse:	<p>Deutsch (Muttersprache) Englisch (Wort und Schrift) Italienisch (Maturaniveau) Französisch (Maturaniveau) Schwedisch (Grundkenntnisse – einfache Konversation)</p>
Sonstige Fähigkeiten :	<p>EDV: Microsoft Office Controlling mit SAP R/3 (Grundkenntnisse) Führerschein Klasse: A,B,C,E,F und G</p>
Diverse Seminare und Kurse:	<p>NLP-4-Students-Seminar SAP- Seminar Schwedisch Sprachkurs</p>
Hobbies:	<p>Skaten, Wandern, Laufen, Kochen, Backen, Jassen, Fotografieren</p>

November 2008