

## Einführung

Regierung und Verwaltung auf einen Blick ist eine neue Publikationsreihe der OECD, die sich abzeichnende Probleme der öffentlichen Verwaltung untersucht und in einem breiten Spektrum an Bereichen Indikatoren aufstellt, die, wenn sie zusammen betrachtet werden, wichtige Bausteine für ein gut funktionierendes System der öffentlichen Verwaltung darstellen. Kapitel I – das Sonderkapitel – beschreibt einige Kernprobleme der öffentlichen Verwaltung, deren Meisterung für die Kapazität der Regierung zur Bewältigung der langfristigen Folgen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise von Bedeutung ist, und stellt sie mit Indikatoren in Verbindung, die im weiteren Verlauf dieser Publikation vorgestellt werden. Es setzt sich ferner mit einigen grundlegenden Fragen auseinander, mit denen die Regierungen unweigerlich konfrontiert werden, wenn sie sich um die weitere Umgestaltung ihrer öffentlichen Verwaltungssysteme bemühen, um für Anpassungen an neue unvorhersehbare Rahmenbedingungen und deren Bewältigung besser gerüstet zu sein. Die Kapitel II bis X enthalten einen Katalog an Indikatoren, die Aufschluss über die derzeitige Rolle und Reichweite der Regierungstätigkeit geben und wichtigen Aspekten der Regierungskapazität im Bereich der öffentlichen Verwaltung gewidmet sind.

Diese neue Veröffentlichung stützt sich auf die zwanzigjährige Erfahrung der OECD im Bereich der öffentlichen Governance (definiert als die Ausübung politischer, wirtschaftlicher und administrativer Befugnisse) sowie des öffentlichen Managements, was insbesondere die Beschreibung und Analyse von Verwaltungshandeln, die Erarbeitung von Richtwerten und international vergleichbaren Daten, die Ermittlung guter Verfahrensweisen sowie die Ergebnisbeobachtung betrifft. Auch wirkt es sich vorteilhaft aus, dass die Problematik aus der Sicht der verantwortlichen Akteure betrachtet werden kann: Auf Grund des einzigartigen Zugangs der OECD zu hochrangigen Beamten in den Regierungen der Mitgliedsländer wird ein Bild davon vermittelt, wie die öffentliche Verwaltung sektorbezogene Politiken, etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung, unterstützt, die im Rahmen anderer „Auf einen Blick“-Publikationen der OECD eingehender behandelt werden.

## Warum wird Verwaltungshandeln gemessen?

Der Staat ist ein bedeutender Akteur in der modernen Gesellschaft, der zum Wirtschaftswachstum, zur Erbringung von Waren und Dienstleistungen, zur Regulierung des Verhaltens von Unternehmen und Privatpersonen sowie zur Einkommensumverteilung beiträgt. Die Aktivitäten des Staats berühren das Leben der Menschen auf unzählige Art und Weise von der Wiege bis zur Bahre; es ist der Staat, der für eine gesundheitliche Grundversorgung und Bildung sorgt, Menschen zur Seite steht, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, Führerscheine und Gewerbescheine erteilt, Straßen und Brücken baut und für die Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen sowie die Wahrung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sorgt. Ein beachtlicher Teil der Wirtschaftstätigkeit ist öffentlichen Aktivitäten gewidmet: Im Jahr 2007 machten die Staatsausgaben in den OECD-Mitgliedsländern zwischen 30% und 53% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus.

Aus diesem Grund ist eine gute Governance für die langfristige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Staatliches Handeln zählt. Ebenso entscheidend ist, wie gut, wie effektiv und wie effizient ein Staat seine Aufgaben erfüllt, da die Bürger vom Staat immer mehr erwarten, und dies sowohl im Hinblick auf die Leistungen, die besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sein sollen, als auch den transparenten und verantwortungsvollen Ressourceneinsatz. Die Fähigkeit der Regierungen, effektiv und effizient zu operieren, hängt z.T. von den verwendeten Managementpolitiken und -praktiken ab, darunter Haushaltsverfahren, die für tragfähige Haushaltspositionen sorgen, ein Personalmanagement, das guten Leistungen förderlich ist, Kapazitäten des Regulierungsmanagements, Grundsätze in Bezug auf bestimmte ethische und Wertvorstellungen im öffentlichen Sektor sowie der intelligente Einsatz von E-Government-Instrumenten. Die Transparenz und der partizipative Charakter dieser Praktiken spielen ebenfalls eine Schlüsselrolle. Um die Leistung einer Regierung in ihrer Gesamtheit zu erfassen und zu evaluieren, müssen ihre Aktionen (einschließlich der Ressourcen, die sie für die Erzeugung von Waren und Dienstleistungen aufbringt) und die ihnen zu Grunde liegenden Managementverfahren und -praktiken gemessen werden. In dem Maße, wie die Regierungen ein breites und sich weiter entwickelndes Spektrum an Waren und Dienstleistungen anbieten, kann die Quantifizierung und Messung staatlicher Aktionen Managern und Führungskräften Entscheidungshilfen liefern und mit dafür sorgen, dass die Regierungen ihren Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig bleiben. Außerdem kann eine Beschreibung der staatlichen Strukturen und Regelungen wichtige Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen den Ländern veranschaulichen und mithin Lernprozesse fördern.

Das langfristige Ziel der in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* dargelegten Indikatoren besteht darin, Länder dabei zu unterstützen:

- ihre eigenen Praktiken besser zu verstehen und einzuordnen;
- die erzielten Ergebnisse im Rahmen internationaler Vergleiche zu evaluieren;
- aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen, die sich den gleichen Herausforderungen gegenübersehen.

*Regierung und Verwaltung auf einen Blick* ist insofern einzigartig, als:

- die Kernaspekte der öffentlichen Verwaltung und die dargelegten spezifischen Indikatoren auf der Basis eines Konsenses unter den Mitgliedsländern ausgewählt wurden;
- die Daten und qualitativen Informationen von Regierungsbeamten der Mitgliedsländer bereitgestellt und von der OECD und/oder Vergleichsinstanzen überprüft werden;
- die Evaluierung der Regierungsleistung weder auf einen einzigen Gesamtindikator reduziert wird, noch eine Gesamtrangfolge der Länder auf der Basis ihrer Leistungen erstellt wird.

Auf kurze Sicht könnte die Publikation den Regierungen dabei helfen, ihre Aktionen besser zu evaluieren, zu planen und zu messen. Längerfristig könnte sie es dank der Zeitreihendaten und Informationen über Outputs und Outcomes den Regierungen ermöglichen, ihre eigenen Aktivitäten zur Gesamtleistung in Bezug zu setzen und ihnen bei der Evaluierung der Auswirkungen ihrer Reformagenda nützlich sein. Außerdem sollen die für *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* entwickelten Vergleichsdaten eine Debatte über die Bestimmungsfaktoren der Leistung öffentlicher Managementpraktiken und ihre breitere Auswirkung auf die Leistung des Staats in anderen Politikbereichen anregen.

## Was können Sie in dieser Publikation finden?

### **Fokussierung auf die öffentliche Verwaltung**

*Regierung und Verwaltung auf einen Blick* befasst sich schwerpunktmäßig mit der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung bzw. des sogenannten „Regierungsapparats“ in den 30 OECD-Mitgliedsländern. Hierzu zählen auch die Ressourcen, Praktiken und Maßnahmen der Regierung, die für die Herstellung der Waren und Erbringung der Dienstleistungen (wie Gesundheit und Bildung) notwendig sind. Die Fokussierung auf die öffentliche Verwaltung baut auf früheren Arbeiten der OECD auf und profitiert auch von der Sachkunde der Delegierten aus den Mitgliedsländern im OECD-Ausschuss für öffentliche Governance, der die OECD-Arbeiten zu *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* steuert. So basieren insbesondere die Indikatoren zu öffentlichen Managementpraktiken (darunter Integrität, Haushalt und Regulierungsmanagement) auf guten Verfahrensweisen und gemeinsamen Standards, die von den OECD-Mitgliedsländern erarbeitet und verabschiedet wurden. Die Indikatoren zu Regulierungsmanagementsystemen spiegeln z.B. die Grundsätze wider, die in den *OECD 2005 Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* verankert sind. Und obgleich die Fokussierung auf die öffentliche Verwaltung auf dem angesammelten Fachwissen der OECD aufbaut, schließt sie gleichzeitig aber auch eine Lücke. International vergleichbare Daten zur Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung sind nur spärlich vorhanden und stellen ein breites, im Wesentlichen noch nicht erforschtes Terrain dar.

### **Die wichtigsten neu auftkommenden Probleme der öffentlichen Governance**

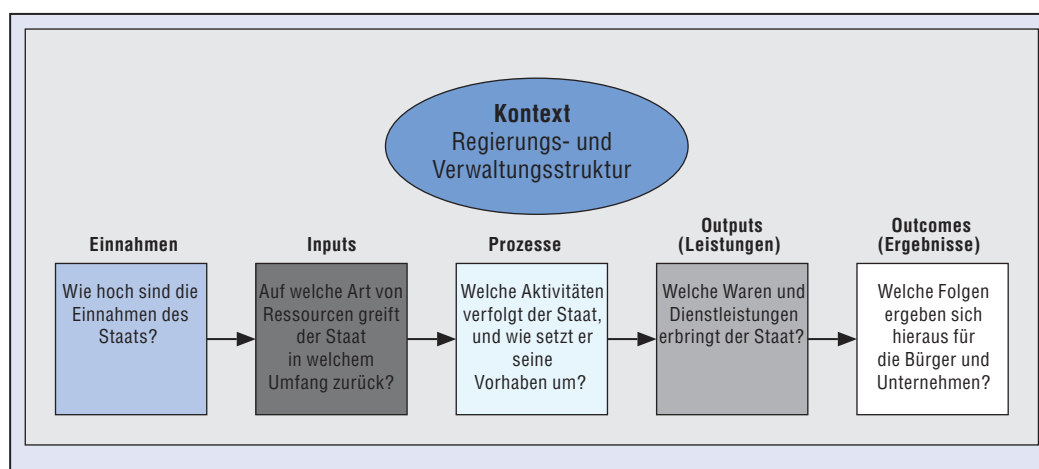
Kapitel I untersucht ausgewählte Probleme der öffentlichen Governance, die infolge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen haben, und wirft einige grundlegende Fragen auf, mit denen die Regierungen im Zuge der Neubeurteilung ihrer Rollen, Fähigkeiten und Schwachstellen konfrontiert sind. Das Tempo, in dem die Regierungen Antworten auf die Krise finden und mit der Umsetzung dieser Lösungen beginnen mussten, führte in einigen Fällen möglicherweise dazu, dass wichtige Governance-Probleme übersehen wurden oder den langfristigen Auswirkungen bestimmter Aktionen nicht die ihnen gebührende Aufmerksamkeit zuteilwurde, wie dies unter normalen Umständen der Fall gewesen wäre. Selbst während sich die Länder von der derzeitigen

Wirtschaftskrise erholen, müssen sie auch weiterhin Maßnahmen in einem auf Grund der Komplexität der globalen Herausforderungen dynamischen und unvorhersehbaren Umfeld konzipieren und umsetzen. Die Fähigkeit der Regierungen zu beobachten, zu antizipieren und sich neuen Gegebenheiten anzupassen, ist für die Konzipierung erfolgreicher Maßnahmen in Zukunft unerlässlich. In diesem Kapitel von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* werden spezifische Politikinstrumente ermittelt, die von OECD-Ländern zur Stärkung der Governance-Systeme konzipiert wurden. Mit diesen Instrumenten lassen sich die Herausforderungen und Risiken leichter bewältigen, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt wurden. Die Indikatoren in den Kapiteln II bis X liefern zwar Basisdaten zu diesen Aspekten, ein Gesamtbild von der Umsetzung dieser Politikinstrumente und/oder ihrer Wirksamkeit ist derzeit aber noch im Entstehen. Eine Ausdehnung der verfügbaren Daten auf staatliche Aktionen in diesen Bereichen könnte der Schwerpunkt künftiger Arbeiten sein.

### Indikatoren für staatliches Handeln und öffentliche Managementpraktiken

Das Interesse der OECD-Mitgliedsländer an der Sammlung von Daten und Informationen gilt in erster Linie der Beantwortung der Frage, welchen Beitrag die öffentliche Verwaltung und genauer gesagt öffentliche Managementpraktiken leisten, um die Fähigkeiten der Regierung zur Erreichung ihrer Ziele zu stärken. *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* baut auf dem nachstehenden Rahmen auf, der den „Produktionsprozess“ im öffentlichen Sektor beschreibt und sechs große Indikatorkategorien bestimmt: Kontext, Einnahmen, Inputs, Prozesse, Outputs (Leistungen) und Outcomes (Ergebnisse).

#### Orientierungsrahmen zum besseren Verständnis und zur Messung staatlicher Aktivitäten



Quelle: Hatry (1999), Pollitt und Bouckaert (2004) und W.K. Kellogg Foundation (2004).

Die erste Ausgabe von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* behandelt vier der sechs im Rahmen festgelegten Indikatorkategorien: Einnahmen, Inputs, Prozesse und Kontext.

#### 1) Einnahmen

Daten zur Einnahmenstruktur bieten einen Einblick in die Anreize und Sachzwänge, denen sich Regierungen bei der Festlegung ihres Waren- und Dienstleistungsangebots gegenübersehen. Darüber hinaus bestimmen Höhe und Struktur der erzielten Einnahmen, wie die Kosten vergangener, gegenwärtiger und künftiger staatlicher Aktivitäten auf die Gesellschaft verteilt werden. Die Staatseinnahmen umfassen u.a. Sozialversicherungsbeiträge und sons-

tige Abgaben, aber auch Einnahmen aus anderen Quellen, wie Gebühren, Ölförderung und internationale Transferleistungen. Zwar können infolge der Fähigkeit der Regierungen, Kredite aufzunehmen, die Ausgaben die Einnahmen in bestimmten Jahren übersteigen, doch sind es letzten Endes immer die Bürger, die die Kosten der Schuldentilgung tragen müssen.

## 2) Inputs

Zu den Inputindikatoren zählen Daten zu den öffentlichen Ausgaben, Produktionskosten und Beschäftigungsstruktur sowie den Merkmalen der öffentlich Beschäftigten. Dank dieser Daten können erste Vergleiche bezüglich des Anteils der Wirtschaft, der der Bereitstellung verschiedener Waren und Dienstleistungen gewidmet ist, gezogen sowie die im Mix der für die Produktion bestimmten Inputs bestehenden Unterschiede betrachtet werden. Beispielsweise ist der Faktor Arbeit ein bedeutender Input im Produktionsprozess des öffentlichen Sektors, und die spezifischen Merkmale der öffentlich Bediensteten können die Produktivität der Regierung und Verwaltung sowie ihre Kapazität zur Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen beeinflussen. Darüber hinaus lagern die Regierungen die Produktion von Waren und Dienstleistungen zunehmend aus, obgleich es in Bezug auf den Einbeziehungsgrad privater Unternehmen in staatliche Aktivitäten zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede gibt.

## 3) Prozesse

Prozessindikatoren beschreiben, wie Regierungen ihre Politikvorhaben durchsetzen und beleuchten schwerpunktmäßig die öffentlichen Managementpraktiken, die die staatlichen Outputs und Outcomes beeinflussen. Anhand von Informationen über Prozesse wie Personalmanagement, Haushaltsplanung, Regulierungsmanagement, Integrität, E-Government sowie „offene Regierung“ (open government) können die Länder mit der Untersuchung der Effekte jüngster Reformen beginnen und neue Strategien zur Steigerung der Produktivität ermitteln. So erhält die Regierung durch die Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Einstellung, Entlassung und Beförderung von Personal an die Fachressorts mehr Handlungsspielraum, um auf die sich wandelnden Umstände zu reagieren, indem es Führungskräften ermöglicht wird, Mitarbeiter mit den erforderlichen Kompetenzen einzustellen. Entsprechend kann der Einsatz mehrjähriger Ausgabenanschätzungen in der Haushaltsplanung die Haushaltsdisziplin verbessern und gewährleisten helfen, dass die Allokation der Staatseinnahmen produktiv und effizient erfolgt. Die Einführung von Strategien zur Abschätzung der Gesetzesfolgen auf Unternehmen und Bürger kann mit dafür sorgen, dass die Regierungsziele mit den betreffenden Bestimmungen auch effektiv erreicht werden. Offene und wettbewerbliche Beschaffungsverfahren können die Korruptionsinzidenz mindern und mithin die für die Produktion von Waren und Dienstleistungen bereitgestellten Ressourcen erhöhen sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung festigen. Desgleichen kann der Einsatz des Internets und anderer Kommunikationstechnologien für die Verbreitung von Informationen und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (wie Steuerzahlungen oder Passverlängerungen) sowohl kostensenkend als auch für die Unternehmen und Bürger zeitsparend sein und mithin effizienz- und produktivitätssteigernd wirken.

## 4) Kontextinformationen

Anhang E enthält länderspezifische Kontextinformationen, in denen einige der Hauptmerkmale der Politik- und Verwaltungsstruktur eines jeden Mitgliedslands beschrieben werden. Die Positionierung der Maßnahmen und Indikatoren vor diesem kontextuellen Hintergrund kann zu einem besseren Verständnis der zwischen den Ländern

bestehenden Unterschiede beitragen und jene Länder identifizieren helfen, die ähnliche Strukturen aufweisen und sich für Benchmarking-Zwecke als Vergleichsgrößen besonders gut eignen würden.

### **Datenquellen und -merkmale**

Der Großteil der in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* verwendeten Daten wurde von der OECD bei Regierungsbeamten in einer speziell für diesen Zweck ausgearbeiteten Umfrage erhoben. So handelt es sich bei diesen Daten entweder um amtliche öffentliche Statistiken oder Beurteilungen der aktuellen Praktiken und Verfahren durch das betreffende Land selbst. Trotz des Versuchs einer Standardisierung der Definitionen in den Umfragen kann es dennoch zu Verzerrungen kommen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Länder die Fragen unterschiedlich verstehen und beantworten bzw. nicht ganz objektiv beantworten. Die Richtung der Verzerrungen ist im Allgemeinen bekannt, nicht aber ihr Ausmaß\*. Um diese Verzerrungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, werden die von ihr erhobenen Daten durch die OECD bereinigt und verifiziert, indem etwaige Unstimmigkeiten oder Ausreißer im direkten Kontakt mit den Mitgliedsländern erörtert werden, wobei die OECD von dem erheblichen Wissensfundus profitiert, den sie im Rahmen ihrer Prüfungen der öffentlichen Managementpraktiken erworben hat. In einigen Fällen setzt die OECD andere Mitgliedsländer als gleichrangige Prüfer ein, um Antworten zu verifizieren, was den Prozess des gegenseitigen Lernens erleichtert. Eine Alternative zur Datenerhebung bei Regierungsbeamten aus den Mitgliedsländern ist zwar die Befragung von Experten, doch lassen sich Richtung oder Ausmaß der damit einhergehenden Verzerrungen nur schwer bestimmen. In den wenigen Fällen, in denen keine OECD-Daten zur Verfügung stehen, werden in der Publikation internationale Daten der Europäischen Kommission, des Weltwirtschaftsforums und der Vereinten Nationen verwendet.

Im Allgemeinen basieren die hier dargelegten Daten auf der Definition des Sektors Staat, wie sie dem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (SNA) zu entnehmen ist. In dieser Abgrenzung umfasst der Sektor Staat Ministerien, Behörden, Ämter, Sozialversicherungen und einige gemeinnützige Einrichtungen auf zentraler, gliedstaatlicher und lokaler Regierungsebene. Einnahme- und Ausgabendaten werden für die zentrale und subzentrale (gliedstaatliche und lokale) Regierungsebene und gegebenenfalls auch die Sozialversicherungen zur Verfügung gestellt. Die Daten zu Merkmalen der Erwerbsbevölkerung sowie öffentlichen Managementverfahren und -praktiken beziehen sich ausschließlich auf die Zentralregierung. Bei den Beschäftigungsdaten handelt es sich außerdem ausschließlich um Daten für den „öffentlichen Sektor“, der hier in einer erweiterten Definition zu verstehen ist und auch öffentliche Unternehmen, wie staatseigene Banken, Häfen und Flughäfen, umfasst.

Im Rahmen des Indikatorenkatalogs zur Beschreibung öffentlicher Managementpraktiken werden in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* einige deskriptive Mischindikatoren in eng definierten Bereichen eingeführt, die gemäß den OECD-Richtlinien erstellt wurden. Mit Hilfe dieser Mischindikatoren lassen sich diskrete, qualitative Informationen zu Schlüsselaspekten öffentlicher Managementpraktiken – wie beispielsweise den unterschiedlichen

\* Generell ist von einer positiven Verzerrung auszugehen, da sich Beamte selbst besser „bewerten“. Im Prozess der Datenbereinigung ist indessen entdeckt worden, dass sich die Regierungsbeamten in einigen Ländern selbst sehr viel kritischer beurteilen als dies seitens Experten von außen und/oder Beobachtern aus der Zivilgesellschaft der Fall ist.

Personalgewinnungssystemen – auf praktische Weise zusammenfassen. Nähere Einzelheiten zu den bei der Konstruktion dieser Indikatoren verwendeten Gewichtungen und Variablen finden sich in Anhang C, der Ländern, die in Bezug auf ihre Indikatorwerte Maßnahmen ergreifen wollen, klare Hinweise gibt, wo sie ansetzen müssen. Während die Mischindikatoren in Zusammenarbeit mit Mitgliedsländern entwickelt wurden und auf besten Verfahrensweisen und/oder Theorien beruhen, basieren die Variablen, die die Indizes und ihre relative Gewichtung umfassen, auf Expertenbeurteilungen. Sie sollen die Diskussionen voranbringen und können sich infolgedessen im Lauf der Zeit weiterentwickeln.

### **Aufbau der Publikation**

*Regierung und Verwaltung auf einen Blick* umfasst 10 Kapitel. Der Einführung folgt mit Kapitel I ein Sonderkapitel, in dem einige Probleme der öffentlichen Governance diskutiert werden, die angesichts der globalen Herausforderungen, denen sich die Regierungen und Verwaltungen derzeit gegenübersehen, stark an Bedeutung gewonnen haben; das Kapitel wirft ferner einige grundsätzliche Fragen zu den Auswirkungen dieser Probleme für die Zukunft auf. Kapitel II ist dem Umfang und der Struktur der Staatseinnahmen gewidmet, und in Kapitel III wird untersucht, für welche Aktivitäten die Länder diese Ressourcen ausgeben. Kapitel IV zu den Produktionskosten befasst sich eingehender mit der Frage, wie Waren und Dienstleistungen hergestellt werden, d.h. ob die Regierungen Kernkraftwerke (Waren) selbst bauen und/oder selbst die Gesundheitsversorgung (Dienstleistungen) bereitstellen oder ob sie nicht gewinnorientierte oder gewinnorientierte private Unternehmen mit der Erbringung dieser Waren und Dienstleistungen für die Bürger und Unternehmen in ihrem Namen beauftragen. Kapitel V geht genauer auf Zahl und Merkmale der Beschäftigten im öffentlichen Sektor ein, die von den Entscheidungen der Regierung darüber abhängen, wer für die Warenproduktion und Dienstleistungserbringung in welcher Form verantwortlich sein sollte. In den Kapiteln VI und VII werden die der staatlichen Produktion zu Grunde liegenden Prozesse untersucht, darunter das Personalmanagement, das die Merkmale der Beschäftigten beeinflussen kann, und die Budgetierungspraktiken, die Einfluss auf Entscheidungen über die Höhe der zu erwirtschaftenden Einnahmen sowie den Umfang und den Verwendungszweck der staatlichen Ausgaben haben können. In Kapitel VIII wird die Qualität der staatlichen Prozesse zur Neugestaltung und Reform der Regulierungspraktiken untersucht, wobei im Mittelpunkt steht, inwieweit die Länder beste Verfahrensweisen angenommen haben. In Kapitel IX werden die von Seiten der Regierungen zur Integritätsförderung und Korruptionsbekämpfung ergriffenen Maßnahmen erörtert, die in Ländern, die einen größeren Teil ihrer Waren- und Dienstleistungsproduktion in den privaten Sektor ausgelagert haben, einen noch bedeutenderen Platz einnehmen können. In Kapitel X werden die Gesetze und Einrichtungen beschrieben, die die Regierungen verabschiedet bzw. ins Leben gerufen haben, um dafür zu sorgen, dass ihre Aktionen für die Öffentlichkeit weiter transparent bleiben, und es wird der Stand der Entwicklung von E-Government-Diensten in OECD-Mitgliedsländern untersucht. Alles in allem geben diese Kapitel Aufschluss über die Tätigkeiten der Regierung, ihre Vorgehensweise sowie Hintergründe für bestimmte Verhaltensweisen. Sie bieten den Ländern die Möglichkeit, die Regierungspraktiken besser zu verstehen, ihre Leistungen zu beurteilen, Bereiche für potenzielle künftige Reformen zu identifizieren und die Evaluierung der Effektivität und Effizienz ihrer Aktivitäten einzuleiten.

Jedes der auf den Gebieten Einnahmen, Inputs und Prozesse behandelten Themen wird auf zwei Seiten präsentiert. Dabei enthält die erste Seite einen Kurzkomentar der

wichtigsten Ergebnisse der Datenauswertung, eine Definition der Indikatoren und Hinweise auf alle nennenswerten nationalen Abweichungen von der Definition, die die Vergleichbarkeit der Daten beeinträchtigen könnten. Auf der gegenüberliegenden Seite findet sich eine Reihe von Abbildungen. Diese Abbildungen zeigen generell das derzeitige Niveau des Indikators und soweit möglich Trendentwicklungen im Zeitverlauf. Soweit die Abbildungen Angaben zum OECD-Durchschnitt enthalten, handelt es sich dabei um den ungewichteten Durchschnitt der erfassten Länder, sofern in den Anmerkungen nichts anderes angegeben ist.

## Messprobleme

### **Datenvergleichbarkeit und -verfügbarkeit**

Die in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* enthaltenen Indikatoren fußen auf den besten verfügbaren Daten. So weit wie möglich werden in den OECD-Instrumenten zur Datenerfassung Standarddefinitionen und gemeinsame Maßeinheiten verwendet. Dennoch können Abweichungen bei Ausmaß und Zweck nationaler Datenerhebungsbemühungen unter den verfügbaren Daten zu Unterschieden führen, die die Vergleichbarkeit beeinträchtigen können. Beispielsweise haben die Länder die Möglichkeit, Beschäftigungsdaten entweder in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) oder als Gesamtzahl der Beschäftigten anzugeben. Da im letzteren Fall in der Gesamtzahl Teil- und Vollzeitarbeitskräfte gleichermaßen berücksichtigt werden, kann diese Größe das Beschäftigungsniveau im Vergleich zum Vollzeitäquivalent überzeichnen. Sollten derartige Unterschiede bestehen, wird in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* im Abschnitt „Methodik und Definitionen“ darauf hingewiesen.

Trotz der erheblichen Leistungen, die internationale Organisationen auf dem Gebiet der Harmonisierung der Datenerfassungsmethoden und Maßeinheiten in Bezug auf Einnahmen-, Ausgaben- und Beschäftigungsdaten erzielt haben, weisen die Datenerhebungsmethoden nach wie vor mehrere Unterschiede auf, die die Datenvergleichbarkeit beeinträchtigen können. Besonders wichtig ist das für die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die in den Kapiteln II bis IV über Einnahmen, Ausgaben und Produktionskosten zu Grunde gelegt werden. Sie basieren auf dem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (SNA) von 1993 oder dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) von 1995, so dass garantiert ist, dass alle Länder einen gemeinsamen Definitionskatalog verwenden. Dennoch kann die Vergleichbarkeit der Daten auf zweierlei Weise beeinträchtigt werden. Erstens können nationale Unterschiede in der Umsetzung der SNA/ESVG-Definitionen die Datenvergleichbarkeit zwischen den Ländern beeinträchtigen. So kann es z.B. zwischen den Ländern bei der Klassifizierung öffentlicher Unternehmen und gemeinnütziger Einrichtungen im Verhältnis zum Sektor Staat Unterschiede geben. Zweitens können Veränderungen bei der Umsetzung der SNA/ESVG-Definitionen die Vergleichbarkeit der Daten innerhalb eines Landes im Zeitverlauf beeinträchtigen. Infolgedessen sollten für die Aufstellung von Vergleichen Metadaten herangezogen werden. Des Weiteren ist der Aufschlüsselungsgrad der für die OECD-Länder verfügbaren Daten unterschiedlich, was wiederum die Analyse- und Vergleichsmöglichkeiten einschränken kann. Detaillierte Daten zum Verwendungszweck staatlicher Ausgaben (Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staats oder auch COFOG II) stehen derzeit z.B. nur für 13 europäische OECD-Mitgliedsländer zur Verfügung. Diese Daten könnten herangezogen werden, um öffentliche Ausgabenkomponenten mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen in Bezug zu setzen, beispielsweise durch Vergleiche der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in unterschiedlichen Politikbereichen oder der Ausgaben für den

Umweltschutz. Mit der Verwendung der verfügbaren COFOG-Daten der zweiten Ebene hat die OECD eine Methode entwickelt, die es ihr ermöglicht, die Staatsausgaben nach individuellen und kollektiven Waren sowie Geld- und Sachleistungen zu schätzen. Mit Hilfe dieser Informationen lassen sich wichtige Entscheidungen der Regierungen in Bezug auf Politikmaßnahmen und Dienstleistungserbringung leichter verstehen. Die Methode wird auch als COFOG-Spezial bezeichnet und in diesem Dokument veröffentlicht.

Zusätzlich zu den Abweichungen bei den Datenerfassungsmethoden können unterschiedliche Strategien der Zielerreichung, insbesondere der Einsatz steuerpolitischer Maßnahmen, Vergleiche des Ausgaben- und Einnahmenniveaus zwischen den Ländern erschweren. So kann eine Regierung beispielsweise einer bestimmten Zielgruppe Geldleistungen für den Einsatz im Bildungswesen übertragen oder für die privaten Bildungsausgaben dieser Gruppe im Nachhinein entsprechende Steuerermäßigungen und -rabatte erteilen. Obwohl das Ziel in beiden Fällen dasselbe ist, wird in Ländern, in denen die Leistungen direkt und nicht über Steuervergünstigungen zur Verfügung gestellt werden, der BIP-Anteil der Einnahmen und Ausgaben höher ausfallen. Außerdem werden die sich wandelnden Produktionsmethoden der Regierungen in den OECD-Ländern insbesondere die zunehmende Beteiligung des privaten Sektors durch direktes Outsourcing oder öffentlich-private Partnerschaften die Zweckdienlichkeit traditioneller Indikatoren zur Beschreibung des Umfangs des Sektors Staat in Frage stellen. So hat beispielsweise die wachsende Beteiligung des privaten Sektors an der staatlichen Produktion den Sinn und Zweck von Messungen der Beschäftigung anhand der öffentlich Bediensteten in Frage gestellt.

Diese Erstausgabe von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* ist der erste Schritt der OECD auf dem Weg zur Bereitstellung von Indikatoren, die die Leistung öffentlicher Managementpraktiken und -systeme messen. Der Inhalt von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* wird naturgemäß durch die Datenverfügbarkeit begrenzt. Infolgedessen werden viele Kernprobleme und Hauptbestimmungsfaktoren der Leistungsfähigkeit und Kapazität öffentlicher Managementsysteme nicht erfasst. Die in der Publikation enthaltenen Indikatoren konzentrieren sich im Wesentlichen auf die unterschiedlichen Systeme, ohne unbedingt Aufschluss über die Effizienz der öffentlichen Managementpraktiken und -strukturen innerhalb eines Landes zu geben. Im Bereich der „offenen Regierung“ untersucht die Publikation beispielsweise die Frage, ob die Länder die rechtlichen Voraussetzungen für mehr Transparenz, Mitwirkung und Rechenschaftspflicht geschaffen haben, d.h. einen entsprechenden Rechtsrahmen, was einen wichtigen ersten Schritt auf dem Weg zur Erreichung dieser Ziele darstellt. Um aber evaluieren zu können, ob diese Ziele tatsächlich erreicht worden sind, muss untersucht werden, wie die Gesetze umgesetzt, angewendet und durchgesetzt werden. Die OECD wird in Zusammenarbeit mit anderen Ländern die Indikatoren weiterentwickeln, um mehr Informationen und Daten über Outputs und Outcomes zur Verfügung stellen zu können. Ziel ist es, das Spektrum an Indikatoren zu erweitern, damit diese mit der Zeit nicht nur Informationen darüber liefern, was die Länder unternehmen, sondern auch wertvolles Material darüber zur Verfügung stellen, wie die unterschiedlichen Systeme zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Gesamteffizienz der Verwaltungsarbeit beitragen.

### **Output- und Outcome-Indikatoren**

Die Entwicklung valider Indikatoren, die Outputs und Outcomes der öffentlichen Verwaltung korrekt messen, ist eine schwierige Aufgabe. Die erste Ausgabe von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* enthält keine Output- und Outcome-Indikatoren, wie z.B. Indika-

toren der Dienstleistungsqualität, zu denen u.a. die Kundenzufriedenheit gehört. Auf internationaler Ebene wird nach wie vor ausführlich darüber diskutiert, wie sich Outputs und Outcomes im öffentlichen Sektor messen lassen, und selbst die in der Output- und Outcome-Messung führenden Länder schlagen unterschiedliche Wege ein.

Die mit der Messung von Outputs und Outcomes einhergehenden Herausforderungen gehen über die oben genannten Aspekte hinaus und werden in der jüngst erschienenen OECD-Publikation *Measuring Government Activity* eingehender untersucht. Output- und Outcome-Messungen können beispielsweise das Organisationsverhalten beeinflussen. Obgleich die Existenz von Output-Messgrößen Mitarbeiter zur Erbringung besserer Leistungen bewegen kann, hat sie möglicherweise auch zur Folge, dass nicht gemessene Dimensionen vernachlässigt werden oder an ihnen „herumgedoktert“ wird, indem entweder der Output selbst angepasst wird oder die Messungen verzerrt werden, um den Schein einer „guten“ Leistung zu wahren (statt die Realität wiederzugeben). Während es überdies generell plausibel ist, die Regierung für die Outputs verantwortlich zu machen, ist es nicht vertretbar, sie für die Outcomes zur Rechenschaft zu ziehen, da sich zahlreiche Faktoren, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, auf das Endergebnis für die Gesellschaft auswirken. Außerdem verleiht die aufkommende Diskussion über die Bedeutung von Werten in der Produktion des öffentlichen Sektors der Definition der Outputs und Outcomes zusätzliche Komplexität.

In Anbetracht all dieser Herausforderungen handelt es sich bei den in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* dargelegten Daten nur um Anhaltspunkte für die Aktivitäten und Leistungsfähigkeit des Staats. Bei der Interpretation absoluter Niveaus oder Zahlen ist auf Grund von möglichen Messfehlern Vorsicht geboten. Die in *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* enthaltenen Rohdaten sollten für sich betrachtet nicht als Referenzgröße herangezogen werden; Ländervergleiche müssen vielmehr auf einer Analyse aller relevanten Indikatoren fußen. Die gründlichen OECD-Prüfungen der Managementpraktiken können nuanciertere Details über die Politikmaßnahmen, Praktiken und Kontexte einzelner Länder liefern, die zu einem besseren Verständnis der von den Leistungsunterschieden kaschierten Beweggründe beitragen können.

## Künftige Arbeiten

*Regierung und Verwaltung auf einen Blick* wird voraussichtlich im Zweijahresrhythmus erscheinen. Diese erste Ausgabe ist ein wichtiger Ausgangspunkt für die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Evaluierung der Frage, was über die Leistungsvergleiche der öffentlichen Verwaltung bekannt und nicht bekannt ist, und dient gleichzeitig der Ermittlung von Bereichen, die wir noch besser verstehen möchten. Weitere Ausgaben werden auf den in dieser Erstpublikation enthaltenen Daten aufbauen, um den Regierungen als Instrument zur Verbesserung ihrer Entscheidungsprozesse und ihrer Fähigkeit zur Bewältigung von Managementherausforderungen zu dienen.

Konkret können sich künftige Arbeiten schwerpunktmäßig damit befassen, die Verfügbarkeit von Daten zu den Merkmalen von Regierungs- und Verwaltungsinputs (z.B. durchschnittlicher Bildungsabschluss der öffentlich Bediensteten) und -verfahren (z.B. Modalitäten der Um- und Durchsetzung von Gesetzen und Bestimmungen) zu erweitern. Ferner können weitere Ausgaben von *Regierung und Verwaltung auf einen Blick* die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen (zentrale, gliedstaatliche, lokale Ebene) in den OECD-Ländern näher untersuchen. Trotz der oben genannten Herausforderungen im

Bereich der Messbarkeit werden in Zusammenarbeit mit Mitgliedsländern verlässliche und realisierbare international vergleichbare Output- und Outcome-Indikatoren für die öffentliche Verwaltung erstellt. Für einzelne öffentliche Verwaltungsprozesse werden im Verein mit mehreren anderen Output-Messgrößen, die sich auf die Gesamtheit der staatlichen Aktivitäten beziehen, wie Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung, Gleichbehandlung sowie fiskalische/wirtschaftliche Stabilität, intermediäre Outputs aufgestellt.

Die Daten werden in regelmäßigen Abständen erhoben werden, unter Verwendung von Methoden, mit denen die Belastungen für die Länder, die mit der Lieferung der Daten zusammenhängen, möglichst gering gehalten werden. Ein stabiler und statistisch solider Datenkatalog ermöglicht es den Regierungen, ihre institutionellen Vorkehrungen und Leistungen mit den Gegebenheiten in anderen OECD-Mitgliedsländern zu vergleichen, und dies nicht nur sporadisch, sondern im Zeitverlauf, um mögliche Ursachen etwaiger Leistungsunterschiede zwischen Regierungen zu beleuchten und die Auswirkungen von Reformen des öffentlichen Sektors gründlich zu untersuchen. Weitere Datenerhebungen werden voraussichtlich darauf abzielen, die Qualität und Vergleichbarkeit des aktuellen Datenmaterials zu verbessern. Gleichzeitig wird der Datenkatalog aber nicht statisch sein; so können neue Indikatoren (wie Outputs und Outcomes) hinzugefügt werden, sobald ihre Signifikanz erwiesen ist. Ferner wird das Spektrum der Datenerhebung durch die Aufnahme der Länder erweitert, die sich derzeit in Beitrittsverhandlungen mit der OECD befinden, sowie all jene Länder, mit denen die OECD derzeit in vertiefter Zusammenarbeit steht.