

Abgedruckt in *Verwaltung & Management* ([www.vum.nomos.de](http://www.vum.nomos.de)), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 17. Jg., 2011, S. 78-83.

## Prozessmodell und Bewertungskriterien für öffentliche Verwaltungen

Stefan Zahradnik

*Als konzeptioneller Bezugsrahmen für die Bewertung von Aktivitäten und Ergebnissen einer öffentlichen Verwaltung hat sich deren Darstellung im Modell eines Produktionsprozesses öffentlicher Leistungen etabliert. Die inzwischen zahlreich publizierten Darstellungsvarianten enthalten konzeptionelle Unterschiede und Lücken und bilden die Steuerung im New Public Management z.T. missverständlich ab. Der vorliegende Beitrag soll diese Problematik durch Weiterentwicklung der gebräuchlichsten Darstellungsvarianten lösen helfen.*

### Bewertungskriterien

Als Bewertungskriterien für die Aktivitäten und Ergebnisse einer öffentlichen Verwaltung haben sich international vor allem „Economy“, „Efficiency“ und „Effectiveness“ – die sogenannten „three Es“ – durchgesetzt.<sup>1</sup> Allerdings werden diese Begriffe nicht einheitlich interpretiert. Unter „Economy“ (Sparsamkeit) wird zum Teil verstanden, die für die Leistungserstellung angemessene Menge und Qualität an Ressourcen (Einsatzfaktoren wie Personal, Material, Vermögen, Informationen) zu den geringst möglichen Kosten zu beschaffen.<sup>2</sup> Zum Teil wird darunter aber auch die kostenminimale Erstellung einer vorgegebenen Leistung verstanden.<sup>3</sup> Dies umfasst dann nicht nur die „Economy“ im vorgenannten Sinne, sondern auch den kostenminimalen Einsatz der Ressourcen.<sup>4</sup> Mit der „Efficiency“ (Effizienz) wird – weitgehend einheitlich – das Verhältnis zwischen den erstellten Leistungen (Outputs) und den dazu eingesetzten Ressourcen (Inputs) oder deren Kosten beurteilt.<sup>5</sup> Die „Effectiveness“ (Effektivität) betrifft die mit den erstellten Leistungen erzielten Wirkungen, die sogenannten Outcomes. Auch hier sind in der Literatur begriffliche Unterschiede feststellbar: Zum Teil bezeichnet Effektivität den Grad der Zielerreichung als Verhältnis zwischen Zielerreichung und Zielvorgabe.<sup>6</sup> Nach modernem Verständnis haben Verwaltungen vor allem Wirkungsziele, so dass Outcomes zu ihren Zielvorgaben ins Verhältnis gesetzt werden, um die Effektivität zu bestimmen. Zum Teil wird unter Effektivität jedoch das Verhältnis zwischen Outcomes und Outputs verstanden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Schedler/Proeller 2009, S. 76; Budäus/Buchholtz 1997, S. 327, m. w. N.; aber auch schon Butt/Palmer 1985, S. 10; Klein/Carter 1988, S. 6.

<sup>2</sup> Vgl. Hatherly/Parker 1988, S. 23, m. w. N.; später z. B. Rogers 1999, S. 71; Combs/Jenkins 2002, S. 2; European Court of Auditors 2007, S. 9; Schedler/Proeller 2009, S. 76; im Ergebnis auch Mol 1996, S. 75; Bouckaert/Van Dooren 2009, S. 154.

<sup>3</sup> Vgl. Henley 1983, S. 215; Carter/Klein/Day 1992, S. 37; Buschor 1993, S. 238; Budäus 1997, S. 50 f.

<sup>4</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 330.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Bouckaert/Van Dooren 2009, S. 155; Budäus/Buchholtz 1997, S. 330.

<sup>6</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 329 f.; Buschor 1993, S. 238; Gröpl 2001, S. 346, m. w. N.; Hatherly/Parker 1988, S. 23, m. w. N.; Hyndman/Anderson 1995, S. 6; Mäder/Schedler 1994, S. 58 f.; Müller-Osten/Schaefer 2006, S. 249; Nullmeier 2005, S. 432; Reichard 1987, S. 12; Schauer 2010, S. 34.

<sup>7</sup> Vgl. Bouckaert/Van Dooren 2009, S. 155; Glöckner/Mühlenkamp 2009, S. 403; Gornas/Beyer 1991, S. 44 f.; Henderson-Stewart 1990, S. 109; Mol 1996, S. 77; Reichard 2007, S. 4; Schedler/Proeller 2009, S. 77.

Die Zusammenhänge zwischen Zielen, Inputs, Outputs, Outcomes und den Bewertungskriterien lassen sich im Modell eines Produktionsprozesses öffentlicher Leistungen darstellen. Diese Form der Konzeptualisierung hat sich seit etwa 25 Jahren zunehmend verbreitet. Sie unterstützt das Verstehen der grundlegenden Zusammenhänge. Anfangs eher einfache Darstellungen wurden mit der Zeit erweitert und sind heute in verschiedenen Varianten vorzufinden. Allerdings wurde von Mayston bereits 1985 eine sehr weitgehende Visualisierung der Zusammenhänge vorgenommen,<sup>8</sup> die in dieser Form aber kaum Verbreitung gefunden hat. Zwei prominente Konzepte sind das vor allem im deutschen Sprachraum verbreitete und von Budäus in vielen Veröffentlichungen verwendete „3-E-Konzept“ sowie eine andere Darstellungsform, die insbesondere in Schriften der Europäischen Kommission zu finden ist und von Pollitt, Bouckaert, Van Dooren und Halligan verwendet wird, allerdings in verschiedenen Varianten. Eine feste Bezeichnung dafür ist nicht erkennbar. In Anlehnung an eine aktuelle Veröffentlichung aus dem Jahr 2010 wird nachfolgend die Bezeichnung „Production Model of Performance“<sup>9</sup> verwendet.

### 3-E-Konzept

Das 3-E-Konzept wurde von Budäus und Buchholtz 1997 als konzeptioneller Bezugsrahmen für die inhaltliche Ausgestaltung eines Verwaltungscontrollings vorgestellt. Dabei steht die Abkürzung „3-E“ für die drei im Konzept dargestellten Ebenen, wenngleich sie Assoziationen zu den englischen Bezeichnungen der Bewertungskriterien weckt. Die Elemente des 3-E-Konzepts wurden nach Analyse von Literatur aus den Bereichen Evaluation, Auditierung und „Performance Measurement“ aus einem Vergleich der darin beschriebenen Prozessmodelle und Bewertungskriterien abgeleitet.<sup>10</sup> Hinsichtlich der Form seiner Darstellung ähnelt das 3-E-Konzept einem von Buschor bereits 1993 veröffentlichten „Vierebenenkonzept“, in dem noch eine Ordnungsmäßigkeitsebene vorgesehen war.<sup>11</sup> Diese haben Budäus und Buchholtz jedoch nicht übernommen. Sie betrachten Recht und Gesetz nicht als Handlungsvariable des Verwaltungsmanagements, sondern als Restriktion. Als weitere Restriktion für eine Anwendung der Bewertungskriterien wird im 3-E-Konzept die Qualität der Verwaltungsleistungen angesehen.<sup>12</sup> Ausgangspunkt des Leistungsprozesses sind die Sachziele der Verwaltung, zu deren Erreichung Maßnahmen geplant werden, für deren Umsetzung die unterschiedlichsten Ressourcen einzusetzen sind. Diese Inputs werden im Produktionsprozess zu öffentlichen Leistungen (Outputs) kombiniert, aus denen die zielbezogenen Wirkungen (Outcomes) auf Bürger und Gesellschaft resultieren.<sup>13</sup> Durch die Anordnung der Elemente des Konzepts werden drei Ebenen dargestellt, denen jeweils ein Bewertungskriterium zugeordnet ist. Unter „Economy“ verstehen Budäus und Buchholtz minimale Kosten für Beschaffung und Einsatz der Ressourcen bei vorgegebenen Prozess- und Outputbedingungen. Das Verhältnis zwischen Istkosten und minimalen Kosten bezeichnen sie als „Kosteneffizienz“.<sup>14</sup> Budäus und Buchholtz schlagen selbst als mögliche Erweiterungen die Bewertungskriterien Kosteneffektivität (Inputs/Outcomes) und Output-Effektivität (Outputs/Outcomes) vor,<sup>15</sup> ohne diese jedoch im Konzept zu visualisieren. Das in Abbildung 1 in seiner ursprünglichen Form dargestellte 3-E-Konzept ist in zahlreiche Schriften im deutschsprachigen Raum eingegangen und wurde zum Teil noch um weitere Elemente ergänzt.<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. Mayston 1985, S. 54.

<sup>9</sup> Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 18.

<sup>10</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 327-333.

<sup>11</sup> Vgl. Buschor 1993, S. 238.

<sup>12</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 331 f.

<sup>13</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 328 f.

<sup>14</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 320.

<sup>15</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 328, 330 f.

<sup>16</sup> Ergänzungen finden sich z. B. in Brüggemeier 2004, S. 377; Stötzer 2009, S. 67.

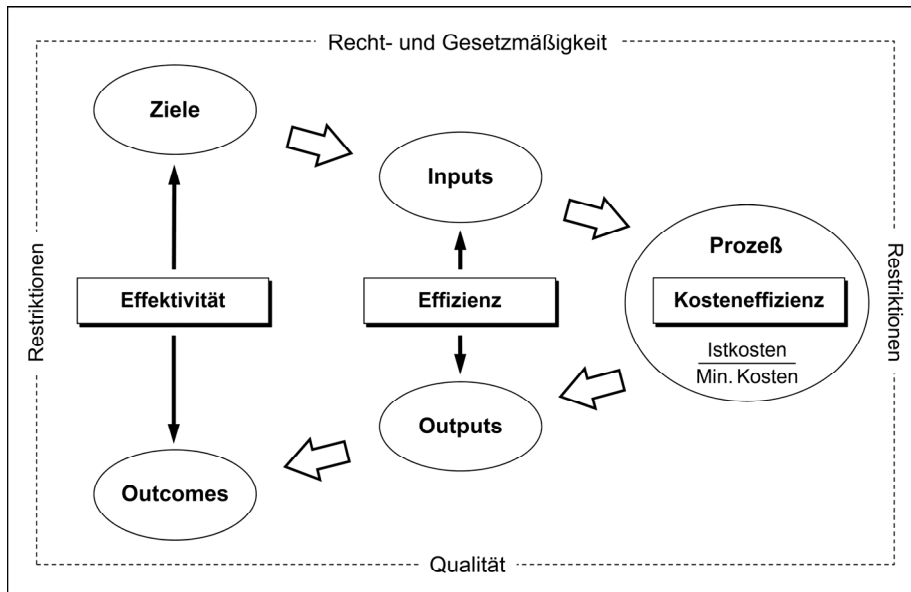


Abb. 1: 3-E-Konzept (Budäus/Buchholtz 1997, S. 332)

### Production Model of Performance

Eine andere Darstellungsform eines Prozessmodells mit Bewertungskriterien ist dem von Nagarajan und Vanheukelen verfassten Leitfaden „Evaluation EU Expenditure Programmes“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1997 zu entnehmen.<sup>17</sup> Ähnliche Darstellungen lassen sich in zahlreichen weiteren Schriften finden. Aktuell ist das im Jahr 2010 erschienene Lehrbuch „Performance Management in the Public Sector“ von Van Dooren, Bouckaert und Halligan zu nennen, in dem die Abbildung 2 zu sehen ist. Wie im 3-E-Konzept gibt es hier eine Prozessfolge von den Zielen („objectives“) bis hin zu den Outcomes, wobei diese allerdings unterschieden werden in die üblicherweise kurzfristigen „intermediate outcomes“ und die üblicherweise langfristigen „final outcomes“, die unter dem Einfluss der Umwelt („environment“) stehen, auf die die Verwaltung nur einen begrenzten oder keinen Einfluss hat.<sup>18</sup> Zu Beginn der Prozessfolge sind den Zielen Bedürfnisse („needs“) vorgelagert, die sich aus der sozioökonomischen Situation ergeben. In dem auf die Evaluation von Programmen ausgerichteten Kommissionsleitfaden wird die Differenzierung in Bedürfnisse und Ziele damit begründet, dass eine Programmfortführung davon abhängig zu machen ist, ob die Dienlichkeit („relevance“) der Programmziele im Hinblick auf die (sich verändernden) Bedürfnisse (noch) gegeben ist.<sup>19</sup> Die Gegenüberstellung von Bedürfnissen und Outcomes soll der Bewertung der Nützlichkeit („utility“) und der Nachhaltigkeit („sustainability“) dienen.<sup>20</sup> Außerdem wurde in das Prozessmodell das schon von Budäus und Buchholtz als mögliche Erweiterung vorgeschlagene Bewertungskriterium der Kosteneffektivität aufgenommen.

<sup>17</sup> Vgl. Nagarajan/Vanheukelen 1997, S. 20.

<sup>18</sup> Vgl. Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 21.

<sup>19</sup> Vgl. Nagarajan/Vanheukelen 1997, S. 18.

<sup>20</sup> Vgl. Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 21.

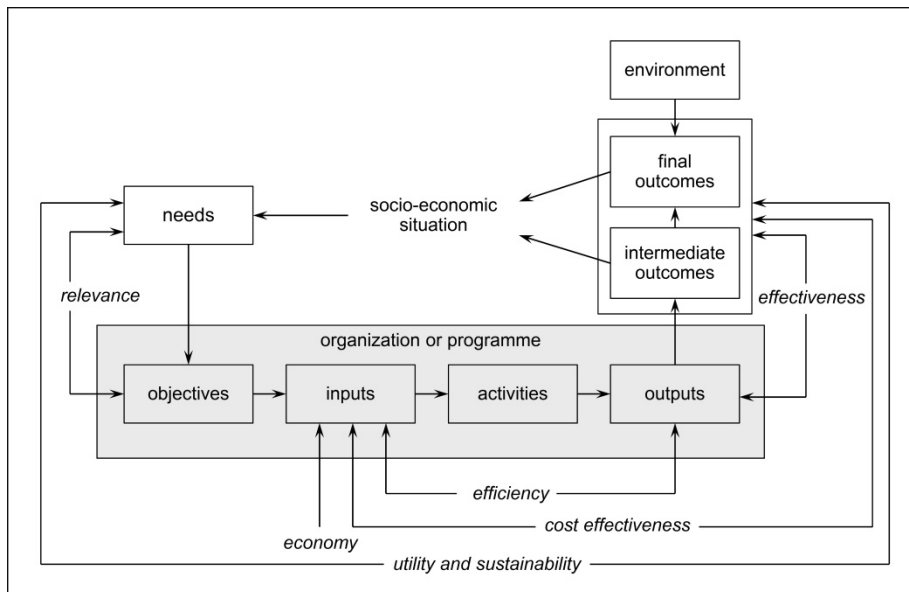


Abb. 2: Production Model of Performance (Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 18)

Zwei Begriffe werden von Van Dooren, Bouckaert und Halligan anders verwendet als im 3-E-Konzept: Unter „Economy“ verstehen sie die Kosten pro Einheit einer Ressource. Als Effektivität bezeichnen sie das Verhältnis zwischen Outputs und deren Wirkungen („effects“).<sup>21</sup> Diesbezüglich ist auch ein Unterschied zwischen dem hier herangezogenen Lehrbuch und dem Kommissionsleitfaden erkennbar. In diesem stellen nämlich Nagarajan und Vanheukelen zur Beurteilung der Effektivität – wie Budäus und Buchholtz – die Beziehung zwischen den Outcomes und den Zielen her.<sup>22</sup> Dieses Verständnis findet sich auch im Leitfaden „Evaluating EU Activities“ der Europäischen Kommission und im „Performance Audit Manual“ des Europäischen Rechnungshofs.<sup>23</sup> In weiteren Werken, in denen das Prozessmodell zu finden ist, wird mit dem Bewertungskriterium Effektivität auch uneinheitlich umgegangen. So werden die Outcomes in Veröffentlichungen unter Beteiligung von Pollitt in Beziehung zu den Zielen gesetzt,<sup>24</sup> in Veröffentlichungen von Bouckaert und anderen dagegen in Beziehung zu den Outputs.<sup>25</sup> Viele weitere Schriften aus Wissenschaft und Praxis ließen sich nennen, in denen die Effektivität mal auf die eine, mal auf die andere Art definiert und/oder in einem so oder anders aussehenden Prozessmodell dargestellt wird. Diese einzeln aufzuzählen, würde hier den Rahmen sprengen.<sup>26</sup> Erwähnenswert ist allerdings noch eine Veröffentlichung, in der beiden Interpretationen Rechnung getragen wird: McDavid und Hawthorn haben das Prozessmodell von Nagarajan und Vanheukelen übernommen und um den weiteren Effektivitätsbegriff ergänzt. Die Beziehung zwischen Outcomes und Outputs bezeichnen sie als „Effectiveness (1)“ und die Beziehung zwischen Outcomes und Zielen als „Effectiveness (2)“.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Vgl. Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 21.

<sup>22</sup> Vgl. Nagarajan/Vanheukelen 1997, S. 20.

<sup>23</sup> Vgl. European Commission 2004, S. 72; European Court of Auditors 2007, S. 17.

<sup>24</sup> Vgl. Pollitt/Summa 1999, S. 10; Pollitt/Bouckaert 2004, S. 106, von der vorherigen Auflage übernommen in Hildèn et. al. 2002, S. 19.

<sup>25</sup> Vgl. schon Bouckaert/Van Reeth/Auwers/Verhoest 1998, S. 39; später Bouckaert 2006, S. 121; Bouckaert/Halligan 2006, S. 452 (von dort übernommen in Reichard 2007, S. 5); Bouckaert/Halligan 2008, S. 16; Bouckaert/Van Dooren 2009, S. 153, 155.

<sup>26</sup> Vgl. aber schon Literaturhinweise in den Fußnoten 6 und 7.

<sup>27</sup> Vgl. McDavid/Hawthorn 2006, S. 20. Die Kombination beider Bewertungskriterien findet man auch schon bei Mayston 1985, S. 54, den Abgleich von Outcomes und Zielen allerdings unter der Bezeichnung „Evaluation of outcomes“.

## Weitergehende Überlegungen

In den dargestellten Prozessmodellen wird dem Betrachter suggeriert, die Ziele würden die Inputs bestimmen und nur diese. Über die Festlegung von Inputs alleine würden sich Outputs und Outcomes aber nur dann steuern lassen, wenn der Produktionsprozess vorbestimmt und die Effizienz als Verhältnis zwischen Outputs und Inputs eine Konstante wäre. Eine solche Annahme mag der bürokratischen Steuerungslogik traditioneller Verwaltungen entsprechen, lässt sich aber nicht mit dem New Public Management in Einklang bringen. Eine leistungs- und im Idealfall wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung bedeutet vielmehr, dass diese anhand der Ziele und natürlich unter Beachtung der Recht- und Gesetzmäßigkeit vor allem Prozessentscheidungen zu treffen hat, aus denen sich dann die Inanspruchnahme von Ressourcen ergibt. Dabei hat sie das vorgegebene Budget, das im Idealfall die maximalen Kosten markiert, einzuhalten. Diese Obergrenze wird durch die Politik zwar in Abhängigkeit der Ziele bemessen, die Verwaltung kann aber weniger oder überplanmäßig auch mehr Kosten verursachen. In beiden Prozessmodellen wird aber weder eine Differenzierung zwischen Inputs und Kosten noch zwischen Kosten und Budget vorgenommen, um diese Zusammenhänge abzubilden. Dies führt in dem von Van Dooren, Bouckaert und Halligan vertretenen Prozessmodell auch dazu, dass die „Economy“ im Gegensatz zu den anderen Bewertungskriterien nicht als Verhältnis zweier Modellelemente abgebildet werden kann.

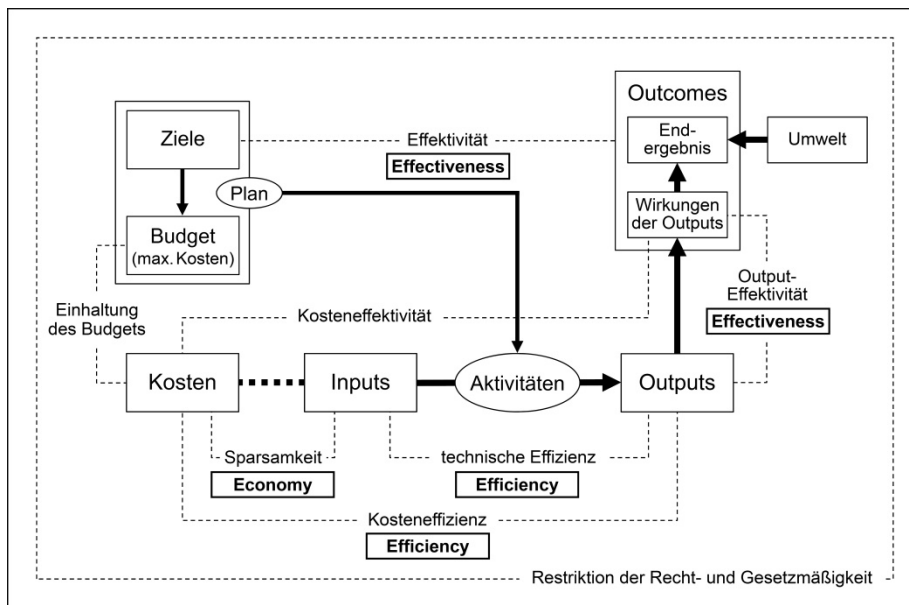


Abb. 3: Rahmenkonzept für das Verwaltungscontrolling

Mit dem in Abbildung 3 dargestellten Rahmenkonzept für das Verwaltungscontrolling sollen die genannten Lücken geschlossen und zugleich die Stärken der verschiedenen bisherigen Ansätze integriert werden. Hierzu wurden zunächst die Inputs und deren Kosten in gesonderte Konzeptbestandteile getrennt, um „Economy“ als Beziehung zwischen diesen darstellen zu können. Als Übersetzung wurde in Anlehnung an Schedler und Proeller der Begriff „Sparsamkeit“ gewählt,<sup>28</sup> auch wenn dieser im deutschen Sprachgebrauch mitunter weitergehend interpretiert wird. Die Kosten sind in der Ablauffolge nicht zwischen den Inputs und den Outputs angeordnet, wie es nach dem 3-E-Konzept naheliegend wäre, sondern davor.<sup>29</sup> Dies lässt sich dadurch begründen, dass die kostenbestimmende Beschaffung der Inputs vor deren Einsatz erfolgt.

<sup>28</sup> Vgl. Schedler/Proeller 2009, S. 76 f.; so auch Schauer 2010, S. 35.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. Darstellungen in Diamond 2005, S. 5; [Finnish] Ministry of Finance 2006, S. 57; HM Treasury et. al. 2001, S. 10; Office of the Auditor General of Norway 2005, S. 10; Mol 1996, S. 77; anders dagegen Hilgers 2008, S. 103, 111.

Durch die gesonderte Darstellung der Kosten ist es in dem Rahmenkonzept möglich, die Einhaltung des Budgets – ausgegangen wird dabei von einem Kostenbudget – als zusätzliches Bewertungskriterium einzuführen. So wird die Lücke des auf der Kostenseite fehlenden Plan-Ist-Vergleichs geschlossen und damit eine Schwäche der vorgestellten Konzepte<sup>30</sup> behoben. Auf der Outcome-Seite findet der Plan-Ist-Vergleich durch das Kriterium der Effektivität statt. In der Literatur sind Konzepte zu finden, in denen Plan-Ist-Vergleiche auf bis zu fünf Ebenen dargestellt sind.<sup>31</sup> Hierauf wird im vorgestellten Rahmenkonzept jedoch im Interesse der Übersichtlichkeit und im Hinblick auf die dominierende Bedeutung, die Wirkungen und Kosten in einem modernen Verwaltungsmanagement haben sollten, verzichtet.

Der Zusammenhang zwischen Outputs und Outcomes kann zur sprachlichen Abgrenzung als Output-Effektivität bezeichnet werden.<sup>32</sup> Bei den Outcomes sollte zwischen dem Endergebnis und den Wirkungen der Outputs auf dieses Endergebnis unterschieden werden. Zur Bewertung der Verwaltungsaktivitäten dürfen genau genommen nur die Wirkungen der Outputs herangezogen werden. Soweit diese ermittelbar sind, sollten sie Basis der Output-Effektivität sein, die sich dann auch als „Wirksamkeit“ bezeichnen ließe. Mit den Zielen wird dagegen häufig das gewünschte Endergebnis beschrieben, so dass dann die Effektivität eine eindeutige Bewertung der Verwaltungsaktivitäten nicht ermöglicht. Denn das gewünschte Endergebnis kann auch durch Umwelteinflüsse erreicht worden sein. Zur Prüfung der Effektivität sollte beides gefragt werden: ob die angestrebten Ziele erreicht sind und inwieweit dies auf die Verwaltungsaktivitäten zurückzuführen ist.<sup>33</sup>

Maßstab für das Verhältnis zwischen Outputs und Inputs, jeweils mengenmäßig, ist die sogenannte „technische Effizienz“. Soweit die Produktion einer vorgegebenen Menge und Qualität an Outputs durch unterschiedliche Kombinationen verschiedener Inputs erfolgen kann, sind alle Kombinationen technisch effizient, bei denen die Menge keines Inputs reduziert werden kann ohne die Menge eines anderen Inputs erhöhen zu müssen. Daher ist es nicht ausreichend, dass eine Verwaltung Outputs technisch effizient produziert und die Inputs zu minimalen Kosten beschafft. Sie muss dann vielmehr unter allen technisch effizienten Input-Kombinationen diejenige wählen, die bei gegebenen Kosten der einzelnen Inputs zu einer insgesamt kostenminimalen Produktion der Outputs führt. Nur dann ist die im Rahmenkonzept ebenfalls dargestellte Kosteneffizienz gegeben.

Der genannte Zusammenhang lässt sich anhand von Abbildung 4 verdeutlichen<sup>34</sup>: Die Kurve (Isoquante) stellt alle zur Produktion einer vorgegebenen Menge und Qualität an Outputs technisch effizienten Kombinationen zweier Inputs dar. Alle Input-Kombinationen unterhalb der Isoquante sind technisch nicht möglich bzw. würden nicht zu den vorgegebenen Outputs führen. Alle Input-Kombinationen oberhalb der Isoquante, zum Beispiel C, sind technisch ineffizient, da die Menge mindestens eines Inputs reduziert werden könnte. Die Geraden (Isokostenlinien) stellen alle Input-Kombinationen dar, die jeweils zu denselben Gesamtkosten führen. Das Gefälle der Isokostenlinien ergibt sich aus dem Verhältnis der Kosten einer Mengeneinheit des Inputs 1 zu den Kosten einer Mengeneinheit des Inputs 2. In dem hier dargestellten Beispiel kostet Input 1 mehr als Input 2. Die gestrichelte Isokostenlinie stellt höhere Gesamtkosten dar als die durchgezogene Isokostenlinie. Also ist die technisch effiziente Input-Kombination B nicht kosteneffizient. Nur die Input-Kombination A ist kosteneffizient. Sie ergibt sich an der Stelle, an der die kostenminimale Isokostenlinie die Isoquante gerade berührt.

---

<sup>30</sup> Vgl. Saliterer 2009, S. 130.

<sup>31</sup> Vgl. Buschor 1998, S. 65; Mäder/Schedler 1994, S. 58; Schedler/Proeller 2009, S. 135, 176.

<sup>32</sup> Vgl. Buchholtz/Budäus 1997, S. 328, 330 f.; Brüggemeier 2004, S. 377.

<sup>33</sup> Vgl. INTOSAI (2004), S. 17 f.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu mit weiteren Erläuterungen Mühlenkamp 2003, S. 60-65; Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 18 f.

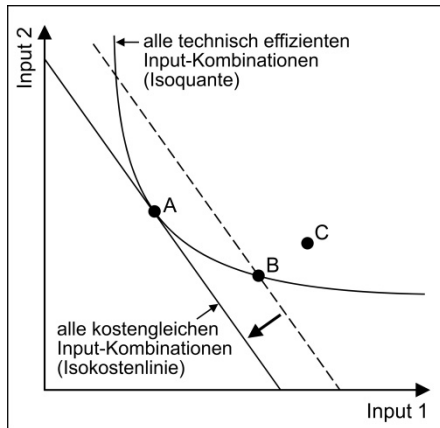


Abb. 4: Minimalkostenkombination

Dieses aus der mikroökonomischen Produktionstheorie stammende Modell setzt die Kosten der einzelnen Inputs als gegeben voraus. Das heißt: Sind diese Kosten zu hoch, weil die Inputs zu teuer beschafft wurden, kann die Produktion dennoch kosteneffizient sein. So verstanden sind Sparsamkeit (im Sinne von kostenminimaler Beschaffung der Inputs) und Kosteneffizienz sich zwingend ergänzende Bewertungskriterien. Bezeichnet man mit Kosteneffizienz jedoch wie Budäus und Buchholtz ein Maß für die Minimalität der Kosten von Beschaffung und Einsatz der Inputs bei vorgegebenen Outputs,<sup>35</sup> ist die Sparsamkeit bereits mit eingeschlossen. Das vorgestellte Rahmenkonzept bildet sowohl das eine als auch das andere Verständnis von Kosteneffizienz ab, je nachdem, ob man das Verhältnis zwischen Kosten und Inputs als zuvor gegeben ansieht oder nicht. Der Quotient aus entstandenen Kosten und Outputs wird in der Betriebswirtschaftslehre als „Wirtschaftlichkeit“ bezeichnet.<sup>36</sup>

Das wichtigste Bewertungskriterium einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist das Verhältnis zwischen Outcomes und Kosten. Hierfür kann in Anlehnung an Budäus und Buchholtz sowie Van Dooren, Bouckaert und Halligan die Bezeichnung „Kosteneffektivität“ verwendet werden.<sup>37</sup> Auch zur Bestimmung der Kosteneffektivität sollten die Outcomes im Sinne der den Verwaltungsaktivitäten zurechenbaren Wirkungen herangezogen werden. Denn die Kosteneffektivität soll eine Aussage über den Gegenwert liefern, der durch den Ressourceneinsatz, finanziert aus Steuermitteln, erzielt werden konnte („Value for Money“<sup>38</sup>).

In das Rahmenkonzept übernommen wurde von Budäus und Buchholtz die Restriktion der Recht- und Gesetzmäßigkeit. Die Restriktion der Qualität wurde nicht übernommen. Soweit sich Qualitätsstandards aus Recht und Gesetz ergeben, sind diese bereits durch die Restriktion der Recht- und Gesetzmäßigkeit berücksichtigt. Wenngleich die technische Effizienz und die Kosteneffizienz sich auf eine bestimmte Qualität der Outputs beziehen, muss diese Qualität jedoch für die Steuerung der von ihr abhängigen Outcomes im Rahmen der Recht- und Gesetzmäßigkeit variabel bleiben. Die Qualität der Outputs ist also als Teil der (Output-)Effektivität im Rahmenkonzept enthalten. Aufgrund der Beschränkung des Rahmenkonzepts auf das Controlling der Verwaltung wird auf die Darstellung der Bedürfnisse, aus denen die Ziele der Verwaltung politisch abgeleitet werden, hier verzichtet.

<sup>35</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 330 f.

<sup>36</sup> Vgl. Mühlkamp 2003, S. 54.

<sup>37</sup> Vgl. Budäus/Buchholtz 1997, S. 328, 330 f.; Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, S. 18; aber auch Boyne et al. 2003, S. 20; Brüggemeier 2004, S. 378; HM Treasury et al. 2001, S. 10; McDavid/Hawthorn 2006, S. 20. In Glöckner/Mühlkamp 2009, S. 403, wird dieses Verhältnis dagegen als „Effizienz auf der Outcome-Ebene“ bezeichnet.

<sup>38</sup> Boyne et al. 2003, S. 20; Lewis/Jones 1990, S. 42.

## Schlussbemerkungen

Mit dem vorgestellten Rahmenkonzept für das Verwaltungscontrolling wurden Elemente der etablierten Konzepte integriert, modifiziert und ergänzt. Dabei wurde versucht, die unterschiedlichen Interpretationen der „tree Es“ zu überwinden. Das Rahmenkonzept soll das Verstehen grundlegender Zusammenhänge der Produktion öffentlicher Leistungen und der Bewertung der Aktivitäten und Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung erleichtern. Es stellt einen Bezugsrahmen für die Entwicklung von Maßen und Indikatoren für die Bewertungskriterien dar. Die modellhafte Abbildung von Zusammenhängen unterliegt zumeist Vereinfachungen, so auch hier. Daher ist das Rahmenkonzept als Grundlage zu verstehen, die für Erweiterungen offen ist, etwa durch Ergänzung weiterer Planungsebenen.

## Literatur

- Bouckaert, Geert (2006): *Renewing Public Sector Performance Measurement*, in: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Festschrift Reichard, Berlin, S. 119-131.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John (2006): *Performance and Performance Management*, in: Peters, Guy/Pierre, Jon (Hrsg.): *Handbook of Public Policy*, London, S. 443-459.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John (2008): *Managing Performance. International Comparisons*, London.
- Bouckaert, Geert/Van Dooren, Wouter (2009): *Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations*, in: Löffler, Elke/Bovaird, Tony (Hrsg.): *Public Management and Governance*. 2. Aufl.. London, S. 151-164.
- Bouckaert, Geert/Van Reth, Wouter/Auwers, Tom/Verhoest, Koen (1998): *Handboek Doelmatigheidsanalyse*, Brussel.
- Boyne, George A./Farrell, Catherine/Law, Jennifer/Powell, Martin, Walker, Richard M. (2003): *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham.
- Brüggemeier, Martin (2004): *Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern – Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen*, in: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden.
- Budäus, Dietrich (1997): *Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen*, in: Coenenberg, Adolf/Baum, Heinz G./Heinhold, Michael/Steiner, Manfred (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart.
- Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus (1997): *Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen*, in: *Die Betriebswirtschaft* 57(3), S. 322-337.
- Buschor, Ernst (1993): *Zwanzig Jahre Haushaltsreform – Eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz*, in: Brede, Helmut/Buschor, Ernst (Hrsg.): *Das neue Öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Baden-Baden, S. 199-269.
- Buschor, Ernst (1998): *Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management*, in: Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard (Hrsg.): *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Wien, S. 57-77.
- Butt, Henry/Palmer, Bob (1985): *Value for Money in the Public Sector, The Decision Maker's Guide*, Oxford/New York.
- Carter, Neil/Klein, Rudolf/Day, Patricia (1992): *How Organisations measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, London.



- Combs, H.M./Jenkins, D.E. (2002): *Public Sector Financial Management*, 3. Aufl., London.
- Diamond, Jack (2005): *Establishing a Performance Management Framework for Government*, International Monetary Fund Working Paper.
- European Commission (2004): *Evaluating EU Activities. A practical guide for the Commission services*. Luxembourg.
- European Court of Auditors (2007): *Performance Audit Manual*, Luxembourg.
- [Finnish] Ministry of Finance (2006): *Handbook on Performance Management*, Helsinki.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger (2009): *Die Kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen*, in: *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung* 19(4), S. 397-420.
- Gornas, Jürgen/Beyer, Werner (1991): *Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung*, Köln.
- Gröpl, Christoph (2001): *Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung*, Tübingen.
- Hatherly, David J./Parker, Lee D. (1988): *Performance Auditing Outcomes: A Comparative Study*, in: *Financial Accountability & Management* 4(1), S. 21-41.
- Henley, Douglas (1983): *External Audit*, in: Henley, Douglas/Holtham, Clive/Likierman, Andrew/Perrin, John: *Public Sector Accounting and Financial Control*, Wokingham, Berkshire, England.
- Hendersen-Stewart, David (1990): *Performance Management and Review in Local Government*, in: Cave, Martin/Kogan, Maurice/Smith, Robert (Hrsg.): *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*, London, S. 106-123.
- Hildén, Mikael/Lepola, Jukka/Mickwitz, Per/Mulders, Aard/Pallosaari, Marika/Similä, Jukka/Sjöblom, Stefan/Vedung, Evert (2002): *Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries*, Helsinki.
- Hilgers, Dennis (2008): *Performance Management. Leistungserfassung und Leistungsteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen*, Wiesbaden.
- HM Treasury/Cabinet Office/National Audit Office/Audit Commission/Office for National Statistics (2001): *Choosing the right FABRIC*, London.
- Hyndman, Noel S./Anderson, Robert (1995): *The Use of Performance Information in External Reporting: An empirical Study of UK Executive Agencies*, in: *Financial Accountability & Management* 11(1), S. 1-17.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2004): *ISSAI 3000. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*.
- Lewis, Sue/Jones, Jeff (1990): *The Use of Output and Performance Measures in Government Departments*, in: Cave, Martin/Kogan, Maurice/Smith, Robert (Hrsg.): *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*, London, S. 39-55.
- Klein, Rudolf/Carter, Neil (1988): *Performance Measurement: A Review of Concepts and Issues*, in: Beeton, Danny (Hrsg.): *Performance Measurement. Getting the Concepts Right*, London, S. 5-20.
- Mäder, Hans/Schedler, Kuno (1994): *Die Entwicklungen des öffentlichen Rechnungswesens in der Schweiz vor dem Hintergrund der spezifischen nationalen Rahmenbedingungen*, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): *Öffentliches Rechnungswesen 2000*, Berlin, S. 49-68.

- Mayston, David J. (1985): Non-Profit Performance Indicators in the Public Sector, in: *Financial Accountability & Management* 1(1), S. 51-74.
- McDavid, James/Hawthorn Laura R. L. (2006): *Program Evaluation & Performance Measurement. An Introduction to Practice*, Thousand Oaks, California.
- Mol, Nico P. (1996): Performance Indicators in the Dutch Department of Defence, in: *Financial Accountability & Management* 12(1), S. 71-81.
- Mühlenkamp, Holger (2003): Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Die Sicht eines Ökonomen, in: Harms Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends*, Baden-Baden, S. 47-73.
- Müller-Osten, Anne/Schaefer, Christina (2006): Effektivität im öffentlichen Sektor – Gegenüberstellung von wohlfahrtstheoretischen Ansätzen und Ansätzen der modernen politischen Ökonomie als normative Grundlegung für neue Gestaltungsempfehlungen an die Praxis, in: *Die Verwaltung* 39(2), S. 247-268.
- Nagarajan, Nigel/Vanheukelen, Marc (1997): *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex-post and Intermediate Evaluation*, Luxembourg.
- Nullmeier, Frank (2005): Output-Steuerung und Performance Management, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 431-444.
- Office of the Auditor General of Norway (2005): *Guidelines for Performance Auditing*, Oslo.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2. Aufl., Oxford/New York 2004.
- Pollitt, Christopher/Summa, Hilka (1999): Performance Audit and Public Management Reform, in: Pollitt, Christopher/Girre, Xavier, Lonsdale, Jeremy/Mul, Robert/Summa, Hilka/Waerness, Marit (Hrsg.): *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford/New York.
- Reichard, Christoph (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, 2. Aufl., Berlin.
- Reichard, Christoph (2007): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement, in: Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.): *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*, Festschrift Budäus, Bern, S. 3-12.
- Rogers, Steve (1999): *Performance Management in Local Government*, 2. Aufl., London.
- Saliterer, Iris (2009): *Kommunale Ziel- und Erfolgssteuerung. Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale*, Wiesbaden.
- Schauer, Reinbert (2010): *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Einrichtungen*, 2. Aufl., Wien.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): *New Public Management*, 4. Aufl., Bern.
- Stötzer, Sandra (2009): *Stakeholder Performance Reporting von Nonprofit-Organisationen*, Wiesbaden.
- Van Dooren, Wouter/Bouckaert, Geert/Halligan, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*, Abingdon, Oxon.