

Gantner, Manfred

Article

Meßprobleme staatlicher Aktivitäten - Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Gantner, Manfred (1983) : Meßprobleme staatlicher Aktivitäten - Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 9, Iss. 1, pp. 17-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332110>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Meßprobleme staatlicher Aktivitäten – Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise

Manfried Gantner

1. Verkürzende Darstellungen der Staatstätigkeit: nominell inputorientiert und aggregiert

Die Diskussion um Wachstum, Umfang und Rolle des Staatssektors in der jeweiligen Volkswirtschaft steht seit langem im Mittelpunkt eines geradezu erbittert geführten Glaubenskrieges: „Von den einen (wird) der Staat als Instrument des gesellschaftlichen Fortschritts gesehen . . ., von den anderen als Leviathan, als gefährlicher Riese, der gebändigt . . . werden muß¹.“ Es ist P. Bernholz sicherlich recht zu geben, wenn er in einer Studie über wachsende Staatstätigkeit zu den dabei präsentierten Staatsquoten festhält: „Das vorgelegte Material muß jeden Beobachter unbeschadet seiner politischen Überzeugung beeindrucken².“ Mehr noch als die dabei und in vielen Studien mit großer Akribie und statischem Aufwand aufgezeigte rasante Entwicklung der Staatstätigkeit im In- und Ausland³ aber beeindruckt die noch immer vorhandene *Einseitigkeit* des Informationsstands über eben diese Staatstätigkeit, die wir so intensiv bemühen bzw. mit der wir so ausgiebig konfrontiert sind. Wirklich beeindruckend ist nach der hier vertretenen Meinung wie *wenig* wir im Grunde wegen der einseitig inputorientierten, an nominalen Einnahmen- bzw. Ausgabengrößen ausgerichteten und an pauschalen Aussagen wie Staatsquoten orientierten Betrachtungsweise von dem wirklich wissen, was wir in Anbetracht der mittlerweile erreichten Eingriffsintensität von der Staatstätigkeit unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten wissen müssten.

Das den folgenden Ausführungen zugrundeliegende Problem kann mit T. P. Hjerpe charakterisiert werden: „The expansion of the public sector has greatly affected the need to develop the information basis of

the public sector for policy purposes⁴." Beispiele für ein solches, ungestilltes Informationsinteresse kommen in Fragen wie den folgenden zum Ausdruck:

Wie dick ist der Schleier, den Inflation und – vor allem – die Verschiebung relativer Preise über die staatliche Aufgabenerfüllung breiten? Wie könnte man „die Realität“ der Staatstätigkeit nicht nur mit Hilfe des Aufwandes, nicht nur durch den Schleier und die Brechungen unterschiedlicher Preissteigerungen, sondern „real“ und output- – also ergebnisorientiert – messen? Oder anders ausgedrückt: Wenn für eine Aufgabe des Staates mehr Geld ausgegeben wird, so darf der Bürger und sollte der Politiker wissen, erhalte ich dafür mehr/bessere staatliche Leistungen oder werden gleiche/schlechtere öffentliche Leistungen nur teurer erbracht.

Wir haben eine Fülle von Anhaltspunkten über die Staatstätigkeit, über deren Umfang, die Art und Weise ihrer Durchführung und auch über ihre Wirkungen. Aber: Erfassen die Daten, die uns die Statistik liefert, gültig und vollständig den Gegenstand, der erfaßt werden soll? Was wird (tatsächlich) gemessen? Was sollte (hingegen) gemessen werden, um das jeweilige Erkenntnisinteresse gültig zu beantworten? Spiegelt das Meßergebnis „die Realität“ oder lediglich die getroffenen Annahmen wider? Etwa: Werden Preissteigerungen zu (un)gunsten des Staatssektors nur durch die Eigenschaften der verwendeten Deflatoren vorgegaukelt? Werden selbst korrekten statistischen Materialien unzutreffende Auslegungen übergestülpt? Oder: Was messen eigentlich Staatsquoten – entsprechend dem gewählten statistischen Ausgangsmaterial und den gewählten Abgrenzungen des Erkenntnisgegenstandes? Was wissen wir über die Menge und Qualität staatlicher Leistungserbringung, was über die Produktivität der eingesetzten Faktoren, was über die Effizienz und Effektivität der gesamten staatlichen Veranstaltung und einzelner ihrer Teile?

Die folgenden Ausführungen greifen zwei der genannten Probleme explizit auf und geben dabei Hinweise auf Antworten für einige andere, der eben aufgeworfenen Fragen: Es sollen im folgenden die Grenzen von (inputorientierten) *Staatsquoten* angesprochen und die Notwendigkeit, Schwierigkeiten und Lösungswege für eine outputorientierte Messung der staatlichen Leistungserbringung aufgezeigt werden. Die Schwierigkeiten liegen dabei darin, daß outputseitige Mengenvorstellungen im öffentlichen Sektor weitgehend nicht existieren und öffentliche Leistungen zu politischen Preisen abgegeben werden. Die Ausführungen sind keinesfalls als Kritik an der in den letzten Jahren eindrucksvoll verbesserten Statistik des öffentlichen Sektors gedacht; es werden dabei vielmehr Ergänzungswünsche vorgebracht, die an die Seite – nicht an die Stelle! – der bisher oft zu pauschalen und/oder beinahe ausschließlich inputorientierten Betrachtung treten sollten. Davon könnte eine ausgewogenere Einschätzung der Staatstätigkeit in der Öffentlichkeit erwartet werden als sie im „Entweder-Oder“, des Eingangszitats zum Ausdruck kommt. Es könnte daraus aber auch eine Verbesserung von Planung, Entscheidung und Kontrolle in Richtung

kostengünstiger(er) und bedarfsgerechter(er) Staatstätigkeit resultieren.

2. Bemerkungen zu den Grenzen der Aussagefähigkeit von Staatsquoten

Hätten Staatsquoten nicht ihre *Vorteile*, so fänden sie nicht in so hohem Maße Verwendung: Die facettenreiche Wirklichkeit erfordert zu ihrer Erfassung und Verarbeitung Abstraktionen; komplexe Vorgänge müssen auf das Wesentliche reduziert werden. So können beispielsweise die unterschiedlichsten wirtschaftlichen Aktivitäten zu Transaktionen, Mengen von statistischen Einheiten zu Sektoren bzw. Transaktoren zusammengefaßt werden. Durch die Reduktion aller Vorgänge auf einen gemeinsamen Nenner werden – nach gängiger Auffassung – zentrale Allokationsprobleme (wieviel Staat?, wieviel privater Sektor?) für die Politiker, die Verwaltung, die Wissenschaft, die Medien, die Verbände, die Bürger, das Ausland usw. transparent. Die komplexe Realität wird in eine Sprache und in Kategorien transformiert, die diese Entscheidungsträger sprechen und verstehen. Es wird damit ein Abstraktionsniveau erreicht, das in der Öffentlichkeit als gültige Operationalisierung für eine (allerdings nur plakative) Diskussion um die Größe des Staatseinflusses ebenso zum Nennwert genommen werden kann wie das anhand der Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes gemessene Wirtschaftswachstum noch immer (!) als Ausdruck für die Wohlfahrt der Bürger bzw. als Beweis einer erfolgreichen Politik interpretiert wird.

Solche Maßstabsveränderungen der Diskussion, solche Vereinfachungen haben allerdings ihren Preis. Es ist zu fragen, wo die *Grenzen* einer solchen Betrachtungsweise liegen⁵. Dies soll in der gebotenen Kürze im Hinblick auf die in der politischen Diskussion häufig bemühten „Zwangsabgabenquote“ bzw. der „Gesamtausgabenquote“⁶ gezeigt werden. Dabei wird deutlich, daß die Unterstellung, aus unveränderten Staatsquoten auf eine Stabilisierung des Wachstums des Staatssektors im Vergleich zur übrigen Volkswirtschaft schließen dürfen⁷, ein ebenso (beinahe) untauglicher Versuch am falschen Objekt ist, wie wenn eine steigende (sinkende) Staatsquote unbesehen mit mehr (weniger) Leistungen für die Bürger gleichgesetzt wird. Allgemein ist festzuhalten, daß differenzierte Fragestellungen auch differenzierter Staatsquoten bedingen, wobei im Einzelfall zu überprüfen ist, ob sich solche Relativzahlen für das betreffende Erkenntnisinteresse eignen. Es gibt also nicht *die* Staatsquote und es sollte auch niemals *eine* Staatsquote allein zur umfassenden Charakterisierung einer Entwicklung Anwendung finden. Dementsprechend dürfen Staatsquoten bei ihrer Ableitung und Interpretation weder von der zugrundeliegenden statistischen Erfassung der Zähler- und Nennergrößen⁸ noch von der zur Beantwortung jeweils vorgelegten Fragestellung abgekoppelt sein.

Was nun die Zähler- und Nennergrößen anlangt, so ist bei der

Interpretation von auf Basis des Sozialprodukts (des Inlandsprodukts) gebildeten Staatsquoten auf die Beschränkungen zu achten, die sich aus der *tatsächlichen* Rechnung aufgrund der dort verfolgten Zielsetzungen, den dort selektionierten Vorgängen und der dort zugrundegelegten Bewertung ergeben. Im Hinblick auf die in den Ausgangsstatistiken der VGR und der Finanzstatistik zugrundegelegten Konventionen⁹ hinsichtlich der Erfassung, Bewertung und Abgrenzung des Staatssektors ist zu beachten, daß dabei nicht nur Qualitäts- und Produktivitätsaspekte öffentlicher Aufgabenerfüllung, sondern auch Gesichtspunkte vernachlässigt werden, die eine Auskunft darüber geben, ob diese Leistungen präferenzgerecht, effizient und – im Hinblick auf Ziele – effektiv erstellt werden. Daneben werden – je nach statistischer Abgrenzung – verschiedene Organisations- (und Finanzierungs-)formen¹⁰ und damit: Phänomene der „Flucht aus dem Budget“, der „Flucht in die Zukunft“¹¹, der „Flucht in den privaten Sektor“ (durch Kostenbelastung außerhalb der eigentlichen „Zwangsabgabenquote“)¹² ebenso nicht bzw. unvollständig erfaßt wie die normen- statt etat-intensive Staatstätigkeit¹³ und die gemäß verschiedensten Kriterien gebildeten Struktur- (z. B. Verteilungs-)aspekte. Als mangelhaft muß auch die weitgehend fehlende Berücksichtigung des öffentlichen Vermögens, der gegebenen Zugangsbeschränkungen zu öffentlichen Leistungen sowie der Möglichkeiten des Staatssektors, über öffentliche Unternehmen und administrierte Preise, Ziele zu verwirklichen, erwähnt werden¹⁴.

Im Hinblick auf die Begrenzung der Aussagefähigkeit von Staatsquoten muß schließlich die zu vermutende unterschiedliche Betroffenheit des Zähler- und Nennerausdrucks von Staatsquoten durch *Preissteigerungen* erwähnt werden, ein Aspekt, dessen Messung, Erscheinungsformen, Ursachen und Konsequenzen an anderer Stelle unter Beschränkung auf ausgabenseitige Gesichtspunkte der staatlichen Leistungserstellung vertieft behandelt wird¹⁵.

3. Eine outputorientierte Betrachtung staatlicher Leistungserbringung

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen Überlegungen zur inputunabhängigen Erfassung der Mengen- und Qualitätskomponenten des öffentlichen Outputs. Für die Notwendigkeit einer solchen Messung können ebenso Argumente angeführt werden, wie für die dabei auftretenden Schwierigkeiten.

3.1. Notwendigkeit und Schwierigkeiten der Erfassung von Mengen- und Qualitätskomponenten

a) Überblick: Was die *Notwendigkeit* anlangt, so müssen Mengen- und Qualitätsvorstellungen des staatlichen Outputs für Produktivitäts-, Effizienz- und Effektivitätsmessungen staatlicher Aktivitäten zur

Unterstützung von Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Kontrollvorgängen innerhalb des öffentlichen Sektors aber auch für die verbesserte Berücksichtigung von Konsumentenpräferenzen und Steuerzahlerinteressen entwickelt werden.

Die *Schwierigkeiten* staatlicher Outputmessung bestehen insbesondere in verschiedenen traditionellen Denkmustern und Eigeninteressen von Wissenschaft und Praxis, wie

- der bereits erwähnten „Kostenkonvention“,
- der Überschätzung von Informationsmängeln betreffend öffentliche Leistungen und der Implikation fehlender (verzerrender) Preise im Staatssektor,
- der Theorie spezifischer Kollektivgüter,
- das Denken auf zu hohe Zielebene (z. B. nationale Sicherheit, gerechte Einkommensverteilung, Vollbeschäftigung),
- dem fehlenden Interesse von Exekutive und nachgeordneter Bürokratie aber auch der Legislative, solche Outputmaße zu entwickeln, die dann auch *gegen* ihre eigenen Interessen eingesetzt werden könnten,
- der Einsicht, daß sich nicht für alle Aktivitäten mit gleicher „Leichtigkeit“ Outputmaße entwickeln lassen,
- der Unterstellung, daß nur über alle Aktivitäten hinweg aggregierte und dementsprechend eindimensionale Ergebnisse als sinnvolle Interpretationen öffentlicher Aktivitäten zugelassen bzw. geeignete Ausgangsbasen für Handlungsanweisungen darstellen sowie
- der fehlenden Zerlegung des staatlichen Produktions- und Leistungsabgabeprozesses.

Diese im öffentlichen Sektor teils tatsächlich gegebenen, teils lediglich vorgeschützten Schwierigkeiten, tragen insgesamt zu einer weitgehenden Informationsabschirmung hinsichtlich des staatlichen Outputs bei.

Im folgenden sollen einige dieser Schwierigkeiten analysiert und auf ihre Berechtigung hin überprüft werden. Daraus ergeben sich jeweils Lösungswege für die staatliche Outputmessung.

b) Monetäre Inputs als verkürzender Ausdruck staatlicher Outputs:

Als Vorbefund kann aus den bisherigen Ausführungen festgehalten werden, daß mit der faktischen Gleichsetzung monetärer Ausstattung von Budgetfunktionen und -ansätzen mit den *eentlichen* Leistungen des Staates bzw. der *tatsächlichen* Zielerreichung der (an sich offensichtliche) Umstand verdeckt wird, daß öffentliches Ausgabenwachstum und die Zunahme der Leistungserbringung nicht deckungsgleich sind.

In systemanalytischer Betrachtungsweise stellt sich der öffentliche Sektor als relativ offenes, dynamisches und – auch wenn sich dies nicht immer für jeden Betrachter und zu jeder Zeit manifestieren mag – als zielorientiertes System dar.

Eine als systematisch zu bezeichnende Analyse des öffentlichen Sektors würde dementsprechend als Mindestbedingungen Kenntnisse

über Ziele, die relevante Umwelt, die Inputs, über den Prozeß, über Outputs und deren gegenseitigen Beziehungen voraussetzen.

Hält man diesen Anforderungskatalog, der *vom Erkenntnisinteresse* sowohl der üblichen Finanzstatistik als auch der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung¹⁶ *abweicht*, den genannten Rechnungen gegenüber, so läßt sich feststellen, daß beim Staatssektor dort ein umfassender „black-box-approach“ Anwendung findet: Zwar sind (monetäre) Inputs bekannt, aber die Informationen über den Prozeß selbst und besonders über den Output entsprechen keineswegs den Herausforderungen, die die sich rasch wandelnde, komplexe „Umwelt“ an die staatlichen Problemlösungskapazitäten stellt.

c) Informationsmängel sowie Überschätzung der Implikation fehlender (verzerrender) Preise:

H. Brüngger und C. Orga (1978, 373) führen aus: „Während im Marktbereich die Vorteile eines Produktes durch das Sammeln von Informationen über vergleichbare Produkte oder aber durch eigene Erfahrungen ermittelt werden können, ist das bei den reinen öffentlichen Gütern sowie bei einem großen Teil der halböffentlichen Güter nicht möglich.“ Dagegen ist einzuwenden, daß der einzelne Konsument auch bei vielen Gütern und Leistungen, die der Markt bereitstellt, nur ein beschränktes „shopping around“ betreiben kann (z. B. Auto, Ferienreise), sei es, weil diese Informationsgewinnung mit erheblichen Kosten verbunden ist, sei es, weil diese ebenfalls lediglich aus zweiter Hand (z. B. Testberichte, Kataloge) erhalten werden können oder, weil die angebotenen Güter für den Verbraucher zu komplex sind. Was nun die öffentlichen Güter anlangt, so kann das Individuum zunächst bei vielen dieser Güter eine gezielte Auswahl treffen: Dadurch, daß für die betreffende Leistung in der Realität am Ort bereits eine Wahlmöglichkeit besteht (z. B. bei Spitälern, Schultypen), durch „Voting-on-foot“, durch bewußtes Unterlassen der Inanspruchnahme oder durch Vergleiche mit Ergebnissen früherer Benützung. Daneben wird es aber auch bei öffentlichen Leistungen eine Fülle von feed-backs, die dem Konsumenten ebenfalls zugänglich sind, geben, wie z. B. gesprächsweise weitergegebene Meinungen (z. B. über eine bestimmte Schule), Berichte über (die Qualität) öffentliche(r) Leistungen in Massenmedien und Leserbriefen, unterschiedliche Ausprägung verschiedener Leistungen nach Umfang und Qualität auf der Ebene der Kommunen, der Länder in nicht-unitarischen Staaten sowie im Ausland (Erfahrungen bei Urlaubs- oder Geschäftsreisen). Auf der Ebene der Bürokratie bzw. der Exekutive und Legislative gibt es zusätzlich weitere Informationen wie: Anregungen und Beschwerden, Expertisen, Berichte von Rechnungshöfen, Kontrolleinrichtungen und Ombudsmännern sowie die Ergebnisse international vergleichender Studien. All diese Erkenntnisse werden in den meisten Fällen der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und können damit ebenso wie bei privaten Produkten in die Erfahrungswelt des interessierten Konsumenten eingehen.

Ein weiteres Informationsargument hängt damit zusammen, daß

öffentliche Güter und Leistungen sehr häufig nicht-marktmäßig abgegeben werden, woraus weitreichende Rückschlüsse auf die (fehlende) Möglichkeit der Outputmessung gezogen werden. Als Beispiel dafür möge folgende Argumentationskette von H. Brüngger und C. Orga (1978, 372) dienen. Sie stellen fest: „Es ist wichtig, die Absenz einer ähnlichen Schranke, wie sie das Verkaufserfordernis im Marktbereich darstellt, als *grundlegendes* (Heraushebungen von M. G.) Hindernis zumindest eines institutionalisierten Gebrauchs von Benützungs- oder Aktivitätskennziffern als Maßzahlen des Outputs zu erkennen“¹⁷.“ Die Schranke „Verkaufserfordernis“ biete nicht nur die Möglichkeit der Gewichtung unterschiedlicher Leistungen am Markt, sondern bewirke vor allem eine Trennung von Zahlungs- und Nichtzahlungswilligen. Am Markt zähle dementsprechend nicht schon die Erhöhung des Angebotes, sondern es müßten Käufer gefunden werden, die diese Leistungen zu den geforderten Konditionen abzunehmen bereit seien (ebendort).

Gegen diese Argumentation ist einzuwenden, daß der öffentliche Sektor ohnehin für einen erheblichen Teil seiner Leistungsabgabe Kostenersätze bzw. Gebühren verlangt, die bereits für manche Betroffenen einen wirksamen Ausschluß darzustellen vermögen. Daneben ist aber auch die jeweilige Budgetrestriktion für die betreffende Aufgabe zu erwähnen, die eine (allenfalls späte, aber wirksame) Obergrenze darstellt. Was die fehlende Eignung dieser Maßzahlen für den institutionellen Gebrauch anlangt, so sind diese nach Meinung von Brüngger und Orga (1978, 371) deshalb grundlegend problematisch, weil eine Gefahr bestehe, daß Benützungs- und Aktivitätskennziffern durch die zuständigen Stellen einer Manipulation (z. B. Beeinflussung der Aufenthaltsdauer in Spitälern) ausgesetzt seien. Die Hersteller öffentlicher Leistungen erhielten so Anreize, diejenige sich in den Kennzahlen niederschlagende Tätigkeit zu maximieren, nach der die Effizienz der betreffenden „Behörde“ beurteilt werde.

Dieses Argument dürfte dann viel von seinem Schrecken verlieren, wenn es gelingt, für die betreffende Aktivität repräsentative, analytisch sinnvolle und allenfalls an Normwerten (z. B. durchschnittliche Aufenthaltsdauer nach einem bestimmten operativen Eingriff) ausgerichteten Kennziffern zu finden. Dieses Argument gilt auch für Bereiche, in denen die Inanspruchnahme der Konsumentensouveränität weitgehend entzogen ist. Den Haupteinwand aber steuern H. Brüngger und C. Orga (1978, 374) selbst bei. Ein „von den den Inputs unabhängiges Maß des Outputs im Nichtmarktbereich muß deshalb auf der Ebene der *E f f e k t e* oder *Z i e l e* ansetzen“ (Heraushebungen von M. G.). Erst auf der Ebene der Wirkungen oder Ziele wird deutlich, *welche* Benützungs- und Aktivitätskennziffern sinnvollerweise im Zentrum der Analyse stehen und optimiert werden sollen. *Explizit* gemachte Ziele sind potente Schranken gegen eine sinnlose Aufblähung von Benützungs- und Aktivitätskennziffern. Wenn die Outputmaße auf dieser Ebene mit den Zielen rückgekoppelt sind, ergibt sich auch für öffentliche Leistungen die Möglichkeit einer *ständigen* Kontrolle, wie sie im Markt durch Preise gegeben ist.

d) Der Beitrag der Theorie spezifisch-kollektiver Güter zur Verschleierung der Möglichkeiten staatlicher Outputmessung – und ihre Abschwächung:

Ein mit vielen Verfeinerungen von der Finanzwissenschaft entwickelter Ansatz – die Theorie spezifisch-kollektiver Güter – trug und trägt viel zur Verschleierung der Möglichkeiten staatlicher Outputmessung bei¹⁸. Diese Theorie, deren Verdienst nicht zuletzt darin besteht, extreme Eigenschaften (Nichtrivalität, die Unmöglichkeit der Anwendung des Ausschlußprinzips, Nichtteilbarkeit) herauszustellen, die gewisse Güter auszeichnen, dient(e) – berechtigterweise – als wesentliche Argumentationsbasis zur Begründung von Marktversagen und der Notwendigkeit ihrer Bereitstellung durch (öffentliche) Kollektive.

Ohne daß hier, wegen der gebotenen Kürze der Darstellung, der volle Beweis geleistet werden kann, legt eine Lockerung der Annahmen, die das theoretische Konstrukt der spezifischen Kollektivgüter charakterisieren, offen, daß aus den genannten *abstrakten* Eigenschaften der falsche Schluß gezogen wurde, sie würden die *Realität* des Großteils staatlicher Güter und Leistungen abbilden. Dadurch wurden sie implizit zu Schutzbehauptungen hochstilisiert, um Mengen- und Qualitätsaspekten des öffentlichen Outputs nicht nähertreten zu müssen.

Die Berücksichtigung der Kritik am Konzept der spezifisch-kollektiven Güter bringt für das vorliegende Problem folgende Einsichten:

- In der Realität ist bei (fast) sämtlichen dieser Güter ein wie immer gearteter Ausschluß potentiell vorhanden, da alle diese Leistungen ein wahrnehmbares raum-zeitliches Profil aufweisen. Selbst wenn dieser Ausschluß nicht wirklich praktiziert wird, ist anhand des *möglichen* Ausschlußkriteriums die Ableitung von Mengenvorstellungen für den Output über die Benützung (Anzahl, Dauer) grundsätzlich durchführbar: Aus der Ausschluß*möglichkeit* folgt die Meß*möglichkeit*.
- Bei öffentlichen Gütern mit freier Konsumwahl (Optionsgüter im weiteren Sinn, z. B. Oper, Universität, Straßen, öffentlicher Verkehr) sollte für die Entwicklung von Mengeneinheiten besonders die Benützung (Anzahl, Dauer) und – mit *geringerem* Gewicht – die Kapazität herangezogen werden.
- Bei Leistungen, die die Konsumenten (normalerweise) nicht freiwillig unmittelbar in Anspruch nehmen (z. B. Feuerwehr, Gerichte, Krankenhäuser), da sie lediglich eingerichtet sind, um Schaden zu verhindern oder zu vermindern (Optionsgüter im engeren Sinn), sollte neben der unmittelbaren Benützung *vor allem* die mittelbare Leistung durch Berücksichtigung der Kapazität in die Mengennmessungen einbezogen werden.
- Ballung mag (in Grenzen) für den Produzenten „economies of scale“ bringen, für den Konsumenten aber bedeutet sie Qualitätsverschlechterung.
- Berücksichtigt man (im Hinblick auf Qualitäts- und Preissteigerungsgesichtspunkte) die Kapazitätsauslastung einer Leistung, so ist dies immer *nur* auf programm-individueller Basis möglich.

- Konzepte der Zahlungsbereitschaft setzen ein (im Hinblick auf die Realität) überzogenes rationales Individualverhalten und vollständige Teilbarkeit der Güterbündel voraus. Unterschiedliche Verfahren, die Zahlungswilligkeit der Konsumenten zu erfahren, liefern unterschiedliche Ergebnisse. Dennoch erbringen die – ebenfalls nur auf Programmebene möglichen – Versuche der Erfassung der Zahlungsbereitschaft ergänzende Informationen zur Bewertung staatlicher Leistungen im Rahmen des Kostenansatzes¹⁹.

3.2. Die Zerlegung des staatlichen Leistungserstellungsprozesses als Beitrag zur Messung des staatlichen Outputs in quantitativer und qualitativer Hinsicht

Wie ausgeführt werden hier Mengeneinheiten für die Erstellung von Mengenindizes und Indikatoren für die Qualität öffentlicher Leistungen gesucht. Dabei tritt ein grundsätzliches und gerne übersehenes Problem auf: Die Begriffsinhalte von „Menge“ und „Qualität“ einer bestimmten staatlichen Aktivität sind *nicht eindeutig*, da es im Zuge des staatlichen Leistungserstellungs- und -abgabeprozesses unterschiedliche *Anknüpfungspunkte* für eine Mengen- und Qualitätsmessung gibt. Darüberhinaus können für die jeweiligen Outputphasen von unterschiedlichen „Bewertern“ (z. B. staatliche Produzenten, Konsumenten) entsprechend ihren Funktionslogiken sehr unterschiedliche *Erkenntnisinteressen* formuliert werden, die ihrerseits bei ihrer Beantwortung unterschiedliche Mengen- und Qualitätsergebnisse generieren.

Unterschiedliche Beobachter werden an den einzelnen Anknüpfungspunkten staatlicher Leistungserstellung ihrem Erkenntnisinteresse angemessene Mengenindikatoren wählen und diese durch dazu passende Qualitätsindikatoren ergänzen²⁰.

a) Beschreibung des Phasenmodells – Anknüpfungspunkte der Outputmessung:

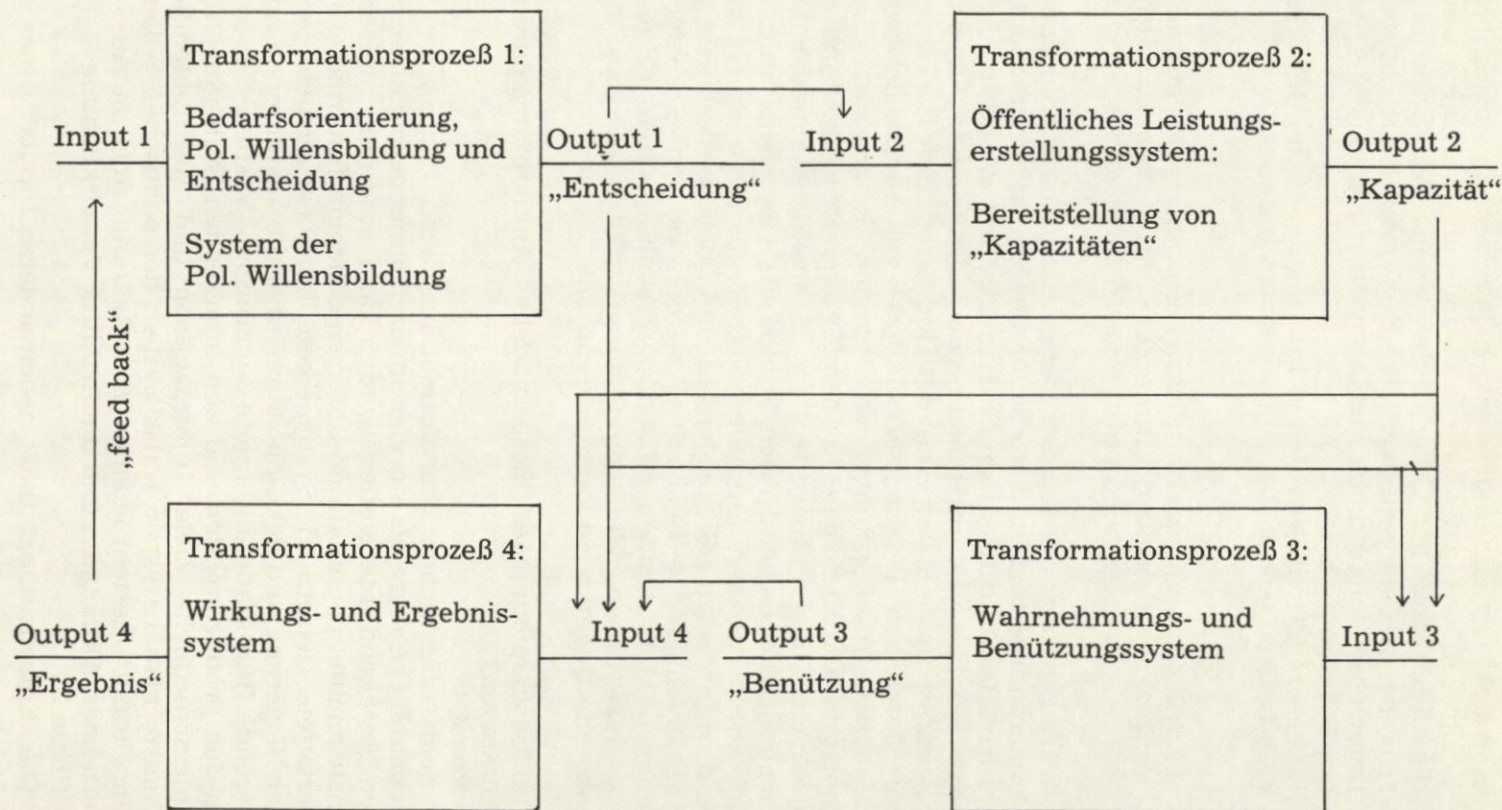
Phase 1:

Beim öffentlichen Transformationsprozeß i. w. S., der – wie im Schaubild gezeigt – als aus vier hintereinander geschalteten Subprozessen bestehend interpretiert werden kann, sind mit unterschiedlichem Instrumentenpotential und unterschiedlichem Informationsstand ausgestattete, zielsetzende Systeme beteiligt. Diese reichen von Politikern der Regierung und der Opposition, über die ausführende und kontrollierende Bürokratie, die Interessengruppen, Medien, Experten bis hin zu den produzierenden und konsumierenden Einheiten. Alle bringen unterschiedliche Ziele, Informationen und Machtpotentiale in das Transformationssystem 1, das System der politischen Willensbildung, ein. Output 1 besteht in einer „Entscheidung“ über die Auswahl der zu setzenden Aktivitäten und die Art ihrer Verwirklichung²¹.

Phase 2:

Die „Entscheidung“ fließt neben anderen Inputs²² – hier sind insbe-

Abb: Phasenmodell staatlicher Leistungserbringung



sondere die monetären Inputs zu nennen – in den Transformationsprozeß 2 ein. Das Ergebnis des Transformationsprozesses 2 wird hier „Kapazität“ genannt²³. Diese „Kapazität“ (Potentialität) besteht in Ausstattungen personeller und sachlicher Art, in institutionell-organisatorischen Vorkehrungen, in Berechtigungen und Verpflichtungen, in Problemlösungskapazitäten usw., kurz in „Programmen“: „Program“ steht hier als Sammelbegriff für eine zielgerichtete Aktivität einer dem Staatssektor zurechenbaren organisatorischen Einheit (Dienststelle). Mit einem Programm wird ein bestimmter Problembereich (Gegenstand, Zielgruppe) adressiert. Auf Basis rechtlicher Grundlagen, organisatorischer und finanzieller Vorkehrungen sowie personeller und sachlicher Kapazitäten werden dabei (im Idealfall) unter Beachtung der entsprechenden Umweltbedingungen und zielgerichtet Aktivitäten entfaltet.

Was den einzelnen Benutzer anlangt, so findet hier auf Ebene der „Kapazität“ zunächst einmal nur eine *mittelbare* Inanspruchnahme statt²⁴. Beispiele: Straßen, Beratungsaktivitäten, Transferprogramme (bei denen es der Zielgruppe meist freisteht, diese in Anspruch zu nehmen und damit die Auflagen zu erfüllen). Die *mittelbare* Inanspruchnahme kann mit Hilfe von Kapazitätsindikatoren (z. B. Bettenangebot, Zahl der Berechtigten etc.) gemessen werden.

Phase 3:

Davon ist die *unmittelbare* Inanspruchnahme zu trennen, wie sie als Ergebnis des Transformationsprozesses 3 auf Basis der Inputs (wie: Kapazitäten, Informationen, Zugang) im Zusammenwirken zwischen Angebot an Nutzungspotentialen und der direkten Mitwirkung des Abnehmers erfolgt²⁵.

Der direkte Output dieser Ebene wird hier „Benützung“ genannt und kann mit Hilfe von Benützungskindikatoren gemessen werden. Die Benützung ist u. a. eine Funktion der Wahrnehmung sowie der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen, der Art der Ausgestaltung des Finanzierungsarrangements (Tarifgestaltung) sowie der Abstufungen zwischen absoluter Wahlfreiheit der Benützung und Zwang, wie sie durch den Staat für das entsprechende Angebot vorgegeben ist.

Wie die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen (bzw. das Wissen um die potentielle Nutzung) in das Wahrnehmungssystem des einzelnen Konsumenten eingeht, soll hier nicht näher untersucht werden²⁶.

Phase 4:

Die Outputs der bisher erwähnten Transformationsprozesse fließen gemeinsam mit den Informationen über die (bzw. tatsächlichen Ausprägungen der) relevante(n) Umwelt, dem Bestand an privaten und öffentlichen Gütern sowie der persönlichen²⁷ und gesellschaftlichen Bedienungskonstellation²⁸ in den Transformationsprozeß 4, das Wirkungs- oder Ergebnissystem, ein. Output 4 wird hier „Ergebnis“ genannt. Je nach den in den Transformationsprozeß 4 einfließenden Inputs, darunter auch das Zielsystem, wird das Ergebnis *sehr unterschiedlich* wahrgenommen und interpretiert.

Daß Regierung und Opposition unterschiedliche Vorstellungen über den gewünschten Output haben und vor allem den Output 4 unterschiedlich interpretieren, geht aus ihrem unterschiedlichen Zielsystem, ihrem Interventionspotential etc. hervor. Analoges gilt für jedes der eingangs (Input 1) erwähnten Zielsysteme. Alle machen einen Soll-Ist-Vergleich und lassen ihre Vorstellung vom „Ergebnis“ wieder als Teil von Input 1, ämlich als Leistungsanforderung für die nächste Periode, wirksam werden (Rückkoppelung)²⁹.

b) Aspekte der Qualitätserfassung staatlicher Aktivitäten:

Das eben präsentierte Phasenmodell öffentlicher Leistungsbereitstellung zeigt vier Anknüpfungspunkte für die Ableitung von „Mengenvorstellungen“ für staatliche Leistungen:

(1) „Vorleistungs-“ und monetäre Inputs (Input von Transformationsprozeß 2);

(2) „Kapazität“ (Output von Transformationsprozeß 2);

(3) „Benützung“ (Output von Transformationsprozeß 3);

(4) „Ergebnis“ (Output von Transformationsprozeß 4).

Es sind nun Qualitätsindikatoren zu suchen, die diesen Anknüpfungspunkten der Mengenmessung optimal entsprechen und die die mengenorientierten Kapazitäts-, Benützungs- und Ergebnisindikatoren um Qualitätskomponenten bereichern. Dabei wird zu beachten sein, daß wiederum die einzelnen „Beobachter“ (z. B. Regierung, Bürokratie, Medien, Konsumenten) an den genannten Meßstellen entsprechend ihren jeweiligen Erkenntnisinteressen unterschiedliche Qualitätsmaßstäbe anlegen dürften.

Auch wenn die Qualität der „Vorleistungsinputs“ eine sehr wesentliche und häufig unterschätzte Rolle spielt – man denke hier an den Faktor Arbeit, an den rechtlich-organisatorischen Rahmen und an Vorleistungen i. e. S. – soll dieser Gesichtspunkt hier nicht weiter vertieft werden.

Für die anderen Phasen werden folgende Anhaltspunkte für die Qualitätsmessung vorgeschlagen:

1. Verteilungs- und Erreichbarkeitsaspekte als Qualitätshinweise auf der Ebene der „Kapazität“:

Auf der Ebene der Bereitstellung von „Kapazität“ stehen aus der Sicht des Produzenten vor allem technisch-physische Merkmale im Vordergrund. Beispiel: Anzahl von Straßenkilometern einer bestimmten Kategorie. Aus gesellschaftlicher und individueller Sicht werden vor allem Versorgungs-, Verteilungs- und Erreichbarkeitsgesichtspunkte als Qualitätshinweise interpretiert werden können³⁰. „Als Erreichbarkeit kann ein Zustand gekennzeichnet werden, in dem keine Barrieren existieren, ein Gut in Anspruch zu nehmen.“ (Chr. Leipert 1978, 134.) „Erreichbarkeit“ bezieht sich demnach auf einen Zustand, in dem es keine räumlichen, zeitbedingten, ökonomischen, formalen/informellen³¹, subjektiven... Barrieren, Hemmnisse, Zugangsbeschränkungen usw. zu einem Gut (zu einer Leistung) gibt. Weniger

extrem und praxisrelevanter sind indessen Überlegungen, bei denen mit Hilfe geeigneter Indikatoren nach Abstufungen (Diskriminierungen) in bezug auf Verteilung und Erreichbarkeit gesucht wird.

Eine sehr bedeutsame Zugangsbeschränkung, das *subjektive* Rollenverständnis und/oder die subjektive Wahrnehmung bestehender Einrichtungen, spielt zwar erst in der Phase der Benützung/Nichtbenützung eine entscheidende Rolle, kann aber bereits durch die Art und Weise der Bereitstellung der „Kapazität“ (z. B. durch Information, Werbung) vom (öffentlichen) Anbieter erheblich beeinflusst werden.

2. Auslastungsgrad und Zeitaspekte als Qualitätshinweise auf der Ebene der „Benützung“:

Für die meisten Leistungen gilt, daß deren Qualität mit zunehmender Ausnutzung des Leistungspotentials durch die tatsächlichen Leistungsabgaben sinkt^{32, 33}. Mit zunehmender Ballung treten Ballungs- bis hin zu Überfüllungskosten auf (vgl. R. Pethig 1981, 187). Sie sind eine Funktion der Nutzungsrate (Benützer bezogen auf die Normalauslastung) in ihrer raum-zeitlichen Ausprägung. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang für bestimmte Güter und Leistungen technische Merkmale, wie: Normalauslastung (= vorgesehene Kapazität), maximales Leistungsangebot und Überfüllung einerseits und tatsächliche Inanspruchnahme andererseits³⁴.

Qualität könnte aber auch im Zusammenhang damit gebracht werden, wie „prompt“ (Rechtzeitigkeit/Schnelligkeit/„bei Bedarf jederzeit“) bestimmte Leistungen für den Konsumenten nutzbar bzw. Verwaltungsentscheidungen getroffen werden können (vgl. B. Hubka [1977, 110 ff.]. Beispiele: Reisepaßausstellung, Bau- oder Einfuhrbewilligung). Eine Bereitstellung „jederzeit bei Bedarf“ setzt eine Dimensionierung der Verwaltungsleistungen an der maximal zu erwartenden Auslastungskapazität voraus. Daneben wäre auch eine Kapazität denkbar, die Warteschlangen im Falle von Nachfragespitzen zuläßt. Hier sind die Kostenersparnisse beim Anbieter mit der Kosten-, d. h. Nutzereinbuße durch die Wartenden (Benützer) abzuwägen.

Als produzentenbezogenes Qualitätsmerkmal in der Phase der Benützung ist schließlich noch die Gesetzmäßigkeit/Rechtmäßigkeit zu erwähnen.

3. Verbesserung oder Verschlechterung der angestrebten Zielsetzung als Qualitätshinweis auf der Ebene der „Ergebnisse“:

Der erkenntnisleitende Grundsatz in diesem Zusammenhang lautet: Trägt die vorgenommene Änderung zur Verbesserung/Verschlechterung der angestrebten Zielsetzung bei („goal“- oder „mission“-oriented)?

Aus den sich daraus ergebenden, vielfältigen Möglichkeiten quantitativer und qualitativer Outputmessung folgt, daß die mit dem Denkmuster des Phasenmodells gewonnenen Outputmaße zweckmäßigerweise *nicht eindimensional* und damit ohne weiteres aggregierbar sein können. Im Gegenteil, damit würden wertvolle Einsichten auch im

Hinblick auf andere Erkenntnisinteressen als jene der unmittelbaren Outputmessung (z. B. solche der Effizienz- und Effektivitätsmessung) verdeckt. Dies impliziert jedoch schwierige Operationalisierungsprobleme. Während die monetären, die persönlichen und die sachlichen Inputs einigermaßen leicht objektivierbar sind, fehlen bei der „Kapazität“ und der „Benützung“ häufig (noch) die erforderlichen Daten. Auf noch größere Schwierigkeiten stößt man bei der Ermittlung des „Ergebnisses“, da diese von dem jeweiligen zielsetzenden System, der im betreffenden Zusammenhang als relevant empfundenen Umwelt, der vorgefundenen Bedingungskonstellation und sicherlich auch von den Outputs der vorangegangenen Phasen abhängt. Da es sehr unterschiedliche Blickwinkel gibt, erscheint das „Ergebnis“ entsprechend differenziert³⁵.

3.3. Outputmessung auf der Ebene der Ergebnisse

Das im vorhergehenden Abschnitt präsentierte Phasenmodell kann auch als Raster benützt werden, um in der Literatur zum Thema „Staatliche Outputmessung“ gemachte Vorschläge zu systematisieren, einzuordnen, kritisch zu sichten und zu erweitern³⁶. In diesem Abschnitt soll lediglich eine der genannten Ebenen, jene der Ergebnisse, herausgegriffen und etwas vertieft behandelt werden.

Der Ansatz, auf der Ebene der Ergebnisse Outputs staatlicher Leistungserbringung zu messen, wird hier als „programmorientierter Effektivitätssatz“ bezeichnet. Damit wird zum Ausdruck gebracht, an welcher Einsatzstelle (z. B. Aufgabe einer Dienststelle, charakterisiert durch einen spezifischen Zweck, bestimmte budgetäre Mittel, eine Zielgruppe bzw. ein Programmobjekt, administrative und/oder rechtliche Vorkehrungen, z. B. „Schulbuchaktion“) der Ansatz anknüpft und welcher Blickwinkel (wozu? Effektivität) eingenommen wird.

Die für den staatlichen Leistungserstellungsprozeß und die ergebnisorientierte Outputerfassung bedeutsame Einsicht aus dem Phasenmodell besteht vor allem darin, daß das *Ergebnis*, an dem dann auch die Zielerreichung gemessen wird, von (staats-)externen Variablen in hohem Maße beeinflusst wird³⁷.

Um dies näher darzustellen, kann eine Gleichung für eine Produktionsfunktion erstellt werden: Ausgangsgleichung:

$$O = f(P, I, E)$$

wobei: O = Output des Programms

P = (unterschiedliche) persönliche Charakteristika der Betroffenen

I = staatliche Interventionen, die im betreffenden Programm vorgesehen sind

E = „Umwelt“-Faktoren, die bei der Programmverwirklichung eine Rolle spielen.

Am Beispiel des Gesundheitswesens:

Beispiele für P: Demographische Merkmale, wie Alter, Gesundheits-

zustand, Geschlecht, Familiensituation, Wohnverhältnisse, Ernährungssituation, sowie sozio-ökonomische Merkmale, wie Einkommen, Vermögen, Bildungsstand und Beruf.

Beispiele für E: Der gegenwärtige Gesundheitszustand wie auch die Wahrscheinlichkeit einer gesunden Lebenszeit in Zukunft (als Definition für ein Gesundheitsziel) hängen von einer Reihe von Umständen *außerhalb* des eigentlichen „engeren“ Gesundheitsbereiches ab. Der persönliche Lebensstil (Rauchen, Alkohol, Sport), die Ernährungsgewohnheiten, die Familiengeschichte, die Umweltbedingungen am Wohnort, am Arbeitsplatz und in der Freizeit, ebenso wie das Bildungsniveau und das Gesundheitsbewußtsein bilden maßgebliche Rahmenbedingungen einer guten oder schlechten Gesundheit.

Bereits das „Ausfüllen“ der dem ergebnisorientierten Ansatz zugrundeliegenden Gleichung $O = f(P, I, E)$ bringt den *Zwang* mit sich, *Ergebnisse im Hinblick auf Ziele zu identifizieren* und zu operationalisieren.

Dies könnte bereits Anlaß genug sein, „einzig richtige“ Interventionsarten des Staates in Frage zu stellen und unter geänderten Umweltbedingungen bisherige Programme von Zeit zu Zeit auf ihre Effektivität hin zu überprüfen.

Somit rückt u. a. die Frage nach dem „Wozu“? (eines staatlichen Programms) in den Mittelpunkt der Überlegungen. Die gesuchten *Outputmaße* müssen für die *Zielsetzung* des jeweiligen Programms *repräsentativ und analytisch sinnvoll* sein³⁸. D. h. die gesuchten Mengenindikatoren müssen so operationalisiert sein, daß sie Einheiten des im Hinblick auf den Hauptzweck des jeweiligen Programms erwünschten Ergebnisses darstellen. Hier tut sich selbstverständlich die gesamte *Zielproblematik*, wie sie unsere Wissenschaft kennt, auf:

- das Problem von Zielbeziehungen,
- sich im Zeitablauf wandelnde Ziele,
- Zieltarnung,
- der Umstand, daß Ziele häufig konfliktbeladen, oft nicht-artikulierte sowie mehr-dimensional sind und nicht selten lediglich leer-formelhaften Charakter tragen.

Die Schwierigkeiten, die sich hier eröffnen, sind als formidable einzustufen. Dennoch gilt grundsätzlich: Öffentliche Leistungen *sollen* Ziele erreichen. Es scheint keine übertriebene Anforderung an ressourcenerforderndes staatliches Handeln zu sein, zu verlangen, daß auf Programmebene festgestellt wird:

- a) Welches Hauptziel wird mit einem bestimmten Programm angestrebt?
- b) Wie viele Ressourcen werden dafür aufgewendet?
- c) Mit Hilfe welcher Indikatoren könnte eine allfällige Zielerreichung einigermaßen zuverlässig gemessen werden?

3.4. Für eine systematische outputorientierte Betrachtungsweise staatlicher Aktivitäten

Als Hauptergebnis ist nach den angestellten Überlegungen festzuhalten, daß im Zentrum der staatlichen Outputmessung das damit verfolgte *Erkenntnisinteresse* steht. Bei der Outputermittlung im öffentlichen Sektor ist auf die einzelnen, im „Phasenmodell staatlicher Leistungserbringung“ erwähnten Schritte Rücksicht zu nehmen. Nach den Grenzen der Aussagefähigkeit von *ausschließlich* inputorientierten Informationen bzw. *rein* outputorientierten Ergebnissen (cf. „Ziel- und Datenproblematik“) läßt sich der Schluß ziehen, daß nur einigermaßen vollständige Informationen über die *gesamten* Input-Output-Beziehungen (einschließlich von Informationen über Bestandsgrößen, bestehende institutionelle und programmbezogene Aspekte sowie Aussagen über die Verteilung und Erreichbarkeit), als den Kosten und dem gegenwärtigen Umfang staatlicher Interventionen angemessen bezeichnet werden können. Jede der im „Phasenmodell“ gezeigten Ebenen hat ihren eigenen Erkenntniswert. So ist es z. B. eine legitime Fragestellung, für bestimmte Zwecke (etwa für Produktivitätsmessungen) ledigliche Produktionsvorgänge innerhalb statistischer Einheiten (z. B. Dienststellen) zu untersuchen und ihre Entwicklung als kostenverursachende Vorgänge (Personal-, Sachaufwand usw.) im Zeitablauf zu studieren. Ebenso wertvoll kann es sein, bereitgestellte „Kapazitäten“, etwa für Optionsgüter, zu erfassen. Ein weiteres Erkenntnisinteresse kann der Interaktion zwischen staatlichem Angebot einerseits und der Benützung durch Konsumenten andererseits gelten. Hier treten zusätzliche ko-produktive Systeme (wie: Benützer) auf den Plan. Die Mengen- und Qualitätsmessung gilt dann gänzlich anderen Vorgängen. Schließlich können noch die „Ergebnisse“ dieser Ko-Produktion in der betreffenden Umwelt von Interesse sein.

Jede der aufgeworfenen Fragestellungen hat ihren *eigenen* Erkenntniswert und *ihre* Berechtigung für Planungs-, Durchführungs- und Kontrollzwecke. Jede Fragestellung erfordert sachangemessene, also vollständige und valide Indikatoren ihrer Abbildung. Daraus folgt auch, daß die einzelnen Indikatoren nicht fehlinterpretiert, d. h. zur Beantwortung von Fragestellungen, die sie nicht abbilden, verwendet werden dürfen. Und: Je nach Fragestellung und den zu ihrer Beantwortung verwendeten Indikatoren wird die Mengen- und Qualitätsmessung unterschiedliche Ergebnisse zeitigen.

Auch wenn jede Fragestellung ihren Eigenwert hat und eine vollständige Mengen- und Qualitätsmessung möglichst alle Phasen des Modells umschließen soll, werden unterschiedliche „Bewerter“ einzelnen Phasen *nicht* dieselbe Bedeutung zumessen. Es ist keine Frage, daß die Konsumenten primär überhaupt nicht an *staatsinternen* Produktionsvorgängen interessiert sind und sich der Ebenen der „Kapazität“ und der „Benützung“ erst dann bewußt werden, wenn dabei Engpässe und Leistungsmängel auftreten. Die Konsumenten sind primär an den „Ergebnissen“ staatlicher Aktivitäten interessiert, die sie zudem noch

selbst auf Basis ihrer eigenen Inputs „mitgestalten“. Bei der Legislative, der ausführenden Bürokratie und dem Rechnungshof mögen (bisher) gänzlich andere Interessen im Vordergrund stehen. Da aber Staatsleistungen nicht zuletzt für die Konsumenten produziert werden (sollten), kommt der Phase der „Ergebnisse“ aus wohlfahrtsorientierter Sicht eine gewisse Priorität zu.

Der hier vorgeschlagene Ansatz *systematischer, programmorientierter und inputunabhängiger* Outputmessung verläßt nicht das normale Budgetdenken, sondern erfordert nur noch bestimmte *Zusatzinformationen* entsprechend den einzelnen Phasen des öffentlichen Leistungserstellungsprozesses. Er zeigt auf, daß es u. U. *alternative* Wege gibt, *dasselbe* Ziel zu erreichen, vor allem aber, daß geänderte, outputdeterminierende Faktoren geänderte staatliche Programme erfordern. Seine Implementation kann flexibel erfolgen, bürokratische Strukturen müssen dabei nicht verletzt werden (Programm-Ebene), es wird auf die mögliche Überforderung analytischer Kapazitäten Rücksicht genommen, es wird keine entscheidungshindernde Informationsmaximierung herausgefordert, es soll dabei nicht alles, was der Staat tut und anstrebt, mit allem hierarchisch und horizontal integriert werden. Kurz: Die Antwort des hier gewählten Ansatzes ist flexibel und in allererster Linie eine Entscheidungshilfe (es ist keineswegs notwendig, ihn gleichzeitig im gesamten öffentlichen Sektor einzusetzen).

Die Diskussion um die staatliche Outputerfassung ist, zumindest auf politischer Ebene, in der Öffentlichkeit aber auch noch weitgehend derzeit in der Wissenschaft – zugegeben, dies ist etwas pointierend formuliert – auf einem Stand, wie ihn die Diskussion um das Wirtschaftswachstum aufwies, *bevor* die sinkende Wohlfahrtseffizienz eines rein quantitativ orientierten Wirtschaftswachstums erkannt wurde. Daß hier ein ähnlicher *Erkenntnissprung notwendig* ist, wie beim Übergang der Betonung des quantitativen zum (in der Praxis übrigens noch keineswegs bewältigten) qualitativen Aspekt des Wachstums, liegt auf der Hand. Die herkömmliche Betrachtungsweise, die jede staatliche Aufgabe als gleich hohen und positiven Beitrag zur staatlichen Aufgabenerfüllung rechnet, übersieht den diesbezüglichen Systemzusammenhang innerhalb dessen sich Staatsaufgabenerfüllung tatsächlich abspielt: Nur eine staatliche Aufgabenerfüllung, die

- die „Umweltsituation“ ebenso berücksichtigt wie
 - die Bedingungskonstellationen der durch die staatliche Intervention Betroffenen,
 - sich auf der Ebene einzelner „Programme“ am ganzen Spektrum des staatlichen Leistungserbringungsprozesses, vor allem aber am gewünschten Ergebnis orientiert und
 - auch die Verteilung der öffentlich bereitgestellten Güter ebenso wie die vorhandenen Zugangsbeschränkungen mit berücksichtigt,
- kann in Zukunft ständig wachsende nominelle Staatsquoten bei gleichzeitig sinkender Wohlfahrtseffizienz staatlicher Leistungen verhindern.

Anmerkungen

- 1 E. Nowotny (1982, S. 341).
- 2 P. Bernholz (1982, S. 38).
- 3 Einige neuere Studien sind: Für Österreich: W. Schönböck (1978), H. Fischer (1980, S. 20 ff.), M. Gantner (1981, S. 358 ff.), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 581 ff.), E. Nowotny (1982, S. 355 ff.) sowie G. Lehner (1982, S. 606 ff.). Für internationale Vergleiche s. diverse Beiträge in: H. C. Recktenwald (1978) sowie H. Rühle und H.-J. Veen (1979). Ferner: W. Blaas (1980), M. Beck (1981), P. Bernholz (1982) sowie L. Pathirane und D. W. Blades (1982). Für die Bundesrepublik Deutschland: Zuletzt H.-G. Petersen (1982).
- 4 H. T. Hjerpe (1982, S. 449).
- 5 Einige neuere methodische Arbeiten zu Staatsquoten: F. Rahmeyer (1977), S. G. Schoppe und D. Porschen (1977), C. Folkers (1979), M. Gantner (1979 und 1981, 1. Kap.), L. Pathirane und D. W. Blades (1982), R. T. Hjerpe (1982).
- 6 Bei auf das BIP bezogene Gesamtausgabenquoten ist zu beachten, daß deren Nenner das BIP, naturgemäß lediglich einmal – bei seiner Entstehung oder Verteilung oder Verwendung erfaßt, während im Zähler beispielsweise Verwendungs- (öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen) und Umverteilungsaktivitäten (z. B. Transfers) abgebildet werden, woraus nicht nur unechte Quoten, sondern bezogen auf den im Verhältnis zum Zähler (zu kleinen Nenner) BIP, sehr hohe Staatsquoten (derzeit meist über 50–60 Prozent) resultieren.
- 7 Beispiel: Gleichbleibende „Zwangsabgabenquote“ als operationalisierter Ausdruck der politischen Forderung nach einem „Steuerstopp“.
- 8 Gewöhnlich bleibt bei solchen Analysen die Nennergröße – meist wird das BIP verwendet – völlig nicht-hinterfragt, als ob es nicht die breite Diskussion um die Aussagekraft des Sozialproduktkonzepts unter den verschiedensten Erkenntnisinteressen gäbe. Vgl. für viele: H.-W. Holub (1978) und (1981). Dies ist nicht nur unter Wohlfahrtsgesichtspunkten, sondern besonders auch im Zusammenhang mit privaten „non-market services“ einerseits (vgl. J. Skolka [1976, 1977, 1980]), Chr. Badelt (1980), J. Gershuny (1981) und E. Matzner (1982), B. Weisbrod (1982) und im Zusammenhang Steuerdruck – Schattenwirtschaft – Steueraufkommen andererseits von Bedeutung: Vgl. A. Smith (1981), B. S. Frey (1981), E. F. Denson (1982), E. L. Feige (1982), o. V. (The Underground Economy's Hidden Force, 1982), H. G. Petersen (1982), H. Weck und B. S. Frey (1982).
- 9 Vgl. Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979a), A. Franz (1980 a, 1980 b), M. Gantner (1981, S. 50 ff.), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 583 ff.).
- 10 Vgl. für Österreich: B.-Chr. Funk (1981), Chr. Smekal und M. Gantner (1982, S. 608), für die Bundesrepublik Deutschland: F. Wagner (1976), E. Thiel (1977).
- 11 Durch: Finanz- und Verwaltungsschulden, Vorbelastungen sowie Eventualverbindlichkeiten (Haftungen).
- 12 Hier ist zu einen an die Kostenersätze im staatlichen Produktionskonto zu denken, vgl. A. Franz, N. Rainer, E. Fleischmann (1982) sowie G. Lehner (1982), zum anderen an: Belastungseffekte des Nicht-Staatssektors durch: Unentgeltliche Realleistungen der Privaten an den Staat (wie: Militär- bzw. Zivildienstpflicht, die Verpflichtung, bestimmte Aufzeichnungen zu führen – also die Buchführungs-, Belegs- und Steuererklärungspflicht, vielfältiger Formularverkehr mit öffentlichen Dienststellen usw.) sowie reale oder monetäre Leistungen (meist: anstelle des Staates) zugunsten Dritter, mit denen der verpflichtete Geber in einem Vertragsverhältnis steht (z. B. abgabenrechtliche Verpflichtungen des Unternehmers im Zusammenhang mit dem Quellenabzugsverfahren bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall usw.). Was alles hier zu subsumieren ist, bleibt von der Ausgangsfragestellung und der jeweiligen „Referenzgröße“ abhängig.
- 13 Hier scheint es nicht sonderlich aussagekräftig zu sein, die Veränderung der Seitenzahlen des Bundesgesetzblattes als Ausdruck zunehmender Staatstätigkeit zu interpretieren. Vgl. P. Bernholz (1982, S. 38) und H.-G. Petersen (1982, S. 192 f.). Ein wesentlicher Teil der „Gesetzesflut“ richtet sich ja an die eigene Verwaltung bzw. an

andere Teile des öffentlichen Sektors (z. B. Länder, Gemeinden, Sozialversicherung). Ergiebiger sind hier Studien wie jene von E. Hamer (1979) oder die Überlegungen von E. Kaufer (1981). Vgl. auch R. T. Hjerpe (1982, S. 461), der drei Effekte der „Regulierung“ anspricht: Direkte Ressourcenbeanspruchung („paperwork“), indirekt durch eine induzierte Änderung der relativen Preise von Gütern und Leistungen sowie durch Verhaltensänderungen der Betroffenen, also durch „attempts to avoid the regulation or the effects of regulation. This is particularly clear in taxation . . .“.

- 14 Bedeutungsvoller für die eigentliche Zwangsabgabenquote aber ist der Umstand, daß „tax expenditures“ nicht ausgewiesen werden, was bei einem Instrumentenwechsel etwa auf Transferzahlungen (in Österreich etwa die Umstellungen bei der Bau- und Wertpapiersparförderung sowie den Heirats- und Familienbeihilfen) zu mangelhafter *intertemporaler* Vergleichbarkeit führt (vgl. G. Lehner 1980, S. 520). Für die USA: Vgl. G. F. Break (1982). E. T. Hjerpe (1982, S. 460 f.) zählt nicht weniger als *sieben* unterschiedliche Strategien auf, die „der Staat“ einschlagen kann, falls gewünscht wird, daß in einer Gesellschaft eine bestimmte Leistung angeboten wird. Jede ist *unterschiedlich* budget- bzw. *staatsquotenwirksam*! Alternativen sind:
 - (1) mit allgemeinen Steuermitteln finanzierte öffentliche Ausgaben im Budget,
 - (2) ein eigenes Unternehmen gründen, das die Aufgabe wahrnimmt,
 - (3) Finanzierung über Kostenersätze (z. B. Senkung, um die Nachfrage nach der betreffenden Leistung zu erhöhen),
 - (4) Steuerbegünstigungen bzw.
 - (5) Kredite, sowie
 - (6) Haftungsübernahmen an private Unternehmen, die diese Leistungen erbringen,
 - (7) Regulierungen, die die erwünschten Effekte zeitigen.
 Zur komplexen Zielsetzung (kommunaler) öffentlicher Unternehmungen vgl. S. Mor-scher und Chr. Smekal (1982).
- 15 Für eine kritische Sichtung und Weiterentwicklung bestehender Ansätze der Erfas-sung *realer* Staatsausgaben vgl. M. Gantner (1981).
- 16 Die Messung des staatlichen Outputs erfolgt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrech-nung durch Inputs. Alles, wofür Aufwand betrieben wird, ist definitionsgemäß Output. Damit wird z. B. die übliche Produktivitätsmessung im Staatssektor verun-möglich – man ist bei dieser Rechnung auf Schätzungen angewiesen, was wiederum Konsequenzen hat, wenn man Preissteigerungen für die Ausgabenseite des Staatssek-tors berechnen will.
- 17 Analog argumentiert R. T. Hjerpe (1982, S. 456).
- 18 Vgl. für viele: M. Olson (1973). Seine Ausgangsthese lautet: „Governments are in fact as well as by reputation usually inefficient, and . . . this is mainly because they deal with collective goods and externalities“ (S. 359). Und weiter: Bei Fehlen von Informationen über Wert und Umfang des öffentlichen Outputs mag es für die an der Bereitstellung des kollektiven Gutes beteiligte Bürokratie – bei Vermeidung offensichtlicher Fehler – gleichwertig sein, tatsächlich oder nur *scheinbar* effizient zu sein: Beide Zustände seien einer Messung ohnehin nicht zugänglich.
- 19 Vgl. für eine wegweisende Studie D. Lukesch, P. Tschurtschenthaler, A. van der Bellen (1979).
- 20 Je nach „Anknüpfungspunkt“ resultieren *unterschiedliche* Mengen- und Qualitätsvor-stellungen staatlicher Leistungen und – gewichtet mit dem dafür getätigten Aufwand – resultieren auch *unterschiedliche* Preissteigerungen für den Staatssektor.
- 21 Der Prozeß der politischen Willensbildung im Rahmen staatlicher Outputmessung bleibt bei Autoren wie D. F. Bradford, R. A. Malt, W. E. Oates (1969), N. E. Terleckyj (1971), K.-D. Henke (1975), J. Burkhead und P. J. Hennigan (1978), G. Gäfgen (1980) sowie B. D. Jones (1981, S. 963 ff.), die ebenfalls den staatlichen Transformationspro-zeß in unterschiedlicher Weise analysieren, unberücksichtigt. Für weitere Unter-schiede zu den einzelnen Autoren vgl. M. Gantner (1981, 4. Kap.).
- 22 Vor allem: Institutionell-rechtlicher Rahmen, Vorleistungsprodukte, Personal, Bestand an Produktionskapazitäten aus Vorperioden, Stand der Produktionstechnolo-gie, Informationen über die relevante Umwelt.
- 23 An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, daß in dieser Phase *innerhalb* des Staatssek-tors normalerweise noch weitere Transformationsprozesse ablaufen. Ihre Leistungen gehen im Produktionsprozeß unter bzw. in den Output von „Kapazität“ ein. Beispiele:

- interne Verwaltungsaktivitäten einer Dienststelle, wie: Kontrollen, Pläne, Koordinationssitzungen . . . Sie spielen bei Effizienz- und Produktivitätsmessungen eine Rolle und sind einer Outputmessung zugänglich. Dennoch werden diese „intermediate outputs“ hier nicht weiter analysiert.
- 24 Häufig postuliert der Staat aber auch eine eigentliche Zwangs-Inanspruchnahme des Angebots. Beispiel: Pflichtschule.
 - 25 Damit wird zugleich auch die Ebene der Erfassung des Staatssektors durch Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Finanzstatistik verlassen. Sie umfaßt lediglich Phase 2.
 - 26 Vgl. etwa: E. B. Sharp (1981, S. 970 ff.) sowie M. S. Rosentraub und L. Tompson (1981, S. 990 ff.), die sich mit der Wahrnehmung öffentlicher Dienstleistungen durch die Bürger bzw. der Messung von (Un-)Zufriedenheit mit diesen Leistungen durch Umfragen befassen.
 - 27 Vgl. exemplarisch die (unerwarteten) Ergebnisse von M. Grossmann (1982, S. 192): „We find that the home environment and mother's schooling in particular play an extremely important role in the determination of child and adolescent health.“
 - 28 Für eine (beinahe) erschöpfende Aufzählung von solchen Faktoren am Beispiel „Kriminalistik“ vgl. M. Olson (1973, S. 407): „The crime rate depends not only on police policy and expenditure, but also on housing patterns, street lighting, family stability, income distribution, unemployment rates, educational policies, racial conflict, correctional policies, community attitudes, geographical migration, age distribution, and even the weather, not to mention other variables we cannot now specify with any confidence.“
 - 29 An dieser Stelle ist festzuhalten, daß der Transformationsprozeß 4 als aus weiteren Sub-Vorgängen zusammengesetzter Transformationsprozeß interpretiert werden kann, wobei für die einzelnen zielsetzenden Systeme hier durchaus eine unterschiedlich lange Kette von solchen Vorgängen angenommen werden muß: Für das einzelne Individuum etwa kann die Benützung (oder schon die Option einer Benützung) unter Beachtung der übrigen Inputs von Transformationsprozeß 4 als direkt in (Miß-)Nutzen umgewandelt betrachtet werden. Subjektive Sozialindikatoren würden hier eine Antwort geben, wie der Soll-Ist-Vergleich des Individuums aussieht. Für die Regierung oder „die Gesellschaft“ mögen noch weitere Sub-Prozesse (vgl. G. Gäfgen 1980, S. 195: „Humankapitalbildung“, „Nutzenerzeugung und Reproduktion der Arbeit“ [bei Gesundheitsleistungen]) unterschieden werden, deren Ergebnisse mit Hilfe von objektiven Sozialindikatoren ermittelt und dann einem Soll-Ist-Vergleich zugeführt werden.
 - 30 Es ist nun nicht so, daß beispielsweise Verteilungsaspekte nur beim Angebot von öffentlichen Einrichtungen auf der Ebene der „Kapazität“ erfaßt werden können; sie spielen auch in der Phase der „Benützung“ eine Rolle.
 - 31 Beispiele für die genannten Bestrebungen:
 - Verteilung von Einrichtungen (z. B. Krankenhaus) im Raum und Qualität der Verkehrsbedienung (räumlich);
 - diskriminierende Öffnungszeiten (zeitlich);
 - zu geringes Einkommen/Vermögen (ökonomisch);
 - gesetzliche Voraussetzungen (z. B. Matura) (formell);
 - Parteizugehörigkeit (informell).
 - 32 Daß Ballung nicht unbedingt als nutzenbeeinträchtigend empfunden werden muß, zeigt folgende Gegenüberstellung (außerhalb des öffentlichen Sektors): Während beim Alpin-Schifahren mit zunehmender Nutzungsdichte eines Schihanges das Vergnügen progressiv gedämpft wird, mag bei einem Volkslanglauf die Attraktivität der Konkurrenz sowohl durch die Organisatoren als auch durch die Teilnehmer selbst umso höher eingeschätzt werden, je stärker das Teilnehmerfeld ist.
 - 33 Unterauslastung muß indessen nicht in jedem Fall Qualität implizieren. Beispiel: Ein halbleeres Konzert.
 - 34 Beispiel für vorgesehene Kapazität: Zahl der Sitzplätze in einem Eisenbahnwagon; Beispiel für maximales Leistungsangebot: Zahl der neben den Sitzplätzen zusätzlich erlaubten Stehplätze in einem Omnibus; Beispiel für Überfüllung: Autobahn-Stau.
 - 35 Daß die Probleme aber durchaus lösbar sind, zeigt die „Sozialindikatorenbewegung“. Aus der reichen Literatur vgl. insbesondere: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen

- (1976), H.-J. Krupp, W. Zapf (1977), Chr. Leipert (1978), Österreichisches Statistisches Zentralamt (1979b) sowie E. Wille (1980).
- 36 Vgl. hier insbesondere die Arbeit der OECD (1978), die öffentliche Ausgaben unter Bezugnahme auf die Bevölkerung in eine „Quote der Anspruchsberechtigten“, eine „Quote der Inanspruchnahme“ sowie eine „Niveauquote“ teilt. Ferner, die entsprechend den ökonomischen Charakteristika der vom Staat bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nach transaktions-, benützungs- und aktivitätsorientierten Ansatzpunkten differenzierende Analyse von T. P. Hill (1975) sowie der SNA-konforme Vorschlag inputunabhängiger Outputmessung über Kapazitäts- und Benützungsindikatoren von A. Franz (1977). Von Interesse in diesem Zusammenhang ist auch der „Residualansatz“ von J. P. Ross und J. Burkhead (1974), die öffentlichen Ausgaben in eine Mengen- und in eine Kostenkomponente aufteilen und als Residuum die Produktivitäts- und Qualitätsentwicklung erhalten. Vgl. schließlich auch T. P. Hjerpe (1980).
- 37 Das dabei angesprochene „Konzept der Ko-Produktion“ staatlicher Leistungen wird insbesondere von N. Terleckyi (1971) releviert.
- 38 Zur Formulierung von Programmzielkomponenten für ausgewählte kommunale Aufgaben vgl. Reding (1981, S. 92 ff.).

Literaturverzeichnis

- Badelt, Chr.: Sozio-Ökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt/Main 1980.
- Beck, M.: Government Spending. Trends and Issues, New York 1981.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (Wohlfahrtsindikatoren), Wien 1976.
- Bernholz, P.: Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates, Demokratie und freie Marktwirtschaft: Sind sie miteinander vereinbar?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 29. Jg. (1982), Heft 5, S. 32 ff.
- Blaas, W.: Staatsquoten im internationalen Vergleich, in: Quartalshefte der Girozentrale, 15. Jg. (1980), Heft 3, S. 11 ff.
- Bradford, D. F., Malt, R. A., Oates, W. E.: The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections, in: National Tax Journal, Vol. XXII (1969), No. 2, S. 185 ff.
- Break, G. F.: Issues in Measuring the Level of Government Economic Activity, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Ninethy-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1982, S. 288 ff.
- Brünnger, H., Orga, C.: Ansätze zur Messung des Outputs des Staates, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg. (1978), S. 357 ff.
- Burkhead, J., Hennigan, P. J.: Productivity Analysis: A Search for Definition and Order, in: Public Administration Review 38 (1978), S. 34 ff.
- Denison, E. F.: Is U. S. Growth Understated Because of the Underground Economy? Employment Rates Suggest Not, in: the review of income and wealth, series 28 (1982), number 1, S. 1 ff.
- Feige, E. L.: Die Makroökonomie und der nichterfaßte Sektor, in: Die Erste (Hrsg.): Wirtschaftsanalysen, Sonderausgabe (Wien), Februar 1982.
- Fischer, H.: Zu den Grundsätzen Sozialdemokratischer Politik, in: Fischer, H. (Hrsg.): Rote Markierungen 1980, Wien – München – Zürich 1980 S. 13 ff.
- Folkers, C.: Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen (I), in: das wirtschaftsstudium, 8. Jg. (1979), Nr. 8, S. 405 ff.
- Folkers, C.: Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen (II), in: das wirtschaftsstudium, 8. Jg. (1979), Nr. 9, S. 457 ff.
- Franz, A.: The Measurement of Real Output of Non-Market-Services, in: Der öffentliche Sektor, 3. Jg. (1977), Heft 1, S. 5 ff.
- Franz, A.: Grundfragen der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 27. Jg. (1980), Heft 2, S. 91 ff. (zitiert als: A. Franz 1980a).
- Franz, A.: Hauptprobleme der Statistik des öffentlichen Sektors in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 27. Jg. (1980), Heft 3, S. 64 ff. (zitiert als: A. Franz 1980b).

- Franz, A., Rainer, N., Fleischmann, E.: Output versus Transfer. Unveröffentl. Diskussionspapier, Wien, April 1982.
- Frey, B. S.: Wie groß ist die Schattenwirtschaft?, in: *Wirtschaft und Recht*, 33. Jg. (1981), Heft 3/4, S. 143 ff.
- Funk, B.-Chr. (Hrsg.): Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte, Wien 1981.
- Gägen, G.: Leistungsmessung im Gesundheitswesen – ein Beispiel für die Ökonomie des Dienstleistungssektors, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 25. Jg. (1980), Tübingen, S. 177 ff.
- Gantner, M.: Über die Aussagefähigkeit von Staatsquoten, in: *Finanznachrichten* (Wien), Nr. 21/1979.
- Gantner, M.: Preissteigerungen und Öffentliche Ausgaben, Innsbruck (1981), (Habilitationsschrift, Drucklegung im Nomos-Verlag, Baden-Baden, in Vorbereitung).
- Gershuny, J.: Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft, Frankfurt/Main 1981.
- Grossman, M.: Government and Health Outcomes, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association*, May 1982, S. 191 ff.
- Hamer, E.: Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft, Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachsen/Bremen e. V., Bd. 2, Hannover 1979.
- Henke, K.-D.: Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen 1977.
- Hill, T. P.: Price and Volume Measures for Non-Market-Services, Statistical Office of the European Communities, OS/5/75-E, Brüssel 1975.
- Hjerpe, R. T.: The Measurement of Real Output of Public Sector Services, in: the review of income and wealth, series 26 (1980), S. 237 ff.
- Hjerpe, R. T.: Measurement of the Role of Public Sector in the Finnish Economy, in: the review of income and wealth, series 28 (1982), S. 449 ff.
- Holub, H.-W.: Reichweite und Konsistenz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 29 (1978), Heft 1, S. 70 ff.
- Holub, H. W.: Some Reflections on a Universal System of National Accounting, in: the review of income and wealth, series 27 (1981), number 3, S. 333 ff.
- Hubka, B.: Die „optimale Betriebsgröße“ in der öffentlichen Verwaltung, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 18. Jg. (1977), S. 110.
- Jones, B. D.: Assessing the Products of Government: What Gets Distributed?, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distributions), S. 963 ff.
- Kaufert, E.: Theorie der öffentlichen Regulierung, WiSt-Taschenbücher, München 1981.
- Krupp, H. J., Zapf, W.: Indikatoren, II: soziale, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 4, Stuttgart et al. 1978, S. 119 ff.
- Lehner, G.: Das Steueraufkommen in Österreich 1958–1978, in: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 53. Jg. (1980), S. 519 ff.
- Lehner, G.: Zur Staatsquote in Österreich. Ermittlungsprobleme – Entwicklungstendenzen, in: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 55. Jg. (1982), Heft 10, S. 606 ff.
- Lehner, G., Socher, K. (Hrsg.): Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, hrsg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1982.
- Leipert, Chr.: Gesellschaftliche Berichterstattung. Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin – Heidelberg – New York 1978.
- Lukesch, D., Tschurtschenthaler, P., Van der Bellen, A.: Kosten-Nutzen-Analysen im Straßenbau – Fallstudie: Der Arlberg-Straßentunnel aus volks-, finanzwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht, Wien 1979.
- Matzner, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982.
- Morscher, S., Smekal, Chr.: Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982.
- Nowotny, E.: Staatsquote und Staatsfunktion, in: *Festschrift für Prager, Th. und Rieger, Ph.: Expansion, Stagnation und Demokratie*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 8. Jg. (1982), Heft 2, S. 341 ff.
- OECD: Public Expenditure Trends, Paris 1978.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt: Indikatoren zur gesellschaftlichen Entwick-

- lung, Beiträge zur österreichischen Statistik, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 2. Ausgabe, Wien 1979 (zitiert als: 1979b).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt: Österreichs Volkseinkommen 1964–1977. Beiträge zur Österreichischen Statistik, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 525. Heft, Wien 1979 (zitiert als: 1979a).
- Olson, M.: Evaluating Performance in the Public Sector, in: Moss, M. (Ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance, studies in income and wealth*, No. 38, New York – London 1973, S. 355 ff.
- o. V.: The Underground Economy's Hidden Force, in: *Business Week*, April 5, 1982, S. 38 ff.
- Pathirane, L., Blades, D. W.: Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons, in: *the review of income and wealth*, series 28 (1982), number 3, S. 261 ff.
- Petersen, H.-G.: Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy, in: *the review of income and wealth*, series 28 (1982), number 2, S. 191 ff.
- Pethig, R.: Möglichkeiten der Allokation gemeinschaftlich nutzbarer Güter mit nutzungsabhängiger Qualität, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 137. Jg. (1981), S. 187 ff.
- Rahmeyer, F.: Die Aussagefähigkeit von Staatsquoten: Ausgabenquoten und Steuerquoten, in: Pfohl, H.-Chr., Rürup, B.: *Wirtschaftliche Meßprobleme*, Köln 1977, S. 317 ff.
- Recktenwald, H. D. (Ed): *Secular Trends of the Public Sector, Proceedings of the 32st Congress of the International Institute of Public Finance Edinburgh 1976*, Paris 1978.
- Reding, K.: Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 40, Baden-Baden 1981.
- Rosentraub, M. S., Tompson, L.: The Use of Surveys of Satisfaction for Evaluations, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distribution), S. 990 ff.
- Ross, J. P., Burkhead, J.: *Productivity in the Local Government Sector*, Toronto – London 1974.
- Rühle, H., Veen, H.-J. (Hrsg.): *Wachsende Staatshaushalte*, Stuttgart 1979.
- Schönböck, W.: Struktur und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte Österreichs (1960–1977), in: *Der öffentliche Sektor*, 5. Jg. (1979), Heft 4.
- Schoppe, S. G., Porschen, D.: Zum Problem der Messung staatlicher Wirtschaftsaktivitäten, in: *Wirtschaftsdienst* 1977/VII, S. 366 ff.
- Sharp, E. B.: Citizen Perception of Police Service Delivery: A Look at Some Consequences, in: *Studies Journal*, Vol. 9 (1981), No. 7 (Symposium on Urban Service Distributions), S. 971 ff.
- Smekal, Chr., Gantner, M.: (Die Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder, 2) Österreich, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. von Neumark, F. unter Mitwirkung von Andel, N. und Haller, H., 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1982, S. 577 ff.
- Smith, A.: The Informal Economy, in: *Lloyds Bank Review*, No. 141, July 1981, S. 45 ff.
- Skolka, J. V.: The Substitution of Self-Service Activities for Marketed Services, in: *the review of income and wealth*, series 22 (1976), S. 297 ff.
- Skolka, J. V.: Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services, in: *Journal of public Economics*, 7 (1977), S. 271 ff.
- Skolka, J. V.: Der autonome Sektor in der Wirtschaft, in: Seidel, Chr., Kramer, H.: *Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren*, Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Stuttgart 1980, S. 87 ff.
- Terlecky, N. E.: *Measuring Output of Government Activities*, Paper presented at the International Conference on Income and Wealth, Ronneby (Schweden) 1971.
- Thiel, E.: Zielgerechte Veränderungen der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 22. Jg. (1977), S. 55 ff.
- Wagener, F. (Hrsg.): *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 1, Bonn 1976.
- Weck, H., Rey, B. S.: Tax Financing and the Shadow Economy, Referat vor dem „Congress of the International Institute of Public Finance“, Copenhagen, August 1982.

Weisbrod, B.: Growth of the Nonprofit Sector: Implications for Public Employment and Public Finance, in: Haveman, R. H. (Ed.): *Public Finance and Public Employment*,

- Proceedings of the 36th Congress of the International Institute of Public Finance, Jerusalem 1980 Detroit 1982, S. 75 ff.
- Wille, E.: Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle – Verbesserung oder Verschleierung politischer Entscheidungsgrundlagen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 31 (1980), S. 127 ff.