

Hans Pitlik

# Österreich 2025 – Verwaltungsreform zwischen Effizienzstreben und Reformwiderständen

## Ein Überblick

### Österreich 2025 – Verwaltungsreform zwischen Effizienzstreben und Reformwiderständen. Ein Überblick

Überlegungen zur Reform der öffentlichen Verwaltung nehmen seit Langem einen prominenten Platz in der politischen Debatte ein. Die Notwendigkeit von Reformen ist in vielen Verwaltungsbereichen unbestritten; Reformschritte unterbleiben jedoch, oder initiierte Prozesse verlaufen sehr zögerlich. Möglichkeiten und Grenzen einer effizienzorientierten Verwaltungsreform werden von politisch-institutionellen und ökonomischen Faktoren bestimmt. Reformwiderstände sind mitunter besonders groß, weil Akteure in Politik und Bürokratie von Verwaltungsreformen unmittelbar betroffen sind. Budgetkrisen können Reformprozesse in Gang setzen, sind aber weder notwendige noch hinreichende Erfolgsfaktoren. Erfolgreiche Strategien zur Überwindung des Reformstillstandes müssen der Unsicherheit über Reformwirkungen ebenso wie den Eigeninteressen der Politik und der Bürokratie Rechnung tragen. Unter bestimmten Bedingungen kann eine reformfreundliche Regierung durch Bündelung komplementärer Reformvorhaben die Zustimmung im politischen Prozess gewinnen. Konsensbildende Institutionen und wechselseitige Kontrollen haben hohe Relevanz für die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Reformpolitik.

### Austria 2025 – Public Administration Reform Between the Quest for Efficiency and Resistance to Change. A Survey

Reform of public administration has for a long time ranked high on the political agenda. The need for such reform in many areas of government action is widely recognised. However, actually embracing substantial reform is often deferred and implementation at risk of inertia. Opportunities and limitations of efficiency-oriented public administration reforms are shaped by political, institutional and economic factors. Opposition to substantial changes is particularly strong where political and bureaucratic actors are directly affected. Budgetary crises may trigger reforms, but are neither a necessary nor a sufficient condition for their success. Promising strategies for overcoming stalemate and resistance have to take into account both the inherent uncertainty about reform effects and the self-interests of politicians and bureaucrats. Under certain conditions, a reform-friendly government can gain political support by bundling complementary reform items. Consensus-building institutions and checks-and-balances arrangements are highly relevant for mutual acceptance and credibility of reform policies.

### Kontakt:

apl. Prof. Dr. Hans Pitlik:

WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [hans.pitlik@wifo.ac.at](mailto:hans.pitlik@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** D73, D78, H77, H83 • **Keywords:** Verwaltung, Reformwiderstand, Reformstrategie

Das Forschungsprogramm "Österreich 2025" wird von Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Oesterreichischer Nationalbank, Klima- und Energiefonds, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Hannes Androsch Stiftung bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften finanziell unterstützt. Einzelne Projekte finanziert durch die Bundesarbeitskammer, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Landwirtschaftskammer Österreich und die Wirtschaftskammer Österreich werden ebenfalls im Rahmen des Forschungsprogrammes abgewickelt.

**Begutachtung:** Christoph Badelt, Michael Böheim, Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich ([andrea.sutrich@wifo.ac.at](mailto:andrea.sutrich@wifo.ac.at))

## 1. Inhalte und Ziele von Verwaltungsreformen

Das Spektrum der Maßnahmen, die unter dem Begriff "Verwaltungsreform" diskutiert werden, ist überaus breit<sup>1)</sup>. Es umfasst Fragen des Leistungsangebotes und der Außenbeziehungen der Verwaltung ebenso wie die organisatorische Umgestaltung innerhalb des Staatssektors und der sozialen Sicherungssysteme. Die Literatur unterscheidet idealtypisch mehrere überlappende Reformebenen (z. B. Jann, 2005, Kuhlmann – Wollmann, 2014):

<sup>1)</sup> Für Österreich sei exemplarisch auf den Vorschlagskatalog des *Rechnungshofs* (2016) verwiesen.

- Bei der *Aufgabenkritik* geht es darum, welche Aufgaben der Staat (noch) wahrnehmen sollte, welche obsolet geworden sind, oder welche Funktionen von privaten Unternehmen oder Non-Profit-Organisationen – gegebenenfalls unter staatlicher Gewährleistung – besser erfüllt werden könnten.
- *Bürokratieabbau* kann durch Überprüfung bestehender Regeln, Normen und Verfahren auf Qualität, Effizienz und Relevanz erfolgen. Zu trennen sind dabei die politische Ebene (Deregulierung), die sich auf gesetzliche Vorschriften bezieht, und die administrative Ebene (Entbürokratisierung), auf der es um die Gestaltung politisch beschlossener Regulierung und die dadurch verursachten Kosten in der Verwaltung selbst (Innenverhältnis) und für Bevölkerung und Unternehmen (Außenverhältnis) geht.
- Die Übernahme *betriebswirtschaftlicher Managementkonzepte* wie Benchmarking, Globalbudgets, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung oder Informations- und Kommunikationstechnologien (e-Government) modernisiert die Arbeitsweise der Verwaltung (intraorganisatorische Reformationsebene).
- Reformen *intergovernmentaler Strukturen* betreffen die Organisation und Kompetenzverteilung zwischen Behörden und Gebietskörperschaften (Aufgabeneinflechtung, Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeit, Etablierung von Wettbewerbsstrukturen), Gebietsreformen (z. B. Gemeindefusionen) oder Organisationszusammenlegungen (z. B. Sozialversicherungen).

Reformen sollen das Verwaltungshandeln insgesamt effektiver, effizienter und transparenter machen (*Pollitt – Bouckaert, 2011*), die Wettbewerbsfähigkeit stärken und Wachstumsengpässe beseitigen (z. B. *Méon – Weill, 2005, Angelopoulos – Philippopoulos – Tsionas, 2008*). Die Anforderungen an Reformen sind dabei recht vielfältig, denn je nach Reformationsebene unterscheiden sich Beteiligte und Betroffene beträchtlich. Im Kern geht es aber immer darum, neue Anreizmechanismen für das Verwaltungshandeln zu etablieren, um die Leistungsqualität zu steigern, ohne die Abgabenbelastung zu erhöhen, oder um bei unveränderter Leistungsqualität Budgeteinsparungen zu erzielen.

## 2. Die österreichische Verwaltung im internationalen Vergleich

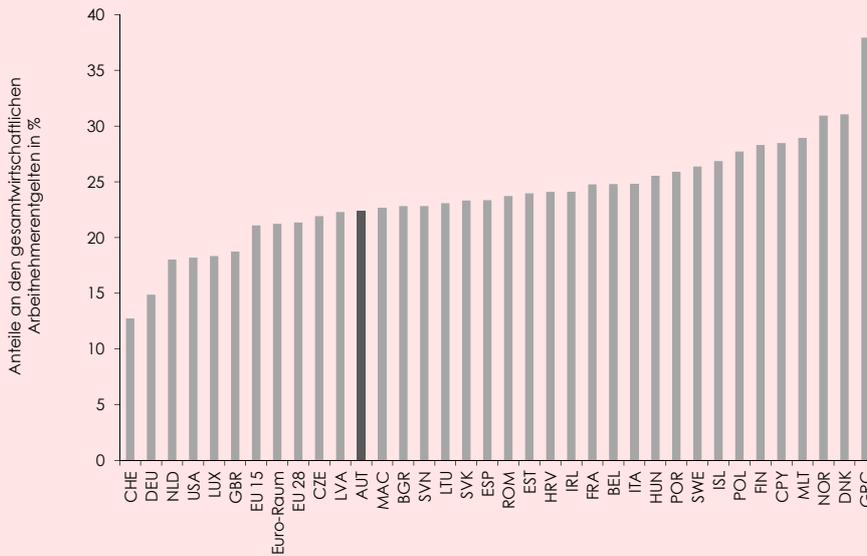
Internationale Vergleiche von Größe, Kosten und Qualität der öffentlichen Verwaltung sind nicht unproblematisch (*Pasterniak – Pitlik, 2008*). Insbesondere Daten zur Beschäftigung im Staat sind oft nur lückenhaft verfügbar. Besser vergleichbar sind die Personalausgaben in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010).

### 2.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben der österreichischen Verwaltung sind im internationalen Vergleich nicht überdurchschnittlich hoch (Abbildung 1). Im Jahr 2015 entfielen auf den Staat 22,4% der gesamten Arbeitnehmerentgelte. Der ungewichtete Mittelwert von 33 EU- und OECD-Ländern betrug 24,1%. In Deutschland, der Schweiz, den USA oder den Niederlanden lag der Anteil unter 20%. Der Anteil der Kernbereiche "allgemeine öffentliche Verwaltung" und "öffentliche Ordnung und Sicherheit" (vor allem Polizei und Justizwesen)<sup>2)</sup> befindet sich in Österreich mit 5,3% im Mittelfeld (Abbildung 2). Die niedrigsten Ausgaben weist die Schweiz aus (3,5% der Arbeitnehmerentgelte).

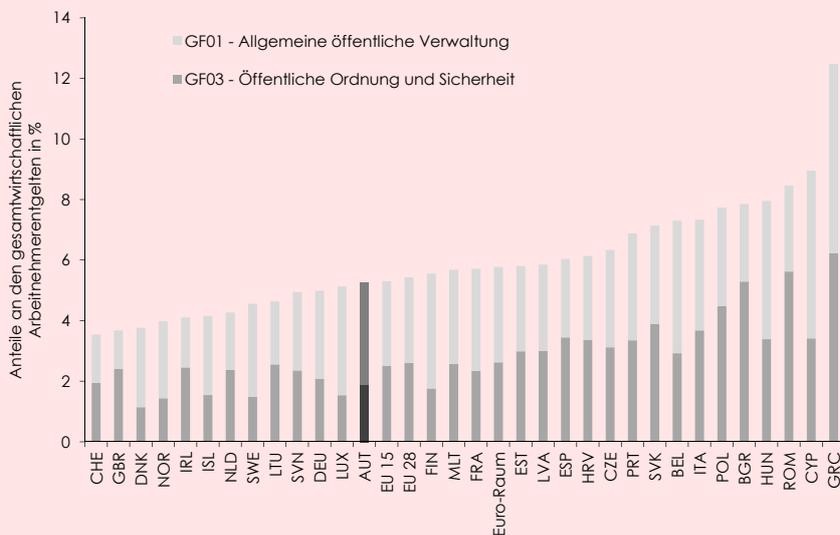
<sup>2)</sup> Wir folgen der Systematik nach COFOG.

Abbildung 1: Arbeitnehmerentgelte im Sektor Staat im internationalen Vergleich 2015



Q: WIFO-Berechnungen nach AMECO.

Abbildung 2: Arbeitnehmerentgelte für "allgemeine öffentliche Verwaltung" und "öffentliche Ordnung und Sicherheit" im internationalen Vergleich 2014



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

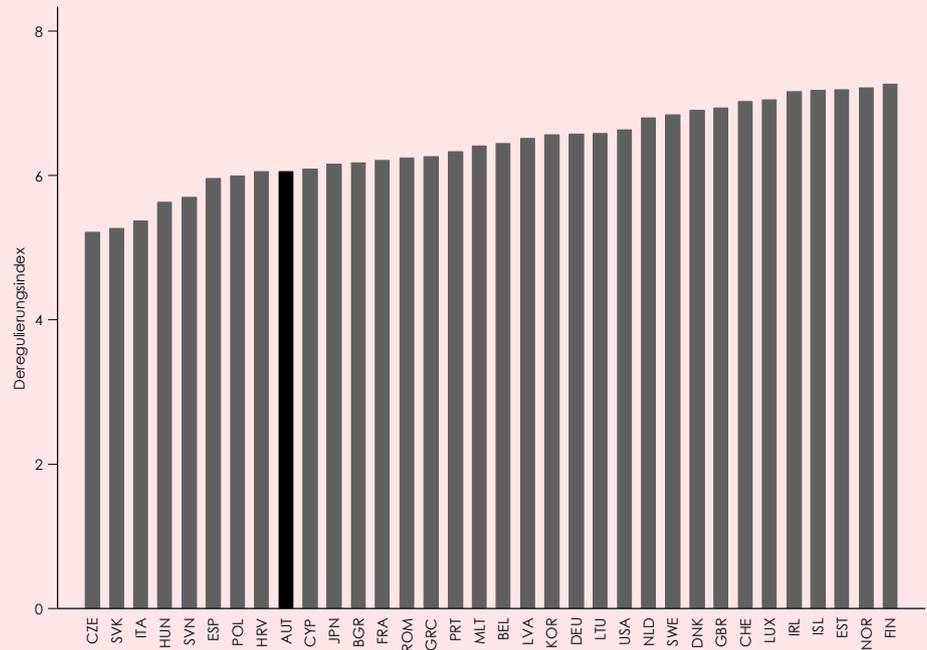
## 2.2 Regulierungsintensität

Die "Größe" der Verwaltung kann auch anhand der Intensität regulierender Eingriffe gemessen werden. Der Regulierungsindex des Fraser-Instituts (*Gwartney – Lawson – Hall, 2016*) misst auf der Basis von Daten internationaler Organisationen das Ausmaß regulierender Eingriffe im Unternehmenssektor (z. B. Vorschriften für Unternehmensgründung, Lizenzierungsbestimmungen, Aufwand für Steuerbefolgung, Informationspflichten). Aus sechs Komponenten wird ein Gesamtindex konstruiert, der zwischen 0 und 10 normiert ist. Höhere Werte zeigen geringere Regulierungsintensität an. Mit einem Indexwert von 6,1 (2014) sind die Beschränkungen unternehmerischer Freiheiten

in Österreich in der Gruppe von 33 EU- und OECD-Ländern vergleichsweise groß, der Wert liegt im unteren Drittel der Ländergruppe (Abbildung 3).

Abbildung 3: Grad der Regulierung des Unternehmenssektors

2014



Q: Gwartney – Lawson – Hall (2016).

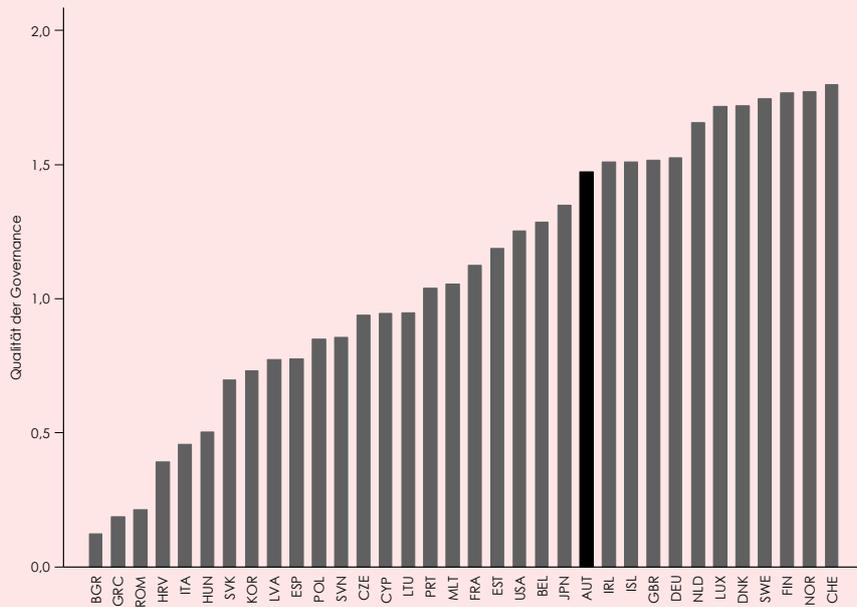
### 2.3 Qualität der staatlichen Prozess- und Lenkungsstrukturen (Governance)

Internationale Vergleiche von Verwaltungsausgaben gehen implizit von der Hypothese identischer Qualität der erbrachten Leistungen aus. Die Prozessqualität der allgemeinen Verwaltung (einschließlich Polizei-, Justiz- und Gerichtswesen) kann mit Kennzahlen, z. B. für die Dauer von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren, die Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns oder die Verbreitung von Korruption, approximiert werden (Pitlik et al., 2012). Von der Weltbank entwickelte Indizes (Kaufmann – Kraay – Mastruzzi, 2011) messen die Qualität der öffentlichen Prozess- und Lenkungsstrukturen mit einer Vielzahl von Indikatoren für die Effektivität des Verwaltungshandelns und der Regulierung, Korruptionsfreiheit, Rechtssicherheit, Partizipationsmöglichkeiten und politische Stabilität. Die Aggregation zu einem Gesamtindex ergibt für die nordischen Länder und die Schweiz die besten Werte (Abbildung 4). Österreich findet sich in einer Gruppe mit Deutschland und Großbritannien.

Die einfache Korrelation zwischen der Prozess- und Lenkungsqualität einerseits und dem Anteil der Bereiche allgemeine Verwaltung, Sicherheit und Ordnung an den gesamten Arbeitnehmerentgelten andererseits ist signifikant negativ ( $r = -0,77$ ): Schwache Werte im Gesamtindex gehen mit hohen Personalausgaben einher; mit geringerem Aufwand könnten bessere Ergebnisse erzielt werden (Abbildung 5). Für viele Länder – so auch für Österreich – bestehen Effizienzsteigerungspotentiale<sup>3</sup>. Reformen verlaufen jedoch oft zögerlich oder werden in der Umsetzung wieder abgeschwächt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Möglichkeit zur Durchsetzung weitreichender Reformen.

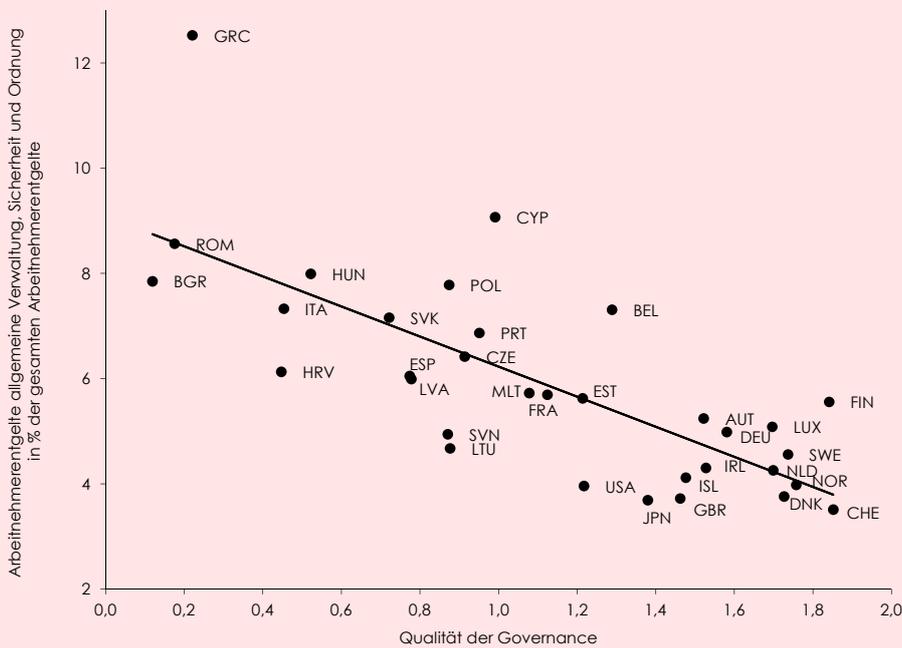
<sup>3</sup> Das gilt auch für spezielle Staatsfunktionen. So erzielt Österreich im europäischen Vergleich etwa im Gesundheits- oder im Schulbereich bei überdurchschnittlichem Ressourceneinsatz nur durchschnittliche Ergebnisse (z. B. Adam – Delis – Kammass, 2011, Sutherland et al., 2007, Häkkinen – Joumard, 2007).

Abbildung 4: Qualität der Governance im internationalen Vergleich 2015



Q: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

Abbildung 5: Qualität der Governance und Personalausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung, Ordnung und Sicherheit



Q: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

### 3. Politische Ökonomie von Verwaltungsreformen

#### 3.1 Institutionelle Reformen und die Rolle politischer Vetospieler

In der politökonomischen Literatur findet man zahlreiche theoretische und empirische Studien, die sich mit Voraussetzungen und Durchsetzungschancen potentiell effizienzsteigernder Reformen befassen (z. B. Rodrik, 1996, Giavazzi – Tabellini, 2005,

Wiese, 2014). Primär geht es darum, Faktoren zu identifizieren, die Reformen behindern oder unterstützen. Ausgangspunkt vieler Arbeiten ist die Asymmetrie der Organisation von Reform- und Anti-Reforminteressen (Olson, 1982). Reformvorhaben erweisen sich unvermeidlich als Quelle politischer Konflikte eigeninteressierter Akteure. Erfolgreiche institutionelle Reformen stiften Nutzen für die Allgemeinheit der Bürger und Bürgerinnen. Dem stehen Verluste organisierter Partikularinteressen gegenüber, die den Status quo politisch jedoch effektiv verteidigen können. Potentielle Verlierer von Verwaltungsreformen sind Beschäftigte in der Verwaltung selbst (Lohnerhöhungsstopps, Stellenabbau, schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten usw.) oder Politik und Interessengruppen, die Macht, Kompetenzen oder Budgetmittel abgeben müssten.

Möglichkeiten und Grenzen von Reformen werden erheblich von der Fragmentierung der Entscheidungsprozesse und der Zahl der Vetospieler im politisch-institutionellen System bestimmt (Cox – McCubbins, 2001, Tsebelis, 2002). Institutionelle Fragmentierung durch Koalitionsregierungen, Zweikammersysteme und eine föderativ-dezentrale Staatsorganisation erhöht den Koordinations- und Konsensbildungsbedarf für Entscheidungen. Je größer dabei die politisch-ideologische Distanz der Akteure ist, umso kleiner wird der Reformspielraum. Die Zahl der formellen Vetopunkte ist in Österreich im Vergleich mit anderen Ländern nicht außergewöhnlich hoch (Jahn, 2013). Allerdings nehmen insbesondere für Verwaltungsreformen informelle Vetospieler eine wichtige Stellung ein:

- So verfügen die Bundesländer zu Themenkomplexen, die die politischen und administrativen Reformebenen übergreifen, über verfassungsmäßig institutionalisierte Mitspracherechte. Das gilt besonders für Entscheidungen, die die Kompetenzordnung betreffen. Bisweilen haben sich faktische Vetorechte aber auch erst informell herausgebildet, etwa bei der Landeshauptleutekonferenz (Karlhofer, 2011).
- Sozialpartnerschaft beschreibt zahlreiche Formen der Akkordierung zwischen Interessenvertretungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und kann sich isoliert auf die Lohnfindung (u. a. im öffentlichen Sektor) beschränken. Sie kann sich aber auch, wie in Österreich, auf ein breites Spektrum von Politikfeldern beziehen, in denen Sozialpartner in die Politikformulierung und -implementierung mitverantwortlich einbezogen werden. Wesentliche Bereiche der Regulierungspolitik und des Bürokratieabbaus fallen faktisch in deren Kompetenzfeld (Leibrecht – Rocha-Akis, 2014).
- Enge parteipolitische Verknüpfungen und dezentrale Parteiorganisationen stärken den informellen Einfluss der Bundesländer, der Sozialpartner und der eng mit der Sozialpartnerschaft verknüpften sozialen Selbstverwaltung. Wenngleich Top-down-Entscheidungen zu bundespolitischen Reformanliegen formaljuristisch möglich wären, finden Reformverhandlungen fast immer im Kontext der etablierten Politiknetzwerke statt, was die Rolle hierarchischer Reformstrategien relativiert.

Zwar kann sich, wie die empirische Reformforschung zeigt, die Beteiligung einer großen Zahl formeller und informeller Vetospieler negativ auf die Reformaktivitäten auswirken; allerdings sind Systeme mit wenigen Vetopunkten nicht zwingend bei der Reformimplementierung "überlegen" (z. B. Crepaz, 1996, Leibrecht – Pitlik, 2015). Wichtig ist, ob etablierte (Verhandlungs-)Mechanismen Vertrauen zwischen divergierenden Gruppeninteressen generieren, eine effektive Konfliktmoderation begünstigen und die Glaubwürdigkeit von Reformabmachungen verbessern (Pitlik, 2005, Heinemann – Tanz, 2008). Die Akzeptanz umfassender Reformen ist auch von der wahrgenommenen Fairness der Entscheidungsprozeduren und vom wechselseitigen Vertrauen der politischen und bürokratischen Akteure abhängig (siehe dazu Kapitel 5).

### 3.2 Politik und Bürokratie als eigeninteressierte Akteure im Reformprozess

Das Verhältnis von Politik (Legislative) und Verwaltung (Exekutive) ist formal durch klare Arbeitsteilung gekennzeichnet. Die Verflechtung von Politik und Bürokratie ist im österreichischen Vollzugsföderalismus, in dem die Bundesländer mitunter ausführende Organe von Bundesgesetzen sind (mittelbare Bundesverwaltung), jedoch be-

sonders ausgeprägt. Es liegt im Wesen von Verwaltungsreformen, dass jene, die entscheiden, gleichzeitig die Adressaten der Reform sind. Das erschwert Reformen, die nicht im beiderseitigen Interesse liegen.

- Entflechtung und Neuordnung der Kompetenzverteilung sind mit Verschiebungen von Macht und Einfluss zwischen den institutionellen Ebenen und politisch-bürokratischen Akteuren verbunden. Gleichzeitig sind die Akteure selbst formelle oder informelle Vetospieler (Benz, 2009, S. 198ff). Gerade die Zusammenlegung von Behörden, Organisationen oder Gebietskörperschaften erweist sich daher als blockadeanfällig. Die Ausschöpfung von Skalenvorteilen durch Straffung der Bürokratie bedroht mittelfristig Arbeitsplätze in der Verwaltung und senkt die Zahl der (politischen) Ämter gemessen an der Bevölkerungszahl.
- Reformwiderstände der Beschäftigten in der Verwaltung sind größer, wenn Einkommensverluste drohen. Personalabbau und Budgetkürzungen beeinträchtigen die Aufstiegschancen der Beschäftigten und wirken negativ auf die Reputation der höchsten Administrationsebene (Niskanen, 1971), vor allem wenn geplant ist, Einheiten aufzulösen oder zusammenzulegen. Für intraorganisatorische Reformen, in denen der Ausbau von Services und Qualitätsverbesserungen angestrebt werden, ist eher Unterstützung zu erwarten als für Reformen, bei denen Einsparziele im Vordergrund stehen.
- Die Bürokratie hat prinzipielles Interesse daran, ihren Informationsvorsprung gegenüber den politischen Auftraggebern in Parlament und Regierung aufrechtzuerhalten. Aus Sicht der Verwaltung bedrohen Reformen, die die Kosten- und Leistungstransparenz steigern, Expertenwissen und Handlungsfreiräume (Bendor – Taylor – Van Gaalen, 1987). Die Politik reagiert darauf oft mit einer Verschärfung des Bürokratieproblems: Wie Jakobsen – Mortensen (2015) nachweisen, ist für die Ausweitung administrativer Vorschriften weniger die Verwaltung als die Politik verantwortlich, die durch detaillierte gesetzliche Vorgaben steuern und kontrollieren will<sup>4</sup>). Dahinter steht auch eine bestimmte Verwaltungskultur (Djankov et al., 2003, Peters – Pierre, 2008): In Ländern mit legalistischer Kultur wie Österreich ist Verwaltungshandeln grundsätzlich stärker formalisiert und bürokratisiert als in "unternehmerischen" Verwaltungstraditionen des angelsächsischen Raumes. Reformen, die eine Ausweitung der Entscheidungsautonomie der Verwaltung vorsehen, sind in diesem Umfeld schwieriger zu implementieren. In diesem Zusammenhang ist ein weitgehender Kulturwandel in Politik und Bürokratie erforderlich.

### 3.3 Bevölkerung und Unternehmen als "Nachfrager" von Verwaltungsreformen

Einsparungen in der Verwaltung umzusetzen und eine "ausufernde Bürokratie zu begrenzen", sind nicht nur in Österreich populäre Wahlversprechen (Jann, 2005, Pollitt, 2013, Sørensen, 2014)<sup>5</sup>). Die aktive politische Unterstützung vieler Reformen durch die Wahlberechtigten und Unternehmen ist jedoch aus mehreren Gründen vergleichsweise gering:

- Kosteneinsparungen oder Effizienzgewinne werden für die Mehrzahl der Bürger und Bürgerinnen speziell in der kurzen Frist kaum fühlbar. Der Anreiz, sich über komplexe Themen wie die Revision der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu informieren, ist vernachlässigbar, und organisationsinterne Reformen erzeugen ebenfalls wenig öffentliche Aufmerksamkeit<sup>6</sup>). Verhaltenspsychologische Faktoren verstärken Beharrungstendenzen (Pitlik – Heinemann – Schweickert, 2014).

<sup>4</sup>) Auch Ausgliederungen dürften eher Zustimmung von Parlament und Regierung finden, wenn sich die Politik Einflusskanäle auf ausgegliederte Einheiten offen hält, etwa mittels Postenbesetzungen (Ennsner-Jedenastik, 2014).

<sup>5</sup>) Nach Bechter et al. (2011) werden Personaleinsparungen in der Verwaltung von einer Mehrzahl der Befragten (67,8%) in Österreich als am besten geeignete Maßnahme zur Gegenfinanzierung einer Steuerreform gesehen.

<sup>6</sup>) Die Einstellung der Bevölkerung zu Einsparungen hängt auch von der ideologischen Grundüberzeugung ab. Deregulierung und Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst werden von Befragten, die sich politisch eher als "links" einordnen, weniger befürwortet (Bechter et al., 2011).

- Staatsbedienstete lehnen als Wahlberechtigte Verwaltungsreformen ebenfalls aus Eigeninteresse tendenziell ab (*Rattsø – Sørensen, 2004, Bonesrønning, 2013*). Je größer diese Wählergruppe und je höher ihr Organisationsgrad ist, desto stärker ist das Blockadepotential (*Cahuc – Carcillo, 2013, Asatryan – Heinemann – Pitlik, 2016*).
- Unternehmen profitieren von einfachen, schnellen und kostengünstigen Verwaltungsabläufen. Maßnahmen der administrativen Vereinfachung (z. B. e-Government-Lösungen, One Stop Shops usw.) und des organisationsinternen Bürokratieabbaus, die die administrativen Lasten der Unternehmen verringern, finden entsprechend stärkere politische Unterstützung. Die Interessenlage ist mit Blick auf die politische Regulierungsebene weniger positiv. So dienen Regulierungen den etablierten Unternehmen auch als künstlicher Wettbewerbsschutz (*Böheim – Pichler, 2016*). Politische Opposition gegen Deregulierung ist stärker, wenn die ökonomischen Renten der wettbewerbsbeschränkenden Regulierung in Unternehmenswerten kapitalisiert sind (*Tullock, 1975*). Das Interesse von Unternehmensvertretern ist daher nicht primär auf Marktöffnung und Lockerung von (branchenspezifischen) Regulierungsvorschriften gerichtet, sondern auf eine "Smarter Regulation".

### 3.4 Ungewissheit über Reformeffekte

Positive Wirkungen institutioneller Reformmaßnahmen stellen sich in der Regel nur mit Verzögerung ein (*Méon – Sekkat – Weill, 2009*). Das gilt stets für Kompetenzreformen, die erst mittel- bis langfristig über verbesserte Anreize für Politik und Bürokratie wirken, aber auch für eine Vereinfachung der Regulierung oder für Managementreformen. Reformen sind oft mit Anlaufkosten verbunden, die von Abfindungen für ausscheidendes Personal bis zur Einrichtung neuer IT-Systeme reichen. Sie stehen als einmalige Investition am Anfang von Reformprozessen und fallen je nach Reorganisationsbedarf und Komplexität des Reformvorhabens unterschiedlich hoch aus. Dem steht meist die Erwartung gegenüber, dass Reformen schnelle Ergebnisse und Einsparungserfolge bringen müssen. Wirkungsverzögerungen und temporäre Anlaufkosten bilden angesichts eines (wahlterminbedingt) kurzen Planungshorizonts ein beträchtliches Reformhindernis. Reformen mit hohen Anpassungslasten sind zu Beginn der Regierungsperiode ("Political Honeymoon") erfolgversprechender zu implementieren, wenn die Aussicht besteht, zum Wahltermin schon erste sichtbare Erfolge zu verzeichnen.

Hinzu kommt eine generelle Unsicherheit hinsichtlich der Reformeffekte: Einerseits wird der Reformenerfolg in der Praxis bisweilen gar nicht oder nur unvollständig evaluiert (*Van de Walle – Hammerschmid, 2011*), und teils besteht auch kein echtes Interesse an einer Überprüfung. Die Wirkungen institutioneller Neuerungen sind andererseits aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge speziell im öffentlichen Sektor schwierig zu identifizieren und zu quantifizieren. Reformeffekte lassen sich oft nur aufwendig und meist nur indirekt messen. So ist die empirische Evidenz über Einsparungs- oder Effizienzeffekte von organisationsinternen Reformen im Sinne des New Public Management oder von Territorialreformen wie Gemeindezusammenlegungen (*Pitlik – Wirth, 2012*) bestenfalls gemischt. Für die empirische Evaluierung ist in diesem Kontext von ausschlaggebender Bedeutung, ob die Unsicherheit über Reformenerfolge auf grundsätzliche Probleme der Reformansätze oder auf vermeidbare Umsetzungsfehler zurückzuführen ist. Die Unsicherheit und die Möglichkeit auftretender "Nebenwirkungen" sind dabei umso größer, je umfassender die Reformprojekte sind (*Pollitt – Dan, 2011*).

## 4. Krisen als Katalysator von Verwaltungsreformen?

Krisen gelten als der weitaus wichtigste Auslöser für die Einleitung ehrgeiziger Reformen. Da die Probleme inadäquater Institutionen in einer Krise deutlich sichtbar werden, wächst in der Öffentlichkeit und Politik tendenziell die Bereitschaft, den Status quo zu hinterfragen und Veränderungen zu riskieren (z. B. *Pitlik – Wirth, 2003, Vis – van Kersbergen, 2007, Heinemann – Grigoriadis, 2016*). Veränderungsprozesse könnten

grundsätzlich durch wachsende Unzufriedenheit mit Staatsleistungen, fiskalischen Konsolidierungsdruck (hohe Staatsschulden und Budgetdefizite), makroökonomische Fehlentwicklungen (Wachstumsschwäche, steigende Arbeitslosigkeit) oder politische Vertrauenskrisen ausgelöst werden. Die empirische Evidenz spricht dafür, dass die Krisenhypothese auch für effizienzorientierte Verwaltungsreformen gilt, deren Einleitungswahrscheinlichkeit offenbar mit einer Zunahme des ökonomischen Problemdrucks positiv korreliert (*Asatryan – Heinemann – Pitlik, 2016*)<sup>7)</sup>.

#### 4.1 Budgetkrisen intensivieren Reformwiderstand in der Verwaltung

Krisensituationen eröffnen eine außergewöhnliche Chance ("Window of Opportunity") zur Kommunikation von Reformnotwendigkeiten. Das bedeutet jedoch nicht, dass in der Krise die Reformwiderstände in der Verwaltung schwächer wären. Vor allem in einer Budgetkrise müssen die öffentlich Bediensteten (zu Recht) annehmen, dass Effizienzgewinne eher für Einsparungen und Stellenabbau als für Verbesserungen der Servicequalität oder höhere Entgelte genutzt werden. Auch steigt der ökonomische Wert einer sicheren Beschäftigung im Staat in ökonomischen Krisenzeiten. Somit ist die Einleitung einer effizienzorientierten Verwaltungsreform in einer angespannten Budgetsituation vermutlich stärker konfliktbeladen (*Cahuc – Carcillo, 2013*). Nach *Asatryan – Heinemann – Pitlik (2016)* werden mit zunehmender Größe und Verhandlungsstärke der Verwaltung die reformforcierenden Wirkungen höherer Arbeitslosigkeit und wachsender Staatsverschuldung immer schwächer. Das erzeugt ein grundlegendes Reformdilemma: Gute Zeiten scheinen zwar besser geeignet zu sein, um Reformen in Angriff zu nehmen, weil der Widerstand in der Verwaltung geringer ist; allerdings ist der Veränderungsdruck kleiner.

#### 4.2 Spürbarkeit von Fehlentwicklungen

Ineffiziente Strukturen sind langlebiger, wenn Fehlentwicklungen für Bevölkerung oder Politik wenig spürbar sind. Hier greifen Reformfordernisse ineinander, da bestimmte institutionelle Arrangements die tatsächlichen ökonomischen Kosten der Unterlassung von Reformen verbergen. Für die Wahlberechtigten sind die tatsächlichen Opportunitätskosten des Status quo nicht sichtbar – insbesondere wenn Kosten (teilweise) externalisiert werden können. So tragen in Österreich Mischfinanzierungen und die geringe Abgabengestaltungshoheit der Länder und Gemeinden, aber auch die generelle Intransparenz von Ausgabenstrukturen sowie die mangelnde öffentliche Information über das Ergebnis von Verwaltungshandeln dazu bei, die ökonomischen Folgen ineffizienter Verwaltungsstrukturen zu verschleiern. Kleinteilige Strukturen werden konserviert, wenn im Finanzausgleich die "Kosten der Kleinheit" nicht sichtbar werden. Eine Stärkung der Abgabenaufonomie und die Bereitstellung von Wirkungsinformationen erhöhen die Verantwortlichkeit der lokalen Politik gegenüber der Bevölkerung und schaffen Anreize zur Beseitigung von Ineffizienzen (*Pitlik – Wirth, 2012*)<sup>8)</sup>.

### 5. Kompensation, sozialer Dialog und Reformpakete

Die Wahl einer politisch erfolgversprechenden Reformstrategie ist beträchtlich von den Rahmenbedingungen abhängig. Das theoretische Spektrum reicht von der einseitigen hierarchischen Anordnung durch einen politischen Akteur (Top-down-Ansatz) bis zum freiwilligen Arrangement aller Betroffenen. Je nach Reformfeld, Mehrheitskonstellation und Vetomacht der potentiellen Verlierer können sich unterschiedliche Vorgehensweisen als geeignet erweisen.

In der Literatur wird die Vorteilhaftigkeit verschiedener Reformstrategien seit Langem kontrovers diskutiert (z. B. *Pitlik, 2005*). Bisweilen wird die Auffassung vertreten, zentra-

<sup>7)</sup> *Bürsch – Müller (1999)* identifizieren in ihrer Analyse von Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern in den 1990er-Jahren eine schlechte Finanzlage als entscheidenden Reformauslöser.

<sup>8)</sup> Freiwillige Gemeindegemeinschaften sind in der Schweiz vermutlich auch deshalb häufiger, weil die lokale Steuerautonomie Fehlentwicklungen für alle Beteiligten spürbar macht.

lisierte Entscheidungsstrukturen würden kurzfristig die Umsetzung eines Kurswechsels begünstigen. Weitreichende Reformen wären nur von einer "starken" und "unabhängigen" Regierung durchzusetzen, die ungeachtet der Reformwiderstände eine Beibehaltung des Reformkurses auch gegen den Willen der Betroffenen garantiert. Trotz der grundsätzlich hohen Konsensanforderungen wäre in Österreich etwa die Lockerung der Informationsverpflichtungen für Unternehmen, ein Durchforsten der Gewerbeordnung oder sogar eine umfassende Finanzausgleichsreform allein durch den Bundesgesetzgeber formalrechtlich möglich. Gemeindefusionen konnten, wie in der Steiermark geschehen, quasi "von oben verordnet" werden, und auch die Zusammenlegung von Polizei und Gendarmerie folgte einem eher hierarchischen Top-down-Verständnis.

Mit ausgeprägt konsensdemokratischen und korporatistischen Strukturen ist in Österreich die Lösung von Interessenskonflikten auf dem Verhandlungsweg jedoch der vermutlich gangbarere Weg zu substantiellen Reformen. Unter diesen Bedingungen sind institutionelle Veränderungen eher möglich, wenn politische Kompensationen vereinbart werden, etwa durch Tausch- und Koppelgeschäfte oder über echte Ausgleichszahlungen. Durch Bündelung komplementärer Vorhaben aus unterschiedlichen Politikfeldern zu einem Paket kann eine indirekte Kompensation der Reformverlierer erreicht und Zustimmung im politischen Prozess gewonnen oder Widerstand gemildert werden.

#### *Gebietsreform in Dänemark und Finanzausgleichsreform in der Schweiz*

Vor wenigen Jahren nahm Dänemark weitreichende Reformen der Gemeindestrukturen vor. Von im Jahr 1970 noch 86 Stadtgemeinden und 1.300 Gemeinden (in 24 Regionen) wurde die Gemeindezahl in zwei Schritten bis 2007 auf 98 verringert. Auf Weisung der Zentralregierung wurden von den Gemeinden Strukturanpassungen eingefordert, Mindestgrößen für Gemeinden definiert und diese nach einer Phase der freiwilligen Findung angeordnet. Wesentlicher Reformbestandteil war eine Neuverteilung der Aufgaben. Im Zuge der Reform übernahmen sowohl die Gemeinden als auch der Zentralstaat mehr Kompetenzen und zusätzliche Aufgaben. Die Bündelung der drei Reformbestandteile ermöglichte eine wechselseitige Kompensation von Reformgewinnern und -verlierern.

In einem von Beginn an langfristig angelegten Prozess sprach sich die Schweizer Bevölkerung Ende 2004 in einer Volksabstimmung für eine umfassende Reform des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften aus. Vorausgegangen war ein intensiver jahrelanger Diskussionsprozess, in dem sich auf der Basis von Expertenvorschlägen alle föderalen Ebenen und zahlreiche Interessengruppen in einem offenen und öffentlichen Diskussionsprozess einbringen konnten. Die Reform sah neben einer Entflechtung der Finanzbeziehungen auch eine Neugestaltung der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen Bund und Kantonen vor. Im Übergang zum neuen System wurden zeitlich begrenzte Härteausgleichszahlungen von Reformgewinnern an Verliererkantone vereinbart.

Q: Blöchliger – Vammalle (2012).

Paketlösungen kombinieren im Idealfall Politikfelder, in denen Verhandlungspartner entgegengesetzte, aber unterschiedlich intensive Interessen haben, sodass die Verluste in einem Feld von erwarteten Reformgewinnen im anderen Politikfeld überkompensiert werden. Reformstrategien dieser Art sind vermutlich eher geeignet, Entscheidungsblockaden bei Kompetenzentflechtungen abzubauen, als eine Segmentierung von Reformfeldern in getrennten politischen Verhandlungen (OECD, 2010). Neben der Gefahr von Entscheidungsblockaden bergen Verhandlungslösungen jedoch eine Reihe weiterer Probleme (Pitlik, 2005):

- Off besteht für die Beteiligten ein Anreiz, von Vereinbarungen wieder abzuweichen. Mangelndes Vertrauen in die Einhaltung politischer Absprachen vermindert die Kooperationsbereitschaft in den Reformverhandlungen.

- Ein Kompromiss wird nur über die Externalisierung von Kosten zulasten Dritter erreicht.
- Um einen Reformkompromiss zu erzielen, werden so umfangreiche Kompensationen vereinbart, dass die Reform insgesamt verwässert wird.

Wie international vergleichende Studien zeigen, dürften der Reformdialog und die Einbindung aller Reformbetroffenen dennoch Strukturreformen im öffentlichen Sektor ermöglichen, die sich auch mittelfristig als vorteilhafter für die Budgetentwicklung erweisen (Forni – Novta, 2014). Gemeinsam ausgehandelte Reformvorhaben sind zwar mit beträchtlichen Zeit- und Transaktionskosten verbunden, genießen aber höhere Akzeptanz und erweisen sich als nachhaltiger. Dies ist umso bedeutender, wenn Reformfolge voraussichtlich erst mit längerer Verzögerung eintreten (OECD, 2010).

Erfolgreiche Verwaltungsreformen kombinieren, wie die anekdotische Evidenz zeigt (siehe Kasten), sowohl Elemente hierarchischer als auch konsensualer Koordination.

## 6. Fazit

Zu Verwaltungsreformen gibt es keinen "Königsweg". Erfolgversprechende Reformstrategien sind abhängig von institutionellen Bedingungen und vom Problemdruck auf unterschiedlichen Reformebenen. Die offensive Kommunikation der Kosten einer Beibehaltung des Status quo kann in diesem Kontext die Reformbereitschaft steigern (OECD, 2010). Maßnahmen zur Verringerung der Unsicherheit über die Reformeffekte umfassen auch die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung der Reformimplementierung sowie die Evaluierung im Rahmen von Pilotstudien oder Expertengremien. Die Unsicherheit über potentielle positive oder negative Reformeffekte könnte etwa auch durch Experimente (z. B. in Modellregionen) verringert werden. Komplexe, weitreichende Reformen sind politisch risikoreicher und weniger attraktiv als ein Vorgehen nach dem Versuch-Irrtums-Prinzip (Sørensen, 2014), sind aber politisch besser zu vermarkten und zu kommunizieren.

Intraorganisatorische Reformen stoßen auf geringere Widerstände, sofern sie nicht in Krisenzeiten mit expliziten Einsparzielen für die Verwaltung verbunden werden. Änderungen bedürfen auf dieser Ebene auch keiner Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten. Viele administrative Regulierungsprobleme und Doppelgleisigkeiten beruhen jedoch auf Kompetenzüberlappungen von Gebietskörperschaften, Zuständigkeitsüberschneidungen von Ministerien und Behörden und unklaren Verantwortungsstrukturen. Vor dem Hintergrund bestehender Politiknetzwerke können große Reformen der intergovernmentalen Strukturen in Österreich faktisch nur in konsensorientierten Verhandlungslösungen erreicht werden. Aufgrund der formellen und informellen Mitwirkungsrechte der Bundesländer und der Sozialpartner – speziell zu Fragen der politischen und administrativen Deregulierungsebene – sind grundlegende institutionelle Änderungen ohne Kompensationsmechanismen vermutlich kaum durchzusetzen. Um zu diesen Lösungen zu kommen, bedarf es der Überwindung der politischen Polarisierung und der segmentierten Verhandlungssysteme für Reformfelder.

Eine breite korporatistische Interessenvertretung im Planungs- und Implementierungsprozess kann Reformen nur dann begünstigen, wenn die Akteure Problemsicht und -diagnose teilen und neben dem Bemühen zur Durchsetzung von Partikularinteressen auch ein wechselseitiges Vertrauen und die Bereitschaft zur Berücksichtigung eines "Allgemeinwohls" besteht; sie wirkt als Reformbremse, wenn Partikularinteressen gegensätze dominieren. Die Institutionalisierung von permanenten Reformgremien, die die Umsetzung begleiten und überwachen, kann ein Modus der Konfliktlösung sein, birgt jedoch das Risiko, den Reformprozess selbst wieder zu bürokratisieren.

## 7. Literaturhinweise

Adam, A., Delis, M., Kammas, P., "Public Sector Efficiency: Leveling the Playing Field between OECD Countries", *Public Choice*, 2011, 146(1-2), S. 163-183.

- Angelopoulos, K., Philippopoulos, A., Tsionas, E., "Does Public Sector Efficiency Matter? Revisiting the Relation between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample", *Public Choice*, 2008, 137(1-2), S. 245-278.
- Asatryan, Z., Heinemann, F., Pitlik, H., "Reforming the Public Administration: The Role of Crisis and the Power of Bureaucracy", *European Journal of Political Economy*, 2016 (erscheint demnächst), <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpeleco.2016.08.004>.
- Bechter, B., Brandl, B., Pitlik, H., Schwarz, G., "Die Akzeptanz von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Mehr Politik als Wirtschaftspolitik?", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2011, 40(3), S. 217-235.
- Bendor, J., Taylor, S., Van Gaalen, R., "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information", *American Journal of Political Science*, 1987, 31(4), S. 796-828.
- Benz, A., *Politik in Mehrebenensystemen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer, Wiesbaden, 2009.
- Blöchliger, H., Vammalle, C., *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game*, Paris, 2012.
- Böheim, M., Pichler, E., *Österreich 2025 – Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung*, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/59068>.
- Bonesrønning, H., "Public Employees and Public Sector Reform Implementation", *Public Choice*, 2013, 156(1), S. 309-327.
- Bürsch, M., Müller, B., *Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern*, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1999.
- Cahuc, P., Carcillo, S., "Can Public Sector Wage Bills Be Reduced?", in Alesina, A., Giavazzi, F. (Hrsg.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, National Bureau of Economic Research, Chicago, 2013, S. 359-402.
- Cox, G. W., McCubbins, M. D., "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", in Haggard, S., McCubbins, M. D. (Hrsg.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, MA, 2001, S. 21-63.
- Crepaz, M. M. L., "Constitutional Structures and Regime Performance in 18 Industrialized Democracies: A Test of Olson's Hypothesis", *European Journal of Political Research*, 1996, 29(1), S. 87-104.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., "Courts", *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118(2), S. 453-517.
- Ennsér-Jedenastik, L., "The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-owned Enterprises", *Political Studies*, 2014, 62(2), S. 398-417.
- Forni, L., Novta, N., "Public Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation", *IMF Working Paper*, 2014, (14/192).
- Giavazzi, F., Tabellini, G., "Economic and Political Liberalizations", *Journal of Monetary Economics*, 2005, 52(7), S. 1297-1330.
- Gwartney, J. D., Lawson, R., Hall, J., *Economic Freedom of the World 2016. Annual Report*, Vancouver, 2016.
- Häkkinen, U., Joumard, I., "Cross-Country Analysis of Efficiency in OECD Health Care Sectors: Options for Research", *OECD Economics Department, Working Papers*, 2007, (554).
- Heinemann, F., Grigoriadis, Th., "Origins of Reform Resistance and the Southern European Regime", *Empirica*, 2016, 43(4), S. 661-691.
- Heinemann, F., Tanz, B., "The Impact of Trust on Reforms", *Journal of Economic Policy Reform*, 2008, 11(3), S. 173-185.
- Jahn, D., "The Veto Player Approach in Macro-Comparative Politics: Concepts and Measurement", *Greifswald Comparative Politics Working Paper*, 2013, (4).
- Jahn, D., "Changing of the Guard: Trends in Corporatist Arrangements in 42 Highly Industrialized Societies from 1960 to 2010", *Socio-Economic Review*, 2016, 14(1), S. 47-71.
- Jakobsen, M. L. F., Mortensen, P. B., "How Politics Shapes the Growth of Rules", *Governance*, 2015, 28(4), S. 497-515.
- Jann, W., "Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte", *Wirtschaftsdienst*, 2005, 85(10), S. 1-5.
- Karhofer, F., "Finanzausgleich und Bundesstaatsreform: Akteure – Interessen – Handlungslogik", in Biwald, P., Bußjäger, P., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat*, Wien–Graz, 2011, S. 100-113.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *Hague Journal on the Rule of Law*, 2011, 3(02), S. 220-246.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H., *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, 2014.
- Leibrecht, M., Pitlik, H., "Social Trust, Institutional and Political Constraints on the Executive and Deregulation of Markets", *European Journal of Political Economy*, 2015, 39(C), S. 249-268.
- Leibrecht, M., Rocha-Akis, S., *Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance*, WIFO, Wien, 2014, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/47406>.
- Méon, P. G., Sekkat, K., Weill, L., "Institutional Changes Now and Benefits Tomorrow: How Soon is Tomorrow?", *Economics & Politics*, 2009, 21(2), S. 319-357.
- Méon, P. G., Weill, L., "Does Better Governance Foster Efficiency? An Aggregate Frontier Analysis", *Economics of Governance*, 2005, 6(1), S. 75-90.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, AldineTransaction, Chicago–New York, 1971.
- OECD, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, Paris, 2010.

- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation, and Social Rigidities*, New Haven, Amsterdam, 1982.
- Pasterniak, A., Pitlik, H., "Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(12), S. 923-940, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/34642>.
- Peters, B. G., Pierre, J. (Hrsg.), *Politicians, bureaucrats and administrative reform*, New York, 2008.
- Pitlik, H., "Institutionelle Voraussetzungen marktorientierter Reformen der Wirtschaftspolitik", in Schöfer, W. (Hrsg.), "Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik", Schriften des Vereins für Socialpolitik, 2005, (304), S. 51-81.
- Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(12), S. 951-964, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/30842>.
- Pitlik, H., Heinemann, F., Schweickert, R., "Overcoming Reform Resistance and Political Implementation of Large-scale Welfare State Reforms", WWFforEurope Policy Brief, 2014, (3), <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/47232>.
- Pitlik, H., Hölzl, W., Brandtner, Ch., Heinemann, F., Misch, F., Yeter, M., Steurs, G., Gagnage, S., Mertens, S., *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States*, Studie von WIFO, ZEW und IDEA Consult im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Unternehmen und Industrie, Wien-Brüssel, 2012, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/59376>.
- Pitlik, H., Wirth, K., "Gemeindestrukturreformen und Gemeindekooperation", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(12), S. 957-967, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/46045>.
- Pitlik, H., Wirth, St., "Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization? An Empirical Test", *European Journal of Political Economy*, 2003, 19(3), S. 565-581.
- Pollitt, C., "Thirty years of public management reforms: Has there been a pattern?", in Bickerton, J., Peters, B. G. (Hrsg.), *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, Queens, 2013, S. 180-201.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A comparative analysis*, 3. Auflage, Oxford, 2011.
- Pollitt, C., Dan, S., "The Impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe – A Meta-Analysis", Europäische Kommission, COCOPS Deliverable, 2011, (1.1).
- Rattsø, J., Sørensen, R. J., "Public Employees as Swing Voters: Empirical Evidence on Opposition to Public Reform", *Public Choice*, 2004, 119(3-4), S. 281-310.
- Rechnungshof, *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs*, Wien, 2016.
- Rodrik, D., "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 1996, 34(1), S. 9-41.
- Sørensen, P. B., *Reforming Public Sector Service Provision: What Have We Learned?*, Vortrag anlässlich des CESifo Venice Summer Institute Workshop on Reforming the Public Sector, Venice International University, Venedig, 2014, S. 25-26.
- Sutherland, D., Price, R., Joumard, I., Nicq, Ch., "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", OECD Economics Department Working Papers, 2007, (546).
- Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, 2002.
- Tullock, G., "The Transitional Gains Trap", *Bell Journal of Economics*, 1975, 6, S. 671-678.
- Van de Walle, S., Hammerschmid, G., "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors", *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2011, 12(2), S. 190-209.
- Van de Walle, S., Jilke, S. R., "Savings in Public Services after the Crisis: A Multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27", Europäische Kommission, COCOPS Working Paper, 2012, (8).
- Vis, B., van Kersbergen, K., "Why and how do political actors pursue risky reforms?", *Journal of Theoretical Politics*, 2007, 19(2), S. 153-172.
- Wiese, R., "What triggers reforms in OECD countries? Improved reform measurement and evidence from the healthcare sector", *European Journal of Political Economy*, 2014, 34(C), S. 321-347.