

Wirkungsorientierung am Grat zwischen Demokratie und Technokratie

Der öffentliche Sektor wurde in der jüngeren Vergangenheit einer radikalen Ökonomisierung unterzogen, die den Grat zwischen effektiver Demokratie und managerialer Technokratie zunehmend schmaler werden lässt. Crouch spricht davon, dass der öffentliche Dienst im postdemokratischen Zeitalter angekommen sei (Crouch 2008:129). Die Kritik an diesen Tendenzen umfasst neben einer Ablehnung des „Unternehmens Staat“ (Rossmann 2009a:103) auch Bedenken gegenüber der zunehmenden Orientierung öffentlicher Organisationen an konkreten Ergebnissen. Dies geht zulasten eines genuinen Interesses an Demokratie als Input im öffentlichen Produktionsprozess und schafft Legitimationsprobleme, wenn „die Regierung (...) gegenüber dem *demos* nur noch für die groben Richtlinien der Politik verantwortlich [ist], nicht mehr für ihre konkrete Umsetzung“ (Crouch 2008:129).

Viele dieser Entwicklungen und darunter auch der Trend zu einer Wirkungsorientierung entspringen einschlägigen Reformen, die häufig unter dem Schirmbegriff New Public Management gefasst werden. Auch Österreich ist keine Insel. Neben einer Reihe anderer Public Management-Reformmaßnahmen (Bauer/Biwald/Dearing 2011; Wutscher/Hammerschmid 2005) ist eine Entwicklung hin zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowohl auf Bundesebene (Bundeskanzleramt 2011, Steger 2009, Zendron 2009) als auch teilweise auf Landesebene (z.B. für Oberösterreich siehe Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer 2011 oder Kaltenbrunner/Kattinig 2008) zu beobachten. Diese besteht in einem Wechsel der Steuerungsform der Verwaltung: Während im traditionellen, bürokratischen System eine Steuerung über Finanzmittel/Budgets und Regeln (Inputsteuerung) erfolgte, sind bei der wirkungsorientierten Steuerung die Verwaltungsleistungen/Produkte, mit denen eine gewünschte gesellschaftliche Wirkung erzielt werden soll, der Steuerungsgegenstand (Schedler/Proeller 2009). So stehen die Ergebnisse öffentlichen Handelns für die politische Steuerung im Vordergrund und weniger die Inputs (Budgetmittel, Planstellen). Abbildung 1 illustriert diese Funktionsweise anhand eines Beispiels aus der Verkehrspolitik.

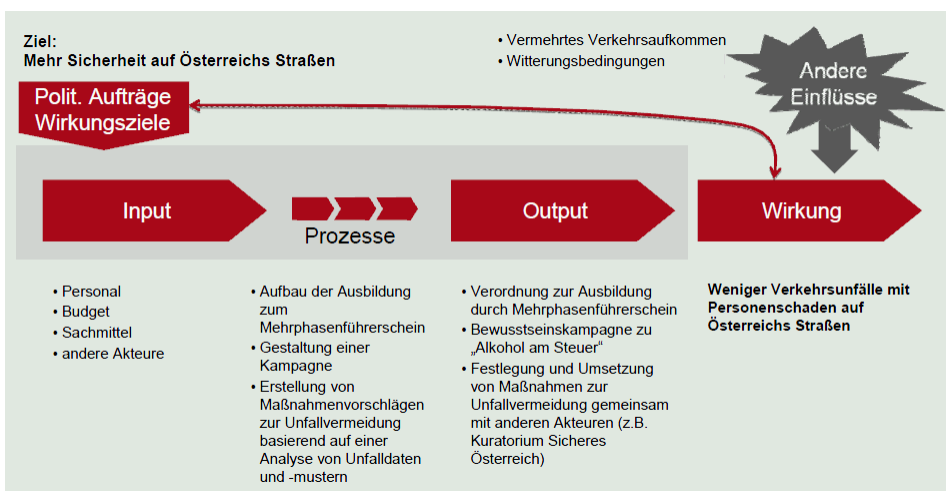


Abbildung 1:
Wirkungsorientierte Steuerung an einem Beispiel aus der Verkehrspolitik;
Quelle: Bundeskanzleramt 2011: 13.

Im Angesicht dieses Perspektivenwechsels und der damit einhergehenden Professionalisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, stellt sich die Frage, *inwieweit öffentliches Handeln Gefahr läuft, den demokratischen Prinzipien nicht mehr zu entsprechen*. Der vorgeschlagene Beitrag unterzieht den allgemeinen Trend hin zu einer Steuerung der Verwaltung anhand von am politischen Willen vorgegebenen Wirkungen einer kritischen Betrachtung. Das Papier liefert dabei:

(a) eine Aufarbeitung verschiedener Ansätze der politikwissenschaftlich dominierten Kritik an der Ökonomisierung moderner Verwaltungen im Allgemeinen und der Orientierung an Ergebnissen im Speziellen. Dahl etwa stellt in seinem klassischen Artikel einen Trade-off zwischen „System Effectiveness“ und „Citizen Participation“ fest und diskutiert das demokratische Dilemma, das diesem Spannungsverhältnis inne wohnt (1994: 23). Blühdorn argumentiert, dass das NPM klar zur Seite der Effektivität und Effizienz neige (2006). In die selbe Kerbe schlägt auch Crouch, wenn er von der „Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen“ (2008: 101) in der Postdemokratie spricht. An der Wirkungsorientierung nach österreichischem Modell im Besonderen wird zum einen die begriffliche Ausgestaltung (Klug 2008) und zum anderen eine Verschiebung der Gewaltenteilung, wonach eine Stärkung der Rolle der Regierung auf Kosten des Parlaments erfolge (Rossmann 2009b), kritisiert.

(b) vor diesem Hintergrund eine allgemeine Erläuterung der Wirkungsorientierung und ihrer Bedeutung, illustriert anhand von Konzepten, die ex-ante (etwa Gesetzesfolgenabschätzungen), im laufenden Prozess (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) und ex-post (etwa Indikatoren zur Evaluierung bestehender Policies) ansetzen (OECD, 2009);

(c) eine multiperspektivische Analyse der Wirkungsorientierung, die das Verhältnis des Konzepts zu organisationalen Fragen (Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität, Auswirkung auf Legitimationsketten, Türöffner für weitere Reformen), juristischen Prinzipien (Wirkungssteuerung im Spannungsfeld zu Rechtsstaatlichkeit und Legalitätsprinzip) und zu einer machtpolitischen Perspektive (welche Interessen werden abgebildet, welche Machtstrukturen werden damit reproduziert, mit besonderem Schwerpunkt auf die Gleichberechtigung von Männern; Mader 2010) diskutiert.

Der Beitrag zielt damit nicht primär auf eine demokratiepolitische Beurteilung des unternehmerischen Staates ab, sondern stellt diese vielmehr einer ganzheitlichen Betrachtung der Wirkungsorientierung aus verwaltungswissenschaftlicher, juristischer und politisch-soziologischer Perspektive voraus. Diese differenzierte Betrachtung soll erste Schlüsse darauf erlauben, inwiefern das Konzept der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung verschiedener demokratiepolitischer Aspekte begrüßenswert ist: *Ist die Wirkungsorientierung ein weiterer Schritt zur Technokratisierung des Unternehmens Staat, oder handelt es sich dabei um einen Bestandteil einer demokratiesensiblen Reform des öffentlichen Sektors?*

Literatur

- Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg. 2011): Gutes Regieren. Konzepte, Realisierungen, Perspektiven. Wien und Graz: Neuer Wissenschaft-licher Verlag.
- Blühdorn, Ingolfur (2006): Democracy, Efficiency, Futurity: Contested Objectives of Societal Reform, in: Blühdorn, Ingolfur/Jun, Uwe (Hrsg.): Economic Efficiency, Democratic Empowerment. Contested Modernization in Britain and Germany. Lanham: Lexington, S. 69-98.
- Bundeskanzleramt (2011): Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung. Wien: Bundeskanzleramt.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen participation, in: Political Science Quarterly, 109. Jg., S. 23-34
- Gruber, Paul/Kaltenbrunner, Gerold/Pesendorfer, Eduard (2011): WOV 2021. Konzept, Erreichtes, Ausblick, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Gutes Regieren. Konzepte, Realisierungen, Perspektiven. Wien und Graz: Neuer Wissenschaft-licher Verlag, S. 183-194.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for all seasons?, in: Public Administration. 69. Jg., S. 3-19.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): A Better Performance of Performance Management?, in: KPMG International (Hrsg.): Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management, S. 11-25.
- Kaltenbrunner, Gerold/Kattinig, Andreas (2008): Erfolgskriterien für wirkungsorientiertes Controlling. Eine Reflexion am Beispiel einer öffentlichen Verwaltung, in: Schauer, Reinbert/Helmig, Bernd/Purtschert, Robert/Witt, Dieter (Hrsg.): Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen. Linz: Trauner, S. 285-308.
- Klug, Friedrich (2008): Ist die Bundeshaushaltsreform der „größte Wurf seit 1945?“, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 43. Jg., S. 117-130.
- Mader, K. (2010). Gender Budgeting: Geschlechtergerechte Gestaltung von Wirtschaftspolitik. Informationen zur Politischen Bildung, 33, 44-49.
- Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard (1998): Glossar: Zentrale Begriffe des NPM
- OECD (2009): Better Regulation in Europe: Austria. Paris: OECD.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): New Public Management. 4. Auflage. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- Rossmann, B. (2009a). Bundesstaats- und Verwaltungsreform: Kein Allheilmittel zur Sanierung der Staatsfinanzen. Kurswechsel, 4, 102-111.
- Rossmann, Bruno (2009b), Ist das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 50./51. Jg., S. 114-136.
- Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Journal für Rechtspolitik, 17. Jg., S. 23-36.
- Wutscher, Werner/Hammerschmid, Gerhard (2005): Status der Verwaltungsreform in Österreich. Österreich auf dem Weg zu einem vorsichtigen Modernisierer, in: Verwaltung & Management, 11. Jg., S. 116-122.
- Zendron, Silvia (2009): Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt. Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.): Steuerung im neuen Haushaltsrecht. Die Rolle der Fachbereiche. Wien: Bundeskanzleramt, S. 39-58.