

Unternehmen Österreich?
Wirkungsorientierung am Grat zwischen
Technokratie und Demokratie

– Vorläufiges Manuskript – bitte nicht zitieren –

Christof Brandtner^a

Markus Kinschner^b

Tobias Polzer^c

^a *Department of Sociology, Stanford University*

^b *Stadt Wien*

^c *Institut für Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien*

Abstract

In den letzten Jahrzehnten konnte weltweit in den öffentlichen Verwaltungen eine Verschiebung der Steuerungslogik von der Inputseite (d.h. Finanz- und Personalmittel sowie Regeln) zur Output- bzw. Outcomeseite (Orientierung an Ergebnissen bzw. Wirkungen) beobachtet werden. Österreich bildet hier keine Ausnahme und wird ab 2013 das Bundesbudget wirkungsorientiert vollziehen. Wie ist diese Orientierung an den Wirkungen administrativen Handelns aus einer demokratiepolitischen Perspektive zu beurteilen? Vor dem Hintergrund der massiv geäußerten Kritik an ökonomisch orientierten Reformen des öffentlichen Sektors (Stichwort New Public Management mit dem verbundenen „Managerialismus“), die eine Degeneration der Demokratie hin zu einem postdemokratischen Polit-Spektakel mit technokratischen Herrschaftsverhältnissen fürchtet, ordnet das vorliegende Papier zunächst die erfolgten Verwaltungsreformen und ihre spezifische Ausgestaltung in Österreich ein und stellt das Konzept der Wirkungsorientierung vor. Anschließend wird der Begriff „demokratiepolitische Qualität“ mittels eines Analyserasters in sechs Teilbereiche operationalisiert, anhand denen das Konzept der Wirkungsorientierung diskutiert wird. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Steuerung des öffentlichen Sektors mittels Vorgabe zu erzielender Wirkungen einen Bruch mit der klassischen Bürokratie Webers darstellt, was sich insbesondere in der Abkehr von der strikten Regelbindung zeigt. Ein „Ende des Rechtsstaats“ ist beim österreichischen Zuschnitt aber nicht zu befürchten, da die Wirkungsorientierung ergänzend zu den gewohnt konditional programmierten Gesetzen eine strategische Stoßrichtung vorgibt. Gleichwohl besteht die Gefahr der Entkoppelung von Beschlossenem und Inhalt sowie eine „Entwertung“ politischer Entscheidungen.

1. Problemstellung und Herangehensweise

Der öffentliche Sektor wurde in der jüngeren Vergangenheit einer zunehmenden ökonomischen Rationalisierung unterzogen, die den Grat zwischen effektiver Demokratie und managerialer Technokratie schmaler werden lässt. Obwohl diese Tendenz schon von *Max Weber* (Weber 1922) theoretisiert wurde,¹ weisen jüngere Reformleitbilder wie die des New Public Management (NPM) mit seiner Leitungs- und Wirkungsorientierung nicht nur vom Idealbild der input- bzw. regelgebundenen Bürokratie weg, sondern bedürfen auch einer aktuellen Betrachtung aus demokratiepolitischer Perspektive. So spricht Crouch davon, dass der öffentliche Dienst im postdemokratischen Zeitalter angekommen sei (2008). Die Kritik an diesen Tendenzen umfasst neben einer Ablehnung eines „Unternehmens Staat“ (Rossmann 2009a: 103) auch Bedenken gegenüber der zunehmenden Orientierung öffentlicher Organisationen an konkreten Ergebnissen. Diese Orientierung gehe zu Lasten 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). Dass diese Frage von unmittelbarer Bedeutung für die Verteilung von Macht innerhalb der Gesellschaft ist, beschreibt Weber – durchaus in Anlehnung an Marx’ Verteilung der Produktionsmittel – mit der Frage des „Besitz[es] der Verwaltungsmittel“ (Weber 1948: 812).

Ein Bereich, in dem die Spannung zwischen Technokratie und Demokratie zu Tage tritt, ist wie erwähnt die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung. Traditionell wird die Erstellung öffentlicher Leistungen über den Ressourceneinsatz bzw. Inputgrößen (Personal- und Finanzmittel – d.h. das „Womit“ – und Regeln – d.h. das „Wie“) gesteuert (BKA 2011a; Schedler/Proeller 2009). Immanent in diesem System ist, dass aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen dem Bewilligenden (Parlament) und dem Empfänger (Verwaltungseinheit) der Mittel Anreize gesetzt werden, nicht effektiv und effizient zu wirtschaften: „Dies erklärt Phänomene wie das ‚Dezemberfieber‘, worunter man das Verhalten versteht, dass die Behörden im letzten Monat des Budgetjahrs unabhängig vom tatsächlichen Bedarf zustehende Budgetmittel ausgeben“ (Schedler/Proeller 2009: 72). In den letzten Jahren ist daher eine zunehmender Perspektivenwechsel in öffentlichen Verwaltungen hin zur Leistungs- und Wirkungsorientierung weltweit zu beobachten (Hood 1991; Schröter 2011). Leistungen, oder Outputs, werden definiert als „das direkte Ergebnis der Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel eines Dritten (externen Leistungsempfängers)“ (Schedler/Proeller 2009: 72), während bei der Wirkungs- (Synonym: Outcome-)orientierung „die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns“ (BKA 2011a: 11) bilden.

¹ Demokratische und technokratische Elemente gingen bei Politikwissenschaftlern der Nachkriegszeit wie beispielsweise Fritz Scharpf im Denken bruchlos ineinander über (Mayntz/Streeck 2003).

Im Angesicht dieses Perspektivenwechsels und der damit einhergehenden Professionalisierung bzw. Managerialisierung und Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung entsprechend einer ökonomischen Logik, stellt sich die Frage, *inwieweit öffentliches Handeln Gefahr läuft, den demokratischen Prinzipien nicht mehr zu entsprechen*. Der 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 allgemeine Erläuterung der Wirkungsorientierung und ihrer Bedeutung vor dem Hintergrund der postulierten Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, 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);
- (b) eine Aufarbeitung der politikwissenschaftlich dominierten Kritik an der Ökonomisierung moderner Verwaltungen im Allgemeinen und der Orientierung an Ergebnissen im Speziellen;
- (c) eine multiperspektivische Analyse der Wirkungsorientierung, die das Verhältnis des Konzepts zu organisationalen Fragen (Auswirkungen auf organisationale Effizienz und Effektivität), juristischen Prinzipien (Wirkungssteuerung im Spannungsfeld zu Rechtsstaatlichkeit und Legalitätsprinzip) und zu einer politisch-soziologischen Perspektive (etwa die Auswirkungen auf die Verteilung von Macht und Herrschaft) diskutiert.

Der Beitrag gliedert sich in folgende Bereiche: In Kapitel 2 erfolgt eine kurze allgemeine Einordnung der NPM-Reformen und deren spezifischen Ausgestaltung in Österreich, in Kapitel 3 wird die Idee der Wirkungsorientierung detaillierter besprochen. Kapitel 4 diskutiert das Verhältnis von Wirkungsorientierung und Demokratie. Hierbei wird der Begriff „demokratiepolitische Qualität“ zunächst mittels eines Analyserasters operationalisiert, anhand dessen im weiteren Verlauf das Konzept der Wirkungsorientierung beurteilt wird. Empirisches Beispiel bildet dabei die jüngste Haushaltsrechtsreform in der österreichischen Bundesverwaltung, die 2013 vollständig in Kraft tritt. Im abschließenden Kapitel 5 wird ein Fazit gezogen.

2. New Public Management – der Kontext

Seit dem Ende der 1970er Jahre werden unter dem Schlagwort „**New Public Management**“ (NPM) Verwaltungsreformmaßnahmen diskutiert, um eine „better provision of public services“ (Hood 1991: 3) zu erzielen. Die „Doktrinen“ des NPM bestanden beispielsweise im Managerialismus („hands on professional management“, Hood 1991: 4 bzw. „let the managers manage“, Kettl 1997: 448), der Einführung von privatwirtschaftlichen Managementinstrumenten wie Performance- oder Personal-

Management (Hood 1991) oder der Einführung von Wettbewerbselementen. Die NPM-Reformen griffen zunächst (Ende der 1970er Jahre) im angelsächsischen Raum und später auch in den deutschsprachigen Ländern (Hood: 1995, Pollitt/Bouckaert: 2011). Ein Treiber für die Reformen in Deutschland stellte beispielsweise ein Bericht der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) aus dem Jahre 1993 dar, der die Diagnose stellte, dass im öffentlichen Sektor mehrere Arten von Steuerungslücken existierten, nämlich eine *Strategielücke* (keine Orientierung der Gemeinden an langfristigen Zielen), eine *Legitimationslücke* (Vertrauensverlust der BürgerInnen in die Verwaltung), eine *Managementlücke* (mangelhaftes Management der Verwaltung und ihrer Beteiligungen) und eine *Attraktivitätslücke* (Unattraktivität des öffentlichen Sektors als öffentlicher Arbeitgeber, KGSt 1993). Darauf aufsetzend wurde das „*Neue Steuerungsmodell*“ (NSM) entwickelt, das in der verwaltungsinternen oder Binnendimension eine Trennung von Politik und Verwaltung (erstere bestimmt das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, versus letztere das „Wie“, d.h. die Ausführung dieser Ziele; Schedler/Proeller 2009), Verfahrensinnovationen und Organisationsinnovationen sowie in der verwaltungsexternen oder Außendimension Personalinnovationen, die Kundenorientierung sowie die Einführung von Wettbewerbselementen vorsieht (Bogumil und Kuhlmann 2004/Bogumil et al. 2007). Das – praktikergetriebene – NPM kann einerseits als eine Art „Werkzeugkoffer“ verschiedener Managementinstrumente gesehen werden, andererseits wird es häufig als Sammelbegriff für die in den letzten 20 Jahren durchgeführten Staats- und Verwaltungsreformen verwendet (Pollitt/Bouckaert 2011; Schedler/Proeller 2009).

2.1. New Public Management in Österreich

Auch in **Österreich** fielen Themen der Verwaltungsreform (im Allgemeinen – Wutscher/Hammerschmid 2005) und des Managerialismus (im Speziellen – Schedler/Proeller 2009) durchaus auf fruchtbaren Boden, was beispielsweise Beiträge zur „unternehmerischen Stadt“ (Redak 2000), „unternehmerischen Universität“ (Badelt 2004) oder „unternehmerischem Museum“ (Frey 2010) zeigen. Eine Analyse der medialen Berichterstattung in den Jahren 1998-2002 zeigte eine steigende Bedeutung des Einsatzes von Managementinstrumenten in der öffentlichen Verwaltung (Hammerschmid/Meyer 2005a). Ferner wies eine im Jahr 2003 durchgeführte Umfrage unter österreichischen Führungskräften – über alle Gebietskörperschaften hinweg – auf die Wichtigkeit der Einführung von Managementinstrumenten im öffentlichen Sektor hin (Hammerschmid/Meyer 2005b). Eine Untersuchung von parlamentarischen Dokumenten zu den Reformen des österreichischen Bundeshaushaltsgesetzes kam zu dem Ergebnis, dass Management-Themen wie kaufmännisches Rechnungswesen (Doppik), Flexibilisierung, Globalbudget, Kostenorientierung und Controlling in den letzten zwanzig Jahren verstärkt diskutiert wurden (Meyer et al. 2012). In einem Pilotprojekt wurden im Jahr 1999 20 dezentrale Verwaltungseinheiten des Bundes im Rahmen der so genannten „Flexibilisierungsklausel“ mit Leistungskontrakten, verstärkter Managementautonomie und

Globalbudgets ausgestattet (Hammerschmid et al. 2008), im Jahr 2004 wurden die Zentralstellen der Bundesministerien verpflichtet, eine Kostenrechnung einzuführen (Schauer 2007). Für 2013 schließlich werden neue haushaltsrechtliche Prinzipien festgelegt, darunter die Wirkungsorientierung (Steger 2009; Meszarits/Seiwald 2008), auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird. Obwohl kritisch angemerkt wird, dass sich das Bild der bisherigen Maßnahmen „ambivalent“ (Wutscher/Hammerschmid 2005: 118) gestalte, kann Österreich mittlerweile mehr als lediglich ein „vorsichtiger Modernisierer“ (dies.: 116) gesehen werden. Ein aktueller Sammelband zeigt Konzepte und Realisierungen auf und weist auf Entwicklungsperspektiven hin (Bauer et al. 2011).

2.2. Kritik am New Public Management

Verschiedene Autoren haben das NPM und seinen Fokus auf eine an wirtschaftlichen Maßstäben ausgelegte Verwaltungsführung aus unterschiedlichen Gründen **kritisiert**: Rossmann etwa zieht für Österreich das Fazit, dass eine „am NPM-Paradigma orientierte Modernisierungspolitik des öffentlichen Sektors [...] immer deutlicher zentrale Defizite“ zeige (2009a: 103, Rossmann 2009b). Fortschritte sehe er allenfalls beim Thema E-Government. Dahl stellt in seinem klassischen Artikel einen Trade-off zwischen „System Effectiveness“ und „Citizen Participation“ fest und diskutiert das demokratische Dilemma, das diesem Spannungsverhältnis innewohnt (1994: 23). Raschke (1993) spricht in diesem Kontext auch von einem „Legitimitäts-Effektivitäts-Dilemma“. Blühdorn argumentiert, dass das NPM klar zur Seite der Effektivität und Effizienz neige (2006). In dieselbe Kerbe schlägt auch Crouch, wenn er von der „Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen“ (2008: 101) in der Postdemokratie spricht. Redak erweitert diese Perspektive, indem sie feststellt, dass in einer „unternehmerischen Stadt“ (2005: 85) der Bewertungsmaßstab städtischer Politik sich dahingehend verschiebe, dass „nahezu jede städtische Aktivität darauf hin bewertet [werde], ob sie dem ‚unternehmerischen Denken‘ gerecht“ (ibid.) werde. Es bestehe so die Gefahr, dass „andere, zumeist sozial benachteiligte Gruppen, aus dem Blickfeld städtischer Politik verschwinden“ (ibid.). Unter dem Schlagwort der „leader democracy“ diskutieren Ritzi und Schaal (2010: 10) politische Führung in der Postdemokratie. Sie stellen eine „zunehmende Bedeutung der ‚Firma‘ auf der Ebene der politischen und ökonomischen Eliten“ (ibid.: 13) und stellen fest, das

„[w]enn der Staat wie ein Unternehmen geführt werden soll, dann transformiert der Staats- bzw. Regierungschef zum *Chief Executive Officer (CEO)*; und an die Stelle der symbolischen Macht des politischen Führers tritt (zumindest partiell) erfolgreiches Handeln als Machtressource (...). Dies setzt eine Schwächung des Parlaments und eine Stärkung der Handlungsautonomie eines Staatschefs voraus“ (ibid.: 13, kursiv im Original).

Das NPM wird häufig auch mit der Privatisierung öffentlichen Eigentums in Zusammenhang gebracht, welche im gleichen Zeitraum stattfanden, auch wenn Wettbewerbsorientierung im NPM „eine Stärkung des Staates, nicht einen Aufruf zu radikaler Privatisierung“ (Schedler/Proeller 2009: 82) bedeutet. Die Frage, wie diese Privatisierungen zu bewerten seien, wird in Österreich wie in

Deutschland kontrovers diskutiert. Exemplarisch sei angeführt, dass die Industriellenvereinigung in Privatisierungen einen Weg sieht, den „Staatshaushalt wieder ins Lot zu bringen“ (Industriellenvereinigung 2011), während eine Studie der Arbeiterkammer zu folgendem Resultat gelangt: „Das Ergebnis [d.h., wie Privatisierungen zu bewerten sind] ist längst nicht so klar wie es auf den ersten Blick erscheint, da – im Gegensatz zu kurzfristigen Privatisierungserlösen – die entgangenen Beteiligungserträge der Zukunft zumeist nicht berücksichtigt werden.“ (Arbeiterkammer Wien 2012: Vorwort). Schäfer (2012) diskutiert die Vor- und Nachteile einer Rekommunalisierung ehemals privatisierter öffentlicher Infrastruktur. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die erzielten Ergebnisse heftig diskutiert werden (Bauer et al. 2011).

3. Fokus Wirkungsorientierung

Wie im vorherigen Kapitel skizziert, entspringt der Trend zu einer Wirkungsorientierung den einschlägigen Reformen, die häufig unter dem „Schirmbegriff“ (van Maravic/Reichard 2003: 85) des NPM gefasst werden. Die Wirkungsorientierung als interessierendes Phänomen wird nun einer detaillierteren Betrachtung unterzogen.

3.1. Die Grundidee: Steuerung mit Wirkungen

Das Schlüsselkonzept, das der Wirkungsorientierung im öffentlichen Sektor vorangeht, ist die Wahrnehmung verschiedener prozeduraler Schritte des Policy- und Management-Zyklus. Abbildung 1 verdeutlicht diese Denkweise einer Ursache-Wirkungskette. (1) Das Verfolgen von Zielen erfolgt mittels gewisser (2) Inputs, die zur Schaffung von (3) Outputs bzw. Leistungen herangezogen werden, um (4) Outcomes bzw. Wirkungen zu erreichen, die im Sinne der (1) politischen Zielsetzung sind. Die schlussendlichen Wirkungen sind demzufolge „usually derived from the organization’s mission statement or general policy documents“ (Bouckaert und van Dooren 2009: 152). Die messbaren Wirkungen und Leistungen dienen dabei als Indikatoren der Effizienz und Effektivität administrativen Handelns (Rieder 2011).

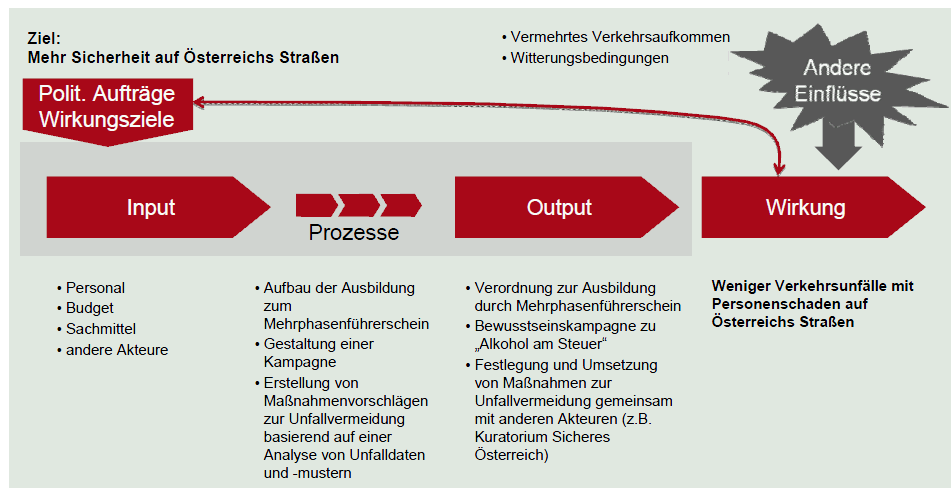


Abbildung 1: Wirkungsorientierte Steuerung an einem Beispiel aus der Verkehrspolitik;

Quelle: BKA 2011a: 13.

Das Wirkungskettenmodell wird dabei auch gelegentlich als *3-E-Modell* bezeichnet: *Effizienz* (efficiency) kann dabei als der Quotient zwischen Input und Output gesehen werden („werden die Dinge richtig getan“?, d.h. wird mit einem gegebenen Input der größtmögliche Output erreicht bzw. wird ein gewünschter Output mit dem geringstmöglichen Input erreicht); *Effektivität* (effectivity) auf der anderen Seite spielt auf das Verhältnis zwischen Output und Wirkungen an („werden die richtigen Dinge getan“?, d.h. in welchem Maße sind die von der Verwaltung erbrachten Leistungen geeignet, die gewünschten gesellschaftlichen Wirkungen zu erzielen); *Sparsamkeit* (economy) schließlich zielt auf einen ressourcensparenden Produktionsprozess ab. (Schedler/Proeller 2009; Bouckaert/van Dooren 2009). Im normativen Zentrum der NPM-Reformen, die an öffentliche Verwaltungen weltweit herangetragen werden, ist der Ruf nach einer Steigerung der Effizienz (Hood 1991). Im Gegensatz dazu setzt die in diesem Papier behandelte Orientierung an Wirkungen eher an der Steigerung von Effektivität an: Die gemessenen Wirkungen sollen bestmöglich den vorher definierten politischen Ansprüchen genügen.

Generell ist eine wirkungsorientierte Perspektive deutlich umfangreicher und strategischer als das traditionelle Weberianische Verständnis von einer Verwaltung, die den rechtlichen und verwaltungsinternen Regeln nachkommt: Während, wie erwähnt, 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). Idealtypischerweise schließen die verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen Kontrakte/Zielvereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen und erhalten im Gegenzug ein Globalbudget (Neisser/Hammerschmid 1998). So stehen die Ergebnisse öffentlichen

Handelns für die politische Steuerung im Vordergrund und weniger die Inputs (also Budgetmittel und Planstellen).

Die Wirkungsorientierung weist enge Bezüge zum *Strategischen Management* auf, das in den letzten Jahren Einzug in öffentlichen Verwaltungen gefunden hat. Strategisches Management (definiert als die „erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung“; Siegel 2011: 229) ist eng mit der Idee des „Steuerns mit Zielen“ (management by objectives) verbunden. Parallelen bestehen in der langfristigen Orientierung beider Konzepte. Das Bundeskanzleramt (BKA) führt dazu näher aus:

„An das Bundesministerium für Finanzen werden für jede Untergliederung Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele, strategische Maßnahmen und die Ressourcenplanung für die kommenden 4 Jahren übermittelt. Der Planungshorizont der Strategie stimmt also mit der Planung des Bundesfinanzrahmens überein.

Ressortintern kann es sinnvoll sein, einen längeren Planungshorizont zu wählen. Erforderlich ist ein längerer Horizont wohl in allen Bereichen, in denen Maßnahmen ihre Wirkung erst über einen Zeitraum von mehr als 4 Jahren entfalten.“ (BKA 2011a: 23)

Mittels so genanntem **Performance Measurement** werden Leitungs- und Wirkungsindikatoren erhoben, **Performance Management** bedeutet die Inkorporierung dieser Informationen in der Steuerung der Verwaltungseinheit (van Dooren et al. 2010). Die konkrete Ausgestaltung der Performance-Systeme variiert dabei von Land zu Land (Pollitt/Bouckaert 2011): Einige Länder, etwa der Reformvorreiter Großbritannien, haben bereits in den 1980ern Erfahrungen mit einer richtiggehenden Explosion von Indikatoren zur Messung von Wirkungen und Leistungen gemacht (Pollitt 1993). Andere Staaten haben erst kürzlich mit der Verwertung von Performance-Informationen begonnen, wobei die Mittel von Performance Budgeting über den Einsatz von strategischen Balanced Scorecards bis hin zu Management by Objectives (MbO) und Regulatory Impact Assessments (RIA) reichen (Nullmeier 2011, van Dooren et al. 2010). In Kombination mit der erstarkenden Informationstechnologie und der Tendenz nationaler Prüfungsgremien wie dem Rechnungshof, „to extend their work beyond questions of regularity and legality [...], to embrace more sophisticated concepts of efficiency, effectiveness, and service quality“ (Pollitt/Bouckaert 2011: 108), hat die Wirkungsorientierung auch traditionell bürokratische und formalistische Rechtsstaats-Systeme erreicht. Seiwald und Meyer stellen beispielsweise in Bezug auf Haushaltsrechtsreformen in Deutschland und Österreich fest, dass „[d]ie Inhalte der Reforminitiativen in beiden Staaten (...), was die Bestandteile anlangt, weitgehend internationale Trends wider[spiegeln]“ (2012: 122; Pitlik et al. 2012).

3.2. Unternehmen Österreich?

Auch Österreich ist keine Insel, sondern hat das in zunehmendem Maße international diffundierte Konzept der wirkungsorientierten Reformen in einer eigenen Übersetzung, der Haushaltsrechtsreform 2013, adaptiert (Steger 2009). Dabei wurde „[d]ie Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich [...] primär als Ansatz zur besseren Steuerung propagiert“ (Seiwald/Meyer 2012: 123). Neben den erwähnten Public Management-Reformmaßnahmen (Bauer et al. 2011; Wutscher/Hammerschmid 2005), ist eine Entwicklung hin zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowohl auf Bundesebene (BKA 2011a; Steger 2009; Zendron 2009) als auch teilweise auf Landesebene (z.B. für Oberösterreich siehe Gruber et al. 2011 oder Kaltenbrunner/Kattinig 2008) zu beobachten. Die im Parlament im Dezember 2007 von allen Fraktionen mitgetragene und einstimmig beschlossene Reform des Bundeshaushaltsrechts war ein maßgeblicher Meilenstein der österreichischen Reformbestrebungen, der in erster Linie in einem Wechsel der Steuerungsform der Verwaltung besteht.

Die Idee der Wirkungsorientierung findet in Österreich eine dreifaltige Anwendung (OECD 2009): Das Kernstück der Haushaltsrechtsreform 2013, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, setzt im laufenden Prozess an und wird als prozedurales Steuerungselement eingesetzt. Die Evaluierung von bestehenden Politikmaßnahmen mittels vorher festgesetzter Indikatoren erlaubt eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades. Einige Konzepte, wie etwa die wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung, sind dem eigentlichen administrativen Prozess vorgelagert. Die Informationen des Performance Management können also sowohl ex-ante, ex-post als auch laufend verwendet werden, „to assess impacts, guide programmes, or help decide the fate of policies“ (van Dooren et al. 2010: 6).

Die *Haushaltsrechtsreform 2013*, die die verfassungsrechtliche Umsetzung der administrativen Reformvorhaben sicherstellen soll, gliedert sich in zwei Phasen: Phase 1 trat bereits 2009 in Kraft und beschäftigte sich hauptsächlich mit einer höheren Budgetdisziplin bei Bund, Ländern und Gemeinden und mit einer Langfristigkeit der Finanzplanung (etwa durch das jährlich im Frühjahr auf vier Jahre zu beschließende Bundesfinanzrahmengesetz BFRG, das Ausgabenobergrenzen für das im Herbst zu beschließende Budget enthält). Phase 2 ersetzt die bisherige Trias der budgetären *Verfassungsgrundsätze* (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit) mit einer neuen Verpflichtung zu a) Wirkungsorientierung, (b) Transparenz, (c) Effizienz, sowie (d) einer möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage (Art 51 Abs 8 B-VG 2013). Neben einer neuen Budgetstruktur mit einer stärkeren *Flexibilität der haushaltsführenden Stellen der Ressorts* durch Globalbudgets und die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, soll ein neues (an der unternehmerischen *Doppik* orientiertes) Veranschlagungs- und Rechnungssystem mit einer Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung die bisherigen Informationen der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung (Kameralistik) ablösen. Weitere Eckpfeiler sind eine wirkungsorientierte Veranschlagung sowie eine ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen. Diese beiden Schwerpunkte verdeutlichen die verstärkte Wirkungs- und Leistungsorientierung der

öffentlichen Verwaltung, die mit der Haushaltsrechtsreform erreicht werden soll: Dies schließt unter anderem im Bundesvoranschlag die Formulierung von maximal fünf Wirkungszielen auf Untergliederungsebene ein (also die genaue (textliche) Beschreibung der strategischen Stoßrichtung, ergänzt um eine Begründung und entsprechende quantitative Indikatoren), eine Beschreibung von zur Erreichung dieser Ziele geeigneten Maßnahmen (auf Ebene der Globalbudgets, mit quantitativen oder qualitativen Indikatoren) sowie eine schrittweise Operationalisierung dieser Ziele auf Ebene der Detailbudgets (also in den einzelnen Abteilungen) in Form von *Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen* (RZL; BMF 2010; Schilhan 2010; Meszarits/Seiwald 2008; Steger 2009).

3.3. Prinzipien der österreichischen Wirkungsorientierung

Während von einer detaillierten Beschreibung der gesamten Haushaltsrechtsreform hier abgesehen wird (siehe dazu etwa erläuternd Steger 2009 oder rechtlich in Steger/Pichler 2008), soll dieses Papier eine grundsätzliche Bewertung der Idee der Wirkungsorientierung, orientiert an den Grundsätzen der österreichischen Übersetzung dieses internationalen Konzepts, liefern. Zu diesem Zweck ist ein Blick auf die Prinzipien, die der tatsächlichen Umsetzung der Wirkungsorientierung zugrundeliegen, notwendig. In diesem Zusammenhang erscheint ein Fokus auf die Wirkungsziele auf Ebene der Untergliederung sinnvoll, da diese den Ausgangspunkt für die weitere steuerungsrelevante Verfeinerung auf darunterliegenden Budgetebenen darstellen.

Indikativ sind dabei die in Österreich unterstützend für die Einführung der Wirkungsorientierung in den Ressorts von der zuständigen Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt veröffentlichten Handlungsanweisungen für die Formulierung von Wirkungszielen und entsprechenden Indikatoren (BKA 2011a; 2011b; 2012) sowie die rechtlichen Grundlagen (§ 41 BHG 2013, Angaben zur Wirkungsorientierung-VO 2012 [§ 41 Abs. 2 BHG 2013] und Wirkungsorientierungs-VO 2012 [§ 68 Abs. 3 BHG 2013]). Die Wirkungsorientierung-VO fasst dabei die gesetzlichen Anforderungen an Wirkungsziele zusammen (2012):

§ 8. (1) Gemäß den §§ 23 und 41 BHG 2013 sind alle Angaben zur Wirkungsorientierung so zu wählen, dass ihre Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit sowie Überprüfbarkeit gewährleistet sind.

*(2) **Relevanz** bedeutet, dass für die jeweilige Untergliederung und das jeweilige Globalbudget wesentliche und bedeutsame Angaben darzustellen sind.*

*(3) Die **inhaltliche Konsistenz** ist dann gewährleistet, wenn eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung der Ebenen der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets bestehen.*

*(4) Das Kriterium der **Verständlichkeit** ist verwirklicht, wenn die Angaben für die interessierte Öffentlichkeit klar formuliert und diese leicht begreiflich sind.*

*(5) Um die **Nachvollziehbarkeit** der Angaben zur Wirkungsorientierung zu gewährleisten, sind diese auf Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie sonstiger Ressortvorhaben zu erstellen.*

*(6) Die **Vergleichbarkeit** der Angaben zur Wirkungsorientierung ist über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu gewährleisten, damit Entwicklungen und Fortschritte nachvollzogen werden können. Insbesondere bei den Wirkungszielen und deren Kennzahlen ist auf Kontinuität hinzuwirken.*

*(7) Im Sinne der **Überprüfbarkeit** sind Meilensteine und Kennzahlen für die Maßnahmen so zu wählen, dass nach Ablauf des Finanzjahres die tatsächliche Zielerreichung objektiv gemessen werden kann.*

Darüber hinaus empfiehlt das „Handbuch Ziele und Indikatoren“ des BKA (2011b) eine Orientierung an der Praxis-Daumenregel „CLEVER“ für die Formulierung der entsprechenden Indikatoren und ergänzt diese Regeln (charakteristisch, leistbar, eingeordnet, vergleichbar, ergiebig, reliabel) um den Aspekt der Akzeptanz als Voraussetzung für die wirksame Anwendung (z.B. durch Beeinflussbarkeit und Einbindung der betroffenen MitarbeiterInnen). Obwohl, wie im Handbuch festgehalten, quantitative Indikatoren an ihre Grenzen stoßen, ist die faktische Überprüfung des Zielerreichungsgrades anhand quantitativer Daten für alle Wirkungsziele auf Untergliederungsebene verpflichtend vorgeschrieben.

4. Wirkungsorientierung und Demokratie

4.1. Betrachtungsweise

Die Wirkungsorientierung ist ein Werkzeug zur legislativen Steuerung der Exekutive. Im Vorhaben, die Wirkungssteuerung demokratiepolitisch zu würdigen, ist daher das Verhältnis zwischen bürokratisch organisierten Verwaltung und Demokratie von Interesse.

Nach Max Weber zeichnet sich Bürokratie unter anderem durch die „sachliche Erledigung“ von Verwaltungsaufgaben aus – sie operiert „ohne Ansehen der Person“ und „nach berechenbaren Regeln“ (Weber 1922: 661). In diesen beiden zentralen Charakteristika ist sie „unvermeidliche Begleiterscheinung der modernen Massendemokratie“, weil sie Rechtsgleichheit (ohne Ansehen der Person) und Rechtsstaatlichkeit (Entscheidungen nach berechenbaren Regeln) verspricht (Weber 1922: 666). Andererseits betont Max Weber, dass die Regeln, nach denen Bürokratien programmiert sind, sowie die Regelgebung keineswegs demokratisch sein müssen. So sei Bürokratie letztlich ein Präzisionsinstrument, das sehr vielen – mitunter auch undemokratischen – Interessen dienen kann (Weber 1922: 670).

Zusammenfassend ist das Verhältnis zwischen Bürokratie und Demokratie höchst ambivalent. Demokratie ist „trotz und wegen ihrer unvermeidlichen aber ungewollten Förderung der Bürokratisierung Gegnerin der ‚Herrschaft der Bürokratie‘“ und fördert „als solche unter Umständen sehr fühlbare Durchbrechungen und Hemmungen der bürokratischen Organisation“ (Weber

1922: 671). Nach Max Weber erfordert daher die Beurteilung der Demokratiequalität von Bürokratien stets eine Einzelbetrachtung.

Um eine solche in weiterer Folge anstellen zu können, bedarf es einer Definition von Demokratie, anhand derer die Analyse stattfinden kann und die also über den vagen etymologischen Wortsinn als „Herrschaft durch das Volk“ (Saward 1994: 6) hinausgeht. Da eine ideengeschichtliche Abhandlung des Demokratiebegriffs im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden kann, erfolgt eine Orientierung an gängigen, praxisnahen Modellen zur Evaluierung der Qualität von Demokratien. Für das Forschungsvorhaben sind dabei in erster Linie die zugrunde liegende Definitionen und Konzeptualisierungen des Demokratiebegriffes von Interesse.²

Die folgende Tabelle bietet eine Zusammenschau der zentralen Dimensionen von vier Modellen, die Coppedge et al. als gängig beschreiben (2011): die Freedom House-Indizes, die Polity2-Variable aus der Polity IV-Datenbank, weiters ein Ansatz der Economist Intelligence Unit (EIU) und der Bertelsmann Transformationsindex (BTI). Zusätzlich wurde das IDEA framework mit aufgenommen, der sich nicht als klassischer Demokratieindex begreift, der quantitative Indikatoren zu einem global vergleichbaren Gesamt-Score aggregiert, sondern als disaggregierter *democratic audit* (Coppedge et al. 2011: 251).

² Anders gesprochen genügt es dem Zweck des vorliegenden Papers, den Demokratie-Begriff soweit zu operationalisieren, dass er Dimensionen vorgibt, innerhalb derer die Analyse der Wirkungsorientierung stattfinden kann. Die Messung (Auswahl von Indikatoren), Erhebung und Bewertung (im Falle der Indizes oftmals verbunden mit einer Aggregation) sind von untergeordneter Bedeutung, da dieser Beitrag eine solche quantitative Messung nicht anstrebt.

POLITY IV		BERTELSMANN TRANSFORMATIONSINDEX
democracy score	competitiveness of executive recruitment	stateness political participation rule of law stability of democratic institutions political and social integration
autocracy score	openness of executive recruitment constraints on chief executive regulation of political participation competitiveness of political participation	
<i>Quelle: Marshall et al. 2002: 42</i>		<i>Quelle: Bertelsmann Stiftung 2012: 9</i>
FREEDOM HOUSE		ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT INDEX
political rights	electoral process political pluralism and participation functioning of government	electoral process and pluralism civil liberties the functioning of government political participation political culture
civil liberties	freedom of expression and belief associational and organizational rights rule of law personal autonomy and individual rights	
<i>Quelle: Freedom in the World 2012: 34</i>		<i>Quelle: Economist Intelligence Unit 2010: 31</i>

IDEA FRAMEWORK

popular control equality	participation authorization representation accountability transparency responsiveness solidarity
-----------------------------	--

Quelle: Beetham et al. 2008: 23

Bei allen Unterschieden zeigen sich auf den zweiten Blick große Deckungsgleichkeiten zwischen den angeführten Konzepten. Im Bemühen einen möglichst umfassenden Raster zu entwickeln, der sich zu einer strukturierten Analyse der Forschungsfrage eignet, wurden folgende Dimensionen gewählt. Dabei handelt es sich nicht um eine politisch-theoretische Konzeptionalisierung einer idealen Demokratie, sondern im praktischen Sinne um ein analytisches Prisma, das zeigen soll, welche Aspekte zur demokratiepolitischen Beurteilung der Wirkungsorientierung relevant sind:

1. **Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit:** Verteilung der Staatsgewalt auf Legislative, Exekutive und Judikative zwecks Machtbegrenzung der Staatsorgane, wobei die Exekutive nur gemäß der durch die Legislative gegebenen Gesetze handeln darf (Legalitätsprinzip).
2. **Partizipation und Transparenz:** Aktive und passive Teilhabe von BürgerInnen am politischen Prozess. Eng damit verbunden ist die Transparenz staatlichen Handelns als Voraussetzung jeder politischer Partizipation.
3. **Demokratische Legitimation:** Die Legitimation bezeichnet im politikwissenschaftlichen Kontext die Rechtfertigung eines Staats für sein hoheitliches Handeln, also im weiteren Sinne die „Akzeptanz und Unterstützung eines politischen Systems durch jene, die an seine Entscheidungen gebunden sind“ (Klausen et al. 2006: 221).³
4. **Responsivität (ex ante):** Die Offenheit gewählter Repräsentanten, Wünsche und Interessen der BürgerInnen in ihrem Handeln als Staatsorgane zu berücksichtigen.
5. **Accountability (ex post):** *Accountability* bezeichnet die Rechenschaftspflicht der Staatsorgane für ihr Handeln gegenüber anderen Staatsorganen (horizontale accountability) sowie gegenüber Wahlvolk, Medien und Zivilgesellschaft (vertikale accountability) und umfasst dabei sowohl die Rechenschaftslegung an sich, sowie die daraus resultierende öffentliche Debatte und etwaige juristische oder politische Konsequenzen (Bovens 2007).
6. **Grundrechte:** Grundrechte sind subjektive Rechte, die dem Einzelnen Rechtspositionen gegenüber der Staatsgewalt einräumen. Sie umfassen Abwehrrechte, die dem/der Einzelnen einen Freiheitsraum gegenüber dem Staat gewähren („status negativus“), sowie politische Rechte („status activus“) und soziale Rechte („status positivus“; Öhlinger 2007: Rz 701 f.).

4.2. Demokratiepoltische Würdigung der Wirkungsorientierung

Basierend auf den aktuellen Entwicklungen des österreichischen Reformprojekts „Wirkungsorientierung“ einerseits und der allgemeinen Kritik an NPM-inspirierten Reformen im öffentlichen Sektor andererseits soll in der folgenden Anwendung des oben formulierten „Prismas“ eine Würdigung der Wirkungsorientierung österreichischen Zuschnitts geschehen.

³ Hier ist von der organisationalen Legitimität zu unterscheiden, die die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz gegenüber der institutionellen Umwelt beschreibt, auf die Organisationen ebenso angewiesen sind wie auf den Bezug von (u.a. monetärer) Ressourcen aus ihrem technischen Umfeld (Meyer/Scott, 1992; Walgenbach/Meyer 2008). Eine populäre Definition von Suchmann beschreibt *Legitimität* als „a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions“ (1995: 574).

1. Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit

Im wirkungsorientierten Steuerungsmodus beschränkt sich die Legislative auf die Vorgabe von Zielen. Spiegelbildlich räumt die Abkehr von einer konditionalen zu einer finalen Normsetzung der Verwaltung größere Freiheiten in der Vollziehung der Gesetze ein. Raschauer spricht von einer ‚**finalen Determinierung**‘ des Verwaltungshandelns (2003: Rz 597, Hervorhebung im Original).

KritikerInnen sehen darin eine demokratiepolitisch bedenkliche Machtverschiebung von Legislative zu Exekutive, was besonders in Österreich problematisch sei, wo die Legislative ohnehin einer übermächtigen Exekutive gegenüberstehe (Rossmann 2009a), sowie eine Verletzung des Legalitätsprinzips.⁴ Die bloße Vorgabe von Zielen sei nicht geeignet, konkretes Verwaltungshandeln zu decken (Rechtmäßigkeit) und würde sich in weiterer Konsequenz negativ auf Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit auswirken sowie schließlich auch Rechtsschutz gefährden, weil Finalnormen nur schwer justiziabel sind.

Demgegenüber argumentieren BefürworterInnen der Wirkungsorientierung, diese würde sich in das geltende Zusammenspiel von Legislative und Exekutive fügen. „Die Politik gibt Ziele vor und hält die Verwaltung für deren Umsetzung verantwortlich. Die Verwaltung ist mit dem nötigen operativen Spielraum ausgestattet, um die politischen Vorgaben effizient umsetzen zu können“ (Steger/Pichler 2008: 9). Neu geschaffen wird der so genannte Budgetdienst des Parlaments – eine Stabstelle „nach dem Vorbild des Congressional Budget Office“ (Rossmann 2010: 10), die beispielsweise Prognoserechnungen über die Budgetentwicklung, Kosten der Einfügung von Gesetzen und Anfragen durch ParlamentarierInnen erstellt. Der Budgetdienst kann als Aufwertung des Parlaments gegenüber der Exekutive gesehen werden.

Nicht erst die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung wirft Fragen über das (*Macht-*)*Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive* auf. So hielt etwa schon Weber (1922) fest, dass der Nicht-Fachmann dem Fach-Geheimrat in der Durchsetzung seines Willens meist unterlegen sei und stellte folgerichtig die Frage; wie unter diesen Umständen überhaupt „*irgendwelche* Gewähr dafür geboten werden, daß Mächte vorhanden sind, welche die ungeheure Übermacht dieser an Bedeutung stets wachsenden Schicht in Schranken halten und sie wirksam kontrollieren? Wie wird Demokratie auch nur in diesem beschränkten Sinn *überhaupt möglich* sein?“ (Weber 1988: 333, eigene Hervorhebung). Die gilt umso mehr in Österreich, wo die Regierung als Spitze der Exekutive das Geschehen im Parlament dominiert.

Die Einführung der Wirkungsorientierung lässt nun zweierlei zu: Entweder es kommt entsprechend der oben genannten Befürchtungen zu einer (weiteren) Machtverschiebung von Legislative zu Exekutive – zum einen, weil der Verwaltung mehr Spielraum zukommt, zum anderen, weil die ParlamentarierInnen selbst in der Vorgabe von Zielen nicht frei von äußerem Einfluss sind oder aber

⁴ Art 18 B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

das Parlament emanzipiert sich von der Exekutive, weil es dieser fortan politische Ziele vorgeben kann, für deren Einhaltung die Verwaltung verantwortlich ist.

Aus diesen Entwicklungsmöglichkeiten lassen sich zwei Fragestellungen ableiten, deren Beantwortung schließlich auch Aufschluss über die Konsequenzen der Wirkungsorientierung für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive geben:

1. Können die ParlamentarierInnen frei über politische Zielsetzungen entscheiden?
2. Funktioniert die Steuerung anhand von Zielsetzungen?

Die erste Frage ist zumindest eingeschränkt mit ja zu beantworten. Formell sind die ParlamentarierInnen in ihrer Entscheidung frei, materiell gibt es einige Einwendungen zu machen. Erstens sind Parlamentsentscheidungen in Österreich meist durch die Regierungsmehrheit bestimmt, die als formelle Spitze der Exekutive ebendieser nahe steht und deren Einfluss ausgesetzt ist. Zweitens geschehen Parlamentsentscheidungen nicht in einem Informations-Vakuum, sondern sind auch anderweitig beeinflussbar. Neben gezielter Einflussnahme durch Interessensgruppen (sog. Lobbying), ist auch der Einfluss internationaler *benchmarks* zu hinterfragen, die im NPM oftmals gezogen werden. Drittens ist die Rolle des neu eingerichteten Budget-Dienstes zu würdigen, der den ParlamentarierInnen zur Seite gestellt werden soll und so auch in gewisser Weise die Diskussion bestimmen wird.

In der zweiten Frage seien an dieser Stelle nur kurz die Grenzen der Wirkungsorientierung in der Operationalisierung kritisch angemerkt. Zum einen sind längst nicht alle politischen Ziele quantifizierbar, was sich präventiv in einer Selektion quantifizierbarer politischer Ziele (und damit der Übergehung nicht-quantifizierbarer Ziele) niederschlagen kann – Smith spricht hier von der Gefahr eines „Tunnelblicks“ (1995: 284) – oder auch in einer mangelhaften Operationalisierung, die den dahinterliegenden politischen Zielen nicht gerecht wird. Andererseits besteht bei der Steuerung über Wirkungsziele die Gefahr, dass das Verhalten der Exekutive ausschließlich auf die Erfüllung von quantitativen Zielvorgaben ausgerichtet ist, dabei qualitative Belange außer Acht lassend (Zendron 2009: 52). Ferner kommt Reichard im Rahmen einer Untersuchung über die Umsetzung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, einer ähnlich gelagerten Reformmaterie, zum Schluss, dass „die Verwendung von Zielen und Leistungskennzahlen“ bislang vernachlässigt werde (2012: 118).

Um die Verträglichkeit der Wirkungsorientierung mit dem **Legalitätsprinzip** würdigen zu können, bedarf es eingehend einer kurzen Darstellung. Das in Österreich verfassungsrechtlich verankerte Legalitätsprinzip (Art 18 B-VG) normiert, dass die staatliche Verwaltung in ihrem Handeln an das Gesetz gebunden ist (Walter et al. 2007: Rz 569) und ist somit wesentliches Element des demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzips. Zu den Funktionen des Legalitätsprinzips zählt neben der demokratischen Funktion die Gewährleistung von Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und damit

verbunden auch Rechtsschutz. Ausfluss des Legalitätsprinzips ist das Bestimmtheitsgebot, das eine ausreichende inhaltliche Determinierung von Gesetzen verlangt.

Die wirkungsorientierte Steuerung steht in ihrer finalen Programmierweise in einem Spannungsverhältnis zum Bestimmtheitsgebot. Das Beispiel eines Polizisten, der mit der vagen Aufgabe betraut ist für Verkehrssicherheit zu sorgen und in der Vollziehung seines Auftrags nach eigenem Gutdünken Autofahrer aus dem Verkehr zieht, macht deutlich, wie problematisch rein finale Normen sein können. Ihre demokratische Legitimierung ist schwach und sie widersprechen elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen. Dass Gesetze mitunter auch final programmiert sind, ist jedoch verbreitet wie legitim. In der Judikatur wurde hierzu das differenzierte Legalitätsprinzip entwickelt, das für unterschiedliche Regelungsgegenstände unterschiedliche Determinierungsgrade vorsieht. Mangelhafte Bestimmtheit kann weiters durch eine extensive Regelung der Ziele (Zielkataloge) und des Verfahrens („Legitimation durch Verfahren“) kompensiert werden (Bachmann et al. 2008: 359).

Eine Steuerung nach Wirkungen verstößt daher immer dort gegen das Legalitätsprinzip, wenn sie antritt, sensible Regelungsgegenstände abschließend zu normieren, nicht aber wenn sie wie im österreichischen Zuschnitt ergänzend zu den gewohnt konditional programmierten Gesetzen eine strategische Stoßrichtung vorgibt. Der Polizist, der angewiesen wird die Zahl der Verkehrstoten zu senken, hat dies noch immer im Rahmen der Straßenverkehrsordnung zu tun.

Überhaupt wird in der Aufregung um die vermeintliche Aushöhlung der Demokratie oft außer Acht gelassen, dass sich die Wirkungsorientierung im österreichischen Modell nicht die alte konditionale Steuerungsweise ersetzt, sondern sie vielmehr um eine strategische Dimension ergänzt.

Im Ergebnis führt die Wirkungsorientierung österreichischen Zuschnitts weder zu großen Machtverschiebungen zwischen Legislative und Exekutive noch zum „Ende des Rechtsstaats“.

2. Partizipation und Transparenz

Macht die Wirkungsorientierung das Handeln von Exekutive und Legislative transparenter und Partizipation somit leichter oder ist sie bloß Ausdruck des „Spektakels“, zu dem die Politik nach Ansicht von Crouch in der sogenannten Postdemokratie verkommt (2008: 10)?

Es gehört zu den zentralen Zielen der Haushaltsrechtsreform, den politischen Prozess und das Handeln der Verwaltung durch die Vorgabe und Überprüfung von Wirkungszielen transparenter zu machen. Damit die Informationen in Parlament und Öffentlichkeit ankommen, wurde wie bereits in Punkt 1.) diskutiert ein Budgetdienst eingerichtet, der die ParlamentarierInnen unterstützen soll.⁶ Umfangreiche Schulungen zur Haushaltsrechtsreform sollen in Zukunft u.a. JournalistInnen den

⁶ http://m.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/RechtlicheGrundlagen/RechtlicheGrundlage_11682/ParlamentarischeMat_11686/Politische_Vereinbarung.pdf, letzter Zugriff: 30.08.2012.

Umgang mit wirkungsbezogenen Informationen erleichtern.⁷ Als unabhängiger *watchdog* überwacht auch der Rechnungshof die Wirkungsorientierung, darüber hinaus scheint auch die Bildung von zivilgesellschaftlichen Plattformen möglich (Rossmann 2010).

Für Transparenz kann die Wirkungsorientierung freilich nur bedingt sorgen. Maximal fünf Ziele geben einen beschränkten Einblick in die Breite eines Ressorts und es drängt sich die Frage auf ob eine solche Komplexitätsreduktion notwendig ist oder bloß opportun. „Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun vor der Kritik, soweit sie irgend kann“, befand Max Weber (Weber 1922: 671) und gibt Grund zur Skepsis. Wird Transparenz gelebt oder bloß inszeniert, während im Verborgenen die Expertokratie werkt?

Crouch macht die Beobachtung, dass das Informationsmaterial, mit dem die Regierung die BürgerInnen erreichen will, stark an argumentativer und sprachlicher Komplexität abgenommen hat (2008). Diese Tendenz fügt sich in das postdemokratische System ein, in dem „konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben“ (ibid.: 10). In dieser Betrachtungsweise ändert sich das partizipative Moment der Wirkungsorientierung in das genaue Gegenteil, denn: „Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf die Signale, die man ihnen gibt“ (ibid.).

In die selbe Kerbe schlägt Rossmann, wenn er fordert, Politik und BürgerInnen in den Reformprozess stärker einzubeziehen, weil NPM ohne die Ergänzung um Grundsätze der „Good Governance“ ein neoliberales Konzept bleibe, „das keine demokratische Legitimierung erfährt, einseitig auf betriebswirtschaftliche Aspekte fokussiert und den gesellschaftlichen Kontext staatlicher Leistungserbringung ausblendet“ (2009a: 104).

Die Wirkungsorientierung stellt eine Gelegenheit dar, den Weberianischen „Gelegenheitspolitiker“ an komplexen politischen Prozessen stärker teilhaben zu lassen. Dies scheint aber nur dann möglich, wenn Wirkungsziele nicht bloß als zu vermarktende Produkte begriffen werden und auch institutionelle Arrangements zur BürgerInnenbeteiligung getroffen werden. Anderenfalls droht die Wirkungsorientierung die Elitisierung der Politik (Ritzi und Schaal sprechen von „*leader democracy*“, 2010: 10, Hervorhebung im Original) voranzutreiben und zum Einfallstor einer ausschließlich ökonomischen Logik zu werden. In diesem Zusammenhang muss auch die implizite Annahme einer rationalen Planung politischer Maßnahmen gewürdigt werden, an die die Wirkungsorientierung durch ihre effizienz- und effektivitätsorientierte Art heranführt dabei die Existenz konsensueller Stoßrichtungen unterstellend, die in der politischen Theorie stark umstritten ist. Während in einem

⁷ Beispielsweise stehen Präsentationen zur Haushaltsrechtsreform auf der Homepage des BMF zur Verfügung, siehe http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/Präsentationen/_start.htm, letzter Zugriff: 30.08.2012.

rationalistischen Politikbild, etwa angelehnt an die liberale Demokratietheorie von John Rawls, eine rationale Abwägung von Argumenten zu Entscheidungen führt, spricht etwa Chantalle Mouffe von einer permanenten „Streit [contestation]“ in einem agonistischen Pluralismus von Meinungen und Interessen, die sich nicht in einfachen nicht-öffentlichen Verfahren gegeneinander abwägen lassen (Rawls 1971; Mouffe 2000b).

3. Demokratische Legitimation

Zuallererst lässt sich bei der Umstellung auf eine an Wirkungen statt Ressourcen orientierten Verwaltungsführung auf eine qualitative Änderung der Legitimation öffentlichen Handelns schließen. Grundsätzlich ist dabei zwischen Inputlegitimation, Prozesslegitimation und Outputlegitimation zu unterscheiden (Klausen et al. 2006). *Inputlegitimation* basiert auf einer Einhaltung von Dahls starkem Prinzip der demokratischen Gleichheit (1989), demzufolge alle Mitglieder der Bevölkerung gleichermaßen die Möglichkeit zur Mitbestimmung politischer Sachverhalte haben sollen. Dahingehend nährt sich die *Prozesslegitimation* von der Einhaltung und Transparenz gewisser Regeln zur Leistungserstellung. *Outputlegitimation* stellt auf die Qualität der materiellen Resultate und daher der „Unterstützung aufgrund der Effektivität von Politikmaßnahmen“ (Klausen/Sweeting 2005: 204) ab, sowie auf die Effizienz des damit verbundenen Prozesses (zur Unterscheidung zwischen Effektivität und Effizienz, siehe die Diskussion des 3-E-Modells in Kapitel 3.1). Während der technische Prozess der Zielformulierung in der Wirkungsorientierung, etwa im Gegensatz zu einem deliberativen Politikmodell, kaum zur Verbesserung der Inputlegitimation geeignet ist, zielen Public Management-Reformen konkret auf die Verbesserung der Outputlegitimation zur Schließung der Legitimationslücke ab und versuchen damit, demokratiepolitische Unzulänglichkeiten der Verwaltung mit ökonomischen Konzepten zu „füllen“ (Bogumil und Kuhlmann 2004; Bogumil et al. 2007).

Als formeller Steuerungsmechanismus mag die Wirkungsorientierung darüber hinaus neutral erscheinen. MacKenzie und Millo (2003) weisen jedoch in einer Studie zu der Einführung des *Black-Scholes-Bewertungsmodells* für Finanzoptionen an der Terminbörse in Chicago darauf hin, dass Konzepte nie neutral sind, sondern eine Performativität entfalten können, d.h. im konkreten Fall die „Bewertungs-Spielregeln“ neu definieren können – ähnliches ist für die Einführung eines ökonomischen Wirkungskettenmodells in der öffentlichen Verwaltung für eine damit einhergehende Rationalisierung zu erwarten: Obwohl die österreichische Politik ihre Ziele und Maßnahmen in der Wirkungsorientierung weitgehend autonom konzeptionalisiert, ist eine nichtintendierte Eigendynamik der zugrundeliegenden Indikatoren nicht von der Hand zu weisen: Wenn sich Österreich beispielsweise als Messgröße für die Einfachheit, ein Unternehmen zu gründen, an die Weltbank-Daten des „Doing Business“-Rankings⁸ wählt, adaptiert sie damit über die Hintertür die Definition dessen, was der Weltbank (die beispielsweise eine hohe Einkommenssteuer pönalisiert) zufolge

⁸ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/austria>, letzter Zugriff: 30.08.2012.

„unternehmensfreundliche Politik“ ist – eine Definition, die möglicherweise von den nationalen politischen Präferenzen abweicht und deren Adaption keiner bewussten politischen Entscheidung unterliegt.

Dass Indikatoren häufig aus internationalen Datenpools bezogen werden hat zwei hauptsächliche Gründe, nämlich Verfügbarkeit und Legitimität: Erstens legt die geforderte „Vergleichbarkeit“ verwendeter Indikatoren und der Hang zur internationalen Benchmarking eine Verwendung solcher Daten nahe, die einen Vergleich mit anderen Staaten ermöglichen. Zweitens sind Daten internationaler Institutionen (etwa UN, OECD, IMF, Weltbank, etc.) regelmäßig mit höheren Erwartungen hinsichtlich der Qualität behaftet, was die jeweiligen Indikatoren besser legitimiert als solche aus lokalen Quellen. Insofern führt die Übernahme solcher Daten aus inter- und transnationalen Datenquellen zu einer Diffusion globaler Konzepte auf lokaler Ebene und damit zu einem Machttransfer – und wird damit zu einem Mechanismus institutioneller Isomorphie, sprich einer globalen Annäherung der rationalen Bewertung lokal unterschiedlicher Sachverhalte (Meyer et al. 1997; Drori et al. 2009; DiMaggio/Powell 1983).

In Anlehnung an Carruthers und Espeland (1991) lässt das Modell Wirkungsorientierung zudem eine relevante rhetorische Dimension erkennen. So zeigen die AutorInnen, dass die Einhaltung von Buchhaltungspraktiken nicht nur der konzeptionellen Einbettung kapitalistischer Produktionslogik gilt, sondern als Signal auch ein gewisses Publikum von der „Legitimität des Geschäftsvorhabens“ überzeugt. Analog dazu kann auch die „symbolische Kraft der Technologie“ Wirkungsorientierung als Versuch, relevante Anspruchsgruppen von der strategischen Konsistenz und der Langfristorientierung österreichischer Politik zu überzeugen, gesehen werden (Carruthers und Espeland 1991: 64). Quantifizierung als zentraler Bestandteil der Wirkungsorientierung auf Untergliederungsebene (z.B. durch vergleichbare Indikatoren) dient also einerseits der Einführung scheinbarer mechanischer Objektivität, der Vergleichbarkeit und der Komplexitätsreduktion und liefern andererseits Legitimität, die im Sinne Crouchs von traditionellen demokratischen Strukturen nicht zur Verfügung gestellt werden kann und deren Existenzgrundlage, nämlich die Unterstützung durch die an ihre Entscheidungen gebundene Bevölkerung, in Frage stellt.

4. Responsivität (ex ante)

Wie bereits angesprochen, sind mit Einführung der Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag für jede Untergliederung ein bis fünf Ziele zu formulieren. Die ParlamentarierInnen müssen auf diese Weise ihre politischen Präferenzen zum Ausdruck bringen und „Farbe bekennen“. Ob dies zu einer stärkeren Responsivität gegenüber der öffentlichen Meinung führt, ist insbesondere deshalb fragwürdig, weil die Entscheidung zu Zielen und Maßnahmen in Ableitung der Leitbilder, gesetzlicher Vorgaben und verwaltungsinterner Praktiken eher zu einer Entwertung politischer Fragestellungen führt. Obwohl die Rollentrennung in eine richtungsweisende Politik und eine umsetzende Verwaltung

in der Theorie des NPM der Administration keine besondere Rolle in der Formulierung politischer Visionen und strategischer Stoßrichtungen zuweisen würde, ist eine solche in der österreichischen Praxis nicht von der Hand zu weisen (Pollitt/Bouckaert 2011).⁹ Unabhängig davon, wer die Ziele letztlich formuliert, ist die Vision in der Wirkungsorientierung kein Element eines leidenschaftlichen Avantgardismus, wie das Politische etwa von Mouffe (2000a) beschrieben wird, sondern vielmehr eine Funktion strategischen Managements. So werden Antworten auf hochpolitische Ziele durch die Kombination mit konkreten Maßnahmen, quantitativen Indikatoren und Erläuterungen um im Endeffekt als unumgänglich dargestellt. Der politischen Zielsetzung haftet damit ein Hauch von Thatchers berühmtem Fatalismus an: *There is no alternative*. Das Festlegen auf Werte und grobe Ziele im Rahmen der Wirkungsorientierung kann aus einer politisch-soziologischen Perspektive also auch als Entwertung verstanden werden.

Nach Crouch zählt zu den typischen Symptomen der Postdemokratie, dass PolitikerInnen Schwierigkeiten hätten herauszufinden, was die Bevölkerung will und dass sie stattdessen auf Manipulationstechniken zurückgreifen würden. Dabei kämen PR-BeraterInnen und Methoden aus Showbusiness und Marketing zum Einsatz (Crouch 2008). Es stellt sich dementsprechend die Frage, warum Wirkungsziele inhaltliche Substanz und Responsivität gegenüber dem WählerInnenwillen aufweisen sollten, während Parteiprogramme und Plakate immer inhaltsleerer werden (Crouch 2008). Wie bereits in Kapitel 3.3. dargestellt, sind die Ziele so zu wählen, dass ihre „Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit sowie Überprüfbarkeit gewährleistet sind“ (§ 8 Wirkungsorientierung-VO). Wiewohl auch diese Vorgaben bzw. Empfehlungen freilich keine Garantie für inhaltliche Substanz, stehen aber dennoch im Kontrast zu inhaltsleeren Botschaften der Regierungsparteien wie „Vertrauen – ein Wert aus Österreich“ oder „Genug gestritten“.

Vor dem Hintergrund der im vorigen Kapitel beschriebenen legitimitätsförderenden, rhetorischen Dimension der Wirkungsorientierung ist dabei insbesondere auf das Problem des „Entkoppelns“ von organisationalen Strukturen (also in diesem Fall der Wirkungsorientierung, die mit den Erwartungen in eine effektive Demokratie einhergeht) und tatsächliche Praktiken (also etwa dem möglichen bestehenden Dominanz der Inputlogik im öffentlichen Sektor) hinzuweisen (Meyer und Rowan 1977). Brunsson nennt neben der expliziten Rechtfertigung als zweite Alternative zum Umgang mit einer solchen Entkoppelung die Heuchelei: Dass die Idee, also der „talk“, mit den alltäglichen Handlungen, also der „action“, nicht zusammenpassen, wird häufig einfach ignoriert (Brunsson 1993). In dem Fall bleibt die Wirkungsorientierung eine zeremonielle Pflichtübung, die jährlich zur Beruhigung externer Anspruchsgruppen (etwa internationaler Organisationen, der breiten Bevölkerung oder der Wissenschaft) dem Budgetgesetz angehängt wird, aber keinen konkreten Eingang in die Routinen des Verwaltungshandelns findet. Dieser Gefahr, die in der Privatwirtschaft durch den Ausschluss der

⁹ Auch Bogumil und Jann (2009) weisen auf die nicht zu unterschätzende Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Politikformulierung hin.

Öffentlichkeit aus dem Arbeitsalltag kaum überprüfbar ist, kann durch ein kritisches Interesse der Öffentlichkeit und Kontrolleinrichtungen wie dem Rechnungshof entgegengewirkt werden. Dennoch besteht die Gefahr der „Entkoppelung“ wie bei jeder Verwaltungsreform auch für den vorliegenden Reformfall.

5. Accountability und Rechenschaftslegung (ex post)

Wie bereits kurz angerissen, bezeichnet *accountability* nach einem traditionellem Verständnis die Rechenschaftslegung für Handeln entsprechend vorgegebener Regeln und Prozesse (Bovens 2007). Paul Light spricht in diesem Zusammenhang auch von *compliance accountability* (Light 1993: 12). Im Bürokratiemodell von Max Weber nimmt daher die Vorgabe von Regeln eine wichtige Rolle ein und fügt sich in ein System von Rechenschaftslegung entlang klar gezogener Verantwortlichkeiten und Hierarchien. Jede Form von Ermessen steht dazu in einem Spannungsverhältnis. Dies gilt im Besonderen für die Steuerung mittels Wirkungszielen, als sie in reiner Form gar nicht erst vorgibt wie die Exekutive zu handeln hat, sondern nur was sie zu erreichen hat (Anders 2001: 36).

Dass BefürworterInnen der Wirkungsorientierung dennoch mit gesteigerter *accountability* im neuen Steuerungsmodell werben (Shah/Shen 2007: 11; Meszarits 2011: 346), liegt in einem Wandel im Verständnis von *accountability* hin zu einer *performance accountability* begründet, die Rechenschaft über Leistungen und Wirkungen (*Outputs* und *Outcomes*) in den Fokus rückt. Am „Ende des Tages“ sei entscheidend, was die Verwaltung leiste und dafür habe sie sich konsequenterweise zu verantworten (Shah/Shen 2007). Ermessensspielräume stehen mit dieser Auffassung von *accountability* nicht nur in Einklang, Wirkungsorientierung und *performance accountability* liegt vielmehr noch die gleiche (Steuerungs-)Logik zugrunde. So wird *performance accountability* auch oft mit *trust* assoziiert, während *compliance accountability* als *distrust* gegenüber der Verwaltung kontrastiert wird (Posner 2006: 81).

Wie beide Steuerungsmodi sind auch beide Auffassungen von *accountability* mit Stärken und Schwächen behaftet. *Performance accountability* wird dafür kritisiert, dass sich *Outputs* – und im Besonderen *Outcomes* – oft erst über mehrere Jahre hinweg einstellen und direkte Zusammenhänge zur Leistung der Exekutive in ihrer Komplexität schwer darstellbar sind (Schedler/Proeller 2009). Insofern scheint *performance accountability* insbesondere für juristische *accountability* sehr eingeschränkt geeignet (Posner/Park 2007: 22). Dem gegenüber ist es plausibel, dass sich politische *accountability* (insbesondere *vertical accountability*) mitunter an Ergebnissen orientiert, weil die Politik in ihren Parteiprogrammen und Wahlkämpfen mit Zielen auftritt, deren Erreichung in einer funktionierenden Demokratie von Belang sein sollten.

Das Konzept der Wirkungsorientierung bietet Gelegenheit nebst der Steuerung auch die Rechenschaftslegung an Wirkungszielen auszurichten. Das ist wünschenswert, soweit traditionelle Rechenschaftslegung durch die wirkungsorientiertere Betrachtungsweise ergänzt und nicht

substituiert werden, wie das AnhängerInnen von NPM teilweise unter dem Verweis fordern, *financial* und *compliance accountability* unterminieren den Fokus auf Wirkungen (Posner 2006: 82).

In Österreich wird sich die Politik zukünftig für ihr Abschneiden betreffend die selbstgesteckten Ziele rechtfertigen müssen. Traditionelle Rechenschaftslegung bleibt dabei zumindest formal unangetastet.

6. Grundrechte

Das österreichischen Modell der Wirkungsorientierung sieht keine Einräumung von formellen Bürgerrechten vor. Denkbar wären etwa BürgerInnen über Initiativrechte an der Auswahl der Wirkungsziele partizipieren zu lassen. In der Lesart von Crouch (2008) kann die Wirkungsorientierung österreichischen Zuschnitts insofern als Spielart eines negativen Modells von Staatsbürgerschaft verstanden werden, in dem Politik typisch für das Phänomen „Postdemokratie“ eine elitäre Angelegenheit ist.

Materiell sieht die österreichische Haushaltsrechtsreform die „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ bei der Haushaltsführung (Einfügung des Art. 13 Abs. 3 B-VG) vor und räumt damit dem Gender Budgeting ein großes Gewicht ein (Mader 2010). Da bei der Formulierung der fünf Top-Wirkungsziele auf Ressortebene mindestens ein Gender-Ziel festzulegen ist, hat die Wirkungsorientierung massive Auswirkungen auf das „agenda setting“ (Lukes 2005): Gender Budgeting räumt der Bestrebungen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern damit mindestens 20% in der ministerialen Debatte ein.

Auch bei der *wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben nach § 17 BHG 2013* nimmt die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern eine prominente Rolle ein: „Jedenfalls sind [...], Auswirkungen in sozialer Hinsicht und insbesondere auch auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen“ (§ 17 Abs. 1 S. 2 BHG 2013). Dabei überprüft die wirkungsorientierte Folgenabschätzung, wie sich eine geplante Maßnahme auf die Gleichstellung auswirkt. Tabelle 1 verdeutlicht die Prüfdimensionen und Aspekte. In der Dimension „Direkte Leistungen an natürliche Personen“ wird beispielsweise bei der Analyse der Zielgruppe der geplanten Maßnahme eruiert, ob es geschlechtsspezifische Unterschiede unter den Adressaten der geplanten Regelung gibt. Weiters wird in dieser Dimension prognostiziert, ob Unterschiede bei der Inanspruchnahme einer Leistung zwischen den Geschlechtern zu erwarten sind (Klatzer 2011).

<i>Dimension</i>	<i>Prüfungsaspekt</i>
Direkte Leistungen an natürliche Personen	<ul style="list-style-type: none"> • Geschlechterspezifische Unterschiede in der Zielgruppe der geplanten Regelung • Geschlechterspezifische Unterschiede bei der Inanspruchnahme von geplanten Leistungen

Förderungen/Subventionen an juristische Personen	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse der KundInnen-/NutzerInnenstruktur
Auswirkungen auf die Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Geschlechterspezifische Unterschiede bei geschaffenen Arbeitsplätzen • Geschlechterdifferenzierte Einkommenseffekte bei geschaffenen Arbeitsplätzen
Auswirkungen auf unbezahlte Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Wechselwirkungen der Regelung mit unbezahlten Tätigkeiten (z.B. Betreuung von Kindern und Erwachsenen, Hausarbeit, Freiwilligenarbeit)
Öffentliche Abgaben und Gebühren	<ul style="list-style-type: none"> • Verteilung des Be- bzw. Entlastungsvolumens auf Frauen und Männer

Tabelle 1: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung: Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Klatzer 2011

Darüber hinaus bildet die österreichische Ausgestaltung des Gender Budgetings ein Best-Practice-Beispiel für die UN Commission on the Status of Women (Steger 2012). Ob das Gender Budgeting als Bestandteil der Wirkungsorientierung eine positive Auswirkung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern hat, ist abzuwarten und wird etwa von Rossmann an eine entsprechende institutionelle Absicherung geknüpft, etwa in Form einer Gleichstellungscontrollingstelle (Rossmann 2010). Jedenfalls betritt das Thema Gender-Mainstreaming im Rahmen der Wirkungsorientierung auch ohne Sanktionsstützung aber den verwaltungsinternen Diskurs und entfaltet somit zumindest auf kommunikativer Ebene eine bewusstseinsbildende Wirkung, was ebenfalls zur gesellschaftlichen Rationalisierung (und damit zur Institutionalisierung eines gleichberechtigten Geschlechterbildes) beiträgt (Habermas 1981) – bzw., um wieder mit Carruthers und Espeland (1991) zu argumentieren, zur Legitimation des Themas in der Gesellschaft einen Beitrag leistet.

5. Conclusio

Das vorliegende Papier beschäftigt sich mit der Frage, wie die strategische, d.h. langfristige, Orientierung an den Wirkungen administrativen Handelns, die einen wichtigen Bestandteil der österreichischen Verwaltungsreform darstellt, aus einer demokratiepolitischen Perspektive zu beurteilen ist: Öffnet die Wirkungsorientierung die Politik für die politische Beteiligung der Allgemeinheit oder ist sie ein „Einfallstor“ für eine neoliberale Wachstumsideologie? Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der massiv geäußerten Kritik an ökonomisch orientierten Reformen des öffentlichen Sektors relevant, die eine Degeneration der Demokratie hin zu einem postdemokratischen Polit-Spektakel mit technokratischen Herrschaftsverhältnissen fürchtet. So konstatiert etwa Crouch unter der Reorganisation der Verwaltung entlang der Erfahrungen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor, dass versucht werde „die durch solche Ökonomisierungsstrategien aufgeworfenen Probleme und Fragen sowohl der öffentlichen Debatte wie auch einer moralischen

Betrachtung zu entziehen. Das kann jedoch nicht gelingen, da in Fragen unseres Zusammenlebens technokratische Antworten niemals ausreichen“ (Crouch 2011: 135).

Die strategische Steuerung des öffentlichen Sektors mittels Vorgabe zu erzielender Wirkungen stellt einen Bruch mit der klassischen regelbasierten Bürokratie Webers dar. Das zeigt sich insbesondere in der Abkehr von der strikten Regelbindung (etwa indem die effektive Erreichung der Wirkungsziele mit den in Form von Globalbudgets zur Verfügung gestellten Mitteln die exakte Ausführung gesetzlicher Vorlagen ohne Eigeninitiative der öffentlich Bediensteten in Frage stellt) und der Beteiligung von externen BeraterInnen im Strategieprozess. Letzteres unterminiert die ehemals respektierte Distanz zwischen Privatwirtschaft und Politik, deren Zweck die Vermeidung von privaten Interventionen und Korruption war (Crouch 2011). Gleichsam ist sie aber auch Kind eben jener Bürokratie, die nach Weber (1922) als „stahlhartes Gehäuse“ die voranschreitende (instrumentelle) Rationalisierung unausweichlich macht. In der demokratiepolitischen Würdigung der Wirkungsorientierung zeigt sich das ambivalente Verhältnis, das Weber von Demokratie und Bürokratie zeichnet. So soll die Steuerung von Wirkungen einerseits dem demokratiepolitisch wertvollen Ziel dienen, den WählerInnenwillen effektiv(er) umzusetzen, birgt dabei aber auch andererseits Tendenzen hin zu einer „Herrschaft der Verwaltung“ bzw. Technokratie, die stark an Crouchs Definition von einer Postdemokratie erinnert. Die Wirkungsorientierung befindet sich also am Grat zwischen Technokratie und Demokratie.

Neben der Rationalisierungsfunktion der Wirkungsorientierung ist zudem eine rhetorische Dimension zu erkennen. Aus einem organisationstheoretischen Blickwinkel dient die Orientierung an Ergebnissen demnach nicht nur der Verbesserung von Effizienz, Effektivität und Transparenz, sondern in erster Linie einer Sicherung von Legitimation gegenüber externen Anspruchsgruppen wie internationalen Organisationen (etwa der OECD) oder KritikerInnen des österreichischen „Reformstaus“. Dass das Prestigeprojekt (uns insbesondere das Gender Budgeting als sein Bestandteil) als strukturelle Erneuerung entkoppelt von der alltäglichen Praxis der (weiterhin inputlastigen) Steuerung der Verwaltung sein könnte, unterstreicht die wichtige Rolle einer kritischen Öffentlichkeit im Implementierungsprozess der Wirkungsorientierung sowie die Sicherung von Kontrollrechten, z.B. seitens des Rechnungshofs (Meyer und Rowan 1977).

Die Wirkungsorientierung – bei allen Dysfunktionalitäten, die eine Messung von Leistungen und Wirkungen mit sich bringen kann (Smith 1995; Jann/Jantz 2008) – ist theoretisch dazu geeignet, die Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive zu Gunsten der Bürokratie zu beeinflussen und bedroht in einer reinen Form fundamentale rechtstaatliche Grundsätze. Die implizierte Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung kann dabei kritisch betrachtet werden. So beschreibt Crouch etwa, dass man „[man in der öffentlichen Verwaltung] das Konzept von Auftraggeber (die Politik) und Auftragnehmer (das Topmanagement des öffentlichen Dienstes) vom neoliberalen Unternehmensmodell übernommen [hat], wo der Auftraggeber (die Aktionäre) den Auftragnehmer

(die Unternehmensführung) damit beauftragt, den Wert der Aktien zu maximieren“ (Crouch 2011: 134). Diese Diagnose weicht, sieht man vom betriebswirtschaftlichen Jargon ab, allerdings nur marginal von dem ab, was Giddens der Weberianischen Verwaltung konstatiert: „Charismatic leaders are to establish the goals the bureaucrats are to realize, which is what democracy is important for. Such leaders offer the only chance of overriding the bureaucratic machinery“ (1972: 389; in Nash 2010). Insofern bleibt Webers Vermutung unangetastet, dass die „Demokratie der einzige Weg sein könnte, um das ‘stahlharte Gehäuse’ moderner bürokratischer Macht zu durchbrechen“ (Nash 2010: 10). Eine Demokratisierung der Wirkungsorientierung durch partizipative Elemente (wie etwa Konsultationsverfahren zur Verbesserung der Wirkungsziele) könnte eine veritable Alternative zur Steuerung der Verwaltung durch einen „charismatischen Führer“ darstellen, wie er von Giddens beschrieben wird.

Die Antworten auf diese Fragen liegen selbstredend in der konkreten Ausgestaltung und Anwendung der Wirkungsorientierung. Im österreichischen Modell scheint das Machtverhältnis zwischen Legislative und Exekutive keiner großen Änderung unterworfen. So werden Gesetze auch künftig keineswegs durchgehend final von Verwaltungseliten programmiert werden. Die Wirkungsorientierung ist vielmehr als „strategischer Überbau“ zu verstehen, konkretes Verwaltungshandeln wird sich auch zukünftig am Legalitätsprinzip messen lassen müssen. Solch ein differenziertes Steuerungsmodell mit sowohl konditionalen und finalen Element als das „Beste aus beiden Welten“ scheint – auch im Hinblick auf politische *accountability*, für die sich neue Anknüpfungspunkte ergeben – sinnvoll und verspricht neue Impulse. So beschreibt Schratzenstaller (2011) die fehlende Wirkungsorientierung als maßgebliche Reformbarriere und legt damit nahe, dass sich die Reform des Haushaltsrechts als „Türöffner“ für weitere Reformen verwenden lässt. Ob die Wirkungsorientierung die Transparenz von Verwaltungshandeln steigern wird, ist freilich fraglich. Es erscheint im Angesicht Crouchs Analyse wahrscheinlich, dass die Wirkungsorientierung zur politischen Inszenierung instrumentalisiert werden wird. Ungenützt bleibt soweit die Gelegenheit, die Einführung der Wirkungsorientierung mit der Etablierung von partizipativen Elementen zu verbinden. Damit ist ein Fenster zur demokratiepolitischen Innovation bisher unbeachtet geblieben. Kritisch zu hinterfragen ist weiters insbesondere die „Entwertung“ eigentlich hochpolitischer Fragestellungen, wenn strategische Entscheidungen durch den Einsatz scheinbar wertfreier Instrumente und Daten zum technokratischen Konsens stilisiert werden. Das Übergehen von Werten durch die Begründung von Politik als wirtschaftliche und politische Notwendigkeit und die Tatsache, dass externe BeraterInnen darin beteiligt sind, die Effektivität öffentlichen Handelns zu beurteilen, schaffen lediglich die Illusion von Konsens, denn „es ist für Beamte und Politiker grundsätzlich schwierig bis unmöglich, Prinzipiendebatten abschließend zu entscheiden. Dies wiederum beschränkt ihre Fähigkeit, es der Privatwirtschaft gleich zu tun“ (Crouch 2011: 135). Die Wegdefinition der politischen Auseinandersetzung durch harmonische Langfristziele, die mit der Wettbewerbsfähigkeit des Staates argumentiert werden, kommt einer „Kolonialisierung des Politischen“ – also des umkämpften Feldes

der Gestaltung gesellschaftlicher Umstände durch die Politik und ihre Institutionen, denen rationales Handeln statt Passion zugeschrieben wird – gleich (Mouffe 2000a).

Quellenverzeichnis

- Anders, Kathleen (2001): *Accountability, Discretion and Performance Budget Reform*. New York: Elsevier.
- Arbeiterkammer Wien (2012): Feigl, Georg/Heiling, Michael: *Was kosten Privatisierungen? Eine Analyse der Auswirkungen erfolgter und allfälliger zukünftiger Privatisierungsschritte auf öffentliche Haushalte*. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Bachmann, Susanne/Baumgartner, Gerhard/Feik, Rudolf/Giese, Karim/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg (2010): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Wien: Springer.
- Badelt, Christoph (2004): *Die unternehmerische Universität: Herausforderung oder Widerspruch in sich?* Wien: Picus.
- Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg., 2011): *Gutes Regieren: Konzepte – Realisierungen – Perspektiven*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Beetham, David/Carvalho, Edzia/Landman, Todd/Weir, Stuart (2008): *Assessing the Quality of Democracy – A Practical Guide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Bertelsmann Stiftung (2012): Donner, Sabine/Hartmann, Hauke/Jäger, Matthias: *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2012l – Codebook for Country Assessments*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BKA (2011a): *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung*. Wien: Bundeskanzleramt, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42634>, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- BKA (2011b): *Handbuch Ziele und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene*. Wien: Bundeskanzleramt, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42635>, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- BKA (2012): *Handbuch Ressortinternes Wirkungscontrolling. Ressorts wirkungsorientiert steuern*. Wien: Bundeskanzleramt, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42636>, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- BMF (2010): *Handbuch Organisation der Haushaltsführung und Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013*. Wien: Bundesministerium der Finanzen, http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/Handbuch_Organisation_der_Haushaltsfuehrung_und_Dienststellensteuerung.pdf, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- Blühdorn, Ingolfur (2006): *Democracy, Efficiency, Futurity: Contested Objectives of Societal Reform*, in: Blühdorn, Ingolfur/Jun, Uwe (Hrsg.): *Economic Efficiency – Democratic Empowerment*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, S. 69-98.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2004): *Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse*, in: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars Holtkamp/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Edition Sigma, S. 51-63.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Bouckaert, Geert/van Dooren, Wouter (2009): *Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations*, in: Bovaird, Tony/Löffler, Elke (Hrsg.): *Public Management and Governance*. London/New York: Routledge, S. 151-163.
- Bovens, Mark (2007): *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in: *European Law Journal*, 13. Jg., S. 447-468.
- Brunsson, Nils (1993): *Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternative to Control*, in: *Accounting, Organization and Society*, 18. Jg., Nr. 6, S. 489-506.

- Carruthers, Bruce G./Espeland, Wendy Nelson (1991): Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 97, S. 31-69.
- Coppedge, Michael/Gerring, John/Altman, David/Bernhard, Michael/Fish, Steven/Hicken, Allen/Kroenig, Matthew/Lindberg, Staffan I./McMann, Kelly/Paxton, Pamela/Semetko, Holli A./Skaaning, Svend-Erik/Staton, Jeffrey/Teorell, Jan (2011): Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach, in: *Perspectives On Politics*, 9. Jg., Nr. 2, S. 247-267.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*. Bonn: bpb.
- Crouch, Colin (2011): *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, 109. Jg., S. 23-34.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48. Jg., Nr. 2, S. 147-160.
- Drori, Gili S./Meyer John. W./Hwang, Hokyu (2009): Global Organization: Rationalization and Actorhood as Dominant Scripts, in: Meyer, Renate/Sahlin, Kerstin/Ventresca, Marc/Walgenbach, Peter (Hrsg.): *Ideology and Institutions*, Bingley: Emerald, S. 17-43.
- Economist Intelligence Unit (2010): *Democracy Index 2010 – Democracy in Retreat*.
- Freedom in the World (2012): *The Arab Uprisings and their Global Percussions – Selected Data from Freedom House’s Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.
- Frey, Paul (2010): Das unternehmerische Museum: Entfesselte Kreativität oder kommerzielle Unterwerfung?, in: *Kunstgeschichte aktuell. Mitteilungen des Verbandes österreichischer Kunsthistorikerinnen und Kunsthistoriker*. 27. Jg., Nr. 4, S. 1-2.
- Gepl, Monika/Hajek, Wolfgang/Thaller, Andreas (2011): Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): *Gutes Regieren*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 421-430.
- Giddens, Anthony (1972): *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, in (ders.): *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hammerschmid, Gerhard/Egger-Peitler, Isabell/Höllnerer, Markus A. (2008): *Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich und Wirtschaftsuniversität Wien.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E. (2005a): New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme?, in: *Public Administration*, 83. Jg., Nr. 3, S. 709-733.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E. (2005b): Public Management Dynamics in a Federal Legalistic Rechtsstaat System. Results from an Executive Survey in Austria, in: *International Journal of Public Sector Management*, 18. Jg., Nr. 7, S. 629-640.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons?, in: *Public Administration*, 69. Jg, Nr. 1, S. 3-19.
- Hood, Christopher (1995): The „New Public Management“ in the 1980s: Variation on a Theme, in: *Accounting, Organizations and Society*, 20. Jg., Nr. 2/3, S. 93-109.
- Industriellenvereinigung (2011): *Sorger und Leitl: Privatisierungen helfen, Staatshaushalt wieder ins Lot zu bringen*. <http://www.iv-net.at/b248>, letzter Zugriff: 28.08.2012.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): A Better Performance of Performance Management?, in: KPMG (Hrsg.): *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*, S. 11-25.
- Gruber, Paul/Kaltenbrunner, Gerold/Pesendorfer, Eduard (2011): *WOV 2021 – Konzept, Erreichtes, Ausblick*, in: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): *Gutes Regieren*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 183-194.
- Kaltenbrunner, Gerold/Kattinig, Andreas (2008): Erfolgskriterien für wirkungsorientiertes Controlling – Eine Reflexion am Beispiel der öffentlichen Verwaltung, in: Schauer, Reinbert/Helmig, Bernd/Purtschert, Robert/Witt, Dieter (Hrsg.): *Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen*. Linz: Trauner, S. 285-308.

- Kettl, Donald F. (1997): The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 16. Jg., Nr. 3, S. 446-462.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln: KGSt.
- Klatzer, Elisabeth (2011): Wirkungsorientierte Folgenabschätzung: Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/Prsentationen/Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung_Auswirkungen_auf_die_tatsaechliche_Gleichstellung_von_Frauen_und_Maennern.pdf, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- Klausen, J. E./Sweeting, D. (2005): Legitimacy and Community Involvement in Local Governance, in: Haus, M./Heinelt, H./Staeward, M. (Hrsg.): *Urban Governance and Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Klausen, J. E./Sweeting, D./Howard, J. (2006): Community Involvement and Legitimation in Urban Governance: An Empirical Analysis, in: Heinelt, H./Sweeting, D./Getimis, P. (Hrsg.): *Legitimacy and Urban Governance: A Cross-National Comparative Study*. Abingdon: Routledge, S. 191-208.
- Lebhuhn, Henrik (2010): Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen, in: *Z -Zeitschrift Marxistische Erneuerung*, 21. Jg, Nr. 83, S. 35-45.
- Light, Paul (1993): *Monitoring Government – Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lukes, Steven (2005): *Power: A Radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MacKenzie, Donald/Millo, Yuval (2003): Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivates Exchange, in: *American Journal of Sociology*, 109. Jg, S. 107-145.
- Mader, Katharina (2010): Gender Budgeting: Geschlechtergerechte Gestaltung von Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Politik. Informationen zur Politischen Bildung*, Bd. 33. Innsbruck/Wien/Bozen: Forum Politische Bildung.
- Marshall, Monty/Gurr, Ted/Davenport, Christian/Jaggers, Keith (2002): Polity IV, 1800-1999 – Comments on Munck and Verkuilen, in: *Comparative Political Studies*, 35. Jg, Nr. 1, S. 40-45.
- Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (2003): Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Einleitung, in: Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 9-28.
- Meszaris, Veronika/Seiwald, Johann (2008): Budgetary Reform in Austria: Towards tighter Coupling within the Financial and Management System. Wien: Bundesministerium der Finanzen.
- Meszaris, Veronika (2011): Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung, in: Schauer, Reinbert/Thom, Norbert/Hilgers, Dennis (Hrsg.): *Innovative Verwaltungen*. Linz: Trauner, S. 343-355.
- Meyer, John W./Scott, W. Richard (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage.
- Meyer, John W./Boli John/Thomas George M., Ramirez, Francisco O. (1997): World Society and the Nation-State, in: *American Journal of Sociology*, 103. Jg., Nr. 1, S. 144-181.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83. Jg., S. 340-363.
- Meyer, Renate E./Seiwald, Johann/Polzer, Tobias/Höllnerer, Markus (2012): Manifestationen von Verwaltungsparadigmen im österreichischen Haushaltsrecht, in: Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert (Hrsg.): *Public Management im Paradigmenwechsel – Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration*. Linz: Trauner, S. 89-103.
- Mouffe, Chantal (2000a): *The Democratic Paradox*. London, New York: Verso.
- Mouffe, Chantal (2000b): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Reihe Politikwissenschaft 72. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Nash, Kate (2010): *Contemporary Political Sociology*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard (Hrsg., 1998): *Die innovative Verwaltung*. Wien: Zentrum für Angewandte Politikforschung.

- Nullmeier, Frank (2011): Wettbewerb, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS, S. 150-160.
- OECD (2009): Better Regulation in Europe: Austria. Paris: OECD.
- Pitlik, H./Hözl, W./Brandtner, Christof/Heinemann, Friedrich/Misch, Florian/Yeter, M./Steurs, G./Gagnage, S./Mertens, K. (2012): Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States. Report Prepared for the European Commission, DG Enterprise and Industry by Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna/Center for European Economic Research (ZEW), Mannheim/IDEAConsult, Brussels.
- Pollitt, Christopher (1993): Managerialism and the Public Services. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2011): Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.
- Posner, Paul (2006): Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience, in: OECD Journal on Budgeting, 5. Jg., Nr. 3, S. 71-96.
- Posner, Paul/Park, Chung-Keun (2007): Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, in: OECD Journal on Budgeting, 7. Jg., Nr. 3, S. 1-26.
- Raschauer, Bernhard (2003): Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien/New York: Springer.
- Raschke, Joachim (1993): Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Köln: Bund-Verlag.
- Rawls, J. (1971): A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.
- Redak, Vanessa (2000): The Entrepreneurial City, in: Kurswechsel, Heft 2/2000. S. 85-90.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Auswertung vorliegender Empirie, in: Verwaltung und Management, 18. Jg., Nr. 3, 118-121.
- Rieder, Stefan (2011): Performance Indicators, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS, S. 476-483.
- Ritzi, Claudia und Schaal, Gary S. (2010): Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, o. Jg., Heft 2-3/2010, S. 9-14.
- Rossmann, B. (2009a): Bundesstaats- und Verwaltungsreform – Kein Allheilmittel zur Sanierung, in: Kurswechsel, Heft 4/2009, S. 102-111.
- Rossmann, B. (2009b): Ist das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 50./51. Jg., S. 114-136.
- Rossmann, Bruno (2010): Das neue Bundeshaushaltsrecht – ein Riesenschritt zur Modernisierung des Finanzmanagements?, in: KDZ Forum Public Management 1/2010, S. 8-10.
- Saward, Michael (2004): Democratic Theory and Indices of Democratization, in: Beetham, David (Hrsg.): Defining and Measuring Democracy. Sage Modern Politics, Nr. 36. London: Sage, S. 6-24.
- Schäfer, Roland (2012): Wie sollen Kommunen wirtschaften? Chancen und Gefahren von Rekommunalisierungen. Berlin: DGB-Fachtagung „Zurück zur öffentlichen Hand“.
- Schauer, Reinbert (2007): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen. Kameralistik und/oder Doppik: Einführung und Standortbestimmung. Wien: Linde.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): New Public Management. Bern: Haupt.
- Schilhan, Christina (2010): Das neue Bundeshaushaltsrecht. Rechtliche Grundlagen. Wien: Bundesministerium der Finanzen.
- Schratzenstaller, Margit (2011): Diskussion über Reformpakete. Der Standard, <http://derstandard.at/1308186329025/Margit-Schratzenstaller-Diskussion-ueber-Reformpakete>, letzter Zugriff: 24.08.2012.
- Schröter, Eckhard (2011): New Public Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS, S. 79-89.
- Seiwald, J., Meyer, R. (2012): Familienähnlichkeiten und -unterschiede: Haushaltsreformen in Österreich und Deutschland im Vergleich, in: Verwaltung und Management, 18. Jg., Nr. 3, S. 122-126.
- Shah, Anwar/Shen, Chunli (2007): A Primer on Performance Budgeting, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahandShenpaper.pdf>, letzter Zugriff: 02.09.2012.

- Siegel, John Philipp (2011): Strategisches Management, in: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS, S. 227-236.
- Steger, Gerhard/Pichler, Alfred (2008): Das neue Haushaltsrecht des Bundes. Wien: Verlag Österreich.
- Steger, Gerhard (2009): Stand der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich, in: Schauer, Reinbert (Hrsg.): Neue Formen der Steuerung und Rechnungslegung in öffentlichen Haushalten. Linz: Trauner, S. 13-34.
- Steger, Gerhard (2012): Making Public Finance Management Systems gender responsive: The GRB Experience in Austria, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/panels/panel3-Gerhard-Steger.pdf>, letzter Zugriff: 30.08.2012.
- Smith, Peter (1995): On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector, in: International Journal of Public Administration, 18. Jg., Nr. 2-3, S. 277-310.
- Suchman, Mark C. (1995): Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: Academy of Management Review, 20. Jg., Nr. 3, S. 571-610.
- Öhlinger, Theo (2007): Verfassungsrecht. Wien: facultas.wuv.
- Von Maravic, Patrick/Reichard, Christoph (2003): New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis, in: International Public Management Review, 4. Jg., Nr. 1, S. 84-129.
- Walgenbach, Peter und Meyer, Renate (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walter, Robert/Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2007): Bundesverfassungsrecht. Wien: Manz.
- Weber, Max (1948): Wissenschaft als Beruf, in: Gerth, H. H. und Wright Mills, C. (Hrsg.), From Max Weber: Essays in Sociology. London: Routledge and Kegan Paul.
- Weber, Max (1988): Gesammelte politische Schriften. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Wouter van Dooren/Bouckaert, Geert/Halligan, John (2010): Performance Management in the Public Sector. London/New York: Routledge.
- Wutscher, Werner/Hammerschmid, Gerhard (2005): Status der Verwaltungsreform in Österreich. Auf dem Weg zu einem vorsichtigen Modernisierer, in: Verwaltung und Management, 11. Jg., Nr. 3, S. 116-122.
- Zendron, Silvia (2009): Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt – Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten, Managementforum.