

## **„Unternehmen Österreich?“ Wirkungsorientierung am Grat zwischen Technokratie und Demokratie**

*Christof Brandtner\*, Markus Kinschner\*\*, Tobias Polzer\*\*\**

### **Zusammenfassung**

Öffentliche Verwaltungen werden zunehmend über Ergebnisse und Wirkungen anstatt traditionell durch Finanz- und Personalmittel gesteuert. Dieser globale Trend spiegelt sich auch in der österreichischen Haushaltsrechtsreform 2013 wider. Transformiert die Ausrichtung anhand der Wirkungen öffentlichen Handelns die Demokratie zum „Unternehmen Österreich“? Die Kritik an betriebswirtschaftlich inspirierten Reformen des öffentlichen Sektors skizziert eine drohende Degeneration der Demokratie hin zu einem postdemokratischen Polit-Spektakel mit technokratischen Herrschaftsverhältnissen. Vor diesem Hintergrund ordnet dieser Beitrag 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 derer die demokratiepolitischen Implikationen der Wirkungsorientierung kritisch diskutiert werden. Der Beitrag attestiert der Wirkungsorientierung einen teilweisen Bruch mit der Weberianischen Bürokratie und bespricht die mit Rechtsstaat, Entkoppelung und instrumenteller Rationalisierung verbundenen demokratiepolitischen Auswirkungen.

**Schlagwörter:** Österreich, Haushaltsrechtsreform, Wirkungsorientierung, demokratiepolitische Qualität, Technokratie

### **„Corporation Austria?“ Impact Orientation between Technocracy and Democracy**

### **Abstract**

Public administrations are increasingly controlled via outputs and outcomes rather than by the traditional allocation of financial resources and staff. The Austrian Federal Budget Law Reform of 2013 also reflects this trend. Does the focus on the performance of public administration transform the democratic state into “Austria, Inc.”? According to the critics of management-inspired reforms in the public sector, democracy is threatened to degenerate to a post-democratic spectacle with technocratic forms of governance. In this context, the article discusses the public administration reforms that took place both globally and in Austria, and presents the concept of performance orientation. Next, the “quality of democracy” is operationalized in a six-dimensional analytical framework, based on which we critically discuss the political-democratic implications of outcome orientation. The paper concludes that the outcome orientation breaks with the logic of Weberian bureaucracy to some extent; the expected effects on the legal state and the possibility of decoupling and instrumental rationalization are outlined.

**Keywords:** Austria, Federal Budget Law Reform, performance management, quality of democracy, technocracy

---

\* Department of Sociology, Stanford University, [cbrandtner@stanford.edu](mailto:cbrandtner@stanford.edu), \*\*Wirtschaftsuniversität Wien, [markus@kinschner.eu](mailto:markus@kinschner.eu), \*\*\*Wirtschaftsuniversität Wien, [tobias\\_polzer@gmx.at](mailto:tobias_polzer@gmx.at)

Die Autoren danken Johann Seiwald, Monika Geppel, Hannes Halak, den TeilnehmerInnen des Momentum Kongresses 2012 sowie zwei anonymen ReviewerInnen für wertvolle Anregungen zu einer früheren Version dieses Beitrags. Fehler und Unzulänglichkeiten gehen ausschließlich zulasten der Verfasser.

## 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 Weber (1922) theoretisiert wurde, weisen neuere Reformleitbilder wie das des New Public Management (NPM) mit seiner Leistungs- und Wirkungsorientierung nicht nur vom Idealbild der input- bzw. regelgebundenen Bürokratie weg. Sie bedürfen auch einer aktuellen Betrachtung aus demokratiepolitischer Perspektive. So spricht Crouch davon, dass der öffentliche Dienst im postdemokratischen Zeitalter angekommen sei (2008). Kennzeichen der Postdemokratie sei u. a., dass Entscheidungen, die vormals durch politische Gremien zu treffen waren, zu Sachfragen umformuliert werden und eine Auslagerung an Expertengremien stattfindet (Dobusch et al. 2012). 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. Dieses Umdenken gehe zulasten eines genuinen Interesses an Demokratie als Input im öffentlichen Produktionsprozess und schaffe 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). Der „Besitz der Verwaltungsmittel“ (Weber 1948: 812) ist schon bei Weber von unmittelbarer Bedeutung für die Verteilung von Macht innerhalb einer Gesellschaft.

Ein Bereich, in dem die Spannung zwischen Technokratie und Demokratie zutage tritt, ist die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung. Traditionell wird die Erstellung öffentlicher Leistungen über den Ressourceneinsatz bzw. Inputgrößen gesteuert (BKA 2011a; Schedler/Proeller 2011; Seiwald et al. 2013): Die Legislative entscheidet über das „Womit“ (Personal- und Finanzmittel) und das „Wie“ (Regeln). Durch die Zuweisung verschiedener Inputs wird bestimmt, in welchen Bereichen die Verwaltungseinheiten tätig werden (Schedler/Proeller 2011). Immanent in diesem System ist, dass aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen dem Bewilligenden der Mittel (Parlament) und der Empfängerin (Verwaltungseinheit) Anreize gesetzt werden, ineffizient zu wirtschaften. Diese Asymmetrie rührt u. a.

daher, dass die Verwaltungen als „Spezialisten“ über ein viel größeres Detail- und Fachwissen verfügen als eher „generalistisch“ orientierte Politiker: „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, um einer Budgetkürzung auszuweichen“ (Schedler/Proeller 2011: 76). Solche Steuerungsdefizite haben in den letzten Jahren Verwaltungsreformen hin zur Einführung einer Leistungs- und Wirkungsorientierung inspiriert (Hood 1991; Schröter 2011). Leistungen werden als „das direkte Ergebnis der Verwaltungstätigkeit aus dem Blickwinkel eines Dritten (externen Leistungsempfängers)“ definiert (Schedler/Proeller 2011: 76), während bei der Wirkungsorientierung<sup>1</sup> „die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns“ (BKA 2011a: 11) bilden. Diese Sichtweise orientiert sich an einer Wirtschafts- und Managementlogik, und stößt sich damit an der traditionellen Verwaltungslogik. Die öffentliche Verwaltung unterscheidet sich in ihren Funktionen und Zielsystemen von privatwirtschaftlichen Betrieben mitunter stark. So weisen öffentliche Organisationen anstelle eines Erfolgs- oder Rentabilitätsstrebens eine Sachzieldominanz auf (Daseinsfürsorge, Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben: Schauer 2010; Oettle 1976; Budäus 1981).<sup>2</sup>

Im Angesicht dieses Perspektivenwechsels in der öffentlichen Verwaltung 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. Er liefert dabei: (a) eine Aufarbeitung der Kritik an der Ökonomisierung moderner Verwaltungen im Allgemeinen und der Orientierung an Ergebnissen im Speziellen; (b) eine allgemeine Erläuterung der Wirkungsorientierung und ihrer Bedeutung vor dem Hintergrund der postulierten Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, illustriert anhand von

1 Die Begriffe Wirkungs- und Outcomeorientierung bzw. Leistungs- und Outputorientierung werden in diesem Beitrag je synonym verwendet.

2 Siehe dazu auch die Erkenntnisse der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, wonach eine rein marktbezogene Konzeptualisierung des Wirtschaftens im öffentlichen Sektors zu kurz greift (Eichhorn 1997; Reichard 1987; Thom/Ritz 2008).

Konzepten, die ex ante (z. B. Gesetzesfolgenabschätzungen), im laufenden Prozess (z. B. wirkungsorientierte Verwaltungsführung) und ex post (etwa Indikatoren zur Evaluierung bestehender politischer Programme und Gesetze) ansetzen; und (c) eine multiperspektivische Analyse der Wirkungsorientierung, die das Verhältnis des Konzepts zu organisationalen Fragen (Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität der Organisation), 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 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 demokratischem Staat. 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 getreten ist. 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 oder der Einführung von Wettbewerbselementen (Hood 1991). Die stark durch die Praxis getriebenen NPM-Reformen griffen zunächst im angelsächsischen Raum und später auch in den deutschsprachigen Ländern (Hood 1995; Pollitt/Bouckaert 2011). Ein Treiber für die vorerst auf der lokalen Ebene durchgeführten 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 Steu-

erungslücken existierten: 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 Arbeitgeber, KGSt 1993). Das darauf aufsetzende „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) sieht verwaltungsintern Verfahrens-, Organisations- und Personalinnovationen sowie die Trennung von Politik und Verwaltung vor: Erstere bestimmt das „Was“, d. h. die strategischen Ziele, und letztere das „Wie“, d. h. die Ausführung dieser Ziele; Schedler/Proeller 2011). Verwaltungsextern schlägt das NSM eine Kundenorientierung sowie die Einführung von Wettbewerbselementen vor (Bogumil und Kuhlmann 2004; Bogumil et al. 2007).

NPM kann einerseits als eine Art „Werkzeugkoffer“ verschiedener Managementinstrumente gesehen werden, andererseits wird es häufig als allgemeiner Sammelbegriff für die in den letzten 20 Jahren durchgeführten Staats- und Verwaltungsreformen verwendet (Pollitt/Bouckaert 2011; Schedler/Proeller 2011; von Maravić/Reichard 2003). Das führt gelegentlich zu Unschärfe in der Diskussion von Verwaltungsreformbestrebungen. Ein gemeinsames Merkmal aller NPM-Reformbestrebungen ist jedenfalls „der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung“ (Schedler/Proeller 2011: 5). Aus demokratiepolitischer Perspektive bleibt offen, ob diese Verschiebung alleine bereits eine Delegation öffentlichen Handelns darstellt:

*„Die input-orientierte Perspektive betont die ‚Herrschaft durch das Volk‘. Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den ‚Willen des Volkes‘ widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die output-orientierte Perspektive den Aspekt der ‚Herrschaft für das Volk‘ in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern.“ (Scharpf 1999: 16)*

Eine Orientierung an Leistungen und Wirkungen bedeutet demnach nicht, dass die öffentliche Verwaltung im legitimationsfreien Raum agiert. Vielmehr können beide Legitimationsformen parallel existieren. Dieser Beitrag nimmt die Verschiebung von der traditionellen Prozess- und Inputlegitimation hin zur Outputlegitimation als Ausgangspunkt.

## 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 2011) auf fruchtbaren Boden. Beispiele hierfür lassen sich auch in Organisationen außerhalb der Kernverwaltung finden, etwa in Beiträgen zur „unternehmerischen Stadt“ (Redak 2000), zur „unternehmerischen Universität“ (Badelt 2004) oder zum „unternehmerische[n] Museum“ (Frey 2010). Generell ist zu sagen, dass in Österreich die Bundesebene und einige Länder (z. B. Oberösterreich) bei NPM-gefärbten Reformen die Vorreiter sind. Eine Analyse der medialen Berichterstattung österreichweit erscheinender Tageszeitungen in den Jahren 1998–2002 zeigte eine steigende Bedeutung des Einsatzes von Managementinstrumenten in der öffentlichen Verwaltung (Hammerschmid/Meyer 2005a). Ferner weisen österreichische Führungskräfte in allen Gebietskörperschaften in einer im Jahr 2003 durchgeführten Umfrage auf die Wichtigkeit der Einführung von ursprünglich aus der Privatwirtschaft stammenden Tools im öffentlichen Sektor hin (Hammerschmid/Meyer 2005b). Eine Untersuchung von parlamentarischen Debatten zu den Reformen des österreichischen Bundeshaushaltsgesetzes kam zu dem Ergebnis, dass Management-Themen wie kaufmännisches Rechnungswesen (Doppik), Globalbudgets, Kostenorientierung und Controlling bereits in den in den 1980er-Jahren, aber intensiviert Ende der 1990er-Jahre diskutiert wurden (Meyer et al. 2012). In einem Pilotprojekt wurden ab dem Jahr 2000 zwanzig nachgeordnete Dienststellen des Bundes im Rahmen der sogenannten „Flexibilisierungsklausel“ mit Leistungskontrakten, verstärkter Managementautonomie und Globalbudgets ausgestattet (Hammerschmid et al. 2008). Ferner wurden im Jahr 2004 die Zentralstellen der Bundesministerien verpflichtet, eine Kostenrechnung einzuführen (Schauer 2007). Für 2013 schließlich wurden neue haushaltsrechtliche Prinzipien festgelegt, darunter die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung (Steger 2009a; 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) gestaltet, kann Österreich mittlerweile mehr als nur 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 (betriebs-)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): Zum einen führe die fortschreitende Ökonomisierung staatlichen Handelns zu Spannungen zwischen den etablierten staatlichen Grundstrukturen und den neuen Handlungs- und Organisationsmaximen; zweitens würden die Kompetenzen der Legislative deutlich beschnitten; und schließlich liege im „Quantifizierungsmythos“ (Rossmann 2009a: 104) des NPM eine Schwachstelle, da es implizit vom Vorhandensein von Indikatoren zur Messung von Wirkungen staatlichen Handelns ausgeht. Fortschritte sehe er allenfalls beim Thema E-Government (ibid.).

Die Reformvorschläge tangieren auch demokratiepolitische Prinzipien. 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): Ein Fokus auf die Effizienz staatlichen Handelns habe negative Folgen für die Beteiligung von BürgerInnen an politischen Entscheidungen. Raschke (1993) spricht in diesem Kontext auch von einem „Legitimitäts-Effektivitäts-Dilemma“. Blühdorn argumentiert nun, dass das NPM klar zur Seite der Effektivität und Effizienz neige (2006). Crouch kritisiert einen übermäßigen Fokus auf den Effizienzgedanken und spricht hierbei von der „Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen“ (2008: 101) in der Postdemokratie, bei der „die bisherigen Praktiken und das bisherige Ethos der Behörden zum Teil durch kommerzielle Vorgehensweisen ersetzt werden“ (ibid.: 103). Er begründet seine Kritik damit, dass der Markt Aspekte bei der Entscheidung für oder gegen ein Gut ausblenden kann, die für eine öffentliche Entscheidung durchaus relevant sein können (ibid., siehe auch die Ausführungen zu den Spezifika öffentlichen Wirtschaftens oben). Unter dem Schlagwort der „leader democracy“ diskutieren Ritzki und Schaal (2010: 10) die politische Führung in der Postdemokratie. Sie diagnostizieren eine „zunehmende Bedeutung der ‚Firma‘ auf der Ebene der politischen und ökonomischen Eliten“ (ibid.: 13) und stellen fest, dass

*„[w]enn der Staat wie ein Unternehmen geführt werden soll, dann transformiert der Staats- bzw. Regie-*

rungschef 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, hervorgehoben im Original).

Die im NPM angedachte Wettbewerbsorientierung soll grundsätzlich „eine Stärkung des Staates, nicht einen Aufruf zu radikaler Privatisierung“ (Schedler/Proeller 2011: 87) bedeuten. Das NPM wird dennoch häufig auch mit der Privatisierung öffentlichen Eigentums in Zusammenhang gebracht, welche im gleichen Zeitraum stattfanden. Die Frage, wie diese Privatisierungen zu bewerten seien, wird kontrovers diskutiert. Exemplarisch sei angeführt, dass die Industriellenvereinigung in Privatisierungen einen Weg sieht, den „Staatshaushalt wieder ins Lot zu bringen“ (IV 2011, eine ähnliche Position wird vom deutschen Wirtschaftsminister eingenommen, siehe BMWi [2012]), während eine Studie der Arbeiterkammer zu folgendem Resultat gelangt: „Das Ergebnis [d. h., wie Privatisierungen zu bewerten sind, die Autoren] 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“ (AK Wien 2012: Vorwort). Röber (2009; 2012) und Schäfer (2012) erörtern die sich daraus ergebende Frage einer Rekommunalisierung vorher privatisierter, öffentlicher Infrastruktur. Zusammenfassend ist jedenfalls festzuhalten, dass die Ergebnisse der NPM-Reformmaßnahmen umstritten sind (Bauer et al. 2011).

### 3. Das Konzept der Wirkungsorientierung

Der Trend hin zu einer Wirkungsorientierung folgt einschlägigen Reformen, die unter dem „Schirmbegriff“ (von Maravić/Reichard 2003: 85) des NPM gefasst werden. Die Wirkungsorientierung wird im Folgenden einer detaillierteren Betrachtung unterzogen.

#### 3.1. Die Grundidee: Steuerung mit Wirkungen

Das Schlüsselkonzept, das der Wirkungsorientierung im öffentlichen Sektor vorangeht, ist die Unterteilung des Politik- und Verwaltungszyklus in verschiedene prozedurale Schritte. Abbildung 1 verdeutlicht diese Denkweise einer Ursache-Wirkungskette: (1) Das Verfolgen von gesellschaftlich erwünschten Zielen erfolgt mittels gewisser (2) Inputs (Finanz- und Perso-

nalressourcen), die zur Schaffung von (3) Outputs bzw. öffentlichen Leistungen herangezogen werden, um (4) Outcomes bzw. Wirkungen zu erreichen, die im Sinne der (1) politischen Zielsetzung sind. Die Ziele, die sich schließlich in Form von Wirkungen manifestieren sollen, sind „usually derived from the organization’s mission statement or general policy documents“ (Bouckaert und van Dooren 2009: 152) bzw. werden politisch vorgegeben. Indikatoren und Kennzahlen dienen als Grundlage zur Messung von Wirkungen und Leistungen und in weiterer Folge der Effizienz und Effektivität administrativen Handelns (Rieder 2011).

Das Wirkungskettenmodell wird auch als 3-E-Modell bezeichnet: Effizienz (efficiency) kann dabei als der Verhältnis von 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 stellt auf das Verhältnis zwischen Output und Wirkungen ab („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 2011; Bouckaert/van Dooren 2009). Im normativen Zentrum der NPM-Reformen steht primär der Ruf nach einer Steigerung der Effizienz (Hood 1991). Im Gegensatz dazu setzt die in dieser Arbeit 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 verwaltungswirtschaftlichen Regeln nachkommt: Während im traditionellen bürokratischen System eine Steuerung über Finanzmittel/Budgets und Regeln (Inputsteuerung) erfolgt, bilden bei der wirkungsorientierten Steuerung die Verwaltungsleistungen/Produkte, mit denen eine gewünschte gesellschaftliche Wirkung erzielt werden soll, den Steuerungsgegenstand (Schedler/Proeller 2011). Idealerweise schließen die verwaltungswirtschaftlichen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen Zielvereinbarungen („Kontrakte“) über die zu erbringenden Leistungen und erhalten im Gegenzug ein flexibel nutzbares Globalbudget (Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998). So stehen die Ergebnisse öffentlichen Handelns

Abbildung 1. Wirkungsorientierte Steuerung an einem Beispiel aus der Verkehrspolitik



Quelle: BKA 2011a: 13.

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

Die Wirkungsorientierung weist enge Bezüge zum Strategischen Management, definiert als die „erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung“ (Siegel 2011: 229), auf. Es ist eng mit der Idee des „Steuerns mit Zielen“ (Management by Objectives/MbO) verbunden. Parallelen bestehen in der langfristigen Orientierung beider Konzepte. Das österreichische Bundeskanzleramt (BKA) führt dazu näher aus:

„An das Bundesministerium für Finanzen werden für jede Untergliederung [in der Regel entsprechen ein bis zwei Untergliederungen einem Ressortbudget, die Autoren] Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziele, strategische Maßnahmen und die Ressourcenplanung für die kommenden 4 Jahre 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 sogenanntem Performance Measurement werden Leistungs- und Wirkungsindikatoren erhoben (Seiwald et al. 2013; Seiwald/Gepl 2012). Performance Management bedeutet die Inkorporierung dieser Informationen in die 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 NPM-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 korrespondierenden Instrumente von Performance Budgeting über den Einsatz von strategischen Balanced Scorecards bis hin zu MbO und Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessments/RIA) reichen (Böllhoff 2011; Haldemann et al. 2011; Konzendorf 2011; OECD 2007 und 2009; 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. Das System einer Outcomeorientierung erweist sich z. B. mit seinen vorgegebenen Abläufen durchaus als anschlussfähig an die bürokratische Logik und ist damit in diese integrierbar.

### 3.2. Fallbeispiel: Die Haushaltsrechtsreform in Österreich

Bezogen auf die internationalen Reformtrends ist auch Österreich keine Insel. Seiwald und Meyer finden

beispielsweise in Bezug auf die durchgeführten Haushaltsrechtsreformen in Deutschland und Österreich, dass „[d]ie Inhalte der Reforminitiativen in beiden Staaten [...], was die Bestandteile anlangt, weitgehend internationale Trends wider[spiegeln]“ (2012: 122; siehe auch Pitlik et al. 2012). Österreich hat das Konzept der Wirkungsorientierung in einer eigenen Übersetzung, der Haushaltsrechtsreform 2013, adaptiert (Steger 2009a). Dabei wird „[d]ie Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich [...] primär als Ansatz zur besseren Steuerung propagiert“ (Seiwald/Meyer 2012: 123). Neben den bereits 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 2009a; Zendron 2009) als auch – teilweise – auf Landesebene (siehe z. B. für Oberösterreich Gruber et al. 2011 oder Kaltenbrunner/Kattnigg 2008) zu beobachten. Die im Parlament von allen Fraktionen mitgetragene und (in zwei Etappen – 2007 und 2009) einstimmig beschlossene Reform des Bundeshaushaltsrechts war ein Meilenstein der österreichischen Reformbestrebungen, der in erster Linie in einem Wechsel der Steuerungsform der Verwaltung besteht.

Die Idee der Wirkungsorientierung umfasst in Österreich zwei Anwendungsgebiete (Gepl et al. 2011): 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 gliedert sich in zwei Etappen: die 1. Etappe trat 2009 in Kraft und beschäftigte sich hauptsächlich mit einer höheren Budgetdisziplin bei Bund, Ländern und Gemeinden und mit der 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 bud-

getären 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). Die bisherigen Grundsätze gehen dabei „im neuen Grundsatz der Effizienz sowie in der der Wirkungsorientierung immanenten Adäquanztprüfung auf“<sup>3</sup>. Neben einer neuen Budgetstruktur<sup>4</sup> inklusive einer stärkeren Flexibilität der haushaltsführenden Stellen der Ressorts durch die Zuweisung von Globalbudgets und der Schaffung der Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, soll ein neues (an der unternehmerischen Doppik orientiertes) Veranschlagungs- und Rechnungssystem mit einer Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung die bisherige Einnahmen-Ausgaben-Rechnung (Kameralistik) um ein Ressourcenverbrauchskonzept erweitern.<sup>5</sup> 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 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

3 Erläuterungen zum BHG-2013 Gesetzesentwurf, S. 4; zur näheren Diskussion siehe Lödl et al. (2012); Klug (2008) diskutiert die Neuerungen kritisch.

4 Mit gesetzlicher Bindungswirkung 5 Rubriken, 32 Untergliederungen und 70 Globalbudgets; darunter Detailbudgets 1. und bei Bedarf 2. Ebene mit verwaltungsinterner Bindungswirkung (BKA 2012b).

5 Zur Dokumentation des Haushaltsvollzugs praktiziert der Bund im Wege der Mehrphasenbuchführung zwar bereits seit über 30 Jahren eine doppische Verrechnung und legt neben der Voranschlagsvergleichsrechnung eine Jahreserfolgsrechnung und eine Jahresbestandsrechnung vor (Schauer 2007), deren Informationswert aber im alten Haushaltsrecht als vernachlässigbar galt (Steger 2007). Aus den genannten drei neuen Rechenwerken „werden jeweils unterschiedliche, für die Budget- und Verwaltungssteuerung wichtige Informationen generiert werden können, die deutlich über das bisherige Rechnungswesen des Bundes hinausgehen“ (Steger 2009b: 29).

den einzelnen Abteilungen) in Form von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (RZL; BMF 2010; Meszarits/Seiwald 2008; Steger 2009a; Lödl et al. 2012).

### 3.3. Prinzipien der österreichischen Wirkungsorientierung

Während von einer detaillierteren Beschreibung der verschiedenen Bausteine der Haushaltsrechtsreform hier abgesehen wird (siehe dazu etwa Steger 2007, 2009a und 2009b; Steger/Pichler 2008; Lödl et al. 2012; Seiwald/Gepl 2012; Seiwald/Schindler 2012), soll dieser Beitrag eine grundsätzliche Bewertung der Idee der Wirkungsorientierung, orientiert an den Grundsätzen der österreichischen Übersetzung dieses Konzepts, liefern. Zu diesem Zweck ist ein Blick auf die Prinzipien, die der Umsetzung der Wirkungsorientierung in Österreich zugrunde liegen, 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; 2012a) 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 konkretisiert dabei die gesetzlichen Anforderungen an Wirkungsziele. Allgemeine Qualitätskriterien für die Formulierung werden etwa in § 8 dargestellt:

„§ 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 (charakteristisch, leistbar, eingeordnet, vergleichbar, ergiebig, reliabel) und ergänzt diese Regeln 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, sich manche Sachverhalte nicht durch Indikatoren abbilden lassen, ist die faktische Überprüfung des Erreichungsgrades anhand quantitativer Daten für alle Wirkungsziele verpflichtend vorgeschrieben. Darüber hinaus sind für die Leistungsebene auch qualitative Beschreibungen in der Form von Meilensteinen zulässig. Das Aufsetzen des Strategieprozesses und die Formulierung der Wirkungsziele erfolgte in den einzelnen Ressorts mitunter auch unter Beteiligung externer BeraterInnen.

## 4. Wirkungsorientierung und Demokratie

### 4.1. Analyseraster

Die Wirkungsorientierung ist mit ihrer Perspektivenerweiterung um Leistungen und Wirkungen als Werkzeug zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Politik gedacht (Steger 2007). Im Vorhaben, die Wirkungssteuerung demokratiepolitisch zu würdigen, ist daher das Verhältnis zwischen bürokratisch organisierter Verwaltung und Demokratie von Interesse.

Nach Weber zeichnet sich die idealtypische 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 Begleitscheinung der modernen Massendemokratie“, weil sie Rechtsgleichheit und Rechtsstaatlichkeit (Entscheidungen nach berechenbaren Regeln) verspricht (Weber 1922: 666). Andererseits betont 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 könne (Weber 1922: 670).

Das Verhältnis zwischen Bürokratie und Demokratie ist also 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 Weber erfordert daher die Beurteilung der Demokratiequalität von Bürokratien stets eine Einzelbetrachtung.

Um eine solche in weiterer Folge anstellen zu können, bedarf es einer Operationalisierung des Begriffs 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.

Die folgende Tabelle 1 bietet eine Zusammenschau der zentralen Dimensionen von vier Modellen, die Coppedge et al. (2011) als gängig beschreiben, um die Qualität von Demokratien zu evaluieren (siehe ähnlich auch Campbell/Barth 2009): 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, das sich nicht als klassischer Demokratieindex begreift, der quantitative Indikatoren zu einem global vergleichbaren Gesamt-Score aggregiert, sondern als disaggregiertes Instrument eines democratic audit (Coppedge et al. 2011).

Bei allen Unterschieden zeigen sich auf den zweiten Blick große Deckungsgleichheiten zwischen den angeführten Konzepten. Im Bemühen, einen möglichst umfassenden Raster zu entwickeln, der sich zu einer strukturierten Analyse der Forschungsfrage eignet,

wurden nachfolgende 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).<sup>6</sup>

(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 (diagonale 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“),

<sup>6</sup> Hier ist von der in diesem Artikel auch behandelten 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 (Walgenbach/Meyer 2008).

Tabelle 1. Zusammenschau von Modellen für die Evaluation der Qualität von Demokratien

<b>POLITY IV</b>	
democracy score	competitiveness of executive recruitment
autocracy score	openness of executive recruitment
	constraints on chief executive
	regulation of political participation
	competitiveness of political participation

Quelle: Marshall et al. 2002: 42

<b>FREEDOM HOUSE</b>	
political rights	electoral process
	political pluralism and participation
	functioning of government
civil liberties	freedom of expression and belief
	associational and organizational rights
	rule of law
	personal autonomy and individual rights

Quelle: Freedom in the World 2012: 34

sowie politische Rechte („status activus“) und soziale (Leistungs-)Rechte („status positivus“; Öhlinger 2007: Rz 701 f.).

#### 4.2. Demokratiepolitische Würdigung der Wirkungsorientierung

In der folgenden Diskussion verwenden wir das oben aufgestellte Analyseraster zur Würdigung der Wirkungsorientierung österreichischen Zuschnitts. Die Ausgangspunkte sind die aktuellen Entwicklungen des österreichischen Reformprojekts „Wirkungsorientierung“ einerseits und die allgemeine Kritik an NPM-inspirierten Reformen im öffentlichen Sektor andererseits. Im Sinne Webers gehen wir dabei zunächst von einem undifferenzierten Idealtypus des wirkungsorientierten Steuerungsmodus aus und diskutieren sodann die Implikationen anhand der österreichischen Realität.

##### 4.2.1. 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 hierbei von einer „finalen Determinierung“ des Verwaltungshandelns (2003: Rz 597).

<b>BERTELSMANN TRANSFORMATIONSINDEX</b>
stateness
political participation
rule of law
stability of democratic institutions
political and social integration

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2012: 9

<b>ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT INDEX</b>
electoral process and pluralism
civil liberties
the functioning of government
political participation
political culture

Quelle: Economist Intelligence Unit 2010: 31

<b>IDEA FRAMEWORK</b>	
popular control	participation
equality	authorization
	representation
	accountability
	transparency
	responsiveness
	solidarity

Quelle: Beetham et al. 2008: 23

KritikerInnen sehen darin eine demokratiepolitisch bedenkliche Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive. Dies sei in Österreich besonders problematisch, da hier die Legislative ohnehin einer übermächtigen Exekutive gegenüberstehe (Rossmann 2009a). Dabei wird eine drohende Verletzung des Legalitätsprinzips diagnostiziert.<sup>7</sup> Die bloße Vorgabe von Zielen und politischen Prioritäten sei nicht geeignet, konkretes Verwaltungshandeln zu decken (Rechtmäßigkeit) und werde sich in weiterer Konsequenz negativ auf Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit auswirken sowie schließlich auch den Rechtsschutz gefährden, weil Finalnormen nur schwer justizierbar sind. Kritische Stimmen merken an, dass auf der Ebene unterhalb der Globalbudgets keine gesetzliche Bindungswirkung mehr besteht: „Das erhöht die Flexibilität der Ressorts, also der Exekutive, und schränkt die Befugnisse der Legislative gegenüber dem Status quo ein. Diese

<sup>7</sup> Art 18 B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

Verschiebung der ‚checks and balances‘ zulasten der Legislative wird von der BAK [Bundesarbeitskammer/ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte] aus demokratiepolitischen Überlegungen entscheidend abgelehnt“ (BAK 2009: 16). Ähnlich argumentiert auch die postdemokratische Kritik, der zufolge „kontinuierlich politische Entscheidungen zu bloßen Sachfragen erklärt“ werden (Dobusch et al. 2012: 1). Das bedeutet, dass die Verwaltung selbst entscheiden kann, welche konkreten Maßnahmen zur Erreichung eines Ziels zu ergreifen sind (was eine originär politische Frage ist), während sich der Nationalrat aus dieser Frage zurückzieht.

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). Zwar können ab 2013 Rücklagen, die in den Ressorts gebildet werden, frei und damit für andere als im Budget ursprünglich vorgesehene Zwecke verwendet werden (Steger 2007). Neu geschaffen wird aber der sogenannte Budgetdienst des Parlaments – angedacht als eine Stabsstelle „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; auch hat der Nationalrat im Zuge der Reform zusätzliche Berichtspflichten herausverhandelt, was als Chance gesehen werden kann (Steger 2007). Ferner ist aus der Implementationsforschung bekannt, dass die Verwaltung schon immer Spielraum bei der Implementierung politischer Programme hatte (Bogumil/Jann 2009; Pressman/Wildavsky 1973).<sup>8</sup>

8 Heftig diskutiert wird auch die Frage, zu welchen Machtverschiebungen die BHG-Novelle innerhalb der Exekutive führen wird. Beispielhaft sei aus zwei Stellungnahmen der Ressorts zum Gesetzesentwurf zitiert: (a) „Es besteht zwangsläufig der Eindruck, dass die/der Bundesministerin/ Bundesminister für Finanzen den übrigen Ressorts (recte: den haushaltsleitenden Organen) eine effektive und effiziente sowie den Grundsätzen der Wirkungsorientierung folgende Gebarung gar nicht zutraut“ (BMUKK 2009: 2); (b) „Bedauerlicherweise ist festzustellen, dass entgegen den ursprünglichen Ankündigungen zu diesem Reformschritt, jeder Minister sein eigener Finanzminister, durch den vor-

Nicht erst die Einführung einer wirkungsorientierter 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). Dies gilt umso mehr in Österreich, wo die Regierung als Spitze der Exekutive das Geschehen im Parlament dominiert: An mehreren Stellen besteht eine Verflechtung zwischen Regierung und den Klubs der Regierungsfractionen im Parlament, Oberndorfer spricht von einer „funktionelle[n] Verschmelzung“; 2006: 40). Bogumil und Jann (2009) stellen fest, dass die öffentliche Verwaltung insbesondere bei der Gesetzesformulierung, der Implementierung und der Evaluation politischer Programme eine entscheidende Rolle spielt. Auch Gendron et al. argumentieren, dass Politik und Verwaltung „crucially inter-connected“ (2007: 127) sind.

Die Einführung der Wirkungsorientierung lässt nun zweierlei Szenarien 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, und zum anderen, weil die ParlamentarierInnen selbst in der Vorgabe von Zielen nicht frei von äußerem Einfluss sind –, oder aber das Parlament emanzipiert sich von der Exekutive, weil es dieser fortan politische Ziele vorgeben kann, für deren Einhaltung die Verwaltung verantwortlich ist.

liegenden Entwurf die Einflussnahme des Bundesministers für Finanzen aber zunehmen wird“ (BMG 2009: 1); für eine detailliertere Analyse der Stellungnahmen zur BHG-Reform siehe Masal (2011). Seitens des Finanzministeriums wird diese geäußerte Kritik von Gerhard Steger, dem Leiter der Budgetsektion, relativiert: „Zuerst gehe ich auf die Frage ein, ob sich im *Verhältnis zwischen dem Finanzministerium und den übrigen haushaltsleitenden Organen* etwas ändert. Letztere werden durch die gesetzlich abgesicherten Ausgabenobergrenzen stärker als bisher der Budgetdisziplin unterworfen, andererseits gewinnen sie innerhalb der Ausgabengrenzen markant an eigenständigem Spielraum. Tatsächlich findet ein Tausch statt: mehr Budgetdisziplin gegen mehr Budgetflexibilität“ (2007: 8, Hervorhebung im Original).

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<sup>9</sup> über politische Zielsetzungen entscheiden?
2. Funktioniert die Steuerung anhand von Zielsetzungen?

Die erste Frage ist zumindest eingeschränkt mit Ja zu beantworten. Verfassungsgemäß-formal sind die ParlamentarierInnen gemäß Art. 56 (1) B-VG in ihrer Entscheidung frei, materiell gibt es einige Einwendungen zu machen. Zum einen sind Parlamentsentscheidungen in Österreich meist durch die Regierungsmehrheit bestimmt, die als formelle Spitze der Exekutive ebendieser nahesteht und deren Einfluss ausgesetzt ist. Zum anderen geschehen Parlamentsentscheidungen nicht in einem sozialen Vakuum, sondern unterliegen externer Einflussnahme. Neben gezieltem Lobbying durch Interessengruppen ist auch der Einfluss internationaler Benchmarks zu hinterfragen, die im NPM oftmals gezogen werden (Hood 1991) und die eine beeinflussende Rolle einnehmen können. An dieser Stelle ist die Rolle des neu eingerichteten Budgetdienstes zu würdigen, der den ParlamentarierInnen zur Seite gestellt werden soll und so auch in gewisser Weise die Diskussion unterstützen wird.<sup>10</sup>

In der zweiten Frage seien an dieser Stelle nur kurz die Grenzen der Wirkungsorientierung in der Operationalisierung kritisch angemerkt. Zum einen können längst nicht alle politischen Ziele messbar gemacht werden, was sich 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. Zum anderen besteht bei der Steuerung über Wirkungsziele die Gefahr, dass das Verhalten der Exekutive ausschließlich auf die Erfüllung von quantitativen Zielvorgaben ausgerichtet ist und dabei qualitative Belange außer Acht gelassen werden (Zendron 2009; Seiwald et al. 2012). 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 worden sei – auf Seite der Politik und der Verwaltung (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). Es 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 ergänzend zu den gewohnt konditional programmierten Gesetzen eine strategische Stoßrichtung vorgibt. Letzteres ist in Österreich der Fall. Die Polizistin, die angewiesen wird, die Zahl der Verkehrstoten zu senken, hat dies noch immer im Rahmen der Straßenverkehrsordnung zu tun. Überhaupt wird in der Debatte um die vermeintliche Aushöhlung der Demokratie oft außer

<sup>9</sup> D. h. ohne Bindungen an Aufträge von politischen Parteien oder/oder Wählern (Öhlinger 2007).

<sup>10</sup> [http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Politische\\_Vereinbarung\\_Budgetdienst.pdf](http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Politische_Vereinbarung_Budgetdienst.pdf), letzter Zugriff: 31.07.2013.

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 also nicht zum „Ende des Rechtsstaats“.

#### 4.2.2. 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. Der erwähnte Budgetdienst soll sicherstellen, dass Informationen in Parlament und Öffentlichkeit „ankommen“. Im sogenannten Beirat zur Haushaltsrechtsreform wurden die Abgeordneten des Budgetausschusses vom Bundesministerium für Finanzen, dem Bundeskanzleramt und dem Rechnungshof in regelmäßigen Abständen über die Reformentwicklungen und die Vorbereitungsarbeiten in den Ministerien informiert. Dort wurden etwa ausgewählte Ziele der Ministerien vorab präsentiert und ein erstes Feedback der Abgeordneten zu den Wirkungszielen und den Kennzahlen eingeholt. Umfangreiche Schulungen zur Haushaltsrechtsreform sollen in Zukunft u. a. JournalistInnen den Umgang mit wirkungsbezogenen Informationen erleichtern.<sup>11</sup> Als unabhängiger Watchdog überwacht der Rechnungshof die Wirkungsorientierung (Rossmann 2010), und die öffentlichen Wirkungsziele können einen Ausgangspunkt für den Aktivismus zivilgesellschaftlicher Plattformen bieten. Die Herstellung von Transparenz stellt dabei über dem Verwaltungshandeln ein zentrales rechtsstaatliches Element dar und ist nicht ein Alleinstellungsmerkmal aktueller Reformbemühungen:

11 Beispielsweise stehen (a) eine Budget-Lesehilfe des Bundeskanzleramts (BKA 2012b) und (b) Präsentationen zur Haushaltsrechtsreform auf der Homepage des BMF zur Verfügung, siehe <https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/presentationen-und-literatur.html>, Zugriff: 10.12.2013 Im Rahmen der aktuellen Diskussion um „Open Government“ wird Journalismus, der auf öffentlich zugänglichen Daten aufbaut, unter dem Schlagwort „Data Journalism“ gefasst.

Bereits bei der erstmaligen Kodifizierung des Bundeshaushaltsgesetzes im Jahr 1986 stellte Transparenz ein wesentliches Ziel dar (Schwab 1986).

Für Transparenz kann die Wirkungsorientierung freilich nur bedingt sorgen. Maximal fünf Ziele geben einen beschränkten Einblick in die Breite eines Ressorts. 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 Weber (1922: 671) und gibt damit 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 dieselbe 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; ähnlich auch Seiwald/Geppl 2012).

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 voranzutreiben (Ritzi und Schaal sprechen wie oben ausgeführt von einer „*leader democracy*“, 2010: 10, Hervorhebung im Original) und zum „Einfallstor“ einer ökonomischen Logik

zu werden. In diesem Zusammenhang muss auch die implizite Annahme einer rationalen Planbarkeit politischer Maßnahmen hinterfragt werden, an die die Wirkungsorientierung durch ihre effizienz- und effektivitätsorientierte Art heranführt. Sie unterstellt die Existenz konsensueller Stoßrichtungen, die in der politischen Theorie stark umstritten ist. Während in einem rationalistischen Politikbild, etwa angelehnt an die liberale Demokratietheorie von Rawls, eine vernunftmäßige Abwägung von Argumenten zu Entscheidungen führt, spricht etwa Mouffe von einem permanenten Streit in einem agonistischen Pluralismus von Meinungen und Interessen, die sich nicht in einfachen nicht-öffentlichen Verfahren gegeneinander abwägen lassen (Rawls 1971; Mouffe 2000b).

Das österreichische Modell der Wirkungsorientierung sieht im Zielbestimmungsprozess keine formellen BürgerInnenrechte vor (Seiwald/Geppel 2012). Denkbar wäre etwa, BürgerInnen über Initiativrechte an der Auswahl der Wirkungsziele partizipieren zu lassen. Im Sinne Crouchs (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.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einrichtung des Budgetdienstes und der Erweiterung der Berichtspflichten an den Nationalrat als Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Transparenz gewertet werden können, die Frage der Beteiligung von BürgerInnen aber weitgehend ausgeklammert wurde. Es bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaß die von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Informationen in der Politik und in der Bevölkerung Verwendung finden.

#### 4.2.3. Demokratische Legitimation

Zuallererst lässt sich bei der Umstellung auf eine an Wirkungen orientierte Art der Verwaltungsführung auf eine qualitative Änderung der Legitimation öffentlichen Handelns schließen. Grundsätzlich ist dabei zwischen Input-, Prozess- und Outputlegitimation zu unterscheiden (Klausen et al. 2006; siehe auch Scharpf 1999 und Holtkamp 2012). Inputlegitimation basiert auf einer Einhaltung von Dahls Prinzip der demokratischen Gleichheit (1989), demzufolge alle Mitglieder der Bevölkerung gleichermaßen die Möglichkeit zur Mitbestimmung politischer Sachverhalte haben sollen. Dahingehend nährt sich die Prozesslegitimation (die

ein Naheverhältnis zur Legitimation durch Verfahren aufweist) 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 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. Solche Konzepte sind allerdings nicht neutral, sondern können direkte Auswirkungen auf die „Bewertungs-Spielregeln“ haben, sogenannte Performativität (MacKenzie/Millo 2003). Ähnliches ist bei der Einführung eines ökonomischen Wirkungskettenmodells in der öffentlichen Verwaltung für die damit einhergehende Rationalisierung zu erwarten: Obwohl die österreichische Politik ihre Ziele und Maßnahmen in der Wirkungsorientierung weitgehend autonom konzeptionalisiert, ist eine unbeabsichtigte Eigendynamik der zugrundeliegenden Indikatoren nicht von der Hand zu weisen. Wenn beispielsweise als Messgröße für die Einfachheit, ein Unternehmen zu gründen, die Weltbank-Daten des „Doing Business“-Rankings<sup>12</sup> herangezogen wird, wird damit die Definition dessen, was der Weltbank (die beispielsweise ein hohes Einkommensteuerniveau pönalisiert) zufolge „unternehmensfreundliche Politik“ ist, „mitimportiert“ (Espeland/Stevens 2006). Ellwood und Newberry (2007) weisen darauf hin, dass die internationalen Organisationen nicht frei von „ideologischen Färbungen“ (z. B. neoliberal) sind. Diese Definition weicht möglicherweise von den nationalen politischen Präferenzen ab. Ihre Adaption unterliegt keiner bewussten politischen Entscheidung. Selbst wenn man die Kriterien wissenschaftlich-extern definieren ließe, ist damit noch keine Garantie für Objektivität.

<sup>12</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/austria>, letzter Zugriff: 30.08.2012.

tivität gegeben, denn „[n]ur selten war Wissenschaft so politisch wie heute“ (Dobusch et al. 2012: 1). Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass die Ressorts angehalten wurden, mehrere Kennzahlen pro Bereich anzuführen, um solche Defizite auszubalancieren.

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 zum internationalen Benchmarking eine Verwendung solcher Daten nahe, die einen Vergleich mit anderen Staaten ermöglichen. Zweitens sind Daten internationaler Organisationen (etwa UN, OECD, IWF, Weltbank, etc.) regelmäßig mit höheren Qualitätserwartungen 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. Sie wird damit zu einem Mechanismus institutioneller Isomorphie, sprich einer globalen Annäherung rationaler Bewertungen lokal unterschiedlicher Sachverhalte (Meyer et al. 1997; Drori et al. 2009; DiMaggio/Powell 1983).

Das Modell der Wirkungsorientierung lässt zudem eine rhetorische Dimension erkennen. Diese kann an dem Beispiel der Einführung der kaufmännischen Buchhaltung in der Privatwirtschaft illustriert werden. Durch die Einhaltung von Buchhaltungspraktiken erfolgte nicht nur eine technische Einbettung in die kapitalistische Produktionslogik. Vielmehr sollte durch die Quantifizierung wirtschaftlichen Handelns auch ein gewisses Publikum von der „Legitimität des Geschäftsvorhabens“ überzeugt werden (Carruthers/Espeland 1991). 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. Quantifizierung als zentraler Bestandteil der Wirkungsorientierung auf Untergliederungsebene (z. B. durch vergleichbare Indikatoren) dient also der Einführung scheinbarer mechanischer Objektivität, der Vergleichbarkeit und der Komplexitätsreduktion. Einerseits kann das eine tatsächliche Effizienzsteigerung zur Folge haben. Andererseits verleiht eine solche Rationalisierung öffentlichem Handeln Legitimation, die im Sinne Crouchs von traditionellen demokratischen Strukturen nicht zur Verfügung gestellt werden kann.

#### 4.2.4. Responsivität (ex ante)

Mit der Einführung der Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag sind für jede Untergliederung ein bis fünf Ziele zu formulieren. Die Ressorts 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, die aus organisationalen Leitbildern und verwaltungsinernen Praktiken abgeleitet werden, eher zu einer Versachlichung politischer Fragestellungen führt. Obwohl die Rollentrennung in eine richtungsweisende Politik und eine umsetzende Verwaltung in der Theorie des NPM der Verwaltung keine Rolle in der Formulierung politischer Visionen und strategischer Stoßrichtungen zuweisen würde, ist wie besprochen eine teilweise Rollenvermischung in der österreichischen Praxis nicht von der Hand zu weisen (siehe dazu die Ausführungen unter Punkt 1. zu Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit). Unabhängig davon wer die Ziele letztlich festlegt, ist das Formulieren einer Vision in den auf Ebene der Untergliederungen zu erstellenden Leitbildern 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 im Endeffekt als unumgänglich dargestellt. Der politischen Zielsetzung haftet damit ein Hauch von Thatchers berühmtem Fatalismus an: *There is no alternative.*

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 Wahlplakate immer inhaltsleerer werden (ibid.). Wie 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 abgeben, stehen sie dennoch im Kontrast zu Botschaften der Regierungsparteien wie „Vertrauen – ein Wert aus Österreich“ oder „Genug gestritten“.

Vor dem Hintergrund der im vorigen Punkt beschriebenen legitimitätsfördernden 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 an eine effektive Demokratie einhergeht) und tatsächliche Praktiken (also etwa der möglichen bleibenden Dominanz der Inputlogik im öffentlichen Sektor) hinzuweisen (Meyer/Rowan 1977). Brunsson nennt neben der expliziten Rechtfertigung eines Abweichens 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 bliebe 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 kann unter anderem durch ein kritisches Interesse der Öffentlichkeit und Kontrolleinstellungen wie dem Rechnungshof entgegengewirkt werden. Dennoch besteht die Möglichkeit einer „Entkoppelung“ – wie bei jeder Verwaltungsreform – auch für den vorliegenden Reformfall.

#### 4.2.5. *Accountability und Rechenschaftslegung (ex post)*

Accountability bezeichnet nach einem traditionellen Verständnis die Rechenschaftslegung für Handeln entsprechend vorgegebener Regeln und Prozesse (Bovens 2007). Light spricht in diesem Zusammenhang auch von compliance accountability (Light 1993: 12). Im Bürokratiemodell von 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 Ermessensfreiheit steht dazu in einem Spannungsverhältnis. Dies gilt im Besonderen für die Steuerung mittels Wirkungszielen, da eine solche Art der Steuerung in reiner Form gar nicht erst vorgibt, wie die Exekutive zu handeln hat, sondern nur, was sie zu erreichen hat (Anders 2001).

Dass BefürworterInnen der Wirkungsorientierung dennoch mit gesteigerter accountability im neuen Steuerungsmodell werben (Shah/Shen 2007; Meszarits 2011), 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 im Einklang, Wirkungsorientierung und performance accountability liegt vielmehr noch die gleiche (Steuerungs-)Logik zugrunde.

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 2011). Insofern scheint performance accountability insbesondere für juristische accountability nur sehr eingeschränkt geeignet (Posner/Park 2007: 22). Dem gegenüber ist es plausibel, dass sich politische accountability mitunter an Ergebnissen orientiert, weil die Politik in ihren Parteiprogrammen und Wahlkämpfen mit Zielen auftritt, deren Erreichung in einer funktionsorientierten 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 wirkungsorientierte Betrachtungsweise ergänzt und nicht substituiert wird. VerwaltungsreformerInnen kritisieren ebendies unter dem Hinweis darauf, dass financial und compliance accountability den Fokus auf Wirkungen unterminierten (Posner 2006: 82). In Österreich werden sich die MinisterInnen und der entsprechende Verwaltungsapparat zukünftig für ihr Abschneiden betreffend die selbstgesteckten Ziele rechtfertigen müssen. Die traditionelle Rechenschaftslegung bleibt dabei zumindest formal unangetastet.

#### 4.2.6. *Grundrechte*

Materiell sieht die österreichische Haushaltsrechtsreform die „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ bei der Haushaltsführung (Einfügung der Art. 13 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 8 B-VG) vor und

räumt damit dem Gender Budgeting großes Gewicht ein (Mader 2010; Seiwald/Schindler 2012). Da bei der Formulierung der fünf Top-Wirkungsziele auf Ressortebene mindestens ein Gleichstellungsziel festzulegen ist, hat die Wirkungsorientierung Auswirkungen auf das Agenda Setting (Lukes 2005): Gender Budgeting räumt den Bestrebungen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern damit zumindest Präsenz in der 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. 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, bleibt abzuwarten. Ein Erfolg wird etwa von Rossmann an die Einrichtung einer entsprechenden institutionellen Absicherung geknüpft, etwa in Form einer Gleichstellungscontrollingstelle (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 bewussteinbildende Wirkung. Die oben genannten Bedenken bezüglich einer Entkoppelung von Struktur und Praxis treffen allerdings auch hier zu.

## 5. Conclusio: Unternehmen Österreich?

Der vorliegende Beitrag ist der Frage nachgegangen, wie die strategische, d. h. langfristige, Orientierung an den Wirkungen administrativen Handelns, die einen wichtigen Bestandteil der österreichischen unlängst in Kraft getretenen Haushaltsrechtsreform 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? Diese Frage 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 befürchtet. So bemängelt Crouch etwa, dass bei der Reorganisation der Verwaltung 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 von zu erzielenden Wirkungen stellt in einem gewissen Rahmen einen Bruch mit dem Idealtypus der klassischen regelbasierten Bürokratie im Sinne 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 Vorgaben ohne Eigeninitiative der öffentlich Bediensteten in Frage stellt). Gleichsam ist sie aber auch Kind ebenjener Bürokratie, die nach Weber (1922) als „stahlhartes Gehäuse“ die voranschreitende 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. Andererseits birgt sie Tendenzen hin zu einer „Herrschaft der Verwaltung“ bzw. Technokratie, die stark an Crouchs Definition von einer Postdemokratie erinnert – bei Anerkennung einer durchaus existierenden „funktionelle[n] Verschmelzung“ (Oberndorfer 2006: 40) von Politik und öffentlicher Verwaltung. 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“ (Walgenbach/Meyer 2008). Das Projekt (und insbesondere das Gender Budgeting als sein Bestandteil) könnte demnach Gefahr laufen,

von der alltäglichen Praxis der (weiterhin inputlastigen) Steuerung der Verwaltung entkoppelt zu werden (Meyer/Rowan 1977). Dies unterstreicht die wichtige Rolle einer kritischen Öffentlichkeit im Implementierungsprozess sowie die Notwendigkeit der Sicherung von Kontrollrechten, z. B. seitens des Rechnungshofs.

Die Wirkungsorientierung – bei allen Dysfunktionalitäten, die eine Messung von Leistungen und Wirkungen mit sich bringen kann (Smith 1995; Jann/Jantz 2008; Ridgway 1956) – ist theoretisch dazu geeignet, die Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive zugunsten der Bürokratie zu beeinflussen. Der Idealtypus Wirkungsorientierung bedroht fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze. Die damit implizierte Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung kann dabei kritisch betrachtet werden. So beschreibt Crouch es etwa als Gefahr, wenn man in der öffentlichen Verwaltung „das Konzept von Auftraggeber (die Politik) und Auftragnehmer (das Topmanagement des öffentlichen Dienstes) vom neoliberalen Unternehmensmodell über[nimmt], 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). 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).

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 als auch finalen Elementen 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 besteht im Angesicht von Crouchs Analyse das Risiko, dass die Wirkungsorientierung zur politischen Inszenierung instrumentalisiert wird. Ungenützt bleibt so weit die Gelegenheit, die Einführung der Wirkungsorientierung mit der Etablierung von partizipativen Elementen zu verbinden. Damit ist ein Gelegenheitsfenster zur demokratiepolitischen Innovation bisher unbeachtet geblieben. Kritisch zu hinterfragen ist zudem insbesondere die Rationalisierung eigentlich hochpolitischer Fragestellungen, wenn strategische Entscheidungen durch den Einsatz scheinbar wertfreier Instrumente und Daten zum technokratischen Konsens vereinfacht werden. Politische Entscheidungen werden damit zur wirtschaftlichen und politischen Notwendigkeit stilisiert. Dabei ist „es 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).

Die Wirkungsorientierung impliziert keine Transformation von der Demokratie zu einem „Unternehmen Österreich“. Sie ist aber nur dann mit demokratischen Standards kompatibel, wenn sie von der Politik „gelebt“ wird. Dazu muss sie als Instrument mit Steuerungsrelevanz verstanden werden, im Rahmen dessen Wirkungsziele politisch diskutiert werden – und nicht schon von Anfang an zu einer von der Budgetrealität entkoppelten verwaltungsinternen zeremoniellen Routine und damit zu einem rein bürokratischen Vehikel wird:

*„Rechtliche Möglichkeiten zu schaffen ist eine Sache, sie zu nutzen, eine andere. Es wird daher darauf ankommen, ob die durchgreifenden Neuerungen des Bundeshaushaltsrechtes in der Praxis tatsächlich genutzt werden. Es stellt sich die Frage, ob der für die Umsetzung der Reform erforderliche Kulturwandel sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik stattfindet (Steger 2007: 9).“*

- Anders, K. (2001): *Accountability, Discretion and Performance Budget Reform*. New York: Elsevier.
- Bachmann, S./Baumgartner, G./Feik, R./Giese, K./Jahnel, D./Lienbacher, G. (2010): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Wien: Springer.
- Badelt, C. (2004): *Die unternehmerische Universität: Herausforderung oder Widerspruch in sich?* Wien: Picus.
- BAK (2009): *Stellungnahme der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013)*. Online: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME\\_01507/imfname\\_166760.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_01507/imfname_166760.pdf) [14.02.2013]
- Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (2011): *Gutes Regieren. Konzepte, Realisierungen, Perspektiven*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Beetham, D./Carvalho, E./Landman, T./Weir, S. (2008): *Assessing the Quality of Democracy – A Practical Guide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- BKA (2011a): *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung*. Online: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42634> [30.08.2012]
- BKA (2011b): *Handbuch Ziele und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene*. Online: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42635> [30.08.2012]
- BKA (2012a): *Handbuch ressortinternes Wirkungscontrolling. Ressorts wirkungsorientiert steuern*. Online: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42636> [30.08.2012]
- BKA (2012b): *Wirkungsorientierte Budgetunterlagen. Lesehilfe*. Online: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=49150> [06.12.2012]
- Blühdorn, I. (2006): *Democracy, Efficiency, Futurity: Contested Objectives of Societal Reform*. In: Blühdorn, I./Jun, U. (Hg.): *Economic Efficiency – Democratic Empowerment*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, 69-98.
- BMF (2010): *Handbuch Organisation der Haushaltsführung und Dienststellensteuerung (OHD) ab 2013*. Online: [https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Handbuch\\_Organisation\\_der\\_Haushaltsfuehrung\\_und\\_Dienstste\\_2.pdf](https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/Handbuch_Organisation_der_Haushaltsfuehrung_und_Dienstste_2.pdf) [30.08.2012]
- BMG (2009): *Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013)*. Online: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME\\_01522/imfname\\_167175.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_01522/imfname_167175.pdf) [14.02.2013]
- BMUKK (2009): *Stellungnahme des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013)*. Online: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME\\_01508/fname\\_166756.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_01508/fname_166756.pdf) [14.02.2013]
- BMWi (2012): *Wachstum und Stabilität in schwierigem Umfeld sichern*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2004): *Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse*. In: Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, G./Budäus, D./Holtkamp, L. H./Kißler, L./Kuhlmann, S./Mezger, E./Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Edition Sigma, 51-63.
- Böllhoff, D. (2011): *Steuerung mit Zielen*. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, 199-206.
- Bouckaert, G./van Dooren, W. (2009): *Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations*. In: Bovaird, T./Löfller, E. (Hg.): *Public Management and Governance*. London/New York: Routledge, 151-163.
- Bovens, M. (2007): *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*, 13, 447-468.
- Brunsson, N. (1993): *Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternative to Control*. *Accounting, Organization and Society*, 18 (6), 489-506.
- Budäus, D. (1981): *Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen. Ansätze und Probleme eines Bezugsrahmens einzelwirtschaftlicher Analyse und Gestaltung öffentlicher Leistungsprozesse*. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 4 (4), 395-419.
- Campbell, D. F. J./Barth, T. D. (2009): *Wie können Demokratie und Demokratiequalität gemessen werden? Modelle, Demokratie-Indices und Länderbeispiele im globalen Vergleich*. *SWS-Rundschau*, 49 (2), 209-233.
- Carruthers, B./Espeland, W. (1991): *Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality*. *The American Journal of Sociology*, 97 (1), 31-69.
- Coppedge, M./Gerring, J./Altman, D./Bernhard, M./Fish, S./Hicken, A./Kroenig, M./Lindberg, S. I./McMann, K./Paxton, P./Semetko, H. A./Skaaning, S.-E./Staton, J./Teorell, J. (2011): *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*. *Perspectives On Politics*, 9 (2), 247-267.
- Crouch, C. (2008): *Postdemokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Crouch, C. (2011): *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Dahl, R. A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109, 23-34.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1983): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.
- Dobusch, L./Kapeller, J./Wöhl, S. (2012): Editorial. Momentum Quarterly. *Zeitschrift für Sozialen Fortschritt*, 1 (1), 1-2.
- Donner, S./Hartmann, H./Jäger, M. (2012): *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2012. Codebook for Country Assessments*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Drori, G. S./Meyer, J. W./Hwang, H. (2009): Global Organization: Rationalization and Actorhood as Dominant Scripts. *Annual Review of Sociology*, 27 (17-43),
- Economist Intelligence Unit (2010): *Democracy Index 2010 – Democracy in Retreat*. Online: [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf) [30.08.2012]
- Eichhorn, P. (1997): *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Eisenhardt, K. M. (1989): Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550.
- Ellwood, S./Newberry, S. (2007): Public Sector Accrual Accounting: Institutionalising Neo-liberal Principles? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20 (4), 549-573.
- Espeland, W. N./Stevens, M. (2006): A Sociology of Quantification. *European Journal of Sociology*, 49 (3), 401-436.
- Feigl, G./Heiling, M. (2012): *Was kosten Privatisierungen? Eine Analyse der Auswirkungen erfolgter und allfälliger zukünftiger Privatisierungsschritte auf öffentliche Haushalte*. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Freedom House (2012): *The Arab Uprisings and their Global Percussions. Selected Data from Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Online: [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/FIW%202012%20Booklet--Final.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/FIW%202012%20Booklet--Final.pdf) [30.08.2012]
- Frey, P. (2010): Das unternehmerische Museum: Entfesselte Kreativität oder kommerzielle Unterwerfung? *Kunstgeschichte aktuell. Mitteilungen des Verbandes österreichischer Kunsthistorikerinnen und Kunsthistoriker*, 27 (4), 1-2.
- Gendron, Y./Cooper, D. J./Townley, B. (2007): The Construction of Auditing Expertise in Measuring Government Performance. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 101-129.
- Geppel, M./Hajek, W./Thaller, A. (2011): Wirkungsorientierte Steuerung in der österreichischen Bundesverwaltung. In: Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hg.): *Gutes Regieren. Konzepte, Realisierungen, Perspektiven*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 421-430.
- Giddens, A. (1972): *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Gruber, P./Kaltenbrunner, G./Pesendorfer, E. (2011): WOV 2021 – Konzept, Erreichtes, Ausblick. In: Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E. (Hg.): *Gutes Regieren. Konzepte, Realisierungen, Perspektiven*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 183-194.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Haldemann, T./Heike, M./Bachmann, M. (2011): *Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben: Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management*. Berne: Haupt.
- Hammerschmid, G./Egger-Peitler, I./Höllerer, M. A. (2008): *Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel*. Wien: Bundeskanzleramt und Wirtschaftsuniversität Wien.
- Hammerschmid, G./Meyer, R. E. (2005a): New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? *Public Administration*, 83 (3), 709-733.
- Hammerschmid, G./Meyer, R. E. (2005b): Public Management Dynamics in a Federal Rechtsstaat System. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (7), 629-640.
- Holtkamp, L. (2012): *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Hood, C. (1995): Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.
- Jann, W./Jantz, B. (2008): A Better Performance of Performance Management? In: KPMG (Hg.): *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*. Toronto: KPMG, 11-25.
- Kaltenbrunner, G./Kattnigg, A. (2008): Erfolgskriterien für wirkungsorientiertes Controlling – Eine Reflexion am Beispiel der öffentlichen Verwaltung. In: Schauer, R./Helmig, B./Purtschert, R./Witt, D. (Hg.): *Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen*. Linz: Trauner, 285-308.
- Kettl, D. (1997): The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3), 446-462.
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993*. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- Klausen, J. E./Sweeting, D. (2005): Legitimacy and Community Involvement in Local Governance. In: Haus, M./Heinelt, H./Steward, M. (Hg.): *Urban Governance and Democracy*. New York: Routledge, 214-233.
- 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. (Hg.): *Legitimacy and Urban Governance*:

- A *Cross-National Comparative Study*. Abingdon: Routledge, 191-208.
- Klug, F. (2008): Ist die Bundeshaushaltsreform der „größte Wurf seit 1945“? *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 43 (3-4), 117-130.
- Konzendorf, G. (2011): Gesetzesfolgenabschätzung. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, 135-143.
- Light, P. (1993): *Monitoring Government – Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Lödl, M./Antl, E./Petridis-Pierre, E./Pfau, C. P./Seiwald, J. (2012): *BHG 2013. Bundeshaushaltsrecht*. Wien: Manz.
- Lukes, S. (2005): *Power: A Radical View*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mader, K. (2010): Gender Budgeting: Geschlechtergerechte Gestaltung von Wirtschaftspolitik. *Wirtschaft und Politik*, 33, 44-49.
- Masal, D. (2011): *New Public Management am Beispiel der Haushaltsrechtsreform: Eine Studie zu den Machtverhältnissen zwischen Politik und Verwaltung in Österreich*. Saarbrücken: Akademikerverlag.
- Mayntz, R./Streeck, W. (2003): Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Einleitung. In: Mayntz, R./Streeck, W. (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf*. Frankfurt /M./New York: Campus, 9-28.
- Meszarits, V. (2011): Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung. In: Schauer, R./Thom, N./Hilgers, D. (Hg.): *Innovative Verwaltungen. Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen. Internationales Forschungskolloquium „Public Management“ an der Johannes Kepler Universität Linz. Eine Dokumentation*. Linz: Trauner, 343-355.
- Meszarits, V./Seiwald, J. (2008): *Budgetary Reform in Austria: Towards tighter Coupling within the Financial and Management System*. Vienna: Federal Ministry of Finance.
- Meyer, J. W./Boli, J./Thomas, G. M./Ramirez, F. O. (1997): World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103 (1), 144-181.
- Meyer, J. W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Meyer, J. W./Scott, W. R. (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage.
- Meyer, R. E./Seiwald, J./Polzer, T./Höllner, M. A. (2012): Manifestationen von Reformparadigmen im österreichischen Haushaltsrecht. In: Hilgers, D./Schauer, R./Thom, N. (Hg.): *Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration*. Linz: Trauner, 89-103.
- Mouffe, C. (2000a): *The Democratic Paradox*. London/New York: Verso.
- Mouffe, C. (2000b): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Nash, K. (2010): *Contemporary Political Sociology*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Neisser, H./Meyer, R. E./Hammerschmid, G. (1998): Kontexte und Konzepte des New Public Management. In: Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hg.): *Die innovative Verwaltung*. Wien: Signum, 19-55.
- Nullmeier, F. (2011): Wettbewerb. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden. Wiesbaden: VS, 150-160.
- Oberndorfer, P. (2006): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: Holzinger, G./Oberndorfer, P./Raschauer, B. (Hg.): *Österreichische Verwaltungslehre*. Wien: Verlag Österreich, 33-105.
- OECD (2007): *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2009): *Better Regulation*. Paris: OECD.
- Oettle, K. (1976): *Grundfragen öffentlicher Betriebe I. Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe*. Baden-Baden: Nomos.
- Öhlinger, T. (2007): *Verfassungsrecht*. Wien: facultas.wuv.
- Pitlik, H./Hölzl, W./Brandtner, C./Heinemann, F./Misch, F./Yeter, M./Steurs, G./Gagnage, S./Mertens, K. (2012): *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States*. Brüssel: Europäische Kommission, GD Enterprise and Industry.
- Pollitt, C. (1993): *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Posner, P. (2006): Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (3), 71-96.
- Posner, P./Park, C.-K. (2007): Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (3), 1-26.
- Pressman, J./Wildavsky, A. B. (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Raschauer, B. (2003): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien/New York: Springer.
- Raschke, J. (1993): *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*. Köln: Bund-Verlag.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Redak, V. (2000): The Entrepreneurial City. *Kurswechsel*, Heft 2/2000, 85-90.

- Reichard, C. (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: de Gruyter.
- Reichard, C. (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Auswertung vorliegender Empirie. *Verwaltung & Management*, 18 (3), 118-121.
- Ridgway, V. F. (1956): Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1 (2), 240-247.
- Rieder, S. (2011): Performance Indicators. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, 476-483.
- Ritzki, C./Schaal, G. S. (2010): Politische Führung in der „Postdemokratie“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 2-3/2010, 9-14.
- Röber, M. (2009): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements. *Verwaltung & Management*, 15 (5), 227-240.
- Röber, M. (2012): Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. In: Bauer, H./Büchner, C./Hajach, L. (Hg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 81-98.
- Rossmann, B. (2009a): Bundesstaats- und Verwaltungsreform – Kein Allheilmittel zur Sanierung. *Kurswechsel*, Heft 4/2009, 102-111.
- Rossmann, B. (2009b): Ist das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung? *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 50/51 (114-136),
- Rossmann, B. (2010): Das neue Bundeshaushaltsrecht – ein Riesenschritt zur Modernisierung des Finanzmanagements? *KDZ Forum Public Management*, 1/2010 (1), 8-10.
- Saward, M. (2004): Democratic Theory and Indices of Democratization. In: Beetham, D. (Hg.): *Defining and Measuring Democracy*. *Sage Modern Politics*, Nr. 36. London: Sage, 6-24.
- Schäfer, R. (2012): Rekommunalisierung – Fallstricke in der Praxis. Erfahrungen aus Bergkamen. In: Bauer, H./Büchner, C./Hajach, L. (Hg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 73-80.
- Scharpf, F. W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.: Campus.
- Schauer, R. (2007): *Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen. Kameralistik und/oder Doppik. Einführung und Standortbestimmung*. Wien: Linde.
- Schauer, R. (2010): *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen*. Wien: Linde.
- Schedler, K./Proeller, I. (2011): *New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schratzenstaller, M. (2011): *Diskussion über Reformpakete*. Online: <http://derstandard.at/1308186329025/Margit-Schratzenstaller-Diskussion-ueber-Reformpakete> [24.08.2012]
- Schröter, E. (2011): New Public Management. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, 79-89.
- Schwab, W. (1986): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. Ein verbessertes Instrumentarium für Budgetpolitik und -kontrolle. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 27 (1-2), 1-15.
- Seiwald, J./Geppl, M. (2012): Wirkungsorientierte Steuerung: Chancen und Spannungsfelder. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 53 (1-3), 38-52.
- Seiwald, J./Meyer, R. E. (2012): Familienähnlichkeiten und -unterschiede: Haushaltsreformen in Österreich und Deutschland im Vergleich. *Verwaltung & Management*, 18 (3), 122-126.
- Seiwald, J./Meyer, R. E./Hammerschmid, G./Egger-Peitler, I./Höllner, M. A. (2013): *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: Edition Sigma.
- Seiwald, J./Schindler, E. (2012): Was konkret bedeutet „Gender Budgeting im Bund“ ab 2013? Implementierung des Grundsatzes der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Haushaltsrecht. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 53 (1-3), 53-66.
- Shah, A./Shen, C. (2007): *A Primer on Performance Budgeting*. Online: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahandShenpaper.pdf> [02.09.2012]
- Siegel, J. (2011): Strategisches Management. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, 227-236.
- Smith, P. (1995): On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 18 (2-3), 277-310.
- Steger, G. (2007): Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform in Österreich. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*, 48 (1-2), 5-9.
- Steger, G. (2009a): Stand der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich. In: Schauer, R. (Hg.): *Neue Formen der Steuerung und Rechnungslegung in öffentlichen Haushalten*. Linz: Trauner, 13-34.
- Steger, G. (2009b). Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. *Journal für Rechtspolitik*, 17 (1), 23-36.
- Steger, G. (2012): *Making Public Finance Management Systems Gender Responsive: The GRB Experience in Austria*. Online: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/panels/panel3-Gerhard-Steger.pdf> [30.10.2012]
- Steger, G./Pichler, A. (2008): *Das neue Haushaltsrecht des Bundes*. Wien: Verlag Österreich.
- Suchman, M.C. (1995): Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20 (3), 571-610.
- Thom, N./Ritz, A. (2008): *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.

- Van Dooren, W./Bouckaert, G./Halligan, J. (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London and New York: Routledge.
- von Maravić, P./Reichard, C. (2003): New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. *International Public Management Review*, 4 (1), 84-129.
- Walgenbach, P./Meyer, R. E. (2008): *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walter, R./Mayer, H./Kucsko-Stadlmayer, G. (2007): *Bundesverfassungsrecht*. Wien: Manz.
- Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (1948): Wissenschaft als Beruf. In: Gerth, H. H./Wright Mills, C. (Hg.): *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge.
- Weber, M. (1988): *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, M. (2002): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wutscher, W./Hammerschmid, G. (2005): Status der Verwaltungsreform in Österreich. Österreich auf dem Weg zu einem vorsichtigen Modernisierer. *Verwaltung & Management*, 11 (3), 116-122.
- Zendron, S. (2009): Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt. Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten. In: Bundeskanzleramt Österreich (Hg.): *Steuerung im neuen Haushaltsrecht. Die Rolle der Fachbereiche*. 39-58.