

Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns¹

PHILIPPE MASTRONARDI

Evaluationen befassen sich unter verschiedenen Aspekten mit dem staatlichen Handeln. Sie überprüfen die Zielkonformität, die Wirksamkeit oder die Prozesse des Staatshandelns. Gemeinsam ist all diesen Untersuchungen, dass sie die Rationalität unserer Erkenntnis über den Staat erhöhen wollen. Rationalität ist hier im Sinne von Aussagen über methodisch erhärtete Tatsachen zu verstehen, die an die Stelle von subjektiven Meinungen und unreflektierten Erfahrungen treten oder die als Grundlage für die Bildung oder Korrektur von Meinungen und Erfahrungen dienen können.

1. Wirkungsorientierte Rationalität

Zentrales Anliegen der Evaluationsforschung ist es aufzudecken, inwiefern normative Anforderungen an den Staat durch dessen Praxis tatsächlich eingelöst werden. Auf den Satz: "Der Bund hat zur Aufgabe, die Wohlfahrt aller zu fördern" antwortet der Evaluator mit dem Satz: "In seiner Wohlfahrtspolitik verfolgt der Bund gegensätzliche Ziele auf unterschiedlichen Wegen und mit unbestimmtem Erfolg". Diese faktische Aussage beruht auf dem grundlegenden Kriterium *wirkungsorientierter Rationalität*.

Was bedeutet dieser Begriff? Evaluationen wollen die normativen Ziele des Staates mit den faktischen Wirkungen staatlichen Handelns in Beziehung setzen. Wenn sie prüfen, ob der Staat seine Aufgaben erfüllt, untersuchen sie, ob sein Handeln geeignet ist, die angestrebten Wirkungen zu

¹ Vortrag gehalten am 19. April 1996 in Bern, anlässlich der Gründung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL).

erzielen, und - im besten Fall - ob es diese Wirkungen auch tatsächlich hervorbringt. Evaluationen schaffen Transparenz über die Prozesse und Wirkungen staatlichen Handelns. Sie unterstellen diesem Handeln ein Ziel oder einen Zweck und beurteilen es danach, ob es damit übereinstimmt bzw. zielkonform oder wirksam ist. Sie beruhen damit auf einer bestimmten Form von Rationalität: Rational ist für sie ein Handeln dann, wenn es geeignet ist, gesteckte Ziele zu verwirklichen. Man könnte dieses Kriterium mit Zweckrationalität bezeichnen. Das wäre nicht falsch, aber zu eng. Es geht nicht bloss um ein Zweck-Mittel-Verhältnis, sondern um eine umfassende Beurteilung des Handelns aufgrund seiner Beziehungen zu einem ganzen Netz von Zielen, Bedingungen, Prozessen sowie Haupt- und Nebenwirkungen. Dafür eignet sich der Begriff der wirkungsorientierten Rationalität besser. Evaluationen dienen im politischen Prozess als Instrument der Kritik und Legitimation staatlichen Handelns nach Massgabe ihrer Wirkungen.

2. Legitimität des Staates

Hier liegt die staatspolitische und staatsrechtliche Relevanz der ganzen Disziplin: Evaluationen sind Instrumente im Diskurs über die Legitimität des Staates und seiner Verwaltung. Und sie verfolgen dabei einen bestimmbareren Legitimationstypus. Ungeachtet ihres konkreten Ergebnisses will jede gute Evaluation den Standpunkt der wirkungsorientierten Rationalität im Legitimationsdiskurs um den Staat verstärken: Ein "guter" Staat ist einer, der sich durch die Wirkungen seines Handelns legitimiert.

Dies führt zur zentralen These der vorliegenden Reflexion: Die Evaluationsdisziplin nimmt Partei in der Auseinandersetzung um die Legitimation des Staates, indem sie einen bestimmten Typus von Legitimation zum massgeblichen Kriterium ihrer Arbeit macht, nämlich den Typus der Wirkungsorientierung.

Die Evaluationsdisziplin liegt damit stark im Trend der aktuellen staatspolitischen Bewegung, wie sie etwa durch die Reformbestrebungen unter dem Titel *New Public Management* - zu deutsch: wirkungsorientierte Verwaltungsführung - gekennzeichnet ist. Wirkungsfragen sind schon seit jeher gestellt worden, aber noch nie wurde das Wirkungsdenken im

heutigen Ausmass operationalisiert und instrumentalisiert. Deshalb kann es nicht schaden, wenn wir uns einmal fragen, wie sich die scheinbar so einleuchtende Rationalitätsform zu anderen Denkweisen verhält, die auch ihre Berechtigung haben. Denn Wirkungsorientierung ist nur ein Legitimationstyp neben andern.

Bekannt sind die drei Typen legitimer Herrschaft, die MAX WEBER definiert hat²: Die *legale* Herrschaft hat rationalen Charakter, ihre Geltung stützt sich auf die unpersönliche Ordnung der formalen Legalität; die *traditionale* Herrschaft stützt sich auf Pietät und Gewohnheit; die *charismatische* Herrschaft stützt sich auf das persönliche Vertrauen in den Führer. Es ist die rationale, legale Herrschaft, die WEBER als die moderne Form der Verwaltung skizziert hat, die nach bürokratischen Grundsätzen funktioniert. Sie beherrscht seit Jahrzehnten das Bild staatlichen Handelns - auch das Feindbild der Verwaltung...

Aber auch diese Form der Legitimität ist nicht geeignet, den evaluativen Legitimitätsbegriff zu erfassen. Denn sie sieht die Verwaltung einseitig von ihrer gesetzlichen Grundlage und von der hierarchischen Weisungsgewalt her gesteuert. Sie macht aber gerade den entscheidenden Unterschied deutlich, nach dem wir die verschiedenen Arten von Legitimität kennzeichnen können: die Unterscheidung von input- und outputorientierten Typen der Legitimität.

Bevor ich näher darauf eintrete, muss ich freilich noch definieren, was ich unter *Legitimität* verstehe. Im Anschluss an WEBER hat sich eine breite Diskussion über den Legitimitätsbegriff entfaltet, auf die ich hier nicht näher eingehe³. Deutlich wurde aber dabei, dass Legitimität nicht mit jedwelcher faktischen Motivation gleichgesetzt werden kann, sondern stets ein normatives Element in sich trägt. Für das vorliegende Thema empfiehlt sich folgende Umschreibung: Mit Legitimität bezeichnen wir eine Qualität staatlichen Handelns, die die Zustimmung der Betroffenen fördert.

² MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss einer verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 122 ff., 124.

³ Vgl. VOLKER HEINS, *Strategien der Legitimation, Das Legitimationsparadigma in der politischen Theorie*, Diss. Frankfurt, Münster 1988, S. 22 ff.

Legitim ist damit ein staatliches Handeln, das stärker als ein anderes geeignet ist, die Zustimmung all jener zu finden, die davon direkt und indirekt berührt werden. Als Arten der Legitimation kandidieren Gründe, welche die gesuchte Zustimmung bewirken können. Dabei verlangt der normative Charakter der Legitimität, dass diese Gründe nicht beliebig sein können, sondern argumentativ vermittelbar sind: es müssen "gute Gründe" im diskurstheoretischen Sinne sein⁴. Bei der Suche nach solchen Gründen treffen wir nun eben auf solche, die input- und solche, die outputorientiert sind. Die ersteren sind stärker normativ geprägt, die letzteren eher realistisch formuliert.

3. Legitimationstheorien

3.1 Inputorientierte Legitimation

Ideengeschichtlich finden wir vor allem zwei *Stränge inputorientierter Argumentation*: das *republikanische* und das *liberale* Konzept der Legitimation.

3.1.1 Republikanismus

Die Idee der *Republik* findet sich bereits bei PLATO und bei ARISTOTELES; zu einer praktischen Ideologie wird sie aber vor allem in Rom. Zwei Grundgedanken kennzeichnen die Republik: einerseits die politische Tugend des Bürgertums, das bereit sein muss, das Gemeinwohl höher zu halten als das Privatinteresse, und andererseits die gemischte Staatsform, die Elemente der Monarchie, der Aristokratie und der Demokratie in sich vereinigt⁵. Wie Rom haben auch die italienischen Stadtstaaten der Renaissance dieses Ideal nur für kurze Zeit verwirklichen

⁴ JÜRGEN HABERMAS, Diskursethik - Notizen zu einem Begründungsprogramm, in: JÜRGEN HABERMAS., *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, 4. Aufl., Frankfurt a.M., S. 53 ff., 98 ff.

⁵ Republicanism, in: DAVID MILLER, (Hrsg.) *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*, Oxford 1987, S. 433 ff.

können. Vertreten wurde es in der florentiner Zeit von GIROLAMO SAVONAROLA, NICCOLÒ MACHIAVELLI und DONATO GIANOTTI in moralisierender, beziehungsweise realistischer und institutioneller Ausprägung⁶. Über hundert Jahre später springt der Gedanke nach England, wo JAMES HARRINGTON eine republikanische Utopie entwickelt, die er durch OLIVER CROMWELL verwirklicht sehen möchte⁷. Starke praktischen Einfluss nimmt das Republikideal aber erst ein weiteres Jahrhundert später auf die amerikanische Verfassung, die von JAMES MADISON und ALEXANDER HAMILTON in den *Federalist Papers* vorgezeichnet wird. Gewaltenteilung, Zweikammersystem und Föderalismus sind Ausprägungen des Konzepts der gemischten Verfassung; die Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie schafft Institutionen der Bürgertugend⁸.

Die stärkste demokratische Ausprägung findet der Republikanismus bei JEAN-JACQUES ROUSSEAU, der sich ganz auf das Element der Bürgertugend und die Ausrichtung der Politik auf das Gemeinwohl verlässt. Die politischen Institutionen leiten sich hier allein von der Volkssouveränität ab⁹.

In der Schweiz bilden die Ideen JEAN-JACQUES ROUSSEAUS und der amerikanischen Revolution zusammen mit alteidgenössischen Traditionen die Grundlage für das *Demokratieprinzip*. Die demokratische Legitimation des Bundes ist damit republikanisch geprägt. Unsere direkte Demokratie, der politische Willensbildungsprozess und die für uns typische Konsensuche im Konkordanzsystem legitimieren staatliches Han-

⁶ HERFRIED MÜNKLER, Staatsraison und politische Klugheitslehre, in: IRING FETSCHER / HERFRIED MÜNKLER (Hrsg.), *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 3, München/Zürich 1985, S. 23 ff., 28 ff.

⁷ MARK GOLDIE, Absolutismus, Parlamentarismus und Revolution in England, in: IRING FETSCHER / HERFRIED MÜNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 3, S. 275 ff., 330 f.

⁸ JAMES P. YOUNG, Amerikanisches politisches Denken: Von der Revolution bis zum Bürgerkrieg, in: IRING FETSCHER / HERFRIED MÜNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 3, S. 617 ff., 626 ff.

⁹ IRING FETSCHER, Politisches Denken im Frankreich des 18. Jahrhunderts vor der Revolution, in: IRING FETSCHER / HERFRIED MÜNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Bd. 3, S. 423 ff., 485 f.

deln nach Massgabe des Demokratieprinzips. Gute Gründe für die Zustimmung zum Staat stützen sich auf republikanisches Gedankengut und auf die durch dieses konstituierten demokratischen Institutionen.

Der erste Strang der inputorientierten Legitimation verlangt also, dass sich staatliches Handeln aus demokratischen Willensbildungsprozessen in repräsentativen Institutionen und transparenten Verfahren herleiten lässt.

3.1.2 Liberalismus

Der *zweite Strang* ist jener des *Liberalismus*. Er ist wesentlich jünger, dafür bis in unsere Tage hinein dominant. Freilich findet sich die Betonung des Werts der menschlichen Individualität gegenüber traditionaler politischer Autorität auch schon in der Antike. Als politische Kraft entwickelt sich der Liberalismus aber erst als Reaktion auf den Absolutismus, wie sie von ADAM SMITH, JOHN LOCKE oder MONTESQUIEU vertreten wird. Thema ist hier nicht - wie bei den Republikanern - die Konstitution eines staatlichen Prozesses, sondern vielmehr die Beschränkung des Staates auf bestimmte Aufgaben. Ihre moderne Ausprägung findet die liberale Idee insbesondere im englischen Liberalismus, bei JEREMY BENTHAM, JAMES MILL und JOHN STUART MILL¹⁰. Im Vordergrund steht der Schutz der Freiheit des einzelnen in seinen Freiheitsrechten, insbesondere seinem Eigentum als Grundlage persönlicher Entfaltung. Das Interesse gilt der freien, marktorientierten Wirtschaftsordnung und der rechtsstaatlichen Verfassung des Staates. BENTHAM ist zugleich der Begründer des klassischen Utilitarismus, der eine soziale Rechtfertigung des individuellen Nutzenkalküls liefert. Der Liberalismus wird so zur Grundlage des kapitalistisch organisierten Industriesystems des 19. Jahrhunderts¹¹. Daneben lebt im Liberalismus aber auch die ethische Forderung etwa JOHN STUART MILLS, der einzelne habe die Aufgabe, das Beste aus seinen Talenten zu machen und sich dabei auch poli-

¹⁰ UDO BERMBACH, Liberalismus, in: IRING FETSCHER / HERFRIED MÜNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen*. Bd 4, München 1986, S. 323 ff.

¹¹ A.a.O., S. 325 ff.

tisch zum Nutzen aller zu engagieren¹². Im liberalen Strang koexistieren ein Wirtschaftsliberalismus und ein Liberalismus der Menschenwürde auf gemeinsamer Grundlage, aber in unterschiedlicher Ausprägung.

Im schweizerischen Verfassungsrecht bildet das liberale Gedankengut die Grundlage für das *Rechtsstaatsprinzip*. Dieses legitimiert staatliches Handeln durch dessen Legalität, also durch die rechtssatzförmige Bindung der Verwaltung an das Recht, durch den Rechtsschutz, der den Betroffenen gestattet, sich vor unabhängigen Gerichten für ihre Rechte zu wehren, durch die Grundrechte, die dem einzelnen eine staatsfreie Sphäre der Individualität sichern, und durch ein System politischer und administrativer Kontrollen staatlicher Macht.

Der zweite Strang inputorientierter Legitimation verlangt somit, dass sich staatliches Handeln durch rechtsstaatliche Bindung und Kontrolle eingrenzen lasse.

3.2 Outputorientierte Legitimation

Sowohl die demokratische als auch die rechtsstaatliche Argumentation zur Legitimierung des Staates ist von starken normativen Vorstellungen davon durchdrungen, wie der Mensch und seine Gesellschaft sein sollten. Der Staat wird nach einem bestimmten Menschenbild ausgestaltet. Die Zustimmung der Betroffenen hängt primär von ihrem Weltbild ab. Was so aus der Teilnehmerperspektive als normativ erscheint, nimmt aus der Beobachterperspektive die Gestalt einer Ideologie an. Wo immer die Identifikation mit der Norm zerbröckelt oder schon gar nicht zustande kommt, wird dem Idealismus der Realismus entgegengesetzt. Das Idealbild wird mit dem Realbild konfrontiert. Die Frage ist nicht mehr, ob das Ganze "gut gemeint" war, sondern ob etwas Gutes dabei herausgekommen ist. Die Input-Perspektive wird durch die Output-Perspektive ersetzt. Die gute Zielsetzung reicht nicht mehr aus zur Begründung der Zustimmung. Entscheidend wird die Zielerreichung.

¹² A.a.O., S. 335 f.

Diese outputorientierte Sichtweise findet sich freilich auch schon innerhalb der normativen Theorien, und zwar sowohl im Republikanismus als auch im Liberalismus: So ist das, was gemeinhin unter Machiavellismus verstanden wird, nichts anderes als die enttäuschte Reaktion der Idealisten bei der Lektüre der realistischen Antwort MACHIAVELLIS auf die Zerfallserscheinungen seiner Zeit. Und die utilitaristische Ausprägung des Liberalismus ist ihrerseits die realistische Antwort auf die naturrechtliche Utopie einer freien Gesellschaft autonomer Menschen.

Wirkungsorientiertes Denken hat sich somit schon immer innerhalb inputorientierter Theorien finden lassen. Die reale Veränderung der Staatsaufgaben hat aber diesem Gegenprinzip zur normativen Ausrichtung immer grösseres Gewicht verschafft. Aus der republikanischen Wurzel stammt die Wohlfahrtsidee, die die Grundlage des modernen *Sozial- oder Leistungsstaates* bildet. Dieser ist nichts anderes als die demokratisch bestimmte Antwort auf schädliche Auswirkungen des liberalen Wirtschaftssystems: Die Wirkungen dieses Systems auf die Gesellschaft werden im demokratischen Prozess so korrigiert, dass das Ergebnis besser mit der Idee der Wohlfahrt für alle übereinstimmt. Der Leistungsstaat ist somit eine Folge wirkungsorientierter Nutzung der Demokratie. Die moderne Staatsaufgabe, Marktversagen im Dienste sozialer Gerechtigkeit zu korrigieren und zu kompensieren, ist sowohl Reaktion auf Wirkung als auch selber wirkungsorientiert. Der Leistungsstaat legitimiert sich über seine positiven gesellschaftlichen Auswirkungen. Gerade die aktuelle politische Auseinandersetzung über die Grenzen staatlicher Tätigkeit zeigt, dass es in sozialstaatlichen Fragen mit dem "guten Willen" nicht gemacht sein kann. Der moderne Staat muss sich der Realität seiner Wirkungen stellen.

3.3 Realistische Staatstheorien

Vor allem auf der Grundlage des Utilitarismus sind realistische Staatstheorien entwickelt worden, die explizit nicht normativ sein wollen, sondern deskriptiv sichtbar machen sollen, wie Politik, Staat und Verwaltung funktionieren und worauf es dabei ankommt.

Daraus entsteht die *Pluralismustheorie* der Demokratie. So interessiert sich JOSEPH A. SCHUMPETER beispielsweise für die Mechanismen politi-

scher Entscheidungen und stellt fest, dass in der modernen Demokratie Führungseliten um die Stimmen der Bürger konkurrieren¹³. Oder ROBERT DAHL beschreibt die Politik als Aushandlungsprozess zwischen den einflussreichen Interessengruppen¹⁴. Nach GIOVANNI SARTORI verleiht die Konkurrenz unter den Politikern auf dem Wahl-Markt dem Volk aber Macht und zwingt die Führer, gegenüber den Anliegen der Geführten aufgeschlossen zu sein. Die Führer sind zwar nicht in jenem normativen Sinn für ihr Handeln verantwortlich, wie es die republikanische oder die liberale Theorie meint, doch unterstehen sie dank dem Wahlsystem einem faktischen Rückkoppelungsprozess, von dem ihre Wiederwahl abhängt¹⁵.

Die pluralistische Theorie betont den Realismus ihres Standpunktes. Sie fragt nach den Leistungen des politischen Systems, nach dem Output. Zentrale Frage kann dabei sein, welches die Methode der politischen Entscheidungsbildung ist, die den höchsten Grad an effektiver Kontrolle über die führende Elite gewährleistet. In funktionaler Betrachtungsweise will die Pluralismustheorie so die Erfordernisse einer "rationalen" Herrschaftsausübung ermitteln.

Insgesamt entwirft die pluralistische Demokratietheorie eine *funktionale Ordnung* im Sinne des systemkonformen Zusammenspiels der gesellschaftlichen Kräfte und ihrer Wirkungen.

Heute steht nun allerdings auch die realistische Theorie vor dem Zerfall ihrer Glaubwürdigkeit:

Voraussetzung der funktionalen Betrachtungsweise ist nämlich, dass Ursache und Wirkung im gesellschaftlichen Handeln einander eindeutig zugeordnet werden können. Sonst stellt das funktional beschriebene politische System kein adäquates Modell der Realität dar. Ziele, Handlung-

¹³ JOSEPH. A. SCHUMPETER, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 4. Aufl., München 1975, S. 427 ff.

¹⁴ ROBERT A. DAHL, Vorstufen zur Demokratie-Theorie, Tübingen 1976.

¹⁵ GIOVANNI SARTORI, Demokratietheorie, Darmstadt 1992, S. 160 ff.

gen und Wirkungen müssen korrelieren, wenn die wirkungsorientierte Analyse ihren Anspruch, realistisch zu sein, einlösen soll¹⁶.

Mit zunehmender Komplexität der Politikimplementation wird diese Voraussetzung freilich problematisch. Hinzu kommt die *Veränderung der Handlungsweise* der Verwaltung. Das obrigkeitliche Handeln der Staatsgewalt befindet sich auf dem Rückzug. Es treten koordinative Formen des Verwaltens an seine Stelle. Die Verwaltung schliesst nicht nur Verträge mit Privaten, statt Verfügungen zu erlassen; sie ergänzt ihre Verwaltungsakte mit informalen Abmachungen oder ersetzt sie sogar durch Vereinbarungen, Gentleman's Agreements oder blossen Empfehlungen oder Informationen, die von den Privaten freiwillig befolgt werden, damit die Verwaltung auf den Einsatz ihrer Kompetenzen verzichtet. Das klassische Subordinationsverhältnis zwischen der Verwaltung und ihren Adressaten verwandelt sich in ein vielfältiges Netzwerk zum Teil horizontaler Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Organisationen, die ihr Verhalten gegenseitig aufeinander abstimmen. Die eindeutige Zuordnung von Wirkungen zu den Massnahmen einer bestimmten staatlichen Politik - oder gar die Bestimmung der Wirksamkeit eines bestimmten Gesetzes - wird unter diesen Bedingungen immer schwieriger.

Wo immer das Netzwerk die Verhältnisse adäquater beschreibt als die Subordination, versagt das von den realistischen Theorien vorausgesetzte Funktionieren des Feedback-Prinzips. Die Rückkoppelung einer gesellschaftlichen Veränderung an bestimmte politische Entscheide wird nicht mehr feststellbar; die faktische Kontrolle und die systemische Rationalität leiden. Es entsteht eine Vielfalt von Rückkoppelungen zwischen den am Netzwerk Beteiligten, die nur noch *prozeduralistisch* erfasst werden kann. Die materielle Politiksteuerung zieht sich auf eine Prozessteuerung zurück, die die Inhalte weitgehend offen lässt.

Hier liegen offensichtliche Grenzen der Legitimation des Staates über die Wirkungen seines Handelns. Die realistische Betrachtungsweise ist einem ähnlichen Glaubwürdigkeitszerfall ausgesetzt wie die normative.

¹⁶ Vgl. DIETER FREIBURGHANUS, De l'efficacité des évaluations. Un discours en trois étapes, *Cahiers de l'IDHEAP* No 98, Chavannes-près-Renens 1992, p. 10 f.

In dieser Situation gilt es zunächst einmal, die *Unübersichtlichkeit, in der heute staatliches Handeln* steckt, einzugestehen. Keine der Legitimationstheorien kann für sich beanspruchen, massgeblich zu sein.

4. Versuche einer Synthese

Trotzdem muss die Suche weitergehen. Neue Konzepte sind gefragt. Gefordert ist der Versuch einer *Synthese normativer und realistischer Positionen*. Auszugehen ist dabei wohl von den beiden inputorientierten Konzepten, indem versucht wird, sie der realistischen Sichtweise zu öffnen. Liberalismus und Republikanismus haben denn auch bereits solche Versuche unternommen.

4.1 Liberalismus

Für den modernen Liberalismus liegt es nahe, aus der wachsenden Unübersichtlichkeit des staatlichen Handelns ein "Staatsversagen" zu schliessen und angesichts der fehlenden Machbarkeit staatlicher Sozialgestaltung den Rückzug des Staates aus seiner planenden und lenkenden Verantwortung zu fordern. Das Ausmass, in dem dies geschehen soll, hat den modernen Liberalismus in zwei Lager gespalten, den *Neoliberalismus* und den *Ordoliberalismus*¹⁷.

Der *Neoliberalismus*, deutlich vertreten durch FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK, will zum klassischen Laissez-faire-Liberalismus zurückkehren und den Staat auf die Aufrechterhaltung allgemeiner Rahmenbedingungen beschränken. Die Marktwirtschaft soll demnach ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen weitgehend selber bestimmen können. Die Gesellschaftsordnung wird durch die Anforderungen des Marktes diktiert. Diese ökonomisierte Form des Liberalismus dehnt die Marktwirtschaft zur Marktgesellschaft aus. Das Wirtschaftssystem dominiert das Gesellschaftssystem.

¹⁷ FRIEDRICH EBERLE, Varianten des modernen Liberalismus, in: IRING PETSCHER / HERFRIED MÜNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen* (Fn. 6), Bd. 5, München 1987, S. 470 ff.

Demgegenüber vertritt der *Ordoliberalismus*, etwa vertreten durch WALTER EUCKEN, die These, dass dem Staat nicht nur die allgemeinen Rahmenbedingungen der Wirtschaft obliegen, sondern auch eine Ordnungspolitik, welche Ungleichgewichte im Markt korrigiert und die Bildung von Monopolen verhindert¹⁸.

Beiden liberalen Strömungen gemeinsam ist eine im wesentlichen instrumentelle Funktion des Staates: Er soll für die Wirtschaft bzw. die Gesellschaft bestimmte Leistungen erbringen, die diese benötigen, um die Freiheit des einzelnen (Wirtschafts- oder Gesellschafts-) Subjekts zu garantieren. Der Abbau von Staatsaufgaben wird gefordert, weil der Staat die als gerecht empfundene Ordnung weniger effizient und wirksam herstellen kann als Wirtschaft und Gesellschaft dies können. Im Kern verbinden sich Liberalismus und Wirkungsorientierung in den aktuellen Forderungen nach Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung. Der Verlust an Wirksamkeit, den der Sozialstaat erleidet, dient zur Begründung des Aufgabenabbaus. Der Liberalismus kann so die Wirksamkeitsorientierung mindestens in dem Sinne aufrechterhalten, dass sie einen *negativen* Legitimationsgrund abgibt: Unwirksame Staatsfunktionen sind zu reformieren. (Genauer müsste es heißen: Staatsfunktionen, die sich nicht durch ausgewiesene Wirksamkeit legitimieren können, sind abzubauen.) Die Unübersichtlichkeit des staatlichen Handelns wird so im liberalen Sinne genutzt.

4.2 Republikanismus

Der *republikanische Strang* der normativen Legitimationslehre hat es schwieriger. Die materiellen Zielsetzungen des Gemeinwohls können aus dem Scheitern der Wirksamkeitsforderung nichts gewinnen. Republikanisches Gedankengut kann nur bei den Prozessen der Koordination innerhalb des gemischten Netzwerks von Staat und Privaten ansetzen. Die

¹⁸ In einer weiterführenden Fassung von PETER ULRICH geht es dem Ordoliberalismus darum, dass Gesellschaft und Politik Institutionen schaffen, die die Rahmenbedingungen der Wirtschaft bestimmen, damit die Wirtschaft ihre gesellschaftliche Funktion nicht selbst definieren kann. PETER ULRICH, *Demokratie und Markt. Zur Kritik der Ökonomisierung der Politik*, *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften* 36, Münster 1995, S. 74 ff.

Idee der gemischten Verfassung, wie sie für die Behörden konzipiert worden war, kann auf den parastaatlichen Bereich ausgedehnt werden. Beim Rückzug des Staates auf die Prozesssteuerung kann aus republikanischer Sicht gefordert werden, dass symmetrische Strukturen und faire Verfahren dafür sorgen, dass gute Gründe eine optimale Chance finden, die Zustimmung der Beteiligten - und letztlich der Betroffenen - zu erlangen. Die republikanische Forderung nach Demokratie führt unter heutigen Bedingungen somit zur Diskursethik, wie sie von JÜRGEN HABERMAS vertreten wird¹⁹. Der Staat kann zwar nicht die Wirksamkeit seiner Massnahmen garantieren, wohl aber die Fairness seiner Prozeduren. Der Unübersichtlichkeit des staatlichen Handelns wird so die Transparenz der Verfahren entgegengestellt.

5. Folgen für die Evaluation

Was heisst dies nun praktisch für die Arbeit des Evaluators? Es heisst, dass jeder Evaluator in seiner Arbeit die Verantwortung für eine Entscheidung trägt, die er explizit oder implizit immer trifft: In wessen Dienst stellt er seine Evaluation? Wirkungsforschung ist auf ein Ziel, eine übergeordnete Sinnggebung angewiesen. Denn sie wird immer innerhalb eines bestimmten Zielsystems verwertet. Idealtypisch - und damit auch immer leicht überzeichnet - lässt sich die Relevanz des Legitimationsdilemmas für die Evaluation folgendermassen umschreiben:

Entweder orientiert sich der Evaluator soweit möglich weiterhin am Leitbild der Wirksamkeit staatlichen Handelns. Dann unterstellt er grundsätzlich die Machbarkeit staatlicher Gesellschaftslenkung. Er folgt damit der herkömmlichen Annahme des Leistungsstaates, staatliches Handeln könne sich durch seine Wirkungen legitimieren. Soweit die Steuerungskraft des Staates noch reicht und nachgewiesen werden kann, hat diese Strategie auch heute noch Erfolg. In dem Masse aber, in dem die Kausalitäten unsicher oder vielseitig vernetzt werden, ist der Evaluator gezwungen, im Ergebnis seiner Forschung die unterstellte

¹⁹ Vgl. Fn. 4.

Rückkoppelung von Politik und Wirkung zu relativieren. Er kommt nicht umhin, in methodisch sauberer Art Ungenauigkeit und Ungewissheit von Kausalbeziehungen einzuräumen. Er kann die Wirksamkeit des untersuchten staatlichen Handelns nicht bestätigen. In der politischen Verwertung dient seine Arbeit dann einer *liberalen Strategie des Staatsabbaus*.

Oder aber der Evaluator verzichtet auf den Anspruch, Evaluationen könnten die Wirksamkeit staatlicher Politik hinlänglich bestimmen. Dann wird er sich darauf beschränken, Implementationsprozesse zu evaluieren und dabei möglichst Transparenz in die Prozeduren zu bringen. In dem Masse, in dem er dabei Abweichungen von der Symmetrie der Strukturen und der Fairness der Verfahren feststellt, dient sein Resultat dann einer *republikanischen Strategie der Demokratisierung* öffentlicher Prozesse.

Daraus ergibt sich eine doppelte *staatspolitische Relevanz* des Handelns als Evaluator:

- Evaluatoren treffen eine staatspolitisch bedeutsame Entscheidung, wenn sie bestimmte Evaluationsthemen zur Bearbeitung übernehmen (nämlich eher wirkungsorientierte oder aber prozessorientierte Evaluationen).
- Sie treffen ebenfalls eine nicht nur methodische, sondern auch staatspolitisch bedeutsame Entscheidung, wenn sie bestimmte Evaluationsstrategien und Forschungstechniken einsetzen (denn quantitative Methoden und qualitative Methoden unterscheiden sich nicht zuletzt im unterstellten Glauben an die Machbarkeit von Kausalaussagen).

Die Frage nach der Legitimation des Staates über die Wirkungen seines Handelns wird so zugleich zur Frage nach der Legitimation evaluierender Forschung.