

Der GLOCALIST bringt in Kooperation mit dem KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) die Serie "Public Govern-

nance & Public Management". Teil 1 dieses Beitrages erschien in der Ausgabe Nr. 92 vom 21.11. 2005.

# Vom Managen zum Regieren

## Ansatzpunkte und Erfolgsfaktoren von Public Governance (Teil 2)

Helfried Bauer (Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien)

*In diesem Beitrag werden Begründungen, Begriff, hauptsächliche Ansatzpunkte sowie Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren für Public Governance skizziert.*

### „Politische“ Steuerung ist unersetzbar

Während im System des NPM gutes Management oft als Bündel unpolitischer, wissenschaftlicher Techniken aufgefasst wird, zeigt sich, dass bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben selbst scheinbar unpolitische Maßnahmen, wie z.B. die Wahl eines Standortes für eine Schule, doch die Politik auf den Plan rufen können. Daraus wird bereits deutlich, dass politische Steuerung(1) des Verwaltungshandelns grundsätzlich wichtig ist, da „sie sich nicht nur an ökonomischen Kriterien, sondern an gesellschaftlichen Werten orientiert“ (Löffler/Bovaird). Politische Steuerung kann als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Parteien und anderen AkteurInnen aufgefasst werden. In einer Demokratie muss jedoch akzeptiert werden, dass gewählte PolitikerInnen eine besondere Legitimation zur Steuerung besitzen; die politische Steuerungsverantwortung sollte allerdings seitens der Politik auch angenommen werden. Weiters gilt, dass die PolitikerInnen zur Kenntnis nehmen müssen, dass andere AkteurInnen (z.B. Anrainer, NGOs, Experten) ebenfalls eine Legitimation besitzen können. Daraus wird abzuleiten sein, dass alle Beteiligten ‚Souveränität‘ teilen

müssen und, dass die politische Steuerung jeweils auch eine Balance zwischen den gesellschaftlichen Kräften und Ideologien anstreben sollte. In diesem Sinn sind politische Parteien ein wichtiges Element von Good Governance. Denn für Governance wird „eine pluralistische Parteienlandschaft mit transparenten Parteien (benötigt). Parteien nehmen sich, anders als diverse AkteurInnen der Zivilgesellschaft, einer Vielzahl von Problemfeldern an [...]. Vor allem tragen sie dazu bei, durch Politisierung Öffentlichkeit herzustellen [...]. Eine lebendige Demokratie braucht Parteien und einen Wettbewerb der Ideen“. (2)

### Wie ist „Accountability“ zu interpretieren?

Unter Accountability ist die Zurechenbarkeit und Verantwortung für die Erstellung, für den Ressourceneinsatz und für die Qualität von Leistungen zu verstehen. Hierbei geht es aber nicht nur um die Ergebnisse (Output) des öffentlichen Handelns. Vielmehr umfasst Accountability auch die Verantwortung für die Qualität von Prozessen, für das Festlegen von Qualitätsstandards und für die Verantwortung für Querschnittsmaterien wie z.B. Gleichstellung und schonenden Ressourceneinsatz.

Prof. Brodtrick interpretiert den Begriff unter Bezugnahme auf kanadische Erfahrungen viel umfassender. Zum einen macht er deutlich, dass ein „punktueller“ Verständnis von



HELFRIED BAUER

**Dr. Helfried Bauer ist Leiter des KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung, Honorarprofessor der TU-Wien sowie Lehrbeauftragter an Fachhochschulen. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind öffentliche Finanzen, Politik- und Verwaltungsmodernisierung und gesundheitsökonomische Fragen. Kontakt: [bauer@kdz.or.at](mailto:bauer@kdz.or.at)**

Accountability der Sachlage nicht immer dienlich ist, sondern auch Entwicklungen zu betrachten wären: „When we exact accountability, we typically do so in order to get a snapshot view of what happened [...]. Very often, though, the snapshot gives us only limited understanding about what occurred before, or what occurred in parallel with the event we are scrutinizing [...] and there might be important connections that remain hidden [...]. We might consider therefore to examine trends instead of snapshots [...]“. Zum anderen unterstreicht Brodtrick den Umstand, dass nicht nur Ergebnisse, sondern auch Vorgangsweise und Prozesse der Accountability unterliegen. Er verweist diesbezüglich auf Entscheidungsprozesse, auf integrierte Vorgehensweisen und auf die Verantwortung für Lernprozesse. „From a Good Governance point of view, accountability should be a positive process to foster learning, change and innovation for the future.“

Aus dem Bereich der Accountability ist ein praktisches Beispiel vom Treasury Board of Canada bekannt, das so genannte „Management Accountability Framework“. (3) Die durch diesen Rahmen erreichte verstärkte Verantwortung soll zu:

- o einem effektiven Management in den Organisationen,
- o besserem Service für Minister und Regierung und

o der Kommunikation der Ergebnisse an die BürgerInnen beitragen. Das Rahmenwerk besteht aus zehn verschiedenen Feldern, wie sie in der Grafik abgebildet sind.

Die Ziele, die im Bereich „Governance and Strategic Directions“ vorgegeben sind, führen letztlich zu den „Results and Performances“. Für die Erstellung der Leistungen werden demokratiepolitische, ethische und bürgerbezogene Werte („Public Service Values“) vorgegeben - weiters wird das Rahmenwerk durch den Bereich „Learning, Innovation and Change Management“ abgerundet.

Die gesetzten Ziele werden über Maßnahmen und Ergebnisse aus den Bereichen „Politik und Programme“, „MitarbeiterInnen“, „Bürgerorientierter Service“, „Risiko Management“, „Controlling (Stewardship)“ und „Accountability“ angepeilt.

Die Ziele und operativen Maßnahmen aus den zehn Bereichen können selbstverständlich nicht alle zur gleichen Zeit erfüllt werden. Weiters können diese auch für Abteilungen und Organisationen unterschiedlich bewertet und definiert werden. Dennoch sollten alle Abteilungen Fortschritte und Verbesserungen in den einzelnen Bereichen



Abbildung 1: Management Accountability Framework - Ziele / Erwartungen

Quelle: Treasury Board of Canada (2003).

nachweisen können. Manager sollten alle Ebenen des Frameworks dazu benutzen, um ihre Abteilung gut zu führen, die MitarbeiterInnen zu engagieren und einzubeziehen, damit durch die damit erreichten Vorstellungen die Organisation als Ganzes gut funktioniert.

Dieses Rahmenwerk unterliegt ständigen Veränderungen und entwickelt sich selbst weiter. In einem nächsten Schritt werden für die Ziele Indikatoren und Messgrößen festgelegt.

Dieser umfassende Ansatz der „Accountability“ verfolgt das anspruchsvolle Ziel, die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen zeitgemäß zu gestalten, wobei:

- o die Leistungen an den BürgerInnen ausgerichtet sind,
- o Werte, die mit den öffentlichen Leistungen verbunden sind (wie ethische, demokratische, etc.), klar definiert, kommuniziert und umgesetzt werden,
- o die Politik von der Verwaltung unterstützt wird und die strategische Richtung in Ergebnisse und Wirkungen übersetzt wird,
- o Entscheidungen transparent und verantwortlich getroffen werden,
- o MitarbeiterInnen geschätzt und menschliche sowie intellektuelle Kapazitäten entwickelt werden,
- o mit finanziellen Mitteln verantwortungsbewusst umgegangen wird und die
- o Leistung der Organisation stets durch Lernen, Weiterentwicklung und Innovation aufgewertet wird.

## Vielfältige Beteiligungen gesellschaftlicher Gruppen bestimmen die Qualität von Public Governance

Bürgerbeteiligung erhöht nur dann die Akzeptanz und Effektivität staatlichen Handelns, wenn sie vom Vertrauen zwischen BürgerInnen, Politik und Verwaltung getragen ist, professionell gestaltet und qualitativ umgesetzt wird. Nur durch einen kontinuierlichen Dialog zwischen BürgerInnen und Verwaltung/Politik kann die Skepsis etwa von GemeinderätInnen gegenüber potenziellen Beiträgen der MitbürgerInnen und die Skepsis der MitbürgerInnen gegenüber unvermittelten Meinungsbefragungen abgebaut werden. Das Internet bietet gute Möglichkeiten, demokratiepolitischen Defiziten entgegenzuwirken. Eine Plattform kann dabei sowohl das Informationsbedürfnis decken als auch die aktive Mitgestaltung durch Anregungen ermöglichen. Das neue Medium lässt darüber hinaus echten Dialog und Interaktion sowohl zwischen den Interessierten, als auch zwischen Verwaltungen und BürgerInnen zu.

Auch Unternehmungen können durch bürgerschaftliches Engagement (Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship) substanziell an der Mitgestaltung des Gemeinwesens, an der Schaffung neuer Ordnungsmuster bei der Verbesserung der Standort- und Lebensqualität mitwirken. Ein solches Engagement kann weiters einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer Unternehmenskultur leisten, in der „die Übernahme sozialer Verantwortung und die Orientierung am Gemeinwohl Kernelement unternehmerischer Aktivitäten“ (M. Oppen) sind.

Empirische Studien in Deutschland haben gezeigt, dass die Handlungslogik von Unternehmen bei der Entscheidung für soziale Investitionen weniger irgendwelchen Förder- oder Anreizmechanismen als vielmehr dem Konkurrenzmechanismus folgen. Die Rolle des Staates wird dabei weniger als Entscheider und Produzent gesehen, sondern eher als Moderator oder Aktivator für gesellschaftliche Entwicklungen, die er nicht selbst bestimmen kann und soll.

## Erfolgsfaktoren für Public Governance

Für das Erreichen der Ziele von Public Governance ist zunächst eine besonders wichtige **Voraussetzung** zu nennen - das Entwickeln einer neuen Organisationskultur im Bereich der öffentlichen Verwaltungen. Einen solchen Wandel gilt es, vor allem hinsichtlich des Benchmarking und des Lernens voneinander, bezüglich des Setzens/Vereinbarens von Zielen und des Messens der Zielerreichung, bezüglich des Beteiligens der MitarbeiterInnen in den Organisationen bei der Suche nach neuen Ideen für mehr Bürgernähe und effektiveren Prozessen, zu erreichen.

### Einige der Erfolgsfaktoren lauten:

- o ein Wandel in der Einstellung der PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen ist zu erreichen; denn diese müssen sich selbst und der Öffentlichkeit eingestehen, dass sie nicht die Lösung aller Probleme kennen und alleine umsetzen können;
- o verstärktes Einbeziehen der Zivilgesellschaft in informelle Prozesse der Politikgestaltung und der Entscheidungsfindung (z.B. im Rahmen von Stakeholder-Dialogen) ebenso wie bei der Umsetzung von Aufgaben;
- o (neue) staatliche Aufgaben und Programme sollten der Lösung von gesellschaftlichen Problemen dienen und so auf ihre Wirkung, auf die Nachhaltigkeit, auf die ‚Föderalismus-Tauglichkeit‘ geprüft werden;
- o eine von oben nach unten durchgängige Zielvereinbarungskultur und Kontraktmanagement;

- o eine verstärkte Wahrnehmung der politikberatenden Aufgabe der Verwaltung im Rahmen eines neuen Selbstverständnisses (Verwaltung als ‚Kompetenzzentrum‘);
- o ein vielfältiges Benchmarking, d.h. Orientieren an wirksamen Lösungen öffentlicher Aufgaben im Sinn einer „offenen Koordinierung“. (4)

## Fußnoten

- 1) Vgl. hierzu die umfassenden Ausführungen von Elke Löffler und Tony Bovaird in ihrem Beitrag „Politische Steuerung neu gedacht“. In: Public Governance, hrsg. von Bauer, Biwald, Dearing, Wien 2005, S. 30 ff.
- 2) Löffler; Bovaird: Politische Steuerung, S. 37.
- 3) [http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_e.asp); Treasury Board of Canada - Management Accountability Framework (Stand: 14.07.2005).
- 4) Vgl. dazu: Hill, Hermann: Good Governance. Konzepte und Kontexte. In: (Neue) Bilder der Verwaltung - Blende'04, hrsg. v. Hermann Hill, Speyer 2004, S.10.

Strategie  
Medien Design  
Kommunikation  
Arbeit  
Raum  
Philosophie

[www.arbeitsraum.at](http://www.arbeitsraum.at)