

# Good Governance: Vom Fürstenspiegel zur Balanced Scorecard

**In einem großen geschichtlichen Bogen zeigt der Autor Parallelen zwischen den Prinzipien von Good Governance und den Tugenden und Kenntnissen guten Regierens, wie sie in der Renaissance und für die Habsburger Regenten maßgeblich waren, auf. Er schließt daraus, dass jede Zeit und jeder Kontext seine Interpretation von Governance braucht.**



Harald Steindl

## 1. „Das Neue Europa gestalten“

Am 9. Februar 2000 stellte der vormalige Präsident der Europäischen Kommission,

Romano Prodi, die strategischen Ziele seiner Amtszeit vor. „Die großen Herausforderungen wie Globalisierung, Überalterung der Bevölkerung, Internet-Revolution, Beschäftigung und soziale Eingliederung“ machen neue Entscheidungs- und Führungsstrukturen erforderlich. Er kündigte die Vorlage eines Weißbuches an, das sich der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Gestaltung und Verwirklichung der Politik widmen sollte.<sup>1</sup> Der Veröffentlichung am 25.07.2001<sup>2</sup> folgte eine breite Diskussion samt abschließendem Bericht.<sup>3</sup> Hohe Zustimmung fanden die fünf Grundsätze von „Good Governance“:

- **Offenheit** und Verständlichkeit, um die Vertrauensbildung zu stärken;
- **Partizipation**, um durch verstärkte Teilhabe für eine breitere Akzeptanz und damit bessere Umsetzung zu sorgen;
- **Verantwortlichkeit** und klare Rollenverteilung zwischen den Institutionen;
- **Effektivität** auf der Grundlage prä-

ziser Ziele, Folgenabschätzungen und Evaluierung;

- **Kohärenz** zwischen politischen Botschaften und konkreten Handlungen.

Nach Einschätzung der Kommission sollte ihre Beachtung nicht nur die Legitimität des „Europäischen Regierens“ unterstützen, sondern auch die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität verwirklichen: Vor jeder Initiative sei daher zu prüfen,

- ob öffentliches Handeln tatsächlich geboten;
- die europäische Ebene am besten dafür geeignet;
- die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen seien.<sup>4</sup>

Im Fazit wird verdeutlicht, dass die zentralen Fragen, wie Politikverdrossenheit, Glaubwürdigkeitsverlust, Europaskepsis und Globalisierungsängste, nur durch gezielte Information und engagierte Kommunikation, durch Dialog und bottom-up-Prozesse im Gleichklang mit den nationalen und lokalen Akteuren bewältigt werden können. „European Good Governance“ ist in Gemeindestuben, Interessenvertretungen, Vereinen und Bürgerinitiativen, Betrieben, Schulen und Familien zu verwurzeln. Die Bevölkerungen in den Mitgliedsstaaten der EU haben einen Anspruch darauf, dass die Steuerung ihrer Gemeinwesen auf allen Ebenen

nach demokratischen Prinzipien und weisen Spielregeln, mit dem Anspruch auf gerechte Lösungen, durch Einsatz zukunftsträchtiger Managementmethoden und mit Hilfe moderner Technologien funktioniert. Das überkommene Modell der Gewaltenteilung, ein Erbe des Konstitutionalismus des 19. Jhdts, und mit ihm das Josephinische Selbstverständnis der Hochbürokratie haben ausgedient. Militärische Planung und Logistik waren ehemals als Vorbilder für die Organisation von Bergwerken, Hochöfen und Gießereien, Textilfabriken sowie Eisenbahnen und Häfen geeignet, maßgeschneiderte, flexible Dienstleistungen sind im traditionellen hierarchischen Weisungsgefüge nicht mehr darstellbar. Offene Marktwirtschaften benötigen „public entrepreneurs“ statt gehorsamer Soldaten, willfähriger Offiziere, beamteter Vorkünder, Erzieher oder Treuhänder.<sup>5</sup>

## 2. „Ari goes to Wiener Wald“

Engelbert (Pötsch, geb. 1250, gest. 1331), Abt des Stiftes Admont, wird

<sup>1</sup> KOM(2000)154.

<sup>2</sup> Europäische Kommission (Hrsg.): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM(2001)428 endgültig. Brüssel 2001.

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) [Download: 05.08.2005]

<sup>4</sup> Europäische Kommission (Hrsg.): Regieren, 2001, S. 14. [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm), S. 36. [Download: 05.08.2005]

<sup>5</sup> Sennett: Die Kultur des Neuen Kapitalismus. Berlin 2005.

häufig als größter Gelehrter der Steiermark im Mittelalter gerühmt. Die frühe Verbreitung aristotelischen Gedankenguts im Alpenraum geht auf seine theologischen und philosophischen Studien an der Universität Pavia zurück.<sup>6</sup> Engelbert verfasste neben naturwissenschaftlichen und musikkundlichen Traktaten aber auch staatsrechtliche Schriften. Seine Pflichtenlehre – mit dem Titel „Speculum virtutum moralium“ (um 1310) für die Enkelkinder Kaiser Rudolf von Habsburg, Albrecht II. und Otto, den Fröhlichen, zusammengefasst – orientiert sich an antiken Vorbildern so genannter „Herrscherspiegel“, eine literarische Gattung, welche die Erziehung im Hochadel bis ins 19. Jhdt. prägen sollte. Was zeichnet einen guten Regenten, gerechten Herrscher und Gott gefälligen Monarchen aus? Welche Tugenden und welche Kenntnisse sind erforderlich, um ein Gemeinwesen zu leiten? Im Gegensatz zu Nicolo Macchiavellis „Il principe“ steht für die Habsburger die moralische Verpflichtung katholischer Prägung im Mittelpunkt. Kaiser Franz I. ließ 1826 seinen Wahlspruch „Iustitia regnorum fundamentum“ ans äußere Burgtor meißeln und zitierte damit den Heiligen Augustinus: „Wenn man von den Königreichen der Welt die Gerechtigkeit wegnimmt und nur die Macht ohne Gerechtigkeit zurücklässt, dann sind die Königreiche der Welt nichts anderes als große Räuberhöhlen.“

Bereits 1811 hatte er sich im Kundmachungspatent zum ABGB zu Grundprinzipien seiner Rolle als Gesetzgeber bekannt: Die Abfassung eines vollständigen, einheimischen bürgerlichen Gesetzbuches solle den „Bürgern volle Beruhigung über den gesicherten Genuss ihrer Privatrechte verschaffen“ und „nicht nur nach den allgemeinen

Grundsätzen der Gerechtigkeit, sondern auch nach den besonderen Verhältnissen der Einwohner bestimmt, in einer ihnen verständlichen Sprache bekannt gemacht, und durch eine ordentliche Sammlung in stetem Andenken erhalten werden.“ Diese Maßstäbe patriarchalischer Governance – einer Mischung aus aufklärerischer Rechtskritik, Kantscher Sittenlehre und englischer Kodifikationstheorie (J. Bentham) – sind bis heute gültig und in Geltung geblieben. Sie reichen jedoch zur Steuerung weltweit vernetzter Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme nicht mehr aus. Partizipation, nicht Unterwerfung unter hoheitliche Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte ist das Gebot der Stunde.

### 3. Abschied vom Reinheitsgebot

Die Sichtweise eines „open government“ steht in deutlichem Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot und der Lehre vom Stufenbau bzw. Delegationszusammenhang, wie er von der herrschenden Doktrin der österreichischen Staatsrechtslehre verstanden wird. Good Governance zwingt zur Erweiterung des Legalitätsprinzips um ein Bündel von Kriterien, die jenseits der normativen Konditionierung angesiedelt sind, wie Folgenorientierung, flexible Reaktion auf Widerstände, laufende Anpassung an Veränderungen, etc. Je stärker der Aspekt der Umsetzung, die Kultur des Dialogs und der Praktikabilität betont werden, desto mehr Gewicht bekommen die Betroffenen. Ihre Verwandlung in aktiv Beteiligte erhöht die Chancen einer Akzeptanz auch schwieriger, konfliktträchtiger Entscheidungsabläufe. Politik gewinnt nicht (mehr) in wechselnden parlamentarischen Mehrheiten Gestalt, sondern findet in offenen

Foren, in Konsenskongressen, Mediationsverfahren, Bargainingprozessen statt. Die Überzeugung der öffentlichen Meinung auf unterschiedlichen Schauplätzen (Zeitungen, Fernsehen, Rundfunk, Internet, Newsletter, SMS-Posting, etc.) wird wieder zum Kerngeschäft. Der Kampf um die Lufthoheit über den Stammtischen wird digital geführt und online auch emotional entschieden. Die Verwandlung der politischen Systeme und ihrer administrativen Strukturen in lernende Organisationen steht erst am Beginn.

Die Verwandlung der politischen Systeme und ihrer administrativen Strukturen in lernende Organisationen steht jedoch erst am Beginn. Ein Beispiel auf europäischer Ebene stellt das so genannte „Verfahren der offenen Koordinierung“ dar. Obwohl es der Union an den erforderlichen Kompetenzgrundlagen mangelt, haben sich Kommission und Rat bzw. die nationalen Regierungen auf eine **abgestimmte Vorgehensweise** verständigt. Über die mittelfristigen Ziele herrscht Einigkeit. Zur Umsetzung werden Aktionspläne vereinbart und die jeweils innerstaatlichen Maßnahmen aufgelistet, bewertet und als best practices zur Nachahmung empfohlen. Wie das Scheitern der Lissabon-Agenda zeigt, reichen allerdings Appelle und regelmäßiges Monitoring nicht aus, um die hoch gespannte Erwartung einzulösen, die Europäische Union bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten, dynamisch wachsenden, wissensbasierten Wirtschaft zu machen. Es fehlt am Fokus, an der kongruenten Strategie und an den notwendigen Instrumenten, wie

<sup>6</sup> Vgl. Baum, Wilhelm (Hrsg): Engelbert von Admont. Vom Ursprung und Ende des Reiches und andere Schriften. Graz 1998. Ubl, Karl: Engelbert von Admont. Ein Gelehrter im Spannungsfeld von Aristotelismus und christlicher Überlieferung. München 2000.

sie etwa in Großunternehmen in Gestalt der Balanced Scorecard erfolgreich eingesetzt werden.<sup>7</sup>

Politische Vorstellungen werden – wie die Geschichte weist – nur jedoch dann geschichtsmächtig, wenn sie von einer großen Erzählung begleitet werden. Die massive Ablehnung des Entwurfs eines Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden und der Streit um die Finanzierung der Union haben das Integrationsprojekt in den Grundfesten erschüttert. Die demographische Entwicklung verheißt Schrumpfung und wirtschaftliche Stagnation. Der „alte Kontinent“ lechzt nach neuen ermutigenden Perspektiven.

#### 4. Europäische Sinnstiftung

Jeremy Rifkin<sup>8</sup> hat seinem Albtraum USA die Vision einer leisen Supermacht gegenübergestellt, die er mit biblischen Worten (Offenbarung 21) verherrlicht: „Europa ist die neue Stadt auf einem Berg. Die Welt blickt auf dieses großartige, transnationale Regierungsexperiment und hofft, von dort Orientierungshilfen für die Menschheit in einer globalisierten Welt zu finden.“ Der europäische Traum „lockt uns in eine neue Zeit der Inklusivität, Diversität, Lebensqualität, Nachhaltigkeit, spielerischen Entfaltung, der universellen Menschenrechte und der Rechte der Natur und des Friedens auf Erden.“<sup>9</sup> Dafür lohne es sich zu leben. Rifkin kennt aber auch den „wunden Punkt“: Wenn die persönliche Verantwortlichkeit nicht „tief genug verwurzelt und nicht stabil genug ist, um die unvermeidlichen Stürme auf der Fahrt ins Ungewisse zu überstehen, dann wird trotz aller legislativen und exekutiven Maßnahmen und intellektuellen Unterstützung der europäische Traum scheitern.“<sup>10</sup>

Ein Jahr nach Erscheinen des Buches stellt sich im Moment der Krise die Frage nach der Belastbarkeit des europäischen Modells. Die inneren Widersprüche, die lange Zeit mühsam überdeckt worden sind, sind schonungslos sichtbar. „Die Büchse der Pandora ist geöffnet“, konstatierte jüngst der langjährige Kabinettschef von Jacques Delors, Ex-EU-Kommissar Pascal Lamy. Teil III des Verfassungsvertrages, der den gemeinsamen Rechtsbestand kodifiziert, wird abgelehnt. Es drohen Renationalisierung und Desintegration, sofern es nicht gelingt, die konträren Sichtweisen über die Zukunft der EU zusammen zu führen. Der Rückfall scheint unabweisbar, wenn man sich die ungelösten Probleme ins Gedächtnis ruft. Das Vertrauen der österreichischen Bevölkerung in die Fortsetzung des europäischen Einigungswerkes ist angeschlagen, obwohl kein anderes Land mehr von der Erweiterung und Vertiefung profitiert. Der Fall des Eisernen Vorhangs ist der Überlegenheit der sozialen Marktwirtschaft und des demokratischen Systems zu verdanken. Österreich ist vom Rand in die Mitte gerückt, doch diese neue Funktion als Drehscheibe und Knoten wird weniger als Jahrhundertchance, denn als Bedrohung durch Zuwanderung, intensiven Wettbewerb und Leistungsdruck verstanden. Europäische Einrichtungen verkörpern das Unbill der Globalisierung. Brüssel liberalisiert, dereguliert, knackt anonyme Sparbücher, bringt Transit, Genfood, Atomreaktoren und Sozialdumping. Nach Kampagnen gegen das Rauchen droht ein Dekolleté-Verbot im Schanigarten.

#### 5. Lebensqualität und „Regional Governance“<sup>11</sup>

Die heimischen Befürworter der Euro-idee haben die kritischen Signale

lange überhört. Links tarnen und reaktionär anschleimen, ist Mode geworden, wenn man an die Diskussion um die Leistungen im öffentlichen Interesse denkt.<sup>12</sup> Nun ist leadership gefordert, um das Steuer herumzureißen. Wer die dramatischen Herausforderungen der kommenden 20 Jahre bestehen will, braucht Mut zur Wahrheit und zur Klarheit. „Good Governance“ eignet sich als Instrument zur Diagnose auf allen Ebenen – ihre Prinzipien sollten Eingang in den Kulturen der Kommunen, der Länder- und Bundesparlamente und ihrer Behörden finden. Letztendlich geht es um unser aller Lebensqualität: **„Wir sind Europa!“** ■

Dr. Harald Steindl ist Universitätslektor am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien, Experte für New Public Management und Institutionenreform, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Speyerer Qualitätswettbewerbs sowie Referent in der Abt. für Rechtspolitik der Wirtschaftskammer Österreich.

7 Vgl. dazu: <http://www.bscoll.com> [Download: 05.08.2005]. Grundlage bilden die Studien von Robert S. Kaplan und David P. Norton zur Balanced Scorecard und zur Strategiefokussierten Organisation. Kaplan, Robert S.; Norton, David P.: The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston 1996. The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Boston 2001. Zur Umsetzung vgl.: „Story of Strategy der WKÖ-Balanced Scorecard“: Die Wirtschaftskammer Österreich ist in den drei strategischen Geschäftsfeldern Interessenvertretung, Wirtschaftsförderung und Wissensvermittlung aktiv. Als Interessenvertreter beeinflussen wir die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, in der Wirtschaftsförderung unterstützen wir als Dienstleister den wirtschaftlichen Erfolg der Mitglieder und als Wissensvermittler stellen wir unseren Mitgliedern Expertenwissen zur Verfügung. Dieses stellen wir insbesondere über unser Internet-Portal [wko.at](http://wko.at) als die Wissensdrehscheibe für die österreichische Wirtschaft maßgeschneidert zur Verfügung.

8 Rifkin, Jeremy: Der Europäische Traum. Frankfurt am Main 2004, S. 381: „Die europäischen Staaten haben als Erste die emergierenden Realitäten einer global interdependenten Welt verstanden und reagieren entsprechend.“

9 Rifkin: Der Europäische Traum, 2004, S. 410.

10 Rifkin: Traum, 2004, S. 408.

11 Vgl. dazu das Projekt der Bertelsmann-Stiftung: „Reformimpulse für Kommunen“, insbesondere Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance. Von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh 2003. Pröhl, Marga (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Gütersloh 2002.

12 Vulgo „Daseinsfür- bzw. vorsorge“, wie sie Ernst Forstthoff in seiner Kampfschrift „Der totale Staat“ Hamburg 1933, ideologisch begründet hat.