

Ausschuss 6
14. Sitzung vom 12.07.2004

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

zur

Tagung „Good Governance – Neue Qualitäten im Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft“

22. Juni 2004, Wien, Parlament

Veranstaltet vom Lebensministerium und vom Forum Nachhaltiges Österreich in
Kooperation mit der österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft

Zusammengefasst von:

Mag. Werner Wutscher

Generalsekretär des Lebensministeriums



lebensministerium.at

Tagung „Good Governance – Neue Qualitäten im Verhältnis von Staat und
Bürgergesellschaft“
22. Juni 2004, Wien, Parlament

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

„Diese neuen Entwicklungen in Richtung Bürgergesellschaft gilt es zu gestalten, insbesondere im Rahmen einer neuen Verfassung. Die Reformfähigkeit von Staaten soll durch Verfassungen erleichtert und nicht behindert werden. In diesem Sinn sollen neue Verfassungen von der Zukunft und nicht von der Vergangenheit her gedacht werden.“
(Warnfried Dettling).

Die Tagung „**Good Governance – Neue Qualitäten im Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft**“ wurde vom Lebensministerium und vom Forum Nachhaltiges Österreich in Kooperation mit der österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft veranstaltet. Vorrangiges **Ziel der Tagung** war es, das Thema „Good Governance“ in Österreich einer interessierten Öffentlichkeit näher zu bringen und die Diskussion darüber auf einer breiteren Basis zu führen. Darüber hinaus sollten die Grundsätze von „Good Governance“ aus wissenschaftlicher Sicht in die österreichische Praxis übersetzt und die dazu erforderlichen „neuen Qualitäten“ im Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft ausgelotet werden.

Der **Österreich-Konvent** war zugleich Impuls und Ansatzpunkt für diese Tagung, die einen Beitrag zur laufenden Arbeit und darüber hinaus leisten möchte. Gerade im Ausschuss 6 Verwaltungsreform ist im Zuge der Beschäftigung mit den Geboten der Effizienz und Effektivität für die Verwaltung auch der Begriff „Good Governance“ verwendet worden. Diese Diskussion im Österreich-Konvent sollte durch eine umfassendere Sicht in Richtung „Bürgergesellschaft“ vervollständigt werden, um den Blickwinkel zu erweitern und die BürgerInnen noch stärker in diese Debatte mit einzuschließen. Die Schlüsselfrage **der Öffentlichkeitsbeteiligung** ist auch im Hinblick auf eine gestärkte **Legitimität der Verwaltung** – gerade was die immer stärker „politik-vorbereitende“ Funktion der Verwaltung betrifft – zentral.

Schlussfolgerungen

Verwaltung spiegelt gesellschaftlichen Wandel wider

Es beginnt sich eine Entwicklung vom klassischen Bürokratiemodell (nach Max Weber) über New Public Management, hin zu einem ganzheitlicheren, partizipativeren Modell von Verwaltung zu vollziehen. Kosteneffizienz und andere Prinzipien des New Public Management werden derzeit viel diskutiert, müssen aber als Grundsätze des staatlichen Handelns durch die Prinzipien von Good Governance ergänzt werden. In diesem Sinne verändern sich auch die Rollen von VerwaltungsmitarbeiterInnen, die heute nicht mehr nur „Verwalten“, sondern stärker in Richtung Projektmanagement, Kommunikation,

Mediation/Vermittlung und Beratung der Politik gehen. Die „Sollwerte“ (Warnfried Dettling) einer Gesellschaft können nicht mehr top-down eingestellt werden, weil solche Modelle unweigerlich an differenzierten Gesellschaften vorbei gehen. Ergänzend dazu soll die Gesellschaft als „Ort der Lösung“ etabliert werden. All das läuft auf eine Revision des Staatsverständnisses hinaus. Der Staat soll nicht mehr oder weniger (stark) sein, sondern er soll Aufgaben anders, das heißt intelligent und flexibel erfüllen. Es kann nicht um „Aufgabenteilung“ durch den Staat an die „Bürgergesellschaft“ gehen, sondern es braucht eine Diskussion darüber, wer und welche Ebene Aufgaben sinnvoll erledigen soll. Als wichtige Maximen wurden genannt: „Steuern, nicht rudern“, „Vom aktiven zum aktivierenden Staat“, „Den Staat vom Kopf der nationalen Regierung auf die Füße der Gemeinden stellen“ (Subsidiarität). Politik und Verwaltung sollten sich eher als „Befähiger und Ermöglicher“ denn als alles kompetente und wissende „Macher“ verstehen – es darum, die Eigenverantwortung und Selbstorganisation der Bürgergesellschaft zu stärken.

Im Zentrum des Verwaltungshandelns steht der Bürger/die Bürgerin

Der Bürger/die Bürgerin kann sich erwarten, dass die Verwaltung service- und dienstleistungsorientiert handelt. Der Bürger ist immer mehr als Kunde: Er ist der Souverän. Dennoch muss auch die Kundenorientierung verstärkt werden. Partnerschaftlichkeit und Subsidiarität ist die Grundvoraussetzung für eine zukunftsfähige Entwicklung: Es geht auch nicht darum, dass die BürgerInnen oder die Wirtschaft – in Zeiten knapper öffentlicher Budgets – dazu herangezogen werden, staatliche (z.B. kommunale) Aufgaben zu übernehmen, sondern um den Aufbau einer wechselseitig unterstützenden Partnerschaft, von der im Sinne der Gemeinwohlinteressen alle profitieren. Dafür ist ein neues Selbstverständnis im Umgang miteinander erforderlich, um sich auf „gleicher Augenhöhe“ zu begegnen. Wichtig ist zu klären, in welcher Form die Aufgaben und die Zusammenarbeit zwischen den demokratisch gewählten Gremien und den partizipativen Kräften geschehen soll – keineswegs soll mit neuen Modellen die Verantwortlichkeit der Politik „verdünnt“ werden; die gewählten VertreterInnen sollen dabei nicht ersetzt oder in ihren Aufgaben beschnitten werden.

Es braucht ein verändertes/neues Selbstverständnis der Verwaltung

Die Verwaltung muss sich ihrer Funktion als bewusst werden und auf Basis von Sachlichkeit und Objektivität ihre politikberatende Funktion erkennen/stärken und daraus ein entsprechendes Selbstbewusstsein im Verhältnis und im Umgang mit der Politik entwickeln. Es geht um die Erkenntnis einer eigenständig(er)en Rolle der Verwaltung gegenüber der Politik und dem/der jeweiligen Minister/Ministerin. Das bedeutet aber auch eine Neuorientierung was die Steuerung der Verwaltung betrifft: Von der Inputsteuerung hin zu einer aufgabenorientierten Outputsteuerung. Themen wie das Globalbudget und ein flexibleres Dienstrecht sollten hier intensiv diskutiert werden. Mittelfristige strategische Planung in Abstimmung mit EntscheidungsträgerInnen anstatt reaktive auf Einzelentscheidungen konzentrierte Instrumente wären nötig. Dies sollte „Empowerment“ und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der MitarbeiterInnen aller

Hierarchiestufen mit einschließen – sowie ein: Je offener, partizipativer und „einschließender“ der Zugang zur Strategie- und Zielentwicklung diese erfolgt, desto höher das Engagement und die Bereitschaft der MitarbeiterInnen sich dafür einzusetzen.

Paradigmenwechsel „Von Amts- und Ressortegoismen hin zu einer übergreifenden, ganzheitlichen Kooperation und Planung“

Eine übergreifende, ganzheitliche Kooperation und Planung und optimale Aufgabenerfüllung kann nur gelingen, wenn innerhalb der Verwaltung auch Grenzen überschritten werden: Sowohl im Kopf als auch geografisch, was die Zusammenarbeit z.B. zwischen den einzelnen Ministerien, aber auch den Gebietskörperschaften in Österreich betrifft. Es geht um die Überwindung von sektoralen „Kompetenzmonopolen“ in der Verwaltung und mehr Zusammenarbeit statt „Zuständigkeitsdenken“. Dies würde von den sektoralen Entscheidungen hin zu einer integrativen, ganzheitlichen Perspektive führen („Vom Ad-hoc-Entscheiden zur Zukunftsplanung“). Eine Verwaltung, die eindeutig an Leistungen orientiert und gegliedert ist könnte hier aufgrund von Benchmarks und Kooperationen, die nicht an den Ministerien- und Ländergrenzen halt machen gute Grundlagen erarbeiten.

Klares Bekenntnis zu einem starken Staat in Zeiten der Globalisierung

Es vollzieht sich ein Paradigmenwechsel „von Government zu Governance“. Governance beschreibt jedoch nicht eine Form von Politik „jenseits des Staates“, wie dies in der Literatur manchmal unterstellt wird. Die Governance-Perspektive schließt den Staat mit ein und geht darüber hinaus. Das zentrale Bindemittel ist die Zusammenarbeit – zwischen Staat, Bürger und neuen Netzwerken als komplementäre Steuerungsformen. Es geht nicht um ein „entweder oder“, sondern um ein „sowohl als auch“. Der Staat wird dabei in seinen Funktionen und Rollen neu definiert. Der Staat kann sich durchaus aus einigen Bereichen zurückziehen. Gerade in Österreich gäbe es eine Vielzahl an Bereichen wo dies sinnvoll wäre. Dieses Bekenntnis bedeutet nicht, dass der „schlanke“ Staat abgelehnt wird – es braucht jedenfalls einen starken Staat, der den für eine nachhaltige Entwicklung so notwendigen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen erreichen kann, dies erscheint gerade global gesehen eine Schlüsselfrage.

Good Governance und Nachhaltige Entwicklung

Die Brücke zwischen Good Governance und Nachhaltiger Entwicklung besteht darin, dass eine „umfassende Zufriedenheit der BürgerInnen“ auch von einer guten Regierung abhängig ist. Die im EU-Weißbuch enthaltenen Grundsätze für Good Governance finden sich als Grundsätze auch im Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und diese Grundsätze braucht es, um die Umsetzung dieses Leitbildes möglich zu machen. Ziel ist es, dass sich die verschiedenen Politiken in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Gesundheit usw. gegenseitig so verstärken, dass sie zu mehr Lebensqualität der Bürger und Bürgerinnen beitragen. Nachhaltige Entwicklung erfordert also die Integration unterschiedlichster Politikbereiche sowie die Mitwirkung unterschiedlichster

AkteurInnen und ist damit naturgemäß stark mit der Frage der „Governance“ verbunden. Die Expertise, die Politik und Verwaltung, aber auch Wirtschaft, BürgerInnen und Interessensgruppen gewonnen haben, ist nötig, um diesen Prozess der Umsetzung zu optimieren.

Nachhaltige Entwicklung braucht aktive Beteiligung und eine Stärkung der kleinen Einheiten

Öffentlichkeitsbeteiligung kann nicht von oben verordnet werden – sie ist der Ausdruck freiwilligen, ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements. Dennoch ist es die Aufgabe von Politik und Verwaltung Motivation zur Teilhabe zu wecken, diese zu ermöglichen und zu fördern – denn sie stärkt auf der einen Seite das Gemeinwesen und die demokratische Kultur und fördert auf der anderen Seite die Entfaltung von Verantwortungsbewusstsein für die Gemeinschaft in Verbindung mit persönlichen Wertvorstellungen. Demokratische Teilhabe hat also sowohl eine gesellschaftliche als auch eine individuelle Bedeutung – und sie ist keinesfalls selbstverständlich. Beteiligung beginnt im Kleinen – im unmittelbaren Wohnumfeld, im Stadtteil, in der Gemeinde: Hier sind Entscheidungsprozesse für jede/n Einzelne/n noch nachvollziehbar, hier wird auch greifbar, welchen Einfluss die eigenen Beiträge haben. Die Stärkung von Beteiligung setzt also – im Sinne der Subsidiarität – auch eine Stärkung der kleinen Einheiten voraus, die als das „Zuhause der BürgerInnen“ dazu beitragen, dass Partizipation wachsen kann. Hier braucht die fortschreitende Globalisierung in diesem Sinne ein Gegengewicht, um die Rückkehr zum „menschlichen Maß“ (*Leopold Kohr*) zu ermöglichen: Eine „Re-Lokalisierung“, die jedoch die größeren Zusammenhänge in einer globalisierten Welt nicht aus den Augen verliert.

Entwicklung und Stärkung von Sozialkapital

Partizipation und Engagement der BürgerInnen ist wichtig, weil dadurch „Sozialkapital“ entsteht (wie z.B. Vereine, ehrenamtliches Engagement). Diese Bindungen und soziale Vernetztheit der BürgerInnen ist für die Entwicklung einer Gesellschaft ebenso wichtig, wie wirtschaftliches Kapital und verstärkt sich positiv. Die Menschen, die sich beteiligen und aktiv engagieren erwarten sich auch, dass es sich für sie in ihrer jeweiligen Lebenssituation „lohnt“, es für sie Sinn macht, sich zu engagieren. Bürgerschaftliches Engagement entsteht nicht von selbst, sondern braucht kulturelle und strukturelle Voraussetzungen, wie eine Kultur der Anerkennung und eine entsprechende Infrastruktur. Soziale Ressourcen sind nicht selbstverständlich, sondern sie müssen – wie natürliche Ressourcen – sorgfältig genutzt und gepflegt werden.

Empfehlungen an den Österreich-Konvent

Die **Öffentlichkeit** in Angelegenheiten, die sie betreffen, **zu beteiligen** muss sich zum **Kernelement** und Grundsatz **eines modernen Verständnisses von Politik- und Verwaltungshandeln** entwickeln. Im Zentrum des Verwaltungshandelns sollen die BürgerInnen stehen. Das erfordert ein neues Verständnis von Staat und Verwaltung.

Die Relevanz von Öffentlichkeitsbeteiligung sollte deshalb auch im Rahmen der Verfassung entsprechend zum Ausdruck kommen.

Diesem **modernen Politik- und Verwaltungsverständnis** folgend ist es wichtig:

- dass gute Regierungs- und Verwaltungsführung auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder, Regionen und Gemeinden) die **Betroffenen zu Beteiligten macht** und verantwortungsvoll und transparent ist.
- dass der **Bürger/die Bürgerin im Zentrum des Verwaltungshandelns** steht. Das erfordert ein neues Verständnis von Staat und Verwaltung.
- dass **alle Ebenen der Politikgestaltung** – vom konkreten Projekt, Plänen und Programmen bis hin zur Strategie-, Gesetzes- und Politikentwicklung – von der Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst sind.
- dass **Öffentlichkeitsbeteiligung** geeignete **Rahmenbedingungen, Qualitätskriterien und ausreichend Ressourcen** braucht, damit sie sich für alle Beteiligten lohnen kann.
- dass die Verwaltung durch ein **verändertes Selbstverständnis** – auf Basis von Objektivität und Sachlichkeit – ihre politikberatende Funktion erkennt/stärkt und davon ausgehend eine eigenständigere Rolle gegenüber der Politik einnimmt.
- dass in der Verwaltung ein **Paradigmenwechsel** „Von Amts- und Ressortegoismen“ hin zu einer übergreifenden, Ministerien- und Ländergrenzen überschreitenden, ganzheitlichen Kooperation und Planung stattfindet.
- dass **Politik im Dialog von allen Beteiligten** so gestaltet wird, dass sich verschiedene Aktivitäten gegenseitig in einer Weise verstärken, dass gemeinsame Zielsetzungen erreicht werden und sie letztlich zu mehr Umwelt-, Standort- und Lebensqualität beitragen.
- dass **bürger/-zivilgesellschaftliches Engagement verstärkt Anerkennung** und Wertschätzung finden (auch im Rahmen der Verfassung).

Stärkung der Legitimität der Verwaltung

Eine wirksame und sachgemäße Politik hängt davon ab, inwieweit die AkteurInnen und gesellschaftlichen Gruppen in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden. Das bedeutet nicht nur zur Teilhabe an politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen einzuladen, sondern (im Rahmen der Verwaltung) auch die strukturellen Voraussetzungen, wie z.B. entsprechende Koordinations- und Dialogstrukturen zu schaffen. Verwaltungen üben vielfach und

immer stärker eine „Politik-vorbereitende“ Funktion aus, die durch bestimmte Grundsätze und Kriterien legitimiert werden muss:

- Offenheit und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung von Politiken und Gesetzen z.B. durch Stakeholder-Dialoge. Hier braucht es klare Kriterien zur Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Es braucht flexible Kooperationen zwischen der Verwaltung und Parlament (z.B. im Rahmen von inter-institutionellen Vereinbarungen, wie sie auf EU-Ebene üblich sind). Dazu sind Verbindungspersonen und -mechanismen nötig.

Hintergrund der Tagung

Öffentliche Verwaltung steht heute vor einem scheinbar unlösbaren Widerspruch: Einerseits wollen Menschen in einer komplexer gewordenen und globalisierten Welt immer häufiger Hilfe zur Orientierung und Entscheidung. Andererseits wollen eben diese Bürgerinnen und Bürger immer mehr auch selbst mitgestalten und sich weniger "von oben" vorgeben lassen. Good Governance ist nun ein/der Versuch, dieses Dilemma zu lösen: „Good Governance“ strebt eine qualitätsvolle Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse an. In der praktischen Auseinandersetzung gewinnen Grundsätze für gute Regierungs- und Verwaltungsführung immer mehr an Bedeutung. Aus der Perspektive des Governance-Ansatzes muss die reine Orientierung am Markt bzw. betriebswirtschaftlichen Grundsätzen im Rahmen von „New Public Management“ um das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft, die die BürgerInnen und Wirtschaft als integrative Teile erfasst, ergänzt werden.

Die EU-Kommission hat in ihrem Weißbuch zum „Europäischen Regieren“ (2001) zentrale Grundsätze für Good Governance definiert. Dazu gehören: Offenheit und Transparenz der demokratischen Institutionen, die Einbeziehung der Akteurinnen und Akteure in den Prozess der Politikgestaltung, die Verantwortung jeder Institution für ihr Handeln und schlüssige Politik-Konzepte. Zitat aus Weißbuch: *„Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die AkteurInnen in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen.“*

An diesen genannten Grundsätzen orientiert sich auch eine Politik im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung, die langfristig und ganzheitlich ausgerichtet ist und ökologische, ökonomische und soziale Aspekte integriert (vgl. Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung 2002). Hier heißt es ganz klar: *„Partizipation schafft eine bessere Entscheidungsqualität, indem Betroffene zu Beteiligten gemacht werden. Ein auf Konsens basierender Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen begünstigt nachhaltige Lösungen.“*

Öffentlichkeitsbeteiligung hat in Österreich und auf Ebene der EU bereits Eingang in Gesetze und Strategien gefunden. Beispiele dafür sind das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), die Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen, die Flächenwidmungsplanung oder das Wasserrechtsgesetz. Durch Instrumente wie die Lokale Agenda 21 wird aktives Engagement auf der lokalen und regionalen Ebene gefördert. Auch die Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus und der relevanten EU-Richtlinien in Österreich werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für erfolgreiche Partizipation verbessern. Die Überarbeitung des Umweltinformationsgesetzes soll durch einen erweiterten Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen dazu beitragen, das Umweltbewusstsein zu schärfen, eine wirksamere Teilnahme an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich den Umweltschutz zu verbessern. Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen erfährt durch die Novelle eine deutliche Aufwertung, wobei insbesondere elektronische Medien verstärkt genutzt werden sollen. Durch die Novelle UVP-Gesetzes sollen insbesondere die Beteiligungsmöglichkeiten von Umwelt-NGOs gestärkt werden, die in Zukunft unter bestimmten Bedingungen Parteienrechte in UVP-Verfahren wahrnehmen können sollen.