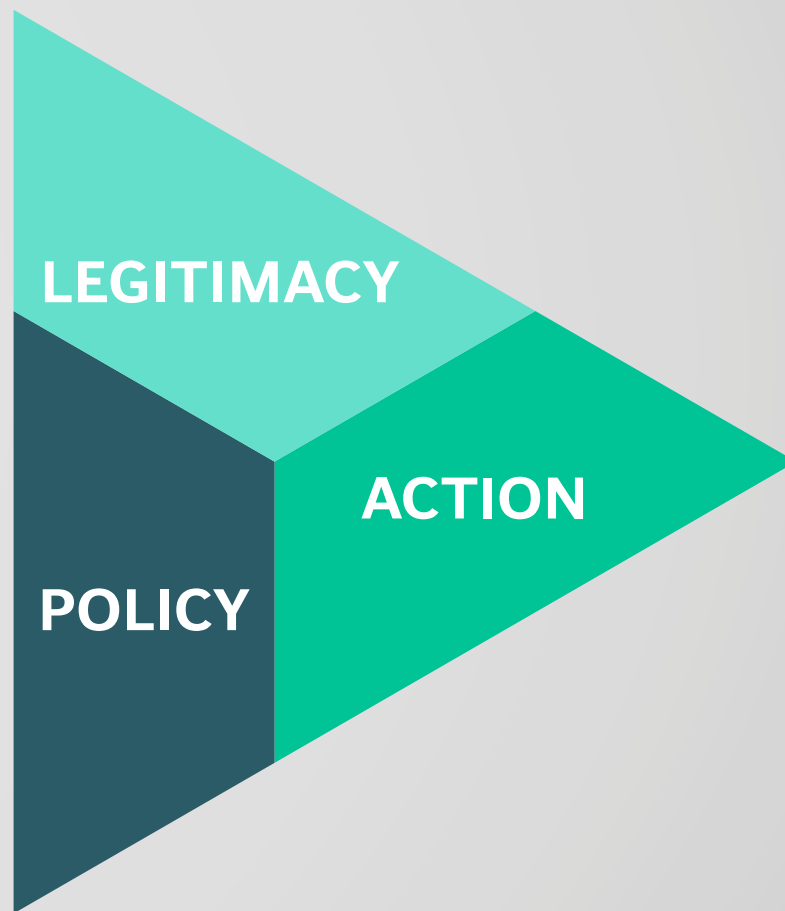




Centre for
Public Impact

A BCG FOUNDATION

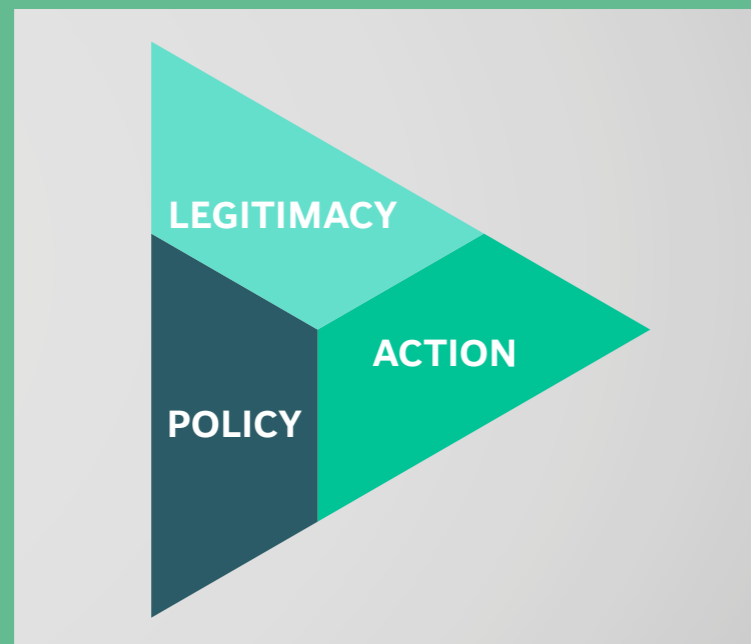


Die Public Impact Fundamentals

*Von der Idee zur wirksamen Umsetzung:
Unterstützung für Regierungen*

Das Centre for Public Impact (CPI) ist eine globale Stiftung der Boston Consulting Group, die das Ziel verfolgt, die Wirksamkeit ('public impact') von Regierungen zu verbessern. Wir bringen führende Experten und Entscheidungsträger aus aller Welt zusammen, um voneinander zu lernen, Ideen auszutauschen und einander zu inspirieren.

Auf Grundlage unserer Forschungen und Erkenntnisse ist es unser Ziel, durch den globalen Austausch herauszuarbeiten, welche Maßnahmen wirksam sind und an welcher Stelle neue Ansätze benötigt werden, um staatliches Handeln stärker an den Interessen von BürgerInnen auszurichten.



Inhalt

Danksagung	2
Vorworte	3
Zusammenfassung	9
Die Public Impact Fundamentals	14
Ein komplexes Problem	14
Ohne einfache Antworten	14
Wie wir helfen können	15
Wie haben wir unsere Public Impact Fundamentals entwickelt?	16
Legitimacy	20
Öffentliches Vertrauen	22
Einbindung von Anspruchsgruppen	23
Politische Unterstützung	24
Policy	26
Klare Ziele	28
Evidenz	29
Machbarkeit	30
Action	32
Management	34
Messung	35
Koordination	36
Fazit	38
Quellenverzeichnis	39

*Die erste Fassung dieses Berichts wurde im Oktober 2016 in englischer Sprache veröffentlicht.
Quellenangabe für Zitate: The Public Impact Fundamentals Report, (2016) Centre for Public Impact*

Danksagung

Das Centre for Public Impact dankt den Mitgliedern seines wissenschaftlichen Beraterkreises für ihren Rat und ihre Unterstützung bei der Entwicklung der Public Impact Fundamentals: Helmut Anheier, Gary Banks, Gwyn Bevan, William Eimicke, Francis Fukuyama, Mark Moore, Kenneth Tan und Ngaire Woods.

Darüber hinaus gilt großer Dank dem wissenschaftlichen Team der Hertie School of Governance, das die Public Impact Fundamentals empirisch anhand unabhängiger Fallstudien überprüft hat. Zu besonderem Dank sind wir auch jenen verpflichtet, die uns von Anfang an mit freundlicher Kritik begleitet und unsere Arbeit gefördert haben unter anderem: The Institute of Government, die Weltbank, die OECD und das United Nations Development Programme (UNDP).

Zuletzt danken wir dem Team des Centre for Public Impact, das an diesem Projekt mitgearbeitet hat: Joel Tito, Danny Bürkli, Nadine Smith, Matt Mercer, Amy Noonan und Harriet Loos.

Vorworte

Adrian Brown

Effektiv und wirksam zu handeln, sollte Kernaufgabe einer jeden Regierung sein. Die Hoffnung und Erwartung der Bürger bestimmen nicht nur die Entscheidungen an der Wahlurne, sondern dienen auch als Treibstoff für die gesamte Maschinerie des öffentlichen Dienstes. Warum also ist es so schwierig, wirksam zu regieren?

Werfen wir einen Blick auf die aktuellen Schlagzeilen. Allein im Jahr 2016 wurden wir Zeugen einschneidender, grenzübergreifender Ereignisse wie der internationalen Flüchtlingskrise, geopolitischen Spannungen, Instabilität im Nahen Osten sowie zahlreicher wirtschaftlicher Herausforderungen. Regierungen stehen ununterbrochen unter Beobachtung der Medien und der Justiz. Verschärft wird der Druck durch steigende Erwartungen der Bürger, knappe Finanzen und globale Megatrends – Urbanisierung, demografischer Wandel und Digitalisierung –, durch die sich die Welt um uns herum grundlegend verändert und bisherige Praktiken in Frage stellen.

Trotz dieser einschneidenden Veränderungen bleibt eines jedoch konstant: Der Anspruch einer wirksamen Politik. Aus diesem Grund haben wir, am Centre for Public Impact, in Zusammenarbeit mit führenden internationalen Experten aus Praxis und Wissenschaft die Public Impact Fundamentals entwickelt. Die Fundamentals erklären, wie Regierungen bessere Ergebnisse für ihre Bürger erzielen können.

Unseren Erkenntnissen zufolge sind drei Aspekte von maßgeblicher Bedeutung für die Wirksamkeit öffentlichen Handelns: Legitimacy, Policy und Action. Mit dem Begriff Legitimacy beschreiben wir die Unterstützung für ein öffentliches Vorhaben und die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen; Policy bezieht sich auf die Qualität des Entwurfes der Initiative, mit denen eine bestimmte Wirkung erzielt werden soll, und Action analysiert die konkrete Umsetzung des Vorhabens. Die Elemente verstärken sich gegenseitig und führen gemeinsam zu einer verbesserten öffentlichen Wirksamkeit, Public Impact.

Wirksames Regieren ist die zentrale Herausforderung für Regierende. Die moderne Verwaltung steht in der Verantwortung, Maßnahmen im besten Interesse von Bürgerinnen und Bürgern umzusetzen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, gewinnt aber weltweit immer mehr an Bedeutung. Allzu häufig scheitern Maßnahmen, selbst wenn sie die richtigen Ideen verfolgen. Im Resultat werden Zeit und Geld verschwendet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in führende Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft leidet, und die Demokratie selbst nimmt Schaden. Daher gehört es zu den größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts die Wirksamkeit von Regierungen zu verbessern, den Public Impact. Wir rufen Regierungen aus aller Welt dazu auf, die Lücke zwischen dem, was zu erreichen ist und dem, was tatsächlich erreicht wird, zu schließen.

Zweifelsohne werden sich die derzeit festzustellenden Veränderungen fortsetzen. Wir hoffen, dass die Leitlinien unserer Public Impact Fundamentals inmitten dieses Wandels zu einer positiven Veränderung beitragen können. Dass sie es Regierungen ermöglichen, auf allen Ebenen von der nationalen bis hin zur kommunalen, das Leben aller Menschen heute und in Zukunft zu verbessern.



Adrian Brown
Executive Director
Centre for Public Impact

Mark Moore

Den Bürgern demokratischer Gesellschaften war nie ganz klar, wer tatsächlich für eine Verbesserung der aktuellen und künftigen Leistungen des Staates verantwortlich ist.

In unserer Geschichte wurde immer auf eine repräsentative Regierung und demokratische Entscheidungsfindung vertraut. Mithilfe dieser Prozesse wurden die Ziele staatlichen Handelns definiert und entsprechende Mittel bereitgestellt. Seit etwa einem Jahrhundert greifen wir außerdem auf Experten zurück, die als Berater zur Erreichung vereinbarter Ziele beitragen. Wir haben demokratische Rechenschaftsverfahren wie die Einrichtung von Prüfungskapazitäten, Einspruchs- und Beschwerdemöglichkeiten für Bürger und den Schutz unabhängiger Medien eingesetzt, um den Stand bisheriger Leistungen zu ermitteln und Anreize für bessere Initiativen zu schaffen.

Trotz dieser beeindruckenden Mechanismen lässt sich nicht eindeutig sagen, inwiefern diese dazu beitragen, Regierungen zielorientiert und wirksam zu gestalten.

Ich habe mein bisheriges Berufsleben damit verbracht, Konzepte zu entwickeln, die es Angestellten in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, die Wirksamkeit ihrer Arbeit zu verbessern. „Verbessern“ bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur, dass Regierungen fairer, effizienter und effektiver handeln, sondern auch, dass sie sensibler auf die Bedürfnisse der Bürger reagieren. Um diesen Bemühungen Erfolg zu verschaffen, muss konstant weiter an neuen und innovativen Konzepten gearbeitet werden.

Die Public Impact Fundamentals des CPI haben daher eine besondere Bedeutung: Es geht bei diesem Konzept darum, die Praxis der öffentlichen Verwaltung kontinuierlich zu verbessern und den BürgerInnen aufzuzeigen, wie eine effektive öffentliche Verwaltung aussieht und was sie ihnen in ihren jeweiligen Rollen als BürgerInnen, WählerInnen, SteuerzahlerInnen sowie als Nutzer öffentlicher Dienste abverlangt.

Meine Begeisterung für die Public Impact Fundamentals kommt nicht zuletzt daher, dass sie die Aufmerksamkeit auf drei zentrale Herausforderungen des Managements lenken: Erstens, die Verbesserung der demokratischen Legitimität des staatlichen Handelns. Zweitens, die Organisation von Entscheidungsprozessen, die zum einen politische Legitimität schaffen und zum anderen das Wissen von Experten und faktische Belege für die jeweilige Leistung wirksam einsetzen. Drittens, die Nutzung der verschiedenen staatlichen Instrumente, um das produktive Handeln in der Gesellschaft zu fördern, wodurch sich die Lebensqualität sowohl für den Einzelnen als auch für die Gemeinschaft verbessert. (Diese Grundideen sind den Konzepten sehr ähnlich, die ich in meiner eigenen Arbeit, *Creating Public Value and Recognizing Public Value*, entwickelt und erläutert habe.)

Die Public Impact Fundamentals legen besonderen Wert darauf, dass die Legitimität für staatliches Handeln bei den BürgerInnen, WählerInnen und SteuerzahlerInnen aufgebaut wird, und nicht bei denjenigen, die als Kunden oder direkte Nutznießer staatlichen Handelns auftreten. Dies unterscheidet die Public Impact Fundamentals von zahlreichen anderen Konzepten, die von der Privatwirtschaft zur Anwendung im öffentlichen Sektor entwickelt werden.

Praktisch lässt sich diese Schwerpunktsetzung damit begründen, dass staatliches Handeln durch Steuern finanziert wird, deren Erhebung und Verwendung in demokratischen Verfahren beschlossen wird. Philosophisch lässt sie sich ebenfalls begründen, da der Einsatz staatlicher Autorität oder staatlicher Gelder von den BürgerInnen, SteuerzahlerInnen und ihren gewählten VertreterInnen gutgeheißen werden und die direkten Nutznießer staatlichen Handelns befriedigen muss.

Regierungen setzen zur Förderung öffentlicher Zwecke Geld, sowie (moralische) Autorität ein. Diese Hilfsmittel stammen nicht von individuellen Kunden, die ihr Geld über die Ladentheke an Produzenten weitergeben. Darin liegt möglicherweise der Hauptunterschied zwischen dem Handeln von Staaten und gemeinnützigen Unternehmen und demjenigen von Wirtschaftsunternehmen. Beim Staat und im gemeinnützigen Sektor finanzieren Dritte – Personen, bei denen es sich weder um Investoren noch um Kunden handelt – Aktivitäten und beurteilen ihren Wert.

Die Schaffung von Legitimität durch Konsultations- und politische Entscheidungsprozesse – und die Nutzung der durch diese Prozesse entwickelten Mandate als Rahmenwerk für Verantwortlichkeiten, die die Schaffung öffentlicher Werte definieren, beleben und führen können – ist von ebenso großer Bedeutung wie der Einsatz administrativer Instrumente, mit deren Hilfe kontrolliert wird, welche Mittel zum Erreichen der gewünschten Ziele angewendet werden.

Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben einer Regierung, mit der Zeit Schritt zu halten. Zweifelsohne werden sich die Public Impact Fundamentals wandeln, wenn PraktikerInnen und politische EntscheidungsträgerInnen sie auf ihre Tauglichkeit hin überprüfen. Die staatliche Verwaltung befindet sich immer im Wandel. Aber die Frage, wie die Regierungsleistung verbessert werden kann, wird stets ein Thema sein. Dasselbe gilt für die Frage, wie Einfluss verstärkt und bessere Ergebnisse erzielt werden können.

Als BürgerInnen sollten wir uns nichts anderes wünschen und auch nichts anderes erwarten.



Mark Moore ist Hauser Professor of Nonprofit Organizations, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, an der Harvard Kennedy School

Sir Michael Barber

Ich habe zunächst in Großbritannien und danach weltweit staatliche Behörden dabei unterstützt, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zu erhöhen. Dabei ist mir immer wieder aufgefallen, wie wichtig eine wirksame Regierung ist. Der Erfolg oder Misserfolg von Regierungen ist von grundlegender Bedeutung für unseren Wohlstand und unser Wohlbefinden – unabhängig davon, wo wir leben.

Meine Zusammenarbeit mit politischen EntscheidungsträgerInnen von Kanada bis Kurdistan und von Südafrika bis Australien hat mir auch gezeigt, dass der öffentliche Dienst nach wie vor eine große Anziehungskraft ausübt. Überall zieht es nach wie vor die besten und klügsten Köpfe in den Staatsdienst. Sie folgen einem gemeinsamen Ethos, das gegenüber den höheren Gehältern und der größeren Dynamik im privaten Sektor überwiegt.

Gleichzeitig gehört es zu den schwierigsten Aufgaben überhaupt, für den Staat zu arbeiten. Täglich oder sogar stündlich ergeben sich neue Herausforderungen. Der Druck ist immens; Systeme können nur allzu leicht zusammenbrechen. Und gleichzeitig nehmen die Medien den Staat unablässig unter die Lupe.

Es ist daher nicht überraschend, dass sich in zahlreichen Ländern Frustrationen angesammelt haben. Frustrationen darüber, dass der öffentliche Dienst die Erwartungen nicht erfüllt. Frustrationen über die Verschwendung von Steuergeldern. Diese Unzufriedenheit wird immer größer. Sie führt zu Zynismus in Bezug auf die politischen Verfahren und die Demokratie insgesamt, und das ist sehr gefährlich.

Genau deshalb sind die *Public Impact Fundamentals* so wichtig. Sie schaffen ein Gerüst, das Regierungen dabei unterstützt, bessere Ergebnisse für ihre Bürger zu erzielen. So können sie das anhaltende Streben nach besseren Regierungsleistungen weltweit sinnvoll anleiten. Und es gibt nur wenige andere Aufgaben, die von vergleichbarer Bedeutung sind.



Sir Michael Barber ist Gründer von [Delivery Associates](#) und Co-Vorsitzender des [Centre for Public Impact](#)

Zusammenfassung

Der Kontext

Das moderne Verwaltungswesen steht vor einer Vielzahl an Herausforderungen. Regierungen müssen zahlreiche Probleme aus unterschiedlichsten Bereichen meistern – von geopolitischer Instabilität bis zu schwankenden Wachstumsraten der Weltwirtschaft, von Lebensmittelsicherheit bis zum Klimawandel. Diese Themen lassen sich leicht auflisten, sind aber nur schwer zu lösen. Zugleich befinden wir uns inmitten rascher Transformationen: Nanotechnologie, künstliche Intelligenz, 3D-Druck und DNA-Sequenzierung sind nur einige Beispiele der zahlreichen Technologien, die das bislang Unmögliche möglich machen. Politische Brüche stellen deswegen heute nicht mehr nur ein theoretisches Konzept dar, sondern oft die Realität.

In vielen Bereichen strengen sich Regierungen an, mit der Zeit Schritt zu halten. Politische EntscheidungsträgerInnen setzen beispielsweise Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaft um und greifen immer häufiger auf sogenannte „Labs“ zurück, speziell zusammengestellte Teams, die neue und bessere Lösungen erarbeiten sollen. Auch digitale Technologien werden zunehmend von Regierungen verwendet: In vielen Ländern muss man z.B. nicht mehr Schlange stehen, um seinen Pass oder Führerschein verlängern zu lassen.

Und dennoch ist laut OECD (Werte für die Mitgliedsländer) das Vertrauen in die nationalen Regierungen von 45,2 % im Jahr 2007 auf lediglich 41,8 % im Jahr 2014 gesunken. Offensichtlich wurden Hoffnungen enttäuscht und Erwartungen nicht erfüllt. Dies lässt die Befürchtung aufkommen, dass sich die Bevölkerung von den öffentlichen Institutionen abwenden wird und diese nicht mehr durch Steuern oder eine Beteiligung am demokratischen Prozess unterstützen will. Offensichtlich müssen die Regierungen viel mehr tun, um nachzuweisen, dass ihre Arbeit tatsächlich wirksam ist, und aufzuzeigen, inwiefern die BürgerInnen von ihr profitieren können.

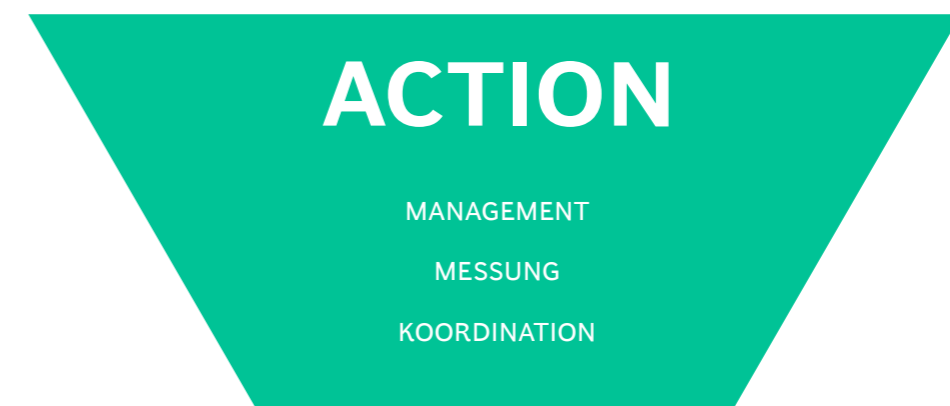
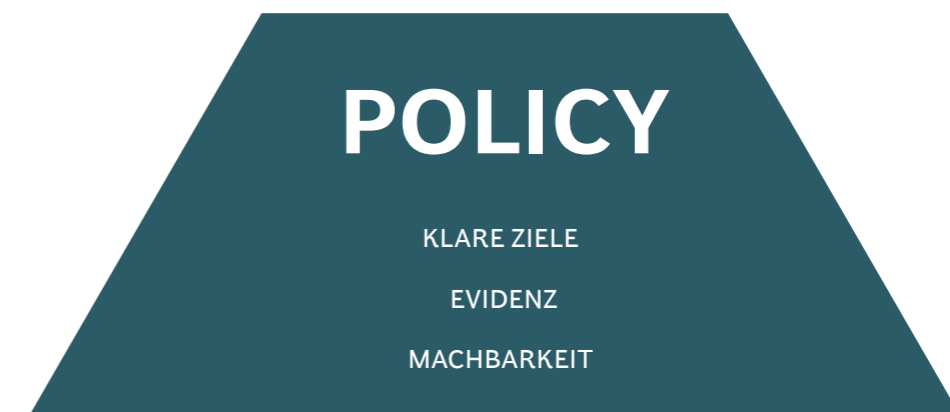
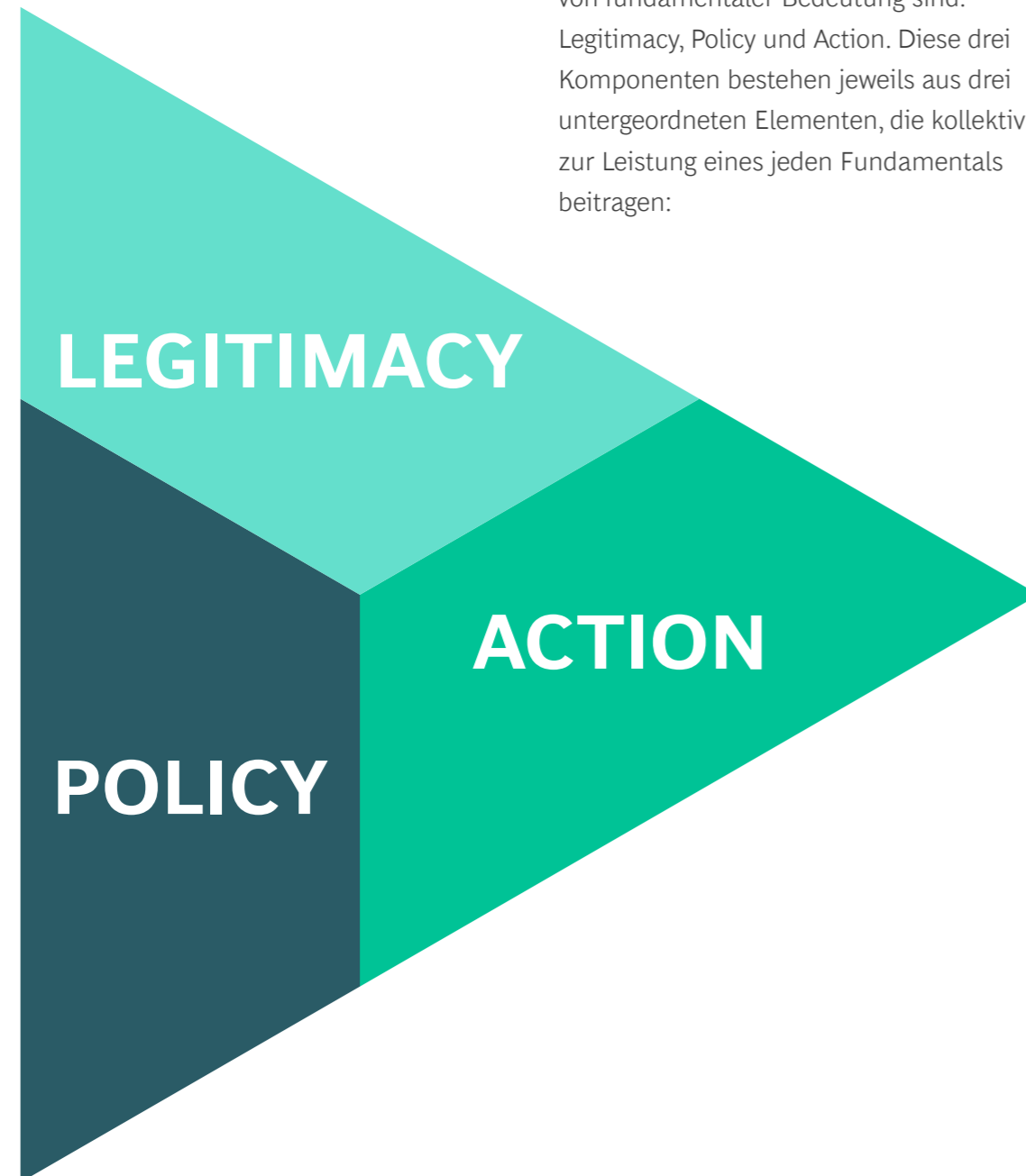
Um die Regierungen auf ihrem Weg von der Idee zur wirksamen Umsetzung zu unterstützen, hat das Centre for Public Impact (CPI) deshalb ein Rahmenkonzept zur Erfassung der einzelnen Elemente entwickelt, die Einfluss auf den Erfolg staatlicher Initiativen haben. Die *Public Impact Fundamentals* helfen Regierungen dabei, die Wirksamkeit ihres Handelns zu erhöhen und bessere Ergebnisse für BürgerInnen zu erreichen.

Die Public Impact Fundamentals

Die Public Impact Fundamentals sind als systematisches Modell zu verstehen, mit dessen Hilfe sich erfassen lässt, welche Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung politischer Vorhaben eine Rolle spielen, und mit welchen Mitteln die Chancen auf gesellschaftliche und politische Wirksamkeit bestmöglich gesteigert werden können. Bei der Entwicklung der Public Impact Fundamentals

haben wir eng mit herausragenden WissenschaftlerInnen führender Universitäten und mit hochrangigen Regierungsmitgliedern aus aller Welt zusammengearbeitet. Unser Konzept sollte zum einen auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft beruhen und zum anderen in der Praxis überprüft werden und so unmittelbar anwendbar sein.

Unsere Arbeit zeigt, dass drei Aspekte für die Wirksamkeit politischen Handelns von fundamentaler Bedeutung sind: Legitimacy, Policy und Action. Diese drei Komponenten bestehen jeweils aus drei untergeordneten Elementen, die kollektiv zur Leistung eines jeden Fundamentals beitragen:



LEGITIMACY

ÖFFENTLICHES VERTRAUEN
EINBINDUNG VON ANSPRUCHSGRUPPEN
POLITISCHE UNTERSTÜTZUNG

Legitimacy beschreibt die grundlegende Unterstützung für eine Regierung, Verwaltung oder öffentliche Institution. Regierungen oder Verwaltungen, die von der Bevölkerung unterstützt werden, sind in der Regel wirksamer als andere. Bei einem Mangel an Vertrauen können sich Politiker nicht auf ihr Mandat berufen, um Initiativen durchzusetzen. Eine breite Unterstützung für politisches Handeln kann auch zu einer Kostenreduzierung beitragen, da unter Umständen nur in geringerem Maße auf Zwang und Überwachung zurückgegriffen werden muss.

1. Öffentliches Vertrauen

Hierbei geht es um die Frage, in welchem Umfang die breite Öffentlichkeit darauf vertraut, dass staatliche Institutionen kompetent und im Interesse der breiten Öffentlichkeit handeln. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung und deren Institutionen ist wohl das wichtigste Element von Legitimität: Mindert sich das Vertrauen, kann dies im schlimmsten Falle zu Regierungsbrüchen oder grundlegenden Verschiebungen innerhalb einer Gesellschaft führen.

2. Einbindung von Anspruchsgruppen

Die Einbindung der von einer Initiative betroffenen Gruppen in die Diskussion über den Entwurf, die Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen ist entscheidend, um gute Ergebnisse zu erzielen. Eine effektive Einbindung beginnt damit, dass klare Konsultationsziele festgelegt werden. Danach wird geklärt, wer ein besonderes Interesse an der Initiative hat. Dies ermöglicht es EntscheidungsträgerInnen, die betroffenen Gruppen, ihre Rollen und Interessen zu verstehen.

3. Politische Unterstützung

Der Umfang, in dem das politische Führungspersonal politisches Kapital einsetzen will, um das Ziel zu erreichen, beeinflusst Legitimacy. Aktiver Widerstand gegen eine Initiative wirkt sich auf die wahrgenommene Legitimität aus. In einem solchen Fall wird es schwieriger, wirksam zu regieren.

POLICY

KLARE ZIELE
EVIDENZ
MACHBARKEIT

Die Qualität politischer Vorhaben spielt eine wichtige Rolle. Eine wirksame Maßnahme hat klare Ziele, beruht auf nachvollziehbarer Evidenz und wurde in Hinblick auf ihre Machbarkeit geprüft. Im Idealfall sammeln die politischen EntscheidungsträgerInnen Informationen, bilden sich ein Urteil über verschiedene Handlungsmöglichkeiten und wählen dann die Möglichkeit aus, die die größten Chancen auf Verwirklichung der jeweiligen Ziele bietet.

1. Klare Ziele

Es ist von entscheidender Bedeutung, zu Beginn des politischen Entwicklungsprozesses klare Ziele zu setzen. Dies ermöglicht die Identifikation und Priorisierung spezifischer Probleme und eine klare Definition von den Grenzen eines Vorhabens. Zwischenziele oder Indikatoren sind bei der Festlegung der übergreifenden Ziele besonders hilfreich, weil sie den Druck auf Regierungen, Bürokratien und die Zivilgesellschaft erhöhen und den Blick stärker auf eine stetige Verbesserung lenken.

2. Evidenz

Es ist wichtig festzustellen, was als nachvollziehbarer Erfahrungswert dienen kann. So können die politischen Verantwortungsträger Art und Umfang von Problemen einschätzen und die spezifischen Charakteristika des politischen und sozialen Kontexts – z. B. demografische Veränderungen – erkennen. Auf dieser Grundlage kann beurteilt werden, welche politischen Maßnahmen sich in ähnlichen Situationen als effektiv erwiesen haben.

3. Machbarkeit

Bei der Machbarkeit geht es darum, dass keine wesentlichen technischen, gesetzlichen oder operativen Herausforderungen für die Umsetzung bestehen. Die gewünschten Ergebnisse einer politischen Initiative werden mit höherer Wahrscheinlichkeit erreicht, wenn praktische Umsetzungsfragen bereits in der Entwicklungsphase berücksichtigt werden. Durch gute Planung kann ein Entwurf für die Umsetzung einer Initiative erstellt werden, in dessen Rahmen z. B. der zeitliche Ablauf, Umsetzungsphasen, Zuständigkeiten, Ressourcen und Compliance geklärt werden.

ACTION

MANAGEMENT
MESSUNG
KOORDINATION

Action beschreibt die Umsetzung eines Vorhabens oder einer Maßnahme. Trotz ihrer fundamentalen Bedeutung wird diese Komponente häufig am stärksten vernachlässigt. Action ist nicht mit der Wirksamkeit von Maßnahmen gleichzusetzen. Möglicherweise wird ein politisches Vorhaben effektiv umgesetzt, hat aber keine nennenswerten Auswirkungen, weil es schlecht konzipiert war oder andere widrige Umstände zum Tragen kamen. Erfolgreiches Handeln ist also eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um gesellschaftliche und politische Wirkung zu erzielen.

1. Management

Management beschreibt inwieweit angemessene Systeme eingerichtet, entsprechend qualifiziertes Personal mit passenden Aufgaben betraut wurden und ob einzelne Maßnahmen effektiv strukturiert sind. Im Rahmen dieses Prozesses finden Messungen, Analysen, Rückmeldungen, Beurteilungen, Kalibrierungen und Anpassungen statt. Eine erfolgreiche Umsetzung hängt davon ab, dass Risiken erkannt und entsprechend gemanagt werden.

2. Messung

Messung ist das zentrale Umsetzungsinstrument. Der Einsatz von Indikatoren kann die Servicequalität öffentlicher Dienste verbessern und ermöglicht Feedbackprozesse, mit deren Hilfe bestehende Maßnahmen und Vorhaben angepasst werden können. Das wiederum erleichtert eine erfolgreiche Umsetzung. Ein zentraler Schritt ist die klare Definition des Managementzwecks, zu dessen Erreichen die Performancemessung beitragen soll. Anschließend können Messmethoden ausgewählt werden, die für den gesetzten Managementzweck angemessen sind.

3. Koordination

Alle Akteure, die mit der Umsetzung einer Maßnahme betraut sind, müssen in Hinblick auf das politische Vorhaben dieselben Interessen verfolgen. Erfolgreiche Koordination ist daher von fundamentaler Bedeutung, um Interessenskonflikte zu vermeiden und Einigkeit über Zielsetzungen zu erreichen. Wenn die jeweiligen Akteure effektiv zusammenarbeiten, wenn sie für ihren jeweiligen Teil der Initiative gut ausgerüstet sind und wenn sie hochmotiviert sind, ist die Umsetzung erfolgreicher. Koordination ist daher ein wichtiger Faktor, der zum Erfolg der Komponente Action beiträgt.

Die Public Impact Fundamentals

Ein komplexes Problem

Regierung. Nur wenige Wörter haben eine solche Resonanz in der ganzen Welt. Regierungen sind allzeit präsent, sie haben Einfluss auf alle Aspekte des Lebens und sind für die Lösung vieler zentraler Probleme der Gesellschaft unabdingbar. Vom Bau eines neuen Brunnens bis zur weltweiten Ausrottung von Kinderlähmung – Regierungen üben einen enormen Einfluss auf das Leben der Bevölkerung aus. Gerade deshalb ist es so wichtig, staatliches Handeln an den Interessen von BürgerInnen auszurichten – ein Bereich in dem Regierungen mehr tun könnten und sollten.

Die Politik schleppt sich nur allzu häufig schlicht von Krise zu Krise. Jeden Tag geht es hauptsächlich um Krisenmanagement, und man kann sich nur sehr schwer in eine Position begeben, von der aus man das Gesamtbild überblicken kann, weil man viel zu sehr mit alltäglichen Details beschäftigt ist. Man müsste aber aus einer Managementperspektive darüber stehen und das Gesamtbild im Blick haben.

Annise Parker, ehemalige Bürgermeisterin von Houston, Texas

Jede Regierung sollte sich unseres Erachtens an ihrer Wirksamkeit und den Ergebnissen, die sie für ihre BürgerInnen erzielt, messen lassen. In unserer Arbeit zeigt sich immer wieder, dass die tatsächlichen Ergebnisse der Regierungen nicht dem entsprechen, was sie eigentlich leisten könnten. Dies kann gravierende

Folgen haben. Unter Umständen gerät die Lebensgrundlage der BürgerInnen in Gefahr, es werden Leistungen nicht erbracht und öffentliche Mittel werden verschwendet. Dadurch verlieren immer mehr BürgerInnen das Vertrauen in die Regierungen und deren Fähigkeit, etwas nennenswert Positives für die Menschen zu bewirken. Ganz offensichtlich müssen also Regierungen die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen verbessern.

So weit, so gut. Was also hält sie davon ab?

Ohne einfache Antworten

Natürlich ist es kompliziert, wirksam und effektiv zu regieren, und die Realität, in der Leistungen erbracht werden, lässt sich nicht auf einfache Formeln reduzieren. In unseren Gesprächen mit Fachleuten/SpezialistInnen waren sich jedoch alle über einen Punkt einig: Es gibt keine Standardlösungen, die man auf jede Situation anwenden kann. Regierungen müssen ihre Prozesse an den jeweiligen Kontext und institutionellen Hintergrund sowie an die jeweilige Kultur anpassen, wenn sie ihre Ziele erreichen und positive Ergebnisse verzeichnen wollen.

Politisches Handeln folgt nur in wenigen Fällen einem klaren Verfahren und ist selten systematisch. Im politischen Umfeld gibt es leider kaum Zeit, um einmal innezuhalten und zu beurteilen, wie gut neue Initiativen funktionieren oder ob es vielleicht eine bessere Art und Weise gegeben hätte, ein bestimmtes Vorhaben umzusetzen.

Lord Gus O'Donnell, ehemaliges Mitglied des britischen Kabinetts

Es herrscht keine Einigkeit darüber, welche Faktoren genau welche Auswirkungen auf die Wirksamkeit staatlicher Initiativen haben – eine Herausforderung, die die Arbeit der öffentlichen Verwaltung zusätzlich erschwert. Darüber hinaus ist nicht immer klar, was mit dem Begriff 'public impact' gemeint ist. Er wird immer dann verwendet, wenn die Leistungen der Regierung gemessen werden sollen. Allerdings herrscht kein Konsens darüber, was als Erfolg angesehen werden kann.

Wie wir helfen können

Als Hilfe für politische EntscheidungsträgerInnen haben wir die **Public Impact Fundamentals** (Abbildung 2) entwickelt. Sie sind als Versuch der Ausarbeitung eines systematischen Modells zu verstehen, das zum einen die Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung politischer Vorhaben beschreibt, und zum anderen aufzeigt, wie die Wahrscheinlichkeit zur Umsetzung einer wirksamen und effektiven Maßnahme gesteigert werden kann. Die Public Impact Fundamentals beschreiben ein strukturiertes Verfahren, um gezielt handeln zu können und die Erfolgchancen politischer Maßnahmen zu erhöhen. Insofern können sie als Maximierungsinstrument angesehen werden: Wenn die Performance bei nur einer Komponente gesteigert wird, erhöht sich die Chance auf ein positives Ergebnis auch dann, wenn alle anderen Komponenten unverändert bleiben. Zugleich können sie als Differenzierungsinstrument dienen und es

so den politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, die zu erwartende Entwicklung in verschiedenen Szenarien zu beurteilen und die Initiative mit den größten Erfolgchancen auszuwählen.

In der alltäglichen Regierungspraxis fällt es schwer zwischen solchen Programmen zu unterscheiden, die beträchtliche positive Auswirkungen haben, und jenen, die nur moderate Auswirkungen haben. Aufgrund der üblichen Regierungsstrukturen sind wir in der Regel nicht gut aufgestellt, diese Unterscheidungen vorzunehmen.

Matthew Mendelsohn, Stellvertretender Sekretär des Results and Delivery Directorate in Kanada

Wie bei allen Arbeiten dieser Art hängt die Anwendung der Public Impact Fundamentals vom jeweiligen Kontext ab. Sie sollen nicht als universelle und präskriptive Liste dienen; vielmehr geht es uns darum festzustellen, ob sie mit der Alltagspraxis im Einklang stehen. Sobald sie in der Realität angewendet werden, werden sich wahrscheinlich neue, faszinierende Nutzungsmöglichkeiten ergeben. In der Praxis können die Public Impact Fundamentals für Selbsteinschätzungen, Planungen oder die Beurteilung von Fortschritten hilfreich sein. Wir freuen uns darauf, die Einsatzmöglichkeiten der Public Impact Fundamentals zusammen mit politischen EntscheidungsträgerInnen weiterzuentwickeln.

Wie haben wir unsere Public Impact Fundamentals entwickelt?

Bei der Entwicklung unseres Ansatzes haben wir eng mit WissenschaftlerInnen führender Universitäten und hochrangigen Regierungsmitgliedern aus aller Welt zusammengearbeitet. Ziel war es, ein Modell zu entwickeln, das nicht nur den aktuellen Stand der Wissenschaft wiedergibt, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen, von der Zentral- bis zur Kommunalregierung, sowie von internationalen Organisationen unmittelbar angewendet werden kann. Insofern schlagen die Public Impact

Fundamentals eine Brücke zwischen den führenden WissenschaftlerInnen auf diesem Gebiet und den Fachleuten, die tagtäglich Regierungsleistungen erbringen.

Wir haben bei der Entwicklung der Public Impact Fundamentals zwei methodische Vorgehensweisen angewendet. Zum einen haben wir akademische Studien analysiert¹ und ermittelt, welche Themen in der Literatur immer wieder eine Rolle spielen. Zum anderen haben wir über 200 Fallstudien aus aller Welt und aus verschiedenen Politikbereichen untersucht (ein Großteil dieser Studien steht inzwischen online im Public Impact Observatory des CPI zur Verfügung), um zu verstehen, welche Faktoren zum Erfolg einer Initiative beigetragen haben.

Abbildung 2

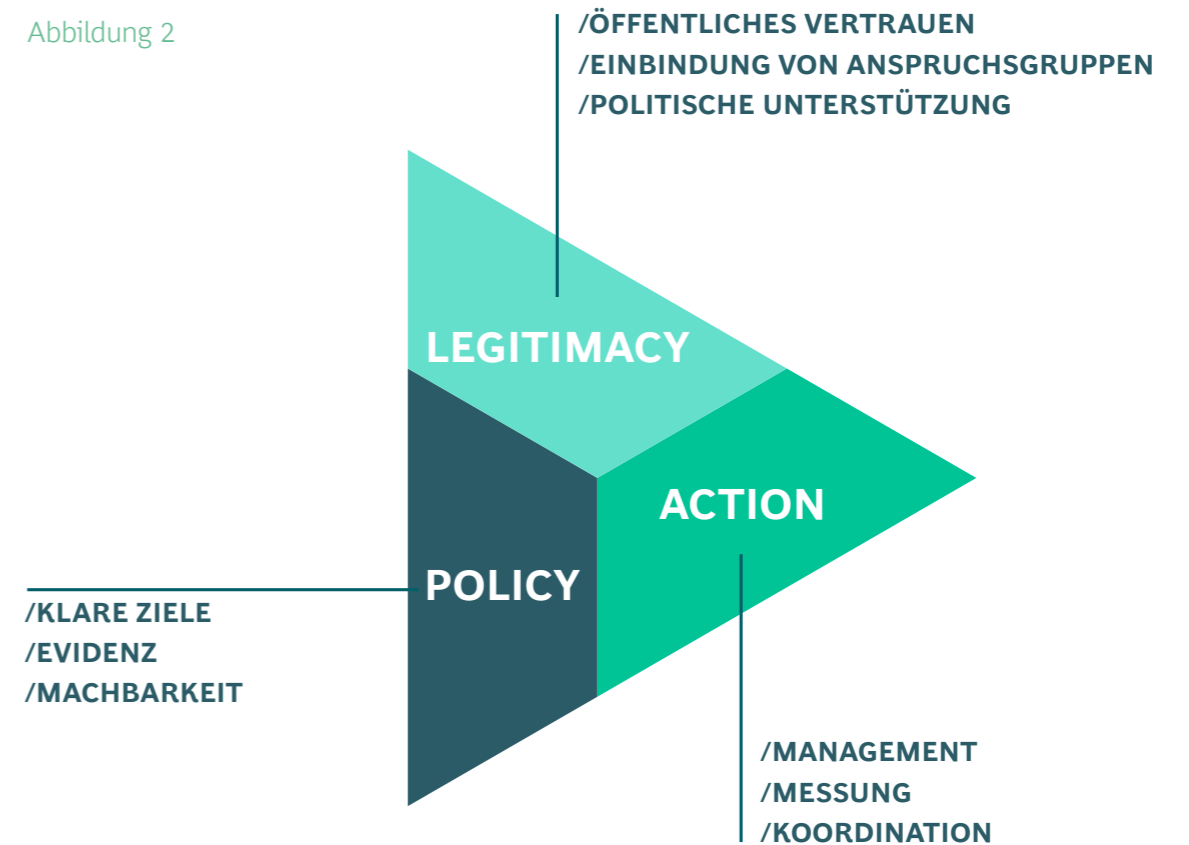
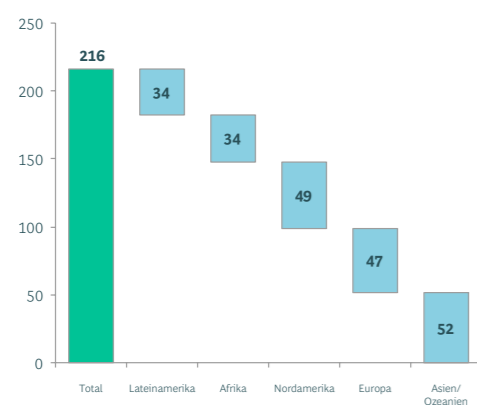
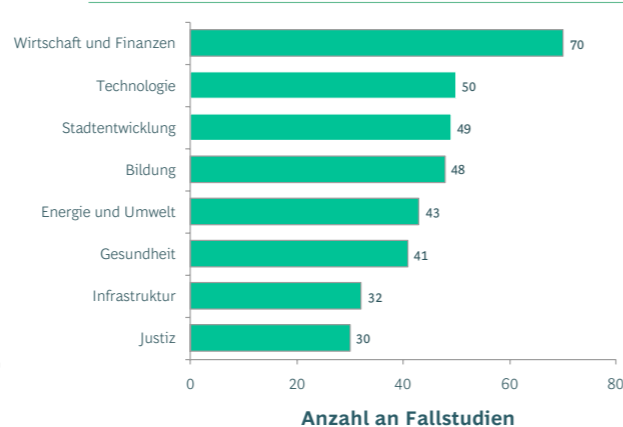


Abbildung 1

Fallstudien aus aller Welt ...



... und aus verschiedenen Politikbereichen



¹ Vgl. z. B. Bardach, E. und Patashnik, E.M., A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving (2012), CQ Press; Cairney, P., How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making? (2013), International Conference on Public Policy; Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M.J. und Peck, L.R., American Public Policy: An Introduction, 11th Edition (2016), Cengage Learning; Dunn, W.L., Public Policy Analysis: An Introduction (2011), Pearson; Hulme, D., Savoia, A. und Sen, K., Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda (2014), Effective States and Inclusive Development; Kaufmann, D., Kraay, A. und Zoido-Lobaton, P., Governance Matters (1999), The World Bank; Theodoulou, S.Z. und Cahn, M.A., Public Policy: The Essential Readings (2013), Pearson; und Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. und Cassidy, C., ROMA: A Guide to Policy Engagement and Influence (2015), Overseas Development Institute

Unsere Arbeit hat gezeigt, dass drei Aspekte von fundamentaler Bedeutung für die Wirksamkeit gesellschaftlichen und politischen Handelns sind: **Legitimacy**, **Policy** und **Action**. Diese drei Komponenten bestehen ihrerseits jeweils wiederum aus drei untergeordneten Elementen, die kollektiv zur Leistung eines jeden Fundamentals beitragen.

In Zusammenarbeit mit einem Team aus WissenschaftlerInnen der *Hertie School of Governance* haben wir die Public Impact Fundamentals empirisch anhand unabhängiger Fallstudien überprüft. Dabei haben wir die Beziehung

zwischen einem guten Abschneiden jedes einzelnen Elements der Fundamentals und der erzielten gesellschaftlichen und politischen Wirkung einer Maßnahme untersucht. Die Wissenschaftler entwickelten eine Methode, mit deren Hilfe sie das Abschneiden in jedem der neun Elemente der Public Impact Fundamentals beziffern und die gesellschaftliche und politische Wirkung in jedem Fall gesondert beurteilen konnten. Ihre Analyse zeigte positive Korrelationen zwischen einer besseren Performance bei den einzelnen Elementen und einer höheren Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahme auf.

Gute Politik – also Politik, die das angestrebte Ziel auf kosteneffiziente Weise erreicht – ist aus technischer Sicht nur selten einfach und kann zuweilen politische Herausforderungen mit sich bringen. Wenn eine Politik effektiv sein und auch so wirken soll, damit sie von der breiten Öffentlichkeit unterstützt wird, müssen fundierte Argumente vorgetragen und die betroffenen Gruppen eingebunden werden. Das ist im Grunde keine neue Erkenntnis, aber sie wird häufig vernachlässigt. Die drei Komponenten, aus denen die Public Impact Fundamentals bestehen, und insbesondere ihre neun Einzelelemente stellen eine hilfreiche und in vielen Fällen anwendbare Checkliste für politische VerantwortungsträgerInnen dar. Wenn sie institutionell verankert würden, ähnlich wie obligatorische Vorschriften zur Beurteilung der Wirkung von Regulierungen, könnten sie eine sinnvolle Absicherung gegen schlechte politische Entscheidungen bieten.

Professor Gary Banks, Vorstandsvorsitzender und Dekan der Australia and New Zealand School of Government

Unser Ziel ist es, dass die Public Impact Fundamentals als Checkliste in der Praxis eingesetzt werden. Unsere Erfahrung hat gezeigt, dass die Wirksamkeit einer Initiative wahrscheinlicher ist, je besser sie bei den einzelnen Elementen abschneidet. Insofern sind die Public Impact Fundamentals ein „**Maximierungskonzept**“: Sie ermöglichen es, sich gezielt auf die Maßnahmen zu konzentrieren, die besser bei den neun Elementen abschneiden, um somit die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass politische Initiativen die erwünschte gesellschaftliche und politische Wirkung haben.

Die Public Impact Fundamentals verstärken sich gegenseitig: Wenn die Performance bei einem Element besser ausfällt, wird auch ein besseres Abschneiden bei anderen Komponenten begünstigt. Insofern stellen sie eine praktische Methode dar, um auf ein erfolgreiches Ergebnis hinzuarbeiten. Selbst wenn die politischen VerantwortungsträgerInnen nur eine einzelne Komponente der Public Impact Fundamentals beeinflussen können, verbessert sich die Erfolgswahrscheinlichkeit aufgrund dieser Beziehung zwischen den einzelnen Elementen.

Public Impact Observatory

Mithilfe der Public Impact Fundamentals hat CPI das Public Impact Observatory entwickelt, eine umfassende Datenbank mit Fallstudien zu Initiativen im öffentlichen Sektor. Diese Fallstudien stammen aus verschiedenen Weltregionen und decken acht Schlüsselthemen ab: Städtebau, Wirtschaft/Finanzen, Bildung, Energie/ Umwelt, Gesundheit, Infrastruktur, Justiz und Technologie. Jede Initiative wird mithilfe der neun Elemente der Public Impact Fundamentals beurteilt, wobei jedes Element auf einer vierstufigen Skala von „sehr schwach“ bis „sehr stark“ eingeschätzt wird.

LEGITIMACY

ÖFFENTLICHES VERTRAUEN

EINBINDUNG VON ANSPRUCHSGRUPPEN

POLITISCHE UNTERSTÜTZUNG

Legitimacy

Legitimacy beschreibt die grundlegende Unterstützung für eine Regierung, Verwaltung oder öffentliche Institution.

„Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Konzepten, die in der Privatwirtschaft für eine Anwendung im öffentlichen Sektor entwickelt wurden, legen die Public Impact Fundamentals in angemessener Weise Wert darauf, dass bei BürgerInnen und gewählten VertreterInnen Legitimität aufgebaut werden muss. Praktisch lässt sich diese Schwerpunktsetzung damit begründen, dass staatliches Handeln durch Steuern finanziert wird, deren Erhebung und Verwendung in demokratischen Verfahren beschlossen wird, und philosophisch mithilfe der Idee, dass der Einsatz staatlicher Autorität oder staatlicher Gelder von den BürgerInnen, SteuerzahlerInnen und ihren gewählten VertreterInnen gutgeheißen werden und die direkten Nutznießer staatlichen Handelns befriedigen muss. Der Aufbau von Legitimität durch Konsultation und politische Entscheidungsprozesse – und die Nutzung der durch diese Prozesse entwickelten Mandate als Rahmenwerk für Verantwortlichkeiten, die die Schaffung öffentlicher Werte definieren, beleben und führen können – sind eine ebenso wichtige Aufgabe wie die Nutzung administrativer Instrumente, um den Einsatz der Mittel zum Erreichen der gewünschten Ziele zu erreichen.“

Mark Moore, Hauser Professor of Nonprofit Organizations, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School

Legitimacy beruht in der Regel darauf, dass die Bevölkerung eine Regierung und deren VertreterInnen gewählt hat oder zumindest deren Recht zu regieren akzeptiert.² Die Legitimität der Institutionen ergibt sich nicht allein daraus, dass diese Institutionen bestimmten Standards und Normen folgen, sondern auch daraus, dass sie als Vertreter bestimmter normativer und ethischer Grundsätze angesehen werden.³ Die Verleihung von Legitimität an eine Institution ist also als ein Akt anzusehen, der sich auf geteilte Werte oder eine gewisse „moralische Übereinstimmung“ stützt. Institutionelle Legitimität ergibt sich nicht nur aus Faktoren wie beispielsweise einer fairen Verfahrensweise, sondern auch daraus, dass die Behörden nach Wahrnehmung der Öffentlichkeit weitgehend ähnliche moralische Positionen vertreten.⁴

Welche Bedeutung Legitimität für die Wirksamkeit politischer Maßnahmen hat, ist entsprechend offensichtlich: Mangelt es an ihr, so kann es zu Spannungen zwischen Mitgliedern dominanter bzw. nicht dominanter Gruppen oder Konflikten zwischen verschiedenen Gruppen kommen. Kommt noch Instabilität zu einem Mangel an Legitimität hinzu, bestehen beträchtliche Anreize, um den Status quo

² Levi, M. und Sacks, A., Legitimizing beliefs: Sources and indicators (2009), Regulation & Governance Journal

³ Beetham, D., The Legitimation of Power (1991), Palgrave Macmillan

⁴ Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. und Quinton, P., Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy (2010), Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203–210

zu ändern.⁵ Eine breite Unterstützung für politisches Handeln hingegen kann auch zu einer Kostenreduzierung beitragen, da unter Umständen nur in geringerem Maße auf Zwang und Überwachung zurückgegriffen werden muss. Die Wahrscheinlichkeit, dass staatliche Regeln und Vorschriften eingehalten werden, steigt. Regierungen oder Verwaltungen, die von der Bevölkerung unterstützt werden, sind daher in der Regel wirksamer als andere.

Unseren Ergebnissen zufolge wird Legitimacy von drei Elementen beeinflusst:

1. Öffentliches Vertrauen
2. Einbindung von Anspruchsgruppen
3. Politische Unterstützung

Öffentliches Vertrauen

Hierbei geht es um die Frage, in welchem Umfang die breite Öffentlichkeit darauf vertraut, dass die mit politischen Entscheidungen befassten Institutionen kompetent und im breiten öffentlichen Interesse handeln. Eine vertrauenswürdige Regierung bildet soziales Vertrauen und kooperatives Verhalten, die Grundlagen einer Demokratie sind. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung und deren Institutionen ist wohl das wichtigste Element von Legitimacy:

Wenn es ausgehöhlt wird, kann dies im schlimmsten Falle zu Regierungsbrüchen oder grundlegenden Verschiebungen innerhalb einer Gesellschaft führen.⁶

Wie wichtig das Vertrauen der Öffentlichkeit ist, lässt sich anhand einer Fallstudie darstellen: dem Meningokokken-B-Impfprogramm in Neuseeland. In den 1990er-Jahren brach in Neuseeland eine schwere Meningokokken-Epidemie aus. Knapp 250 Menschen starben, und viele Überlebende trugen ernsthafte Behinderungen davon. Im Jahr 2004 leitete das Gesundheitsministerium ein Impfprogramm mit einer eigens entwickelten Impfung ein. Bis 2007 wurde die Krankheit eingedämmt und die Zahl der Fälle deutlich reduziert.

Das öffentliche Vertrauen in das Impfprogramm war von zentraler Bedeutung für seinen Erfolg. Die Bevölkerung akzeptierte die Notwendigkeit eines Eingreifens, und es gab keine allgemeine öffentliche Besorgnis über die Sicherheit des Impfstoffs. Die Impfkampagne wurde stufenweise durchgeführt: Die Impfung stand zuerst in den Regionen mit dem höchsten Risiko statt, und nachdem deutlich wurde, dass der Impfstoff sicher war und in diesen Regionen wirkte, wurde auch in Regionen mit einem geringeren Risiko geimpft. Parallel dazu fand

eine Informationskampagne statt. Die öffentliche Akzeptanz des Programms stellte eine rasche und erfolgreiche Bekämpfung der Epidemie sicher.⁷

Einbindung von Anspruchsgruppen

Die einzelnen Schritte der zuständigen EntscheidungsträgerInnen in der Rechtsetzung können sich auf die wahrgenommene Legitimacy eines politischen Vorhabens in den betroffenen Gruppen und in der Öffentlichkeit auswirken.⁸ So haben z.B. eine emotionale Ansprache, um Unterstützung für eine Initiative zu gewinnen, und die Einbindung von Anspruchsgruppen direkte Auswirkungen auf die Legitimacy politischer Vorhaben.⁹ Darüber hinaus kann ein gutes Verhältnis zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen und betroffenen Gruppen dazu führen, dass politische Vorhaben besser an den Interessen der BürgerInnen angepasst werden.¹⁰

” Für zahlreiche BürgerInnen ist die Regierung aus dem Alltagsleben verschwunden. Sie wird nicht mehr als relevant angesehen. Damit nehmen die Menschen die Regierung auch nicht mehr als eine Institution wahr, die unmittelbar etwas Gutes bewirkt. Sie haben sie nicht im Blick, sie sind sich ihrer Bedeutung nicht bewusst, und dadurch verliert die Regierung an Legitimität.

Es ist deshalb für die Regierungen von entscheidender Bedeutung, wieder eine Bindung zu den BürgerInnen aufzubauen und gesellschaftliche Autorität zu erhalten, indem ihre Relevanz, ihre Wirkung und ihre Legitimität bestätigt und direkt miteinander verknüpft werden. Genau an diesem Punkt setzt der Dialog mit betroffenen Gruppen an. Die Regierung muss mit betroffenen Gruppen ins Gespräch kommen, um zu kommunizieren und zu unterstreichen, welche positive Rolle sie bei der Entwicklung einer starken Gesellschaft und Wirtschaft spielt. Nur so kann sich eine starke und belastbare Beziehung zwischen der Regierung und den BürgerInnen entwickeln.

Maryantonett Flumian, Präsidentin des Institute on Governance, Kanada

⁵ Tajfel, H., Social Psychology of Intergroup Relations, p. 52 (1982), Annual Review of Psychology, vol. 33: 1–39
⁶ Levi, M. und Stoker, L., Political trust and trustworthiness (2000) Annual Review of Political Science 3: 475–507

⁷ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

⁸ Howlett, M., From the "old" to the "new" policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance (2014), Policy Sciences

⁹ Wallner, J., Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance (2008), Policy Studies Journal

¹⁰ Mintrom, M., Luetjens, J., Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management (2015), Policy Studies Journal

Die Einbindung von betroffenen Gruppen in die Diskussion über den Entwurf, die Entwicklung und die Umsetzung politischer Maßnahmen ist also entscheidend, wenn gute Ergebnisse erzielt werden sollen.¹¹ Eine effektive Einbindung beginnt damit, dass klare Konsultationsziele festgelegt werden. Danach wird die Frage geklärt, welche Personen oder Organisationen ein besonderes Interesse an der jeweiligen Initiative haben. So können die politischen Entscheidungsträger die jeweiligen betroffenen Gruppen, ihre Rollen und ihre unterschiedlichen Interessen verstehen. Wenn diese Interessen miteinander vereinbart werden können, lassen sich Koordinierungs- und Organisationsprobleme bei der Verfolgung politischer Ziele vermeiden.¹² Zu diesem Zweck müssen gegebenenfalls Personen mit ganz unterschiedlichen Kompetenzen in den Dialog eingebunden werden, z.B. ExpertInnen für die politische Umsetzung NetzwerkspezialistInnen und Ingenieure.¹³

So wurde beispielsweise in Ghana im Jahr 2008 eine ordentliche Präsidentschaftswahl durch die Einbindung der verschiedenen betroffenen Gruppen möglich. Die ghanaische Wahlkommission bat nationale und internationale NGOs darum, die Wahlen zu überwachen, richtete eine Taskforce für die Sicherheit im Umfeld der Wahllokale ein, führte Stichproben bei den Wahlregistern durch und schärfte das öffentliche Bewusstsein durch entsprechende Kampagnen. Das Ergebnis waren transparente, friedliche Wahlen, deren Ergebnis nicht angefochten wurde.¹⁴

Politische Unterstützung

Reformen erfordern eine sorgfältige Analyse sowie politischen Willen.¹⁵ Das Ausmaß, in dem Führungspersonen politisches Kapital einsetzen, um ein Ziel zu erreichen, beeinflusst Legitimacy.¹⁶ Führende PolitikerInnen können ihren Einfluss nutzen, um Konsens über ein politisches Ziel zu erreichen. Wenn sie sich für einen bestimmten Kurs einsetzen, können sie so die Chancen auf eine wirksame Umsetzung der Initiative erhöhen. Aktiver politischer Widerstand wirkt sich hingegen negativ auf die wahrgenommene Legitimacy einer Initiative aus. Dadurch sinkt

der Glaube an die Notwendigkeit der jeweiligen politischen Maßnahme, oder das Vertrauen in die mit ihrer Umsetzung betraute Organisation. In einem solchen Fall wird es schwieriger, wirksame Reformen zu erzielen.

Die erfolgreiche Initiative zur Korruptionsbekämpfung bei der Polizei in Bihar (Indien) ist ein gutes Fallbeispiel. Im Jahr 2005 wurde Nitish Kumar zum Ministerpräsidenten des ärmsten indischen Bundesstaates Bihar gewählt. Zu seinem Mandat gehörte es, die Polizei zu reformieren und die hohen Kriminalitätsraten und Unruhen zu bekämpfen. Er strukturierte die Polizei um und stellte eine kompetente Gruppe bestehend aus ehemaligen Armeeangehörigen, erfahrenen JuristInnen und VerwaltungsspezialistInnen ein, mit deren Hilfe er die Regierung des Bundesstaates neu gestaltete und Kriminalitätsprävention verbesserte. Kumar selbst setzte sich klar für die einzelnen Initiativen ein und war direkt in die Maßnahmen eingebunden, mittels derer erfahrene Verwaltungs- und Polizeikräfte nach Bihar gebracht werden sollten. Außerdem setzte er sich dafür ein, dass die Polizei unbeeinflusst von politischen Eingriffen arbeiten konnte. Nicht zuletzt dank der Unterstützung

durch den Chief Minister entwickelte sich die Polizei zu einer wirksamen Strafverfolgungsbehörde und verfügt inzwischen über die erforderliche Ausrüstung sowie die Ressourcen und die Autonomie, ihre Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können. Das Resultat war ein beachtlicher Rückgang der Gewaltverbrechen wie z. B. Totschlagsdelikte (36 %), Überfälle (53 %) und Entführungen (77 %).¹⁷

¹¹ Riege, A., Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development (2006), Journal of Knowledge Management, 10(3): 24-39

¹² Jacobs, A., Matthews, J.S., Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences (2012), British Journal of Political Science 42-4: 903-935

¹³ Young, J. et al. (2015)

¹⁴ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

¹⁵ Klitgaard, R. und Light, P.C., High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives (2005) RAND

¹⁶ Mintzberg, H., Power In and Around Organizations (1983) Prentice-Hall

¹⁷ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

POLICY

KLARE ZIELE

EVIDENZ

MACHBARKEIT

Policy

Eine wirksame Maßnahme hat klare Ziele, beruht auf nachvollziehbarer Evidenz und wurde in Hinblick auf ihre Machbarkeit geprüft.

Die Qualität politischer Vorhaben spielt eine wichtige Rolle. Eine wirksame Maßnahme hat klare Ziele, beruht auf nachvollziehbarer Evidenz und wurde in Hinblick auf ihre Machbarkeit geprüft. Jede Reform wird mit großer Wahrscheinlichkeit bestehende Initiativen beeinflussen und löst aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften unterschiedliche Reaktionen aus. Manche sind in der Öffentlichkeit zu spüren, andere vor allem innerhalb der Verwaltung selbst. Manche Reaktionen wirken sich nur geringfügig auf die effektive Umsetzung aus, andere können das neue politische Vorhaben in Frage stellen oder sogar die Existenz der Regierung selbst gefährden.

In welchem Umfang die Kosten und Nutzen einer Reform auf verschiedene Bereiche verteilt oder konzentriert werden, wie die technischen und administrativen Inhalte aussehen und wann ihre Ergebnisse zu erkennen sind – diese Eigenschaften politischer und organisatorischer Reformen wirken sich auf die möglichen Konflikte bei der Umsetzung aus. Daraus ergibt sich auch, welche Ressourcen die UnterstützerInnen der Reform benötigen, um die politische oder organisatorische Initiative zu verwirklichen.¹⁸

”Regierungen sind immer unterfinanziert, und es wird immer dazu kommen, dass sie von ursprünglichen Vorhaben abgelenkt werden oder dass Notfälle eintreten. Wenn man jedoch eine passende übergreifende Vision für seine Initiativen erarbeitet hat, kann man diese auch dann im Blick behalten, wenn man akut mit anderen Dingen beschäftigt ist. Diese akuten Probleme müssen gelöst werden, aber man muss den Blick auch immer wieder auf die längerfristigen Ziele lenken, die erreicht werden sollen.

John Hickenlooper, Gouverneur von Colorado

Es gibt verschiedene theoretische Modelle zu den Auswirkungen politischer Vorhaben auf den Veränderungsprozess. Die Politikwissenschaft befasst sich in der Literatur vor allem mit der Analyse von Entscheidungsprozessen innerhalb des organisatorischen Kontextes eines Staates. Sie konzentriert sich also besonders auf die Einzelperson oder die Organisation, die Entscheidungsverantwortung innehat.¹⁹ In der Diskussion über politische Vorhaben geht es daher oftmals um die Frage, in welchem Umfang politische EntscheidungsträgerInnen als rationale Akteure angesehen werden, die Informationen sammeln, sich ein Urteil über verschiedene Handlungsmöglichkeiten bilden und dann diejenige Möglichkeit auswählen, die die größten Chancen auf eine Verwirklichung der jeweiligen Ziele bietet.²⁰

¹⁸ Grindle, M.S., Thomas, J.W., Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries (1989), Policy Sciences 22: 213-248

¹⁹ Grindle und Thomas (1989)

²⁰ Vgl. Allison, G.T., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971), Pearson; Frohock, F.M., Public Policy: Scope and Logic (1979); Killick, T., The Possibilities of Development Planning (1976), Oxford Economic Papers, 28 (2); March, J.G., Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice (1978), The Bell Journal of Economics, 9: 587-608; und Robinson, J.A., Majak, R.R., The Theory of Decision-Making, in Charlesworth, J.C. (ed.), (1967) Contemporary Political Analysis

Es ist zweifelsohne nicht einfach, das politische Vorhaben auszuwählen, das die größte gesellschaftliche und politische Wirkung hat. Unseren Studien zufolge erhöhen drei Elemente die Wahrscheinlichkeit, dass ein politisches Vorhaben mit möglichst großen Erfolgchancen entwickelt wird:

1. Klare Ziele
2. Evidenz
3. Machbarkeit

Klare Ziele

Es ist von entscheidender Bedeutung, zu Beginn des politischen Entwicklungsprozesses klare Ziele zu setzen. So können die Grenzen des politischen Vorhabens definiert werden, weil die lokalen Akteure spezifische Probleme identifizieren und priorisieren können.²¹ Die Ziele eines bestimmten politischen Vorhabens sollten daher Aufschluss darüber geben, warum die Reformen vorgeschlagen werden, wer betroffen sein wird, was zu tun ist und wie jeder einzelne Akteur im Verhältnis zu anderen Kräften steht, die ebenfalls Reformen anstreben.²²

Wenn nachhaltige Lösungen gefunden werden sollen, spielt das Finanzielle natürlich eine Rolle. Aber es geht auch um mehr. Ohne klare Zwischenziele oder ein Gespür für das 'Bessere' verliert man gegebenenfalls das übergeordnete Ziel aus den Augen. Und es ist wirklich wahr, dass wenn man etwas nicht messen kann, man es auch nur schwer managen kann.

Melanie Walker, Leitende Beraterin von Präsident Jim Yong Kim und Direktorin der Delivery Unit bei der Weltbank

Zwischenziele oder Indikatoren sind bei der Festlegung der übergreifenden Ziele besonders wichtig, denn sie erhöhen den Druck auf Regierungen, die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft.²³ Sie lenken den Blick stärker auf eine kontinuierliche Verbesserung.²⁴

Wie wichtig klare Ziele sind, lässt sich beispielsweise am ProAire-Programm von Mexiko-Stadt erkennen. Im Jahr 1992 beurteilten die Weltgesundheitsorganisation WHO und die UN die Luftqualität in 20 Megastädten. Mexiko-Stadt wies die höchste Luftverschmutzung auf. Die Stadtverwaltung und die mexikanische Regierung reagierten darauf mit dem

Programm ProAire, das mehrere Maßnahmen gegen die Verschmutzung beinhaltet: Verringerung von Industrie- und Kfz-Emissionen, Schärfung des öffentlichen Bewusstseins sowie Förderung sauberer Technologien und umweltfreundlicher Verkehrsmittel.

Die Ziele von ProAire waren klar und messbar und wurden während der gesamten Umsetzungsphase beibehalten.

Innerhalb von vier Jahren hatte Mexiko-Stadt die Emissionen stärker als die geplanten 7 Millionen Tonnen gesenkt, und im Jahr 2013 wurde die Stadt mit dem Siemens City Climate Leadership Award für Luftqualität ausgezeichnet.²⁵

Evidenz

Evidenz zu den Maßnahmen die funktionieren, ermöglichen es Regierungen politische Vorhaben zu entwickeln, die gut an die spezielle Situation angepasst sind in der sie umgesetzt werden sollen.²⁶ Dafür müssen Informationen, Daten, Beispiele und Rahmenangaben gesammelt werden, damit die politischen VerantwortungsträgerInnen ein Problem mithilfe der bestmöglichen Evidenz angehen und dementsprechend gute Lösungen entwickeln können.²⁷

Es ist nicht neu, dass es führenden Politiken schwer fällt, ihre Versprechen einzuhalten. Wenn man einmal in die Geschichtsbücher blickt, wird man zahlreiche Beispiele von Königen und Kaisern, Präsidenten und Premierministern finden, die das Leben der Bürger verbessern wollten, es aber häufig nicht schafften. Riesige Staatsapparate sollten es führenden Politikern zumindest theoretisch ermöglichen, positive Ergebnisse für Bürger zu erzielen. Häufig erweisen sie sich jedoch als Hindernisse für die Umsetzung.

Um diese Hürden zu überwinden, bedarf es nicht nur einer klaren Festlegung von Prioritäten und eines entsprechenden Ehrgeizes – beides ist, nebenbei bemerkt, von entscheidender Bedeutung für Reformen. Es muss auch definiert werden, welches Ergebnis letztendlich angestrebt wird. Wenn man Ziele vorgibt, setzt man sich gegebenenfalls dem Vorwurf aus, man sei ein „Kontrollfreak“ oder wolle „von oben nach unten alles bestimmen und kontrollieren“. Mangelt es aber an einer klaren Definition dessen, was als Erfolg anzusehen ist, geht die Reise häufig ins Ungewisse.

Sir Michael Barber, ehemaliger Leiter der Delivery Unit des britischen Premierministers

21 Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M., The Challenge of Building (Real) State Capability (2015), Center for International Development at Harvard University

22 Young, J. et al. (2015)

23 Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R., Norton, A., Governance targets and indicators for post 2015 (2014), Overseas Development Institute

24 Hulme et al. (2014)

25 Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

26 Wessellink, A., Colebatch, H., Pearce, W., Evidence and Policy: Discourses, Meanings and Practices (2014), Policy Sciences

27 Klitgaard, R., Policy Analysis and Evaluation (2013); Deeming, C., Trials and Tribulations: The "Use" (and "Misuse") of Evidence in Public Policy (2013), Social Policy & Administration

Ganz so einfach ist der politische Prozess natürlich nicht. Studien zur Nutzung von Evidenz im politischen Prozess zeigen, dass für die Angemessenheit bestimmter Maßnahmen der Kontext entscheidend ist.²⁸ Evidenz ist in der Regel weder neutral noch unproblematisch. Die Definition dieses Begriffs ist bereits Teil des politischen Prozesses und hängt in hohem Maße vom Kontext ab. Klar ist jedoch, dass es für eine gute Politik maßgeblich ist, dass stichhaltige Evidenz gesammelt wird, denn diese ermöglicht es den Entscheidenden, (1) Art und Umfang eines Problems zu beurteilen, (2) die besonderen Gegebenheiten der politischen Situation – z. B. den demografischen Wandel – einzuschätzen und (3) zu beurteilen, welche politischen Maßnahmen sich gegebenenfalls in ähnlichen Situationen als wirksam erwiesen haben.²⁹

So verzeichnete beispielsweise Neuseeland von allen Industrieländern in den 1980er-Jahren die höchste Anzahl von Todesfällen durch plötzlichen Kindstod. Von 1987 bis 1990 wurde eine Studie durchgeführt, die drei Hauptrisikofaktoren für den plötzlichen Kindstod ermittelte: die Schlafposition des Kindes, eine rauchende Mutter und eine nicht stillende Mutter. Ab 1991 führte das Gesundheitsministerium ein Präventionsprogramm ein, das sich auf

diese drei Faktoren konzentrierte und praktisch sofort wirkte: Die Zahl der Todesfälle durch plötzlichen Kindstod halbierte sich innerhalb von zwei Jahren.³⁰

Machbarkeit

Bei der Machbarkeit geht es darum, dass keine wesentlichen technischen, gesetzlichen oder operativen Herausforderungen für eine Initiative bestehen. Die gewünschten Ergebnisse einer politischen Initiative werden mit höherer Wahrscheinlichkeit dann erreicht, wenn praktische Umsetzungsfragen

Die Verwendung verhaltenswissenschaftlicher Konzepte hat vor allem einen wichtigen Vorteil mit sich gebracht: Eine experimentelle Herangehensweise ist glaubwürdig geworden. Da experimentelle Methoden in der Politik verwendet werden können, ändert sich die Lage grundlegend. Im Hinblick auf die meisten politischen und professionellen Praktiken befinden wir uns noch weitgehend im Mittelalter. Wir wissen nur in Bezug auf einen Bruchteil aller Maßnahmen, ob unser Handeln wirklich effektiv ist, und wir wissen sicherlich nicht, ob kleine Änderungen die Effektivität deutlich erhöhen könnten.

Dr. David Halpern, Vorsitzender des britischen Behavioural Insights Teams

bereits in der Entwicklungsphase berücksichtigt worden sind.³¹ Um sicherzustellen, dass ein politischer Vorschlag auch tatsächlich durchführbar ist, sollten zahlreiche Akteure aus unterschiedlichen Bereichen eingebunden werden. Auf diese Weise kann dafür gesorgt werden, dass das politische Vorhaben belastbar und umsetzbar ist.³² Durch gute Planung kann eine Blaupause für die Umsetzung einer Initiative erstellt werden, in deren Rahmen z.B. der zeitliche Ablauf, Umsetzungsphasen, Zuständigkeiten, Ressourcen und Compliance geklärt werden.³³

Die Reaktion der WHO auf die Ebola-Epidemie in Westafrika im Jahr 2014 zeigt, wie wichtig Machbarkeitsstudien sind. Zusammen mit elf westafrikanischen Ländern entwickelte die WHO einen Plan für die Reaktion auf einen Ausbruch (den so genannten *Outbreak Response Plan*), um die Übertragung und Verbreitung von Ebola unter Kontrolle zu bekommen.

NGOs kümmerten sich um die finanzielle Machbarkeit der Vorschläge sowie um Pläne für den wirtschaftlichen Wiederaufbau der drei am stärksten betroffenen Länder. Der Plan bezifferte den genauen finanziellen Betrag und die Weltbank organisierte die Finanzierung im Rahmen der *International*

Development Alliance und der *International Finance Corporation*. Die Pläne für die Versorgung der Kranken basierten auf früheren Initiativen sowie dem Wissen und der Erfahrung der nationalen Gesundheitsministerien und mit Gesundheitsfragen befassten NGOs. Im Januar 2016 konnte die WHO das Ende der Epidemie erklären.

²⁸ Wesselink et al. (2014)

²⁹ Bardach und Patashnik (2012)

³⁰ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

³¹ Australian National Audit Office, Successful Implementation of Policy Initiatives: Better Practice Guide (2014)

³² Andrews et al. (2015)

³³ Australian National Audit Office (2014)

ACTION

MANAGEMENT

MESSUNG

KOORDINATION

Action

Action beschreibt die Umsetzung eines Vorhabens oder einer Maßnahme.

Trotz ihrer fundamentalen Bedeutung wird die Komponente Action der Public Impact Fundamentals oft am stärksten vernachlässigt. Dies wird häufig auf die Annahme zurückgeführt, dass ein gut entwickeltes Vorhaben wohl auch so umgesetzt wird, dass die Ergebnisse weitgehend mit den Erwartungen der EntscheidungsträgerInnen übereinstimmen werden.³⁴ Der Umsetzungsprozess wird nur als Abfolge von Routineentscheidungen und -interaktionen angesehen, mit denen man sich nicht weiter befassen muss, wenn man die „große Politik“ pflegt. Zentrale politische Probleme gelten größtenteils als gelöst, da bereits zuvor entsprechende Entscheidungen der Exekutive, Legislative und Judikative getroffen wurden.³⁵

Dementsprechend gibt es auch eine Vielzahl von Definitionen, die die Umsetzung von politischen Entscheidungen beschreiben. Manche verstehen unter Action die Handlungen öffentlicher Angestellter oder privater Personen (oder Gruppen), die auf das Erreichen der zuvor in politischen Entscheidungen definierten Ziele ausgerichtet sind.³⁶ Andere konzentrieren sich darauf, dass eine Organisation Personal und Material in einer übergreifenden Einheit zusammenbringen und seine Mitarbeiter dazu motivieren kann, die festgelegten Ziele umzusetzen.³⁷

Action ist zwar ein fundamentales Element, das die Wirksamkeit politischen Handelns beeinflusst, allerdings sind **Action und Wirksamkeit nicht dasselbe**. Bei Untersuchungen zur gesellschaftlichen und politischen Wirksamkeit von Maßnahmen geht es um die Frage, welche Folgen eine politische Entscheidung hat.³⁸ Eine typische Frage könnte lauten: „Lernen benachteiligte Kinder aufgrund eines innovativen Bildungsprogramms tatsächlich besser lesen oder rechnen?“ Es wird nach dem „Was ist passiert?“ gefragt.

Bei der Untersuchung des Konzepts Action hingegen, geht es vor allem um die Schritte, die zur Erreichung von Zielen beitragen.³⁹ Die Leitfrage lautet: „Warum ist dies so geschehen?“⁴⁰ Möglicherweise wird ein politisches Vorhaben effektiv umgesetzt, hat aber keine nennenswerte Wirkung, weil es schlecht konzipiert war oder andere widrige Umstände zum Tragen kamen. Erfolgreiche Umsetzung ist dementsprechend zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um gesellschaftliche und politische Wirkung zu erzielen.

³⁴ Smith, T.B., The Policy Implementation Process (1973), Policy Sciences 4(2), pp. 197-209

³⁵ Van Meter, D.S., Van Horn, C.E., The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework (1975), Administration & Society

³⁶ Van Meter und Van Horn (1975)

³⁷ Williams, W., Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies (1971), Elsevier Publishing Company, p. 144

³⁸ Dolbeare, K.M., Hammond, P.E., The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice (1971), University of Chicago Press

³⁹ Van Meter und Van Horn (1975)

⁴⁰ Van Meter und Van Horn (1975)

Wir haben drei Elemente identifiziert, die tendenziell zu einem guten Abschneiden der Komponente Action beitragen:

1. Management
2. Messung
3. Koordination

Management

Management beschreibt inwieweit angemessene Systeme eingerichtet, entsprechend qualifiziertes Personal mit passenden Aufgaben betraut wurden und ob einzelne Maßnahmen effektiv strukturiert sind.⁴¹ Im Rahmen dieses Prozesses finden Messungen, Analysen, Rückmeldungen, Beurteilungen, Kalibrierungen und Anpassungen statt.⁴² Eine erfolgreiche Umsetzung hängt davon ab, ob Risiken erkannt und gemanagt werden.⁴³

Für ein gutes Management ist ein aktiver Führungsstil entscheidend.⁴⁴ Das Führungsteam muss zunächst eine angemessene Strategie für die Erbringung der jeweiligen Leistungen entwickeln. Um einen spezifischen öffentlichen Nutzen zu erreichen oder ein bestimmtes Problem zu beheben, müssen MitarbeiterInnen der öffentlichen Verwaltung und die Bevölkerung bzw. deren VertreterInnen eingebunden werden.⁴⁵

Anhand des in Madagaskar im Jahr 2005 durchgeführten Grundschulbildungsprogramms lässt sich aufzeigen, wie wichtig gutes Management ist. In Madagaskar wurden die Bildungsziele in der Grundschule nicht erreicht, und zahlreiche Schüler konnten nur unzureichend lesen und rechnen. Zur Lösung des Problems schloss das madagassische Bildungsministerium im Jahr 2005 eine Partnerschaft mit J-PAL, einer auf Armutsbekämpfung ausgerichteten NGO, und legte ein Programm zur Verbesserung des Bildungsmanagements in Madagaskar (AGEMAD) vor.

AGEMAD sah versuchsweise Eingriffe auf verschiedenen Ebenen des Bildungsmanagements vor: von der Bezirksverwaltung bis zu einzelnen Grundschulen. Ziel des Programms war es, die Bildung der Grundschüler zu verbessern, die Teilnahme am Unterricht zu erhöhen, die Zahl der Sitzbleiber zu verringern und das Abschneiden der Schüler in Tests zu verbessern.

Es gab eine gut definierte, hierarchische Managementstruktur: Jeder Bezirksverwalter hatte im Durchschnitt 14 Unterbezirksverwalter unter sich, die jeweils die Verantwortung für rund zehn Schulleiter trugen. Diese waren

im Durchschnitt für drei Lehrer und 177 Schüler zuständig. Für die AGEMAD-Maßnahmen wurde ein eigenes Team eingestellt und geschult, um die strikten Umsetzungsanforderungen und die Kriterien für die Datensammlung zu erfüllen. Im Zuge von AGEMAD stieg die Teilnahme am Unterricht um 87%, die Zahl der Sitzbleiber verringerte sich, und die Testergebnisse verbesserten sich signifikant.⁴⁶

Messung

Die Messung ist das wichtigste Instrument zur wirksamen Umsetzung einer Initiative.⁴⁷ Sie kann die Servicequalität öffentlicher Maßnahmen drastisch verbessern⁴⁸ und ermöglicht einen Feedbackprozess, mit dessen Hilfe Vorhaben rasch angepasst werden können, was wiederum eine erfolgreiche Umsetzung erleichtert.⁴⁹ Messung ist daher von fundamentaler Bedeutung für Action.

„Von den Regierungen wird jetzt erwartet, dass sie Maßnahmen effektiv umsetzen. Wie lang sind die Wartezeiten im Krankenhaus? Wie lange dauert es, bis der Notarzt oder die Feuerwehr eintrifft? Solche Dinge sind quantifizierbar, und daran muss man sich messen lassen. Unglücklicherweise glauben die meisten Leute in der Regierung immer noch, dass sie sich an der Politik und nicht an der Leistung messen lassen müssen.“

Joel Klein, ehemaliger Bildungsminister,
New York City

Führungskräfte und MitarbeiterInnen des öffentlichen Diensts sollten nicht nach einem Maßstab suchen, anhand dessen sich die Leistung in allen Situationen messen lässt. Vielmehr sollten sie zunächst den Managementzweck festlegen, zu dem die Performancemessung beitragen soll. Danach können dann Messmethoden ausgewählt werden, die die erforderlichen Eigenschaften für das Erreichen dieser Ziele aufweisen.⁵⁰

41 Young, J. et al. (2015)

42 Australian National Audit Office (2014)

43 Australian National Audit Office (2014)

44 Metzenbaum, S.H., Performance Management: The Real Research Challenge (2013), Public Administration Review; Bouckaert, G. et al., The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management (2010), Palgrave Macmillan

45 Behn, R.D., On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose (2010), Harvard University, Performance Leadership Report

46 Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

47 Newcomer, K., Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations: Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation (2015), American Journal of Evaluation

48 Bardach und Patashnik (2012)

49 Australian National Audit Office (2014)

50 Behn, R.D., Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures (2003); Yang, K., Hsieh, J. Y., Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model (2007), Public Administration Review

In Brasilien wurde das staatliche Programa Bolsa Família (PBF) im Jahr 2003 von Präsident Lula da Silva eingeführt. Es zeigt, wie wichtig Messungen sind. Im Rahmen des PBF wird Familien mit niedrigem Einkommen Geld ausbezahlt, wenn sie im Gegenzug ihre Kinder in die Schule schicken und einen ordnungsgemäßen Impfschutz der Kinder sicherstellen. Die Auswirkungen des PBF wurden anhand mehrerer Kennzahlen gemessen, z.B. der verschiedenen Arten von Empfängern, der Höhe des Familien- und Pro-Kopf-Einkommens, der Zahl der Schulanmeldungen und der Bildungserfolge der Kinder sowie anhand gesundheitlicher Kennzahlen wie z. B. Impfquoten und Größe/Gewicht. Außerdem wurden effektive Überwachungsinstrumente und -stellen eingesetzt, um die Durchführung des PBF zu optimieren.

Schätzungen zufolge wäre die extreme Armut in Brasilien ohne das PBF heute um 33 bis 50% höher. Das Programm hat zu einer Verringerung der Einkommensungleichheit beigetragen; der jüngste, deutliche Rückgang ist zu 12 bis 21% darauf zurückzuführen. Angesichts der Erfolge in Brasilien wurde diese Art der „Investition in Humankapital“ inzwischen von Verwaltungen in aller Welt – von New York City bis zu den Philippinen – eingeführt.⁵¹

Koordination

Alle Akteure, die mit der Umsetzung einer Maßnahme betraut sind, müssen in Hinblick auf das politische Vorhaben dieselben Interessen verfolgen.

Erfolgreiche Koordination ist daher von fundamentaler Bedeutung, um Interessenskonflikte zu vermeiden und Einigkeit über Zielsetzungen zu erreichen.⁵² Wenn die jeweiligen Akteure effektiv zusammenarbeiten, wenn sie für ihren jeweiligen Teil der Initiative gut ausgerüstet sind und wenn sie hochmotiviert sind, ist die Umsetzung erfolgreicher.⁵³ Eine gute Koordination trägt also in beträchtlichem Maße zum Erfolg der Komponente Action bei.

Es ist viel einfacher, politische Maßnahmen abstrakt zu koordinieren, als sie tatsächlich in den jeweiligen Regionen umzusetzen – denn jede Region ist anders. Koordination ist daher ein ganz wichtiges Thema.

Paula Acosta, Director of Strategic Delivery unter Präsident Santos, Kolumbien

Am Beispiel der Reform der Stadtverwaltung von Kapstadt lässt sich gut nachweisen, warum Koordination so wichtig ist. Seit dem Jahr 2007 befindet sich Kapstadt im Aufschwung. Die Stadt leidet nicht mehr unter einer bröckelnden Infrastruktur und hohen Armuts-, Arbeitslosigkeits- und Kriminalitätsraten, sondern ist gut geführt, solvent und stabil. Die Gleichbehandlung von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Geschlechter nimmt zu. Dies ist vor allem einem fünfjährigen Entwicklungsplan zu verdanken, der als Vorlage für gesellschaftliche und wirtschaftliche Reformen diente und schrittweise und pragmatisch umgesetzt wurde.

Schrittweise wurden die 35 Kommunen im Einzugsgebiet von Kapstadt zu sieben Kommunalbezirken zusammengefasst, die dann im Jahr 2010 zu einer übergreifenden Kommune mit knapp 3,5 Millionen Einwohnern zusammengelegt wurden. Die einzelnen Gebiete der Stadtregion konnten so effizienter miteinander zusammenarbeiten.

Bis März 2009 hatte Kapstadt seinen Beamtenapparat gefestigt, und die Zahl der Beschäftigten erhöhte sich von 19.000 auf 23.000. Umfragen zufolge hat sich die Motivation der Mitarbeiter deutlich verbessert. Das jährliche Budget für neue Infrastrukturprojekte wurde von 161 Millionen auf 806 Millionen US-Dollar erhöht und jenes für Wartungs- und Reparaturarbeiten verdoppelt. Der Kommunalhaushalt wurde gut überwacht und verwaltet, sodass Stabilität für die strategischen Pläne und Vorhaben der Stadt geschaffen wurde. Dank des neuen Managements konnten Gelder in kritische Bereiche investiert werden, um die Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern.

Aus diesem Grund wurde Kapstadt im Jahr 2010 zur „Stadt mit der besten lokalen Verwaltung“ in Südafrika gewählt. Im selben Jahr gehörte die Stadt zu den Gastgebern der Fußball-Weltmeisterschaft. Inzwischen verfügen 100% aller Häuser über grundlegende sanitäre Anlagen und 92% über einen Stromanschluss.⁵⁴

⁵¹ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

⁵² Besley, T., Ghatak, M., Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services (2003), IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies

⁵³ Young, J. et al. (2015)

⁵⁴ Weitere Einzelheiten finden sich in der vollständigen Fallstudie, die über das Public Impact Observatory zugänglich ist.

Fazit

Die Public Impact Fundamentals bieten neue und faszinierende Einblicke dazu, wie Regierungen die Wirksamkeit ihrer Arbeit systematisch verbessern können. Wir hoffen, dass PolitikerInnen und MitarbeiterInnen der öffentlichen Verwaltung die Public Impact Fundamentals als praktisches Instrument anwenden können, um politische Maßnahmen bereits während des Entstehungs- und Entwicklungsprozesses sowie später während der Umsetzung zu überprüfen und bei Bedarf zu verbessern. Bestehende politische Maßnahmen und Initiativen können mithilfe der Public Impact Fundamentals auf Stärken und Schwächen hin überprüft werden. In der Formulierung und Ausgestaltung neuer politischer Vorhaben können sie dazu beitragen, dass die gesellschaftliche Wirksamkeit von Anfang an in die Überlegungen einbezogen wird.

Zur leichteren Anwendung der Public Impact Fundamentals werden wir künftig eine Reihe unterstützender Instrumente zur Verfügung stellen. So werden im Public Impact Observatory, das über die Internetseite des Centre for Public Impact zugänglich ist, hunderte von Fallstudien aus aller Welt mithilfe der Fundamentals analysiert. Dies soll zur Entwicklung neuer Ideen beitragen, denn die Datenbank enthält Beispiele mit unterschiedlichen Stärken und Schwächen. Außerdem

entwickeln wir Instrumente, mit deren Hilfe die Fundamentals bei spezifischen politischen Problemen angewendet werden können.

Wir freuen uns auf Rückmeldungen und Reaktionen auf die Public Impact Fundamentals, die wir gerne zum Anlass nehmen, das Konzept im Laufe der Zeit zu verbessern und zu verfeinern. Letztendlich wollen wir eine Diskussion dazu anstoßen, wie die Wirksamkeit staatlichen Handelns verbessert werden kann, um diejenigen zu unterstützen, die auf diesem Gebiet den nächsten Schritt machen möchten.

Quellenverzeichnis

- Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), revised edition by Allison, G.T. and Zeilkow, P. (1999) Pearson
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M., *The Challenge of Building (Real) State Capability* (2015) Center for International Development at Harvard University
- Australian National Audit Office, *Successful Implementation of Policy Initiatives: Better Practice Guide* (2014)
- Bardach, E. and Patashnik, E.M., *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2012) CQ Press
- Beetham, D., *The Legitimation of Power* (1991), Palgrave
- Behn, R.D., *On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose* (2013) Harvard University, Performance Leadership Report
- Behn, R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures* (2003) Public Administration Review, Vol. 63, No. 5
- Besley, T. and Ghatak, M., *Incentives, choice and accountability in the provision of public services* (2003) IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies
- Bouckaert, G., Peters, B. and Verhoest, K., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (2010) Palgrave Macmillan
- Cairney, P., *How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making?* (2013) International Conference on Public Policy
- Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M. and Peck, L., *American Public Policy: An Introduction, 11th Edition* (2016) Cengage Learning
- Deeming, C., *Trials and Tribulations: The 'Use' (and 'Misuse') of Evidence in Public Policy* (2013) Social Policy and Administration
- Dolbear K.M. and Hammond P.E., *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice* (1971) University of Chicago Press
- Dunn, W., *Public Policy Analysis: An Introduction* (2011) Pearson
- Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R. and Norton, A., *Governance targets and indicators for post 2015* (2014)
- Frohock, F.M., *Public policy: scope and logic* (1979) Prentice-Hall
- Gornitzka, A., Kogan, M. and Amaral, A. (eds.), *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation* (2005) Springer
- Grindle, M.S. and Thomas, J.W., *Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries* (1989), Policy Science 22: 213
- Hallsworth, M. and Rutter, J., *Making Policy Better: Improving Whitehall's core business* (2011) Institute for Government
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. and Quinton, P., *Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy* (2010) Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203–210

- Howlett, M., *From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance* (2014) Policy Science
- Hulme, D., Savoia, A., Sen, J., *Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda* (2014) Effective States and Inclusive Development
- Jacobs, A., and Matthews, J.S., *Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences* (2012) British Journal of Political Science 42-4: 903-935
- Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton, P., *Governance matters* (1999) The World Bank
- Killick, T., *The possibilities of development planning* (1976), Oxford Economic Papers, 28(2)
- Klitgaard, R. and Light, P.C., *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives* (2005) RAND
- Levi, M. and Stoker, L., *Political trust and trustworthiness* (2000), Annual Review of Political Science 3: 475–507
- Mintrom, M. and Luetjens, J. *Creating Public Value: Tightening Connections between Policy Design and Public Management* (2015) Policy Studies Journal.
- Mintzberg, H., *Power In and Around Organizations* (1983) Prentice-Hall
- Newcomer, K., *Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations – Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation* (2015) American Journal of Evaluation
- Riege, A., *Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development* (2006) Journal of Knowledge Management
- Robinson, J.A. and Majak, R.R., *The Theory of Decision-Making in Charlesworth, J.C. (ed.), Contemporary Political Analysis* (1967) The Free Press
- Tajfel, H., *Social Psychology of Intergroup Relations* (1982) Annual Review of Psychology, Vol. 33: 1-39
- Theoudolou, S.Z. and Cahn, M.A., *Public Policy: The Essential Readings* (2013) Pearson
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E., *The Policy Implementation Process* (1975) Administration & Society
- Wallner, J., *Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance* (2008) Policy Studies Journal, Volume 36, Issue 3, pp. 421–443
- Wesselink, A., Colebatch, H. and Pearce, W., *Evidence and policy: discourses, meanings and practices* (2014) Policy Sciences
- Yang, K., *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model* (2007) Public Administration Review
- Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. and Cassidy, C., *A Guide to Policy Engagement and Influence* (2015) Overseas Development Institute



Centre for
Public Impact
A BCG FOUNDATION

LEGITIMACY

ÖFFENTLICHES VERTRAUEN
EINBINDUNG VON ANSPRUCHSGRUPPEN
POLITISCHE UNTERSTÜTZUNG

POLICY

KLARE ZIELE
EVIDENZ
MACHBARKEIT

ACTION

MANAGEMENT
MESSUNG
KOORDINATION

Das Centre for Public Impact (CPI) ist eine globale Stiftung der Boston Consulting Group, die das Ziel verfolgt, die Wirksamkeit ('public impact') von Regierungen zu verbessern.

Kontakt:

info@centreforpublicimpact.org
centreforpublicimpact.org

Join the conversation

Folgen Sie uns: [@CPI_foundation](https://twitter.com/CPI_foundation)



July 2016

