

Der Begriff der Rechenschaftspflicht

Prof. Dr. Werner Jann



Rechenschaftspflicht ist einer der in der öffentlichen Verwaltung meistdiskutierten Begriffe der letzten Jahrzehnte. Wie ihr Gegenstück Transparenz ist Rechenschaftspflicht (Englisch ‚Accountability‘) ein ‚magischer Begriff‘ – untrennbar verbunden mit der weit verbreiteten Diskussion um gute Regierungsführung (Good Governance) und Kernthema aller Reformdebatten im öffentlichen Sektor. Was aber bedeutet der Begriff, und warum wird er so oft gebraucht? Andersherum: Wenn Rechenschaftspflicht die Antwort ist, was war dann die Frage? Diesem Beitrag zufolge erklärt sich die Relevanz von Rechenschaftspflicht aus ihrem maßgeblichen Verhältnis zu den modernen Begriffen Leistung (performance) und Legitimität (legitimacy).

Die aktuelle Debatte über Nutzen, Vorzüge und Probleme von Rechenschaftspflicht ist stark von dem niederländischen Autor Mark Bovens und der „Utrecht School of accountability“ beeinflusst. Bovens unterscheidet zwischen Rechenschaftspflicht als einer Tugend, etwas Wichtigem und Gutem an sich, und **Rechenschaftspflicht als einem Prozess**, der sich beobachten und bewerten lässt. In diesem Beitrag geht es um Rechenschaftspflicht als Prozess. Sie ist definiert als:

eine Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum, in der der Akteur verpflichtet ist, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen, während das Forum Fragen stellen und ein Urteil fällen kann und der Akteur mit Konsequenzen rechnen muss (Bovens 2007: 452).

Es ist üblich, zwischen drei Aspekten von Rechenschaftspflicht zu unterscheiden: dem Forum (gegenüber wem legt ein Akteur Rechenschaft ab), dem Fokus (worüber legt er Rechenschaft ab) und der Form (wie legt er Rechenschaft ab).

Zunächst ist jedoch zu klären, welche **Akteure** überhaupt rechenschaftspflichtig sind. Akteure können die verschiedensten Personen und Organisationen in einer sogenannten Prinzipal-Agent-Beziehung sein: Bürokraten vs. Politiker, Politiker vs. Wähler, Ministerien vs. Regierungen, Behörden vs. Ministerien, Abteilungen einer Behörde vs. Leitung, Angestellte vs. Manager und so weiter und so fort. Der Prinzipal (Auftraggeber) kontrolliert die Arbeit des Agenten (Auftragnehmers). Das ist jedoch nicht leicht, da der Agent naturgemäß mehr über seine Aufgaben weiß als der Prinzipal (Informationsasymmetrie). Akteure des öffentlichen Sektors können diverse staatliche Organisationen und Personen sein. Allerdings ist die Beziehung viel komplizierter als ein einfaches Prinzipal-Agent-System, da es eine Reihe verschiedener Prinzipale gibt (also Akteure mit Kontrollaufgaben).

Somit sind im öffentlichen Sektor mehrere **Foren** von Rechenschaftspflicht zu unterscheiden:

- politische Rechenschaftspflicht gegenüber gewählten Politikern,

- administrative (oder bürokratische) Rechenschaftspflicht gegenüber übergeordneten Einheiten (Ministerien, Behörden, Abteilungen),
- finanzielle Rechenschaftspflicht gegenüber Rechnungskontrollbehörden, z.B. Rechnungshöfen,
- rechtliche Rechenschaftspflicht gegenüber Gerichten,
- professionelle Rechenschaftspflicht gegenüber Kollegen und Berufsverbänden (etwa im Falle von Mediziner*innen, Juristen oder Angehörigen sozialer Berufe) und schließlich
- soziale Rechenschaftspflicht gegenüber Klienten, Beteiligten, Interessengruppen oder Kunden.

Davon zu trennen ist der **Fokus** oder Inhalt der Verpflichtung, also für was ist jemand verantwortlich, welche Informationen werden gegeben und welche Fragen gestellt? Hier ist zu unterscheiden:

- Legalität: Handeln Akteure im Einklang mit bestehenden Gesetzen und Vorschriften?
- Prozess: Sind Verfahren und Beschlüsse korrekt, gerecht und fair?
- Finanzierung: Werden Ressourcen bedarfsgerecht und wirtschaftlich eingesetzt?
- Leistung: Werden Ergebnisse erzielt und sind sie effektiv und effizient?

Die ersten drei Merkmale sind klassische Kriterien für ‚Einsatz‘ (Input) und werden für gewöhnlich zum Beispiel von Gerichten, der Bürokratie oder Rechnungsprüfungsorganen kontrolliert. Das Kriterium ‚Ertrag/Ergebnis‘ (Output) ist jünger und erst in letzter Zeit unter der Bezeichnung ‚*managerial accountability*‘ (Rechenschaftspflicht des Managements) durch Verträge, eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, Leistungsmessung usw. bekannter geworden. Es liegt jedoch nahe, dass sich diese Kriterien mit unterschiedlichen Foren kombinieren lassen. So geht es bei politischer wie auch administrativer Rechenschaftspflicht in der Regel um alle vier Kriterien. Auch die finanzielle Rechenschaftspflicht gegenüber Rechnungskontrollbehörden hat sich gewandelt, seit sich diese zunehmend für Leistung und ihre Bewertung interessieren. Das gleiche gilt für soziale und professionelle Rechenschaftspflicht, wenngleich der Hauptfokus der einzelnen Foren unterschiedlich sein kann. Beispielsweise geht es bei Rechenschaftspflicht mit Blick auf **Korruption** vor allem um Gesetzmäßigkeit (ist gegen ein Gesetz verstoßen worden?); das ist aber auch Thema aller anderen Foren.

Schließlich kann nach der **Form** bzw. dem Wesen der Verpflichtung unterschieden werden, also in welche Richtung Rechenschaftspflicht besteht. Differenziert werden **vertikale** (politische, administrative, rechtliche, steuerungsbezogene) Rechenschaftspflichtformen von **diagonalen** (Rechnungshöfe, Bürgerbeauftragte, Aufsichtsorgane) und **horizontalen** Formen (soziale, professionelle), gleichfalls nach Inhalt der Verpflichtung und Art des Forums. Die meisten vertikalen Rechenschaftsbeziehungen sind obligatorisch und können zu direkten Sanktionen führen, während horizontale Rechenschaftsbeziehungen eher freiwillig und indirekt sind. Die diagonalen Rechenschaftsforen nehmen eine Zwischenstellung ein, oft im Schatten von Hierarchien. Diagonale und horizontale Rechenschaftspflicht ist in der Regel nicht mit direkten Sanktionen verbunden, kann aber ernste staatliche und politische Konsequenzen haben.

Besonders der Begriff der „**managerialen Rechenschaftspflicht**“ hat zu Verwirrung geführt. Die Erbringung öffentlicher Leistungen ist zunehmend geprägt durch eine Übertragung von Budgets und Aufgaben auf niedrigere Ebenen (Dezentralisierung) oder unabhängige Einheiten (Agenturen, *Agencification*) innerhalb des öffentlichen Sektors oder sogar durch Privatisierung. Daher dreht sich finanzielle Rechenschaftspflicht nicht mehr nur darum, Mittel im Einklang mit dem Gesetz zu verwenden, sondern zunehmend um Fragen der Effektivität, Effizienz und Produktivität. Maximalen Nutzen zu minimalen Kosten zu erzielen gewinnt an Bedeutung oder wird gar zur Priorität. Bürokraten sehen sich gefordert, zu Managern zu werden und Rechenschaft abzulegen, ob sie festgelegte Ziele erreicht haben.

Das wirft die Frage nach der Beziehung zwischen Rechenschaftspflicht und **Leistung** auf. Diese soll eng sein. Für manche sind Leistung, Transparenz und Rechenschaftspflicht sogar nahezu identisch. Barbara Romzek (2015, S. 28) zufolge ist Rechenschaftspflicht, einfach ausgedrückt, die Übernahme von Verantwortung für Leistungen, die unter normalen Bedingungen honoriert oder sanktioniert werden. Rechenschaftspflicht, so Romzek, setzt Informationen über Leistungen voraus; fehlen diese, ist Rechenschaftspflicht eine leere Worthülse. Tatsächlich jedoch sind Spannungen, Mehrdeutigkeiten und Widersprüche

typisch für die Beziehung zwischen Rechenschaftspflicht und Leistung, und es besteht keine direkte Verbindung zwischen den beiden (Christensen und Lægread, 2015).

Die meisten empirischen Belege für das schwierige und unsichere Verhältnis zwischen Rechenschaftspflicht und Leistung lassen sich unter den bekannten allgemeinen Begriffen **begrenzte Rationalität, opportunistisches Verhalten und unbeabsichtigte Folgen** zusammenfassen. Leistungsmessung und -steuerung werden erschwert durch die Vielschichtigkeit der Aufgabe, widersprüchliche Ziel- und Wertvorstellungen und unklare Kausalitäten. Viele staatliche Leistungen lassen sich nur schwer definieren und messen. Noch schwerer ist es, klare kausale Zusammenhänge zwischen Steuerungsinstrumenten, Organisationsverhalten und Ergebnissen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) herzustellen. Gleichzeitig kann mehr Rechenschaftspflicht eine Überfrachtung mit Rechenschaftspflichten und damit eine gewisse Lähmung zur Folge haben (*„multiple accountabilities disorder“*). Das kann schließlich zu opportunistischem Verhalten führen, etwa dazu, dass Zahlen manipuliert (das Ziel erreichen und den Sinn verfehlen) und Leistungspotenziale nicht ausgeschöpft werden, um zu vermeiden, dass Zielvorgaben erhöht werden (*„gaming, target ratcheting“*). Je mehr Angaben zu machen sind, desto größer ist der Anreiz, diese Art von Informationen zu manipulieren. Zu guter Letzt gibt es noch die unbeabsichtigte Folge der „Tyrannei des Lichts“ (*„tyranny of light“*): Je mehr Informationen gegeben und verarbeitet werden, umso größer wird das Misstrauen zwischen den Akteuren.

Wenn das Verhältnis von (Führungs-)Rechenschaftspflicht und Leistung komplex und bestenfalls unscharf ist, bleibt die Frage, warum beide Konzepte so verbreitet sind und warum Rechenschaftspflicht in jüngster Vergangenheit für Reformen des öffentlichen Sektors so an Bedeutung gewonnen hat. Eine zentrale Rolle spielt hier der Begriff der **Legitimität** (weitere Details siehe Jann, 2016). Die allgemeine Definition von Legitimität geht auf Max Weber (und später Easton) zurück. Sie bezieht sich auf den Grad, in dem Politik (*input*), Prozesse (*throughput*) und politische sowie administrative Maßnahmen und Ergebnisse (*output/outcome*) für den Bürger akzeptabel sind und von ihm akzeptiert werden, sodass er staatliche Rechtsakte und Beschlüsse freiwillig befolgt, auch wenn sie seinen Interessen und Wünschen zuwiderlaufen.

Insofern bezieht sich **Input-Legitimität** auf die partizipative Qualität des demokratischen Prozesses, der in staatliche Politik mündet. Sie beinhaltet den demokratischen Grundsatz der ‚Herrschaft des Volkes‘. Er besagt, dass politische Entscheidungen in einer Rechenschaftskette, die Regierende mit Regierten verbindet, aus den Präferenzen der Bevölkerung abgeleitet werden. Das ist jedoch nicht die einzige Form von Legitimität, auch in modernen Demokratien. Daneben existiert die **Output-Legitimität**, das Vermögen einer Regierung oder Institution, kollektive Probleme zu lösen oder zumindest zu mildern. Ein vorbildlich demokratisches System, das die höchsten partizipativen Standards erfüllt, aber keine akzeptablen politischen Konzepte bietet, zum Beispiel ein gewisses Maß an Sicherheit und sozialen Standards, ist nicht legitim und wird nicht überleben. Schließlich existiert noch der Begriff der **Throughput-Legitimität**. Diese Form der Legitimität verlangt Steuerungsprozesse, die sich zum Beispiel durch Transparenz, Inklusivität, Offenheit und Gerechtigkeit auszeichnen. Eine Entscheidung, Politik oder Organisation besitzt Legitimität, wenn sie eine formal und verfahrensrechtlich ordnungsgemäße und akzeptierte Form hat oder auf diese Weise Beschlüsse fasst.

Ausgehend von diesen drei Formen von Legitimität lassen sich also **drei Formen von Rechenschaftspflicht** unterscheiden: die klassische, auf **Input** basierende, politische und demokratische Rechenschaftspflicht, die sich vor allem an Ketten von Prinzipal-Agent-Beziehungen zwischen Bürgern, Politikern und Bürokraten orientiert und die die demokratische Weisungskette zum Thema hat; die auf Wirkung und **Output** ausgerichtete Rechenschaftspflicht, bei der es im Wesentlichen um Leistung, zweckmäßige politische Konzepte und Ressourceneffizienz seitens der Führungskräfte und für den Bürger, Klienten und ‚Kunden‘ geht, und auf **„Throughput“** ausgerichtete Rechenschaftspflicht, in deren Mittelpunkt formale Prozeduren, ordnungsgemäße Verfahren, Gerechtigkeit, Expertise und ähnliche Werte stehen.

Da Akteure im öffentlichen Sektor zunehmend nach ihrer Bereitschaft, Forderungen nach partizipativen Beiträgen zu erfüllen, beurteilt werden und sich für die Ergebnisse und Wirkungen ihrer Entscheidungen verantworten müssen, gewinnt Rechenschaftspflicht in der Debatte um gute Regierungsführung weiter an

Bedeutung. Moderne Rechenschaftspflicht betrifft mehr denn je die Qualität dieser Entscheidungen im Sinne **ordnungsgemäßer Verfahren**. Gerade in dieser zuletzt genannten Dimension ist der größte Teil der Revolution im Bereich Rechenschaftspflicht der letzten Jahre zu beobachten, zum Beispiel in der wachsenden Bedeutung neuer Foren, Akteure und Anliegen.

Literatur

Bovens, M., 2007. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), pp.447-68.

Bovens, M., R.E. Goodin and T. Schillemans, eds., 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press

Christensen, T. and Lægreid, P., 2015. Performance and accountability – a theoretical discussion and an empirical assessment. *Public Organization Review*, 15(2), pp.207-225.

Jann, W., 2016. Accountability, Performance and Legitimacy in the Welfare State - If accountability is the answer, what was the question?, in: T. Christensen/ P. Laegreid (eds.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms*, Oxford, Routledge 2016, pp. 31-44.

Jann, W. and Lægreid, P., 2015. The Reform of Welfare States: Management, Accountability, and Performance. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), pp.941-46.

Romzek, B. S., 2015. Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice. *PS: Political Science & Politics*, 48(1), pp.27-34.

Prof. Dr. Werner Jann

Prof. Dr. Werner Jann ist Seniorprofessor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Modernisierung des öffentlichen Sektors (auch im internationalen Vergleich), Regierungsorganisation sowie politische Steuerung der Verwaltung.

© Europäische Akademie Berlin e.V., Dezember 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu