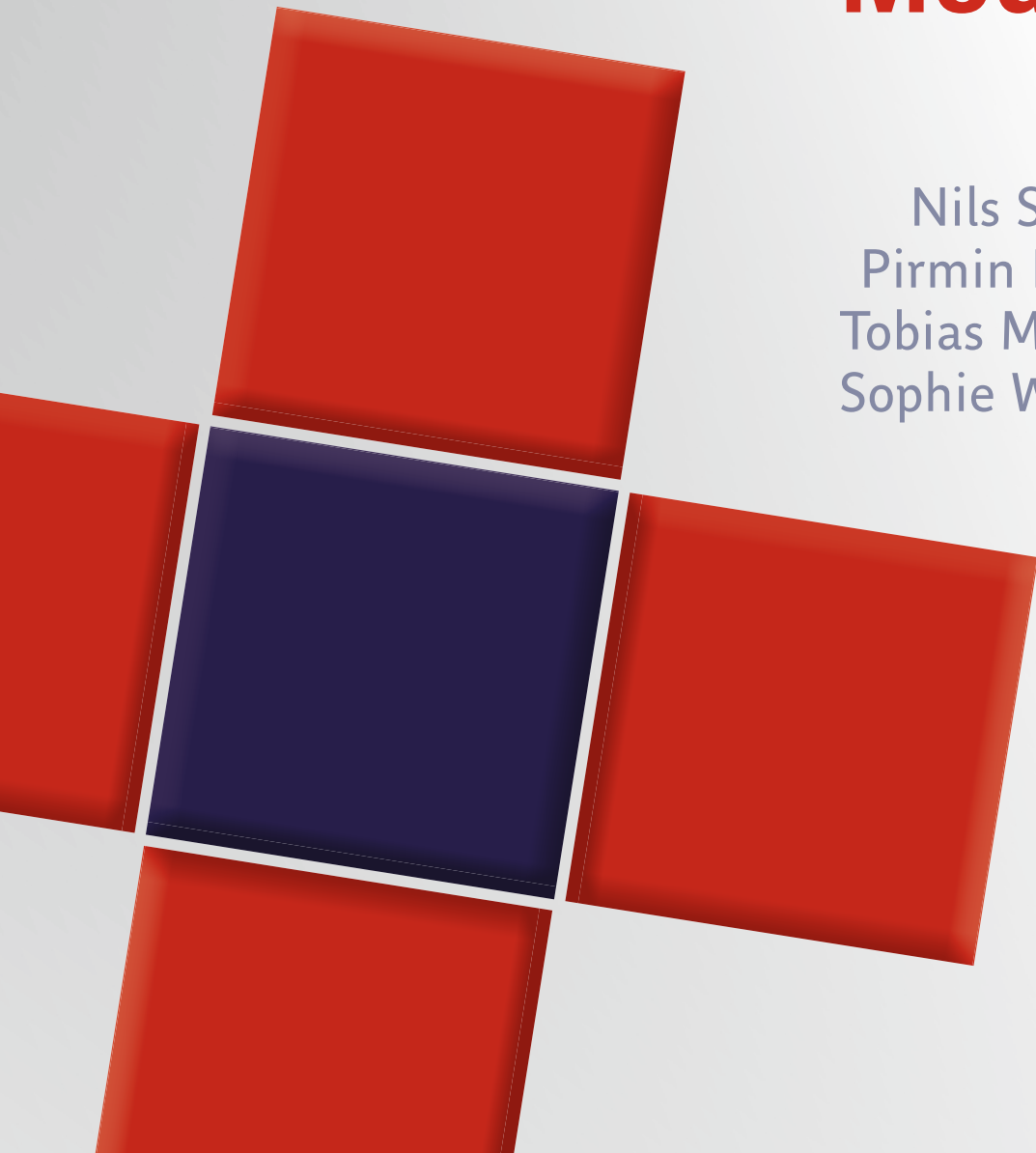


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



8. Governance

Laure Athias und Martial Pasquier

8.1. Bedeutung von Governance für die öffentliche Verwaltung

Lausanne ist eines der führenden Krebsforschungszentren der Welt. Die Immuntherapie, die darauf abzielt, die natürlichen Abwehrkräfte des Körpers zu nutzen, um Krebszellen zu zerstören, ist Gegenstand modernster Forschung und experimenteller Behandlungen. Die amerikanische Ludwig Foundation hat 2015 beschlossen, über einen Zeitraum von zehn Jahren mehr als 100 Millionen Franken zu investieren. Der Kanton Waadt finanziert umfangreiche Immobilieninvestitionen zur Unterbringung der Forschungsarbeiten und unterstützt die Universität Lausanne und das Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV) in ihrem Beitrag zu diesen Arbeiten, an denen auch die ETH Lausanne und die Universität Genf beteiligt sind. Die Stiftung ISREC (Unterstützung der Krebsforschung in der Schweiz) hat auf einem vom Kanton Waadt zur Verfügung gestellten Grundstück ein Gebäude (AGORA) gebaut, in dem die multidisziplinären Forschungsteams zusammenkommen. Aus all diesen Bemühungen entstehen Start-ups.

Diese gemeinsamen Anstrengungen, die auf das öffentliche Wohl abzielen, werfen zentrale Fragen der Governance auf: Wie lässt sich die Abstimmung zwischen diesen verschiedenen Einrichtungen gestalten? Mit welchen Unwägbarkeiten werden die Einrichtungen konfrontiert werden? Welche Organisationsformen sollten gewählt werden? Wie viel Autonomie sollten sie haben?

Governance¹⁴ bezieht sich auf die Regeln, Konventionen, Grundsätze und auch Werte, die es einer Gemeinschaft, im Allgemeinen einer Organisation oder einer Gruppe von Organisationen, ermöglichen, Aktivitäten durchzuführen, Konflikte zu bewältigen und Koordinierungsmechanismen zu schaffen, um sich auf kohärente, geordnete und nachhaltige Weise zu entwickeln. Die Bedeutung dieses Themas hat seit den 1970er-Jahren aus mehreren Gründen erheblich zugenommen.

14 Die Governance zwischen den Regierungsebenen (Bund – Kantone – Gemeinden), gemeinhin als Multi-Level-Governance bezeichnet, wird im Beitrag ► Institutionen diskutiert.

Der erste dieser Gründe ist die Entwicklung der Grundsätze und Regeln für die öffentliche Verwaltung. Lange Zeit wurden öffentliche Organisationen gemäss den bürokratischen Grundsätzen verwaltet, deren Hauptvertreter Max Weber ist (► Stakeholder). In den 1980er-Jahren wurde die Funktionsweise von Verwaltungseinheiten aus einer im Wesentlichen neoliberalen Perspektive hinsichtlich ihrer Effizienz infrage gestellt. Die Grundsätze des New Public Management verankerten eine stärker unternehmerisch geprägte Vision der öffentlichen Verwaltung mit grösserer Autonomie der mit der Ausführung öffentlicher Aufgaben betrauten Stellen sowie der Erwartung von Ergebnissen anstelle von Prozessen. Von einer Konzeption des Staates als Akteur und Produzent von Dienstleistungen geht man zu einem Staat über, der von Dritten produzierte Tätigkeiten und Dienstleistungen regelt. Diese in den angelsächsischen Ländern vorherrschende Auffassung von öffentlicher Verwaltung hat auch die Entwicklung zusätzlicher Anforderungen an die Verwaltungssysteme, wie Transparenz und Accountability¹⁵, begünstigt. So wird von den Verwaltungseinheiten zunehmend die Einhaltung von Grundsätzen verlangt, deren Anwendung manchmal widersprüchlich sein kann: Gerechtigkeit, Einhaltung der Verfahren, Wirksamkeit und Effizienz, Transparenz, Rechenschaftspflicht usw. Daher ist es oft wichtig, die Regeln für Zuständigkeit, Autonomie und Kommunikation zu klären, damit die Verwaltung ihre Tätigkeit vertrauensvoll ausüben kann.

Ein zweiter Grund ist, dass viele öffentliche Dienstleistungen in einer Netzwerklogik erbracht werden (► Stakeholder). Es ist nicht ein einzelner Akteur, der für die gesamte Dienstleistung zuständig ist, sondern eine Reihe von öffentlichen und manchmal privaten Akteuren, die sich abstimmen müssen. Manchmal stimmen ihre Interessen nicht überein und es können erhebliche Divergenzen auftreten. Die Umsetzung der regionalen Entwicklungspolitik ist ein gutes Beispiel dafür. Organisationen, die in einem Gebiet¹⁶ gegründet werden, das nicht unbedingt einer Verwaltungseinheit entspricht, können Gemeinden, Gemeindeverbände, private Vereinigungen und private Akteure mit oder ohne Erwerbszweck zusammenbringen. In solchen Fällen ist es wichtig, dass die Regeln für die Festlegung der Ziele, die Entscheidungsprozesse, die Finanzierung und die Kontrolle klar festgelegt sind.

Ein dritter Grund für die Entwicklung der Governance im öffentlichen Handeln ist die Vielfalt der möglichen Organisations- und Rechtsformen. Während des grössten Teils des 20. Jahrhunderts wurden die meisten öffentlichen Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten oder Einrichtungen erbracht, die vom Gesetzgeber eigens geschaffen wurden, in der Regel selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Seit den 1980er-Jahren haben sich die Exekutiv- oder Legislativorgane dafür entschieden,

15 Oder Rechenschaftspflicht, d.h. der Grundsatz, dass man bei öffentlichen Massnahmen gegenüber allen Beteiligten verantwortlich ist.

16 Die *Communauté régionale de la Broye* (Coreb) ist ein regionales Entwicklungsgremium, das den AVR BV (Verband der zum Kanton Waadt gehörenden Gemeinden der Region Broye-Vully) und Ascobroye (Verband der Freiburger Broye-Gemeinden) sowie private Mitglieder vereint (www.coreb.ch).

die Erbringung dieser Dienstleistungen zum Teil an andere Rechtsformen zu delegieren. So ist das Kantonsspital CHUV in Lausanne eine Dienststelle des Departements Gesundheit und Soziales, das HUG in Genf ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und das Luzerner Kantonsspital ist seit dem 1. Januar 2021 eine Aktiengesellschaft. Die Autonomie, die diesen Organisationen eingeräumt wird, betrifft die Organisationsführung und nicht die Erbringung von Dienstleistungen auf klinischer Ebene, die überall ähnlich sind.

In diesem Beitrag werden zunächst die verschiedenen möglichen Formen der Governance für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beschrieben, mit der Gliederung zwischen Formen von Governance und den organisatorischen und rechtlichen Aspekten. Im Folgenden wird ein eher normativer Ansatz verfolgt, um die Kompromisse bei den verschiedenen Governance- und Organisationsentscheidungen zu verdeutlichen. Abschliessend wird auf die Perspektiven und künftigen Herausforderungen eingegangen.

8.2. Schlüsselaspekte von Governance

8.2.1. Mögliche Formen von Governance

Die möglichen Formen von Governance für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen sind in Tabelle 8.1 dargestellt.

Formen von Governance	Machen			Machen lassen	
Governance-Modelle	Klassische Verwaltung	Interne Kontraktualisierung	Weitergabe an selbstständige Einheiten (Agenturen)	Externe Kontraktualisierung	Öffentlich-private Partnerschaft
Rechts- und Organisationsformen	Verwaltung	Zielvereinbarungen, öffentlich-rechtliche Mandate	Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, Vereine, Stiftungen, Aktiengesellschaften mit (mehrheitlich) öffentlichem Kapital	Im Obligationenrecht vorgesehene Formen	Vertrag oder Joint Venture zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor

Tabelle 8.1 Formen von Governance.

Bei den Formen von Governance kann man grob zwischen solchen unterscheiden, bei denen die öffentliche Dienstleistung intern erbracht wird (make), und solchen, bei denen die Dienstleistung an den privaten Sektor ausgelagert wird (buy). Ein einfaches Beispiel ist die Schneeräumung auf öffentlichen Strassen. Diese öffentliche

Aufgabe kann von den Strassenbauämtern wahrgenommen werden (make), sie kann aber auch, z. B. in kleinen bis mittelgrossen Gemeinden, in einer buy-Logik privaten Akteuren (Landwirt:innen, Transportunternehmen usw.) übertragen werden.

Das klassische Verwaltungsmodell ist nach wie vor am weitesten verbreitet und entspricht den Aufgaben, die von einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden. Die Dienstleistungen werden von Stellen erbracht, die direkt einer Exekutivbehörde unterstellt sind. Diese Einheiten haben keine Rechtspersönlichkeit und ihr Budget ist Teil des Staatshaushalts. Es gelten die Regeln einer bürokratischen Verwaltung mit einer hierarchischen Anwendung dieser Regeln.

Die interne Kontraktualisierung kann zwischen einer Exekutivbehörde und einer Verwaltungsbehörde erfolgen und die Form von Verträgen/Aufträgen für öffentliche Dienstleistungen oder Zielvereinbarungen annehmen. Das 2017 eingeführte neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) fördert die Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten bei der Erbringung von Dienstleistungen und vergrössert gleichzeitig den Handlungsspielraum bei der Nutzung der Ressourcen (Leistungsvereinbarungen, Budgetrahmen usw.). In diesem Sinne enthält das Budget des Kantons Wallis für jede Dienststelle einen politischen Leistungsauftrag mit den zu erreichenden politischen Zielen, den prioritären Massnahmen, den Indikatoren, die eine Bewertung der Zielerreichung erlauben, und den entsprechenden zur Verfügung gestellten Mitteln.

Die klassische Form der Agentur ist die Schaffung einer Einrichtung, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut ist und innerhalb eines bestimmten Rechtsrahmens Rechtspersönlichkeit besitzt. So hat beispielsweise der Kanton Freiburg sein Strassenverkehrsamt durch die Schaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt – OCN) autonom gemacht. Seine Aufgaben unterscheiden sich kaum von den Strassenverkehrsämtern anderer Kantone, wohl aber seine Arbeitsweise. Es ist finanziell unabhängig, muss alle Kosten selbst tragen, kann Kredite bei Banken aufnehmen, Investitionen tätigen, ohne den Staatshaushalt zu belasten, und teilweise vom Gesetz über das Staatspersonal abweichen, während es verwaltungstechnisch der Sicherheits- und Justizdirektion untersteht.

Die Kontraktualisierung kann auch ausserhalb des staatlichen Bereichs erfolgen. Dies ist der Grundsatz des «machen lassen». Bei dieser Form legen die Legislativ- und Exekutivbehörden die Leistungen und die Zugangsmodalitäten fest, während die konkrete Umsetzung privaten Einrichtungen übertragen wird. In der Schweiz sind die Arbeitslosenkassen ein sehr gutes Beispiel. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind im Bundesgesetz (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) geregelt, das auch vorsieht, dass die Kantone verpflichtet sind, eine öffentliche Kasse einzurichten, die für alle zugänglich ist (Grundsatz des föderalen Vollzugs). Das Gesetz sieht auch vor, dass Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen private Arbeitslosenkassen einrichten können (die wichtigste Arbeitslosenkasse in der Schweiz ist die

Gewerkschaftskasse UNIA). So kann die Ausführung einer öffentlichen Aufgabe mehreren öffentlichen und privaten Organisationen übertragen werden, die miteinander konkurrieren, da diese Organisationen hauptsächlich auf der Grundlage der erbrachten Leistungen vergütet werden.

Ein letztes Governance-Modell sind die öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). Der Staat beauftragt ein privates Unternehmen mit der Planung, Finanzierung, dem Bau und der Verwaltung einer Infrastruktur für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Im Gegenzug garantiert der Staat eine vorher festgelegte Zahlung¹⁷. Die PPP Neumatt in Burgdorf, Kanton Bern, ist ein gutes Beispiel dafür. Der 2009 unterzeichnete Vertrag zwischen dem Kanton Bern und der privaten Projektgesellschaft Zeughaus PPP AG (bestehend aus der Marti Holding AG, der BAM Deutschland AG und der Hälg Facility Management AG) hat eine Laufzeit von 25 Jahren und umfasst die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Unterhalt eines neuen Komplexes, der aus einem Regionalgefängnis mit 110 Betten, vier Verwaltungsgebäuden, einem Werkhof und einer Tiefgarage besteht. Die Gesamtinvestitionen für dieses Projekt beliefen sich auf 150 Millionen CHF. Die private Projektgesellschaft, die für alle Aufgaben mit Ausnahme derjenigen, die direkt mit den Gefangenen zu tun haben, zuständig ist, erhält vom Kanton einen jährlichen Beitrag, sobald das Gefängnis in Betrieb ist.

Abgesehen von den in Tabelle 8.1 beschriebenen Steuerungsmodi kann der Staat einseitig durch Vorschriften eingreifen, die allen Anbietern des Sektors gleichermaßen auferlegt werden (mit anderen Worten: unabhängig von den getroffenen Governance-Entscheidungen). Wenn der Staat Aktivitäten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kultur oder Sport finanziert, sieht er in der Tat Vorschriften vor, die den Anbietern durch gesetzliche Bestimmungen auferlegt werden. Die Lebensqualität in Alters- und Pflegeheimen in der Schweiz unterliegt beispielsweise Qualitätsstandards, die in kantonalen Vorschriften festgelegt sind.

8.2.2. Wahl des Governance-Modells

Nach diesem beschreibenden Überblick über die verschiedenen möglichen Formen von Governance stellt sich natürlich die Frage, welche davon zu wählen ist. Diese Frage ist mit der allgemeineren Frage von «machen» oder «machen lassen» verbunden, die in den Arbeiten von Ronald Coase (1937) und Oliver Williamson (1975) behandelt wird¹⁸.

17 Es gibt auch ÖPP, bei denen die Vergütung des privaten Betreibers nicht vom Staat, sondern von den Nutzern der Dienstleistung stammt (eine ausführlichere Beschreibung der verschiedenen Arten von ÖPP finden Sie in Athias et al. [2019]).

18 Ronald Coase und Oliver Williamson wurden 1991 bzw. 2009 für ihre Arbeiten, die zur Entwicklung einer neuen Theorie, der Transaktionskostentheorie, führten, mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet. Dies ist die einzige Theorie, die eine Antwort auf die Frage nach dem optimalen Governance-Modus für öffentliche Dienstleistungen geben kann, da sie als einzige zwischen «machen» und «machen lassen» unterscheidet.

Zwei wichtige Koordinierungsmechanismen: Preis versus Hierarchie

Was ist der Unterschied zwischen *make* und *buy*? Die Antwort hat mit dem Koordinationsmechanismus zu tun: Innerhalb einer Organisation ist der Koordinationsmechanismus die Hierarchie¹⁹ (durch den Arbeitsvertrag und Unterordnungsregeln), während der Koordinationsmechanismus zwischen einer Organisation und ihren externen Partnern hauptsächlich auf dem Preismechanismus beruht. So kann man beispielsweise die Beziehung zwischen einer Organisation und einem Angestellten von der Beziehung zu einem Freiberufler unterscheiden.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass andere Koordinationsmechanismen die Koordination über den Preis ergänzen können, wie z. B. Vertragsklauseln, die vorsehen, wie sich die Partner an unvorhergesehene Ereignisse anpassen müssen, oder die die Kontinuität der Beziehung gewährleisten (z. B. Exklusivitätsklauseln). Dabei handelt es sich um hybride Formen der Governance, hybrid in dem Sinne, dass beide Koordinierungsmechanismen (Preis und Autorität) vorhanden sind.

Jede Form der Governance verfügt also über einen eigenen Koordinierungsmechanismus, der die Fähigkeit bestimmt, eine bestimmte Leistung zu steuern und die dafür erforderlichen Kosten zu minimieren.

Produktions- versus Transaktionskosten

Betrachtet man nur die Produktionskosten, so wird häufig angenommen, dass der Koordinationsmechanismus über den Preis besser abschneidet als die interne Bereitstellung mit dem damit verbundenen hierarchischen Koordinationsmechanismus. Mit anderen Worten: Die «Machen lassen»-Lösung hätte einen Vorteil bei der Minimierung der Produktionskosten aufgrund der starken Effizianzanreize, die damit verbunden sind, und des potenziellen Wettbewerbsdrucks, der eine Disziplinierung und Sanktionierung schlechter Leistungen der Akteure ermöglicht. Ein weiterer potenzieller Vorteil ist die Fähigkeit des Marktes, die Nachfrage zu bündeln, was zu Grössenvorteilen führt, während eine öffentliche Einrichtung durch ihre Grösse eingeschränkt sein kann.

Dieser Vorteil des Marktes in Bezug auf die Produktionseffizienz kann jedoch infrage gestellt werden, wenn man die Besonderheit der öffentlichen Einrichtungen berücksichtigt. Öffentliche Organisationen haben nämlich im Gegensatz zu gewinnorientierten Organisationen als Hauptziel, eine Mission zu erfüllen (Wilson 1989, Tirole 1994, Besley und Ghatak 2005), d. h. Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die allen zugutekommen, ohne dass die Möglichkeit des Ausschlusses besteht (wir sprechen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ► Kernaufgaben). Einige Personen, die an der Produktion solcher Waren und Dienstleistungen beteiligt sind, berücksichtigen diese kollektiven Auswirkungen, wenn sie ihren Arbeitseinsatz wählen. Diese

19 Wie Coase (1937, S. 387) unterstreicht: «If a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so.»

«motivierten» Angestellten²⁰ sind dann geneigt, ihre Anstrengungen ohne finanziellen Ausgleich zu erhöhen, was zu Produktivitätssteigerungen auf Organisationsebene führt (Perry und Wise 1990, Besley und Ghatak 2005, Athias 2021).

Darüber hinaus sollten bei Effizienzüberlegungen nicht nur die Produktionskosten, sondern auch die Transaktionskosten, d. h. die Kosten für die Nutzung des Preises als Koordinationsmechanismus, berücksichtigt werden. Diese werden häufig vernachlässigt. Transaktionskosten sind eine direkte Folge der Unvollständigkeit von Verträgen. Da die Akteure nur über eine begrenzte Rationalität verfügen (d. h. die Akteure sind zwar rational, aber ihre kognitiven Fähigkeiten sind begrenzt), sind sie nicht in der Lage, alle künftigen Entwicklungen der Dienstleistung in einer unsicheren Welt vollumfänglich einzuschätzen. Daher werden Neuverhandlungen notwendig, um die Dienstleistung an unvorhergesehene Ereignisse anzupassen, bei denen sich die Akteure opportunistisch verhalten können. Bei diesen Neuverhandlungen können sie nämlich versuchen, vertragliche Schwächen auszunutzen, um einen grösseren Anteil an den Gewinnen zu erhalten. Dieses Verhalten ist umso schwieriger zu sanktionieren, als zwischen den Akteuren ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Es handelt sich dabei um umfangreiche monetäre und vor allem nicht monetäre (direkte und indirekte) Kosten, die ex ante, d. h. vor der Vertragsunterzeichnung (Kosten für die Ausarbeitung und Aushandlung des Vertrags, Garantien usw.), aber vor allem auch ex post, d. h. nach der Vertragsunterzeichnung (Kosten im Zusammenhang mit der Fehlanpassung des Vertrags, Neuverhandlungen, Durchführungs- und Überwachungskosten sowie eventuelle Vertragsverletzungen) entstehen können.

Determinanten der Transaktionskosten

Einer der wichtigsten Beiträge der Transaktionskostentheorie ist der Nachweis, dass Transaktionskosten zwar nicht beobachtbar sind, ihre Höhe aber anhand der – beobachtbaren – Merkmale der betreffenden Dienstleistung geschätzt werden kann. Von diesen Merkmalen, die für die Transaktionskosten ausschlaggebend sind, gibt es drei:

- Spezifität der Vermögenswerte: Können die erforderlichen Vermögenswerte ohne Kosten für eine andere Verwendung wiederverwendet werden?
- Ungewissheit: Wie einfach ist es, die künftige Nachfrage oder die künftigen Betriebsbedingungen für die betreffende Dienstleistung vorherzusehen?
- Komplexität: Ist die Qualität der Dienstleistung durch Dritte leicht beobachtbar, messbar und überprüfbar?

Je spezifischer die Vermögenswerte sind, desto stärker sind die Vertragsparteien in einer Abhängigkeit gefangen, was das Risiko opportunistischen Verhaltens und damit die Transaktionskosten erhöht. Ebenso erfordert die Ungewissheit häufig

20 Man denke beispielsweise an Ärzt:innen, die Leben retten, an Forscher:innen, die das Wissen erweitern, an Richter:innen, die für Gerechtigkeit sorgen, und an Soldat:innen, die ihr Land verteidigen.

Neuverhandlungen, um die öffentliche Dienstleistung an die sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Je komplexer die Dienstleistung ist, desto eher kann der etablierte Anbieter seine Produktionskosten auf Kosten der Qualität der Dienstleistung senken, ohne dafür sanktioniert zu werden. Die Transaktionskosten, die sich aus der Diskrepanz zwischen der erbrachten und der erwarteten Leistung ergeben, sind daher umso höher.

Die optimale Form der Governance ist diejenige, die die Gesamtkosten minimiert, d. h. nicht nur die Produktionskosten, sondern auch die Transaktionskosten. Je höher die Transaktionskosten sind, desto eher sollte der hierarchische Koordinierungsmechanismus mit seinen leistungsfähigen Kontrollmitteln, seinen internen Mechanismen zur Konfliktlösung und Entscheidungsfindung in unvorhergesehenen Situationen bevorzugt werden.

8.2.3. Wahl der Rechts- und Organisationsform

Ist die Art der Governance einmal gewählt, hängt die Frage nach der zu wählenden Rechts- und Organisationsform in erster Linie von den Anreizen ab, die man den Anbietern geben möchte. Wie bereits erwähnt, liegt ein Vorteil des Marktes im Hinblick auf die Produktionseffizienz in den starken Anreizsystemen, die geschaffen werden.

Solche Anreize könnten in den öffentlichen Verwaltungen geschaffen werden, um die Mitarbeiter zu größeren Anstrengungen zu bewegen²¹. Angesichts der Vielzahl von Entscheidungsträgern und Zielen, die den öffentlichen Verwaltungen zugewiesen sind, ist es jedoch oft sehr schwierig, solche Systeme gut zu gestalten (Tirole 1994). Eine Lösung besteht darin, öffentliche Einrichtungen zu schaffen, die mit der Ausführung einer Aufgabe mit Leistungszielen betraut werden. Dies entspricht dem Phänomen der Agentifizierung. Die Macht der Anreizsysteme hängt von der Art und Weise ab, wie der Staat seine Verantwortung als Eigentümer direkt, durch seine Organe, und indirekt, durch Vertreter, wahrnimmt.

Im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich, in denen es Kategorien von öffentlichen Einrichtungen gibt²², nutzen die schweizerischen Behörden neben dem Status einer durch ein Gesetz geschaffenen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auch die im Obligationenrecht vorgesehenen Rechtsformen zur Gründung von Agenturen:

21 Das Problem, das sich daraus ergibt, ist eine Informationsasymmetrie hinsichtlich des Leistungsniveaus der Arbeitnehmer:innen (Laffont und Martimort 2002). Laffont (2000, S. 127) stellt fest: «Der Staat ist nicht in der Lage, das Leistungsniveau seiner Akteure zu beobachten. Es werden höchstens Ergebnisse beobachtet, die nicht nur vom Aufwand, sondern auch von einer Reihe zufälliger Umstände abhängen, was die Interpretation der Ergebnisse erschwert. Schlechte Ergebnisse können auf mangelnden Einsatz, aber auch auf ungünstige Umstände zurückzuführen sein. Das Fehlen von (Leistungs-)Anreizen ist hier durch eine leistungsunabhängige Vergütung gekennzeichnet, die optimal ist, wenn die Akteure wohlwollend sind. Man ist sich ihrer Anstrengungen und ihrer Leistung sicher und muss sie keinen unnötigen Risiken unterwerfen. Wenn der Vertreter jedoch private Ziele verfolgt, ist es notwendig, ihm Anreize zu geben, sich anzustrengen, indem man seine Vergütung von seinen Ergebnissen abhängig macht.»

22 Frankreich unterscheidet zwischen öffentlichen Einrichtungen mit Verwaltungscharakter, öffentlichen Einrichtungen mit Industrie- und Handelscharakter, unabhängigen Verwaltungsbehörden, öffentlichen Interessengruppen und Diensten mit nationaler Zuständigkeit. Neben diesen Kategorien gibt es privatrechtliche öffentliche Unternehmen und halbstaatliche Unternehmen.

- Einfache Gesellschaft: Viele Strukturen werden durch eine Vereinbarung zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen geschaffen; sie haben keine Rechtspersönlichkeit und werden im Allgemeinen von einer der öffentlichen Partneereinrichtungen verwaltet. Im Bereich der Hochschulbildung beispielsweise haben viele Kooperationen zwischen Einrichtungen die Form einer einfachen Gesellschaft.
- Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt: Das kürzlich gegründete Spital Riviera-Chablais wurde auf der Grundlage einer interkantonalen Vereinbarung gegründet und besitzt Rechtspersönlichkeit.
- Verein: Die Kantone Freiburg und Jura haben den Verein iGovPortal.ch gegründet, um eine einheitliche und koordinierte E-Government-Strategie für einen Kanton und seine Gemeinden zu ermöglichen. Andere Kantone wie Graubünden, St. Gallen und Solothurn haben sich ihnen angeschlossen.
- Stiftung: Sie können öffentlich-rechtlich sein, wie die Pro Helvetia, oder privatrechtlich, wie die Manufacture-Haute école des arts de la scène.
- Aktiengesellschaft: Die RUAG Holding AG ist ein Unternehmen der Luft- und Raumfahrt sowie der Verteidigung, dessen einziger Aktionär die Schweizerische Eidgenossenschaft ist.

Innerhalb dieser verschiedenen Formen der Vertretung hängt die Wahl der Rechtsform und ihrer organisatorischen Auswirkungen oft von einer Reihe von Kriterien ab, wobei ideologische und politische Positionen in den entsprechenden Debatten immer sehr präsent sind. Ein Kriterium hat mit der Art der Aktivität zu tun. Je mehr es sich um eine handelsorientierte Tätigkeit handelt, die den Gesetzen des Wettbewerbs unterliegt, desto mehr sollte die klassische Form der Aktiengesellschaft bevorzugt werden. Eine solche Struktur muss nämlich in der Lage sein, mit den gleichen Mitteln wie ihre Konkurrenten zu agieren, auch auf die Gefahr hin, dass sie entweder begünstigt (Verantwortung des Staates) oder im Gegenteil behindert wird (mangelnde Flexibilität z. B. bei den Löhnen). Das wirtschaftliche Risiko ist ein weiteres wichtiges Kriterium. Viele Tätigkeiten bergen erhebliche Risiken, deren finanzielle Auswirkungen begrenzt werden sollten. So wurde beispielsweise die Aktiengesellschaft des Flughafens Agno (Lugano Airport SA mit einem Kapital von 4 Mio. CHF), die sich im Besitz des Kantons Tessin und der Stadt Lugano befindet, im Mai 2020 in die ordentliche Liquidation überführt, und die Beschäftigten konnten entlassen werden. Die Abschaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt hätte dagegen die Beteiligung der entsprechenden Gesetzgebungsbehörden erfordert. Politische Kontrolle und Rechenschaftspflicht (Accountability) gehören ebenfalls zu den wichtigsten Kriterien für die Wahl einer Rechtsform. Je näher die Tätigkeit an den hoheitlichen Aufgaben des Staates liegt oder je politisch sensibler sie ist, desto mehr werden die Behörden sicherstellen wollen, dass sie die Einrichtung kontrollieren und alle gewünschten Informationen erhalten können. Sowohl die konventionelle Lösung als auch die Schaffung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ermöglichen es, entsprechende Regelungen vorzusehen, was bei den im Obligationenrecht vorgesehenen Formen komplexer ist.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die für diese Agenturen gewählte Rechtsform im Zusammenhang mit dem historischen Kontext zu sehen ist, in dem sie geschaffen wurden. Die Ende des 19. Jahrhunderts gegründeten Kantonalbanken sind zwar auch heute noch weitgehend selbstständige öffentlich-rechtliche Institutionen, doch ihre Struktur ähnelt heute eher derjenigen von Aktiengesellschaften. Im Gegensatz dazu ist die Schweizerische Nationalbank eine 1906 gegründete Aktiengesellschaft mit öffentlichen und privaten Aktionären, deren Tätigkeit jedoch durch das Schweizerische Nationalbankgesetz von 2004 geregelt ist.

8.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Wir haben hier die verschiedenen Formen von Governance bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erörtert und die dabei zu treffenden Entscheidungen hervorgehoben, die technischer, aber nicht ideologischer Natur sind. Während es z. B. heute üblich ist, Kosten-Nutzen-Analysen für Investitionsentscheidungen durchzuführen, sollte dies auch für Governance-Entscheidungen geschehen, da jeder Governance-Modus seine eigenen Vor- und Nachteile hat. Eine grosse Herausforderung besteht darin, zu verstehen, dass es keine perfekte Lösung für das Governance-Problem gibt, keine optimale Art der Governance an sich, sondern dass dies vielmehr von der jeweiligen Dienstleistung und ihrem Umfeld abhängt. Diese Botschaft steht im Widerspruch zu den Standardisierungsbemühungen, die wir in der Praxis beobachten.

Darüber hinaus entwickeln sich bestimmte Merkmale der öffentlichen Dienstleistungen im Laufe der Zeit, beispielsweise aufgrund technologischer Innovationen, und stellen die ursprünglich gewählte Form der Governance infrage. In einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt sind die Komplexität und die Unsicherheit bei der Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Umwelt) besonders betroffen. Wie in diesem Beitrag hervorgehoben wurde, sind jedoch angesichts der Spezifität, Komplexität und Ungewissheit von Vermögenswerten hierarchischere Formen der Governance mit grösseren Kontroll- und Anpassungsmöglichkeiten vorzuziehen.

Neben den technischen Aspekten steht die öffentliche Organisation vor einer weiteren Herausforderung: der Wahrung ihres Auftrags als Organisationsziel, das sich von dem der Gewinnmaximierung unterscheidet. Während im kollektiven Unbewusstsein private gewinnorientierte Organisationen in Bezug auf die organisatorische Effizienz immer noch über öffentliche Organisationen dominieren, können sich öffentliche Organisationen stattdessen auf Motivation als Ersatz für (teure) monetäre Anreize verlassen, um ein bestimmtes Mass an Anstrengung zu erzeugen. Eine Herausforderung für jede öffentliche Einrichtung besteht daher darin, die Motivation ihrer Mitarbeiter:innen und ihren Auftrag so gut wie möglich aufeinander abzustimmen («matching»),

ohne dabei in bürokratischen Konservatismus oder Widerstand gegen Innovationen zu verfallen. Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Tendenz, den öffentlichen Einrichtungen Rentabilitätsziele zuzuweisen, könnte sich daher als kontraproduktiv erweisen.

Wichtige Begriffe

- **Accountability** (oder Rechenschaftspflicht) (*accountability, imputabilità, responsabilità*): die Verpflichtung, gegenüber einer Behörde und generell gegenüber allen Beteiligten Rechenschaft über die Erfüllung einer Aufgabe abzulegen.
- **Agentur** (*agency, agence, agenzia*): eine öffentliche Einrichtung, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt und im Gegenzug für Leistungsvorgaben über ein hohes Mass an Verwaltungsautonomie verfügt.
- **Motivation** (*motivation, motivation, motivazione*): Motivation ist eine individuelle Veranlagung, den Wert der produzierten Ware oder Dienstleistung für die Gesellschaft als Ganzes bei der Anstrengung zu ihrer Herstellung zu berücksichtigen.
- **Opportunismus** (*opportunism, opportunisme, opportunismo*): Opportunismus von Akteuren bedeutet, dass Informationen unvollständig oder verzerrt weitergegeben werden, um sich einen Teil des Nutzens anzueignen, der eigentlich der anderen Partei im Austausch zukommen sollte. Diese Hypothese geht nicht davon aus, dass alle Akteure notwendigerweise opportunistisch sind, sondern dass sie so handeln können. Daher kann die Wahl der Form der Governance nicht ohne Berücksichtigung dieses Aspekts getroffen werden.
- **Transaktionskosten** (*transaction costs, coûts de transaction, costi di transazione*): Dies sind die Kosten für die Nutzung des Marktes zur Durchführung einer Transaktion. Sie lassen sich in Ex-ante-Kosten und vor allem in Ex-post-Kosten (d.h. vor und nach der Vertragsunterzeichnung) untergliedern. Ex-ante-Transaktionskosten sind die Kosten, die mit der Suche nach einem Partner, dem Entwurf, der Aushandlung und dem Abschluss einer Vereinbarung verbunden sind. Zu den Ex-post-Transaktionskosten gehören die Kosten der Überwachung, der Neuverhandlung sowie die Kosten der Diskrepanz zwischen dem, was geliefert wurde, und dem, was erwartet wurde, und möglicherweise die Kosten für den Bruch von Vereinbarungen. Die Transaktionskosten sind hauptsächlich nicht monetär und nicht beobachtbar.

Literatur

- Athias L., Macina M. und Wicht P. (2019). «Public Private Partnerships: A Swiss Perspective» in Andreas Ladner et al. (Hrsg). *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully*, Springer International Publishing, 187–204.
- Athias L. (2021). «When Mission-oriented Organizations Meet Motivated Agents: Towards Identifying Productivity Gains due to Matching». Arbeitspapier.
- Besley T., und Ghatak M. (2005). «Competition and Incentives with Motivated Agents». *American Economic Review* 95 (3), 616–636.
- Coase R. H. (1937). «The Nature of the Firm». *Economica* 16(4), 386–405.
- Laffont J. J. (2000). «Étapes vers un État moderne : une analyse économique» in *État et gestion publique: La documentation française*, 117–149.
- Laffont J. J. und Martimort D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.
- Perry J. L. und Wise L. (1990). «The Motivational Basis of Public Service», *Public Administration Review* 50, 367–373.
- Tirole J. (1994). «The Internal Organization of Government». *Oxford Economic Papers* 46, 1–29.
- Williamson O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press.
- Wilson J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.

Weiterführende Literatur

- Saussier S. und Yvrande A. (2007). *Economie des coûts de transaction*. Editions La Découverte, Paris.