

## ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN

### Public Governance – Chance für Staat und Verwaltung?

von Dr. Susanne Cassel, Ulf Papenfuß und Dr. Tobias Thomas

Wie kann staatliches Handeln leistungsfähig ausgestaltet werden, um als öffentlich angeordnete Aufgaben bestmöglich zu verwirklichen? Diese Problematik bildet den Ausgangspunkt für „Public Governance“.

Zunehmend angespannte öffentliche Haushalte, schärferer Standortwettbewerb und neue Informations- und Partizipationsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger stellen zunehmende Anforderungen an staatliches Handeln. Der Staat kann viele Aufgaben nicht alleine bewältigen, sondern benötigt im Zuge einer neuen Arbeitsteilung auch das Wissen und Engagement von Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dieses gewandelte Rollenverständnis drückte sich ab Ende der 1990er Jahre in der politischen Rhetorik des „schlanken Staates“ sowie in dem Leitbild vom „aktivierenden Staat“ bzw. dem „Gewährleistungsstaat“ aus.

Reformnotwendigkeiten bestehen auf drei Ebenen: Auf der ersten Ebene geht es darum zu entscheiden, ob eine Aufgabe als öffentlich angesehen wird und wie diese ggf. erfüllt werden soll. Zurzeit darf die öffentliche Hand nur privatrechtliche Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen, falls sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die Prüfungen der Rechnungshöfe ergeben jedoch immer wieder, dass der für privatrechtliche Beteiligungen geforderte öffentliche Zweck häufig nicht (bzw. nicht mehr) gegeben ist.

Einen Ansatz für die differenzierte Auseinandersetzung mit möglichen öffentlichen Aufgaben bietet das Konzept der Verantwortungsstufung. Danach liegen bei privaten Kernaufgaben Gewährleistung, Vollzug und Finanzierung allein in der Verantwortung von Privaten. Bei staatlichen Gewährleistungsaufgaben trägt der Staat die Verantwortung für die Gewährleistung bzw. die Auffangverantwortung; der Vollzug und die Finanzierung können dagegen beim Staat oder bei Privaten liegen. Nur bei staatlichen Kernaufgaben liegen Gewährleistung, Vollzug und Finanzierung vollständig in der Verantwortung des Staates.

Als Grundlage für strategische Entscheidungen darüber, welche Aufgaben öffentlich und welche privat zu erfüllen sind, sollte noch deutlich stärker auf Portfolioanalysen zurückgegriffen werden. Dieses Instrument ermöglicht eine kritische Analyse staatlicher Aufgaben und des öffentlichen Beteiligungsportfolios z. B. im Hinblick auf die Kriterien langfristiger Leistungsbedarf für die Bürger und Notwendigkeit für eine öffentliche Leistungserstellung.

Die zweite Reformebene kann als externe Strukturreform bzw. Außendimension bezeichnet werden. Reformziele sind hier eine stärkere Bürgerorientierung und vermehrter Rückgriff auf Wettbewerbselemente – beispielsweise durch Ausschreibungsverfahren und nicht-marktlichen Wettbewerb über Leistungsvergleiche.

Auf der dritten Reformebene muss im Zuge der Binnenmodernisierung ein breites Spektrum von strategischen und operativen Instrumenten weiter verbessert werden. Hierzu zählen u. a. ein leistungsfähiges Controlling und Rechnungswesen, da die erforderlichen Informationen für Entscheidungen und Wirkungsevaluierungen nur so adäquat erfasst und aufbereitet werden können.

New Public Management (NPM) bzw. dessen deutsche Ausprägung, das Neue Steuerungsmodell (NSM), suchen nach neuen Wegen für eine wirksamere (effektivere) und wirtschaftlichere (effizientere) Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das Konzept Public Governance wird mitunter als Weiterentwicklung von NPM/NSM, teilweise aber auch als neues Konzept gesehen. Der Begriff umfasst alle wesentlichen Aspekte modernen öffentlichen Verwaltens, insbesondere die Gestaltung und Steuerung von Organisationsverbänden und Netzwerken im öffentlichen Sektor.

Warum kann Public Governance eine zusätzliche Chance sein? Public Governance versucht, die Vorzüge der alten Ansätze zu erhalten (z. B. Abkehr von Input-Steuerung zu Output-Steuerung), deren Defizite aber zugleich zu überwinden. Konkrete Chancen bieten sich, da über die Effizienz („tun wir die Dinge richtig“) im betriebswirtschaftlichen Sinn hinaus die Effektivität („tun wir die richtigen Dinge“) des öffentlichen Handelns und damit die erreichten Problemlösungen noch stärker betrachtet werden. Auch wird versucht, den bisherigen Kernvorwurf der „Politikblindheit“ durch gezielte Einbeziehung der politischen Ebene zu überwinden. Charakteristisch ist, dass die Lösungen stärker gemeinsam mit Partnern aus Gesellschaft und Wirtschaft entwickelt und erfüllt werden sollen. Plakativ ausgedrückt betrachtet Public Governance nicht nur die Baustellen im Rathaus, sondern das Buddeln in der ganzen Dorfgemeinschaft.

Potenziale ergeben sich durch Public Governance, wenn für Bürgerinnen und Bürger Wahlmöglichkeiten durch die Übertragung von Aufgaben an mehrere Anbieter geschaffen werden, Wettbewerbselemente Innovationen fördern, die Legitimität administrativer Entscheidungen gesteigert und

## KERNAUSSAGEN

### Politikanalyse:

- Reformnotwendigkeiten bestehen beim Rollenverständnis des Staates, dem nach außen gerichteten Handeln sowie der internen Ausgestaltung der Verwaltung.
- Public Governance bietet die Chance, die Reformvorzüge des New Public Managements zu erhalten und bisherige Reformdefizite zu überwinden.
- Zentraler Erfolgsfaktor für eine qualitativ hochwertige und erschwingliche Versorgung sind wettbewerbliche Elemente.

### Politikempfehlung:

- Beteiligung der öffentlichen Hand an privatrechtlichen Unternehmen nur bei Identifikation eines öffentlichen Zwecks.
- Kritische Analyse staatlicher Aufgaben und öffentlicher Beteiligungen anhand von Portfolioanalysen.
- Sicherstellung von Transparenz und Publizität zur Herstellung einer politischen Öffentlichkeit.
- Mehr Plebiszite zur Frage, ob Aufgaben durch den Staat oder Private wahrgenommen werden sollen.

die Qualität der Leistungserstellung verbessert werden kann. Allerdings stellen die neuen Ansätze erhöhte Anforderungen an das Personal in den Verwaltungen und führen zum Verlust von direkter administrativer Gestaltungsmacht. Zudem resultiert aus der gemischten Leistungsverantwortung in der Praxis häufig hohe Komplexität mit unklaren Zuständigkeiten. Daher ist es zentral, Transparenz und Rechenschaftslegung (Accountability) sicherzustellen.

Werden die zentralen Erfolgsfaktoren berücksichtigt, bietet Public Governance lohnende Chancen für Staat und Verwaltung.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage der Veranstaltung „Public Governance – Eine Chance für Staat und Verwaltung?“ mit Dr. Ferdinand Schuster (Institut für den öffentlichen Sektor e.V.) am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

### Impressum

ECONWATCH  
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.  
Poststraße 12  
10178 Berlin

www.econwatch.org