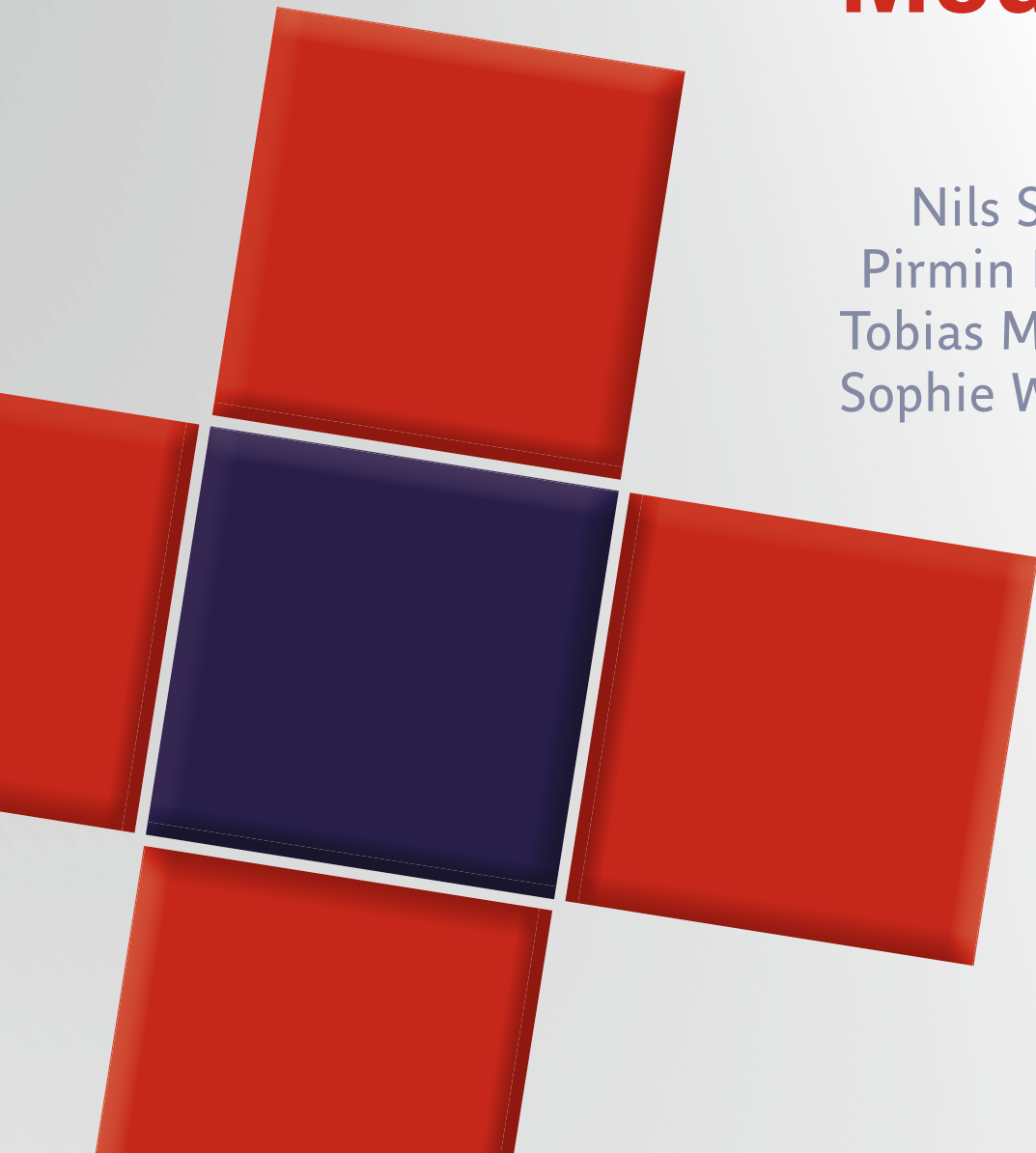


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



3. Stakeholder

Pirmin Bundi

3.1. Bedeutung der Stakeholder für die Verwaltung

Der politische Entscheidungsprozess besteht aus einer Kette von Aktivitäten, die sich aus wiederholten Interaktionen zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren ergeben. Deshalb steht der öffentlichen Verwaltung eine grosse Zahl von Akteuren entgegen, die wichtig für ihre tägliche Arbeit ist. Diese Liste reicht von politischen Akteuren (Regierung, Parlament, Gerichte, politische Parteien, Kantone und Gemeinden) bis zu privaten Organisationen in Form von Interessengruppen und Gewerkschaften über Medienunternehmen und sozialen Bewegungen hin zur Bevölkerung.

Als Stakeholder der Verwaltung kann jedes Individuum, jede soziale Gruppe oder jede Organisation definiert werden, die ein Interesse an den Entscheidungen oder Ergebnissen der Verwaltung hat (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 921). Somit sind Stakeholder dadurch gekennzeichnet, dass sie entweder indirekt oder direkt von der Erreichung der Ziele von öffentlichen Interventionen betroffen sind und diese versuchen zu beeinflussen. In der neokorporatistischen Schweiz mit traditionell starken direkt-demokratischen Rechten hat sich eine starke Einbindung der Stakeholder in der Entscheidungsfindung des Staates durchgesetzt. Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass mit der Einbindung der relevantesten Akteure nicht nur eine bessere Lösung für ein gesellschaftliches Problem gefunden werden kann, sondern auch öffentliche Interventionen besser akzeptiert und somit richtig umgesetzt werden.

Dabei sind Stakeholder in unterschiedlichem Masse an der Entstehung, Formulierung und Lösung eines politischen Problems beteiligt. Innerhalb der Politikfelder lassen sich die Stakeholder der Verwaltung nach ihrem organisatorischen Grundwesen unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es institutionelle Akteure, die mit öffentlicher Gewalt ausgestattet sind und den politischen Entscheidungsprozess aktiv gestalten. Auf der anderen Seite lassen sich gesellschaftliche Akteure identifizieren,

die der sozioökonomischen und -kulturellen Sphäre angehören und von einer öffentlichen Intervention direkt oder indirekt betroffen sind. Letztere gliedern sich in zwei Gruppen. (1) Die Politikadressaten gehören zur direkten Zielgruppe einer Politik, da deren Verhalten politisch als eigentliche Ursache des Problems definiert wird. (2) Die Begünstigten einer Politik hingegen profitieren von der Verhaltensänderung der ersten Gruppe, da diese die negativen Auswirkungen des Problems tragen und deren Situation durch die öffentliche Massnahme verbessert werden soll. Daneben gibt es noch weitere Stakeholder, die nicht direkt von einer Intervention betroffen sind, aber ein gewisses Interesse daran haben. Da bei der Planung einer öffentlichen Politik immer alle relevanten Akteure einbezogen werden müssen, geraten die öffentlichen Behörden als Umsetzerinnen der öffentlichen Politik häufig ins Spannungsfeld der Interessen institutioneller und gesellschaftlicher Akteure. Dabei spielt auch die Art und Weise, wie Regierungen öffentliche Politiken konzipieren und bereitstellen, eine wichtige Rolle.

Die Organisation und die Umsetzung von öffentlichen Massnahmen hat sich in den letzten fünfzig Jahren grundlegend verändert (► Governance). In den 1960er-Jahren waren die politischen Entscheidungsträger davon überzeugt, dass die Verwaltung den Einsatz von öffentlichen Interventionen von oben nach unten planen könne. Allerdings haben Pressman und Wildavsky (1984) gezeigt, dass diese Art der Umsetzung nicht funktionierte, da die involvierten Verwaltungseinheiten nicht immer die Massnahmen im Sinne des politischen Entscheidungsträgers umgesetzt haben. Die öffentliche Verwaltung wird von einem komplexen Gefüge individueller und kollektiver Akteure beeinflusst, die unterschiedliche Interessen haben und zunehmend wichtiger für die Politik geworden sind. In der Literatur wird deshalb oft argumentiert, dass sich die Regierungsform der modernen Demokratien von Government zu Governance weiterentwickelt hat (Mayntz, 2006). Im Gegensatz zum statischen Top-Down-Ansatz von Government (=Regierung) basiert Governance (=Steuerung) auf der Grundidee, dass kollektive Entscheidungen in nicht hierarchischer Unabhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren getroffen werden. Häufig spricht man von Kooperativer Governance, wobei der Staat nicht eine souveräne Position verfolgt, sondern eher versucht, indirekt und unvollkommen politische Netzwerke zu steuern (Rhodos, 1997, 53).

Dieses Kapitel diskutiert zunächst diesen Paradigmenwechsel in der Regierungsform, der zu einem veränderten Rollenverständnis der Stakeholder für die Verwaltung geführt hat. Anschliessend werden die verschiedenen Arten von Akteuren vorgestellt, die an der öffentlichen Politik beteiligt und von ihr betroffen sind, bevor verschiedene Ansätze präsentiert werden, wie diese in der Konzeption und Umsetzung einer Politik eingebunden werden können. Das Schlusskapitel diskutiert Zukunftsaussichten und Herausforderungen bei der Partizipation der verschiedenen institutionellen und gesellschaftlichen Akteure.

3.2. Schlüsselaspekte der Stakeholder der Verwaltung

3.2.1. Verändertes Rollenverständnis der Stakeholder

Seit den 1970er-Jahren erleben wir in modernen Demokratien einen Wechsel von einer hierarchischen zu einer zunehmend kooperativen Regierungsform, dem Governance-Ansatz. Diese Entwicklung hat die öffentlichen Verwaltungen stark beeinflusst und die Politikumsetzung verändert. Begonnen hat diese Entwicklung in den Verwaltungen von Westeuropa und setzte sich im nicht hierarchischen System der Europäischen Union fort. Deren Verwaltung gleicht eher einem Netzwerk mit verschiedenen Akteuren (Kommission, Rat, Parlament, Mitgliedstaaten und gesellschaftliche Stakeholder). Mayntz (2006: 19) erklärt sich diesen Paradigmenwechsel der Regierungsform als Konsequenz der fehlgeschlagenen politischen Reformen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges angestrebt wurden. Zwar entwickelte sich die Wirtschaft während den ersten beiden Jahrzehnten stark, aber zu Beginn der 1970er-Jahre hat sich das Wachstum stark abgebremst. Da die Regierungen diese Entwicklung alleine nicht aufhalten konnten, haben sich die politischen Entscheidungsträger auf die Suche nach alternativen Formen der politischen Steuerung gemacht.

Als mögliche Lösung des Problems wurde alsbald Deregulation und Privatisierung präsentiert. Es wurde argumentiert, dass der Staat alleine nicht fähig sei, ein langfristiges Wachstum zu generieren, sodass den privaten Akteuren so viele Freiheiten wie möglich zu gewähren seien. Die Marktprinzipien wurden der Grundstein der politischen Ideologie des Neoliberalismus, die sich im Laufe der 1980er-Jahren entwickelte. Die Beliebtheit dieser Ideologie verstärkte sich noch einmal nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und seiner Satellitenstaaten, weshalb weitere Privatisierungen in vielen politischen Bereichen vorgenommen wurden. In der Schweiz wurde beispielsweise in den 1990er-Jahren der Telekommunikationsmarkt dereguliert, als die frühere PTT (Post-, Telefon- und Telegrafengebiete) im Jahr 1997 in die Swisscom und die Schweizerische Post aufgeteilt wurde. Dieses Wirtschaftsverständnis verschwand erst mit der globalen Finanzkrise im Jahr 2007 und aus der folgenden Euro- und Staatsschuldenkrise. Seitdem haben die staatlichen Akteure wieder mehr Kontrolle übernommen, vor allem mit sogenannten unabhängigen Regulationsbehörden.

Trotz der jüngsten Entwicklungen ist es so, dass die gesellschaftlichen Stakeholder ihre relativ starke Rolle bei der Umsetzung von politischen Interventionen beibehalten haben. Heutzutage wird vermehrt versucht, eine Zusammenarbeit zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren zu erzielen. Private Akteure sollen nicht nur bei der Ausarbeitung von politischen Massnahmen involviert sein, sondern ebenfalls bei deren Umsetzung. Insbesondere in komplexen Umfeldern erhofft man sich durch das Know-how von Stakeholdern effizientere und wirksamere Lösungen für

gesellschaftliche Probleme. Tabelle 3.1 fasst die hier diskutierten Regierungsformen zusammen, die sich je nach Ebene und Politikfeld in ihrer Verbreitung unterscheiden.

	Öffentlicher Sektor	Privatisierung	Governance
Art der Dienstleistung	Produktion und Versorgung durch den öffentlichen Sektor	Produktion und Vermarktung im privaten Sektor	Versorgung im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem öffentlichen Sektor und privaten Akteuren
Akteure	institutionell	gesellschaftlich	institutionell und gesellschaftlich
Entscheidungsfindung	<i>vertikal, top down</i>	horizontal (nur gesellschaftliche Akteure)	horizontal (institutionelle und gesellschaftliche Akteure)
Beziehungen	abhängig	unabhängig	abhängig voneinander
Verhaltensregeln	Vorschriften, Richtlinien und Verfahren	Preisstrukturen, Angebot und Nachfrage	sozialer Austausch, Gegenseitigkeit, Reziprozität
Verhandlungsstil	regelbasiert, prozedural	Wettbewerb, Eigeninteresse und kurzfristiger Fokus	interessenbasiert, längerfristiger Fokus, Win-win

Tabelle 3.1 Regierungsformen (Tabelle basierend auf Keast 2016: 443).

3.2.2. Arten von Stakeholder

Die öffentlichen Verwaltungen müssen bei der Konzeptionierung und der Umsetzung einer öffentlichen Politik in den meisten Fällen viele verschiedene Individuen und Organisationen berücksichtigen. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren (Bussmann et al. 1997: 64). Einerseits handelt es sich bei *institutionellen Akteuren* um Behörden, deren Mitwirkung bei einer öffentlichen Intervention in der Regel formell festgelegt ist, insbesondere was Zeitpunkt und Einsatz von Ressourcen angeht. Es handelt sich dabei um die verschiedensten Verwaltungseinheiten, aber auch um andere politische Organe wie die Regierung, das Parlament oder die Gerichte. Diese kommen auf allen Staatsebenen vor (Bund, Kantone und Gemeinden) und sind prinzipiell für alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung als Stakeholder wichtig. Auf der anderen Seite schliessen *gesellschaftliche Akteure* alle individuellen (Bürgerinnen und Bürger) und kollektiven Akteure (Interessengruppen) der Gesellschaft ein, deren Mitwirkung bei einer Politik meistens informell und nicht obligatorisch ist. Das beste Beispiel hierfür ist das Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene, das zwar in der Verfassung gesetzlich verankert ist, aber keine zwingende Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure bei allen politischen Geschäften vorsieht, sondern nur eine Berücksichtigung bei «wichtigen Erlassen oder Vorgaben von grosser Tragweite» (Art. 147 BV). Tabelle 3.2 zeigt eine Übersicht der verschiedenen Stakeholdergruppen.

Institutionelle Akteure	Behörden, deren Beteiligung in der Regel in der öffentlichen Politik formalisiert ist
Gesellschaftliche Akteure	Alle individuellen (BürgerInnen) und kollektiven (Interessengruppen) Akteure der Gesellschaft, deren Beteiligung an einer Politik meist informell und nicht zwingend ist
Politikadressaten	Eine Gruppe von Akteuren, deren Verhalten als relevant für eine öffentliche Politik angesehen wird, die auf die Lösung des betreffenden Problems abzielt. Das Verhalten der Adressaten muss geändert werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen
Politikbegünstigte	Eine Gruppe von Akteuren, die direkt oder indirekt positiv oder negativ von einem Versuch betroffen sind, das Problem in irgendeiner Weise durch die öffentliche Politik zu lösen
Drittgruppen	Alle Personen und Organisationen, die ein Interesse an der öffentlichen Politik besitzen und die eine dauerhafte Veränderung ihrer individuellen und/oder kollektiven Situation (positiv oder negativ) erfahren. Diese Gruppe ist nicht direkt von der Politik betroffen

Tabelle 3.2 Arten von Stakeholder-Gruppen.

Zu den gesellschaftlichen Akteuren gehören nicht nur die allgemeine Bevölkerung und Interessengruppen der Wirtschaft, sondern auch Verbände, soziale Bewegungen und Medien. Ebenfalls zählen Parteien zu dieser Gruppe, da sie prinzipiell die Interessen ihrer Wählenden vertreten, während ihre Vertreterinnen im Parlament hingegen zu den institutionellen Akteuren gehören, da sie durch ein Mandat in den politischen Entscheidungsprozessen eingegliedert sind. Die institutionellen und gesellschaftlichen Akteure werden gemeinhin als Stakeholder bezeichnet, da diese ein Interesse (englisch: «stake») an einer öffentlichen Massnahme halten (englisch: «hold»). Häufig setzen diese Stakeholder ihre eigenen Ressourcen, sei dies ihr Netzwerk, ihre Fähigkeiten oder ihre personellen Kräfte, ein, um den Inhalt einzelner oder mehrerer Entscheidungsprozesse einer öffentlichen Intervention beeinflussen zu können.

Bei den gesellschaftlichen Akteuren unterscheidet man bei der Politikkonzeption und dem Vollzug zwischen zwei verschiedenen Arten von Gruppen, den Politikadressaten und den Politikbegünstigten. Bei den Politikadressaten handelt es sich um diejenige Gruppe von Stakeholdern, deren Verhalten man als relevant für die Lösung des angegangenen gesellschaftlichen Problems ansieht. Diese sind die direkte Zielgruppe einer öffentlichen Intervention, die mittels geeigneter Massnahmen (Informationen, finanziellen Anreizen Ge- und Verbote) versucht, das Verhalten dieser Gruppe zu verändern. Als Politikbetroffene sind hingegen jene gesellschaftlichen Akteure anzusehen, die in direkter oder indirekter Weise positiv oder negativ von der öffentlichen Intervention betroffen sind, um das definierte gesellschaftliche Problem zu lösen. Daneben gibt es noch Drittgruppen, welche nicht direkt durch die öffentliche Politik betroffen sind, aber eine dauerhafte (positive oder negative) Veränderung ihrer Situation erfahren und deshalb ebenfalls ein Interesse an der Politik haben.

Um die verschiedenen Stakeholdergruppen zu illustrieren, eignet sich am besten ein konkretes Beispiel einer öffentlichen Politik, wie z. B. die Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe, welche das Bundesamt für Gesundheit (BAG) seit 2001 jährlich realisiert (Frey et al. 2012). Als gesellschaftliches Problem wird hier die Verbreitung des saisonalen Grippevirus in der Schweiz definiert, weshalb der Bund eine Kommunikationskampagne durchführt, welche Informationsinstrumente wie Plakate oder Broschüren (direkte Beeinflussung der Politikadressaten) und eine Zusammenarbeit mit Ärztinnen und Ärzte vorsieht (indirekte Beeinflussung über Multiplikatoren). Die Ziele der Politik sind nicht nur, das Wissen über die Grippe zu verbessern, sondern auch die Einstellung gegenüber der Grippeimpfung zu verbessern und diese wenn möglich zu verbessern. Bei der Erarbeitung dieser Massnahme sind diverse institutionelle Akteure involviert, wobei das BAG massgebend für die Festlegung der Kampagne zuständig ist. Als direkte Politikadressaten wurden die allgemeine Bevölkerung, Risikogruppen, Medizinal- und Pflegepersonen, nahe Kontaktpersonen und Ärztinnen und Ärzte festgelegt, die mit der Kampagne angesprochen werden sollen. Als Multiplikatoren dienen Ärztinnen und Ärzte, Kantone, Medien und Arbeitgeber, welche die Botschaft der Kampagne zu den Politikadressaten bringen sollen. Positiv von den Massnahmen profitieren direkt die Risikogruppen sowie in einem kleineren Ausmass die allgemeine Bevölkerung. Indirekt profitieren ebenfalls die Akteure der Akutversorgung, besonders die Spitäler, die weniger Leute aufnehmen müssen und somit nicht überlastet werden. Ebenfalls profitieren indirekt die Produzenten von Impfstoffen sowie die Organisationen, welche Impfungen durchführen (Ärztinnen und Ärzte sowie Apotheken). Negativ betroffen sind pharmazeutische Unternehmen, die Mittel zur Bekämpfung von Grippe-symptomen herstellen und verkaufen.

3.2.3. Partizipation von Stakeholdern

Öffentliche Behörden müssen ganz ohne Zweifel verschiedene Akteure berücksichtigen. Die Frage ist nun, wie diese Stakeholder im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden können. Neben formellen Formen der Beteiligung wie dem bereits erwähnten Vernehmlassungsverfahren und den direkt demokratischen Instrumenten (► Politische Institutionen) gibt es verschiedenen Theorien, wie Stakeholder mitwirken können und wie diese Modelle umgesetzt werden. Das folgende Kapitel bietet einen Überblick zu drei verschiedenen Ansätzen (siehe Tabelle 3.3).

Aus demokratischer und sozialer Sicht ist die Mitwirkung der Stakeholder und die Anerkennung deren Interessen bei einer öffentlichen Politik traditionellen Managementansätzen überlegen, da diese häufig nur auf die blosser Optimierung der Prozesse und Wirksamkeit zielen (Manuel-Navarrete & Modvar 2007: 918). Dabei soll die Einbindung der Stakeholder zu einem besseren Verständnis der Bedürfnisse dieser Gruppen führen, um die Grenzen der öffentlichen Interventionen festzulegen und deren Wirksamkeit zu verbessern. Für deren Identifikation braucht es grundsätzlich eine

Stakeholderanalyse. Diese besteht aus einer systematischen Analyse und Charakterisierung der für die Verwaltung wichtigsten Akteure. Die Stakeholder sollten in primäre und sekundäre Gruppen eingeteilt werden. Während die primären Stakeholder für die Organisation und die Umsetzung von Massnahmen von grundlegender Bedeutung sind (Departement, Umsetzungspartner etc.), gelten sekundäre Stakeholder eher als diejenigen, die zwar von der öffentlichen Intervention in irgendeiner Form betroffen sind (Politikadressaten und Politikbegünstigte), aber nicht direkt an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind. Diese Akteure können von hoher strategischer Bedeutung für die Effizienz und die Wirksamkeit der öffentlichen Interventionen sein, weshalb sie häufig angehört werden. Im Folgenden sollen nun verschiedene Ansätze präsentiert werden, wie Stakeholder bei der Konzeption und dem Vollzug von öffentlichen Interventionen einbezogen werden können.

Participatory Governance

Participatory Governance ist eine Art des Regierungsansatzes, die den Schwerpunkt auf das demokratische Engagement legt, insbesondere auf deliberative Praktiken (Fischer 2012: 457). In den letzten Jahrzehnten hat dieser Ansatz Einzug in das Spektrum der politischen Organisationen gehalten. International ist diese Entwicklung vor allem von der Kritik im Rahmen der Frage eines Demokratiedefizites von Regierungen und Organisationen betrieben worden. In der Schweiz hingegen hat man diesen Ansatz lange aufgrund der starken institutionellen Verankerung von direktdemokratischen Instrumenten vernachlässigt. Dabei werden Bürgerinnen Bürger sowie andere nicht staatliche Akteure befähigt, öffentliche Entscheidungsprozesse zu beeinflussen und zu gestalten. Häufig haben diese Akteure keinen Zugang zu Informationen, weshalb partizipatorische Regierungspraktiken versuchen, diese «demokratischen Defizite» zu beheben, indem sie die Information der Bürger, das Bewusstsein für ihre Rechte, ihre Beteiligung und ihren Einfluss fördern. Das Ziel besteht nicht darin, jeden Bürger an jeder Entscheidung teilhaben zu lassen, sondern vielmehr eine gerechte Vertretung verschiedener Interessen und gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von benachteiligten oder traditionell ausgeschlossenen Gruppen, bei den Entscheidungen und Prozessen zu gewährleisten, die das Leben dieser Menschen am unmittelbarsten beeinflussen. Das Potenzial für eine partizipatorische Regierungsführung ist wohl am grössten auf lokaler Ebene, wo die Bevölkerung den einfachsten Zugang zu den Behörden besitzt und am häufigsten direkt von staatlichen Massnahmen beeinflusst wird. Seit Anfang der 1990er Jahre kommt es deshalb vermehrt zu Partizipationsprojekten auf lokaler Ebene. Die Stadt Sion arbeitet gegenwärtig mit der Universität Genf am Projekt *demoscan*, bei welchem ein durch Losverfahren ermitteltes Panel aus Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmungen über die Vorlagen diskutiert und Empfehlungen abgibt. Dabei sollen die involvierten Personen nicht nur etwas über ein komplexes Thema lernen, indem sie in den Prozess der Meinungsbildung einbezogen werden, sondern das Thema auch verstehen und ihre eigene Meinung dazu bilden können.

Collaborative Governance

Collaborative Governance wird als kooperative Regierungsstruktur definiert, bei der Behörden gesellschaftliche Stakeholder direkt in kollektive Entscheidungsprozesse einbinden. Dieser Ansatz hat sich als Antwort auf das Versagen der nachgelagerten Umsetzung und auf die hohen Kosten und die Politisierung der Regulierung entwickelt und gilt als Alternative zu den Gegensätzen des Interessengruppenpluralismus und den Managementsätzen (Ansell & Gash 2008). Grundsätzlich ist es so, dass sich Tendenzen zur Zusammenarbeit auch aus dem Wachstum von Wissen und institutionellen Kapazitäten ergeben. Mit zunehmender Spezialisierung und Verteilung des Wissens und mit zunehmender Komplexität und Interdependenz der institutionellen Infrastrukturen steigt die Nachfrage nach Zusammenarbeit. Dabei benötigen solche kooperativen Governance-Regime vier Elemente, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen (Emerson et al. 2012: 14–16). Erstens liefern prozedurale und institutionelle Arrangements die Grundstruktur, die es den Kooperationen ermöglicht, die Interaktionen mit Stakeholdern im Laufe der Zeit zu wiederholen. Je grösser und komplexer ein kollaboratives Netzwerk ist, desto expliziter müssen die Strukturen und die Abläufe sein, damit das Arrangement funktioniert. Zweitens brauchen solche Kooperationen eine starke Führung (► Leadership), die von einer externen Person, aus den Strukturen der kooperativen Regierungsstruktur selbst oder eine Folge aus der Zusammenarbeit sein kann. Darüber hinaus benötigen die Netzwerke in den verschiedenen Phasen der Zusammenarbeit unterschiedliche Arten der Projektführung. Drittens wird politikfeldspezifisches Wissen benötigt, das als Währung der Zusammenarbeit angesehen wird, was die Aggregation, Trennung und Neuzusammenführung von Informationen sowie die Generierung von neuem Wissen erfordert. Durch eine gemeinsame Auswertung von Informationen soll individuelles Wissen zu Sozialkapital werden. Viertens sind die Ressourcen der letzte Teil des gemeinsamen Handelns. Kollaborationen können davon profitieren, wenn sie knappe Ressourcen teilen und nutzen, was nicht nur die Finanzierung, sondern auch zeitliche, technische und logistische Unterstützung betrifft. Beispiele solcher Regierungsstrukturen finden sich beispielsweise in der EDUNUM (éducation numérique) des Kantons Waadts, bei welcher kantonale Behörden zusammen mit Experten der EPFL Lausanne ein Digitalisierungsprogramm in den öffentlichen Schulen umsetzen (Cahlikova & Bundi 2020).

Regulatory Governance

Regulatory Governance ist eine Regierungsform, in der gesellschaftliche Akteure immer häufiger eine aktive Rolle bei der Festlegung, Überwachung und Durchsetzung von Regulierungsstandards in Partnerschaft mit oder parallel zu institutionellen Stellen einnehmen (Yasuda 2016: 428–429). Traditionelle Kontrollansätze durch den Staat existieren zwar weiterhin, da sie immer noch der effektivste Weg sind, um eine Änderung des Verhaltens sicherzustellen, allerdings sind sie auch äusserst kostspielig.

Besonders dann, wenn die Überwachungskosten für private Akteure zu hoch sind, ist dieser Ansatz weitaus effizienter als marktbasierter Mechanismen. Ebenfalls wird argumentiert, dass klassische Kontrollinstrumente manchmal immer noch einem dezentralisierten Überwachungssystem vorzuziehen sind. Denn ein dezentralisiertes System ist oftmals übermässig abhängig von automatischen Systemen wie «Feueralarmensystemen», womit die Reaktionsfähigkeit von der Stärke der Überwachungsgruppen und der Vertrauenswürdigkeit der beauftragten Unternehmen abhängt. Im Rahmen von Regulatory Governance geht es jedoch darum, wie diese traditionelleren Regulierungsansätze in Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Akteuren funktionieren können. Die Vereinbarungen zwischen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren sind dabei keine einmaligen Verpflichtungen, sondern werden zunehmend gesetzlich verankert, um eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit zu schaffen. Frühere Dichotomien zwischen Regulierer und Reguliertem verschwimmen bei diesem Ansatz, da Regulierer, Unternehmen und NGO zusammenspannen, um regulatorische Ziele zu erreichen. Dabei transformiert sich die klassische staatszentrierte Form der Regulierung in eine Regulierung, die von einem vielfältigeren Spektrum von Akteuren wahrgenommen wird. Dies erfordert ebenfalls kooperative Regulierungsbemühungen zwischen Staat und Industrie, bei denen der Staat breite Standards für die Produktionsqualität festlegt und die Industrie zur Selbstregulierung auffordert. Unternehmen entwickeln interne Kontrollsysteme, welche die Produktqualität sicherstellen, wobei die Systemteilnehmer die Kontrollparameter festlegen, überwachen und selbst zertifizieren. Diese Risikomanagementpläne werden dann den staatlichen Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorgelegt und die Behörden prüfen die Einhaltung durch die Unternehmen gemäss ihren selbst erstellten Plänen. Durch die Einbeziehung staatlicher Behörden, der Wirtschaft und zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Regulierung werden Anreize besser aufeinander abgestimmt und die Überwachungskosten des Staates gesenkt. Ein Beispiel für einen solchen Regulierungsansatz ist die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, welche nicht etwa durch den Bund finanziert und betrieben wird, sondern über Gebühren und Aufsichtsabgaben der Beaufsichtigten finanziert ist, die diese zu entrichten haben.

Ansatz	Zielgruppe	Zweck	Organisation	Verwaltungsrolle
Participatory Governance	Allgemeine Bevölkerung	Demokratisierung von politischen Entscheiden	Spontan, in unregelmässigen Abständen	Gate Keeper
Collaborative Governance	Umsetzungspartner der Politik	Optimierung der Politikumsetzung	Institutionell, in regelmässigen Abständen während der Politikumsetzung	Primus inter pares
Regulatory Governance	Politikadressaten	Überwachung der Einhaltung einer Politik	Wiederkehrende, inkrementelle gesetzliche Verankerung	Qualitätssicherung

Tabelle 3.3 Übersicht von Governance-Ansätzen.

3.3. Zukunftsaussichten und Herausforderungen

Die Bedeutung und Rolle der Stakeholder haben sich für die Verwaltung über die Jahre hinweg signifikant verändert. So viele neue Akteure und Arten der Partizipation es heutzutage gibt, so schwierig ist es für die Verwaltung, diese zu identifizieren und im richtigen Moment zu berücksichtigen. Ausserdem stellt sich die Frage, wie die Einbindung dieser Stakeholder durch den technologischen Fortschritt beeinflusst wird. Ebenfalls ist unklar, wie der Einbezug von Stakeholdern bei komplexen Themen garantiert werden soll. Gewisse Politikfelder werden durch eine kleine Gruppe von Experten aus öffentlichen Organisationen sowie der Wissenschaft dominiert und andere Stakeholder können so aus der Entscheidung aussen vor gelassen werden. Was kann die Verwaltung in einer solchen Situation unternehmen?

Zunächst einmal können neue Technologien eine grosse Chance für die Verwaltung sein. Sitzungen mit institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren müssen nicht mehr vor Ort durchgeführt werden, sondern können vereinfacht durch Online-meetings wahrgenommen werden. Ebenfalls können sich Individuen mit ähnlichen Interessen viel einfacher über das Internet organisieren und sind nicht mehr auf Branchenverbände angewiesen. Neue soziale Medien bieten selbst unserer Landesregierung vom Bunderatszimmer aus einen direkten Austausch mit der Bevölkerung. Die Organisation und der Austausch werden einfacher, das heisst allerdings nicht, dass Stakeholder automatisch einbezogen werden.

Es zeigt sich, dass die Verwaltungseinheiten häufig noch immer auf klassische Mittel der Partizipation setzen und keinen Zugang zu neuen Formen der Partizipation gefunden haben. So mag das auf organisationaler Ebene gut funktionieren, etwa bei der Regulierung eines bestimmten Bereiches, aber klassische Mittel lassen kaum «Demokratische Innovationen» zu. Dies ist nicht immer der Verwaltung geschuldet, da häufig die Mittel und der Wille der Politik fehlen, die Verwaltung mit entsprechenden Instrumenten auszustatten. Es wäre jedoch besser, stärker in Digitalisierungsprojekte zu investieren und auf diesen zu bestehen – nicht nur für die interne Zusammenarbeit, sondern auch bei der Kooperation mit externen Akteuren (► Digitalisierung).

Eine weitere Problematik ist die Spezialisierung vieler Politikbereiche. Heute sind Mitglieder öffentlicher Organisationen häufig innerhalb eines Politikfeldes spezialisiert und kaum mehr Generalisten. Dies führt zu einem vermehrten Austausch mit anderen Spezialisten und kann eine Vernachlässigung von grundsätzlichen Interessen zur Folge haben. Wir reden hier nicht von einer Technokratie, aber sicherlich von einer Meinungshoheit der Expertinnen und Experten, für welche die Verwaltung sensibilisiert werden muss. Damit kann einfach umgegangen werden, indem möglichst vielen Akteuren bei der Politikumsetzung Gehör verschafft wird, etwa mit digitalen Hilfsmitteln. Denn beim Vollzug einer Politik sind nicht nur die Umsetzungsdetails von grosser Wichtigkeit, sondern auch die Akzeptanz durch die politischen und gesellschaftlichen Akteure. Wissenschaftliche Evidenz ist eine Form der Entscheidung, aber bei Weitem

nicht die einzige Grundlage. Oder wie Alain Berset es während der Krisenbewältigung von COVID-19 erklärt hat: «Es gehört nicht zur Aufgabe der Science-Taskforce, die Politik zu führen. Der Bundesrat übersetzt die Erkenntnisse der Wissenschaft in die Politik. Wir fällen die Entscheide.»

Wichtige Begriffe

- Governance (FR: gouvernance; EN: governance, IT: governo): Governance wird als ein Umstand bezeichnet, bei dem die Umsetzung einer öffentlichen Intervention in nicht hierarchischer Unabhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren getroffen wird.
- Öffentliche Politik (FR: politique publique, EN: public policy, IT: politica pubblica): Eine öffentliche Politik ist eine Reihe von absichtlich kohärenten Entscheidungen oder Aktivitäten, die von verschiedenen Akteuren, öffentlichen und manchmal privaten, getroffen werden, um ein politisch als kollektiv definiertes Problem gezielt zu lösen.
- Politikadressaten (FR: destinataire de la politique publique, EN: policy addressee, IT: destinatario della politica pubblica): eine Gruppe von Akteuren, deren Verhalten als relevant für eine öffentliche Politik angesehen wird, die auf die Lösung des betreffenden Problems abzielt. Das Verhalten der Adressaten muss geändert werden, um ein gesellschaftliches Problem zu lösen.
- Politikbegünstigte (FR: bénéficiaires finaux de la politique publique, EN: beneficiaries of the public policy, IT: destinatario della politica pubblica): Eine Gruppe von Akteuren, die direkt oder indirekt positiv oder negativ von einem Versuch betroffen ist, das Problem in irgendeiner Weise durch die öffentliche Politik zu lösen.

Literatur

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bussmann, W., Klöti, U., & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt am Main; Helbing und Lichtenhahn.
- Cahlikova, T., & Bundi, P. (2020). Managing the Rise of the Digital State: Implementation of Digital Education by Local Government. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 145–157.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29.

- Fischer, F. (2012). Participatory governance: From theory to practice. In: Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: 457–471.
- Keast, R. (2016). Network governance. In: Ansell, C., & Torfing, J. (eds.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar: 442–453.
- Frey, K., Fontana, M. C., Itin, A., van der Heiden, N., Debrunner, A., Blaser, N., Häner, F., Schubiger, M., Stadter, C., Bonfadelli, H., Widmer, T., Kübler, D. (2012). *Evaluation der Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe: Schlussbericht*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation.
- Manuel-Navarrete, D., & Modvar, C. (2007). Stakeholders. In: Bevir, M. (ed). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: Sage: 917-921.
- Mayntz, R. (2006). From government to governance: Political steering in modern societies. In D. Scheer & F. Rubik (eds.). *Governance of integrated product policy*. Aizlewood Mill: Greenleaf Publishing: 18–25.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Yasuda, J. (2016). Regulatory governance. In: Ansell, C., & Torfing, J. (eds.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 428–441.

Weiterführende Literatur

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Linder, W., & Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.