**Collaborative Governance
in der Schweiz und in Deutschland**

Bachelorarbeit
in
Corporate Finance
am
**Institut für schweizerisches Bankenwesen
der Universität Zürich**

bei
PROF. DR. A. WAGNER

Verfasserin: FABIENNE BUSCHOR

Abgabedatum: 02.07.2008

Executive Summary

Problemstellung

Zur Erfüllung von Staatsaufgaben kann die öffentliche Hand Vorteile der Privatwirtschaft nutzen. Dies kann auf rein vertraglicher Basis oder auf der Ebene von Kooperationen mit geteiltem Ermessensspielraum zwischen Staat und Privaten geschehen. Collaborative Governance bezieht sich auf letztere Möglichkeit. Eine solche Lösung kann effizienter als rein staatliche Anordnungen sein, wenn die private Seite über mehr entscheidungsrelevante Informationen verfügt. Informationsasymmetrien können zusammen mit Interessenskonflikten aber zur Gefahr für den Staat werden. Diese gilt es durch gezielte Verträge und Gesetzgebungen einzuschränken. Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, anhand von Beispielen die Situation in der Schweiz, mit einem Vergleich zu jener in Deutschland, in Bezug auf die Anwendung von Collaborative Governance zu erörtern. Es sollen die Fragen geklärt werden, wie stark der Staat von dieser Form der Zusammenarbeit Gebrauch macht und wo die Grenzen für deren Anwendung liegen.

Vorgehen

In dieser Arbeit werden drei Bereiche ausgewählt, für welche die öffentliche Hand die Verantwortung trägt: Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, das Bildungswesen sowie die Abfallentsorgung. In Anlehnung an die Studie von Donahue und Zeckhauser (2006) wird anhand von vier Kriterien für jeden der Fälle geprüft, inwiefern sich dieser für eine Delegation an private Partner eignet. Die vier Kriterien, die der Analyse dienen, beziehen sich auf mögliche Vorteile von Privaten hinsichtlich Ressourcen, Produktivität, Information und Legitimität. Der Staat kann Unterstützung brauchen, weil er selbst nicht genügend Ressourcen aufbringen, Grössen- und Erfahrungseffekte weniger nutzen und damit nicht gleichermassen produktiv sein kann wie Private. Zusätzlich verfügt er meist über weniger spezifisches Wissen und Information. Laut Donahue und Zeckhauser (2006) kann in manchen Fällen eine Aufgabe durch den Einsatz privater Kräfte besser legitimiert werden, als wenn der Staat sie alleine ausführte.

Sind die Vorteile einer privaten Auftragserfüllung ausgearbeitet, wird in einem zweiten Schritt das Ausmass des Ermessensspielraumes geprüft, welchen der Staat an Private abtritt. Wiederum wird ein Konzept von Donahue und Zeckhauser (2006) verfolgt, welche das eingeräumte Ermessen in drei Aspekte unterteilen: "Production", "payoff" und "preference discretion". Freiheiten in der Gestaltung der Produktion, respektive der Dienstleistungserbrin-

gung ziehen auch Spielräume bezüglich der Finanzierung mit sich. Ebenso können Private in ihrem Handeln durch eigene Präferenzen gesteuert werden. Diese Situation kann nachteilig für die Erbringung der öffentlichen Aufgabe sein, wenn sich ein Interessenskonflikt zwischen dem Staat und den Privaten abzeichnet. Die vorliegende Arbeit untersucht mit Hilfe der Einteilung in "production", "payoff" und "preference discretion", wo ein solcher entstehen kann und wie die öffentliche Hand diesem begegnet. Es soll die Grenze gefunden werden, ab welcher der Staat auf einen Effizienzgewinn durch Collaborative Governance verzichtet, um einen möglichen Interessenskonflikt zu unterbinden.

Resultat

Die öffentliche Hand kann in den drei untersuchten Aufgabenbereichen in einem gewissen Grad von der Privatwirtschaft profitieren. Schädliches opportunistisches Verhalten seitens der Privaten kann aber auch in jedem der Fälle auftreten. Der Staat muss das Optimum finden, in welchem ein Effizienzgewinn durch "production discretion" möglich ist, aber nicht durch "payoff" und "preference discretion" beeinträchtigt wird. Dies ist insbesondere eine Herausforderung, da die Intensitäten der Ermessensspielräume bezüglich "production", "payoff" und "preference" positiv korrelieren.

Im Falle des Einsatzes privater Sicherheitsfirmen ist es elementar, dass hoheitliche Kompetenzen wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmassnahmen nicht an profitorientierte Firmen abgetreten werden. In der Schweiz stellt die Bahnpolizei diesbezüglich eine geeignete Lösung dar. In Deutschland hingegen konnte keine private Sicherheitsfirma gefunden werden, die eine nicht profitorientierte Sparte führt.

Wird staatlichen Schulen mehr Autonomie eingeräumt, entsteht unter der Bedingung, dass eine freie Schulwahl möglich ist, eine Wettbewerbssituation, welche die Effizienz steigern kann. Zentral ist dabei der Erhalt der Möglichkeit, eine für alle Kinder zugängliche, gleichwertige Ausbildung zu gewährleisten. Um dies zu garantieren, setzt der Staat (in Deutschland sowie in der Schweiz) Richtlinien.

Bei der Abfallbewirtschaftung kann der Umweltschutz zum Interessenskonflikt zwischen den privaten Entsorgern und der öffentlichen Hand werden. Daher gelten in der Schweiz und in Deutschland hierzu restriktive Auflagen, die im Gesetz vorgeschrieben werden. Durch diesen Umstand ist die Zusammenarbeit im Abfallwesen mehrheitlich strikt ver-

traglich geregelt. Dennoch wird, wie ein Beispiel aus Deutschland zeigt, auch in diesem Bereich zunehmend versucht, mehr Ermessen abzutreten, um Vorteile der Privatwirtschaft nutzen zu können.

Als Gesamtergebnis der Arbeit kann festgehalten werden, dass die öffentliche Hand in der Schweiz und in Deutschland vermehrt den Weg von Collaborative Governance geht, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Es bestehen jedoch vorsichtig gesetzte Rahmenbedingungen in Form von Gesetzen, die das private Ermessen in Bezug auf heikle Entscheidungen einschränken. Dadurch unterscheidet sich die Auftragserfüllung im Namen des Staates von jener, die gänzlich durch die Privatwirtschaft geregelt wird. Die restriktiven Auflagen werden insbesondere durch die Gegebenheit begründet, dass es sich bei einer Staatsaufgabe häufig um ein öffentliches Gut handelt und ein Interessenskonflikt zwischen Staat und Privaten entstehen kann.

Aufgrund des Effizienzvorteils, der durch private Kräfte erreicht werden kann, ist die öffentliche Hand aber bestrebt, ihren Kooperationspartnern möglichst viele Entscheidungsfreiheiten einzuräumen. Es gilt, das optimale Mass an Ermessen, welches den Privaten zustehen kann, für jede einzelne Staatsaufgabe zu eruieren.