

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 1-2/2016. Weitere Infos unter:
iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2016 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Private Standards als Vorlage für öffentliche Regelungen?

Wechselspiel zwischen Staat und fachlich spezialisierten Organisationen

In vielen Wirtschaftssektoren bilden sich dominante private Standards, die auch für öffentliche Institutionen wichtige Orientierungspunkte für staatliches Handeln sind.

Umgekehrt trägt die Verwaltung aber auch dazu bei, dass sich gewisse (öffentlich-)private Standards stark institutionalisieren. Dieses Wechselspiel wurde im Rahmen einer Master-Arbeit analysiert. Wie schon in der letzten Ausgabe (12/2015, Seite 21) stellen wir auch mit diesem Beitrag Ergebnisse einer Abschlussarbeit vor, die mit dem Dr. Horst Körner Preis im Themenbereich „Nachhaltigkeit staatlichen Handelns“ ausgezeichnet wurde.



Fabian Liechti

ist Mitarbeiter für regulatorische Berichterstattung bei der Schweizerischen Post und Doktorand am Lehrstuhl Management of Network Industries, Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne (EPFL)

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung und der erhöhten Komplexität der Gesellschaft stoßen die klassischen staatlichen Regelungen und Standards (Command-and-Control-Steuerungsmechanismen) an ihre Grenzen. In den letzten Jahrzehnten entwickelten sich neue Governance-Formen für die Schaffung allgemeiner Regelungen und Standards. Eine der neuen Arten der Regulierung besteht darin, vermehrt und verstärkt private Akteure in die Formulierung und Implementierung staatlicher Regeln einzubeziehen. In den Sozial- und Rechtswissenschaften wird dieses Phänomen unter Schlagworten wie „Private Regimes“, „Hybrid and Soft Law“ oder „Private Authorities“ diskutiert.

In diesem Zusammenhang sind private Standard-Organisationen interessant. Diese Akteure definieren Normen, die de jure freiwillig und unabhängig vom Staat sind. Entwicklungen in der jüngeren Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass

einige dieser Standards einen derart hohen Grad an Institutionalisierung erreichen, dass sie de facto offiziellen Status erhalten und Teil staatlicher Regulierung werden. Zwei Beispiele hierfür aus der Schweiz sind das private Bio-Label „Bio-Knospe“ und das öffentlich-private Label für energieeffiziente Gebäude „Minergie“. Im Rahmen meiner Master-Arbeit habe ich an diesen beiden konkreten Beispielen folgende Fragestellung bearbeitet: Wie hat das Wechselspiel zwischen den Standard-Organisationen Bio-Knospe oder Minergie und öffentlichen Institutionen zur Institutionalisierung dieser beiden Standards beigetragen?

Mit dem Begriff „Institutionalisierung“ ist die Tatsache gemeint, dass sich Bio-Knospe und Minergie zu den dominanten Standards in der Bio-Landwirtschaft und in der Energieeffizienz in der Schweiz entwickelt haben und in unterschiedlichen Formen Teil des staatlichen Handelns geworden sind.

Um die Ausgangs-Fragestellung zu präzisieren, habe ich aus der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie vier Hypothesen abgeleitet. Durch Interviews mit Experten aus der Verwaltung, von Standard-Organisationen und aus der Wissenschaft wurden die Hypothesen empirisch überprüft. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen lassen sich wissenschaftlich wie auch praktisch re-

Gebäude zu regulieren, hatten die Standard-Organisationen Bio-Knospe und Minergie bereits umfassende Expertise in diesen Bereichen. Deshalb stützte sich die öffentliche Verwaltung auf diese Standards und stärkte damit deren Legitimität und Macht.

Meine Analyse bestätigt diese Hypothese weitgehend, allerdings zeigt sich, dass die Expertise von Standard-

Deshalb ist die Verordnung zur Bio-Landwirtschaft in der Schweiz in weiten Teilen eine Kopie des Bio-Knospe-Standards. Beim Label „Minergie“ war Marketing-Expertise entscheidend: Die Standard-Organisation wusste, wie man energieeffiziente Häuser als modern und wertsteigernd anpreist, während die Verwaltung immer nur moralische Appelle zum Energiesparen lancierte. Deshalb integrierte die Politik den Minergie-Standard immer stärker in die nationalen und kantonalen Programme zur Energieeffizienz. Als Konsequenz wurden die Mustervorschriften – eine von der Verwaltung publizierte Best Practice – dem Minergie-Standard angepasst.

Für Entscheidungsträger in der Verwaltung ist es also wichtig, sich bewusst zu sein, dass Standard-Organisationen über unterschiedliche Formen von Expertise verfügen, die unter Umständen nützlich sein können für die Aufgaben der Verwaltung. Allerdings ist es ratsam, genau zu analysieren, welche Art von Expertise in der Verwaltung fehlt, um sinnvoll beurteilen zu können, ob die Expertise einer Standard-Organisation tatsächlich komplementär ist und somit einen Mehrwert bietet.

Verwaltungen verbreiten Informationen über Standards

Hypothese 2: Öffentliche Institutionen trugen zur Institutionalisierung der Labels Bio-Knospe und Minergie bei, indem sie Informationen über diese Standards verbreiteten. Informationen der öffentlichen Verwaltung gelten als besonders glaubwürdig, wodurch die Legitimität der Standards gestärkt wurde.

Meine empirischen Erkenntnisse weisen darauf hin, dass Verwaltungen auf unterschiedliche Arten zur Verbreitung von Informationen über Standards beitragen können. Der Standard Minergie wurde relativ direkt und offensichtlich von staatlichen Stellen bei Hausbesitzern bekannt gemacht. Die Energieämter beteiligten sich finanziell und personell an Veranstaltungen, bei de-

Portraits der untersuchten Organisationen



Bio Suisse ist die führende Bio-Organisation der Schweiz und Eigentümerin der Marke „Knospe“. Der 1981 gegründete Dachverband vertritt die Interessen seiner 6.000 Knospe-Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe. Zudem stehen über 840 Verarbeitungs- und Handelsbetriebe unter Knospe-Lizenzvertrag. Die Knospe ist nachhaltig, weil

sie den Menschen heute eine gute Lebensgrundlage bietet, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beeinträchtigen. Dazu bringt sie die Interessen von Mensch, Tier und Natur ins Gleichgewicht. Damit dieses langfristig erhalten bleibt, kontrollieren unabhängige Stellen jährlich die ganze Wertschöpfungskette. Weitere Informationen unter www.bio-suisse.ch.

„Minergie“ ist ein Baustandard für neue und modernisierte Gebäude. Die Marke wird von der Wirtschaft, den

Kantonen und dem Bund gemeinsam getragen. Im Zentrum steht der Komfort – der Wohn- und Arbeitskomfort von Gebäudenutzern. Ermöglicht wird dieser Komfort durch eine hochwertige Bauhülle und eine systematische Lüfterneuerung. Der spezifische Energieverbrauch gilt als Leitgröße, um die geforderte Bauqualität zu quantifizieren. Der Baustandard Minergie genießt eine breite Akzeptanz in der Baubranche, und es hat sich mittlerweile ein vielfältiges Angebot an Dienstleistungen (Fachpartner) und Produkten (Module) für Minergie-Bauten entwickelt. Weitere Informationen unter www.minergie.ch.



levante Schlüsse zum Verhältnis zwischen Verwaltung und privaten Standard-Organisationen ziehen.

Wissensvorsprung der Standard-Organisationen

Hypothese 1: Als in den 1990er-Jahren der schweizerische Staat begann, Bio-Landwirtschaft und energieeffiziente

Organisationen unterschiedliche Formen haben kann. Im Fall der Bio-Knospe war technische Expertise relevant, denn als der Staat aufgrund des rasanten Wachstums der ökologischen Landwirtschaft gezwungen war, sich Anfang der 1990er-Jahre dieses Themas anzunehmen, war in der Schweizer Verwaltung kaum Wissen zu biologischer Landwirtschaft vorhanden.

nen unter anderem auch der Minergie-Standard zur Sprache kam (zum Beispiel Energie-Apéros, Tage der offenen Tür in Minergie-zertifizierten Häusern und Schulungen zur Energieeffizienz). Beim Label Bio-Knospe hingegen trug der Staat nur indirekt zur Verbreitung von Informationen bei. Um die Bauern bei der Umstellung von konventioneller auf biologische Landwirtschaft zu unterstützen, etablierte der Staat in jedem Kanton Beratungsstellen. Die Mitarbeiter dieser Beratungsstellen waren mehrheitlich ehemalige Angestellte der Standard-Organisation Bio-Knospe und/oder wurden an Schulen ausgebildet, wo der Bio-Knospe-Standard Teil des Curriculums war. Folglich empfahlen die Berater in den staatlichen Beratungsstellen oft den Bio-Knospe-Standard.

Für Verantwortliche der Verwaltung scheint mir folgende Erkenntnis zentral: Neben der direkten und offensichtlichen Förderung eines Standards tragen Verwaltungen manchmal auch indirekt und eher ungewollt und unbewusst zur Verbreitung von Informationen über einen Standard bei. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn ehemalige Mitarbeiter von Standard-Organisationen für öffentlich finanzierte Institutionen arbeiten und diesen Standard stark in ihre Arbeit einbringen. Gerade öffentlich finanzierte Institutionen im (Aus-)Bildungswesen und in der Beratung sind ein wichtiger Kanal für die Verbreitung eines Standards.

Standard-Organisationen als Vermittler

Hypothese 3: Die beiden untersuchten Label haben wissenschaftliche Informationen in zertifizierbare Standards übersetzt. Die öffentliche Verwaltung hat diese Standards als Instrumente genutzt, weil damit das Handeln der Verwaltung auf wissenschaftlich-objektiven Grundlagen beruhte. Somit wurde die gesellschaftliche Erwartung erfüllt, dass die Verwaltung möglichst neutral handeln solle.

Meine Master-Arbeit zeigt, dass sich beide Label bei der Formulierung des Standards stark auf wissenschaftliche Grundlagen stützten, denn so konnte der Standard gegen allfällige Kritik verteidigt werden. Die Bio-Knospe war finanziell, personell und organisatorisch eng verflochten mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau, das die wissenschaftlichen Begründungen für den Standard lieferten. Im Fall von Minergie bestand die Verflechtung darin, dass die Gründer von Minergie stark aktiv waren in Energieforschungs-Kommissionen, und die Erkenntnisse dieser Energieforschung flossen in die Formulierung des Minergie-Standards ein. Meine Interviewpartner bestätigten, dass diese wissenschaftliche Fundierung ein Grund war, weshalb die Verwaltung stark Bezug auf die Standards nahm.

Im Kontext von New Public Management wird von der Verwaltung zunehmend erwartet, dass ihre Entscheidungen auf objektiven und messbaren Grundlagen beruhen. Deshalb wird es für öffentliche Institutionen immer wichtiger, die wissenschaftliche Fundierung des Verwaltungs-Handelns zeigen zu können, zum Beispiel durch eine Studie eines externen Evaluationsbüros. Wissenschaftliche Informationen und Studien sind jedoch für das breite Zielpublikum der Verwaltung oft nur schwer verständlich, denn das Handeln der Verwaltung richtet sich in erster Linie an Nicht-Wissenschaftler. Vor diesem Hintergrund sind Standards ein nützliches Instrument für öffentliche Institutionen: Sie reduzieren die Komplexität, indem sie wissenschaftliche Informationen übersetzen in einen klar messbaren und allgemein verständlichen Benchmark. Diese Rolle macht Standard-Organisationen zu einem interessanten Partner für die Verwaltung. Durch die Integration von Standards in die Formulierung der Politik kann die Verwaltung ihr Handeln wissenschaftlich fundieren, ohne selber aufwendige und oft schwer verständliche wissenschaftliche Studien erarbeiten zu müssen.

Staatliche Anreize für Standards

Hypothese 4: Die öffentliche Verwaltung unterstützt die Institutionalisierung der Labels Bio-Knospe und Minergie durch regulative und finanzielle Anreize.

Die Analysen in meiner Master-Arbeit bestätigen diese Hypothese. Für die Gewährung von öffentlichen Kosten-Beiträgen für energieeffiziente Renovierungen gilt die Zertifizierung durch den Minergie-Standard als Nachweis, dass tatsächlich energieeffizient renoviert wird. Ein Beispiel für einen regulativen Anreiz ist die Regelung in einigen Gemeinden, dass ein durch Minergie zertifiziertes Gebäude eine höhere Ausnutzungsquote aufweisen darf und der Bauherr somit mehr Fläche vermieten oder verkaufen kann. Die Subventionen für Bio-Bauern sind zwar nicht formell an den Bio-Knospe-Standard gebunden, aber die Schweizerische Verordnung zur Bio-Landwirtschaft ist in weiten Teilen gemäß diesem Standard gestaltet, wodurch ein großer Anreiz besteht, ihn anzuwenden.

Das sind Beispiele für eine allgemein zu beobachtende Entwicklung, die darin besteht, dass die Verwaltung in Gesetzen und Verordnungen immer häufiger private Standards zu offiziellen Messgrößen macht. In Deutschland beispielsweise gibt es einen Erlass mehrerer Ministerien, in dem auf den privaten FSC-Standard für nachhaltige Papierproduktion Bezug genommen wird. Entscheidungsträger in der Verwaltung sollten sich bewusst sein, dass dadurch die Macht dieser Standards signifikant gestärkt wird, denn sie erhalten einen quasi-offiziellen Status. Zudem bedeutet eine Veränderung des Standards zugleich auch eine automatische Veränderung des offiziellen Dokuments, in dem auf den Standard verwiesen wird. Das kann insbesondere dann zu Problemen führen, wenn Vertreter der Verwaltung nicht in den Steuerungsgremien des Standards vertreten sind und somit keine Mitwirkungs- und Informationsrechte haben.

Organisationen und Verwaltung im Miteinander

Zusammenfassend besteht die zentrale Erkenntnis darin, dass das Verhältnis zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Standard-Organisationen nicht einseitig ist, sondern vielmehr als Wechselspiel charakterisiert werden kann. Standard-Organisationen stellen der Verwaltung ihre – oft wissenschaftlich fundierte – Expertise zur Verfügung, während die Verwaltung über unterschiedliche Kanäle und Anreize bewusst oder unbewusst zur Verbreitung dieser Standards beiträgt.

Diese Erkenntnis ist für Praktiker in der öffentlichen Verwaltung in zweierlei Hinsicht wichtig:

- Erstens: Private Standards können für Verwaltungen vor allem dann ein nützliches Policy-Instrument sein, wenn es um die Formulierung und Implementierung von Regulierungen in Themengebieten geht, die neu auf der politischen Agenda sind. In diesen Bereichen haben Standard-Organisationen oft mehr Expertise als öffentliche Institutionen, und es ist sinnvoll, dieses wissenschaftlich abgestützte Wissen einzubeziehen und so die Qualität staatlichen Handelns zu verbessern.
- Zweitens: Verwaltungen müssen sich jedoch bewusst sein, dass sie durch die formelle oder informelle Einbindung eines privaten Standards diesem Standard eine quasi-offizielle Legitimität zusprechen und damit massiv zur Stärkung der Macht privater Akteure beitragen. Mit dieser Thematik sollte die Verwaltung sensibel umgehen, denn private Standard-Organisationen haben in der Regel keine demokratische Legitimität – diese ist aber gerade für das Handeln der Verwaltung essentiell.

Weitere Informationen erhalten Sie bei **Fabian Liechti**, E-Mail: liechti.fabian@gmail.com. Informationen zum Dr. Horst Körner Preis und zum damit verbundenen Wettbewerb finden Sie unter www.nachhaltigkeit-wettbewerb.de. ●●

Mit Sicherheit
newsystem

ALLE PROZESSE IN EINER MODERNEN SOFTWARE INTEGRIERT.

Besuchen Sie uns auf unserem
Messestand im Public Sector Parc,
Halle 7, Stand B 18.

CeBIT



Mehr Informationen auf
www.infoma.de

INFOMA[®]

Member of the Axians ICT network

Ihre **Praxis**. Unsere **Kompetenz**. Sichere **Zukunft**.