



Aktive Beteiligungsverwaltung

Viele öffentliche Aufgaben werden heute von eigenständigen Organisationen übernommen – nicht mehr direkt von der Verwaltung. Das stellt neue Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung. Sie muss wirksam Einfluss nehmen, ohne operative Freiheiten unnötig zu beschneiden. Der Beitrag beleuchtet zentrale Spannungsfelder und gibt Impulse für eine ausgewogene Steuerung.

Stephan Leixnering, Wirtschaftsuniversität Wien, Forschungsinstitut für Urban Management und Governance

Die Bedeutung öffentlicher Beteiligungsverwaltung ist heute größer denn je. Viele kommunale Leistungen – etwa im Gesundheitswesen, der Abfallwirtschaft oder der Energieversorgung – werden nicht mehr direkt von der Verwaltung, sondern von eigenständigen öffentlichen Organisationen erbracht. Inzwischen arbeiten dort mindestens ebenso viele Beschäftigte wie in

der Kernverwaltung. Diese Organisationen wurden in der Erwartung gegründet, bestimmte Aufgaben effektiver und effizienter erfüllen zu können. Doch die Verwaltungsforschung zeigt: Öffentliche Organisationen funktionieren nicht wie Maschinen, die nach der Einrichtung dauerhaft stabil laufen. Vielmehr entwickeln sie ein Eigenleben. Sie agieren zunehmend selbstständig, setzen eigene

Schwerpunkte – und entfernen sich dabei mitunter von den öffentlichen Aufgaben, für die sie geschaffen wurden. Ohne gezielte Steuerung wächst die Distanz zwischen Verwaltung und Beteiligung – und damit das Risiko von Fehlentwicklungen. Das Steuerungsmodell des „New Public Management“ setzte auf größere Autonomie und „Steuerung auf Abstand“. Doch je mehr Aufgaben ausgelagert werden,

desto größer wird die Kluft – nicht nur zwischen Verwaltung und Organisation, sondern auch zwischen Staat und Bürger:innen. Gerade weil ausgelagerte Organisationen über das notwendige Fachwissen verfügen, das in der Verwaltung dann oft fehlt, braucht es kluge Einflussnahme, um wirksame Steuerung sicherzustellen.

Was ist Beteiligungsverwaltung?

Beteiligungsverwaltung bezeichnet die organisierte Einflussnahme öffentlicher Stellen auf eigenständige Organisationen, um öffentliche Interessen zu sichern. Gemeint sind nicht nur spezialisierte Beteiligungsreferate, sondern auch Fachressorts oder Querschnittsstellen, die mit öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationen verbunden sind.

Im Kern geht es um die Gestaltung der Beziehung zwischen Verwaltung und Organisationen – und darum, wie diese so organisiert werden kann, dass politisch gesetzte Ziele auch in ausgelagerten Strukturen wirksam umgesetzt werden.

Drei Spannungsfelder der Beteiligungsverwaltung

In der Praxis zeigen sich drei zentrale Spannungsfelder: Sie betreffen die Aufgabe, die Instrumente und die Rolle der Verwaltung.

Aufgabe: Überwachen oder mitgestalten?

Beteiligungsverwaltung hat die Aufgabe sicherzustellen, dass öffentliche Organisationen die Ziele verfolgen, für die sie eingerichtet wurden. Dabei bedeutet „Aufsicht“ zweierlei: einerseits Überwachung – also Kontrolle der Geschäftsführung – und andererseits Steuerung – etwa durch Mitwirkung an der strategischen Ausrichtung. Daraus ergibt sich ein klassisches Spannungsfeld: Die Verwaltung soll sich heraushalten – und gleichzeitig mitmischen. In der Praxis bedeutet das: Beteiligungsverwaltung muss einerseits Distanz wahren, um unabhängig überwachen zu können – und zugleich nah genug an der Organisation sein, um wirksam mitzugestalten. Die Kunst besteht darin, Verantwortung nicht nur einzufordern, sondern auch

selbst wahrzunehmen – also Einfluss auszuüben, ohne die operative Autonomie unnötig zu beschneiden und in unangemessene Einmischung zu verfallen.

Instrumente: Formal oder informell?

Die Bandbreite der Steuerungsinstrumente ist groß – von formellen Mitteln wie Governance-Kodizes, Weisungen, Gesellschafterbeschlüssen oder Leistungsvereinbarungen bis hin zu informellen Wegen wie der Besetzung von Aufsichtsgremien oder regelmäßigen Abstimmungen. Gerade Letztere sind wirksam, aber anfällig für Intransparenz und Interessenkonflikte. Der gezielte Einsatz verschiedener Instrumente verlangt daher Fingerspitzengefühl – und eine ausgewogene Balance zwischen dem Fokus auf Strukturen und Personen.

Die Erfahrung zeigt: Wirkungsvolle Beteiligungssteuerung gelingt nur in der Kombination verschiedener Zugänge. Formale Steuerung stößt im Alltag oft an Grenzen – nicht alles lässt sich durchregeln. Informelle Wege schaffen mehr Flexibilität, brauchen aber formale Absicherung, um unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden. Nur wenn beides ineinandergreift, entsteht echte Steuerungsfähigkeit – und die notwendige Legitimität.

Rolle der Verwaltung: Staat oder Eigentümer?

Die Verwaltung muss ihre Rolle als öffentliche Eigentümerin zunehmend „unternehmerisch“ ausfüllen – etwa in Kapitalgesellschaften. Gleichzeitig ist sie jedoch an das Legalitätsprinzip gebunden. Dieser Rollenkonflikt erschwert die Einflussnahme. In der Praxis wird der öffentlichen Hand oft weniger Gestaltungsspielraum zugestanden als einem privaten Eigentümer – obwohl ihre Verantwortung für das Gemeinwohl größer ist.

Ein privater Eigentümer kann frei agieren, solange er gesetzliche Rahmenbedingungen einhält. Die öffentliche Hand dagegen muss ihre Entscheidungen politisch und rechtlich absichern – auch dann, wenn sie als Gesellschafterin handelt. Diese Ambivalenz erschwert die Wahrnehmung ihrer Eigentümerrolle und schwächt oft ihre Position in strategischen Fragen.

Was heißt aktive Beteiligungsverwaltung?

Eine einfache Antwort darauf gibt es nicht. Aktive Beteiligungsverwaltung bedeutet, gleichzeitig zu überwachen und zu steuern. Das zeigt sich exemplarisch bei der Besetzung von Aufsichtsräten: Soll man Verwaltungsangehörige entsenden, die die Fachlogik verstehen (Steuerung)? Oder unabhängige Expert:innen, die kritische Distanz wahren (Überwachung)? Letztlich braucht es beides.

Auch die Auswahl und Kombination der Steuerungsinstrumente erfordert Augenmaß. Nicht der Einsatz eines bestimmten Mittels, sondern das Zusammenspiel unterschiedlicher Instrumente entscheidet über den Erfolg. Informell, soweit möglich, und formal, soweit zur Absicherung nötig – dieses Prinzip zeigt sich als tragfähige Lösung.

Aktive Beteiligungsverwaltung ist daher ein Balanceakt: Die Eigenständigkeit der Organisationen soll ihre Leistungsfähigkeit erhöhen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass sie politisch gesetzte Ziele verfolgen und dem Gemeinwohl dienen. Einflussnahme ist notwendig – auch wenn manche Instrumente, etwa personelle Steuerung, kritisch gesehen werden.

Gerade diese kritische Wahrnehmung führt jedoch häufig zu einer zu defensiven Haltung. Die Folge: Untersteuerung. Um dem entgegenzuwirken, braucht es auch Mut zur Einflussnahme, wenn nötig – aber mit ruhiger Hand und auf kluge, transparente und verantwortungsvolle Weise.

Fazit

Die zentrale Herausforderung der Beteiligungsverwaltung liegt darin, Distanz zu verringern, ohne Eigenständigkeit zu verhindern.

Öffentliche Organisationen sollen nicht fremdgesteuert, aber auch nicht sich selbst überlassen werden. Aktive Beteiligungsverwaltung heißt: überwachen, mitgestalten und rückbinden – damit öffentliche Aufgaben auch in ausgelagerten Strukturen zuverlässig und im Sinne des Gemeinwohls erfüllt werden. 