

# Das Öffentliche verantworten

*In vielen Bereichen wurden in den letzten 10 bis 15 Jahren öffentliche Einrichtungen aus der Verwaltung ausgegliedert.*

*Autor: Herbert Wabnegg*

*Selbständiger Organisationsberater*

**T**heater und Museen sind davon ebenso betroffen wie Universitäten und Konservatorien, Krankenanstalten, kommunale Ver- und Entsorgungsdienstleister, Verkehrsbetriebe, Straßenerhalter, andere Infrastruktureinrichtungen, gemeinwirtschaftliche Unternehmungen ..., – die Aufzählung ließe sich beliebig fortsetzen.

Ebenso vielfältig wie die Aufgabengebiete, die aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert werden, sind die Formen, in der das geschieht: Ob als Körperschaften öffentlichen Rechts, als Vereine, als Ges.m.b.H, als AG, in Form von Leistungsverträgen mit privaten Unternehmungen – auch diese Liste ist offen.

## Politische Steuerung?

Auch die Motive für die Ausgliederungen sind vielfältig: Sie reichen von der formalen Entlastung öffentlicher Haushalte (Stichwort Maastricht-Kriterien) über die Hoffnung auf effizientere Abwicklung oder höhere Kostentransparenz bis zu Leistungsreduktion und Personalabbau.

Aber alle diese Beispiele werfen eine gemeinsame Frage auf: was geschieht mit der politischen Steuerung des Öffentlichen?

Politische Steuerung heißt: Wie wird entschieden, welche Leistungen weiterhin als öffentliche Leistungen angeboten werden? Wie wird entschieden, welche Qualität diese Leistungen haben sollen? Und, als wichtigste Frage: Wie wird entschieden, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu dieser Leistung hat?

## Öffentlich heißt zugänglich

Wir sind es gewohnt, als öffentlich solche Leistungen zu betrachten, die von der »öffentlichen Hand« – dem Bund, den Ländern oder Gemeinden oder von öffentlichen Einrichtungen – betrieben und finanziert werden.

Worauf es aber wirklich ankommt ist, wer Zugang zu einer Leistung erhält.

Ein öffentlicher Platz ist öffentlich, weil jedermann das Recht hat, sich darauf zu bewegen und aufzuhalten.

Ein öffentlicher Weg ist ein Weg, den jedermann benutzen darf – und das unabhängig davon, wem das Grundstück gehört, durch das der Weg führt.

## Gesundheitswesen

Zugänglichkeit ist kein formales Kriterium. Wenn im öffentlichen Gesundheitswesen (wie etwa in Großbritannien) die Wartezeit auf manche (kostspieligen) lebenserhaltenden Behandlungen die mittlere Lebenserwartung der Betroffenen übersteigt, kann nicht mehr von einer öffentlichen Leistung gesprochen werden.

Wenn höhere Bildung nur für junge Menschen erreichbar ist, deren Eltern über eine vergleichbare Ausbildung und ein entsprechendes Einkommen verfügen, kann man nur schwer von einem öffentlichen Bildungswesen sprechen.

## Der Markt als Steuerungsinstanz?

Eine Steuerungsinstanz, auf die im Zusammenhang mit Ausgliederungen immer wieder verwiesen wird, ist der Markt. Marktförmige Steuerung, so diese Theorie, sei in der Allokation knapper Güter stets überlegen.

## Leuchtturm für alle

In der Vergangenheit galten als öffentliche Leistungen Güter, die der Kollektivkonsumtion (dem Verbrauch durch eine unbestimmbare Gruppe von Konsumenten) dienen und daher nicht marktfähig sind. **Adam Smith führt das Beispiel des Leuchtturms an, dessen Licht nicht nur zahlenden Schiffen diene.** Nicht als marktfähig galten aber auch private Bereiche: Kindererziehung oder die Pflege alter Menschen wurde im Rahmen der Familie oder häuslicher Abhängigkeitsverhältnisse (durch die Dienstboten der Wohlhabenden) erbracht.

Heute hat der Markt die meisten dieser Bereiche erfasst. Rundfunkanstalten unterscheiden sich in ihrer Funktionsweise nicht grundsätzlich von Leuchtfeuern – dennoch wurden Wege gefunden, sie zu kommerzialisieren und über den Markt zu finanzieren. Spezialisierte

Dienstleister bieten häusliche Pflege ebenso wie Erziehungshilfe an. Sogar der Stephansdom ist zum Werbeträger geworden. Das Schlagwort, unter dem die Suche nach immer neuen Wegen erfolgt, um Leistungen marktgängig zu machen, heißt »Geschäftsmodell«.

### Fernsehsender

Was der Markt allerdings nicht zu sichern vermag ist Zugänglichkeit. Über den Markt gesteuerte Fernsehsender schränken das Angebot darauf ein, was als Träger für Werbebotschaften taugt; häusliche Dienstleister verlangen pünktliche Zahlung, unabhängig von der aktuellen Bedürftigkeit.

Mit der Realisierung von Leistungen über den Markt ist also das Problem der Steuerung des Öffentlichen nicht gelöst. Die Aufgabe, das Öffentliche politisch zu steuern bleibt bestehen, gleichgültig in welcher Form öffentliche Leistungen erbracht werden – ob im Rahmen staatlicher Verwaltung, durch öffentliche Einrichtungen, durch ausgelagerte Institutionen, durch Vereine und Verbände oder im Rahmen von Public Private Partnership-Modellen, also durch von der öffentlichen Hand beauftragte marktwirtschaftliche Unternehmen. Das neoliberale Credo »Weniger Staat, mehr privat!« verschiebt das Problem bloß.

### Aufgaben und Organisationen

Öffentliche Aufgaben und öffentliche Organisationen, die der Erfüllung dieser Aufgaben dienen, haben sich im Lauf der Geschichte erst allmählich ausdifferenziert. Wohl die erste solche Differenzierung war die von ziviler und militärischer Verwaltung unter Konstantin im 4. Jahrhundert. Erst mit dem Investiturstreit im 11. Jahrhundert begannen sich Kirche und Staat zu trennen.

Vollzogen wurde diese Trennung erst mit der bürgerlichen Revolution Ende des 18. Jahrhunderts – radikal in der französischen Revolution mit der Etablierung des Kults der göttlichen Vernunft, auf die Freiheit der Religionsausübung beschränkt in den USA (»In God We Trust!«), halbherzig in den deutschsprachigen Ländern – bis heute heißen die für Wissenschaft, Unterricht und Kunst



**Dr. Herbert Wabnegg war jahrelang in der AK Wien als politischer Experte, Organisationsentwickler und Manager tätig. Heute arbeitet er als selbständiger Organisationsberater in Wien. Schwerpunkte: Management von NPOs, NGOs und Interessenvertretungen sowie soziale Verantwortung von Organisationen.**

Homepage: [www.wabnegg.net](http://www.wabnegg.net)

zuständigen Minister in Deutschland »Kultusminister«.

Bis in die Neuzeit blieben Universitäten, Schulen und Krankenanstalten primär kirchliche Einrichtungen, Systeme der sozialen Sicherheit entwickelten sich erst Ende des 19. Jahrhunderts in unterschiedlichen Formen.

Mit der Industrialisierung entstand das Bedürfnis nach öffentlichen Infra-

struktureinrichtungen: Post, Transportwesen, kommunale Versorgungseinrichtungen für die rasch wachsenden Städte – zunächst alle als private Unternehmen, die um die vorletzte Jahrhundertwende zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung vom Staat oder den Kommunen übernommen wurden.

Daher rührt auch die in unserem Denken verwurzelte Gleichsetzung von öf-

fentlicher Aufgabe und öffentlichem Träger.

### Staatsversagen

Tatsächlich ist diese Gleichsetzung aber keineswegs selbstverständlich. Das beginnt sich vermehrt ab den Sechzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts mit den Bestrebungen zur Verwaltungsreform und dem Beginn der Diskussion über das Staatsversagen zu zeigen. Die Stärke der öffentlichen Verwaltung liegt in der Garantie der Gleichförmigkeit und Sicherheit staatlicher Entscheidungen. »Legitimation durch Verfahren« nennt der deutsche Soziologe Niklas Luhmann diese Funktion.

Gleichförmigkeit und Entscheidungssicherheit sind aber nicht die primären Kriterien für die Qualität vieler öffentlicher Leistungen. Hier geht es meist viel mehr um sehr spezifische Anpassungen: im Gesundheitswesen ebenso wie im Schulwesen, in der Wissenschaft, im Sozialwesen, bei kommunalen Ver- und Entsorgungsleistungen usw. Die verwaltungsförmige (»bürokratische«, das heißt auf genaue Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrens abgestellte) Abwicklung erweist sich immer weniger als geeignet für die Erfüllung vieler öffentlicher Aufgaben.

Damit kommt es zu einer – der Differenzierung der Aufgaben entsprechenden – Differenzierung der zu ihrer Erfüllung eingerichteten Organisationen. Diese Entwicklung dauert an – allerdings nicht ohne Gegenbewegungen, vor allem wo staatliche Funktionen betroffen sind, bei denen es gerade auf die Legitimität ankommt; ein Beispiel ist die (vom Verfassungsgerichtshof aufgehobene) Auslagerung der Zivildienstverwaltung an das Rote Kreuz.

### Steuern heißt verantworten

Verabschiedet sich der Staat damit von der politischen Verantwortung für öffentliche Aufgaben? Das mag zwar dem Wunschdenken mancher politischen Ideologen und der Absicht einiger politischen Macher entsprechen, kann aber nicht gelingen, solange ein ausreichend breiter gesellschaftlicher Konsens diese Verantwortung einfordert.

Was sich jedenfalls ändert, ist die Art, in der diese Verantwortung wahrgenommen wird. Zurzeit sind viele staatliche Stellen noch wenig darauf eingestellt, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die außerhalb der staatlichen Verwaltung erfüllt werden, angemessen zu steuern.

Herkömmliche Steuerungsformen setzen bei der **Ministerversantwortung** an und stützen sich auf einen Zug nachgeordneter, immer weiter spezialisierter Verantwortlichkeiten; sie operieren mit gesetzlichem Auftrag, ministerieller Verordnung und Weisung – eine Form der Steuerung, die auch in der Wirtschaft als regelbasierte Steuerung vorkommt.

Ein zweites tradiertes Steuerungssystem ist das der **Budgets**, und zwar der detaillierten, aufgabenbezogenen und zeitlich abgegrenzten Budgetierung. Auch diese Form kommt in der Wirtschaft als zentralisierte Mittelzuweisung vor.

Eine dritte Form ist informeller Art, aber nicht weniger verbreitet und wirksam: Die Steuerung über **persönliche Netzwerke und Abhängigkeiten**, durch Ein- und Absetzung von bestimmten Personen – ein Mittel, das mehr denn je Konjunktur zu haben scheint.

Eine vierte Form schließlich ist die Steuerung über **technische Strukturen** – Stichwort z. B. E-Government. Hier legt die Verpflichtung, bestimmte technische Arbeitsmittel zu verwenden, den Bearbeitungsspielraum für Beamte und oft auch Bürger so weitgehend fest, dass nur ganz bestimmte Geschäftsfälle überhaupt abgewickelt werden können, und das nur auf dem vorher festgelegten Weg.

### New Public Management als Antwort?

Die Schwächen dieser Steuerungsformen, wo sie sich auf gegenüber der Verwaltung ausdifferenzierte Aufgaben beziehen, sind schon seit längerer Zeit offensichtlich. Seit dem Ende der Achtzigerjahre des vorigen Jahrhunderts werden daher neue Ansätze zur politischen Steuerung diskutiert, vor allem auch unter dem Schlagwort des »**New Public Management**« oder NPM, manchmal auch als »**wirkungsorientierte Verwaltungsführung**« bezeichnet, in der Schweiz auch als »Füh-

rung durch Leistungsaufträge und Globalbudgets« (FLAG).

### Grenzen der Veränderung

Die Grundidee dieser Ansätze ist eine Umstellung von der Input- auf die Outputsteuerung. Damit ist gemeint, dass die Aufgaben nicht durch Bereitstellung von Budgets, Personal und Einrichtungen (**Input**) gesteuert werden sollen, sondern durch inhaltlich bestimmte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen (**Output**) und die angestrebten Wirkungen (**Outcome**). Im Rahmen dieser Vereinbarungen wird den verselbständigten Institutionen oder Verwaltungseinheiten ein Globalbudget zur Verfügung gestellt, über das sie in mehr oder minder engen Grenzen autonom verfügen können.

Dabei stößt die Veränderungsfreude allerdings immer wieder auf Grenzen. So hat etwa der Verfassungsgerichtshof den im neuen Universitätsgesetz ursprünglich vorgesehenen Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Universität und Ministerium untersagt, weil dadurch die Kontrolle über Rechtswidrigkeiten in diesen Verträgen eingeschränkt worden wäre.



**Herbert Wabnegg: Das Öffentliche verantworten. Zur politischen Steuerung des Öffentlichen. 388 Seiten, kartoniert, Heidelberg (Carl-Auer Verlag) 2006, ISBN 3-89670-370-6, € 29,95**



Ziel des NPM-Ansatzes ist eine strikte Trennung zwischen dem (operativen) Management öffentlicher Aufgaben und der politischen Entscheidung über diese Aufgaben und die durch öffentliche Einrichtungen mit öffentlichen Mitteln zu erreichenden Ziele.

Dagegen wird eingewandt, das führe zwangsläufig zu einer »Ökonomisierung des Politischen« (A. Pelizzari), weil die Einführung von NPM immer auch mit einer »Politik der leeren Taschen« verbunden sei. Die Politik könne dann sehr bequem die Bereitstellung ausreichender Mittel für öffentliche Aufgaben verweigern und die Verantwortung für die sich daraus ergebenden Leistungseinschränkungen und Qualitätsmängel auf die ausgelagerten Einrichtungen abschieben.

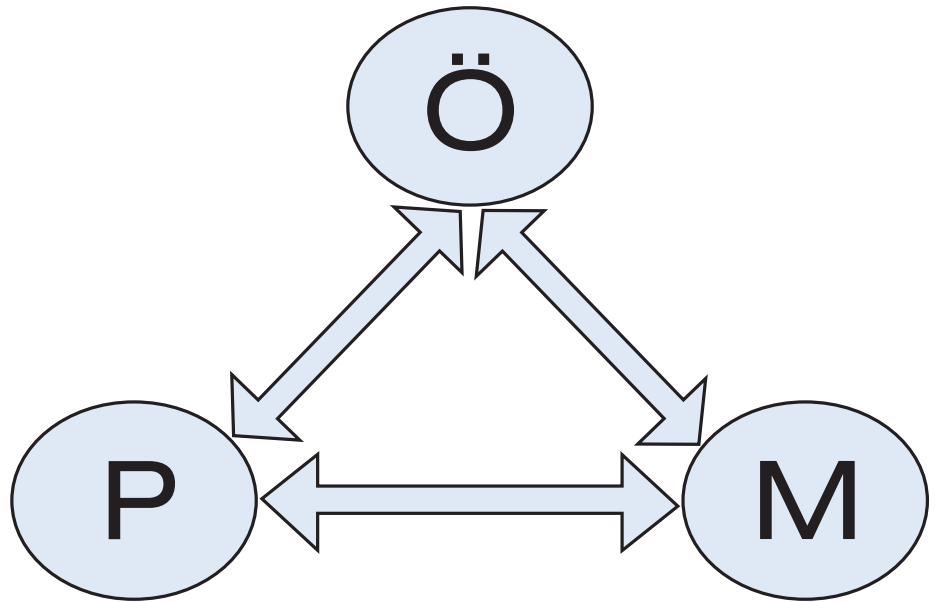
### Wo liegt die Verantwortung?

Daraus wird klar, dass es sich bei der Frage der politischen Steuerung des Öffentlichen nicht um ein technisches, sondern um ein politisches Problem handelt, um ein Problem der Verantwortung. Verantwortung ist hier nicht moralisch gemeint, sondern bezeichnet glaubhafte Problembearbeitung.

Diese Verantwortung kann ebenso wenig abgeschoben wie geteilt werden. Sie trifft Politik ebenso wie das für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verantwortliche Management.

### Steuerungssystem

**Politik (P)** und **Management des Öffentlichen (M)** beziehen sich darin auf den gleichen Gegenstand, nämlich die **öffentliche Aufgabe (Ö)** – (siehe Grafik: »Sicherungssystem des Öffentlichen«) – etwa die Aufgabe der Gesundheitsversorgung. Das geschieht allerdings unter verschiedenen Blickwinkeln: Das Management einer Krankenanstalt wird darauf zu achten haben, wie eine optimale Gesundheitsversorgung mit den verfügbaren Mitteln geboten und weiterentwickelt werden kann. Die Gesundheitspolitik wird diese Ziele gegen andere gesellschaftspolitische Ziele abzuwägen haben und darüber entscheiden müssen, welchen Stellenwert eine konkrete Einrichtung in diesem Rahmen erhält.



## Steuerungssystem des Öffentlichen

**Politik (P) und Management des Öffentlichen (M) beziehen sich darin auf den gleichen Gegenstand, nämlich die öffentliche Aufgabe (Ö).**

### Gemeinsame Verantwortung

In der Wahrnehmung der Verantwortung fürs Öffentliche müssen sich Politik und Manager des Öffentlichen abstimmen und aufeinander beziehen, sie müssen sich aber auch auf die Öffentlichkeit, auf den gesellschaftlichen Konsens, auf die Bürger des Staats beziehen. Darin liegt die Stärke eines solchen Steuerungsmodells: Durch die gemeinsame Verantwortung erhalten öffentliche Aufgaben sach- und fachkundige Sprecher, und Politik wird mehr als bisher dazu gezwungen, für die Integration unterschiedlicher gesellschaftlicher Ansprüche Sorge zu tragen.

### Von Illusionen befreien

Politik muss sich von der Illusion befreien, das Öffentliche durch politische Entscheidungen allein steuernd bestimmen zu können. Das Management des Öffentlichen muss sich von der Vorstellung lösen, die eigene Verantwortung für das Öffentliche durch den Verweis auf politische Entscheidungen (oder deren Ausbleiben) zu ersetzen.

Eine neue Form der politischen Steuerung des Öffentlichen unter den Bedingungen sich immer weiter differenzie-

render öffentlicher Aufgaben und Einrichtungen kann nur partnerschaftlich gelingen, in enger Abstimmung zwischen Politik und Experten und, vor allem, unter Einbeziehung der Betroffenen.

*Herbert Wabnegg*

## RESÜMEE

**Öffentliche Aufgaben** werden zunehmend aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und mehr oder minder selbständigen Organisationen übertragen. Das öffentliche Interesse an ihrer Erfüllung und an der Zugänglichkeit öffentlicher Leistungen bleibt bestehen. Wie aber wird das Öffentliche unter diesen Voraussetzungen politisch gesteuert?

**30 Expertengespräche** mit Politikern, Managern des Öffentlichen und Beratern bilden die Basis eines virtuellen Symposiums, in dem unterschiedliche Ansätze und verschiedene Dimensionen politischer Steuerung des Öffentlichen aus systemischer Sicht erörtert werden. Fazit: Politische Steuerung des Öffentlichen kann nur als von Organisationen des Öffentlichen und Politik gemeinsam getragene Verantwortung gelingen.