

## Haushaltskonsolidierung öffentlichen Kommunen

---

### Management und Controllingaspekte im Rahmen von Private Public Partnership - Modellen

--- Dipl.-Wi.-Ing. (FH) Ulrich F. Rüdert, MBA ---

#### Abstract

*The final publication of the present writing line occupy itself in the basic principle with delimitation of private vs. public tasks; it was already referred where the importance to Private Public Partnership models multiple.*

*Same is valid to the special importance of an appropriate contract management as well as an management & controlling system built up functionally. Both components put an essential element to the successful effort of Private Public Partnership models.*

*The consequently, final combination allows first overview to the pending dissertation writing.*

## I DIE BEDEUTUNG DER ÖKONOMISIERUNG ÖFFENTLICHER AUFGABEN

Der Verschuldung der öffentlichen Hand und die Veränderungen von öffentlichen Aufgabenstellungen folgt langfristig eine Deckungslücke, welche letztlich zu einem Finanzierungs- /Investitionsengpass und somit zur Handlungsunfähigkeit des Staates führt.<sup>1</sup> Die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates erscheint somit eine der wesentlichsten Herausforderungen in der zukünftigen Entwicklung des Staatswesens.

Um weiterhin die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten sind grundlegende Veränderungen notwendig. Hinsichtlich des Gesamtsystems „Staat“ ergeben sich drei, analytisch abgeleitete, Handlungsstränge:

- Einnahmen erhöhen
- Ausgaben reduzieren
- Effektivität und Effizienz des „Staatswesens“ steigern

Neben den Maßnahmen auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite erlangt die Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung eine besondere Bedeutung. Diese Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung kann durch interne als auch durch externe Maßnahmen erreicht werden.<sup>2</sup>

Die Komplexität der Verwaltung in Verbindung mit dem Schnittstellenmanagement zu externen Partnern, das heißt die Leistungserstellung durch private Unternehmen und die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Kooperation stehen im weiteren Fortgang des Artikels im Fokus.

---

<sup>1</sup> In der Öffentlichkeit konzentriert sich die Diskussion meist auf die Begriffe der Haushaltskrise (Verschuldung der öffentlichen Haushalte) versus Neuverschuldung des Bundes / der Länder. Die Veränderungen von öffentlichen Aufgabenstellungen spiegeln sich unter anderem in der Entwicklungsgeschichte des Deutschen Sozialstaates wieder.

<sup>2</sup> Unter den internen Maßnahmen sind beispielsweise die Umstrukturierung von Organisationen und Verantwortlichkeiten sowie die Prozessoptimierung zu verstehen. Unter dem externen Fokus kann unter anderem die „Ausgliederung“ von nicht Kernkompetenzen kommunaler Aufgabengebiete verstanden werden. Beide Perspektiven verstehen sich zunächst vor dem theoretischen Hintergrund.

Kooperationen gestalten sich hinsichtlich ihrer Aufgabenschwerpunkte und Strukturen äußerst vielschichtig. Folgende Modelle erlangen aktuell besondere Aufmerksamkeit:

- das Cross Boarder Leasing
- das Contracting Out
- die Private Public Partnership Modelle

Im Schwerpunkt weiterer Ausführungen steht die Frage nach der Gestaltung öffentlicher Aufgaben in Form von Kooperationen; insbesondere der Private Public Partnership (PPP) - Modellen. Durch den Einsatz von Management- und Controllingssystemen im Bereich der Kooperationen/Beteiligungen und der kommunalen Verwaltung soll hierbei der Privatisierung der Gewinne als auch der Sozialisierung von Verlusten vorgebeugt werden.<sup>3</sup>

Das zukünftige Entwicklung sozio-politischer Gesellschaftsstrukturen hängt zunehmend von der Umwandlung der Machtbeziehungen zwischen sozialen Ständen hin zu demokratischeren und wechselseitigen Verpflichtungen beruhenden Verfahren zur Regelung menschlicher Angelegenheiten, die auf Selbstorganisation und Machtteilung beruhen und die Notwendigkeit zentraler Autorität mit Zwangscharakter auf ein Mindestmaß beschränken, ab.<sup>4</sup>

Strukturell langfristige und nachhaltige Zielsetzungen in der politischen Orientierung setzen eine an den Wirkungen orientierte Politik bei den Führungsverantwortlichen – und somit den Willen und die Fähigkeit zu langfristigem strategischen Denken - voraus. Medienorientierte Politiker beschäftigen sich indes eher mit der Gestaltung neuer Politiken und dem jeweilige Tagesgeschäft als mit der Frage der Zielerreichung gesellschaftspolitische und / oder soziologischer Weiterentwicklung der Gesellschaft.<sup>5</sup>

Attraktiven PPP - Modellen liegt ein veränderter Stil von Funktion und Verantwortung sowie Führung und Aufgabe zugrunde.

## **II PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP - MODELLE**

PPP - Modelle sind im Rahmen einer Vielzahl von unterschiedlichen Funktionen möglich; eine einheitliche und eindeutige Abgrenzung ist daher nur sehr begrenzt erläuterbar. In einer sehr weitläufigen Definition ist jede Verbindung von öffentlicher und privater Hand als ein PPP – Modell einzustufen.

BOGUMIL/HOLTKAMP/WOLLMANN gehen von einem Dreisektorenmodell der Leistungserfüllung aus:

- der Öffentlicher Sektor
- der Privater Sektor
- der Dritter Sektor<sup>6</sup>

In Anlehnung an BUDÄUS wird unter dem strukturellen Aspekt folgende Unterteilung für den weiteren Fortgang der Diskussion in Ansatz gebracht:

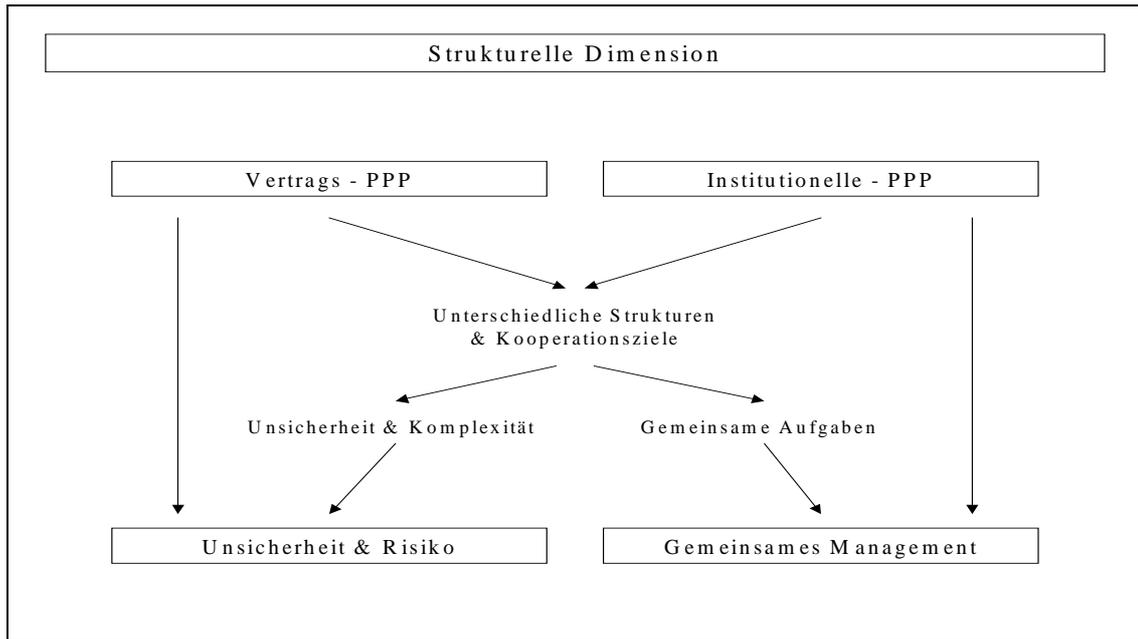
---

<sup>3</sup> Besondere Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang das Geschäftsmodell der Veolia Verkehr GmbH Pforzheim.

<sup>4</sup> INTERNATIONAL FORUM ON GLOBALIZATION [2002], Seite 6. Siehe hierzu im Besonderen die Ausführungen zu Giersch zum Begriff des "erweiterten Wissenschaftsprogramms" (Giersch, Herbert; Allgemeine Wirtschaftspolitik Band 1; Grundlagen; Verlag Vahlen; Wiesbaden; 1996; Seite 47).

<sup>5</sup> Vergleiche SPINATSCH [2001], Seite 2.

<sup>6</sup> BOGUMIL/HOLTKAMP/WOLLMANN [2003], Seite 6. Dazu zählen unter anderem Körperschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Gewerkschaften sowie die unterschiedlichen Ausprägungsarten im Bereich der Stiftungen.

Abbildung 1: Strukturelle Dimension<sup>7</sup>

Erfahrungswerte zu PPP finden sich vor allem im Bereich der sogenannten „Vertrags – PPP“, insbesondere beim Bau von Schulen und von Mehrzweck-/ Stadthallen, wieder. Die Erfahrungen im Bereich der „Institutionelle – PPP“ sind hingegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher als gering einzuschätzen.

Zielsetzung eines PPP - Modells ist eine Win-Win Situation für beide Partner, das heisst dem privaten und dem öffentlichen Sektor sowie der Gewinnung von Synergieeffekten aufgrund der Kooperation. Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten gestalten sich als äußerst vielfältig und somit in deren Handhabung und Auslegung als äußerst komplex.

Die Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union (EU) zu den PPP – Modellen führen zu wesentlichen Vereinheitlichungen, jedoch für die Städte und Kommunen zu einem erheblichen Mehraufwand. Die Standardisierung rechtlicher Rahmenbedingungen muß langfristig und nachhaltig verbessert werden.<sup>8</sup>

In Anlehnung an unterschiedliche Grundfunktionen der PPP - Modelle – insbesondere des bereits andiskutierten Finanzierungs- /Investitionseinganges der öffentlichen Hand - unterteilt BUDÄUS unabhängig der bereits diskutierten Klassifizierung die PPP-Modelle in folgende Funktionen:

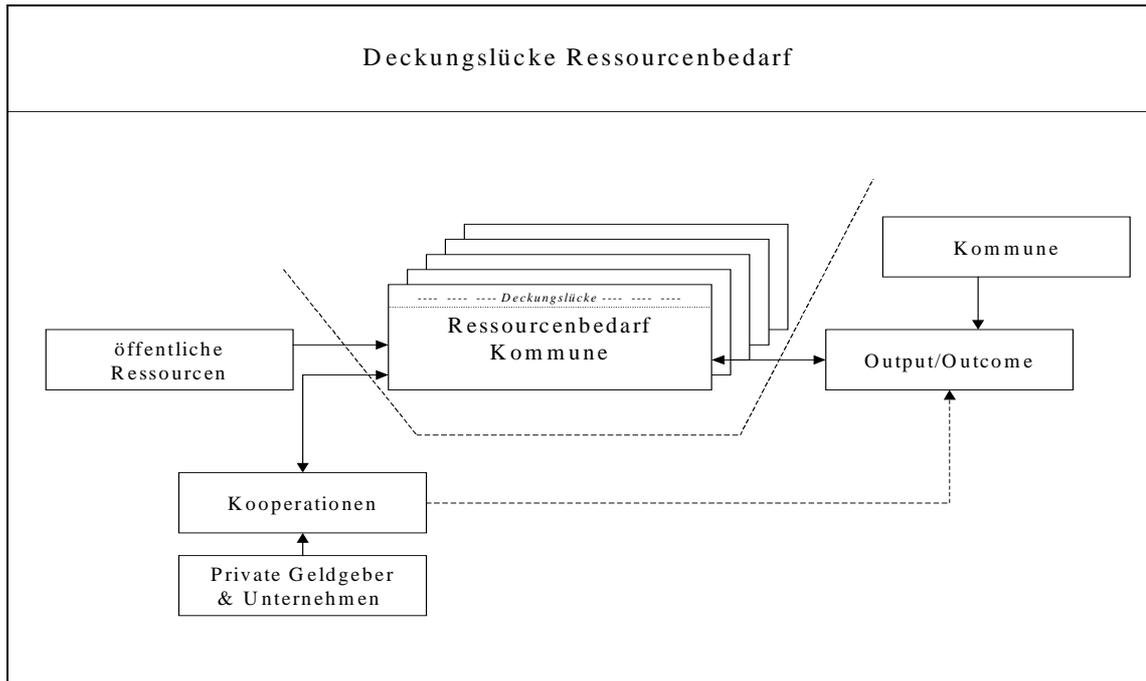
- Finanzierung PPP
- Management PPP
- Innovation PPP<sup>9</sup>

Für den grundsätzlichen Systemzusammenhang hinsichtlich des monetären Blickwinkels wird ergänzend folgende Skizze in Ansatz gebracht:

<sup>7</sup> BUDÄUS [2004], Seite 8.

<sup>8</sup> Unter dem Begriff der Verordnungen sind vor allem aktuelle Vergabeverordnungen als auch Ausschreibungsverordnungen zu verstehen.

<sup>9</sup> BUDÄUS [2004], Seite 6.

Abbildung 2: Deckungslücke Ressourcenbedarf<sup>10</sup>

Auf Seiten der öffentlichen Hand sind öffentliche Einrichtungen, private gemeinnützige Einrichtungen die mit öffentlichen Geldern arbeiten, Non Government Organizations (NGOs) - die sich unabhängig von staatlichen Transfers betätigen – und als Gegengewicht gewinnorientierte Unternehmen zu unterscheiden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verweist in seinem Leitfaden für öffentliche Verwaltungen und Unternehmer darauf hin, dass auf kommunaler Ebene eine weitgehende Unklarheit über die Formen und Umsetzungsmöglichkeiten von PPP - Modellen besteht und dass darüber hinaus mit zunehmender Privatisierung ein entsprechender Gestaltungsspielraum besteht.<sup>11</sup>

Neben der Dreiteilung in Finanz-, Management- und Innovation PPP werden folgende Unterschiede getroffen:

- Finanzierungsmodelle
- Betreibermodelle
- Konzessionsmodelle
- Betriebsführungsmodelle
- Kooperationsmodelle
- Risikopartnerschaften<sup>12</sup>

Das Bundesland Nord-Rhein-Westfalen (NRW) hat vor diesem Hintergrund eine eigene Task Force gegründet, welche sich mit den Aufgaben der Beratung, der Finanzierung, dem Umgang mit politischen Gremien, dem Wissenstransfer, der Entscheidungsvorbereitung sowie der Wirtschaftlichkeit im weitesten Sinne beschäftigt.

Die Verfolgung von PPP zielt nicht darauf ab die Kommunen aus der Verantwortung zu entlassen. Vielmehr wird die Kernkompetenz im Sinne der Verantwortung und Koordination gestärkt beziehungsweise weiter ausgebaut. Besondere Bedeutung erlangt neben den rechtlichen Rahmenbedingungen ein durchgängiges und in sich abgestimmtes Kontraktmanagement; unabhängig der gewählten Rechtsform von Unternehmungen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>11</sup> Vergleiche BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT [2003], Seite 9.

<sup>12</sup> SCHNEIDER [2005], Seite 6.

<sup>13</sup> Der Deutsche Städtetag ermittelte Mitte 2005 insgesamt circa 1621 Beteiligungen innerhalb der Kommunen. Im Schwerpunkt wurde dabei die Rechtsform der GmbH beziehungsweise der AG gewählt. Die Rechtsform der Zweckverbände und der Anstalt des öffentlichen Rechts spielten dabei eher eine untergeordnete Rolle (Quelle: Deutscher Städtetag; Die Zukunft liegt in den Städten; 33. ordentliche Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Berlin; Berlin; 2005; Seite 3).

Um bereits im Vorfeld der Analyse nicht vorhersehbare Kostentreiber zu vermeiden und eine erfolgreiche Umsetzung von PPP-Modellen zu gewährleisten sind folgende Kriterien zu prüfen:

- Zielsetzungen
- Rechtsform
- Finanzierung
- Führung
- Entscheidungsprozesse
- Prozesse der Leistungserstellung
- Kontraktmanagement<sup>14</sup>
- Management- und Controllingsystem

### **III SCHNITTSTELLE KONTRAKTMANAGEMENT**

Im vorhergehenden Kapitel wurden bereits wesentliche Rahmenbedingungen zur erfolgreichen Umsetzung von PPP-Modellen diskutiert. Die grundsätzliche Zielsetzung des PPP-Modells, die Wahl der Rechtsform, die Fragen der Finanzierung und Führung sowie die Festlegung der Entscheidungsprozesse und die Prozesse der Leistungserstellung sind vor allem im Hinblick auf die strategische Ausrichtung und Zielsetzung des Modells von Relevanz. Im Übergang von der strategischen zur operativen Umsetzung erlangen hingegen die Themenfelder des Kontraktmanagements als auch der Management- und Controllingsysteme zunehmend an Bedeutung.

Zielsetzung eines modern ausgerichteten Kontraktmanagements kann nicht nur die Definition von Aufgaben und Pflichten sein, sondern vielmehr die Definition von Schnittstellen und Abläufen. Es ist wichtig die unterschiedlichen Perspektiven, wie beispielsweise die Frage des Geschäftsmodells, bei der Ausgestaltung des Kontraktmanagements zu berücksichtigen.

In der strategischen Ausrichtung des Kontraktmanagements schließt sich in der operativen Umsetzung das Schnittstellenmanagement an. Durch die Definition von Prozessen und deren Inhalten können die einzelnen Bearbeitungs- und Produktionsprozesse optimiert und die Kosten reduziert werden.

Schon zu Beginn der Kooperation können wesentliche Stellgrößen der operativen Umsetzung vereinbart werden. Darunter fallen unter anderem die Fragenstellungen aus den Bereichen der Kostenverantwortung, des Qualitätswesens und der Produktion beziehungsweise die Erstellung von Produkten und Dienstleistungen.<sup>15</sup> Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument eingesetzt, setzt seinerseits die strategische und operative Änderung/Anpassung bestehender Steuerungsmechanismen voraus. Neben organisatorischen Veränderungen und Änderung hinsichtlich der Verwaltungsphilosophie ist der Auf- und Ausbau von Kennzahlensystemen notwendig.<sup>16</sup>

Bezogen auf die öffentliche Verwaltung führt LUHMANN prägnant aus:

*„wirtschaftliche Entscheidungen sind unwirtschaftlich“<sup>17</sup>*

Besonders kritisch wird in diesem Zusammenhang der Versuch gesehen, Entscheidung in der öffentlichen Verwaltung wirtschaftlichkeitsorientiert treffen zu können. Dieses Anliegen ist schon im Vorfeld zum Scheitern verurteilt, da die Auswahl von Alternativen und deren Wirkungszusammenhänge aufgrund ihrer Komplexität vollständig zu erfassen ist und andererseits die Entscheidung für eine Alternative nur auf Zufall und nicht auf systematischer Abwägung beruht. Darüber hinaus ist es in Kenntnis dieses Sachverhaltes anzustreben die Wirkungen einer Alternative so weit wie möglich zu ergründen. Dies wiederum bedeutet steigende Kosten und führt letztlich zur Unwirtschaftlichkeit. Wer somit ernsthaft glaubt, wirtschaftlich zu handeln, verrät damit nur, dass er einen Teil der Folgen seines Handelns ignoriert. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass ein Teil der oft gerügten Verschwendungssucht der Behörden in deren strukturellen organisatorischen Rahmenbedingungen angelegt ist.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Insbesondere Risikoverteilung und Gewinn- und Verlustzuweisungen.

<sup>15</sup> Besondere Bedeutung erlangen in diesem Zusammenhang die Zielvereinbarungen hinsichtlich quantitativer und qualitativer Zielsetzungen.

<sup>16</sup> Siehe hierzu im Besonderen die Ausführungen im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg.

<sup>17</sup> LUHMANN [1960], Seite 97 ff.

<sup>18</sup> Vergleiche IRMER [2001], Seite 104.

Im Rahmen des Kontraktmanagement sollten vor allem die Leistungsstruktur, die Intensität der Produkte und Dienstleistungen, deren Ausprägungen und der Bearbeitungsumfang sowie die Qualität und Quantität der Produkte und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Das Kontraktmanagement muss auf die wesentlichen Eckpunkte modern orientierter Verwaltungsstrukturen eingehen, das heisst vor allem auf die Faktoren Input, Impact, Output und Outcome abgestimmt werden.

#### **IV STEUERUNGSMECHANISMUS MANAGEMENT - UND CONTROLLINGSYSTEM**

Management- und Controllingsysteme sind auf Basis der operativen Ebene, in Anlehnung an den Paradigmenwechsel von der Vollzugsverwaltung zur aktiven Verwaltungssteuerung, unerlässliche Systemvoraussetzungen hinsichtlich einer optimierten Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Dabei geht es nicht darum, öffentlichen Aufgaben in Frage zu stellen. Vielmehr sollen die, von den gesetzlichen Anforderungen als auch auf freiwilliger Basis erbrachten Leistungen der Kommunen, unter Berücksichtigung der zur Verfügung gestellten Mittel(bedarfs)zuflüsse, wirtschaftlicher gestaltet werden.<sup>19</sup>

Der Fokus obliegt dem Umbau des Systems zur kommunalen/staatlichen Aufgabenwahrung zugunsten gesellschaftlicher Selbstregulierung und einer Neukonzeptionen staatlicher Steuerung.<sup>20</sup>

Es ist, mit einzelnen Ausnahmen in allen Bundesländern, die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als sogenannte „Kann-Aufgabe“ definiert. Infolge dessen steht zur Zeit vor allem die Prüfung der formellen Kriterien bei den Kommunen im Vordergrund; nicht zwingend die Frage der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (Kosten-Nutzen-Effekt).<sup>21</sup>

Öffentliche Institutionen stehen im Spannungsfeld von Wertigkeiten und Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürgern, der Diskussion um die Höhe der Staatsquote, den finanziell angespannten Haushalten, einem hohen politischen Einfluss aufgrund unterschiedlicher Lobbyisten, den bestehenden Verwaltungsstrukturen und den juristischen Gesichtspunkten.<sup>22</sup> Somit kann – unter Berücksichtigung unterschiedlichster Interessen - die Vorteilhaftigkeit einzelner als auch übergreifender Maßnahmen in einer Kosten-Nutzen-Gleichung ausgedrückt werden.<sup>23</sup>

Vor allem die Grundideen des New Public Management (NPM), der Wirkungsorientierten Verwaltung (WoV) und des Neuen Steuerungsmodells (NSM) greifen die bereits diskutierten Punkte auf und sind darüber hinaus eng verknüpft mit den Punkten der Beschränkung staatlicher Aufgaben, der Re-Definition der „Rolle des Staates“, der Optimierung von Staatsorganisationen, dem Inhalt von Gewährleistungsfragen, der Verwaltungsflexibilität, der Begrenzung des Staatsumfanges und der Durchlässigkeit von Staat und Wirtschaft<sup>24</sup>

Wichtigste Erkenntnis erscheint hierbei die Tatsache, dass politische Rationalitäten nicht einfach durch ökonomische Rationalität interpretiert und ersetzt werden können. Neuere Gesellschaftsmodelle/Gesellschaftsverträge zeichnen sich darüber hinaus durch Vielschichtigkeit in den Punkten der Wahrnehmung von Verantwortung, zunehmender Bürgerorientierung und Bürgerinitiativen als auch kommunaler Vielfalt, aus.<sup>25</sup>

Dabei sind vor allem die drei Wirkungskreise, die des ökonomischen Wachstums, der sozialen Gerechtigkeit und der ökologischen Qualität, von Bedeutung. Diese Ziele können durch Subziele auf eine Vielzahl weiterer Wirkungsebenen herunter gebrochen werden.

Unabhängig der unterschiedlichen Wirkungsebenen wurde bereits attestiert, dass die Umstellung zur aktiven Verwaltungssteuerung eine wesentliche Grundvoraussetzung darstellt. Zurzeit gelten für die Verwaltung meist organisatorische, gesetzliche oder auch verfahrensrelevante Maßstäbe. Die Elemente der Politik lassen diese zwar nicht außen vor, orientierten sich zumeist jedoch an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger als auch an den Zielen der Politiker selbst. Eine abgestimmte Führung der Verwaltung durch die Politik findet meist nicht statt. Somit kann seitens der Politik das Führen durch Ziele als eine der schwierigsten Grundvoraussetzung angesehen

---

<sup>19</sup> Der Ansatz der aktiven Verwaltungssteuerung setzt gleichwohl die Steuerung politischer Prozesse voraus.

<sup>20</sup> Unter Berücksichtigung nationaler, europäischer sowie transnationaler Rahmenbedingungen.

<sup>21</sup> MERTES [1998], Seite 3.

<sup>22</sup> Unter Berücksichtigung des monetären Rahmens kann im Besonderen auf die Begriffe des Planning-Programming-Budgeting-System, Zero Base Budgeting System als auch der Kosten-Nutzen-Analyse verwiesen werden.

<sup>23</sup> Unter rein monetären Gesichtspunkten lassen sich letztlich alle Maßnahme in einer Ein- und Auszahlungsreihen darstellen. In der Gesamtheit obliegt der Fokus dabei der Schaffung eines Mehrwerts für die Gemeinschaft. Problematisch erscheinen in diesem Zusammenhang das Monitoring und deren Folgen. In diesem Zusammenhang verweist die Stadt Hanau Ihrerseits darauf, dass nur bedingt betriebswirtschaftliche und somit privatwirtschaftliche Steuerungsinstrumente in die Verwaltungen eingeführt werden können. Hanau fokussiert Ihrerseits eine städtische Holding, in welcher – so weit möglich – in einem definierten Rahmen städtische Leistungen gestellt werden. Diese Leistungen werden dann privatwirtschaftlich organisiert, oder jedoch tatsächlich privatisiert (Weisungsfreie Aufgaben – Selbstverwaltungsangelegenheiten, beispielsweise soziale und kulturelle Aufgaben, Fragen der Straßenbeleuchtung sowie der Straßenreinigung; siehe hierzu ergänzend § 28 GG).

<sup>24</sup> FIEDLER [2004], Seite 2.

<sup>25</sup> Zur Entlastung gehören ebenso die Themenbereiche der direkt-demokratischen Elemente (Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, Bürgerbegehren, ..., ...) oder die zunehmende Bedeutung von kooperativen Demokratieelementen (Prozesse zur lokalen Agenda 21 und / oder Mediationsverfahren).

werden. Die Eindeutigkeit von Zweck-Mittel Relationen erscheint als kaum durchsetzbar; insbesondere bei der Konsensfindung politischer Prozesse und deren Außenwirkung.<sup>26</sup>

Nicht nur politische Prozesse müssen transparent gestaltet werden. Eine der wesentlichen Voraussetzungen zur Steuerung von Produkten und Dienstleistungen ist gleichwohl die Kostentransparenz; unabhängig der Monopolstellung öffentlicher Produkte und Dienstleistungen. Dadurch ist der Vergleich von Leistung und die Identifikation von Kostentreiber denkbar.<sup>27</sup>

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass die operative Umsetzung durch nicht staatliche Organisationen die Verwaltung nicht aus Ihrer Verantwortung entlässt, die Funktionsfähigkeit der Aufgabenerledigung zu garantieren.<sup>28</sup>

Die kommunalen Aufgabengebiete sind in Ihrer Komplexität sehr vielschichtig und hinsichtlich deren Aufgabenstellung widersprüchlich. Ihre Steuerung muss sich als gemeinwohlorientiert ausweisen lassen, sie sollen Verwaltungsaufgaben effizient und mit minimalem Ressourcenaufwand umsetzen, gleichzeitig demokratische Teilhabe ermöglichen und zivilisatorische Leistungen im Bereich der alltäglichen Daseinsvorsorge bewältigen, der Wissenschaft Rechnung tragen, kulturelle Bedürfnisse unterstützen und soziale Komponenten berücksichtigen.

Sowohl das Demokratiegebot als auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip gründen sich auf verfassungsrechtliche Grundlagen; Organisationen des öffentlichen Sektors bewegen sich immer in einem latenten Spannungsfeld zwischen Partizipation und Effizienz. Demgegenüber ist die Zielstruktur eines idealtypischen privaten Unternehmens vergleichsweise einfach: Sein Hauptziel ist Erwirtschaftung beziehungsweise die Maximierung von Gewinn im Rahmen der Wertschöpfungskette.

Im Schwerpunkt der Erneuerung stehen folgende Eckpunkte:

- Managementinstrumente
- neue Organisationsprinzipien
- Steuerungsphilosophie
- kulturelle Veränderungen<sup>29</sup>

Hinsichtlich der strategischen Ausrichtung muss sich das Verwaltungsmanagements an den Wirkungszusammenhängen Ergebnis/Wirkung, Programm/Produkt, Prozess/Struktur und den eingesetzten Ressourcen sowie deren gesellschaftlichen Wirkung bewerten lassen.<sup>30</sup> Die Einbeziehung/Berücksichtigung der gesellschaftlichen Wirkung von Verwaltungsleistungen stellt eine der zentralen Herausforderungen des Controllings öffentlicher Aufgabenstellungen dar.

Hinsichtlich der Organisation führt der Paradigmenwechsel zu organisatorischen Veränderungen. Während die Organisationen in der Vergangenheit geprägt waren von zentralen Strukturen, detaillierten Arbeitsanweisungen, tief greifender Spezialisierung, starken Hierarchien und Statusdenken, zentralen und eindimensionalen Informations- und Kommunikationsstrukturen und einer in sich statisch und starren Gesamtstruktur glich, so müssen zukünftige Organisationsmodelle an flach gegliederten Organisationen, ganzheitlich orientierten Handlungsanweisungen, einer interdisziplinären Generalisierung, zunehmender Selbstorganisation, dezentralen Informations- und Kommunikationsfunktionen, selbstständig agierende Mitarbeitern, flexiblen und an einer dynamischen und anpassungsunfähigen Gesamtstruktur sowie an ständigen Innovationen ausgerichtet werden.

Die Zukunft besteht in der Steuerung komplexer Gesamtsysteme. Dienstleistung als auch Produkte können entweder intern oder auch extern generiert werden. Gerade unter dem Aspekt der Steuerungsphilosophie erlangt das Management zunehmend an Bedeutung.

Das Management kann und darf sich nicht nur auf betriebswirtschaftliche Größen stützen, vor allem vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von Non Profit Organizations (NPOs); welche sich nicht nur an wirtschaftlichen Größen orientieren. Vielmehr sind die Wirkung ideeller Zielsetzungen und deren Wirkung im Sinne politischer Realitäten kaum in eindimensionalen Kennzahlensystemen darstellbar.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Besonders der Prozess der Konsensfindung verdeutlicht die Bedeutung des Kontraktmanagement; insbesondere unter dem Aspekt der Beziehungszusammenhänge von Produkten, Prozessen und Ressourcen und unter Betrachtung von Planung, Steuerung und Controlling im Spannungsfeld zwischen privater und öffentlicher Hand (Vergaberecht und Prämissen in Bezug auf Ausschreibungen sind gesondert zu beachten). Die Steuerung bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dem Parlament (Zielvorgaben und Wirkungsbeurteilung), dem Übersetzer = Stadtrat (Zielkonkretisierung und Wirkungsdarstellung) und der Verwaltung (Zielumsetzung und Zielerreichung). Darüber hinaus stellt sich die Frage hinsichtlich der Transparenz aktueller Politik, politischen Handelns und den handelnden Personen.

<sup>27</sup> Die Identifikation der Kostentreiber ermöglicht beispielsweise eine aktive Steuerung der Einsatzfaktoren. Nur wer Kennzahlen abbildet und klare Zielvorgaben definiert kann im Rahmen einer strategischen Planung aktiv eingreifen und somit die langfristige Handlungsfähigkeit des Systems garantieren.

<sup>28</sup> Organisationstheoretiker sprechen der obersten Leitungsebene eine wichtige Rolle zu. Die Leitungsebene hat die Aufgaben, den Kurs der Organisation zu bestimmen.

<sup>29</sup> Vergleiche BIWALD/MALMER [2002], Seite 2.

<sup>30</sup> BIWALD/MALMER [2002], Seite 15.

<sup>31</sup> Kosten und Leistungsrechnung, Budgetierung und die Produktrechnung für sich können alleine kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik/Verwaltung liefern.

Controlling muss sich am Gesamtsystem orientieren und auf das Verhältnis von Input und Output konzentrieren. Zur aktiven Steuerung obliegt es dem Fachbereich beziehungsweise der Stabsstelle des Controllings als auch der Verwaltung für den Stadt-/Gemeinderat entsprechende Managementvorlagen zu erstellen.<sup>32</sup> Der Schwerpunkt des Controllings obliegt dabei nicht, die Vorgaben der Verwaltung als „im Vorfeld gesetzt“ anzusehen. Vielmehr geht es darum, als kompetenter Ansprechpartner für die Verwaltung und dem Rat zur Verfügung zu stehen. Bausteine des Controllings ist das Finanz-, Kosten-, Investitions- und das Beteiligungscontrolling.

Unabhängig von der Steuerung über Produkte oder der Steuerung über das Budget muss die Festlegung der Prioritäten durch die Gremien erfolgen. In diesem Zusammenhang erlangt der Stadt- oder Gemeinderat als Schnittstelle zwischen der Politik und der Verwaltung die Rolle des Multiplikators sowie des Katalysators.<sup>33</sup> Einzelanweisungen, Verfahrenskontrolle und hierarchische Eingriffe (nachträgliche, punktuelle Kontrolle) müssen wie bereits erwähnt durch eine Ziel- und Ergebnissteuerung ergänzt und durch Vereinbarungen von Leistungs- und Finanzziele konkretisiert werden.

Kritisch betrachtet wird in diesem Zusammenhang vor allem, dass in den allermeisten Kommunen die im Zuge der Verwaltungsreform erhobenen, systemveränderten Ansprüche bei der Einführung von Controlling(-instrumenten) unbeachtet bleiben, sich das Controlling auf die Einführung klassischer betriebswirtschaftlicher Instrumente beschränkt und die Frage der Controllingorganisation und Controllingumsetzung unterschätzt wird.<sup>34</sup> Dies zeichnet sich durch die Problempunkte der Missachtung der Eigentümlichkeiten öffentlicher Produkte und Dienstleistungen, der Missachtung der Besonderheit politisch-administrativer Systeme und deren Schnittstellen als auch durch die mangelnde Nutzung von Elementen eines lernenden Managementkonzeptes, aus.<sup>35</sup>

Der Fokus der Managementsysteme obliegt der Entscheidungsfindung im Hinblick beziehungsweise unter Berücksichtigung des Interessensausgleichs von Politik und den gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Interessensverbänden, den Fraktionen und den örtlich ansässigen Verbänden und Sportgemeinschaften. Die Vielschichtigkeit durch ungeschickte Verhandlungsführung und die persönlichen Interessenslagen der örtlichen Honoratioren erschwert eine wirkungs- und zielgerichtet Ausrichtung. Das Instrument der managementorientierten Verhandlungsdemokratie ermöglicht hingegen - im Optimum - die Darstellung zweier Komponenten; einerseits die Ursachen und Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger transparent zu gestalten und andererseits die Führung an diesen Zielen und deren Umsetzungsgrad zu bewerten. In diesem Zusammenhang ist eine transparente und verursachungsgerechte Darstellung von Input und Output zu gewährleisten.

Die Anwendung eines strategischen Controllings in einer managementorientierten Verhandlungsdemokratie verlangt ein standardisiertes Berichtswesen als auch Beteiligungscontrolling und entsprechende Schnittstellen innerhalb der kommunalen Aufgabenstellung. Diese Schnittstellenfunktion ist in der Regel im Bereich der Stadtkämmerei beziehungsweise der Finanzverwaltung angesiedelt. Die Ziele und die Zielableitung stehen im Mittelpunkt; erst durch die Definition von Zielen und Zielvereinbarungen kann effektiv und effizient gesteuert werden.<sup>36</sup> Produktorientiertes Berichtswesen als entscheidungsorientiertes Controllingelemente, Steuerungsinstrumente, wie Mengen- und Leistungsentwicklungen, Betriebskosten- und Erlösrechnung, Kennzahlen und Wirtschaftlichkeit stellen eine Selbstverständlichkeit dar; berücksichtigen jedoch nur in geringem Umfang politischen Rationalitäten. Innerhalb der Abweichanalyse ist im Sinne des Ergebnisses/der Outputorientierung die Außenwirkungen politischen Handelns zu interpretieren und die Wirkung der Maßnahme nachzuweisen.

Im Zuge der Ökonomisierung kommunaler Aufgabestellung wird sich der Staat / das Land sowie die Städte und Gemeinden auf bestimmten Teilgebieten der Organisation, der Regulierung und des Controlling konzentrieren; wobei dies nicht den Rückzug aus der politischen Verantwortung bedeutet. Grundvoraussetzungen ist die Weiterentwicklung der Kostenrechnung öffentlicher Kommunen hin zum aktiven Kostenmanagement und der Transparenz von verursachungsgerechter Kosten- und Investitionsermittlung.

Nicht die Erstellung der Leistung steht im Fokus der öffentlichen Verwaltung, sondern deren Wirkung innerhalb der Gesellschaft. Deshalb ist die Wirkung der kommunalen Verwaltung auf die Bürgerinnen und Bürger zu bewerten. Problematisch ist die Einflussnahmen unvorhersehbarer Ereignisse und deren Wirkung auf das Ergebnis politischen Handelns.

Die Ausdifferenzierung der Wirkung und die retrograde Wirkung beziehungsweise deren Messbarkeit erfordert dabei, im Sinne einer strategische Planung und der Definition über Wirkungsziele, eine langfristige Planung über die einzelnen Wahlperiode hinaus. Dies führt entgegen der politischen Realität zu einem politischer Systembruch.

<sup>32</sup> Ökonomisierung ist zunächst gleich zu setzen mit dem Bemühen, individuelles und kollektives Handeln stärker (zweck-)rational zu gestalten und an ökonomischen Prinzipperspektiven sowie an Effizienzüberlegungen zu orientieren. Die Fokussierung entbindet den Rat jedoch nicht von der Westlegung von Wertigkeiten.

<sup>33</sup> Die Multiplikatorfunktion beinhaltet bei Bedarf die Einbindung von externer Sachkompetenz.

<sup>34</sup> Vergleiche WILLMANN/PINNEBERG [2004], Seite 1.

<sup>35</sup> Kernelement des lernenden Managementkonzeptes stellt u.a. der 4 Phasen Kreislauf dar. In iterativen Entscheidungsprozessen durchlaufen die Entscheidungsvorlagen in einzelnen Fachbereiche unterschiedliche Gremien; bis hin zur Vorlage im Stadt-/Gemeinderat.

<sup>36</sup> Detailversessenheit und Konfliktscheue sind schlechte Wegmarken für Controlling und Berichtswesen; insbesondere im Hinblick auf die Outputorientierung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen.

Wesentliche Merkmale zukünftiger Gesellschaften lassen sich in diesem Zusammenhang wie folgt umreißen:

- wachsende Komplexität, Kompliziertheit und Vernetzung der sozialen Beziehungen und Subsysteme
- weltanschauliche Segmentierung, verbunden mit einem Wandel der Wertestrukturen
- ein nicht friktionsloser wirtschaftlicher Wandel
- tendenzieller Übergang zu einem postindustriellen Gesellschaftstyp

Die wichtigsten Merkmale der aktiven Verwaltungssteuerung stellen gleichwohl auf die Effektivität und Effizienz, das heisst der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns, ab. Unterschiedlichste Arten von Verhandlungs- und Kooperationsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen bilden das Grundgerüst postmoderner Gesellschaften.<sup>37</sup>

## V SCHLUSSTHESEN

PPP - Modelle sind zunehmend ein wesentlicher Bestandteil kommunaler Aufgabenerfüllung und tragen zur Effektivität und Effizienz der kommunalen Verwaltungen bei. Sie stellen nur eine von vielen Kooperation- & Beteiligungsmöglichkeiten dar.

Ein organisatorische Ausrichtung zur Handhabung von PPP - Modellen als auch die Einbindung in die Ablauforganisation, ein Schnittstellenmanagement und ein funktional orientiertes Kontraktmanagement sowie das Management- und Controllingsystem stellen unabdingbare Grundvoraussetzungen für den Erfolg der Modellen dar.

Aufgrund der Komplexität und damit einhergehenden, differenten Modellstrukturen und der Heterogenität unterschiedlichster Projekte kann erst durch den Einsatz der diskutierten Faktoren ein erfolgreiches PPP - Modell umgesetzt werden.

---

<sup>37</sup> Besondere Bedeutung erlangen die Bereiche der Outputorientierung, der Bürgerorientierung, der Mitarbeiterorientierung, der dezentralen Ressourcenverantwortung und des Kontraktmanagements.

**LITERATURVERZEICHNIS****Bücher & Veröffentlichungen:**

**BIWALD, PETER; MALMER, ALEXANDER [2002]**

*New Public Management – Ergebnisse aus der österreichischen Diskussion, NPM-Tagung im Wiener Rathaus, Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH, Wien, 2002.*

**BOGUMIL, JÖRG; HOLTKAMP, LARS; WOLLMANN, HELLMUT [2003]**

*Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft, Studie im Auftrag der Enquetekommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Städte in NRW“, Berlin, 2003.*

**BUDÄUS, DIETRICH [2004]**

*Private Public Partnership, Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, in: Gesellschaft für öffentliche Verwaltung, Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Heft 21, Berlin, 2004.*

**BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT [2003]**

*Private Public Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer, Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., Universität Kassel, Kassel, 2003.*

**FIEDLER, JOBST [2004]**

*Erfahrungen, Bewertungen, Perspektiven der Verwaltungsreform – aus der Beraterperspektive, Handbuch der Verwaltungsreform, 3. Auflage, VS-Verlag, Wiesbaden, 2004.*

**INTERNATIONAL FORUM ON GLOBALIZATION [2002]**

*Eine bessere Welt ist möglich! – Alternativen zur ökonomischen Globalisierung, Zusammenfassung des demnächst erscheinenden Berichts der Kommission für Alternativen des International Forum on Globalization, International Forum on Globalization, San Francisco, CA, 2002.*

**IRMER, ANDREAS [2001]**

*Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, 2001.*

**LUHMANN, NIKKLAS [1960]**

*Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: Verwaltungsarchiv, Nr. II, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1960.*

**MERTES, FRED [1998]**

*Kommunale Finanzkontrolle – System, Kritik, Reformen und Optimierung, in: Zeitschrift f. Kommunal Finanzen, Nr. 8, Stollfuß Verlag, Bonn, 1998.*

**SCHNEIDER, WOLFGANG [2005]**

*Essay zum Thema Private Public Partnership, 42virtual business service GmbH, Wien, 2005.*

**SPINATSCH, MARKUS [2001]**

*Politikevaluation – Instrumente der Staatsführung, Zaudernder Bundesrat & Kompetenzgerangel im Parlament; in: Neue Züricher Zeitung, Mittwoch, dem 16.05.2001, Nr. 112, Zürich, 2001.*

**WILLMANN, HEIKO; PINNEBERG, KREIS [2004]**

*Die Zentrale Controllingorganisation in dezentral organisierten Kreisverwaltung – Widerspruch oder Innovation, in: KGSt 49. Jahrgang, Nr. 17/2004, Redaktion KGSt INFO, Köln, 2004.*