

4. Veröffentlichung

Schriftreihe: Moderner Staat & Effektive Kommunen
< zu Neuhausen a.d.F. im 21.- Jahrhundert >

Haushaltskonsolidierung öffentlichen Kommunen

**Ordnungspolitische & strategische Richtlinien/Aspekte im Rahmen
kommunaler Selbstverwaltung**

--- Controlling Portal ---
(www.controlling-portal.de)

I	Aktivierender Staat	2
II	Ordnungspolitische Richtlinien	2
III	Strukturelle Ausrichtungen	3
IV	Strategische Aspekte	4
V	Strategie vs. Operative	4

Abstract

Die vorliegende Veröffentlichung greift die Diskussion um die Themenwendung bzw. des Themenblocks im Hinblick auf den aktivierenden Staat - im Vorgriff auf Private Public Partnership Modelle - auf und stellt weiterführende Überlegungen zu ordnungspolitischen Richtlinien als auch strukturellen Aspekten dar. Aufgrund der Eingangs mehrfach erwähnten Vielschichtigkeit werden in dieser Veröffentlichung nur erste Ansätze dieses Themas diskutiert.¹

Darüber hinaus wird die Möglichkeit der Gemeinden/Städte im Sinne einer strategische Ausrichtung – dem Strategieportraits - beleuchtet. Hierbei handelt es sich in erster Linie gleichwohl um erste Diskussionsbeiträge hinsichtlich dieser Thematik.

I AKTIVIERENDER STAAT

Vieles spricht aufgrund der aktuellen, politischen Gegebenheiten, u.a. der 2. großen Koalition der Bundesrepublik Deutschland dafür, dass die klassischen Leitbilder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates sowie die des liberal auf privatwirtschaftlich setzenden Minimalstaates den soziopolitischen als auch gesellschaftlichen Ansprüchen unserer Zeit nicht mehr genügen.²

Die Diskussion um gesellschaftliche und somit wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann durch einen neuen Ansatz des Demokratieverständnisses aufgelöst werden.³ In diesem Zusammenhang führt Sartori wie folgt aus:

„ ... moderne Demokratien beruhen auf:

- a.) Beschränkten Mehrheitsherrschaften
- b.) Wahlverfahren
- c.) Der repräsentativen Übertragung der Macht

Daraus folgt, dass innerhalb des Volkes einige Menschen mehr und einige weniger zählen; dass selbst die Mitglieder einer erfolgreichen Wählermehrheit nicht wirklich Macht ausüben; und dass vieles, was als „Wille“ des Volkes bezeichnet wird, eher einer „Zustimmung“ des Volkes ähnelt.“⁴

Hirschmann benennt - unter konsequenter Weiterentwicklung der bei Sartori diskutierten Gedankenstranges - im Grundsatz zwei Alternativen; zum einen die Option „Exit“ als auch die Option „Voice“. Beide Elemente gelten als die wichtigsten demokratischen Kontrollmechanismen; wobei die Zweite Option unter gesellschaftspolitischem Aspekt anzustreben ist.⁵

Der aktivierende Staat kann und darf sich somit nicht auf eine der beiden Ebenen zurück ziehen sonder muss vielmehr versuchen, beide Elemente miteinander zu verknüpfen. Gepaart mit einem neuen Demokratieverständnis sowie der Neuentwicklung staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilnahme ergeben sich vielschichtige Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bürger vermehrt in den Prozess der politischen Willensbildung einzubinden und somit die europäisch, sozial geprägte Marktwirtschaft, weiter zu entwickeln.⁶

II ORDNUNGSPOLITISCHE RICHTLINIEN

Die organisatorischen Grundvoraussetzungen zum Ansatz eines aktivierenden Staates liegt in der Implementierung als auch Umsetzung der ordnungspolitischen Richtlinien, welche sich zum einen in dem Verständnis gesellschaftlicher Strukturen, also auch dem System als solches sowie in den rechtlichen Rahmenbedingungen, widerspiegelt. Darunter

¹ Zu weiterführenden Diskussionen sei im Besonderen auf die angehende Promotionsschrift des Propaganden verwiesen.

² Dies wird besonders deutlich durch das Scheitern der kommunistischen Kommandowirtschaft und/oder die Erosion des klassischen Staatsinterventionismus „Sozialen Marktwirtschaft“. Zwar kann durch das Scheitern des „Real Praktizierenden Sozialismus“ als ein Teilerfolg des „Kapitalismus“ interpretiert werden; jedoch ergeben sich in einer freien Wirtschaft eine Reihe weiterer, gesellschaftlicher Problemlagen, z.B. Massenarbeitslosigkeit, Armut sowie soziale Gerechtigkeit. Weit gefasst kann die wissenschaftliche Diskussion um den Aufbau sowie die Struktur der Gesellschaft gleichwohl als die Auseinandersetzung zur „Sozialen Frage“ interpretiert werden.

³ Siehe hierzu im Besonderen unter gleichnamiger Schriftenreihe die Ausführungen zur 1. Veröffentlichung: Aktuelle Budgetsituation und die Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung [ISBN: 3-9809371-2-7].

⁴ SARTORI [1992], S. 39. „Dabei ist die Europäische Union keinesfalls ein über den Mitgliedstaaten thronendes Einheitsgebilde, sondern bekanntlich mit diesen Staaten und ihren Regionen vielfältig funktional als Mehrebenendemokratie mit differenzierten Verhandlungsnetzwerken verwoben“ (vgl. HUGET [2002]; Hugert, Holger; Europäisches Mehrebenen-Demokratie? Dezentrale Steuerung und demokratische Legimitation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik; Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft; Tübingen; 2002).

⁵ HIRSCHMANN [1970].

⁶ BOGUMIL [2001].

fallen v.a. vorgelagerte Ausführungen aus den seitherigen Veröffentlichungen in Verbindung mit dem Grundgesetz hinsichtlich kommunaler Selbstverwaltung als auch der Bundeshaushaltsordnung.⁷

Erst die Modifikation der o.g. Prämissen ermöglichen den effizienten als auch effektiven Einsatz der Private Public Partnership Modelle im Spannungsfeld privater Investoren sowie den unterschiedlichsten Interessen der öffentlichen Hand. Ordnungspolitik ist somit ein wesentlicher Bestandteil der Richtlinienkompetenz kommunaler Selbstverwaltung. Für deren Erfolg sind dabei v.a. die Themenbereiche des Kontraktmanagements, eines Controlling- / und Managementsystems als auch die Schnittstellenthematik zwischen den privaten Investoren sowie der öffentlichen Hand, ausschlaggebend.⁸

Zusammenfassend muss somit unter den Aspekten des rechtlichen Umfeldes als auch der gesellschaftlichen Ausrichtung des Gemeinschaftswohles eine Neuausrichtung diskutiert werden um somit letztlich den Einsatz von Private Public Partnership Modellen in das Gesamtkonzept des Gemeinschaftswohles einzubinden.

III STRUKTURELLE ASPEKTE

Neben den ordnungspolitischen Richtlinien stellen die strukturellen Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung einen weiteren, wichtigen Punkt dar. Darunter fallen v.a. die Themenbereiche der Aufbau- und Ablaufstruktur; also auch der Prozessablauf als solches. Darüber hinaus können die Kernkompetenzen der klassischen Verwaltung, die Transparenz der Verwaltung als auch die Abarbeitung hoheitlicher Aufgaben durch private Investoren diskutiert werden.⁹

Huget führt dazu wie folgt aus:

„ ... mehr die territoriale Repräsentation eines gemeinschaftlichen Ganzen steht im Mittelpunkt, sondern die funktionale Repräsentation spezifischer Interessen über verbandliche Organisations- und Einflussprozesse. Die Partizipation assoziativer Akteure wird zur entscheidenden Legimitationsressource, nicht die umfassenden Beteiligung aller Bürger/innen.“¹⁰

Huget stellt somit zurecht auf das Beziehungsgeflecht differenter Organisation- und Institutionsgremien ab; welche im Prozess der politischen Meinungsbildung gleichwohl eine wesentliche Rolle darstellen. Wolf interpretiert darüber hinaus wie folgt:

„ ... vorpolitische Gemeinschaft treten aus kooperativem Problemlösungshandeln erwachsende Formen ziviler Solidarität. Die Einflussmöglichkeiten aufgrund der Überzeugungskraft des besseren Arguments tritt an die Stelle einer zumeist nur nachträglichen Kontrolle durch Wahlen und Voten. Am herkömmlichen Parlamentarismus orientierte Formen des Regierens werden dezentrale Prozesse der Entscheidungsfindung in deliberativen Arenen ersetzt.“¹¹

Die Kontrolle durch Wahlen und Voten wird auch bei Wolf eher kritisch diskutiert. Wolf setzt in der Diskussion letztlich auf die Nüchternheit des Argumente, oder anders formuliert, auf eine sachgerechte Auseinandersetzung.

Der Leitfaden der Akademie für Technikforschung in Baden-Württemberg skizziert dabei folgende Zusammenhänge:

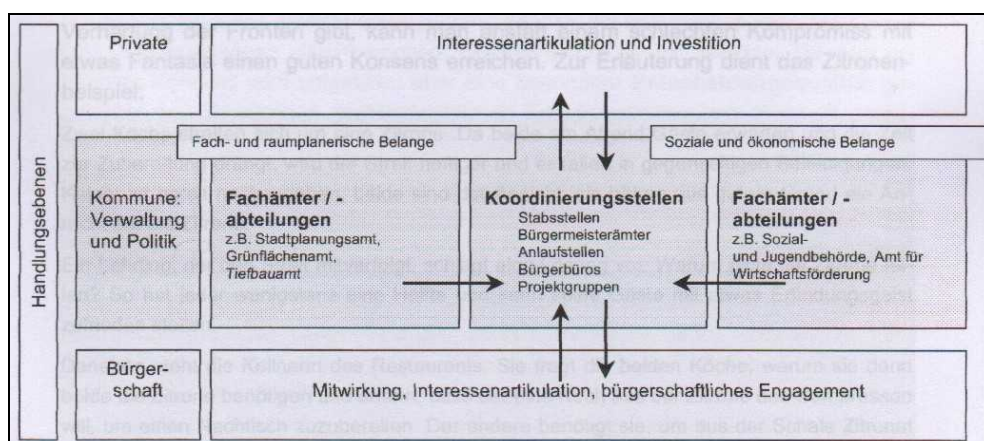


Abbildung: Ämter- und handlungsebenenübergreifenden Koordinationsbedarf¹²

⁷ Siehe hierzu im Besonderen unter gleichnamiger Schriftenreihe die Ausführungen zur 1. Veröffentlichung: Aktuelle Budgetsituation und die Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung [ISBN: 3-9809371-2-7].

⁸ Weitere Ausführungen zu diesen Themenbereichen werden in der nachfolgenden Veröffentlichung diskutiert.

⁹ Siehe hierzu im Besonderen unter gleichnamiger Schriftenreihe die Ausführungen zur 1. Veröffentlichung: Aktuelle Budgetsituation und die Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung [ISBN: 3-9809371-2-7].

¹⁰ HUGET [2002], S. 24.

¹¹ WOLF [2000], S. 197.

¹² OPPERMANN/LANGER [2003], S. 6.

Die Diskussion sowie graphische Aufbereitung können die Komplexitäten der Strukturen kommunaler Selbstverwaltung nur ansatzweise aufzeigen.¹³ Gleichwohl verweisen sie auf einige Kernfragen, v.a. hinsichtlich rechtlicher als auch strategischer sowie operativer Fragestellungen, auf welche im Nachgang verwiesen wird.¹⁴

IV STRATEGISCHE ASPEKTE

Neben den ordnungspolitischen als auch den strukturellen Aspekten, welche eher nach innen wirken und für die Allgemeinheit nicht unmittelbar nachzuvollziehen sind, werden strategische Aspekte – z.B. in Form eines Bürgerbüros oder auch eines Städtearketings – zunehmend bedeutender.

Einen ganz wesentlicher Punkt stellen – wie bereits erörtert – für den weiteren Fortgang der Diskussion die strategischen Elemente dar. So sind v.a. ordnungspolitische als auch rechtliche Rahmenbedingungen sowie die strukturellen Aspekte weitere Fixpunkte in der Entwicklung der Städte/Gemeinden.¹⁵ Für die Strategie orientiert sich der Propagand beispielsweise an einem sogenannten Strategieporträt, in welchem folgende Eckpunkte diskutiert werden:

- Wie sieht das Produkt-/Dienstleistungsportfolio aus?
- Wie sehen die Instrumente und Methoden zur Umsetzung der Produkte/Dienstleistungen aus?
- Wie gestalten sich die Investitionen, was kosten die Produkte/Dienstleistungen im Einzelnen sowie im kommunalen Vergleich und welche Zielrendite kann erreicht werden?

Ein solches Strategieportrait dient zur strategischen Steuerung, zur Transparenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie zur Investitionsübersicht der nächsten 10 Jahre. Dabei steht die Kernfrage im Vordergrund: „Welche Produkte/Dienstleistungen sind kostendeckend/rentable und welche sind über den „Freien Markt“ zu organisieren. Letztlich verbirgt sich hinter dieser Fragestellung die Auseinandersetzung um die Kernkompetenz; in der „Freien Wirtschaft“ als Analyse/Auswertung aus der klassischen „Make or Buy Analyse“, bekannt. Zur Kernkompetenz der öffentlichen Hand gehören beispielsweise sogenannte hoheitlichen Aufgabenstellungen; klassische Nichtkernkompetenz dagegen stellt beispielsweise der Bereich der Abfallwirtschaft dar.¹⁶

V STRATEGIE VS. OPERATIVE

Die strategischen Ausrichtungen ist die eine Seite der Diskussion; eine andere hingegen die operative Umsetzung. Dabei entstehen die größte Herausforderungen in der konkreten Umsetzung auf der operativen Ebene. Die nachfolgende Veröffentlichung bietet genau diesem Aspekt genügend Freiraum, um – unter dem ökonomischem Aspekt – diese Problemlagen zu diskutieren. Der Fokus der abschließenden, fünften Veröffentlichung dieser Schriftenreihe obliegt dabei im Schwerpunkt der Diskussion um die Private Public Partnership Modelle.¹⁷

¹³ Diese Komplexitäten wurden in den vorhergehenden Veröffentlichungen schon hinreichend diskutiert. Siehe hierzu im Besonderen unter gleichnamiger Schriftenreihe die Ausführungen zur 1. Veröffentlichung: Aktuelle Budgetsituation und die Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung [ISBN: 3-9809371-2-7].

¹⁴ Unter dem rechtlichen Fokus stellt sich die Frage hinsichtlich der Aufgabenstellung hoheitlicher Fragestellungen; in der operativen Ebene beispielsweise die Umsetzung hoheitlicher Aufgaben, beispielsweise im (Gefängnis-)Vollzug. Im weiteren Fortgang der Diskussion wird der Schwerpunkt unter dem Fokus strategischer Aspekte diskutiert.

¹⁵ Nach der strukturellen Ausrichtung folgt die operative Planung und Umsetzung als Implementierung der Strategie. Die dritte Ebene – die unterjährige Steuerung – beschäftigt sich dabei zunehmend mit einem kontinuierlichen Soll/Ist-Abgleich und der Einstuerung entsprechenden Gegenmaßnahmen bei nicht Erfüllung strategischer (Teil-)Ziele.

¹⁶ Dazu gehören v.a. strategische Fragestellungen, Fragen zum Produkt-/Dienstleistungsspektrum, organisatorische Fragen, Flexibilität, Finanzierungsmöglichkeiten, Standortkonzepte sowie die Idee eines Produkt-/Dienstleistungsverbundes über die Grenzen der Gemeinde/Städte hinaus. Durch den gezielten Einsatz eines Schnittstellenmanagement – auch ggf. mit Dritten - können darüber hinaus weitere Synergien erzeugt sowie Kosten reduziert werden. Zu weiterführenden Ausführungen – bezogen auf die „Freie Wirtschaft“ - sei im Besonderen auf folgenden Skript verwiesen: Rüd, Ulrich F.; Controlling im Werk Untertürkheim (III), Abendakademie DaimlerChrysler AG, Veranstaltung der DaimlerChrysler Abendakademie 2005 in Zusammenarbeit mit der Volkshochschule Stuttgart e.V., Bildungszentrum Mettingen-Brühl, 2005.

¹⁷ Kritiker weisen in Bezug auf die Privatisierung ehemals öffentlicher Unternehmen auf die milliardenschwere Refinanzierung der maroden englischen Bahninfrastruktur durch die sozialliberale Regierung Tony Blairs hin, wonach sich nicht einmal das Argument der Sanierung öffentlicher Finanzen durch die Privatisierung als stichhaltig erwiesen haben.

LITERATURVERZEICHNIS**Bücher & Veröffentlichungen:****BOGUMIL, JÖRG [2001]***Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaften, FernUniversität Hagen, Hagen, 2001.***HIRSCHMANN, ALBERT O. [1970]***Exit, Voice and Loyalty, Cambridge: Harvard Univ. Press., 1970 in: Huget, Holger; Europäisches Mehrebenen-Demokratie, Dezentrale Steuerung und demokratische Legimitation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Tübingen, 2002.***HUGET, HOLGER [2002]***Europäisches Mehrebenen-Demokratie, Dezentrale Steuerung und demokratische-Legimitation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Tübingen, 2002.***OPPERMANN, BETTINA; LANGER, KERSTIN [2003]***Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern – Leitfaden, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2003.***SARTORI, GIOVANNI [1992]***Demokratiethorie; Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt, 1992, in: Huget, Holger; Europäisches Mehrebenen-Demokratie, Dezentrale Steuerung und demokratische Legimitation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Tübingen, 2002.***WOLF, KLAUS DIETER [2000]***Die neue Staatsraison – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Plädoyer für eine geordnete Entsaatlichung des regierens jenseits des Staates, Badabe-Baden, Nomos, 2000 in: Huget, Holger; Europäisches Mehrebenen-Demokratie, Dezentrale Steuerung und demokratische Legimitation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Tübingen, 2000.*