
Wirtschaftliches Handeln in der Politik

von Rudolf X.Ruter, geschäftsführender Gesellschafter von ARTHUR ANDERSEN, Stuttgart

Eine fast unübersehbar gewordene Flut von Veröffentlichungen über den Staat, die Länder und die Kommunen, ihre mangelnde oder mangelhafte Steuerung sowie über reformerische Ansätze nach dem Beispiel des „Neuen Steuerungsmodells“ führt manchmal dazu, daß auch der Willigste den Sinn für das Thema nur noch mit Mühe aufrechterhalten kann. Deshalb wird im Nachfolgenden der Versuch unternommen, in gelegentlich apodiktischer (und gleichzeitig konziser) Weise Zusammenhänge herzustellen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Diese wenden sich in erster Linie an den politisch zum Handeln legitimierten, also an die vom Volk durch Wahl bestimmten Vertreterinnen und Vertreter.

1. Finanzwirtschaftliche Situation der öffentlichen Hand

Seit Jahren erleben wir den Niedergang der öffentlichen Finanzwirtschaft: Die Ertragskraft der direkten Steuern nimmt dramatisch ab; die Finanzausstattung des Bundes, der Länder und auch der Städte und Gemeinden hat sich in ein beispielloses Abwärts verkehrt. Die Diskussion über „den Verkauf des Tafelsilbers“ ist in allen Ebenen des öffentlichen Sektors voll im Gange. Die Forderung nach einer umfassenden Steuerreform ist in aller Munde, aber die Lösungsansätze und die Reichweite differieren wie eh und je: Ein politisch konzertiertes Verhalten ist auch nach der Bundestagswahl so schnell nicht zu erwarten.

Seit Generationen erhebt sich in solchen Verhältnissen der Ruf nach Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Handlungsweisen in der öffentlichen Verwaltung bis hin zu Privatisierung. Im Bereich des wirtschaftlichen Leistungsaustausches zwischen den öffentlichen Anbietern und den privaten Kunden erzielt der Staat nur selten bessere Ergebnisse als die Privatwirtschaft. Es ist allerdings auch nicht zu übersehen, daß die Ergebnisse in der Privatwirtschaft als Antwort auf die weltwirtschaftlichen Veränderungen schon lange nicht mehr so überzeugend wirken wie früher. Manches ist hier matt und ohne Ausstrahlung geworden. Es sind also nicht mehr die erfolgreichen und weithin leuchtenden Beispiele in der Privatwirtschaft, auf die die öffentliche Hand verwiesen werden könnte; es muß schon mehr dazukommen. Philosophien (oder killing-arguments) dürfen das Erkennen der Wirklichkeit nicht verhindern.

2. Was macht das Gemeinwesen aus?

In einer Situation, in der sich offenkundig und über längere Zeit hinweg Entwicklungsrichtungen und Entwicklungsgeschwindigkeiten dramatisch verändert haben, liegt es am nächsten zu fragen, ob denn nicht der Staat „schlanker“ werden müsse. Wer fragt denn, ob der Staat auch „gesünder“ werden müsse (wenn er denn „krank“ sei). Die Kommissionen und ihre Erkenntnisse dazu sind vielfältig, aber auch in der Melodie unharmonisch. Die Knappheit in den öffentlichen Kassen bringt es mit sich, daß bisherige, altgediente Denkweisen, Verhaltensmuster und Blockaden nicht mehr aufrechterhalten werden können. Das fällt den politisch jeweils Verantwortlichen (und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung) verständlicherweise nicht leicht. Auf der anderen Seite weiß jeder, daß es nur ein „Hindurch und Voran“ geben kann, getreu der alten Hoffnung: Per aspera ad astra.

In der gegebenen Situation können wir zurückgreifen auf Marcus Tullus Cicero (De republica/De officiis) und kommen zu einer Zusammenfassung der notwendigen Tätigkeiten des öffentlichen Sektors im Gemeinwesen, die trotz zweitausend Jahren zeitlichem Unterschied nicht so weit auseinanderliegen: In jedem Gemeinwesen braucht man eine Rahmensetzung für Individuen. Dies ist heute nicht mehr national bestimmbar, sondern zum großen Teil schon im europäischen Zusammenhang (spätestens seit dem Vertrag von Maastricht 1992), oder durch weltweit entstehende Netzwerke. Diese Rahmensetzung für das Handeln von Individuen muß auch in Kauf nehmen, daß die Märkte und ihre Funktionsweise nicht alles liefern oder ersetzen können, was bei uns gemeinhin mit der Staatstätigkeit verknüpft wird:

- Die Märkte können zur Entstehung des Bruttoinlandsprodukts und zur Gewinnung von individuellen Einkommen dienen, sie lösen aber nicht Fragen des sozialen Zusammenhalts, von der Existenzsicherung bis hin zur materiellen Sicherheit im Alter. Wir müssen uns auch wieder klar darüber werden, daß die Ethik des Teilens keine inhärente Fähigkeit des Marktes ist. Seine Ziele der Vermehrung des Sozialproduktes können ergänzend nur auf der privaten Basis mitmenschlich organisiert werden. Hier haben auch die frei gemeinnützig tätigen Organisationen ihre Plattformen.
- Das Auffangen von Fehlentwicklungen sowohl im sozialen wie auch im wirtschaftlichen Bereich ist durch staatliche Rahmenregelungen notwendig. Es ist eine Frage der Eindringtiefe solcher Regelungen, wieweit dem folgend Bürokratien entstehen oder sich erhalten können. Aus diesem Grunde muß es das Interesse jedes Gemeinwesens sein, sogenannte selbststeuernde Regelwerke zu installieren, sonst erstickt die öffentliche Hand in einer hypertrophen Geschäftigkeit.

Ohne Zweifel sind seit jeher Rechtssicherheit und Gewaltmonopol zwei Stützen des Staates im Gemeinwesen. Die Bürgerinnen und Bürger vertrauen darauf, „ihr“ Recht zu erhalten, sowie darauf, daß nur der Staat legitim die Ordnung aufrecht erhält, indem er Gewalt einsetzt.

Das Ergebnis eines solchen Prozesses ist zugleich das Ziel des Gemeinwesens, seine eigene Handlungsfähigkeit in der Zeit zu sichern. Dazu gehört eine permanente Evaluation mit dem Ziel der Innovation öffentlicher Leistungen. Das ist so leicht gesagt wie schwer getan, denn es heißt nach Max Weber's berühmtem Diktum: Dicke Bretter mit Augenmaß zu bohren. Also: Einstellen bisheriger oder reduzieren gewohnter Leistungen, ersetzen von Leistungen durch Appelle zur Eigenleistung. In Summa: Wie kann zeitgemäß und für die Zukunft einigermaßen sicher das, was die öffentliche Hand im Gemeinwesen an Infrastruktur und auch an konsumtiven Elementen leisten soll, so eingerichtet werden, daß es die Liquidität des Gemeinwesens nicht durch Überschuldung überfordert? Wir sehen in den letzten Jahren, wie groß die Gefahr ist, daß die heutige Generation die Interessen der nachkommenden Generationen aus dem Auge verliert.

3. Von der Rolle der Ökonomie in der Politik

Zu diesem Thema bestehen Bibliotheken, die alle jeweils auf die Zeit bezogen viel Richtiges und manches Falsche aussagen. Auf die heutige Situation bezogen heißt dies, daß die Aufgabe des Marktes darin liegen muß, das Sozialprodukt und damit die Voraussetzungen für das Volkseinkommen, auch der Individualeinkommen, schaffen zu können. Es kann demgegenüber nicht Aufgabe des Marktes sein, die allseitige „Verteilungsgerechtigkeit“ zu erreichen, denn dies würde nichts anderes bedeuten als die Strangulierung der Marktkräfte. Schon Adam Smith hat in seinem Standardwerk „Über die Wohlfahrt der Nationen“ dargelegt, daß es eine Illusion permanenter Art wäre, alles vom Markt zu erwarten.

Um so wichtiger ist es, da ja die Deformationen des Markterfolges vor aller Augen liegen (angesichts auch der langdauernden und tiefen Furchen von Dauerarbeitslosigkeit und Schwervermittlung von arbeitslos Gewordenen in den wieder integrierenden Arbeitsprozeß), daß der Staat dem Gemeinwesen die Regelungen geben kann, die kompatibel zur Wirtschaftsordnung die menschlichen Komponenten des Zusammenlebens genauso respektieren wie wirtschaftliche Monopole verhindern können. Da hier sehr stark Regelungen der EU vor- und überformend bestehen, kann es nicht genügen, auf das Subsidiaritätsprinzip zu verweisen. Notwendig ist, daß eine zielsichere politische Praxis dafür sorgt, daß die hehren Leitsätze von Sonntagsreden auch von Montag bis Samstag zur Geltung kommen.

Aufgabe des Staates ist es auch, die Ressourcen zu erhalten, mit denen das Sozialprodukt erwirtschaftet werden kann. Davon ist eine ganz wesentliche die menschliche Arbeitskraft und die Ermutigung des unternehmerischen Verhaltens in unserer Gesellschaft. Es ist nicht zu

übersehen, daß in einer zusammenwachsenden transnationalen (vielleicht sogar schon postnationalen) Weltwirtschaftsordnung die Voraussetzungen für Existenzgründer und die Bedingungen für den klassischen „Mittelstand“ nicht günstiger, sondern nachhaltig schlechter geworden sind. Im Hinblick auf die Produktivität beim Schaffen und beim Erhalten von Arbeitsplätzen kann aber nicht verleugnet werden, daß hier die Großindustrie in den letzten Jahren eher freisetzend als neu einstellend tätig gewesen ist. Wo wäre der soziale Friede in unserer Gesellschaft geblieben, wenn es nicht in dieser Situation der großen Freisetzungen das soziale Netz gegeben hätte, das diese Menschen dann auch aufgefangen hätte. Deshalb genügt es nicht, nur die Engmaschigkeit des sozialen Netzes zu kritisieren, man muß auch seine friedensstiftende Wirkung betrachten und aus diesem Grunde im Ansatz bei denen, die man ermutigen will zur Selbständigkeit und zum unternehmerischen Handeln, auch die Voraussetzungen dafür günstiger gestalten als sie heute sind. Die Differenzierungen bei Tarifverträgen und im Arbeitsrecht reichen bis hin zu steuerlichen Regelungen, die aber als allgemeine Angebote ausgestaltet werden sollten und nicht als Spezial-Offerten, weil sie sonst zu einer höheren Unübersichtlichkeit führen würden und das Gegenteil bewirken von den guten Absichten.

Es verwundert nicht, wenn die rahmensetzende Tätigkeit des Staates eigentlich die alleinige wirtschaftspolitische Komponente seines Handelns ist, daß er sie dann auch im eigenen Handlungsbereich einführen und verstärken sollte. Der öffentliche Sektor lebt von Personen, die etwas in ihm „unternehmen“. Damit wird der öffentliche Sektor noch kein Unternehmen. Eine Stadt jedoch besitzt zum Beispiel eine ganze Reihe von Unternehmen, die in der Regel dem öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sind und nur solange ihre Berechtigung haben, als sie sich diesem Ziel widmen. Gerade im Hinblick darauf und im Hinblick auf die Autonomie auch kleiner Gruppen in unserer Gesellschaft ist es wichtig, daß das Ziel unternehmerischen Handelns sich stärker in der operativen Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden auswirkt. Das Stichwort dafür ist dezentrale Ergebnisverantwortung, weil es nicht so vorrangig ist, nur über Ressourcen zu entscheiden, sondern die Wirkung des Ressourceneinsatzes (den outcome) in Betracht zu ziehen. Die alltägliche Praxis im öffentlichen Sektor ist zwar schon stark „im Wort“, aber noch nicht so stark „in der Tat“.

4. Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente im öffentlichen Bereich und die politischen Implikationen ihrer Anwendung

4.1 Privatisierung

Privatisierung durch Veräußerung von fungiblem Vermögen ist zu einer gängigen Erfahrung in den letzten Jahren geworden. Alle öffentlichen Körperschaften und Anstalten versuchen, das für ihre unmittelbare Aufgabenerfüllung nicht notwendige Verwaltungs- und Finanzvermögen am Markt zu Geld zu machen, um auf diese Weise die Deckungslücken im investiven Bereich (Vermögenshaushalte) zu schließen. Insofern ist Privatisierung zu einem Regelfall geworden, der auch dogmatisch unbestritten erscheint. Etwas ganz anderes ist Privatisierung als politischer Kampfbegriff für den Fall, daß öffentliche Leistungen in Zukunft von einem privaten Anbieter erbracht werden sollen. Aber auch hier gilt: Die öffentliche Leistung – wenn sie denn so weiterhin für notwendig befunden und in ihren Bedingungen definiert werden soll – kann mit einer Privatisierung nicht ent-kommunalisiert oder ent-staatlicht werden, sondern die Gewährleistung für die Erbringung dieser Leistung bleibt beim öffentlichen Aufgabenträger; dieser delegiert sie an einen „beliehenen Unternehmer“, dessen Begriff und Wirkungsweise seit Jahrzehnten im deutschen Verwaltungsrecht bekannt sind. Die Schwierigkeiten hierbei liegen lediglich in der Gewährleistungsdichte und in der Garantie für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch den privaten Erbringer, die oft die nicht-rechenbaren Vorbehalte zu Angst-Szenarien fügen.

4.2 Public-Private-Partnership

Das Zusammenwirken von Privatkapital mit öffentlichen Aufgabenträgern ist aus dem Bereich der Wasserversorgung und der Abwasser-Entsorgung erfolgreich in vielen Fällen dokumentiert. Die Tätigkeit großer ausländischer Investoren (zum Beispiel Lyonnaise des Eaux Dumez in Rostock) hat trotz aller erhobenen Bedenken positive Wirkungen. Diese können auch durch den spektakulären Kratzer am Festspielhaus in Baden-Baden nicht dauerhaft und endgültig in Frage gestellt werden.

4.3 Investitionen in die Zukunft

Die Kernfragen sind in diesem Bereich nicht institutionell, sondern vielmehr funktional. Es stellt sich immer die Frage, in welcher Weise die Allokation von Produktionsfaktoren (Arbeitskraft/Kapital/Grund und Boden) optimiert werden kann, bzw. welche „Produktpalette“ angebots- bzw. nachfragewirksam zusammengestellt werden kann. So verstanden sind im folgenden die Kriterien genannt, die vorrangig erscheinen für die Rolle der Ökonomie in der Politik: Man könnte auch sagen, daß die Ökonomie eine ganze Reihe von Bestimmungsgrößen hat, die der Politik nützen können, wenn sie sie beachtet, die sie aber auch hindern können an einem optimalen politischen Erfolg, wenn sie sie achtlos beseitelt.

Die Diskussion über die Rolle betriebswirtschaftlicher Elemente in der Politik hat über Jahre hinweg darunter gelitten, daß auf der Seite der ökonomischen Präpotenz gefordert wurde, die Verwaltung möge sich doch nun endlich der seit Jahrzehnten bewährten betriebswirtschaftlichen Instrumente bedienen. Die öffentlichen Vorsänger haben sich häufig mit der Replik zufriedengegeben, „es sei eh ganz anders im Staate als die Wirtschaftler sich das denken würden“ und keines der betriebswirtschaftlichen Instrumente sei eins zu eins oder zu einem anderen Vergrößerungs- oder Verminderungsgrad übertragbar. Diese Diskussionen führen alle in die Sterilität, weil es letztlich eine Frage der gelingenden Anpassung ist, inwieweit Erfolg eintritt oder Mißerfolg bleibt.

4.3.1 Investitionen ins Personal

Es ist unbestritten, daß dessen Qualifizierung die beste Investition in die Gegenwart und Zukunft öffentlicher Verwaltung ist, weil sowohl in der Einstellung zur Aufgabe, in der Denkweise bei der Erfüllung der Aufgabe und in der Zielsetzung gegenüber den „Kunden“ der Erfolg der öffentlichen Verwaltung sowohl monetär wie auch von der Mentalität her bestimmt wird. Es ist oft die Rede davon gewesen, daß die öffentliche Verwaltung hohe Potentiale an Modernisierung habe. Als 1969 Bundeskanzler Willy Brandt dies in der Regierungserklärung zum Ausdruck brachte, erhob sich kein Sturm der Entrüstung bei den Gewerkschaften. Heute – nach einer so viel längeren Zeit der Betrachtung – kann kaum geleugnet werden, daß die Produktivitätspotentiale der öffentlichen Verwaltung gerade erst einmal angeschürft sind und es noch manche Goldader im Gestein gibt. Allerdings gilt auch hier das alte Wort aus dem Bergbau: „Vor der Hacke ist es dunkel“. Letztlich ist so genau nicht bestimmbar – weil es eben unter Qualität und Menge eine ganz andere Kombination ist als in der Privatwirtschaft –, welche Kombination am erfolgswahrscheinlichsten sein wird. Unter allen denkbaren Bedingungen scheint es aber unablässiges Ziel sein zu sollen, daß das Personal im öffentlichen Dienst orientiert wird, nicht aus seiner Institution heraus zu denken und ihren Bestand im Auge zu behalten, sondern die Wirkung im Gemeinwesen als Beitrag zum gemeinen Wohl und als Nutzen für den einzelnen Kunden erfahrbar zu gestalten. Das ist jedoch im Einzelfall sehr unterschiedlich. Wenn man von dem Prinzip der Ordnungsverwaltung ausgeht (Standesamt/Paßamt/Baurechtsamt) kommt man sicher zu anderen Ergebnissen als in der sozialen Leistungsverwaltung (Sozialhilfe/Pflege/Gesundheitsvorsorge). Es gibt keine generelle Quote und keine generelle Erwartung. Sie muß im einzelnen evaluiert werden – in der Regel durch die Wertanalyse nach DIN 69910. Diese ist im übrigen 1996 Europannorm geworden! Es ist eine unverzichtbare Aufgabe, das Personal dafür zu gewinnen, daß es sich in der Anwendung dieser Methodik übt und auf diese Weise einen höheren Leistungsstand gegenüber der internen und externen Kundschaft gewinnt. Genauswenig darf niemand aber auch die Augen davor verschließen, daß eine strukturelle Reduzierung von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bevorsteht. Hier geht die öffentliche Verwaltung einen vergleichbaren, aber nicht so drastischen Weg wie die Privatwirtschaft. Dies liegt im wesentlichen daran, daß sich die

Produktionsvoraussetzungen und

–bedingungen in der öffentlichen Verwaltung doch noch sehr von denen unterscheiden, in denen die Privatwirtschaft arbeitet. Wenn wir uns aber den am nächsten liegenden Geschäftsfeldern zuwenden (zum Beispiel Sparkassen und Banken, Energieversorgungsunternehmen, Stadtwerke, Versicherungen) dann kommen wir auch dort nicht an dem Phänomen vorbei, daß in wenigen Jahren wesentlich weniger Personal – jedoch mit ganz anderen Qualifikationen – tätig sein wird, und können von daher auf den öffentlichen Sektor zurückschließen.

Was in diesem Zusammenhang sozialverträglich sein kann, müssen Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen regeln. Grundsatz muß es sein, daß der Qualifizierungsbereite eine höhere Bleibemöglichkeit für sich im System erarbeiten kann als der Veränderungsresistente.

4.3.2 Umfang und Dichte der Leistungspalette (des Angebotsfächers) im öffentlichen Sektor

Mit diesem Tatbestand kann sich ebensogut die Satire befassen, denn in der Rechtswissenschaft ist unbestritten, daß die Gesetzgebung von Bund und Ländern zu weit über 75 liegenden Vom-Hundertsatz das Handeln der öffentlichen Verwaltung bestimmt – das kommunale Handeln kann für sich mit allen sonst ihm zuzurechnenden Autonomiefeldern vielleicht 25% in Anspruch nehmen. Man könnte hier leicht aus Faust I von Johann Wolfgang von Goethe zitieren: „Es pflanzen sich Gesetz und Recht wie eine alte Krankheit fort.“ Dagegen sind einige Mittel eronnen worden. Das probateste erscheint, Vorschriften mit Verfallsdatum auszustatten und auf diese Weise eine automatische Überprüfung des legislativen Aktes durch einen später in der Zeit verantwortlichen Rechtssetzungskörper zu installieren. Selbst wenn man nicht nur eine Legislaturperiode zugrundelegen wollte, sondern durchaus auch auf bis zu zehn Jahren hindenken würde, würde dies eine ganz automatische und zwangsläufige Beschäftigung mit den Wirkungsweisen von Rechtsregeln bedeuten, die bisher der Administration, aber auch der Politik, völlig abgehen. Es ist eben nicht jedes Gesetz auch eine zusätzliche Wohltat. Es kann durchaus so sein, daß weniger viel mehr bedeuten würde, zumal vor dem Hintergrund eines europäischen Rechtsregelverständnisses, in dem die deutsche Umsetzungspraxis häufig gegenüber anderen Mitgliedstaaten der EU zurückliegt, obwohl wir insgesamt gesehen eine sehr viel höhere Gesetzesdichte haben. Allerdings muß eines eher zurückhaltend stimmen: Wenn eine große Rechtfertigungswelle losgetreten werden würde mit dem Verfallsdatum von Gesetzesvorschriften, dann wäre vielleicht auch zu befürchten, daß uns eine Flutwelle ungeahnten Ausmaßes überrollt. Eine Rechtfertigungseuphorie der Administrationen gegenüber den Legislativen könnte dadurch vermieden werden, daß Verordnungen ganz automatisch verfallen, Gesetze aber eine maximale Geltungsdauer von zehn Jahren in Anspruch nehmen können und dann sowieso der europäische oder darüber hinausgehende Rechtsbezug internationaler Verbindlichkeit geprüft werden müßte.

In der Sache, welche Produkte die öffentliche Hand gegenwärtig und künftig anbieten soll, bleibt kein anderer Weg als der der Produktbildung. Diese ist allerdings abhängig davon, daß sie nicht auf die Vergangenheit sieht, sondern in die Zukunft. Das, was besteht, muß daraufhin überprüft werden, inwieweit die Aufgabe erfüllt ist und damit wegfallen kann, bzw. welche Teile der vorgesehenen Erfüllung schon erreicht sind, und damit, welche Restbestände künftig nur noch erzielt werden sollen. Dies muß komplettiert werden mit dem, was neu in der Zukunft gewollt, politisch legitimiert und auf diese Weise auch akzeptiert wird. Das Reden über Produktbildung und daran angeschlossene Kosten- und Leistungsrechnung darf jedenfalls nicht nur statisch verstanden werden, sondern ist eine prozeßhafte Veränderung quasi-permanenter Natur in der öffentlichen Verwaltung und in den Rechtssetzungskörperschaften, die von diesen verlangt, nicht die Verfestigung der Gesellschaft auf gestern zuzulassen, sondern die Gleitfähigkeit künftiger Möglichkeiten zu erreichen. So schwierig das im Einzelfall ist, so sehr sind die Beispiele ermutigend, die Baden-Württemberg mit seiner Produktbörse erreicht hat. Selbst so ehrwürdige Institutionen wie die Kirchen wenden sich dieser Aufgabe mit Intensität und Hoffnung zu, was jede weltliche ermutigen sollte.

In diesem Zusammenhang ist zwar eine zweitrangige, aber trotzdem wesentliche Frage, in welchem Rechnungsstil eigentlich die öffentliche Rechnungslegung künftig geschehen soll. Die ehrwürdige Kameralistik, die seit den Zeiten Colberts und des Dreißigjährigen Krieges in Europa unbestritten ist, beginnt, in ihrer Aussagekraft seit 20 und mehr Jahren nachzulassen. Der Grund dafür ist im wesentlichen, daß eine ganze Reihe von öffentlichen Aufgaben in Privatrechtsform organisiert und dann in Ausgliederungsgesellschaften konzentriert worden sind, die allesamt das kaufmännische doppelte Rechnungswesen eingeführt haben. Es gibt heute große und größere Städte, die mehr als 50 Prozent ihrer kommunalen Wertschöpfung außerhalb des jeweiligen Haushaltsplanes in den Wirtschaftsplänen der ausgegliederten Gesellschaften nachweisen. In einem solchen Falle genügt es nicht mehr, sich auf die Kameralistik zu konzentrieren, in einem solchen Fall müssen wir aus rein praktischen Fragen nach einem wiederum zusammengeführten Rechnungslegungssystem suchen, das in der Natur der Sache und im Hinblick auf die Verständlichkeit in einer breiten Öffentlichkeit sicher nurmehr eine Verwaltungsbuchführung auf doppischer Grundlage sein kann, so wie sie zum Beispiel von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer in Verbindung mit dem Deutschen Städtetag entwickelt worden ist. Dieses System hat in der Großen Kreisstadt Wiesloch seinen Feldversuch bestanden. Auf dieser Grundlage wird jetzt ein neues Haushaltssystem eingeführt. Die Vergleichbarkeit in der Finanzstatistik wie auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird hergestellt durch Umsteigeschlüssel, in denen sich die kameralen Positionen und die doppelten Positionen bezüglich ihrer finanzstatistischen Aussage wiederfinden.

4.3.3 Beteiligungs-Controlling

Selbst der Deutsche Städtetag und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln sind der Auffassung, daß eine Steuerung der ausgegliederten Gesellschaften bei den Städten nur in den seltensten Fällen wirkungsvoll eingerichtet ist. Weil dies so ist, und weil der legitimierende öffentlich-rechtliche Verbindungsbügel für die Ausgliederungsgesellschaften notwendig ist, weil letztlich nur der vom Volk gewählte Gemeinderat/Stadtrat die Verantwortung auch für deren Handeln übernehmen kann, brauchen wir eine Einrichtung, die beides wieder zusammenführt. Schon beim vorherigen Punkt ist darauf verwiesen worden, daß eine kompatible und aggregierbare Rechnungslegung notwendig ist. Hier ist zu ergänzen, daß die Steuerung aus einem kommunalen Gesamtverantwortungsrahmen heraus sowohl für die verbleibende Kernverwaltung der Kommune wie auch im Hinblick auf ihre ausgegliederten Gesellschaften notwendig ist, denn nur so läßt sich im Zusammenhang bewerten, was denn nun dem Gemeinwohl diene und was für Wirkungen dem Gemeinwohl gegenüber erbracht worden sind, welcher Nutzen für den jeweils in der Stadt wohnenden, die Einrichtungen nutzenden Bürger und die Bürgerin erreicht werden konnte. In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage, zu welchen Kosten diese Wirkungen erreicht werden, denn die Frage der Kalkulation von Entgelten ist schon seit den Kommunalabgabegesetzen der Länder (in Baden-Württemberg Mitte der sechziger Jahre) latent Gegenstand der Rechtsprechung gewesen. So sehr auf der einen Seite die betriebswirtschaftlich ansetzbaren Kosten Grundlage einer Kalkulation sein sollen, so sehr muß auf der anderen Seite der Entgeltspflichtige die Gewissheit haben, daß er zu niederstmöglichen Kosten belastet worden ist, und daß auf diese Weise also eine Kontrolle besteht, welche Kosten denn angemessen sind. Letztlich kann ein solcher Nachweis nur im Wettbewerb geleistet werden, und das bedeutet eine sogenannte interne wie auch eine externe Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Hand. Die interne Wettbewerbsfähigkeit muß denjenigen (innerhalb z.B. einer Stadtverwaltung oder einer Landesverwaltung), die Vor-Leistungen oder Halbfertigprodukte in Anspruch nehmen wollen, die Möglichkeit geben, dies gegenüber einem möglichen Bezug von privatwirtschaftlichen Anbietern in einem Ausschreibungsverfahren nachzuprüfen und auf diese Weise die Best-Allokation auch in den Kosten für den Entgeltpflichtigen zu erreichen. In externen Fragen heißt dies, daß diejenige Dienststelle, die in einer Verwaltung Leistungen erbringt, natürlich auch im Wind des Wettbewerbs bestehen muß gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern. Daß dabei steuerliche Unterschiede berücksichtigt werden müssen, ist klar (zum Beispiel im Bereich der Abwasserentsorgung), denn es kann natürlich ein privatwirtschaftlicher Anbieter steuerlichen Belastungen, die ihm entstehen, aber nicht dem Mitbewerber aus dem öffentlichen Sektor, nicht standhalten. Dies ist letztlich aber eine rechnerische Operation.

Zur Frage des Wettbewerbs in öffentlichen Verwaltungen und zu öffentlichen Verwaltungen hat der Unterausschuß „Kommunale Wirtschaft“ des Arbeitskreises III der ständigen

Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder sich zusammenfassend und grundsätzlich geäußert mit einer EntschlieÙung vom 5./6. März 1998. In diesem Votum hat er sich zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern zwar nicht abschließend, aber orientierend geäußert, was sicher in Zukunft für jede kommunal (und darüber hinaus auch öffentlich) tätige Institution maßgebend sein wird.

4.3.4 Last but not least: Investitionsrechnung

An sich gehört es zum Handwerk, scheint aber nach den Prüfungsberichten der Gemeindeprüfungsanstalt und gelegentlich auch des Rechnungshofes der verschiedenen Länder noch nicht Standard zu sein: Daß bei allen größeren Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand Wirtschaftlichkeitsrechnungen angestellt werden, die mit dem Stichwort Investitionsrechnung nur geringfügig beschrieben sind. Ziel muß es sein, die Wirtschaftlichkeit der Investition in Bezug auf den Zeitablauf der voraussichtlichen Nutzungszeit zu bestimmen und dort dann abzugreifen, ob letztlich eine Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann in dieser voraussehbaren Nutzungszeit, oder aber ob diese nicht zu erreichen ist, und ob es denn dann nicht zu einer anderen (vorherigen) Entscheidung kommen müßte.

5. Fazit

Zum Schluß erinnert der Verfasser an ein altes römisches Wort: „Quidquid agis, prudenter agas et respice finem“, will heißen: „Was immer du tust, tue es klug und denke auch an das Ende.“ Denn bei politischen Entscheidungen ist es wichtig, zunächst wirtschaftlich zu denken - und dann den sozialen Ausgleich zu schaffen.