

Karsten Schneider

Chancen und Risiken organisatorischer Dezentralisierung im öffentlichen Dienst

In großen Schritten verändert sich das Erscheinungsbild des kommunalen Sektors. Der „Konzern Stadt“ ist mittlerweile nicht nur eine Illustration eines Entwicklungsziels vieler Kommunen, sondern auch die Beschreibung tatsächlich vollzogener Veränderungen.

Der kommunale Sektor ist heute sehr viel differenzierter und frag-

runger von Akteursbeziehungen im Zuge organisatorischer Dezentralisierung (Schneider 2002).

Ausgangssituation: Wettbewerbsöffnung und Haushaltsprobleme

Der Problemdruck, der auf den Kommunen lastet und sie zu Ausgliederungen und Formen der ope-

losigkeit sorgt dafür, daß für freiwillige Aufgaben so gut wie kein Spielraum mehr vorhanden ist.

Solchermaßen unter Druck gesetzt, sehen sich die Kommunen gezwungen, Wirtschaftlichkeitsverbesserungen zu realisieren. Dieses versuchen die Kommunen durch innerorganisatorische Dezentralisierungsbestrebungen („dezentrale Ressourcenverantwortung“ resp. „operative Dezentralisierung“) und Ausgliederungen.



Vertrauen als Voraussetzung dafür, dass Kooperation im „Konzern Stadt“ funktioniert.

mentierter als noch vor zehn Jahren. Diese Entwicklung hat nicht nur die gewünschten Wirkungen, wie z.B. Wirtschaftlichkeitsverbesserungen, sondern auch unerwünschte Folgen, u.a. einen Verlust von Zusammenhalt.

Im folgenden wird auf die Entwicklung, ihre Ursachen und Wirkungen eingegangen. Möglichkeiten, Rückbindung auch im „Konzern Stadt“ herzustellen, werden dabei ebenfalls skizziert. Der Artikel fußt auf einem an der Universität Kassel durchgeführten Forschungsprojekt zur Verände-

rativen Dezentralisierung getrieben hat, ist nur in geringem Maße selbstverschuldet. Neben der durch das GATS-Abkommen angestoßenen Wettbewerbspolitik der EU, welche die kommunale Wirtschaftstätigkeit (u. a. Ver- und Entsorgung, Nahverkehr) der Konkurrenz ausgesetzt hat, ist diesbezüglich die Politik der Länder und des Bundes zu nennen. Bund und Länder verlagern insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre Aufgaben auf die kommunale Ebene, ohne die Kommunen mit ausreichend Mittel auszustatten. Auch die anhaltend hohe Massenarbeits-

Die Entstehung des „Konzerns Stadt“

Der kommunale Sektor folgt dabei den privatwirtschaftlichen Dezentralisierungstendenzen der achtziger Jahre. Die dezentrale Ressourcenverantwortung entspricht im wesentlichen den Gruppenarbeits-, Qualitätszirkel- und Delegationsprojekten. Im Vergleich dazu führt die Ausgliederungspraxis zu einer radikalen, rechtlich determinierten Trennung von „Mutter“ Stadt und Tochtergesellschaften. In den neunziger Jahren haben beide, in sich sehr unterschiedliche Varianten der Dezentralisierung massiv an Bedeutung gewonnen. Neben einer beinahe flächendeckenden Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung kam es zu einer Welle von formellen Privatisierungen, so dass in der Konsequenz eine hoch differenzierte Struktur entsteht, die als „Konzern Stadt“ bezeichnet werden kann.

Während die Verwaltungsleitung es im traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung im wesentlichen mit den Amts- bzw.

Dienststellenleitungen zu tun hat („einfaches Modell“ in Abb. 1), ändert sich dies im „Konzern Stadt“. Im „Konzern Stadt“ hat es die Verwaltungsleitung nicht mehr nur mit einzelnen Geschäftsführungen zu tun, sondern muss eine erhebliche Komplexität bewältigen. Es gilt, auf eine Reihe von Leitungen kommunaler Eigengesellschaften Einfluss zu nehmen („differenziertes Modell“ in Abb. 1).

Zentrifugale Tendenzen als unbeabsichtigte Folgen

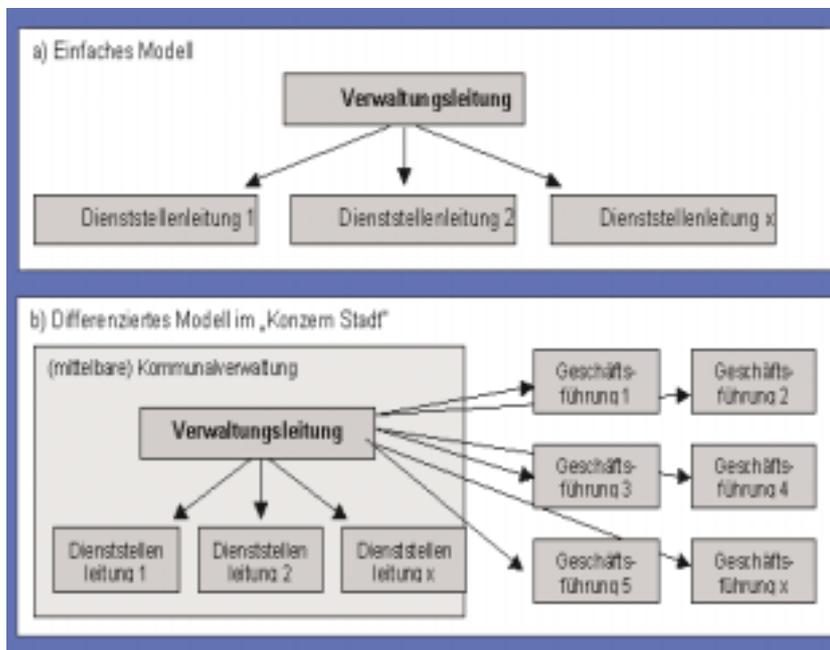
Nicht allen Verwaltungsleitungen ist das Problem überhaupt bewusst, dass sie unter den Bedingungen des „Konzerns Stadt“ für die Sicherung ihrer Einflussnahme Sorge tragen müssen. Empirische Analysen zeigen, dass ein Steuerungsdefizit den Verwaltungen häufig erst dann deutlich wird, wenn sie Formen eines Beteiligungsmanagements einführen. Die Ausgliederungswelle der neunziger Jahre hat allerdings dazu geführt, dass die Zahl der Kommunen, die sich mit Beteiligungscontrolling und -steuerung beschäftigen, stark zugenommen hat.

Die Tätigkeit der Stellen für Beteiligungsmanagement, welche vor allem Datensammlung betreiben, kann die traditionelle, hierarchisch geprägte Form der Einflussnahme – die meisten Vorstands- bzw. Geschäftsführungsmitglieder verwenden den Begriff Einmischung – aber nicht ersetzen. Der Zugriff auf die Entscheidungen kann nicht in der alten Form erhalten bzw. wiederhergestellt werden. Auch Aufsichtsräte eignen sich nur in Ausnahmefällen dazu, politische Vorgaben zu machen, u. a. weil sie sehr häufig eher die Interessen der Gesellschaft als die der Kommune im Blick haben (zur Praxis von Aufsichtsräten in den

Kommunen vgl. im einzelnen auch Machura 1998, S. 154ff.).

In den kommunalen Eigengesellschaften werden Eigeninteressen massiv wirksam. Die Interessen

le Einflussnahme auf die dezentralen Einheiten sichern, muss sie von Ausgliederungsentscheidungen Abstand nehmen. Dies ist der Fall, weil die Leitungen der Eigengesellschaften nicht nur rechtlich



Die veränderte Struktur des kommunalen Sektors

der Gesellschaften sind vor allem durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen, d. h. die Haushaltsprobleme der Kommunen und die Öffnung der Wettbewerbsmärkte bestimmt, so dass für politische Gestaltung – aus Sicht der Eigengesellschaften – kein Platz bleibt. Auf der Grundlage ihrer Eigeninteressen wehren die Geschäftsführungen und Vorstände jede Form der Einflussnahme von außen ab. Häufig versuchen die Verwaltungsvorstände bzw. die Beteiligungsmanagementstellen gar nicht erst, solche Entscheidungen durchzusetzen, sondern finden sich mit der Situation ab.

Die traditionelle Form des Zusammenhalts, wie sie mit dem einfachen Modell des kommunalen Sektors skizziert wurde, ist also im Prinzip unwiederbringlich verloren, wenn eine dezentrale Einheit ausgegliedert worden ist. Will eine Kommunalverwaltung traditionel-

in der Lage sind, politische Einflussnahme abzuwehren¹, sondern auch das Interesse an der Verwirklichung der politisch definierten Ziele verlieren. Kommt es zu keinen weitergehenden Anstrengungen – von denen im nächsten Kapitel die Rede ist –, wird der „Konzern Stadt“ allein von zentrifugalen Tendenzen geprägt.

Rückbindung der Eigengesellschaften?

Da also das Beteiligungsmanagement nur wenig Aussichten auf Erfolg verspricht, müssen sich die Kommunen andere Formen überlegen, mit denen Zusammenhalt und Kooperation gewährleistet werden kann. In einigen Kommunen kommt es zu freiwilligen Kooperationsformen, in denen es nicht darum geht, den Eigengesellschaften Vorschriften zu machen, sondern in denen ein Rah-

men gemeinsamer Interessen auf gleicher Augenhöhe abgesteckt werden soll. Aus einer normativen Sicht ist diese Selbstorganisation sicherlich unbefriedigend, da sie nicht dem Modell entspricht, wonach die Tätigkeit der öffentlichen

sames Interesse an effizienten Wirkungen, Synergien werden genutzt.

Dies wird auch in der empirischen Realität bestätigt. In der Praxis finden sich solche freiwilligen

strengungen. Insbesondere muss die Vertrauenskultur gefördert und auf die traditionelle Form der hierarchischen Einflussnahme verzichtet werden.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die betriebswirtschaftliche und soziale Effizienz von Lösungen im Zuge operativer Dezentralisierung weitaus stärker nachweisbar ist. Akteure aus Kommunen, die auf Ausgliederungen eher verzichtet und sich statt dessen um die Implementation dezentraler Ressourcenverantwortung bemüht haben, verfügen also in der Regel über einen Vorsprung bei der Realisierung sachlich adäquater Lösungen.



Das Finanzzentrum Europas, aber auch eine Kommune mit Problemen: Frankfurt a. Main.

Hand, auch soweit sie in privatrechtlicher Form erfolgt, demokratisch legitimiert zu sein hat.

Zwei Gründe sprechen aber dafür, solche Kooperationsformen zu nutzen. Zum einen wurde gezeigt, dass die Verwaltungen nur wenig zu verlieren haben, die traditionelle hierarchische Form der Einflussnahme trägt nicht mehr. Zum anderen ist auch aus theoretischer Perspektive zu konstatieren, dass die Beziehungen zwischen zwei Akteuren praktisch nie ein reines Über-/Unterordnungsverhältnis sind, sondern die in der Hierarchie schlechter gestellten immer über eigene Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.

Freiwillige Kooperationsformen ermöglichen den Beteiligten, über unterschiedliche Interessen zu diskutieren und Kompromisse zu finden, so dass ein unkooperatives Verhalten der dezentralen Einheiten weniger wahrscheinlich wird. Die einzelnen Partner entwickeln statt dessen ein gemein-

Kooperationsformen allerdings noch relativ selten. Dafür gibt es einen Hauptgrund. Es braucht eine funktionierende Vertrauenskultur, damit Kooperation im „Konzern Stadt“ überhaupt möglich wird. Vertrauen entsteht aber nicht über Nacht. Sie bedarf eines engen, regelmäßigen und operativ geregelten Austausches. Soweit sich Verwaltungsleitungen darüber überhaupt im Klaren sind, ist das Problem allerdings noch nicht ganz gelöst. Störungen dieser freiwilligen Kooperation gibt es häufig (nicht nur) von Seiten der Politik, die auf den traditionellen Formen der Einflussnahme beharren will.

Zwar gibt es keine empirischen Belege für die größere Effizienz privater Rechtsformen (vgl. Naschold u. a. 1996, S. 25ff.), es kann aber selbst unter den schwierigen Bedingungen des „Konzerns Stadt“ zu einer Förderung der Wahrscheinlichkeit sachlich adäquater Wirkungen kommen. Dazu bedarf es aber erheblicher An-

Literatur:

Machura, Stefan (1998), Rollenkonflikt und Selbstbehauptung. Zur politischen Psychologie des Aufsichtsrats, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.), *Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, Opladen (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 1), S. 147-159.

Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus (1996), *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, Berlin (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderbd. 4).

Schneider, Karsten (2002), *Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“*. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung (die Arbeit erscheint in Kürze als Kasseler Dissertation).

Karsten Schneider ist Dipl.-Pol. am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel und Mitarbeiter des AWW-Arbeitskreises „Organisatorische Potenziale der Büroorganisation/Telekommunikation“

¹ So gibt es zwar (landesrechtliche) Bestimmungen, welche die Kommunen verpflichten, ihre Eigengesellschaften an politische Ziele zu binden, da die Tätigkeit der Geschäftsführungen und Vorstände aber durch das GmbH- und das Aktiengesetz, die beide Bundesgesetze sind, bestimmt wird, besitzen zuerst genannte Bestimmungen für die dezentralen Einheiten keine rechtliche Relevanz.