



Universität Potsdam

K. Birkholz | Ch. Maaß | P. von Maravić | P. Siebart (Hrsg.)

## **Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis**

Festschrift für Christoph Reichard

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Birkholz / Maaß / Maravić / Siebart

•

Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis



Prof. Dr. Christoph Reichard

**Public Management**  
**– Eine neue Generation in Wissenschaft**  
**und Praxis**

Festschrift für Christoph Reichard

herausgegeben von  
Kai Birkholz  
Christian Maaß  
Patrick von Maravić  
Patricia Siebart

Universitätsverlag Potsdam 2006

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Universität Potsdam, 2006

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam  
und sd:k Satz Druck GmbH Teltow

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam  
Postfach 60 15 53, 14415 Potsdam  
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625  
e-mail: [ubpub@uni-potsdam.de](mailto:ubpub@uni-potsdam.de)  
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

**ISBN 3-939469-09-2**  
**ISBN 978-3-939469-09-4**

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Public Management zwischen Stellenbosch und Quappendorf.....	5
<i>Christian Maaß</i>	
<b>I) MODERNES MANAGEMENT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN</b>	
Marketization – ein Arrangement zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe für öffentliche Inhousebetriebe? Eine Bewertung aus den Perspektiven „Transaktionskostentheorie“, „New Public Management“ und „Governance“.....	27
<i>Markus Blocher</i>	
Der demokratische Staat als Marke – Zur „strategischen Relevanz“ staatlicher Aufgaben.....	47
<i>Christian Humborg</i>	
Public Corporate Governance. Grundsätzliche Probleme und Spannungsfelder der Überwachung öffentlicher Unternehmen.....	61
<i>Peter Kolbe</i>	
Die kommunale Gewährleistungs-Holding. Überlegungen zu einem städtischen Konzernmanagement.....	75
<i>Ramon Linhos</i>	
Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen - ein konzeptioneller Vorschlag.....	97
<i>Patrick von Maravić</i>	
Ein wirksames Anreizsystem für öffentliche Betriebe. Das Modell des erweiterten Hochleistungskreises der Motivation am Beispiel Öffentlicher Bäder ..	127
<i>Robert Pfau</i>	
Wirkungsorientierung - Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung.....	153
<i>Isabella Proeller</i>	
Die Ratingmethodik - ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung? .....	171
<i>Ferdinand Schuster</i>	
Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung: Erste Ergebnisse einer meta-analytischen Untersuchung.....	201
<i>John P. Siegel</i>	

## **II) MODERNES NONPROFIT UND HOCHSCHULMANAGEMENT**

Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen?..... 221  
*Patricia Siebart*

Corporate Academies – lebenslanges Lernen aus Unternehmens- und  
Hochschulsicht ..... 237  
*Birgit Sponheuer/Katrin Vernau*

## **III) REFORM DES ÖFFENTLICHEN FINANZWESENS**

Aktives kommunales Debt Management in Deutschland - ein bisher  
vernachlässigtes Sparpotenzial..... 257  
*Kai Birkholz*

Zielkostenmanagement als Instrument zur Verbindung von Kostenplanung und  
Effektivitätssteuerung in der öffentlichen Verwaltung..... 281  
*Corinna Siems*

## **IV) VERWALTUNG ZWISCHEN EGOVERNMENT UND LAUFMAPPE**

Wettbewerb und Kooperation in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ..... 301  
*Christoph Andersen*

„Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen...“ Besonderheiten  
und Probleme bei der organisationsübergreifenden Produktion sozialer  
Dienstleistungen ..... 315  
*Angela Dovifat*

Wissen und Wissensteilung im eGovernment..... 337  
*Doreen Kubisch*

Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen..... 355  
*Tino Schuppan*

Autorenverzeichnis..... 371

## Vorwort

Am 24. Februar 2006 feierte Christoph Reichard seinen 65. Geburtstag und wechselte gleichzeitig in den – wie er es bezeichnete – „Unruhestand“. Dies nehmen die allesamt aus seinem Schülerkreis stammenden Herausgeber und Autoren dieses Sammelbandes zum Anlass, auf aktuelle Entwicklungen des Public Managements einzugehen und somit dem Jubilar ihre Referenz zu erweisen.

Christoph Reichard gehört durch sein umfangreiches Wirken sicher zu den bekanntesten und pronouciertesten Forschern auf dem in Deutschland noch jungen Gebiet des Public Managements, das er immer sehr umfassend interpretiert hat. International, insbesondere an Universitäten in angelsächsischen Ländern, gehört Public Management seit Jahrzehnten zu den etabliertesten Forschungs- und Ausbildungsbereichen. Es ist nicht zuletzt Christoph Reichards Verdienst diesen Forschungsbereich auch in Deutschland gefördert und gefordert zu haben.

Weitere Verdienste, die er sich rund um das Public Management erworben hat, seien hier nur kurz hervorgehoben. Gerade auch die Kommunen waren ihm immer ein zentrales Anliegen und er gehörte zu den entscheidenden Protagonisten bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells als deutscher Variante des New Public Management. Zudem war der Jubilar von Anfang an für viele, vor allem neu aufkommende Themen offen. So war er eingebunden, als der Dritte Sektor von der deutschsprachigen Forschung entdeckt wurde und auch das Kulturmanagement war stets eines seiner Steckenpferde.

Christoph Reichard war und ist gefragter Referent, (Mit-)Organisator mehrerer Master-Programme und begeisterter, hoch produktiver Forscher, der es regelmäßig schaffte, neben den universitären Kernaufgaben Forschungsprojekte zu leiten, die es dem wissenschaftlichen Nachwuchs erlaubten, interessante Fragestellungen zu bearbeiten. Außerdem initiierte er zahlreiche internationale Kooperationen, die sich zum einen auf seinen Lehrstuhl an der Universität Potsdam bezogen – wie das seit mehreren Jahren stattfindende Doktorandenkolloquium mit dem Arbeitsbereich Public Management der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Prof. Dr. Dietrich Budäus und dem Institut für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Universität Linz, Prof. Dr. Reinbert Schauer – zum anderen aber auch auf die gesamte Fakultät, wobei hier nur beispielhaft die Università degli Studi di Siena und die Università Bocconi genannt werden sollen, an der er sich in der Zukunft weiteren Studien widmen wird.

Einige wichtige Ausschnitte der bisherigen Verdienste und des Wirkens von Christoph Reichard werden in diesem Band von Christian Maaß näher beleuchtet.



Im vorliegenden Band präsentieren Doktoranden und junge Wissenschaftler, die mit Christoph Reichard eng zusammengearbeitet haben oder eng mit ihm zusammenarbeiten, ihre Forschungsergebnisse zu aktuellen Themen des Public Management. Christoph Reichards Interesse und Faszination galt seit seiner Promotion den Modernisierungspotentialien des öffentlichen Sektors. Daran knüpfen diese Beiträge aus dem Kreise seiner Schüler an. Es wird über stattfindende oder abgeschlossene Forschungsvorhaben berichtet und so zugleich ein Fingerzeig für die Weiterentwicklung des Forschungsbereichs gegeben. Aus der Breite der dargestellten Themen wird nicht zuletzt deutlich, welche vielfältigen Impulse der Jubilar dem Forschungsnachwuchs gegeben hat. Die Autoren stammen aber nicht nur aus dem unmittelbaren Wissenschaftsbereich, sondern auch aus Verwaltung und öffentlichen Unternehmen oder sind in der Beratung oder in Umfeldorganisationen der öffentlichen Verwaltung tätig. Ihre Forschungs- und Wirkungsstätten befanden und befinden sich nicht nur in der gesamten Bundesrepublik, sondern reichen deutlich darüber hinaus.

Die Festschrift umfasst im ersten Teil Arbeiten, die wir unter dem Thema *Modernes Management öffentlicher Dienstleistungen* zusammengefasst haben. Sie behandeln eher übergeordnete Fragestellungen des Public Management. So geht Markus Blocher in seinem Beitrag zur *optimalen Leistungstiefe für öffentliche Inhousebetriebe* auf Defizite der aktuellen Ansätze zur Marketization öffentlicher Betriebe ein, Christian Humborg stellt dar, inwiefern *der demokratische Staat als Marke* betrachtet werden könnte. Peter Kolbe behandelt die aktuelle Frage der *Public Corporate Governance*, und Ramon Linhos stellt *Aspekte des Beteiligungsmanagements* unter der Überschrift *Die kommunale Gewährleistungs-Holding* dar. Patrick von Maravić widmet sich dem Thema der *Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen*, während Robert Pfau ein *wirksames Anreizsystem für öffentliche Betriebe* entwickeln möchte. Isabella Proeller reflektiert die schweizerische Verwaltungsmodernisierung kritisch hinsichtlich der angestrebten *Wirkungsorientierung*, John P. Siegel geht auf *Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung* ein und Ferdinand Schuster reflektiert die *Ratingmethodik* hinsichtlich ihrer Eignung als Hilfsmittel der strategischen Steuerung.

Der zweite thematische Block widmet sich mit zwei Beiträgen dem *Modernen Nonprofit und Hochschulmanagement*. Patricia Siebart fragt in ihrem Beitrag nach einem *Kodex für Nonprofit-Organisationen*. Birgit Sponheuer und Katrin Vernau untersuchen den Beitrag von *Corporate Academies* für das Ziel eines lebenslangen Lernens.

Nicht nur aufgrund der Situation der öffentlichen Haushalte darf das Thema *Reform des öffentlichen Finanzwesens* nicht ausgespart bleiben. In diesem dritten

Teil der Festschrift schreiben Kai Birkholz über *Aktives kommunales Debt Management in Deutschland* und Corinna Siems über *Zielkostenmanagement*.

Im vierten Kapitel des Buches schließen sich Beiträge unter der Überschrift *Verwaltung zwischen eGovernment und Laufmappe*, die vor allem organisatorische Restrukturierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten von e-Government adressieren. Aus der Nutzung der EDV ergeben sich nicht nur Rationalisierungs-, sondern auch neue Kooperationsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Institutionen. Christoph Andersen beschäftigt sich mit *Wettbewerb und Kooperation in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion*. Angela Dovifat stellt dar, welche *Besonderheiten und Probleme bei der organisationsübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen* zu beachten sind, Doreen Kubisch analysiert die Möglichkeiten des Wissensmanagement in ihrem Beitrag *Wissen und Wissensteilung im eGovernment* und Tino Schuppan geht auf die *effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen* ein.

Ohne die tatkräftige Unterstützung von Stefanie Buchheister-Knappe wäre diese Festschrift nicht zustande gekommen. Wir möchten Steffi Knappe ganz herzlich für ihre redaktionelle Bearbeitung der Beiträge und ihre inhaltlichen Anregungen danken, die viele Stunden über dem Manuskript verbrachte und einen erheblichen Beitrag dazu geleistet hat, dass ein lesbares Manuskript pünktlich in den Druck gehen konnte. Heike Magsaams Bedeutung für die Durchführung dieses ‚Geheimprojektes‘ am Lehrstuhl ist durch Worte nicht auszudrücken. In gewisser Weise wird auch Heike Magsaam mit dieser Festschrift geehrt, da alle Doktoranden an diesem Lehrstuhl durch ihren guten Geist beflügelt wurden. Zu guter Letzt möchten sich die Herausgeber bei den Autoren bedanken, die so manche Terminneuplanung unsererseits erduldeten, lange auf die endgültige Fertigstellung gewartet haben und dabei immer fair und offen waren für Anregungen und Ermunterungen.

Dass der Ruhestand des Jubilars tatsächlich wohl eher einem Unruhestand gleichen wird, ist jedem klar, der in den letzten Jahren mit ihm zusammengearbeitet hat. Für die weiteren Projekte wünschen wir ihm viel Erfolg. Die Autorinnen und Autoren möchten sich hiermit noch einmal bei Christoph Reichard für seine Unterstützung und Beratung bedanken. Ihre Beiträge sind das Ergebnis des Lernens von und Arbeitens mit dem Jubilar. Wir wünschen Christoph Reichard alles Gute!

*Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravić und Patricia Siebart*

# I) Modernes Management öffentlicher Dienstleistungen

# Public Management zwischen Stellenbosch und Quappendorf

## Ein Beitrag zum Werk und Wirken von Christoph Reichard

*Christian Maaß*

### 1 Einleitung

Auf den ersten Blick scheint das kleine märkische Quappendorf nicht viel mit dem südafrikanischen Stellenbosch zu verbinden. Wie im Rahmen dieser Festschrift nicht anders zu erwarten: Prof. Dr. Christoph Reichard<sup>1</sup> ist die Klammer zwischen Stellenbosch und Quappendorf. Beide Orte stehen exemplarisch für das inhaltlich sehr breite, geografisch weit gespannte, Forschung, Lehre und Beratung der Praxis umfassende Werk des Jubilars.

Mit der School of Public Management and Planning an der Universität Stellenbosch verbinden Christoph Reichard studentische Austauschprogramme und gemeinsame Forschungsaktivitäten, die nicht zuletzt im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes in Südafrika in den Monaten Oktober und November des Jahres 2005 vertieft wurden. Das ehemals eigenständige Quappendorf im Landkreis Märkisch-Oderland wurde im Rahmen der Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg nach Neuhausen eingemeindet. Als geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWI)<sup>2</sup> hat sich Christoph Reichard mit einem Gutachten<sup>3</sup> und der Teilnahme an Anhörungen des Landtages des Landes Brandenburg<sup>4</sup> intensiv in den Prozess

---

<sup>1</sup> Nachfolgend der Einfachheit nur noch *Christoph Reichard* oder *der Jubilar*.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm>. Feste wissenschaftliche Mitarbeiterin am KWI ist Frau Dr. Christiane Büchner.

<sup>3</sup> Reichard, Christoph/Berg, Frank/Maaß, Christian (1999): Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg. Potsdam. Anlage zum Abschlußbericht der Enquetekommission 2/1 „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“. Landtag Brandenburg Drucksache 2/6260, 2. Wahlperiode.

<sup>4</sup> Vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Plenarprotokoll, 31. Sitzung, 28. Februar 2001.

der Gemeindegebietsreform eingebracht. Im Zuge dieses Engagements bezogen sich verschiedene Akteure – auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg – auf die Argumentation des Jubilars. Beispielsweise findet sich seine Aussage zur Sinnhaftigkeit von Einwohnergrenzen für Kleingemeinden im Urteil zum kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren der Gemeinde Quappendorf (VfGBbg 15/02).

Im Rahmen des hier vorliegenden Beitrags kann und soll keine umfassende Beschreibung und schon gar keine Wertung des so umfangreichen Schaffens des Jubilars erfolgen. Der Beitrag soll vielmehr – subjektiv aus Sicht des Autors – Bericht erstatten über einen kleinen Ausschnitt aus der Arbeit Christoph Reichards. Dabei beziehen sich die Ausführungen vor allem auf seine Jahre an der Universität Potsdam, sowie seinen Beitrag zur Konzipierung und Weiterentwicklung von Modellen und Konzepten der kommunalen Verwaltungsmodernisierung in Forschung und Praxis. Darüber hinaus wird seine beratende Tätigkeit für das Land Brandenburg und seine Kommunen beleuchtet. Der Beitrag versteht sich im besten Sinne einer Schülerfestschrift als Würdigung, wie dies einem Schüler im akademischen Rahmen zusteht.<sup>5</sup>

Entsprechend des *aufgeklärten* Public-Management-Verständnisses des Jubilars soll gezeigt werden, wie eine öffentliche Betriebswirtschaftslehre, die sich nicht auf eine enge betriebswirtschaftliche Orientierung beschränkt, interdisziplinär vielschichtig methodische und theoretische Ansätze aufgreift. Eine solche Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltungen und Unternehmungen ist in der Lage, Impulse sowohl für Wissenschaft als auch Praxis zu geben. Der auf Brandenburg bezogene Teil der Ausführungen wird verdeutlichen, wo die Beratung von Politik und Verwaltung ihre Grenzen findet und welche Klippen dabei mitunter nicht zu umschiffen sind.

## **2 Von der FHVR Berlin zum LS Puma**

### **2.1 FHVR und NSM**

Der Weg des Jubilars führte von der Freien Universität in Berlin über eine Assistentenstelle und Promotion (*Managementkonzeption des Öffentlichen Verwaltungsbetriebes*, 1973) an der Universität Freiburg an die FHVR Berlin (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege). Christoph Reichard gehörte zu den Gründungsvätern dieser Einrichtung, an der er bis 1994 lehrte. In diese Zeit fallen u.a. die zwei Ausgaben seines wegweisenden Lehrbuches *Betriebswirt-*

---

<sup>5</sup> Dass dabei eine durchaus schwierige Gratwanderung zu meistern ist, ist dem Autor bewusst, ohne garantieren zu können, dass sie ihm gelingt. Die Angaben zu Personen und Sachverhalten wurden mit möglichst großer Sorgfalt zusammengetragen.

*schaftslehre in der öffentlichen Verwaltung* (Reichard 1987) sowie ein umfangreiches Schaffen zu Berlin und der Berliner Verwaltung, das in Teilen in der Senatsbibliothek<sup>6</sup> Berlin dokumentiert wird.

Zu den deutlich über das Wirkungsfeld der FHVR hinaus gehenden Projekten gehörte das gemeinsam mit Prof. Dr. Manfred Röber<sup>7</sup> verantwortete und an der Freien Universität angesiedelte Projekt „Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West“.<sup>8</sup> Ein mit Prof. Dr. (em.) Hellmut Wollmann<sup>9</sup> geleitetes Projekt untersuchte *Umbruch und Innovation in der Ost-Berliner Bezirksverwaltung*, insbesondere anhand des Modellbezirksamtes Weißensee.<sup>10</sup>

Bereits an der FHVR zählte Christoph Reichard zu den wenigen Wissenschaftlern, die von Beginn an intensiv an der Entwicklung und Popularisierung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung<sup>11</sup> beteiligt waren. Neben ihm gehörte lediglich Prof. Dr. Klaus Lüder<sup>12</sup> von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Vertreter der Wissenschaft der Arbeitsgruppe *Neues Steuerungsmodell* der KGSt an, die den wegweisenden Bericht Nr. 5/1993 *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung* erarbeitete. Noch ehe sich das NSM wie ein Flächenbrand ausbreitete – wie Christoph Reichard es einmal formulierte – und starkes Interesse in der Wissenschaft fand, konnte er entscheidende Beiträge zur Debatte leisten. Gemeinsam mit Prof. *Gerhard Banner*<sup>13</sup> gab er 1993 das Buch *Kommunale Managementkonzepte in Europa* heraus,

---

<sup>6</sup> Vgl. [www.senatsbibliothek.de](http://www.senatsbibliothek.de).

<sup>7</sup> Prof. Dr. Manfred Röber ist seit 1999 Professor für Public Management am Fachbereich 3 – Wirtschaftswissenschaften I – der FHTW Berlin. Er gehörte vorher über lange Jahre wie Christoph Reichard der FHVR an. Seit dieser Zeit gibt es eine intensive Zusammenarbeit der beiden.

<sup>8</sup> Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt war Eckard Schröter. Prof. Dr. Eckhard Schröter ist mittlerweile Inhaber des *Stadt-Friedrichshafen-Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft* an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

<sup>9</sup> Prof. (em.) Dr. jur. Hellmut Wollmann war zuletzt – bis zum 01.10.2001 – Inhaber der Professur für Verwaltungslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

<sup>10</sup> Vgl. [http://www.hu-berlin.de/forschung/fober/fober93/folb05\\_01.html](http://www.hu-berlin.de/forschung/fober/fober93/folb05_01.html).

<sup>11</sup> So lautete der Name der KGSt bis zum KGSt-Forum im November 2005, auf dem die Umbenennung in *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* erfolgte.

<sup>12</sup> Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Klaus Lüder war seit 1981 bis zu seiner Emeritierung im Jahr 2003 Professor für Öffentliche Finanzwirtschaft und Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

<sup>13</sup> Prof. Gerhard Banner war von 1976 bis 1995 Vorstand (Leiter) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt).

das Beiträge aus Wissenschaft und Praxis vereinte. Es folgten zahlreiche weitere Veröffentlichungen zum Thema, wobei insbesondere auf die (so genannte *Gelbe Reihe*) Buchreihe *Modernisierung des öffentlichen Sektors*<sup>14</sup> bei der *edition sigma* zu verweisen ist. Zum ersten Kreis der Herausgeber gehörten neben dem Jubilar der inzwischen verstorbene Prof. Dr. Frieder Naschold<sup>15</sup>, Prof. Dr. Werner Jann<sup>16</sup>, Prof. Dr. Dietrich Budäus<sup>17</sup> und Dr. Erika Mezger<sup>18</sup>. Mittlerweile ist die Reihe auf ca. 50 Publikationen angewachsen. Ohne die Bedeutung einzelner Beiträge schmälern zu wollen, sind doch einige hervorzuheben. Hierzu zählen die beiden ersten Bände von Naschold (*Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*) und Budäus (*Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*) sowie *Umdenken im Rathaus* von Christoph Reichard selbst.

Dieses entsprechend der Vorgaben der gesamten Reihe kurz und sehr prägnant gehaltene Buch aus dem Jahr 1994 gehört ohne Zweifel zu den Klassikern der NSM-Literatur. Die nachhaltige Wirkung der Publikation weit über den engen Kreis von Reformern und Reformwissenschaftlern hinaus bestätigt eine anonyme Rezension auf [www.amazon.de](http://www.amazon.de) aus dem Jahr 2004 – d.h. zehn Jahre nach dem ersten Erscheinen des Buches – in der es als eine gute Einführung in das New Public Management beschrieben wird. Dort heißt es weiter: „Reichard, der als Mitstreiter im Bereich Verwaltungsreform gelten darf, bietet ein gutes Basiswerk im ‚Bereich Neues Steuerungsmodell‘, geschrieben in frischer, recht ‚unakademischer‘ Sprache, zu einem fairen Preis. Für jeden angehenden Verwaltungswirt zu empfehlen und für den, der Interesse hat, sein Wissen im Rahmen der Reformdebatte der Öffentlichen Hand aufzufrischen.“<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.edition-sigma.de>.

<sup>15</sup> Der 1999 verstorbene Prof. Dr. Frieder Naschold war seit 1976 Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB, <http://www.wz-berlin.de/presse/mitteilungen/naschold.de.htm>).

<sup>16</sup> Prof. Dr. Werner Jann ist seit 1993 Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

<sup>17</sup> Prof. Dr. Dietrich Budäus ist Professor für Betriebswirtschaftslehre und Leiter des Arbeitsbereichs Public Management (PuMa). Der Arbeitsbereich PuMa gehört zum Departement Wirtschaft und Politik der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg.

<sup>18</sup> Frau Dr. Erika Mezger ist Leiterin der Abteilung Forschungsförderung bei der Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>19</sup> Die exakte Adresse lautet: <http://www.amazon.de/exec/obidos/ASIN/3894047232/qid%3D1143544312/303-9304361-0551448>. Den für die heutige Zeit entscheidenden Test für die Bedeutung einer Person oder eines Gegenstandes besteht *Umdenken im Rathaus*. Die Suche bei Google ist mit ungefähr 415 Nennungen für den Suchbegriff "*umdenken im rathaus*" reichard recht eindrucksvoll.

([www.amazon.de](http://www.amazon.de)) Von den älteren Beiträgen der Reihe soll noch auf den Sonderband Nr. 4 *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden* hingewiesen werden, an dem Christoph Reichard als Autor und Mitherausgeber beteiligt war. Dieser Band leistete einen grundlegenden Beitrag zur Debatte um die Reform des öffentlichen Sektors.

## **2.2 FHTW, VPK, Modellkommunen und der Wechsel nach Potsdam**

Im Jahr 1994 wechselte Christoph Reichard als Professor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Public Management, an die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW), an der er bis zu seinem Wechsel nach Potsdam im Jahr 1997 blieb.

Charakteristisch für den Jubilar ist das große Interesse an der Weiterentwicklung der Lehre und vor allem der Entwicklung neuer Studiengänge. So war Christoph Reichard wesentlich daran beteiligt, den gemeinsam von den Fachhochschulen FHVR und FHTW getragenen Studiengang Öffentliches Dienstleistungsmanagement (*Public Management*)<sup>20</sup> ins Leben zu rufen. Zu den zentralen Merkmalen des Studiengangs gehört seine stark interdisziplinäre Ausrichtung, die aus der Komplexität der Probleme und Anforderungen resultiert, „die bei der effizienz- und effektivitätsorientierten Steuerung und Gestaltung öffentlicher Aufgabewahrnehmung zu bewältigen sind.“ (<http://www.fhvr-berlin.de/fhvr/index.php?id=100>)

In der Zeit des Übergangs zwischen FHVR, FHTW und Potsdam engagierte sich Christoph Reichard nun auch formal als Mitveranstalter und mittlerweile in mehreren Semestern als Programmverantwortlicher für das Verwaltungspolitische Kolloquium Berlin-Brandenburg (VPK)<sup>21</sup>. Begründet wurde das VPK 1993 an der Humboldt Universität zu Berlin von Hellmut Wollmann. Neben Christoph Reichard wurde auch Manfred Röber Mitveranstalter des VPK. Seit vielen Jahren wird das VPK zudem von Prof. Dr. Heinrich Mäding<sup>22</sup> und Werner Jann (neben einem inzwischen noch einmal verbreiterten Veranstalterkreis) getragen. Das VPK ist laut eigener Kurzbeschreibung „eine gemeinsame Veranstaltung von Berliner und Brandenburger Hochschullehrern, die sich mit aktuellen Fragen der Verwaltungspolitik, insbes. der Staats- und Verwaltungsreform beschäftigt.“ (<http://www.uni-potsdam.de/vpk/>) Die Veranstaltung dient nicht nur der

---

<sup>20</sup> Vgl. <http://www.fhvr-berlin.de/fhvr/index.php?id=20>.

<sup>21</sup> Vgl. zum VPK, <http://www.uni-potsdam.de/vpk/>.

<sup>22</sup> Prof. Dr. Heinrich Mäding leitet noch bis zum 30. September 2006 das Deutsche Institut für Urbanistik.



Wissensvermittlung, sondern ist zugleich ein wichtiger Treffpunkt für die Berlin-Brandenburgische Verwaltungsreformerszene.

Bereits während der Zeit an der FHTW engagierte sich Christoph Reichard für die Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. Mitte der 90er Jahre griff das Innenministerium unter Innenminister Alwin Ziel nach Reformen, die die Gebietsstrukturen (Ämterbildung und Kreisgebietsreform) und die Aufgabenverteilung zwischen der staatlichen und kommunalen Ebene (Funktionalreform) betrafen, mit dem Neuen Steuerungsmodell Ansätze zur inneren Modernisierung der Kommunen auf.

Insofern bot es sich an, auf Christoph Reichard als Experten zurückzugreifen, der zu diesem Zeitpunkt bereits im Rahmen von Forschung, Lehre und Publikationen umfangreiche Vorarbeiten auf diesem Gebiet geleistet hatte. Gemeinsam mit Werner Jann wurde er Mitglied der *Arbeitsgruppe Verwaltungsmodernisierung* beim Brandenburgischen Innenministerium<sup>23</sup>. Da die Umsetzung des NSM zum damaligen Zeitpunkt der Organisationshoheit der Kommunen zugerechnet wurde<sup>24</sup>, fiel die Entscheidung für die Förderung von Modellkommunen. Von ihren Erfahrungen und Ergebnissen sollten alle Kommunen im Land profitieren. Die Modellkommunen erhielten finanzielle Zuwendungen vom Land, im Gegenzug dazu mussten sie Berichtspflichten erfüllen. Es bewarben sich 41 Kommunen, von denen die Arbeitsgruppe Verwaltungsmodernisierung acht<sup>25</sup> für die Förderung auswählte. Es mag als Fingerzeig für die anstehenden Probleme im Projekt gewertet werden, dass die am KWI angesiedelte Begleitforschung mit einiger Verzögerung nicht im Jahr 1995 wie die Modellkommunen, sondern erst zum April 1996 startete. Die wissenschaftliche Leitung der Begleitforschung übernahmen Christoph Reichard (noch als externer Wissenschaftler) sowie Werner Jann und Prof. Dr. Dieter Wagner<sup>26</sup> von der Universität Potsdam (beide Vorstandsmitglieder am KWI). Die Begleitung der Modellkommunen stellte den Auftakt für zahlreiche weitere von Christoph Reichard mit eingeworbenen, initiierten und geleiteten Forschungs- und Beartungsprojekten am KWI dar.

---

<sup>23</sup> Vgl. [http://www.biss-online.de/htm\\_beitraege/Verwaltungsreforminitiativen%20auf%20kommunaler%20Ebene.htm](http://www.biss-online.de/htm_beitraege/Verwaltungsreforminitiativen%20auf%20kommunaler%20Ebene.htm).

<sup>24</sup> Heute werden in Rahmen der Doppik zahlreiche Elemente des NSM – u.a. die outputorientierte Steuerung über Produkte – mittels Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen verpflichtend eingeführt.

<sup>25</sup> Die Ämter *Michendorf* (heute amtsfrei) und *Gransee und Gemeinden*, die Städte *Werder*, *Hennigsdorf* und *Eberswalde* sowie die kreisfreie Stadt *Cottbus* und die Landkreise *Ostprignitz-Ruppin* und *Barnim*.

<sup>26</sup> Prof. Dr. Dieter Wagner ist seit 1993 Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Organisation und Personalwesen an der Universität Potsdam.

Bereits einige Zeit zuvor war ein Forschungsprojekt zur Verwaltungsmodernisierung in Berlin ins gestartet, das ähnliche Aufgaben erfüllte, ohne Modellkommunen wie in Brandenburg zu betreuen (Engelniederhammer u.a. 1995). Wie bei vielen anderen Aktivitäten waren Manfred Röber und Hellmut Wollmann Christoph Reichards Partner in der Projektleitung in Berlin (Engelniederhammer u.a. 2000).

Zu den Aufgaben der Begleitforschung in Brandenburg gehörten die Ergebnisicherung der Modellkommunen, der Wissenstransfer von den Modellkommunen zu den übrigen Kommunen im Land sowie die Rückkopplung des allgemeinen Wissensstandes zum NSM für die (Modell-)Kommunen. Zu diesem Zweck wurden sechs Workshops durchgeführt, ein Zwischenbericht angefertigt, die Modellkommunen regelmäßig für Interviews bereist, Newsletter herausgegeben und eine erste Internetseite erstellt. Im Ergebnis des Projekts wurde das Handbuch *Brandenburger Kommunen auf dem Weg* erarbeitet. Es beinhaltet die Abschlussberichte über die Arbeit der Modellkommunen und gibt als „Rezeptbuch“ Hinweise für die Umsetzung zentraler Elemente des Neuen Steuerungsmodells für die kommunale Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg (Maaß 1998). Christoph Reichard war an allen Teilprojekten intensiv beteiligt.

Als besondere Impulse konnte er u.a. die kritische Auseinandersetzung mit dem Produktansatz im NSM einbringen (Reichard/Wegener<sup>27</sup> 1996; Reichard 1998a). Diese kritische Analyse des die Reformpraxis vieler Kommunen in der Bundesrepublik dominierenden Reforminstruments fand entsprechenden Widerhall bei den Kommunen in Brandenburg. Wie aktuell das Thema zum damaligen Zeitpunkt war, beweist der KGSt-Bericht 12/1997: *Zwischenbilanz zur produktorientierten Steuerung*.<sup>28</sup> Die KGSt verstand diesen Bericht als einen Diskussionsbeitrag. Sie schätzte den Stand der Umsetzung des von ihr als elementar dargestellten Reformelements positiv ein, musste indessen darauf hinweisen, dass es „auch kritische Beobachtungen“ gab. Als kritische Stimme wurde explizit und ohne Nennung weiterer Quellen auf Christoph Reichard verwiesen und diese Kritik zugleich als Anlass für die vorliegende Zwischenbilanz und den Ausblick benannt (KGSt 12/1997:8).

---

<sup>27</sup> Dr. Alexander Wegener, heute interpublic berlin, langjährig am WZB, Fellow am KWI der Universität Potsdam.

<sup>28</sup> Mittlerweile steht es vor dem Hintergrund der Produkthaushalte im neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen wieder auf der Tagesordnung der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Bundesrepublik.

Nicht nur hinsichtlich des Produktansatzes sondern auch in der allgemeinen Auseinandersetzung mit der „naiven“ Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte und Ideen im Public Management (Reichard 1998b) geriet Christoph Reichard bei aller Unterstützung der Modernisierung nie in die Gefahr, Grenzen und Risiken auszublenden und – wie mitunter bei Vertretern der Wissenschaft nicht gänzlich auszuschließen – der Tendenz des Verkaufens von Beraterhochglanzideen zu erliegen. Für einen Betriebswirt nicht selbstverständlich, setzt(e) er sich bspw. immer wieder mit der besonderen Rationalität der (Kommunal-) Politik im Reformprozess auseinander, worauf noch gesondert eingegangen wird.

Hatten sich bereits während des Projekts Anzeichen einer wachsenden Reformskepsis auf Landesseite und in einigen Kommunen verdichtet, belastete diese abwartende bis ablehnende Haltung eines Teils der Akteure die Endphase der Begleitforschung für die Modellkommunen ganz erheblich. Als Person steht der ehemalige Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums Hasso Lieber<sup>29</sup> für die deutlich ambivalente Haltung, die das Innenministerium mittlerweile zum eigenen Forschungsprojekt eingenommen hatte. Deutlich sichtbar wurde dies, als Lieber auf einem Begleitforschungsworkshop sowohl durch die Form als auch die Inhalte seiner Ausführungen bei einer Vielzahl von Teilnehmern Protest auslöste und sie zum Verlassen der Veranstaltung veranlasste. Diese Vorgänge verdeutlichen nur zu gut die in Ministerien vorhandene Möglichkeit der Diskontinuität von Personen, Zielen und Programmen mit ihren entsprechenden Auswirkungen auf Beratungs- und Begleitforschungsprojekte. In den Modellkommunen und bei weiteren wichtigen Akteuren wurde der Stimmungsumschwung im Ministerium durchaus zur Kenntnis und zum Anlass genommen, den schwindenden eigenen Reformwillen bzw. die Ablehnung der Reformen nicht mehr zu verbergen.

Die Arbeit der Begleitforschung wurde durch diese Entwicklungen zusätzlich erschwert. Es gab über die Wertung der Reformergebnisse Differenzen zwischen der Begleitforschung und einigen Kommunen, beispielsweise mit der Stadt Cottbus. Somit gestaltete sich der Abschlussbericht in Teilen eher als diplomatisches Protokoll denn als harte Darstellung von gegangenen bzw. unterlassenen Reformschritten. Letztendlich war mit der Begleitforschung schnell ein Verantwortlicher für das insgesamt nur bedingt erfolgreiche Projekt gefunden.

---

<sup>29</sup> Hasso Lieber wurde später Verfassungsschutzabteilungsleiter im Innenministerium. Von dieser Position wurde er in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Vgl. dazu u.a. den Beitrag von Susanne Rost im Ressort „Lokales“ der Berliner Zeitung auf Seite 31 vom 23.10.1999.

Als Beleg für die nicht mehr vorhandene Reformstimmung kann auf die Haltung des Innenministeriums zu den Themen Experimentierklauseln und Novelle der Kommunalverfassung verwiesen werden. Mittels Experimentierklauseln wurden Freiräume für eine zeitlich begrenzte Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die Notwendigkeiten der kommunalen Verwaltungsmodernisierung geschaffen. Diese Klauseln wurden wahlweise in der weitergehenden Fassung in der Gemeindeordnung – bezogen auf unterschiedliche Aspekte des Kommunalrechts – oder in der Gemeindehaushalts- und Gemeindekassenverordnung – auf das Haushaltsrecht begrenzt – geschaffen.

Das Land Brandenburg hat diese Klauseln 1995 in die Gemeindehaushaltsverordnung und in die Gemeindekassenverordnung aufgenommen. Wie Christoph Reichard in seinem Beitrag *Was nützen Experimentierklauseln?* feststellte, war die konkrete Anwendung und Handhabung der Klauseln in Brandenburg restriktiv. So verwies er auf die hohe Zahl von sechs Ablehnungen bei zehn Anträgen. Zudem vermisste er erkennbare Aktivitäten des Ministeriums, die Kommunen zu einer intensiveren Anwendung der Klauseln zu motivieren.

Mit der für Betriebswirte nicht immer alltäglichen Materie des Kommunalrechts beschäftigte sich Christoph Reichard weiterhin gemeinsam mit Werner Jann, Hellmut Wollmann und dem Autor im Beitrag *Kriterien einer modernen Kommunalverfassung. Erfordernis einer Novellierung der brandenburgischen Rechtsvorschriften*. Die erste von neun Thesen des Aufsatzes lässt sich als Quasi-Programm für die kommunale Verwaltungsmodernisierung lesen: „Die novellierte Kommunalverfassung soll den Anforderungen einer modernen, demokratisch kontrollierten, effektiven und effizienten Kommunalverwaltung entsprechen. Sie soll für Gemeindevertretung und Verwaltungsspitze eine wirksame politische Steuerung ermöglichen.“ (Jann u.a. 1997:9) Bei aller bisher bestehenden Ablehnung der vorgebrachten Vorschläge erweist es sich durchaus – sofern Beratung neben der reinen Erarbeitung von Vorschlägen auch deren Umsetzung als wichtiges Ziel betrachtet – als eine Art später Genugtuung, dass sich im Rahmen der anstehenden Novelle der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg in dem vom neuen Haushalts- und Rechnungswesen bestimmten Teil der GO zahlreiche der damaligen Gedanken wieder finden.

Grundsätzlich lässt sich als weitere Erkenntnis für die Beratung der Praxis festhalten, dass sich Akteure in Politik und Verwaltung oft nur so lange und so intensiv für Reformkonzepte öffnen, wie es gerade aus der Rationalität des Machterhalts und der Deutungshoheit über wichtige Vorgänge im politisch administrativen System opportun erscheint. Dabei sind aus der Sicht eines Teils dieser Akteure Wissenschaftler und wissenschaftliche Ideen und Konzepte durchaus austauschbar.

### 3 [www.pots-puma.de](http://www.pots-puma.de)<sup>30</sup>

Als es 1997 endlich gelang, den Lehrstuhl für *Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt öffentliche Verwaltungen und Unternehmungen (Public Management, Puma)* zu besetzen, hatte dies nicht nur Bedeutung für Forschung und Lehre im Bereich BWL an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Christoph Reichard und sein Lehrstuhl leisteten u.a. einen wichtigen Beitrag für den noch jungen verwaltungswissenschaftlichen Studiengang.

Zu den *normalen* Pflichten des Inhabers des *Lehrstuhls für Public Management* gehörte die Konzeption und Durchführung des Programms der Speziellen Betriebswirtschaftslehre (SBWL) Puma. In der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre übernahm Christoph Reichard die Veranstaltungen im Bereich Kosten- und Leistungsrechnung und Produktion. Fester Bestandteil des Lehrangebots waren zudem Projektseminare, in denen Studierende konkrete Praxisaufgaben in Verwaltungen oder NPO übernahmen. Mehrere Projektseminare beschäftigten sich mit der Verwaltungsmodernisierung in der Landeshauptstadt Potsdam. Auch hier stand die Politikreform im Mittelpunkt des Interesses. Weitere Themen<sup>31</sup> waren Budgetmodernisierung und Kosten- und Leistungsrechnung. Die Veranstaltungen beschränkten sich nicht nur auf die Erhebung und Auswertung von Daten. Sowohl vor dem Hauptausschuss der Stadtverordnetenversammlung als auch in speziellen Veranstaltungen für die Politik wurden die Ergebnisse rückgekoppelt. Die Problematik der Politikreform wurde in diesem Zusammenhang noch einmal sehr deutlich: Ein Workshop für die Mitglieder der Stadtverordne-

---

<sup>30</sup> Im täglichen Sprachgebrauch wurde und wird zumeist nur vom Puma-Lehrstuhl gesprochen. Insofern lag es nahe, sowohl bei der Darstellung im Internet unter der Adresse [www.pots-puma.de](http://www.pots-puma.de) als auch bei den halbjährlich auf vier Seiten (zuerst in Papierform und inzwischen auch elektronisch) erscheinenden *Puma-News* auf diese Kurzform zurückzugreifen.

Zum Team der wissenschaftlichen Mitarbeiter am Lehrstuhl gehörten mit unterschiedlicher zeitlicher Dauer Patricia Siebart, Kai Birkholz, Patric von Maravic und der Autor selbst. Seit vielen Jahren ist Frau Heike Magsaam „die Seele“ des Teams, in dem sie sich um weit mehr als das Sekretariat verdient macht. Legendär sind mittlerweile die Lehrstuhlausflüge der Pumas. Neben sportlichen Herausforderungen standen immer wieder ausführliche Verwaltungsbesuche auf dem Programm. Als pädagogisch wertvoll erwiesen sich die Weihnachtsfeiern des Lehrstuhls. Sie garantierten vor allem für die studentischen Hilfskräfte einen einmaligen Besuch einer jährlichen Kulturveranstaltung.

<sup>31</sup> Im Seminar *Managementreformen im Landkreis Havelland* wurden das Kontraktmanagement im Bürgerservicebüro und Ansätze für ein Personalentwicklungskonzept im Schulverwaltungsamt untersucht. Im dritten Teilprojekt erfolgte eine Aufgabenanalyse der Sozialarbeiter(innen) im Jugend-, Gesundheits- und Sozialamt der Kreisverwaltung des Landkreises Havelland.

tenversammlung zum Thema musste aufgrund von fehlendem Interesse abgesagt werden. Trotz dieser einmaligen negativen Erfahrungen können die Projektseminare als Erfolg gewertet werden, boten sie doch den Studierenden die Möglichkeit, im Feld zu arbeiten und sowohl erlernte Inhalte als auch wissenschaftliche Methoden anzuwenden. Die Leistungsanforderungen in den Projekten waren so gestaltet, dass sie eine gute Vorbereitung für die spätere Arbeit der Studierenden darstellten.

### **3.1 Kommunalwissenschaftliches Institut und „Neue politischen Steuerung“ – die politische Dimension der neuen Steuerung**

Ein Schwerpunkt des Wirkens von Christoph Reichard lag und liegt im Kommunalwissenschaftlichen Institut. Dem Vorstand gehört er seit März 1998 an. Von Oktober 1998 bis 2002 war er geschäftsführender Direktor des KWI.<sup>32</sup> Seit 2002 ist er Stellvertreter des geschäftsführenden Direktors. Christoph Reichard setzte mit der Aufnahme in den Vorstand des KWI eine Tätigkeit auf förmlicher Grundlage fort, die er bereits mit der Projektleitung der wissenschaftlichen Begleitforschung für die acht Modellkommunen begonnen hatte. In den Jahresberichten des KWI können die zahlreichen von Christoph Reichard (mit)initiierten, betreuten und geleiteten Forschungsprojekte nachgelesen werden. Neben der bereits erwähnten Begleitforschung soll hier exemplarisch auf die Projekte hingewiesen werden, die in dem neu hinzugekommenen Bereich des electronic Governments liegen.

Zuerst einmal ist das Projekt *eLoGo – Integrierte Kommunalverwaltung/eGovernment* anzuführen. Zur Projektleitung gehörten wiederum u.a. Werner Jann und Dieter Wagner.<sup>33</sup> Neben den inhaltlichen Zielen sollte das vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg geförderte Forschungsprojekt einen Beitrag zum Aufbau eines anwendungsorientierten regional und national/international ausgerichteten Forschungsnetzwerkes leisten. Kooperationspartner auf kommunaler Ebene waren vor allem der Landkreis Potsdam Mittelmark mit ausgewählten Städten, Gemeinden und Ämtern<sup>34</sup> sowie der Landkreis Havelland<sup>35</sup>. Institutionell fand das Projekt in der Gründung des *Instituts für eGovernment/www.ifg.cc* seine Fortsetzung, in dessen geschäftsfüh-

---

<sup>32</sup> Christoph Reichard konnte u.a. Dr. Hansjürgen Bals (ehemals langjähriger Hauptgutachter der KGSt) als Gastwissenschaftler für das KWI gewinnen.

<sup>33</sup> Die Mitarbeiter im Projekt waren T. Schuppan, J. Penning-Poggenbeck, A. E. Ewert und Th. Off.

<sup>34</sup> Dezentrale Kfz-Zulassung und gemeinsamer Formularenservice aller Gebietskörperschaften im Landkreis Potsdam-Mittelmark.

<sup>35</sup> Bündelung von Sozialleistungen durch ein Sozialbürgerhaus im Landkreis Havelland.

rendem Vorstand mit Dr. Tino Schuppan einer der ehemaligen Projektmitarbeiter aktiv ist.<sup>36</sup>

Ein folgendes Forschungsprojekt – mit Klaus Lenk (vgl. Fußnote 36) und Prof. Dr. Martin Brüggemeier<sup>37</sup> in der Projektleitung – war „*org-e-gov: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government*“. „Kernfrage des Projektes war es zu untersuchen, welche Entwicklungspfade sich mittelfristig für die Strukturen von Staat und Verwaltung auf der Makro- und Mikroebene infolge des (vermehrten) Einsatzes von E-Government ergeben.“ (www.orggov.de) Die Projekte boten einen Einstieg für zahlreiche Publikationen als Herausgeber, so die Buchreihe *E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors* (Band 1 bis 6 beim Lit-Verlag, ab Band 7 bei der Edition Sigma) und Aufsätze zum Thema.

Neben neueren Themen blieb das NSM ein Schwerpunkt für Christoph Reichard. Dabei richtete er sein Augenmerk vor allem auf die allgemeine Weiterentwicklung des NSM und das Thema *neue politische Steuerung*. In Anlehnung an die Sprache der Softwareentwickler bilanzierte er die Erfolge bzw. Misserfolge des ursprünglichen NSM 1.0 und erkannte eine Weiterentwicklung in Richtung NSM 2.0, verband dies mit der Forderung nach einem NSM 3.0.<sup>38</sup> Zu diesem höher entwickelten Modell sollte auch die „Ergänzung durch demokratie- und bürgerorientierte Reformelemente, um das Engagement der Bürger zu stärken sowie deren Partizipationschancen zu verbessern“ (Reichard 2001:22) gehören. Das Thema Politikeinbezug bzw. -abstinenz im Reformprozess griff er auch an anderen Stellen immer wieder auf. So referierte der Jubilar zu diesem Thema u.a. auf den KGSt-Foren 1999 in Leipzig („*Neue politische Steuerung*“ – *die politische Dimension der neuen Steuerung*) und 2002 in Stuttgart (*Sind politische Systeme betriebswirtschaftlich steuerbar? Oder welcher Logik folgt das NSM?*). Von den zahlreichen Aufsätzen zum Thema soll hier auf *Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle* (Reichard 1997) hingewiesen werden. Einen Ansatz zur Weiterentwicklung des NSM und des Politikein-

---

<sup>36</sup> Dem wissenschaftlichen Beirat des Instituts gehören neben Christoph Reichard, Werner Jann und Dieter Wagner noch Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. em. Dr. Klaus Lenk an. Thomas Edeling ist seit 1993 Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Organisations- und Verwaltungssoziologie an die Universität Potsdam. Klaus Lenk war von 1975 bis zu seiner Emeritierung Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Oldenburg und vor allem durch seine umfangreichen Arbeiten in dem Bereich Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik (eGovernment) bekannt.

<sup>37</sup> Prof. Dr. Martin Brüggemeier ist seit 01.01.1999 Professor für Betriebswirtschaftslehre und Public Management an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

<sup>38</sup> Auf die die Binnenorientierung von New Public Management und Neuem Steuerungsmodell überwindende Governance-Debatte einzugehen, an der sich Christoph Reichard ebenfalls beteiligte, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

bezugs stellte sicherlich die Hinwendung der KGSt zum *strategischen Management* dar. Christoph Reichard gehörte wiederum der Projektgruppe an, die die vier Berichte zum Thema erarbeitete (KGSt 2000a, KGSt 2000b, KGSt 2000c, KGSt 2000d). Der erste und einleitende richtete sich dabei als Leitbericht explizit an Politik und Verwaltungsführung.

Zu den wenigen Betriebswirten, die sich ebenfalls dezidiert mit der politischen Steuerung im NSM bzw. New Public Management beschäftigen, gehört Prof. Dr. Kuno Schedler<sup>39</sup>, mit dem Christoph Reichard durch eine langjährige Kooperationsbeziehung verbunden ist. Auf ihn griff er u.a. bei den Ausführungen in Stuttgart zurück, als er nach der *Übersetzung* zwischen *politischer* und *Management-Rationalität* fragte.

Wurde bezüglich der Beratung der Praxis bereits einiges negativ vermerkt, bleibt hinsichtlich der Weiterentwicklung des NSM und der Frage des Politik-einbezugs doch festzustellen, dass hier eine deutliche Weiterentwicklung stattgefunden hat. Ebenso banal wie immer wieder zutreffend ist es, in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung von einzelnen Akteuren bzw. Akteurskonstellationen hinzuweisen. In den Kommunen, in denen dieses Problem entsprechende Berücksichtigung fand, lag dies zumeist an der Aufgeschlossenheit der jeweiligen Verantwortlichen.

### **3.2 Namenlos<sup>40</sup> oder zwischen den Fronten der Gemeindegebietsreform**

Im Rahmen des Engagements Christoph Reichards für das Thema Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg und der darauf folgenden Reaktion eines Teils des politisch administrativen Systems wurden sehr deutlich die Grenzen und Risiken der wissenschaftlichen Beratung von Politik und Verwaltung aufgezeigt. War in der Schlussphase des Modellkommunenprojekts vor allem Desinteresse an Reformen spürbar, erwuchs aus dem Gutachten für die Enquetekommission und seiner Verteidigung durch Christoph Reichard eine deutlich ablehnende Haltung von Teilen des Innenministeriums und einigen Abgeordne-

---

<sup>39</sup> Prof. Dr. Kuno Schedler ist Professor für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung des Public Management an der Universität St. Gallen. Für die gute Zusammenarbeit zwischen Potsdam und St. Gallen spricht, dass mit John P. Siegel und Peter Kolbe zwei auch von Christoph Reichard betreute Potsdamer Absolventen als wissenschaftliche Mitarbeiter zu Kuno Schedler gewechselt sind.

<sup>40</sup> Im *Weißbuch zur kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg* des zuständigen Referatsleiters des Innenministeriums, Markus Grünewald, wird der Prozess der Gemeindegebietsreform sowohl Inhalte, Verfahrensschritte und Personen betreffend äußerst umfangreich nachvollzogen. Der Name Reichard taucht indessen – zumindest – auf den ersten Blick nicht auf. Es wird an mehreren Stellen von dem Gutachten des KWI in der Anlage des Berichts der Enquetekommission gesprochen (Grünewald 2005).



ten der Großen Koalition. Am Ende des Prozesses verfocht der Jubilar nicht nur eine Minderheitenposition, für bestimmte Akteure wurde er quasi *namenlos* und stritt zudem mit eben diesen über die Deutungshoheit von Forschungsergebnissen des KWI.

Am Anfang der Entwicklung stand wohl die verlorene Abstimmung über die Fusion der Ländern Berlin und Brandenburg, die bei der mit absoluter Mehrheit regierenden SPD Brandenburgs den Mut für notwendige Reformen schwinden ließ. Auch aufgrund intern differierender Auffassungen darüber, wie sich die Vielzahl der kleinen Städte und Gemeinden Brandenburgs entwickeln sollten, wurde auf eine umfassende Gemeindegebietsreform verzichtet und die Zusammenarbeit mit der PDS auf diesem Gebiet gesucht.

Auf Antrag der Fraktionen von SPD und PDS setzte der Brandenburgische Landtag im Mai 1997 eine *Enquetekommission Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg* ein. Die Enquetekommission wurde beauftragt, auf der Grundlage einer Analyse der gegenwärtigen Bedingungen der kommunalen Selbstverwaltung in den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden Empfehlungen für leistungsfähige Gemeindestrukturen unter den besonderen Bedingungen Brandenburgs zu erarbeiten. Dabei sollte die Mitwirkung der Bürger gefördert und die örtliche Identität der Gemeinden berücksichtigt werden. Die Enquetekommission bestand aus 20 Mitgliedern, davon zehn Landtagsabgeordnete und zehn Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Ämter, Gemeinden und Landkreise sowie der Wissenschaft (u.a. Gerhard Banner). Die Kommission sollte binnen 18 Monaten ihre Empfehlungen erarbeiten. Die Ergebnisse sollten somit rechtzeitig vor der nächsten Landtagswahl vorliegen.

Inhaltlich verständigte sich die Mehrheit der Kommission – gegen den Widerstand der CDU, die zu diesem Zeitpunkt jede gesetzlich verordnete Reform ablehnte – auf das in seinen Grundzügen vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg erarbeitete Modell einer Amtsgemeinde. Sehr vereinfacht kann dieses Modell als Weiterentwicklung der bisher bestehenden Ämter unter Berücksichtigung der Konstruktion der Verbands- und Samtgemeinden (in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) gewertet werden. Kurz vor dem Abschluss der Arbeit der Kommission erteilte sie Christoph Reichard den Auftrag für ein *Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg* (vgl. Fußnote 3). Das Gutachten hat sehr wohl vorhandene Reformbedarfe aufgezeigt. Es setzte sich sehr differenziert mit der bestehenden Situation und Zukunftsperspektiven auseinander. In einem für den Jubilar typischen Ansatz wurden mittels einer Nutzwertanalyse sehr breit unterschiedlichste Effekte gemeindlicher Strukturmodelle – neben Effektivität und Effizienz auch Partizipation und die politische Steuerung – untersucht. Bei

sehr weitgehender Vereinfachung ließ sich das Gutachten als Unterstützung für die Position der Enquetekommission lesen.<sup>41</sup>

Vor der Landtagswahl im Herbst 1999 flossen die Ergebnisse der Kommission jedoch nicht mehr in den Gesetzgebungsprozeß ein. Nach der Landtagswahl hatte sich die politische Situation entscheidend verändert. Die SPD verlor die absolute Mehrheit und musste fortan in einer großen Koalition mit der CDU regieren. In der SPD setzten sich die Kräfte durch, die die Ergebnisse der Enquetekommission von vornherein ablehnten. Noch weit reichender war die Wendung der CDU. Wurden die eher moderaten Vorschläge der Enquetekommission noch deutlich abgelehnt und damit der Eindruck erweckt, dass es keine zwangsweise Veränderung der Gemeindestrukturen geben soll, stand der CDU-Innenminister Schönbohm nun an der Spitze derer, die per Gesetz die Mehrzahl der kleinen Gemeinden Brandenburgs zu größeren Einheiten zusammenschließen wollte. Der beschrittene Weg ist sicher ein möglicher und mittlerweile auch für die rechtliche Seite vom Verfassungsgericht bestätigt. Mehr als überraschend waren nur die plötzlichen Wendungen einiger Akteure. Eins blieb indessen für die CDU weiterhin gültig: Die Enquetekommission und ihre Ergebnisse wurden abgelehnt.

Die vom Autor vorgetragene Sichtweise vertrat auch der Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes, Karl-Ludwig Böttcher, in einer Landtagsanhörung: „Die Vorschläge sind nach meinem Dafürhalten in erster Linie nicht wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht weiter verfolgt worden, sondern ganz einfach aus politischen Gründen. Das sollten wir der guten Ehrlichkeit halber doch einmal festhalten. Das bedauere ich insofern, als das ich meine, dass die Arbeit der Enquete-Kommission – sie hat ja lange genug gedauert – doch eine Reihe von Ergebnissen hervorgebracht hat, die in der Debatte nicht außen vor gelassen werden können. Insofern steht das in einem gewissen Widerspruch zu dem, was auch Herr Innenminister Schönbohm verfolgt hat, der sich nach meinem Dafürhalten zu früh von den Ergebnissen der Enquete-Kommission völlig verabschiedet hat. Der Landtag wäre gut beraten, die Ergebnisse einer parlamentarischen Enquete-Kommission nicht einfach so unter den Teppich zu kehren, wie das gegenwärtig der Fall zu sein scheint.“

---

<sup>41</sup> Das Gutachten stand trotz der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit auf einer soliden empirischen Basis. So wurden zahlreiche Interviews in Kommunen unterschiedlicher Typen im Land Brandenburg geführt. Das Landesamt (mittlerweile Landesbetrieb) für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) stellte dem Gutachter flächendeckende Daten über Finanzen und Personal in den Kommunen Brandenburgs zur Verfügung. Im Wissen um die Schwierigkeit von Prognosen sind die in die Zukunft gerichteten Aussagen sehr zurückhaltend.

Der einfache Weg und der des geringsten Widerstandes wäre es gewesen, sich vom Thema abzuwenden oder die veränderte Haltung der Großen Koalition nachzuvollziehen. Christoph Reichard ging nicht diesen Weg. Er verteidigte die Ergebnisse des Gutachtens.<sup>42</sup> Die Auseinandersetzung mit dem Innenministerium kulminierte in dem Papier *Manipulative Verwendung von Daten und Argumenten des KWI in der aktuellen Auseinandersetzung um die Gemeindestrukturreform in Brandenburg. Eine Stellungnahme der Autoren des KWI-Gutachtens für den Landtag Brandenburg*<sup>43</sup>. (Reichard u.a. 2001) Unabhängig von seiner Ablehnung der Schlussfolgerungen des Gutachtens griff das Innenministerium in seiner Argumentation auf Zahlen daraus zurück. Diese wurden jedoch unzulässig verkürzt und verallgemeinert aus der Argumentation herausgerissen. Diese Zahlen sollten die größere Wirtschaftlichkeit des Modells der Einheitsgemeinde bestätigen. Wenn auch das Gutachten die Einheitsgemeinde im Vergleich zu den bestehenden Ämtern und dem neuen Modell der Amtsgemeinde als effizienter einschätzte (und somit in diesem Punkt eine Übereinstimmung mit der Haltung des Innenministeriums bestand), war dieses Vorgehen methodisch unzulässig. Im politischen Raum wird jedoch nicht über wissenschaftliche Standards diskutiert. Zulässig ist hier, was die Deutungshoheit in zentralen Debatten sichert. Argumente werden so benutzt, wie sie für die Durchsetzung eigener Positionen wichtig sind. Insofern kann sich eine bestehende wohlwollende Haltung sehr schnell ins Gegenteil verkehren.

Dass immer dann und in einer Form auf Gutachter zurückgegriffen wird, wie es in der politischen Auseinandersetzung opportun ist, zeigt die Plenardebatte im

---

<sup>42</sup> Eine Zusammenfassung der Argumente zum Gutachten und zur Arbeit der Enquetekommission findet sich noch einmal in der Stellungnahme von Christoph Reichard vor dem Innenausschuss des Brandenburgischen Landtages vom 15. Februar 2001 (Ausschuss für Inneres, Ausschussprotokoll 3/285, S. 32 - 43).

Nicht für ein verbessertes Verhältnis zwischen Innenministerium und Großer Koalition auf der einen und Christoph Reichard auf der anderen Seite haben weitere Stellungnahmen und Aussagen von Christoph Reichard zur Landespolitik gesorgt. So äußerte er sich dezidiert kritisch zum *Zweiten Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben* (Ausschuss für Inneres, Ausschussprotokoll 3/879, Sitzung vom 2. Oktober 2003, S. 24 - 30). Vgl. dazu auch das Thesenpapier von Christoph Reichard und dem Autoren im Anhang des Ausschussprotokolls.

<sup>43</sup> Auszug aus der Stellungnahme: „Im Diskussions- und Überzeugungsprozess, der zur Zeit in den Gemeinden Brandenburgs stattfindet, wird häufig von den Befürwortern einer weitgehenden Umwandlung der Ämter in amtsfreie Gemeinden mit Berufung auf das KWI das Argument vorgetragen, nach der Umwandlung würden in jeder amtsfreien Gemeinde jährlich 140 DM mehr pro Einwohner zur Verfügung stehen (als bei 10.000 Einwohnern jährlich 1,4 Mio. DM): Eine solche Argumentation wurde vom KWI niemals vorgetragen und erscheint auch nicht nachvollziehbar.“

Landtag Brandenburg vom 28. Februar 2001. Während der Abgeordnete Sarach (PDS) den *Chef* des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, Herrn Prof. Reichard zitiert, wird beim Abgeordneten Petke (CDU) aus dem *Chef* des KWI *ein Wissenschaftler* des KWI der Universität Potsdam. Wie sich die Deutungshoheit aus den Mehrheitsverhältnissen ergibt, zeigen die Aussagen des Abgeordneten Petke sehr deutlich: Auf eine Nachfrage des Abgeordneten Sarach (PDS) erklärt er: „Wenn Sie das vorlesen, Herr Kollege Sarach, wird das wohl so darin stehen. Aber was nützt mir eine Aussage eines Wissenschaftlers des KWI der Universität Potsdam, wenn er selber sagt, es sei nicht realistisch. ... Wir beschäftigen uns in der Koalition bzw. in der Landesregierung mit den realistischen Dingen.“ Nachzutragen bleibt, dass auch die PDS die Ergebnisse des Gutachtens selektiv wahrgenommen hat.

Möglicherweise können die beiden Systeme Politik und Wissenschaft nur bedingt mit einander kommunizieren. Wo die Wissenschaft abwägt, möglichst differenziert denkt und korrekt arbeitet, sowie auf Ungewissheiten, unklare Zusammenhänge und weitere Einflussfaktoren hinweist, braucht die Politik Klarheit und möglichst einfache Argumente. Um so parteipolitisch umstrittener eine Auseinandersetzung wird, umso schwieriger wird die Situation für den Gutachter und Berater aus der Wissenschaft, vor allem wenn sich Haltungen bei Akteuren schnell und weitgehend wandeln. Da wird die mahnende und an gewesene Positionen erinnernde Stimme schnell zur ärgerlichen Begleiterscheinung. Mit diesem Risiko muss die Politikberatung ebenso leben wie die Politik mit dem Abwahlrisiko.

Ungeachtet dessen setzte Christoph Reichard seine beratende und unterstützende Tätigkeit für öffentliche Verwaltungen auch im Land Brandenburg fort.

### **3.3 Neue Studiengänge und das Engagement für die Verwaltung in Entwicklungsländern**

Der Bericht über das Wirken von Christoph Reichard soll mit einem Hinweis auf sein Engagement für die Verwaltung in Entwicklungsländern beschlossen werden. Dieser Einsatz verband sich auf sehr produktive Art und Weise mit seinem Interesse an neuen Studiengängen und der Weiterentwicklung der Lehre. So gehörte Christoph Reichard gemeinsam mit Prof. Dr. Harald Fuhr<sup>44</sup> und weiteren Akteuren zu den Gründungsvätern des 1999 gestarteten *Master of Public*

---

<sup>44</sup> Prof. Dr. Harald Fuhr ist seit 1997 Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik an der Universität Potsdam. Werner Jann, Christoph Reichard, Dieter Wagner und Harald Fuhr sind zugleich Mitglieder im *Potsdam Centrum für Politik und Management* (<http://www.uni-potsdam.de/pcpm/>). Geschäftsführer ist Dr. Thomas Gebhardt.

*Management Program (MPM)* an der Universität Potsdam.<sup>45</sup> Beide sind heute die Programmdirektoren des Studiengangs. Das Programm wird weitgehend von der InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (in der DSE Nachfolge) finanziert.<sup>46</sup> Es richtet sich an qualifizierte Absolventen in Volkswirtschaftslehre, BWL und Sozialwissenschaften mit einschlägiger Erfahrung in Organisationen des öffentlichen Sektors aus Entwicklungsländern. Die Studierenden erhalten ein Stipendium für das 14monatige Studium und für sie werden die Studiengebühren bezahlt.

Das Programm erweist sich in mehrfacher Hinsicht als Erfolg. Zum einen wird konkrete Hilfe für Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Der Studiengang steigert zum anderen das Renommee und die internationale Bekanntheit der Universität Potsdam. Darüber hinaus – und dies ist für Brandenburg zumindest ebenso wichtig – bringt er Studierende aus vielen verschiedenen Staaten nach Potsdam und schafft so die Möglichkeit zum interkulturellen Austausch. Neben dem MPM-Programm gibt es zwischenzeitlich weitere Masterprogramme unter der Beteiligung von Christoph Reichard an der Universität Potsdam.<sup>47</sup>

Es gab bereits in den vorangegangenen Jahren immer wieder Publikationen – z.B. „*Verwaltungsprofil Bangladesch*“ –, Auslandseinsätze und Forschungsprojekte – u.a. das 1999 gemeinsam mit Prof. Dr. Harald Fuhr geleitete *Kommunale Fortbildungskonzepte zur Förderung von Dezentralisierung in Entwicklungsländern* – in diesem Bereich. Wie bei vielen weiteren Aktivitäten in diesem Feld war die GTZ – Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit – Förderer und Partner in diesem Projekt.

#### **4 Fazit**

Stellenbosch scheint als wohlhabendes Zentrum einer Weinbauregion am Kap auf den ersten Blick mehr als Quappendorf aufzuweisen. Hat sich einem der karge Reiz der märkischen Landschaft erschlossen, lohnt es sich aber auch, für Quappendorf zu kämpfen. In seinem über 30 Jahre währenden Wirken in Forschung, Lehre und Beratung hat Christoph Reichard immer beides im Blick behalten. Er hat sich immer nach außen orientiert. So konnte er Impulse geben, aber auch Impulse aufnehmen. Er hat Trends wie das neue Steuerungsmodell früh erkannt und Entwicklungen vorgebracht. Er war auf zahlreichen inhaltli-

---

<sup>45</sup> <http://www.uni-potsdam.de/u/mpm/>

<sup>46</sup> [http://www.inwent.org/themen\\_reg/themen/goodgov/verw\\_reformen/MPM/index.en.shtml](http://www.inwent.org/themen_reg/themen/goodgov/verw_reformen/MPM/index.en.shtml)

<sup>47</sup> Master of Global Public Policy (MGPP), Master of European Governance and Administration

chen Feldern und in verschiedenen Ländern aktiv. Christoph Reichard hat sich dennoch ein ernsthaftes Interesse für die Städte, Gemeinden und Landkreise in der näheren Umgebung bewahrt. Er referierte nicht nur für die Stadtverordneten in Stuttgart und übernahm einen Lehrauftrag in St. Gallen, sondern versuchte auch die Kreisverwaltung des Landkreises Ostprignitz-Ruppin für Bürgerbefragungen zu interessieren. Lorbeeren waren dabei eher in fernen Gefilden zu ernten.

Die Beratung in und für Brandenburg brachte nicht nur wenig Lob, sie führte zu teilweise harten Auseinandersetzungen. Wissenschaft ist keinesfalls frei von Irrtümern und muss sich immer wieder selbst in Frage stellen und von anderen in Frage stellen lassen. Offen ist indessen, ob wechselnde politische Mehrheiten für einen Wissenschaftler Anlass genug sind, seinen Standpunkt zu ändern, wenn dieser nach wissenschaftlichen Standards korrekt erarbeitet wurde. Auf dem politischen Parkett zählen diese Standards jedoch wenig. Hierin liegt immer wieder die Gefahr für eine Beratung in strittigen Fragen und bei wechselnden Rahmenbedingungen. Christoph Reichard war für viele Gegenüber in Politik und Verwaltung sicher nicht immer ein in erster Linie nachgiebiger und einfacher Diskutant. Er hat sich in intensive Auseinandersetzungen begeben. Wirkliche nachhaltige Impulse können indessen wohl nur so ausgesandt werden. Zudem gilt für das Land Brandenburg und die vor ihm liegenden Herausforderungen: Nicht Rufe, sondern ein aktives Sich einmischen ist erste Bürgerpflicht.

Christoph Reichard wechselte mit seinem 65. Geburtstag nach eigenen Angaben in einen Unruhestand. Wer ihn kennt wird dies sicher glauben. Ein Zurücklehnen wird es für ihn nicht geben. Sowohl persönlich als auch für alle anstehenden Projekte wünscht ihm der Autor weiterhin viel Erfolg und Wohlergehen auf allen Wegen von Quappendorf bis Stellenbosch.

## **5 Literatur**

Banner, Gerhard/Reichard, Christoph (Hrsg.) (1993): Managementkonzepte in Europa, Köln.

Budäus, Dietrich (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.

Engelniederhammer, Stefan/Christoph Reichard/Manfred Röber/Hellmut Wollmann, 1996: Berlin auf dem Weg zu einer neuen Verwaltung. Eine Skizze zum Forschungsprojekt Verwaltungsreform BERLIN - Die Einführung des Berliner Führungs- und Steuerungssystems. Heft 47 der Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. 2. Auflage.

Grünewald, Markus (2005): Weißbuch zur kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg, Schwerin.

KGSt (1993): Bericht Nr. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln.

- KGSt (1997): Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag. Bericht Nr. 12/1997, Köln: KGSt.
- KGSt (2000a): Bericht Nr. 8/2000, Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung, Köln.
- KGSt (2000b): Bericht Nr. 9/2000, Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie, Köln.
- KGSt (2000c): Bericht Nr. 11/2000, Strategisches Management III: zielbezogene Budgetierung, Köln.
- KGSt (2000d): Bericht Nr. 12/2000, Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe.
- Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin.
- Naschold, Frieder u.a. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin.
- Reichard, Christoph (1973): Managementkonzeption des öffentlichen Verwaltungsbetriebes, Berlin.
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin; New York.
- Reichard, Christoph (1993): Verwaltungsprofil Bangladesch, Eschborn: GTZ.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus - Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.
- Reichard, Christoph (1997): Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle. In: Bogumil, J./ Kißler, L. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 139-144.
- Reichard, Christoph (1998a): Der Produktansatz im "Neuen Steuerungsmodell" - von der Euphorie zur Ernüchterung. In: Grunow, D./ Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel (u.a.), S. 85-102.
- Reichard, Christoph (1998b): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edeling, T./ Jann, W./ Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management: Fundamentally alike in all unimportant respects?, Opladen, S. 53-70.
- Reichard, Christoph (2001): Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade. Kein Rückfall ins 'alte Steuerungsmodell'. In: Der Städtetag, Heft 3, S. 20-22.
- Reichard, C./ Jann, W./ Maaß, C./ Wollmann, H. (1997): Kriterien einer modernen Kommunalverfassung. Erfordernis einer Novellierung der brandenburgischen Rechtsvorschriften. In: VOP, Nr. 5, S. 9-13.
- Reichard, C./ Jann, W. (1997): Managementreformen kommen voran. Erste Zwischenbilanz der wissenschaftlichen Begleitforschung in den Modellkommunen. In: Brandenburg Kommunal, Nr. 20, S. 7-10.
- Reichard, C. und A. Wegener (1997): Der deutsche Weg des Produktkataloges - eine Sackgasse? In: E. Grömig und B. Kampmann (Hg.): Produkte im Mittelpunkt. Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen. Köln, S. 41-57

## Quellen, Dokumente, Manuskripte, Vorträge

- Engelniederhammer, S./Köpp, B./Reichard, C./Röber, M./Wollmann, H. 1995: Berlin auf dem Weg zu einer neuen Verwaltung? Eine Skizze zum Forschungsprojekt Verwaltungsreform BERLIN – Die Einführung des "Berliner Führungs- und Steuerungssystems". Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 47. Berlin.
- KWI (Hrsg.) (1996): Wissenschaftliche Begleitforschung für kommunale Projekte zur Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg. Erste Zwischenbilanz, Potsdam: KWI.
- Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Ausschuss für Inneres, Ausschussprotokoll 3/285 21. Öffentliche Anhörung 15.02.2001.
- Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Plenarprotokoll, 31. Sitzung, 28. Februar 2001.
- Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Ausschuss für Inneres, Ausschussprotokoll 3/879, Sitzung vom 2. Oktober 2003.
- Maaß, Christian (1998): Brandenburger Kommunen auf dem Weg. Handbuch, herausgegeben vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg und dem KWI der Universität Potsdam.
- Manipulative Verwendung von Daten und Argumenten des KWI in der aktuellen Auseinandersetzung um die Gemeindestrukturreform in Brandenburg Eine Stellungnahme der Autoren des KWI-Gutachtens für den Landtag Brandenburg von 1999. Prof. Dr. Christoph Reichard, Dr. Frank Berg, Dipl.-Pol. Christian Maaß. KWI der Universität Potsdam, im Mai 2001. – [http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/stell\\_div/stell\\_gsr\\_verwendung.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/aktuelles/stell_div/stell_gsr_verwendung.pdf)
- Reichard, Christoph (1996): Der deutsche Weg des Produktkatalogs – Chancen und Risiken. 2. Workshop der Begleitforschung für kommunale Projekte zur Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg am 13.09.1996, Potsdam: KWI.
- Reichard, Christoph (1998): Was nützen Experimentierklauseln? In: Begleitforschung am KWI der Universität Potsdam (Hrsg.): Newsletter für die Modellkommunen Brandenburgs, Nr. 6, S. 2-8.
- Reichard, Christoph (1999): „Neue politische Steuerung“ – die politische Dimension der neuen Steuerung. Vortrag am KGSt-Forum am 04.11.1999 in Leipzig.
- Reichard, Christoph (2002): Sind politische Systeme betriebswirtschaftlich steuerbar? Oder: welcher Logik folgt das NSM? Vortrag am KGSt-Forum am 26.09.2002, in Stuttgart.
- Reichard, Christoph/Berg, Frank/Maaß, Christian (1999): Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg. Potsdam. Anlage zum Abschlußbericht der Enquetekommission 2/1 "Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg". Landtag Brandenburg Drucksache 2/6260, 2. Wahlperiode.
- Reichard, Christoph/Maaß, Christian (2003): Thesenpapier zur Anhörung zum „Zweiten Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben“, Potsdam, 2. Oktober 2003.
- VerfGBbg, Urteil vom 29.08.2002 - VfGBbg 15/02 -, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de).





# **Marketization – ein Arrangement zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe für öffentliche Inhousebetriebe? Eine Bewertung aus den Perspektiven „Transaktionskostentheorie“, „New Public Management“ und „Governance“**

*Markus Blocher*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Transaktionskosten als Entscheidungskriterium bei der Frage der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor
3. Markttest als Instrument zur Bestimmung der Leistungstiefe
4. „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht der Transaktionskostentheorie
5. „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht des New Public Management
6. Perspektiven des Governance-Ansatzes für die Frage der optimalen Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor
7. Marketization – ein Lösungsansatz für das Problem der optimalen Koordination von Inhouseleistungen?
8. Literatur

## **1 Einleitung**

Die aktuelle wissenschaftliche Empirie zeigt, dass „Marketization“ („Vermarktlichung“/„Inwettbewerbsetzung“) insbesondere in den angelsächsischen (v.a. USA, Neuseeland und Großbritannien) und den skandinavischen Staaten (v.a. Schweden) seit Jahren eine führende Rolle im New Public Management-Reformprozess spielt (vgl. Reichard 2002c; Wegener 2002: 67ff.; Walsh et al. 1997: 10f.; Naschold 1995a: 22). Die Regierungen dieser Staaten bemühten sich in den letzten zwei Jahrzehnten, öffentliche Einrichtungen und deren Leistungen einem verstärkten Markt- und Wettbewerbsdruck auszusetzen. Im Gegenzug sorgten sie dafür, dass die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor durch gesetzliche Rahmenbedingungen, adäquate Finanzunterstüt-

zung und Beratung gestärkt wurden (vgl. Reichard 2002b: 257f.; Walsh et al. 1997: 10ff.; Naschold 1995a: 24).

Hinter diesen Ansätzen steht die zentrale Frage der „optimalen Produktions- bzw. Fertigungstiefe“<sup>1</sup> des öffentlichen Sektors, die einen wesentlichen Aspekt des New Public Managements (NPM) darstellt (vgl. Lüder 2002: 121; Reichard 2002d: 592). Dieser Frage soll im Folgenden aus drei theoretischen Blickrichtungen nachgegangen werden: der Transaktionskostentheorie, dem New Public Management sowie aus dem Blickwinkel des Governanceansatzes.

## **2 Transaktionskosten als Entscheidungskriterium bei der Frage der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor**

Mit der Transaktionskostentheorie entwickelte Williamson einen zentralen Baustein der institutionenökonomischen Theorie (Williamson 1979). Williamsons Analyse stützt sich hierbei auf Coase, der sich mit den Suchkosten zur Entdeckung relevanter Preise und Vertragspartner, den Kosten der Verhandlung und des Abschlusses separater Kontrakte (Verträge) für die zahlreichen Austauschbeziehungen (Transaktionen)<sup>2</sup> und mit den Kosten befasst, die durch Schwierigkeiten mit der Spezifikation langfristiger Verträge entstehen (vgl. Coase 1937). Im Mittelpunkt der Transaktionskostentheorie stehen vor allem die nach Vertragsabschluss (ex post) auftretenden Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen (vgl. Mühlenkamp 2004: 7). Überträgt man den Transaktionskostenansatz auf den öffentlichen Dienstleistungssektor, dann lässt sich hierdurch möglicherweise ein Entscheidungsinstrument finden, anhand dessen die Frage der optimalen Leistungstiefe<sup>3</sup> öffentlicher Dienstleistungen und damit die Frage, welche Leistungen besser durch den Markt erbracht werden sollten, geklärt werden kann.

Ob Leistungen „inhouse“ erbracht werden sollten, ist folglich nicht nur danach zu entscheiden, wie die Produktionskosten, sondern auch danach, wie die Kosten der Marktnutzung (Transaktionskosten) im Verhältnis zu den Kosten der hierarchischen Leistungserstellung zu bewerten sind. Eine Hauptaussage der Transaktionskostentheorie ist hierbei, dass der Markt aufgrund seiner starken Anreizintensität und der Wirksamkeit des Konkurrenzmechanismus das vorteilhafteste

---

<sup>1</sup> „Als Produktionstiefe bezeichnet man das Ausmaß der Be- und Verarbeitungsprozesse bzw. die Anzahl der Produktionsstufen in einem Produktionsprozess“ (Bräunig 1994: 69).

<sup>2</sup> Bei einer Transaktion werden Güter oder Rechte an Gütern über eine Schnittstelle weitergeleitet (Neus 2003: 91).

<sup>3</sup> „Als Produktionstiefe bezeichnet man das Ausmaß der Be- und Verarbeitungsprozesse bzw. die Anzahl der Produktionsstufen in einem Produktionsprozess“ (Bräunig 1994: 69).

institutionelle Arrangement darstellt, solange die damit verbundenen Markttransaktionen nicht mit besonderer Unsicherheit<sup>4</sup> oder spezifischen Investitionen verbunden sind (vgl. Neus 2003: 127; Ebers/Gotsch 2002: 237). In der Spezifität ist das Hauptmerkmal der Transaktion zu sehen (Neus 2003: 127). Je mehr eine Leistung oder ein Gut nur für eine bestimmte Dienstleistung oder einen bestimmten Prozess von Nutzen ist, desto höher ist die Spezifität dieser Leistung oder dieses Gutes („asset specificity“) bzw. anders ausgedrückt, je höher die Leistungsspezifität, desto eher können spezifische Produktions- und Transaktionskosten als Investitionskosten anfallen, die schlechtestenfalls nur für einen spezifischen Auftrag von Nutzen sind, wodurch eine hohe gegenseitige Abhängigkeit der Transaktionspartner entsteht, die durch besondere Vertragsausgestaltungen abgesichert werden müssen (vgl. Mühlenkamp 2004: 7; Ebers/Gotsch 2002: 238; O’Looney 2000: 66). Eine hierarchische Inhouseleistungserstellung ist folglich vorzuziehen, wenn gilt:

$$PK_{\text{int}} < EK_{\text{ext}} + TK_{\text{ext}}$$

$PK_{\text{int}}$  = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

$EK_{\text{ext}}$  = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

$TK_{\text{ext}}$  = Transaktionskosten bei externem Einkauf

Hierbei wird zunächst angenommen, dass bei der Inhouseproduktion keine Transaktionskosten entstehen. Der Begriff „Inhouseleistung“ steht, angewendet auf den Kontext der Kommunalverwaltung, synonym für die (vergaberechtsfreie) interne kommunale Eigenproduktion von Dienstleistungen (vgl. EuGH-Urteile v. 18.11.99 und 11.01.05).

### 1. Fallbeispiel:

Das folgende Beispiel bildet die Datengrundlage für alle weiteren Fallbeispiele: Ein kommunaler Inhousebetrieb ist im Grünflächenamt der Kommune ohne Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung und ohne eigene Budgetverantwortung integriert. Es wird angenommen, dass der Inhousebetrieb auf „Zuruf“, also ohne Auftragsformalitäten angewiesen wird. Eine Kosten- und Leistungsrechnung besteht noch nicht in vollem Umfang. Folgende Durchschnittsdaten der letzten drei Budgetjahre konnten durch eine gesonderte Haushaltsdatenanalyse bzw. durch qualifizierte Schätzungen ermittelt werden: Mannjahre: 20,3 MJ/a; Gesamtkosten des Inhousebetriebs: 887.500 Euro/a (ohne Materialeinkauf); Personalkosten: 710.000 Euro/a (35.000 Euro/MJ/a) entspricht 80% der Gesamtkosten; Sach- und kalk.Kosten: 177.500 Euro/a (ohne Material) entspricht 20% der

---

<sup>4</sup> Unsicherheit erhöht allgemein den Anpassungsbedarf bei der Abwicklung von Transaktionen (Neus 2003: 127).

Gesamtkosten; durchschnittlich rapportierte Gesamtstunden: 18,3 MJ/a \* 1.450 Std/a = 26.535 Std./a; Verwaltungs-/Leistungsanteile: 2 MJ/a.

Es wird weiter modellhaft angenommen, dass der Inhousebetrieb bislang alle vom Grünflächenamt benötigten Leistungen erbracht hat. Das Grünflächenamt hat folglich bis dato noch keine externen Vergaben von Leistungen vorgenommen. Diese Annahme wird getroffen, damit im Folgenden die Mehrkosten einer Vergabe deutlich gemacht werden können.

Im Grünflächenamt erfolgt eine Prüfung, ob sämtliche Leistungen nicht wirtschaftlicher durch externe Anbieter erbracht werden können. Die Prüfung ergibt, dass alle Leistungen, die bislang vom eigenen Inhousebetrieb erbracht worden sind, für rund 800.000 Euro (inkl. MwSt., aber ohne Materialkosten) am Markt von privaten Anbietern bezogen werden könnten. Die für die Vorkalkulation erfolgten Leistungsverzeichnisse wären bei einer externen Vergabe allerdings noch erheblich zu verfeinern, was den Aufbau einer Personalstelle notwendig erscheinen lässt. Zudem müsste die bereits vorhandene Rechnungsstelle des Grünflächenamtes um eine Personalstelle ausgebaut werden, um den im Zuge der externen Vergabe anfallenden Rechnungsbearbeitungsaufwand gerecht zu werden. Des Weiteren muss ein Mehraufwand des Auftraggebers (in der Größenordnung einer Personalstelle) bei der Abwicklung und Kontrolle der externen Aufträge eingeplant werden. Man kommt zum Ergebnis, dass im Grünflächenamt für diese Aufgaben 3 Personalstellen im Gesamtwert von 105.000 Euro/a geschaffen werden müssten, was damit (hier vereinfachend dargestellt) den künftig einzuplanenden Transaktionskosten für eine externe Vergabe ( $TK_{\text{ext}}$ ) entspricht. Zur Erinnerung: Im Vergleich interner und externer Leistungsproduktion ist zu fordern:

$$PK_{\text{int}} < EK_{\text{ext}} + TK_{\text{ext}}$$

Die Daten des Fallbeispiels entsprechen dieser Forderung:

$$887.500 \text{ €} < 800.000 \text{ €} + 105.000 \text{ €}$$

$$887.500 \text{ €} < 905.000 \text{ €}$$

In diesem Beispiel kommt man zum Ergebnis, dass die hierarchische Eigenproduktion um 17.500 Euro günstiger ist als der externe Leistungsbezug, da der auftraggeberseitige Zusatzaufwand die Differenz aus dem reinen Preisvergleich zwischen internem und externem Auftragnehmerpreis zu Gunsten der Eigenproduktion wieder aufwiegt. Hierbei wirkt sich auch der Steuervorteil positiv für die Eigenproduktion aus, da die Kommune als Endverbraucher einer externen Leistung keinen Vorsteuerabzug geltend machen kann und damit die Mehrwertsteuer des Externen voll zu Buche schlägt. Es wird deutlich, dass die Bestimmung der Leistungstiefe hierarchischer Inhouseproduktion durch einen Marktpreisvergleich erfolgen kann. Ohne die Berücksichtigung der Transakti-

onskosten wäre im 1. Fallbeispiel allerdings eine ökonomische Fehlentscheidung getroffen worden.

### **3 Markttest als Instrument zur Bestimmung der Leistungstiefe**

Ein anderer Ansatz zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe bzw. zur Optimierung öffentlicher Dienstleistungen ist im „Managed Competition“-Ansatz zu sehen. Ausgehend von den Theorieströmungen der Public Choice Theorie wird von wissenschaftlicher (ökonomischer) Seite gefordert, dass im öffentlichen Sektor die Kräfte des Marktwettbewerbs für eine effizientere Leistungserstellung bei geringerem Einsatz von Finanzmitteln sorgen sollen (vgl. Hille 2002: 13; Reichard 2001: 14; Winter 1998: 181). Insbesondere die Vertreter des New Public Managements vertreten die Ansicht, dass kompetitive Prozesse auch im Bereich von Staat und öffentlicher Verwaltung eine positive Wirkung entfalten können (vgl. Reichard 2001: 30; Walsh et al. 1997: 5; Flynn 1990). Naschold (1995: 85) kommt zu dem Ergebnis, dass die Ergebnissteuerung „nur dann effektiv ist, wenn sie (...) in ein Umfeld des Wettbewerbs eingebettet“ wird.

Als „In-Wettbewerbsetzung“ (im Folgenden auch angels. „Marketization“) wird hier jener Prozess verstanden, der notwendig ist, um einen Marktvergleich bzw. Wettbewerb zwischen interner Eigenproduktion („in-house unit“) und externer Dienstleistungsproduktion „outside contractor“ zu ermöglichen. Für die „Marketization“ eines Inhousebetriebes spielt der Markttest (angels. „Market testing“) eine besondere Rolle (vgl. Blocher 2005). Der Markttest ist ein Verfahren, das dem Auftraggeber eines Inhousebetriebes ermöglicht, eine im Markttest stehende Leistung zu einem ermittelten Marktpreis zu beziehen. Dies kann entweder durch Contracting-Out (externer Bezug) oder durch den marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang erreicht werden. Beim marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang ist der Auftraggeber verpflichtet, die Leistung des Inhousebetriebes abzunehmen, wenn der Inhousebetrieb diese Leistung zum Marktpreis erbringen kann bzw. will. Der Inhousebetrieb wird sowohl beim Contracting-Out als auch durch den marktpreisgebundenen Kontrahierungszwang unter Wettbewerbsdruck gesetzt. Im ersten Fall droht dem Inhousebetrieb eine Unterauslastung aufgrund wegfallender Aufträge. Im zweiten Fall läuft der Inhousebetrieb Gefahr, dass er regelmäßig mit seinen Selbstkosten über dem ermittelten Marktpreis liegt und in Folge in die Verlustzone bzw. Unterdeckung gerät. In Konsequenz kann dem Inhousebetrieb die Gefahr drohen, von der Kommune aufgelöst zu werden, wenn er sich nicht gegenüber externen Anbietern behaupten kann. Managed-Competition respektive „Market Testing“ kann insofern als Wettbewerbsansatz mit Privatisierungsoption verstanden werden.

#### 4 „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht der Transaktionskostentheorie

Marketization bedeutet, dass der Weg der hierarchischen Inhouseproduktion verlassen wird, wenn es zu regelmäßigen und möglichst flächendeckenden Preis-/Leistungsvergleichen mit dem Markt kommt, weil Transaktionskosten entstehen, die aus dem Marktvergleich resultieren. So ist z.B. die Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung notwendige Bedingung für einen auftrags- bzw. leistungs-basierten Marktvergleich, bei dem der Inhousebetrieb die Rolle des internen Auftragnehmers besetzt, der in Konkurrenz zu externen Auftragnehmern tritt. Durch die Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung werden auftragsbasierte Transaktionen zwischen dem Inhousebetrieb und den Auftraggebern innerhalb der Verwaltung möglich (vgl. Andersen/Reichard 2003: 20). Die Schaffung dieser und gleichartiger Voraussetzungen (so auch Kosten- und Leistungsrechnung, Auftragswesen inkl. Auftragsabwicklung und –abrechnung) können mit Blick auf eine zu tätige Transaktion oder einen zu tätigen Marktvergleich als „Investitionskosten zur Schaffung eines Marktvergleichs“ („marketization cost“) charakterisiert werden. Diese „marketization cost“ sind den Transaktionskosten zuzuordnen, da durch die verwaltungsinterne Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer auf die Bereitstellung und Abwicklung von Transaktionen innerhalb einer Kommune abgestellt wird. Durch die Inwettbewerbsetzung entstehen also verwaltungsinterne Transaktionskosten ( $TK_{int}$ ). Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Leistungserstellung eines Inhousebetriebes vorzuziehen wenn gilt:

$$PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}$$

$PK_{int}$  = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

$TK_{int}$  = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

$EK_{ext}$  = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

$TK_{ext}$  = Transaktionskosten des Auftraggebers bei externem Einkauf

#### 2. Fallbeispiel:

Dieses Beispiel beruht auf den Daten des 1. Fallbeispiels. Folgende Veränderung wird im Vergleich zum 1. Fallbeispiel angenommen: Das Grünflächenamt setzt im Zuge des Marktvergleichs die bereits im 1. Fallbeispiel kostenmäßig abgeschätzten Veränderungen um. So wurden durch die Schaffung einer Personalstelle detaillierte Leistungsverzeichnisse eingeführt. Zudem wurde die vorhandene Rechnungsstelle um eine Stelle ausgebaut, da mit einer Vielzahl von verschiedenen Transaktionen, d.h. Rechnungen seitens des Inhousebetriebes bzw. Externer gerechnet werden musste. Des Weiteren wurde dem vorhersehbaren Mehraufwand bei der Abwicklung und Kontrolle der internen und externen Beauftragungen mit einer weiteren Stelle entsprochen. Im Ergebnis wurden

beim Grünflächenamt für diese Aufgaben dauerhaft 3 Personalstellen im Gesamtwert von 105.000 Euro/a geschaffen, was (vereinfacht) jenen Transaktionskosten entspricht, die bei der Beauftragung eines Externen verwaltungs- bzw. auftraggeberseitig anfallen ( $TK_{ext}$ ). Einmalige Transaktionskosten (z.B. Einführungskosten [Schulung] der Mitarbeiter in die Auftraggeberrolle) werden hier einfachheitshalber vernachlässigt.

Die Transaktionskosten bei externer Vergabe ( $TK_{ext}$ ) entsprechen allerdings nicht jenen Transaktionskosten, die bei einer internen Beauftragung ( $TK_{int}$ ) anfallen, da hier zusätzlich auch noch die fortlaufenden Kosten der Inwettbewerbsetzung (marketization cost) des Inhousebetriebes berücksichtigt werden müssen. Das Beispiel soll dies verdeutlichen.

Im Zuge der „Marketization“ wurde der Inhousebetrieb vom Grünflächenamt organisatorisch getrennt und mit eigener Budgetverantwortung ausgestattet. Des Weiteren wurde beim Inhousebetrieb eine eigene Rechnungsstelle mit einer Mitarbeiterin (35.000 Euro/a) geschaffen. Mit Hilfe einer Hard- und Softwarelösung wurden zudem eine Betriebsdatenerfassung und ein Auftragswesen im Wert von 49.600 Euro (entspricht einer kalkulatorischen AfA-/Zinsbelastung von rund 7.690 Euro/a) angeschafft, wodurch eine detaillierte betriebliche Kosten- und Leistungsrechnung für den Inhousebetrieb ermöglicht wurde. Schließlich muss mit jährlichen Wartungs- und Updatekosten in Höhe von 2.310 Euro/a gerechnet werden. Die Gesamtbelastung der Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes beläuft sich daher auf 45.000 Euro/a.

Bei einer ausschließlichen internen Beauftragung würden folglich aufgrund der Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung verwaltungsinterne Transaktionskosten ( $TK_{int}$ ) sowohl beim auftragnehmenden Inhousebetrieb (45.000 Euro/a) als auch beim auftraggebenden Grünflächenamt (105.000 Euro/a) anfallen. Die Transaktionskosten, die bei einer ausschließlichen internen Beauftragung des Inhousebetriebes ( $TK_{int}$ ) entstehen würden, betragen daher  $(105.000 \text{ €/a} + 45.000 \text{ €/a}) = 150.000 \text{ €/a}$ . Für den Fall, dass das Grünflächenamt als Auftraggeber sowohl intern als auch extern beauftragt, wären sowohl anteilige Transaktionskosten für externe ( $TK_{ext}$ ) als auch für die interne Beauftragung ( $TK_{int}$ ) zu berücksichtigen. Dieser Fall von „gemischter“ Auftragsvergabe ist sehr interessant, da möglicherweise wiederum Einsparungen beim Inhousebetrieb durch wegfallende Leistungen erzielt werden könnten. Um die Gesamtdarstellung jedoch nicht zu verkomplizieren, wird dieser Fall hier nicht weiter thematisiert. Es wird hier daher lediglich die Alternative entweder (1) Inhouseproduktion oder (2) externe Vergabe problematisiert.



Wenn die Inhouseproduktion ökonomisch sinnvoll sein soll, dann ist nach erfolgter Inwettbewerbsetzung für den Vergleich interner und externer Leistungsproduktion zu fordern:

$$\mathbf{PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

Die Daten des Fallbeispiels 2 entsprechen dieser Forderung allerdings nicht:  
887.500 € + (105.000 € + 45.000) > 800.000 € + 105.000 €  
1.037.500 € > 905.000 €

Damit wird deutlich, dass (aus einer isolierten Sicht der Transaktionskostentheorie und unter Berücksichtigung der „marketization cost“) die Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes die Wirtschaftlichkeit gegenüber einer externen Beauftragung gefährden kann<sup>5</sup>. Die „Marketization“ eines Inhousebetriebes ist aus transaktionskostentheoretischer Sicht folglich nur sinnvoll, wenn die Inhouseleistungen in ihren Produktionskosten zuzüglich der Transaktionskosten (inkl. „marketization cost“) geringer ausfallen als die Anschaffungs- bzw. Einkaufskosten zuzüglich Transaktionskosten bei externem Bezug (Fremdbezug). Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man die bisher verwendete Ungleichung präzisiert. Die bei interner Beauftragung des Inhousebetriebes anfallenden Transaktionskosten ( $TK_{int}$ ) setzen sich aus den Kosten der Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes (Marketization cost) und den Transaktionskosten des Auftraggebers zusammen:

$$\mathbf{TK_{int} = MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int}}$$

$TK_{int}$  = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

$MC$  = Marketization Costs des Inhousebetriebes (Kosten der Inwettbewerbsetzung und der Auftraggeber-/Auftragnehmer-Trennung).

$SpezC_{int}$  = Spezifikation Costs bei interner Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Leistungsspezifikation entstehen).

$ContractC_{int}$  = Contracting Costs bei interner Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber beim Marktpreiserkundung, der Auftragsgestaltung und der Auftragsbearbeitung entstehen).

$ControlC_{int}$  = Control Costs der internen Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Vertrags- und Leistungskontrolle entstehen).

---

<sup>5</sup> Hierbei ist nicht berücksichtigt, dass es bei vollständiger Vergabe zu Auslastungsproblemen beim Inhousebetrieb kommen kann, sofern das Personal nicht anders eingesetzt oder vermittelt werden kann. Im schlechtesten Fall könnten der Kommune dadurch doppelte Aufwendungen für die Vorhaltung von unausgelastetem Personal einerseits und den Aufwendungen für externe Vergabe andererseits entstehen.

Im Gegensatz hierzu fallen bei der externen Beauftragung keine „marketization costs“ an:

$$\mathbf{TK_{ext} = SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

SpezC<sub>ext</sub> = Spezification Costs bei externer Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Leistungsspezifikation entstehen).

ContractC<sub>ext</sub> = Contracting Costs bei externer Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber beim Marktpreiserkundung, der Auftragsgestaltung und der Auftragsbearbeitung entstehen).

ControlC<sub>ext</sub> = Control Costs der externen Beauftragung (Kosten, die dem Auftraggeber bei der Vertrags- und Leistungskontrolle entstehen).

Die Forderung, dass die Produktionskosten der Inhouseproduktion (zzgl. Transaktionskosten) geringer ausfallen müssen als die Bezugskosten externer Leistungen (zzgl. Transaktionskosten), wenn die Inhouseproduktion Sinn machen soll, lässt sich mathematisch wie folgt darstellen:

$$\mathbf{PK_{int} + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

$$\mathbf{PK_{int} + MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int} < EK_{ext} + SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Diese Formel wird im Folgenden aufgelöst, um die Bedeutung der „marketization costs“ zu bestätigen. Da die Transaktionskostentheorie lediglich auf die Analyse der Transaktionskosten abstellt und nicht die Abweichungen bei den Produktionskosten berücksichtigt, werden die Produktionskosten der Inhouseproduktion den Bezugskosten der externen Leistungserstellung gleichgesetzt. Dadurch lässt sich ein reiner Transaktionskostenvergleich zwischen externer und interner Leistungserstellung bewerkstelligen:

$$\mathbf{MC + SpezC_{int} + ContractC_{int} + ControlC_{int} < SpezC_{ext} + ContractC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Weiter wird angenommen, dass die Kosten des Auftraggebers, die bei der Erstellung von Leistungsspezifikationen bzw. -verzeichnissen (SpecC) und der Kontrolle der Leistungsvereinbarungen (ControlC) anfallen, sowohl bei interner als auch bei externer Beauftragung identisch sind:

$$\mathbf{SpezC_{int} + ControlC_{int} = SpezC_{ext} + ControlC_{ext}}$$

Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass Leistungsspezifikationen bei einer externen Beauftragung präziser erfolgen müssten als bei interner Beauftragung et vice versa. Das Argument, dass ein in Wettbewerb gesetzter Inhousebetrieb in

geringerem Maße kontrolliert werden müsse als externe Unternehmen ist nicht haltbar, da eine Auswirkung einer Inwettbewerbsetzung durchaus auch darin liegen könnte, dass die Verfolgung des kommunalen Gesamtinteresses zu Gunsten des nunmehr stärker im Vordergrund stehenden betrieblichen Interesses vom öffentlichen Inhousebetrieb zurückgestellt wird. Unter dieser Annahme stellt sich die oben entwickelte Ungleichung nunmehr vereinfacht dar:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Bei Leistungen mit hoher Spezifität nimmt die Transaktionskostentheorie an, dass die Vertragskosten bei Nutzung des Marktes höher sind als jene Kosten, die bei hierarchischer Eigenproduktion anfallen würden, weshalb eine hierarchische Eigenproduktion vorzuziehen sei. Dennoch soll geprüft werden, ob eine Inwettbewerbsetzung spezifischer Leistungen aus transaktionskostentheoretischer Sicht sinnvoll sein kann. Hier wird angenommen, dass die kontraktuellen Effizienzvorteile der hierarchischen Eigenproduktion bei der Vertragsgestaltung auch bei einer in Wettbewerb gesetzten Inhouseleistung fortbestehen, wenn es sich um eine spezifische Leistung handelt. In diesem Fall besteht hier kein Anlass daran zu zweifeln, dass die Kontraktierungskosten bei interner Beauftragung niedriger sind als die Kontraktierungskosten bei externem Bezug der Leistung, dass also gilt:

$$\mathbf{ContractC_{int} < ContractC_{ext} \text{ (für spezifische Leistungen)}}$$

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Es wird deutlich, dass es für eine spezifische Leistung sinnvoll sein kann, wenn diese in Wettbewerb gesetzt wird. Dies ist eine neue Sicht der Dinge, da bislang spezifische Leistungen nicht Gegenstand der Privatisierungsdebatte waren. Hier wird jedoch davon ausgegangen, dass spezifische Leistungen durchaus in Marktwettbewerb gesetzt werden können, nämlich genau dann, wenn gilt:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} < ContractC_{ext}}$$

Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die transaktionalen Effizienzvorteile ( $E_t = \text{ContractC}_{ext} - \text{ContractC}_{int}$ ) hierarchischer Eigenproduktion für Leistungen mit hoher Spezifität genau dann verloren, wenn die Kosten der Inwettbewerbsetzung (MC) diese aufwiegen oder übersteigen:

$$\mathbf{MC + ContractC_{int} > ContractC_{ext} \text{ bzw. } MC > \text{ContractC}_{ext} - \text{ContractC}_{int}}$$

Für unspezifische Leistungen wird hingegen angenommen, dass die Kontraktierungskosten der externen Vergabe mit jenen der Inhouseproduktion identisch

sind:  $\text{Contract}C_{\text{int}} = \text{Contract}C_{\text{ext}}$ . In diesem Fall müssen die marketization cost kleiner sein als die Differenz zwischen den Einkaufskosten des externen Bezugs einerseits und den internen Produktionskosten andererseits, wenn eine Inwettbewerbsetzung sinnvoll sein soll:

$$\text{PK}_{\text{int}} + \text{MC} < \text{EK}_{\text{ext}} \text{ bzw. } \text{MC} < \text{EK}_{\text{ext}} - \text{PK}_{\text{int}}$$

## 5 „Marketization“ von öffentlichen Inhousebetrieben aus Sicht des New Public Managements

Die Vertreter des New Public Managements gehen davon aus, dass die Kosten der Inhouseproduktion sich durch „Marketization“ und den dadurch verbundenen Wettbewerbsdruck optimieren lassen. Durch den erzeugten Wettbewerbsdruck muss also im Gegenzug ein Zugewinn an kompetitiver Effizienz ( $E_k$ ) erfolgen, der den wettbewerbsbedingten Verlust an transaktionaler Effizienz ( $E_t$ ) überkompensiert, wenn sich die Inwettbewerbsetzung des Inhousebetriebes im Vergleich zur hierarchischen Inhouseproduktion als wirtschaftlicher erweisen soll. Der kompetitive Effizienzgewinn wirkt sich hierbei auf die Inhouseleistungsproduktion als Einsparung von Produktionskosten aus, während der transaktionale Effizienzverlust ( $E_t$ ) auf die durch die Inwettbewerbsetzung neu entstandenen Transaktionskosten ( $\text{TK}_{\text{int}}$ ) zurückzuführen ist ( $E_t = \text{TK}_{\text{int}}$ ):

$$\text{GK}_{\text{int}} = \text{PK}_{\text{int}} - E_k + \text{TK}_{\text{int}}$$

$\text{GK}_{\text{int}}$  = Gesamtkosten der „marketized“ Inhouseproduktion

$\text{PK}_{\text{int}}$  = Produktionskosten der Inhouse-Leistungserstellung

$E_k$  = Kompetitiver Effizienzgewinn durch Inwettbewerbsetzung

$\text{TK}_{\text{int}}$  = Transaktionskosten bei Inwettbewerbsetzung und Beauftragung des Inhousebetriebes

Zunächst soll gefordert werden, dass die Gesamtkosten der Inhouseproduktion unter („<“) den Gesamtkosten für externen Leistungsbezug liegen müssen, wenn die Beauftragung der Inhouseproduktion sinnvoll sein soll:

$$\text{GK}_{\text{int}} < \text{GK}_{\text{ext}}$$

$\text{GK}_{\text{ext}}$  = Gesamtkosten des externen Leistungsbezugs

Hieraus lässt sich ableiten, wie hoch der Zugewinn an kompetitiver Effizienz sein muss, damit eine Inwettbewerbsetzung sinnvoll ist:

$$\text{PK}_{\text{int}} - E_k + \text{TK}_{\text{int}} < \text{EK}_{\text{ext}} + \text{TK}_{\text{ext}}$$

$\text{EK}_{\text{ext}}$  = Einkaufs- bzw. Anschaffungskosten bei externem Einkauf

$\text{TK}_{\text{ext}}$  = Transaktionskosten bei externem Einkauf

### 3. Fallbeispiel:

Das 3. Fallbeispiel baut auf den ersten beiden Fallbeispielen auf. Für das 3. Beispiel wird zusätzlich angenommen, dass der durch die Inwettbewerbsetzung entstandene Wettbewerbsdruck zu einer Verbesserung der Arbeitsabläufe geführt hat, wodurch der Inhousebetrieb Einsparungen von 15% realisieren konnte. Die gesamten Aufwendungen für alle Aufträge konnten dadurch eben um diesen Betrag gesenkt werden, d.h. die gesamten Selbstkosten aller Leistungen reduzieren sich im Zuge der Inwettbewerbsetzung um 15% von ehemals 887.500 Euro (vgl. Fallbeispiel 1 und 2) auf 754.375 Euro. Für den Vergleich interner und externer Leistungsproduktion ist nach wie vor zu fordern:

$$\mathbf{PK_{int} - E_k + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}}$$

Die Daten des 3. Fallbeispiels entsprechen dieser Forderung aufgrund der realisierten Einsparungen:

$$887.500\text{€} - 133.125\text{€} + 150.000\text{€} < 800.000\text{€} + 105.000\text{€}$$

$$904.375\text{€} < 905.000\text{€}$$

Damit wird deutlich, dass im Fallbeispiel der transaktionale Effizienzverlust ( $E_t$ ) einer Inwettbewerbsetzung (hier:  $TK_{int} = E_t = 150.000$  Euro) durch den kompetitiven Effizienzgewinn ( $E_k$ ) (hier 15% von 887.500 Euro = 133.125 Euro) nicht vollständig rekompensiert werden kann. Der kompetitive Effizienzgewinn von 133.125 Euro ist allerdings ausreichend, um den ursprünglichen Preisvorteil des Externen (87.500 Euro) zuzüglich der marketization costs ( $MC = 45.000$  Euro) aufzuwiegen.

Im Vergleich zum Ergebnis des 1. Fallbeispiels wird deutlich, dass unter Umständen der Vorsprung an transaktionaler Effizienz, den eine hierarchische Inhouseproduktion gegenüber der externen Leistungsvergabe ggf. verzeichnen kann, aufgrund der Inwettbewerbsetzung (trotz kompetitiver Effizienzgewinne) weitgehend wieder aufgezehrt werden kann, wenn der kompetitive Effizienzgewinn ( $E_k$ ) nicht angemessen ausfällt bzw. die Kosten der Inwettbewerbsetzung zu hoch sind. Für die Höhe der kompetitiven Effizienzgewinne muss also mindestens gelten:  $E_k > PK_{int} + TK_{int} - (EK_{ext} + TK_{ext})$

Wie im vorherigen Kapitel begründet wurde, werden im Transaktionskostenvergleich zwischen interner und externer Beauftragung lediglich die „marketization costs“ ( $MC$ ) und die Kontraktierungskosten ( $ContractC$ ) für relevant erachtet, da sich alle weiteren Transaktionskosten im Vergleich zwischen interner und externer Beauftragung entsprechen. Die Formel lässt sich daher zum einen mathematisch noch präzisieren und zum anderen lässt sich eine Unterscheidung zwischen Leistungen von hoher und Leistungen von niedriger Spezifität treffen. Zur Erinnerung: Unter Berücksichtigung der kompetitiven Effizienzgewinne ist eine Inhouseproduktion nur sinnvoll, wenn gilt:  $PK_{int} - E_k + TK_{int} < EK_{ext} + TK_{ext}$ . Bei

hoher Spezifität wäre dann zu fordern:  $PK_{int} - E_k + MC + ContractC_{int} < EK_{ext} + ContractC_{ext}$ ; da  $ContractC_{int} < ContractC_{ext}$ ;  $E_k > (PK_{int} - EK_{ext}) - (ContractC_{ext} - ContractC_{int}) + MC$ . Bei niedriger Spezifität gilt:  $PK_{int} - E_k + MC < EK_{ext}$ ; da  $ContractC_{int} = ContractC_{ext}$ ;  $E_k > PK_{int} - EK_{ext} + MC$ .

Der kompetitive Effizienzgewinn muss folglich mindestens den Differenzbetrag zwischen externen Bezugs- und internen Produktionskosten zuzüglich der jeweils relevanten Transaktionskosten ausgleichen, wenn die Inhouseproduktion sinnvoll sein soll. **Der Erfolg der Inwettbewerbsetzung (marketization) eines Inhousebetriebes darf folglich nicht nur an den Transaktionskosten bemessen, sondern muss auch an dessen kompetitiven Effizienzgewinnen bewertet werden. Sofern Wettbewerbsdruck zu Effizienzgewinnen bei der Leistungsproduktion führt und diese dann jene Transaktionskosten übersteigen, die bei der Inwettbewerbsetzung anfallen (marketization cost), wäre eine Inwettbewerbsetzung ökonomisch gesehen als vorteilhaft anzusehen.**

Aus Finanzsicht der Gesamtkommune sollte daher überwacht werden, ob für eine Inwettbewerbsetzung im Vergleich zur traditionellen Eigenproduktion tatsächlich eine höhere Wertschöpfung bei der öffentlichen Dienstleistungsproduktion zu verzeichnen ist. Es bedarf einer „Wettbewerbsgesamtrechnung“, die nicht nur das Ergebnis des Inhousebetriebes kontrolliert, sondern die den gesamten Wertschöpfungsprozess (also auch die Wirtschaftlichkeit des Auftraggebers) überwacht.

## **6 Perspektiven des Governance-Ansatzes für die Frage der optimalen Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor**

Vertreter des New Public Managements fokussierten bis vor kurzer Zeit insbesondere die Möglichkeiten marktlicher Koordination öffentlicher Leistungserstellung. Hierbei standen Privatisierungs- und Dezentralisierungsansätze im Vordergrund und gingen mit der Forderung nach betrieblicher Entscheidungsfreiheit (Autonomie) und Wettbewerb einher. Erfolgversprechend scheinen jene Beiträge zu sein, die die bisherige Perspektive erweitern, indem sie den optimalen Koordinationsmix von Markt, Hierarchie und Netzwerken zu finden suchen (vgl. Damkowski/Rösener 2003: 17). Diese drei Koordinationsmuster sollen im Folgenden etwas genauer fokussiert und voneinander abgegrenzt werden:

Wenn ein Akteur eine „Arena“ sucht, in der er gleichberechtigt seine selbst definierten Ziele und Bedürfnisse realisieren kann, ohne sich über die Art der Zielverfolgung mit anderen Akteuren abstimmen zu müssen, dann wird sich dieser Akteur eher in ein Umfeld begeben wollen, in dem das Koordinationsprinzip des Marktes vorherrscht (vgl. Lütz: 2003, 6). Die Zielsetzungen dieses Akteurs kön-

nen z.B. Handlungsfreiheit oder Nutzenmaximierung sein. Das vorrangige Handlungsprinzip innerhalb dieser Koordinationsform ist die des Tauschs (Transaktion). Indem der Akteur Tauschpartner mit komplementären oder substitutiven Interessen sucht und findet, wird er seine Zielsetzungen (besser) verwirklichen können.

Es ist aber auch denkbar, dass ein Akteur seine Kreativität und Innovationsfähigkeit wertschöpfen will und sich hierbei keinen Nutzen errechnet, wenn er auf Tauschpartner zurückgreift, weil die Investition z.B. in eine neue Entwicklung von den Tauschpartnern nicht rekompensiert bzw. honoriert wird. In diesem Fall entscheidet sich der Akteur für eine Kooperation mit anderen Akteuren mit gleicher Interessenlage. Diese Kooperation beruht auf Vertrauen, da jeder der Akteure befürchten muss, dass einer der Partner die Innovationsrendite für sich alleine beanspruchen möchte.

Schließlich werden sich Akteure zusammenfinden, die weniger ihre Kreativitätspotenziale als vielmehr ihre hohe Verlässlichkeit und Funktionsfähigkeit wertschöpfen wollen. Ein bereits existierender Wertschöpfungsprozess von hoher Spezifität, dessen Innovationspotenziale bereits ausgeschöpft sind, bietet sich dann für eine hierarchische Koordinationsform an. Es geht folglich darum, auf der Suche nach der optimalen Koordinationsform, nach den Zielsetzungen der Akteure zu fragen.

Für die drei Koordinationsformen können in Abhängigkeit von den Akteuren folgende Zielsetzungen im Vordergrund stehen:

Tab. 1: Koordinationsformen

Koordinationsprinzip	Zielsetzung	Tendenzielles Handlungsprinzip	Zielkriterium	Optimierungsansatz
Markt/ Konkurrenz	(Auswahl-) Freiheit wertschöpfen	Dezentrale, autonome Transaktion zwischen Akteuren auf anonymen Märkten (Wettbewerb).	Hohe Profitabilität	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an transaktionaler und relationaler Effizienz.
Hierarchie/ Weisung	Prozesse verfestigen und sichern/Sicherheit und Ordnung garantieren	Zentrale, einseitige Aktion seitens hierarchischer Akteure (Autorität).	Hohe Effektivität	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an kompetitiver und relationaler Effizienz.
Netzwerk/ Kooperation	Innovation/Synergie entwickeln	Dezentrale, kooperative Aktion zwischen Akteuren zur Nutzung und Bündelung komplementärer Ressourcen (Vertrauen).	Lerneffekte/Synergien	Verbesserung der Koordination durch Zugewinn an transaktionaler und kompetitiver Effizienz.

Quelle: eigene Darstellung

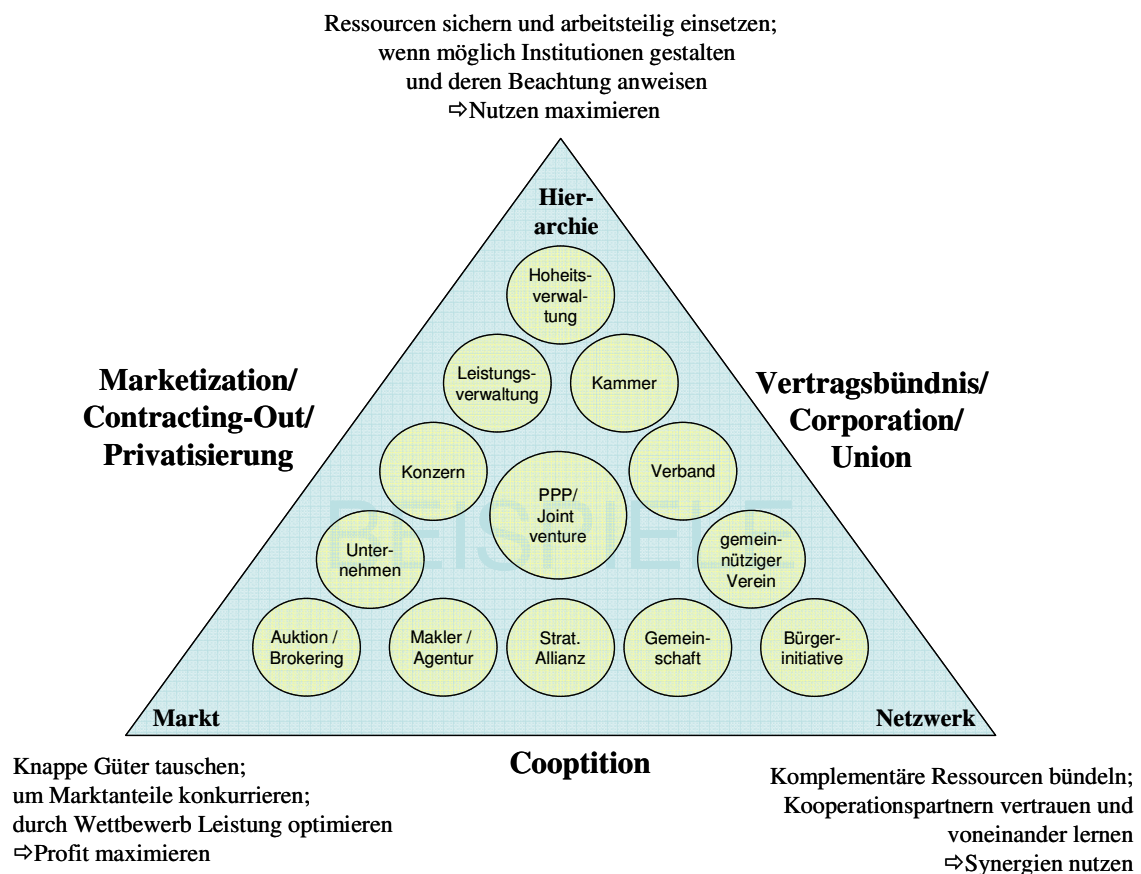
Es ist plausibel, dass diese Gegensätze bestehen und sich ein Dreieckskonflikt aus (1.) „Vertrauen“ (Partnerschaft, Netzwerke), (2.) „Konkurrenz“ (Wettbewerb, Markt) und (3.) „Weisung“ (Autorität, Hierarchie) aufzeigen lässt. Diese dargestellten Gegensätze sind nicht zu relativieren, da sie auch innerhalb von Hybridformen fortbestehen. Die selben Unsicherheiten und Konflikte, die das Zustandekommen einer Kooperationsbeziehung erschweren, wirken in dieser Beziehung fort (Küpper/Felsch 2000: 30). Vielmehr stellt sich die Frage, wie man die Vorteile jeder Koordinationsform optimal nutzen kann und gleichzeitig die Konflikte auf ein Mindestmaß reduziert werden können.

Fokussiert man z.B. die Probleme hierarchischer Koordination („Staatsversagen“) und versucht sie durch das entgegengesetzte Prinzip „Wettbewerb“ aufzulösen, dann tauscht man letztlich nur die Probleme der Hierarchie durch die Probleme des Wettbewerbs aus („Marktversagen“). Schließlich hat man es zwar nicht mehr mit den Problemen der hierarchischen Koordination zu tun, dafür hat man aber neue, die nicht weniger ernst zu nehmen sind. Die Transaktionskostentheorie stellt diese drei maßgeblichen Koordinationsprinzipien nicht gleichrangig, sondern durch Fokussierung der Analyse auf die Transaktion (und auf Probleme marktlicher Koordination) verzerrt dar, weshalb es in Folge auch bei Anwendung der Transaktionskostentheorie auf Koordinationsprobleme nicht zu einer optimalen Lösung kommen kann.



Ebenso greift eine auf die Dichotomie von Marktsteuerung und hierarchischer Eigenproduktion abzielende Diskussion des New Public Managements zu kurz. Für die gesamte Thematik rund um die optimale Fertigungstiefe im öffentlichen Sektor sollte ein ganzheitlicher Analyserahmen entwickelt werden, der die drei oben erläuterten Funktionsprinzipien gleichberechtigt auf einzelne öffentliche Leistungen anwendet und vor dem Hintergrund spezifischer öffentlicher Zielsetzungen bewertet. Die Governance-Debatte fokussiert „die Art und Weise, wie kollektives Handeln in der Politik, der Gesellschaft oder auch der Ökonomie koordiniert wird und wie leistungsfähig unterschiedliche Formen institutioneller Arrangements diesbezüglich sind“ (Lütz 2003: 5). Die folgende Abbildung stellt einen Versuch dar, das Dreiecksverhältnis zwischen den verschiedenen Koordinationsmustern darzustellen:

Abb. 1: Gesellschaftliche Koordinationsformen



Quelle: eigene Darstellung

Der Governanceansatz hat damit das Potenzial eines ganzheitlichen Ansatzes. Die Gefahr besteht darin, dass Governance seinerseits zu einer Übergewichtung des ökonomisch eher vernachlässigten Kooperations- bzw. Netzwerkaspekts führt und diese Integrationsleistung dadurch nicht erbringen kann. Die Nutzenbewertung wird nicht immer einfach sein. Sicher ist aber, dass für öffentliche Leistungen eine Optimierung der Fertigungstiefe nicht nur aus Perspektive einer

Koordinationsform begutachtet werden darf (z.B. aus Marktsicht), sondern den gleichberechtigten Vorteilsableich aller drei Perspektiven suchen muss.

Im Folgenden wird anhand der Beispiele „Grünflächenunterhaltung“ und „Hausdruckerei“ (stark vereinfacht) dargestellt wie für öffentliche Leistungen der optimale Koordinationsmix gesucht werden könnte. Hierbei wird eine dreifache Prüfung empfohlen (vgl. Beispiel A, B und C), bei der jedem Koordinationsaspekt besondere Aufmerksamkeit beigemessen wird. Legitimation der öffentlichen Leistungserstellung ist hierbei die politische Relevanz bzw. der öffentliche Zweck:

### **Beispiel A: Prüfung hierarchischer Eigenproduktion**

**Beispiel A1:** Welchen Nutzen hat es für eine Kommune, die „Grünflächenleistungen“ selbst zu erstellen? These: Die Grünflächen in einer Kommune sind für die Bürger jederzeit sichtbar und werden von diesen in ihrem Zustand bewertet. Der Zustand der Grünflächen trägt zu einem Teil zur Bürgerzufriedenheit bei. Damit verfügt die Grünflächenleistung über einen politischen Nutzen. Innerhalb der Hierarchie kann die Grünflächenunterhaltung zur Erstellung eines gewünschten Standards angewiesen und überwacht werden.

Fazit: Die hierarchische Eigenproduktion der Grünflächenunterhaltung dient der Sicherstellung von Qualitäts- und Leistungsstandards, da der Zugriff auf eigene Kräfte jederzeit möglich ist.

**Beispiel A2:** Welchen politischen Nutzen hat es für eine Kommune, „Hausdruckereileistungen“ selbst zu erstellen? These: Die Hausdruckerei vervielfältigt sowohl Dokumente ohne Datenschutzwert als auch Druckerzeugnisse von hoher kommunalpolitischer Brisanz (Gemeinderatsdrucksachen). Fazit: Die eigene Hausdruckerei bietet Datensicherheit und lässt sich besser kontrollieren.

Entscheidet sich die Politik für den Fortbestand bzw. die Gewährleistung einer öffentlichen Leistung, dann geht es im nächsten Schritt um die Frage, ob diese Leistungen durch die Hinzunahme bzw. Vermischung weiterer Koordinationsformen nicht etwa in ihren Wirkungen optimiert werden kann. Hierbei kann eine Optimierung sowohl aus marktlicher oder kooperativer Perspektive möglich sein.

### **Beispiel B: Prüfung von Wettbewerbsinstrumenten**

**Beispiel B1:** Kann eine Inwettbewerbsetzung zur Profitabilität der „Grünflächenunterhaltung“ beitragen ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die kommunale Eigenproduktion von Grünflächenunterhaltungsleistungen kann auf der Basis von Leistungskatalogen mit marktlichen Grünflächenunterhal-

tungsleistungen verglichen werden. Die Leistungskataloge gewährleisten die Einhaltung politisch determinierter Qualitätsstandards. Fazit: Der Wettbewerbsdruck und Marktvergleich kann aufzeigen, ob die Grünflächenunterhaltung als eine Inhouseleistung profitabler ist als ein externer Leistungsbezug, wobei die Kommune die Gewährleistungsverantwortung für den Zustand der Grünflächen trägt.

**Beispiel B2:** Kann eine Inwettbewerbsetzung zur Profitabilität der „Hausdruckerei“ beitragen ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die Hausdruckerei kann zwar bei unproblematischen Druckerzeugnissen mit dem Markt verglichen werden. Eine vollständige Vergabe ist jedoch kritisch. Fazit: Die Hausdruckerei sollte aus Datenschutzgründen nicht ohne weiteres in Wettbewerb gesetzt werden. Schließlich sollte der Koordinationsaspekt auf weitere Optimierungsmöglichkeiten hin überprüft werden.

### **Beispiel C: Prüfung kooperativer Leistungsproduktion**

**Beispiel C1:** Kann eine Kooperation zur Innovationsfähigkeit bzw. zu einer besseren Reputation der „Grünflächenunterhaltung“ beitragen, ohne dass der politische Nutzen und die kompetitive Effizienz einer Inwettbewerbsetzung negiert wird? These: Die Grünflächenunterhaltung könnte bei der Pflege ihres Bestands mit Partnerstädten kooperieren und bei der Planung interessierte und engagierte Bürger beteiligen. Fazit: Der interkommunale Austausch von landschaftsgärtnerischen Konzepten ist öffentlichkeitswirksam und ist von positivem politischen Nutzen.

**Beispiel C2:** Kann eine Kooperation zur Innovationsfähigkeit bzw. einer besseren Reputation der „Hausdruckerei“ beitragen, ohne den politischen Nutzen zu negieren? These: Die Hausdruckerei könnte in eine langfristige Kooperation mit einem zuverlässigen Marktanbieter treten. Fazit: Die Hausdruckerei könnte in Wettbewerb zu wenigen, vertrauenswürdigen Kooperationspartnern treten, die vertraglich an gewisse Schweigepflichten gebunden werden (cooptition).

Der Governanceansatz ist vielversprechend, wenn er nicht nur Gegenreaktion auf neoliberale Reformansätze sein will, sondern versucht, einen gleichberechtigten Perspektivenmix aller drei Koordinationsformen zu bewerkstelligen. Dies bedingt, dass die Gegensätze und Gemeinsamkeiten, Vor- und Nachteile, Zielsetzungen, Zielkriterien, Handlungsprinzipien sowie Wechselwirkungen zwischen diesen Koordinationsformen ausgelotet und transparent gemacht werden.

## **7 Marketization – ein Lösungsansatz für das Problem der optimalen Koordination von Inhouseleistungen?**

In der Marketization ist ein wichtiger Ansatz zur Feststellung der optimalen Leistungstiefe öffentlicher Leistungsproduktion zu sehen, da hierdurch die Wirtschaftlichkeitsvorteile der Inhouseproduktion gegenüber der externen Vergabe systematisch überprüft werden können. Des Weiteren führt eine Inwettbewerbsetzung zu Wettbewerbsdruck, der schließlich zur Optimierung der Inhouseproduktion beitragen kann. Dennoch, für Inhouseleistungen vermag möglicherweise erst der Koordinationsmix von Inwettbewerbsetzung, Netzwerkbildung und gewährleistendem Staat den (pareto-optimalen) Nutzen für den Bürger bringen. Insofern ist Marketization für sich allein gesehen nicht das beste Arrangement zur Optimierung öffentlicher Inhouseleistungen. Es ist plausibel, dass Wettbewerb ein sehr wichtiges Element bei der Optimierung von Inhousebetrieben im öffentlichen Sektor darstellt. Die Inwettbewerbsetzung eines öffentlichen Inhousebetriebes kann aber nur eines von mehreren möglichen institutionellen Arrangements sein, die im Zuge einer Governanceanalyse zur Optimierung des Nutzwertes öffentlicher Leistungsproduktion herangezogen werden können.

## **8 Literatur**

- Andersen, Christoph/Reichard, Christoph (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GöW) (Hrsg.): Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Berlin, S.13-41.
- Blocher, Markus (2005): Anforderungen an einen funktionsfähigen marktlichen Wettbewerbsansatz für interne kommunale Servicebetriebe in Deutschland. In: Budäus, Dietrich/Reichard, Christoph/ Schauer, Reinbert (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich, Linz, S. 42-58.
- Bräunig, Dietmar (1994): Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen: Neues Management für Städte. 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: Economics 4(1937), S.386-405.
- Damkowski, Wulf/Rösener, Anke (2003): Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Schriftenreihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 18., Edition Sigma, Berlin.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2002): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 5. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart, S.199-251.
- EuGH (1999):Urteil vom 18.11.1999 (Teckal/Viano). Rechtssache C-107/98, EuZW 2000, 246 ff.
- EuGH (2005): Urteil vom 11.01.2005. Rechtssache C-26/03, BeckRS 2005, 7.
- Flynn, Norman (1990): Public Sector Management. Harvester Wheatsheaf.
- Fox, Alan (1974): Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations. Faber and Faber, London.

- Göhler, Gerhard/Kühn, Rainer (1999): Die Theorie politischer Institutionen. In: Edeling, Thomas /Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Westdeutscher Verlag, Opladen, S.17-42.
- Hille, Dietmar/Reichard, Christoph (Hrsg.) (2002): Konkurrieren statt Privatisieren: Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb. Kommunalwissenschaftliches Institut. Arbeitsheft 3. Potsdam.
- Küpper, Willi/Felsch, Anke (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Lütz, Susanne (2003): Governance in der politischen Ökonomie. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Paper 03/5, [www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de).
- Mühlenkamp, Holger (2004): "Public Private Partnership" ökonomisch analysiert – Eine Abhandlung aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. Speyerer Arbeitshefte Nr. 166.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik - Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Edition Sigma, Berlin.
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (1998): Kommunale Spitzeninvestitionen. Konzepte, Umsetzung, Wirkung in internationaler Perspektive. Edition Sigma, Berlin.
- Neus, Werner (2003): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht. 3. Aufl., Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- O’Looney, John A. (2000): Selecting Services for Outsourcing. In: Johnson, Robin A./Walzer, Norman (Hrsg.): Local Government Innovation. Issues and Trends in Privatization and Managed Competition, Quorum Books, London, S.59-84.
- Reichard, Christoph (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: Wallerath, Maximilian (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Nomos Verlag Baden-Baden, S.13-35.
- Reichard, C. (2002): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos Verlag, Baden-Baden, S.585-603.
- Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik. Fink (UTB), München.
- Walsh, Kieron/Deakin, Nicholas/Smith, Paula/Spurgeon, Peter/Neil, Thomas (1997): Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services. Oxford Univ. Press., Oxford.
- Williamson, Oliver E. (1979): Transaction-Cost-Economics: The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics 22(1979), S.233-261.
- Winter, Christian (1998): Das Kontraktmanagement. Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf der Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene. Nomos Verlag, Baden-Baden.

# **Der demokratische Staat als Marke – Zur „strategischen Relevanz“ staatlicher Aufgaben**

*Christian Ludwig Humborg*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Staatsaufgaben in der Diskussion verschiedener Disziplinen
3. Staatsaufgaben in der leistungstiefenpolitischen Betrachtung
4. Die Reputation der Marke des demokratischen Staates
5. Zusammenfassung
6. Literatur

## **1 Einleitung**

Die Bahn in Deutschland ist ein Beispiel, wie sich das Verständnis darüber, was staatliche Aufgaben sind bzw. sein sollten, im zeitlichen Verlauf wandelt. Die Entwicklung der Bahn in Deutschland hat in ihrer Positionierung zwischen Staat und Markt verschiedene Veränderungen erfahren (vgl. Humborg 2004: 107ff.). Die Initiative zum Bau der ersten dampfgetriebenen Eisenbahn in Deutschland 1835 ging von Privaten aus und wurde auch privat finanziert (Grohn 1998: 28ff.). Nach und nach entstand ein Nebeneinander von Privatbahnstrecken und staatlichen Strecken. Die Idee einer einheitlichen Reichsbahn wurde zunächst durch die Länder blockiert, die ihre eigenen Staatsbahnen unterhielten und die Privatbahnen sukzessive verstaatlichten. Im Jahr 1923 wurde die Deutsche Reichsbahn als selbständiges, wirtschaftliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit im staatlichen Eigentum gegründet. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Bahn im Gebiet der Bundesrepublik ein Sondervermögen mit eigenem Verwaltungsunterbau. Im Jahr 1991 unterbreitete eine von Seiten des Staates eingesetzte „Regierungskommission Bahn“ weitreichende Reformvorschläge, darunter die Umwandlung der Bahn in eine Aktiengesellschaft mit der damit verbundenen unternehmerischen Unabhängigkeit und die Regulierung des Unternehmens (Julitz 1998: 43ff.). Zwölf Jahre später wurde eine weitgehende Privatisierung der Bahn angekündigt und Vorbereitungen für einen Börsengang eingeleitet, der allerdings bis heute noch nicht vollzogen ist. Es zeigt sich, dass nach einem privaten Start die Bahn nationalisiert wurde und inzwischen ihre Reprivatisierung vorangetrieben wird. Innerhalb der verschiedenen

wissenschaftlichen Disziplinen wurden verschiedene Herangehensweisen entwickelt, um die Fragen nach dem optimalen Umfang staatlicher Aufgaben und dem Wandel im Zeitverlauf zu beantworten.

Der optimale Umfang staatlicher Aufgaben wird im Rahmen der normativen Theorie der Staatsaufgaben diskutiert. In diesem explorativen Beitrag wird vorgeschlagen, die Reputation der Marke des demokratischen Staates als wesentlichen Einflussfaktor bei der Bestimmung der Staatsaufgaben einzuführen. Mit Hilfe der Markenreputation gelingt es, die Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung in die Theorie der Staatsaufgaben zu integrieren. Zunächst werden im zweiten Teil des Beitrages Theorieansätze verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen kurz skizziert. Im dritten Teil wird der leistungstiefenpolitischen Betrachtung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Es wird aufgezeigt, welchen Beschränkungen gerade das Kriterium der strategischen Relevanz in der Diskussion um den Umfang staatlicher Aufgaben unterliegt. Die konkrete Einführung des Konzeptes der Markenführung als Alternative zur strategischen Relevanz erfolgt im vierten Teil, bevor im fünften Teil die Schlussfolgerungen zusammengefasst werden.

## **2 Staatsaufgaben in der Diskussion verschiedener Disziplinen**

Innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen werden verschiedene Herangehensweisen gewählt, um den optimalen Umfang staatlicher Aufgaben zu bestimmen. Diese können im Folgenden im Hinblick auf die Länge des Beitrages nur kurz skizziert werden.

Ausgangspunkt der Neoklassik in der Wirtschaftswissenschaft ist das Modell der vollständigen Konkurrenz (Borrmann/Finsinger 1999: 1ff.). Prämissen dieses Modells sind die vollständige Markttransparenz, die Abwesenheiten von Präferenzen in räumlicher, zeitlicher oder sachlicher Hinsicht bei den Akteuren, eine Vielzahl von Anbietern und Nachfragern, der freie Marktaus- und eintritt sowie die Abwesenheit von Externalitäten (vgl. Samuelson/Nordhaus 1989: 37ff.). Innerhalb des neoklassischen Ansatzes in der Wirtschaftswissenschaft werden Modelle entwickelt und geprüft, die von diesen Idealisierungen abweichen. Aus dieser Perspektive begründen sich Staatsaufgaben erst aus Marktversagen. „Die ökonomische Analyse kann wenig über die Notwendigkeit und die Grenzen von Staatsaufgaben sagen, wenn sie sich nur auf die Funktionsweise des Marktes beschränkt“ (Benz 2001: 189). Es wird davon ausgegangen, dass der Staat als Grundfunktion lediglich die Verfügungsrechte zu gewährleisten hat, da diese nicht marktlich bereitgestellt werden können (vgl. Alchian 1961). Bereits die staatliche Aufgabe, im Falle von Monopolen regulierend einzugreifen, ist umstritten und spiegelt eine ausgeprägte Skepsis gegenüber jeglicher staatlichen

Tätigkeit wider. Nach der Theorie der angreifbaren Märkte (Baumol/Panzar/Willig 1982) führt allein die Möglichkeit, dass es potenzielle Wettbewerber des Monopolisten geben könnte, dazu, dass der Monopolist von einer Monopolpreissetzung absieht. Die Abwesenheit des Staates als theoretischer Ausgangspunkt unterstreicht, dass es staatliche Aufgaben in der Neoklassik nicht gibt bzw. sie als Abweichung vom idealisierten Marktmodell angesehen werden. Die Bestimmung des staatlichen Aufgabenumfanges wird nach dem neoklassischen Ansatz daher meist als Versuch unternommen, staatliche Aktivitäten weitestgehend durch marktliche zu ersetzen.

In der Rechtswissenschaft wäre ein solcher Ausgangspunkt nicht denkbar, denn der wissenschaftliche Gegenstand, das Recht, wird durch die Rechtsetzung des Staates Wirklichkeit. Auch bei einem Minimum staatlicher Aufgaben bleibt das Recht als Kern traditioneller Staatlichkeit bestehen (Grimm 1987). In der Rechtswissenschaft dient bei der Bestimmung staatlicher Aufgaben als Parameter das Gesetz bzw. im Rückgriff die Verfassung (z.B. Müller 1993, Pabst 1997, Eisenmann 1998). Recht ist die in Gesetz gegossene historische Vorstellung der Legitimität, sofern die Gesetze auf demokratischem Weg zustande gekommen sind (Habermas 1992). Im demokratischen Staat wird die öffentliche Meinung, soweit sie in der Lage ist, den Status Quo zu verändern und eingedenk all der Verzerrungen, die diese Meinungsbildung auf dem Weg zum Gesetz unterworfen ist, mit mehr oder weniger Verzögerung in Recht umgesetzt. Ohne Rückgriff auf die Wirklichkeit kann die Rechtswissenschaft nicht am Diskurs um den Umfang von Staatsaufgaben teilhaben, da die Ableitung von Staatsaufgaben aus dem Recht selbst zur Tautologie würde (vgl. Benz 2001: 186f.). Erst über den Legitimitätsbegriff ist es der Rechtswissenschaft möglich am Diskurs teilzuhaben, wenngleich fraglich ist, ob sie die dazu notwendigen Instrumente entwickelt hat, die über reine Plausibilitätsannahmen hinausgehen.

In der systemtheoretisch orientierten Soziologie wird das Spannungsfeld zwischen individueller Entscheidung und systemischer bzw. institutioneller Einbettung zugunsten letzterer aufgelöst. „Institutionen sind auf diese Weise nicht länger einseitig als die äußeren Regeln des Spiels oder als extern gesetzte ‚Rahmenbedingungen‘ rationaler Wahlen zu begreifen“ (Edeling 1999: 11). Die Einbettung individueller Entscheidungen in ihre institutionellen Zusammenhänge führt zu einer von historischen Gegebenheiten abhängigen Betrachtung bei der Bestimmung des Umfangs staatlicher Aufgaben. Dieses Vorgehen vermindert den Spielraum, praktische Empfehlungen im Hinblick auf staatliche Aufgaben zu entwickeln, selbst wenn es gelingt, ex post Wandel im Verständnis staatlicher Aufgaben erklären zu können.



Innerhalb der Wirtschaftswissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Soziologie finden sich Ansätze, die zu einer normativen Theorie der Staatsaufgaben beitragen. Allerdings unterliegen sie jeweils bestimmten Beschränkungen. Die Neoklassik vernachlässigt den Staat als Akteur und ordnet ihn dem Markt unter. Die Rechtswissenschaft verfügt, selbst bei Rückgriff auf Gesetze und Verfassung, kaum über Kriterien, die Staatsaufgaben begründen können. In der systemtheoretischen Soziologie mangelt es an Kriterien, aus denen konkrete Empfehlungen abgeleitet werden können, da der Fokus auf Einzelfälle gerichtet wird, was nicht die Entwicklung von allgemein gültigen Kriterien ermöglicht.

Auch die Verwaltungswissenschaft als Disziplin befasst sich mit der Frage nach dem optimalen Umfang der Staatsaufgaben. Ein Schwerpunkt in der Diskussion um den Umfang der Staatsaufgaben ist in der Verwaltungswissenschaft der Rückgriff auf die Transaktionskostentheorie (vgl. Reichard/Röber 2001: 374). Die Transaktionskostentheorie ist Teil der Institutionenökonomie, die ihren Ursprung in der Wirtschaftswissenschaft hat und inzwischen dort wie auch in der Soziologie zum jeweiligen allgemeinen Kanon gehört. Eine Ursache für die Verbreitung der Transaktionskostentheorie im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs ist ihr Vermögen, im Gegensatz zur neoklassischen Betrachtung den Staat als Akteur in den Ausgangspunkt der Analyse mit einzubeziehen. Mithilfe der Transaktionskostentheorie ist es aus der Perspektive des Akteurs Staat möglich zu bestimmen, welche Aufgaben selbst wahrzunehmen sind und welche an den Markt zu delegieren sind. In der Transaktionskostentheorie ist die Einheit der Analyse die Transaktion bzw. der Vertrag, mit dem sich ein Güter- und Leistungsaustausch auf Märkten, auf der Basis von längerfristigen Verträgen oder in Organisationen, wie z.B. dem Staat, vollzieht. Bei der Nutzung von marktlichen Koordinationsmechanismen fallen Kosten als Informations-, Verhandlungs-, Vertrags-, Absicherungs-, Durchsetzungs- und vertragliche Anpassungskosten an (vgl. Williamson 1990: 325). Demgegenüber fallen bei der hierarchischen Koordination interne Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantiekosten und Residualkosten an. Zur Bestimmung einer optimalen Koordinationsform sind daher die Produktionskosten zuzüglich der Kosten der Organisationsbenutzung mit den Beschaffungskosten zuzüglich der Kosten der Marktbenutzung zu vergleichen, um die kostengünstigere Variante auswählen zu können.

### **3 Staatsaufgaben in der leistungstiefenpolitischen Betrachtung**

Ein wesentlicher Versuch, transaktionskostentheoretische Überlegungen auf die Frage nach Umfang und Organisation von Staatsaufgaben zu übertragen, wurde im Band „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden“ (Naschold et al. 1996) unternommen. In der leistungstiefenpolitischen Betrachtung werden öffentliche Leistungen, zunächst auf Einzelelemente in der

Leistungskette heruntergebrochen, dann auf strategische Relevanz im gesamten Leistungsspektrum und auf ihre Spezifität analysiert (Reichard 2004: 56). Die Verwendung des Begriffs „öffentliche Leistung“ deutet auf die Begriffsvielfalt in diesem Bereich hin (Schuppan 2006). Neben dem Begriff der staatlichen Aufgaben finden sich auch die verwandten Begriffe „öffentliche Aufgaben“ und „hoheitliche Aufgaben“ (vgl. Benz 2001: 183).

Die Variable „Spezifität“ ist direkt der Transaktionskostentheorie entlehnt. Spezifität ist eine wesentliche Eigenschaft von Transaktionen, die in hohem Maße die mit der Transaktion verbundenen Kosten beeinflusst. Dabei bezeichnet die Spezifität die Standardisiertheit bzw. die Einzigartigkeit, in der Ressourcen zur Verwirklichung der Transaktion bereitgestellt werden. „Die Faktorspezifität bezieht sich auf den Grad der Wiederverwendbarkeit eines bestimmten Vermögensobjektes in alternativen Verwendungseinrichtungen und bei unterschiedlichen Nutzern ohne Verlust an Produktionswert“ (Williamson 1996: 13). Bei hoher Spezifität werden Investitionen aufgrund des Risikos verlorener Investitionen als „sunk costs“ bezeichnet, da die investierten Ressourcen nicht alternativ eingesetzt werden können. Je exklusiver Ressourcen für die Verwirklichung einer Transaktion bereitgestellt werden, desto höher sind die Bindungserfordernisse der Transaktionspartner. Eine hohe Faktorspezifität führt bei den Vertragspartnern dazu, die Transaktion in Beherrschungs- und Überwachungssysteme einzubetten, um sie abzusichern. Bei einer niedrigen Faktorspezifität ist der Markt als Koordinationsform geeignet, da bei einem Scheitern der Transaktion die Ressourcen einer alternativen Verwendung zugeführt werden können. Auf die Make-or-Buy-Entscheidung bezogen, empfiehlt sich bei einer hohen Spezifität die Eigenerstellung und bei einer niedrigen Spezifität die Fremderstellung. Williamson (1991: 281) führt sechs Arten transaktionsspezifischer Investitionen und damit sechs verschiedene Faktoren auf, die Einfluss auf die Spezifität einer Transaktion haben:

- standortspezifische Investitionen
- anlagenspezifische Investitionen
- Investitionen in spezifisches Humankapital
- abnehmerspezifische Investitionen
- Investitionen in die Reputation
- terminspezifische Investitionen

Beispielsweise ist der Bau einer Brücke eine höchst spezifische Investition, da diese Brücke möglicherweise nur an dem vorgesehenen Ort ihren Zweck erfüllen kann (hohe Standortspezifität) und, selbst wenn sie woanders einsetzbar wä-

re, aufgrund der Bauweise einer Brücke nur mit hohem Aufwand wieder ab- und woanders aufgebaut werden kann. Daher hat der Erbauer der Brücke ein hohes Interesse, sich gegenüber dem Abnehmer der Brücke abzusichern, dass die Erstellung, Übergabe und Bezahlung und damit die Transaktion zustande kommt.

Die Variable der strategischen Relevanz ist ungleich schwieriger zu definieren. Strategische Relevanz ist aus der Perspektive einer Organisation zu definieren. Danach sind die Aufgaben und Leistungen einer Organisation dann strategisch relevant, wenn ihre Nicht- oder Misserfüllung gravierende Konsequenzen für die Organisation hat. In Bezug auf den Staat können dies beispielsweise Geheimhaltungspflichten oder der Schutz nationaler Interessen sein (Picot/Wolff 1994: 215). In Naschold et al. (1993: 46) wird konzidiert, dass die Anwendung des Kriteriums der strategischen Relevanz nur schwierig zu operationalisieren sei. Ähnlich der Spezifität folgt aus einer hohen strategischen Relevanz die Empfehlung der Eigenerstellung und aus einer niedrigen strategischen Relevanz die Empfehlung der Fremderstellung.

In leistungstiefenpolitischen Betrachtungen steht die Art der Aufgabenerfüllung im Vordergrund und die Frage, inwieweit Aufgaben überhaupt vollzogen werden sollten eher im Hintergrund. Die Bedeutung der eigenständigen Variable „strategische Relevanz“ zeigt sich gerade dann, wenn Entscheidungen darüber gefällt werden sollen, ob Aufgaben überhaupt staatlich zu erfüllen sind oder ob es Privaten vorbehalten ist, inwieweit eine bestimmte Aufgabe bzw. Leistung angeboten wird. Wird allein der Maßstab der Spezifität als Entscheidungskriterium herangezogen, ist es fraglich, inwieweit einige der gemeinhin zum staatlichen Aufgabenkatalog gehörenden Aufgaben überhaupt durchgeführt würden. Der Begriff der strategischen Relevanz wird in der Praxis genutzt, um die Aufgaben, deren Erstellung nur eine geringe Spezifität aufweisen, die aber als wesentlich für den Staat erachtet werden, in einer Art Auffangkategorie doch dem Staat zuweisen zu können. Begriffe wie „Gemeinwohlorientierung“ oder Konzepte wie „Daseinsvorsorge“ werden vielfach verwendet, um für die staatliche Aufgabenerledigung zu plädieren. In Anlehnung an Kernkompetenzen von Unternehmen werden Aufgaben mit hoher strategischer Relevanz auch als Kernaufgaben bezeichnet. Inzwischen findet sich eine umfangreiche Verwendung des Begriffes der staatlichen Kernaufgaben im politischen Diskurs.

In der leistungstiefenpolitischen Betrachtung stehen die Variablen „Spezifität“ und „strategische Relevanz“ als unabhängige Variable nebeneinander, die „Spezifität“ als Kriterium einer auf Effizienz ausgerichteten, ökonomistischen Schule und die „strategische Relevanz“ als variabel einsetzbares politisches Kriterium. Allgemein ausgedrückt wird empfohlen: „Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad und geringer strategischer Bedeutung sollten also tendenziell fremdbe-

zogen werden, während hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst zu erstellen sind“ (Picot/Wolff 1994a: 61). Picot/Wolff (1994) haben sich die Mühe gemacht, diese Gedanken in einer Vierfeldermatrix weiter zu entwickeln, in der „strategische Relevanz“ und „Spezifität“ jeweils die Ausprägung „hoch“ und „niedrig“ annehmen können. Mit der Vierfeldermatrix entsteht aus der Mixtur des politischen Begriffs „strategische Relevanz“ und des ökonomischen Begriff „Spezifität“ ein in sich kohärentes Konzept. Picot/Wolff (1994: 215) bemerken allerdings selbstkritisch, dass es durchaus eine Korrelation von Spezifität und strategischer Relevanz geben kann. Wenn jedoch eine wechselseitige Abhängigkeit der beiden unabhängigen Variablen besteht, ist eine schlüssige Empfehlung problematisch.

Diese Beschränkung unterstreicht, dass die leistungstiefenpolitische Betrachtung mit dem Kriterium der strategischen Relevanz an ihre Grenzen stößt. Einen vielversprechenden Ansatz, aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zur normativen Theorie der Staatsaufgaben beizutragen, bietet das Gedankenexperiment, den demokratischen Staat als Marke zu betrachten und daraus abzuleiten, wie Staatsaufgaben zu bestimmen sind.

#### **4 Die Reputation der Marke des demokratischen Staates**

In der Privatwirtschaft ist der Bedeutungszuwachs der Marken für Unternehmensstrategien ungebrochen (Louro/Cunho 2001). Die Markenführung und die Absicherung der Markenreputation haben für Unternehmen strategisch erheblich an Relevanz zugenommen. Globalisierte Wertschöpfungsketten und beschleunigte Informationsketten haben den Wandel von produktionsmittel- und produktionstechnikbesitzenden Unternehmen in markengesteuerte Unternehmen bewirkt. Markenführung ist zur Kernkompetenz in der Unternehmensführung geworden (Aaker 1996). Die gewachsene Bedeutung der Markenreputation zeigt sich in den Ergebnissen des Brand Equity Research. Dort wird der finanzielle Wert einer Marke oder von Markenportfolios sehr detailliert ermittelt, um den Wert von Unternehmen an der Börse oder bei Übernahmen und Verschmelzungen bestimmen zu können. Der Wert von Unternehmen bemisst sich danach nicht nur auf die ihnen zur Verfügung stehenden Produktionsmittel und Patente, sondern auch auf die Reputation der Marke oder der Marken. Die wesentliche Bedeutung der Marke liegt in ihrem Differenzierungspotenzial gegenüber Produkten und Dienstleistungen von Wettbewerbern. „Customer-based equity involves consumers’ reactions to an element of the marketing mix for the brand in comparison with their reactions to the same marketing mix element attributed to a fictiously named or unnamed version of the product or service“ (Keller 1993: 2). In einer Studie bewertet PriceWaterhouseCoopers (2001) den Anteil des Unternehmenswertes der von ihnen untersuchten deutschen Unternehmen, der sich

allein aus der Marke speist, auf 56%. Bei einer Beschränkung auf die Unternehmen, die kurzlebige Konsumgüter produzieren, steigt dieser Wert auf 62%.

Diese Entwicklung ist für den Staat als Institution nicht folgenlos. Der Staat gerät, auch ungewollt im Wettbewerb der Institutionen, zunehmend unter den Druck sich zu differenzieren. Wesentliche Motivation der Markenführung ist die Differenzierung. Es ist in der politikwissenschaftlichen Literatur durchaus umstritten, inwieweit aufgrund von vertikaler und funktionaler Diffusion noch von einem kohärenten Nationalstaat ausgegangen werden kann (vgl. Scharpf 1992). Ein Ende des Nationalstaates ist solange nicht in Sicht, wie nationales Recht als Kern traditioneller Staatlichkeit gilt. Außerdem geht mit der Diskussion um das Ende des Nationalstaates aufgrund sinkender Steuerungskompetenzen eine gleichzeitige Renaissance des Nationalstaates in den Medien einher. Dies lässt sich aufgrund der den Medien inhärenten Funktionslogik der Vereinfachung und Zuspitzung beispielsweise bei sportlichen Veranstaltungen und bei internationalen Verhandlungen beobachten. Für den Staat ist es aus zwei Gründen erforderlich, sich zu differenzieren: Zum einen hat sich der Staat gegenüber anderen Staaten zu differenzieren, zum anderen hat sich der Staat als solcher gegenüber anderen Formen der Handlungskoordination zu behaupten (vgl. Benz 2001: 183). Die Differenzierung gegenüber anderen Staaten ist für die Bestimmung des Umfangs der Staatsaufgaben kaum relevant. Gleichwohl wird im Folgenden kurz auf den Stand der Debatte über die Differenzierung von Staaten eingegangen, um zum einen aufzuzeigen, um welche Aspekte der Marke des demokratischen Staates es bei der Bestimmung des Umfangs der Staatsaufgaben nicht geht, und um zum anderen in das Thema der Marke und Markenreputation einzuführen.

Seit einigen Jahren wird die Markenreputation von Staaten auch in der Wissenschaft analysiert (Kotler/Gertner 2002). Dabei steht meistens weniger der Staat als Institution, sondern der Nationalstaat als Markenträger im Vordergrund. Als Ansätze einer bewussten Markenführung von Ländern gelten ihre Vermarktungsaktivitäten als Investitionsstandorte oder Tourismusziele. Diese Aktivitäten finden meist auf regionaler und lokaler Ebene ihre Entsprechung. Die spezifischen Aspekte von Nationalstaaten, die sich auf die Institution Staat beziehen, wie vor allem politische Rahmenbedingungen, spielen dann meist eine untergeordnete Rolle, wenn von einer allgemeinen politischen Stabilität im betreffenden Land ausgegangen werden kann. Als Akteure am Kapitalmarkt sind Staaten allerdings auch den Analysen und Empfehlungen von Ratingagenturen unterworfen. Hier spielen politische Rahmenbedingungen eine vergleichsweise bedeutendere Rolle, da die Bonität in hohem Maße von der Verlässlichkeit staatlicher Akteure abhängt. Insofern verbessert eine bewusste Markenführung die Bedingungen am Kapitalmarkt.

Erste Arbeiten befassen sich mit der Frage, wie Staaten sich aktiv positionieren und ihre Reputation sichern und steigern können. Rob Ferguson (2001) fragt beispielsweise, welche Handlungsoptionen Kanada besitzt, um sein Image und seine Reputation in der Welt zu verbessern. Peter van Ham (2005) schlägt vor, dass die Europäische Union als supranationale Staatengemeinschaft ihr außenpolitisches Engagement unter dem Schlagwort des „effective multilateralism“ besser vermarkten solle, um damit auch ihre Durchsetzungskraft zu erhöhen.

Neben seiner Differenzierung gegenüber anderen Ländern hat sich der demokratische Staat auch gegenüber anderen institutionellen Formen der Handlungskoordination zu differenzieren, vor allem gegenüber dem Privatsektor. Jeder demokratische Staat besitzt bei seinen Bürgern eine Reputation, die aus den Aufgaben erwächst, die ihm zugeschrieben werden und dem Erfolg, mit dem er diese Aufgaben erfüllt. Berechnungen zum Markenwert eines demokratischen Staates wurden bisher nicht durchgeführt, aber Umfragen könnten eine Tendenz ermitteln, welche Wertschätzung die Bürger dem demokratischen Staat zubilligen.

Aus der Transaktionskostentheorie leitet sich die Empfehlung ab, dass Aufgaben mit einer hohen Spezifität durch den Akteur selbst zu erstellen sind. Einer der sechs Einflussfaktoren, die hohe Spezifität bedingen, sind Investitionen in die von Williamson als „Brand name capital“ bezeichnete Reputation. Daraus ist zu folgern, dass gerade die Aktivitäten eines Akteurs, die in besonderem Maße seine Markenreputation betreffen, selbst zu erstellen sind und nicht über den Markt zu beziehen sind. Für Unternehmen bedeutet dies, die Tätigkeiten, die wesentlich zur Markenreputation beitragen bzw. bei deren fehlerhafter Ausführung die Markenreputation gefährdet wäre, intern anzusiedeln. Auch für den demokratischen Staat bedeutet dies, dass er Aufgaben, die in besonderem Maße seine Markenreputation betreffen, selbst wahrzunehmen hat.

Wissenschaftlich kaum erschlossen ist bisher die Frage, welche Aufgaben in besonderem Maße die Reputation der Marke des demokratischen Staates bestimmen. Dies kann an dieser Stelle nur im Ansatz geleistet werden, da die Differenzierung, was Markenkern des demokratischen Staates ist und was die sich durchaus wandelnden Ausprägungen dieses Markenkerns sind, einer sehr ausführlichen Diskussion bedarf. Ein erster Annäherungsversuch zum Markenkern des demokratischen Staates führt zur Legitimität des demokratischen Staates, als einziger kollektiv-verbindliche Entscheidungen generieren und durchsetzen zu können (Willke 1992: 44). „Die Legitimität einer politischen Ordnung, so lässt sich nun schlussfolgern, ist deshalb zu erkennen an der Qualität der Verfahren, in denen politische Werte und Interessen artikuliert, aggregiert und vermittelt

werden“ (Willke 1992: 50). Der erste Schwerpunkt liegt damit auf den staatlichen Input-Prozessen (vgl. Easton 1967). Allerdings ergänzt Jann (1994: 9): „Die Legitimität des Gemeinwesens hängt nicht allein von seinen demokratischen Strukturen ab, sondern mindestens ebenso von seinen Leistungen“. Diese Rolle des demokratischen Staates als zentraler Legitimationsinstanz mit der Möglichkeit, Recht zu setzen und notfalls mit Gewalt durchzusetzen, erfüllt das Kriterium der Einzigartigkeit.

Weiterhin wäre zu klären, inwieweit die Marke des demokratischen Staates die Ansprüche und Erwartungen der Bürger erfüllt. In der Debatte um die Markenführung von Unternehmen herrscht ein Dissens bezüglich der „customer centrality dimension“ (Louro/Cunha 2001: 855f.). „This dimension runs from unilateral approaches in which consumers are perceived as passive recipients of value created within the organization to multilateral perspectives where consumers are viewed as active contributors to value creation“. Eine ähnliche Debatte findet sich in der Politikwissenschaft, wenn zum einen die Bürger als Souverän den demokratischen Staat konstituieren und der demokratische Staat, als eigenständige Institution losgelöst, die Aufgabe der politischen Bildung erfüllt. Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben werden maßgeblich durch gesellschaftliche Machtverhältnisse und politische Prozesse bestimmt (Benz 2001: 191). Transaktionskostentheoretisch ausgedrückt heißt dies, dass die Güte der politischen Verfahren und Prozesse wesentlich die Marke des demokratischen Staates bestimmt, was wiederum eine Wahrnehmung von Aufgaben durch den demokratischen Staat dann nahelegen lässt, wenn die Verfahren und Prozesse der Entscheidungsfindung eine besondere Rolle bei der Aufgabenwahrnehmung spielen.

Die Anwendung der Transaktionskostentheorie, insbesondere bei Berücksichtigung der Investitionen in Reputation, weist damit in der Diskussion um den Umfang der Staatsaufgaben auf die wesentliche Bedeutung der Bürger. Diese konstituieren nicht nur den demokratischen Staat, sondern dieser ist auf die Rückkopplung der Bürger angewiesen, um ökonomisch optimal agieren zu können. Kaase und Newton (1995) untersuchen den Umfang staatlicher Aufgaben im Verlauf der letzten 100 Jahre in den westlichen Staaten und kommen im Ergebnis zu einer Zunahme an Staatsaufgaben. Diese Entwicklung verläuft parallel zum Aufkommen und dem Siegeszug des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat als Idee kann über die Bürger als Ideenträger einen Einfluss auf den ökonomisch optimalen Umfang von Staatsaufgaben haben (vgl. March/Olsen 1994). In diesem Beitrag kann weder die Frage geklärt, inwieweit Ideen, als „belief systems“ der Bürger, den Umfang staatlicher Aufgaben im Sinne von Investitionen in die Reputation der Marke des demokratischen Staates ökonomisch beeinflussen, noch die Frage nach dem Ursprung und der erfolgreichen Durchsetzung von Ideen. Auch wäre es notwendig zu prüfen, inwieweit externe Schocks und wel-

che weiteren Faktoren einen Einfluss auf die Marke des demokratischen Staates haben.

## **5 Zusammenfassung**

In diesem Beitrag wurde die normative Theorie der Staatsaufgaben um die Perspektive des demokratischen Staates als Marke ergänzt. Zunächst wurden die Theorieansätze verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen skizziert. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die leistungstiefenpolitische Betrachtung gelegt, deren Fokussierung auf Spezifität und strategische Relevanz allerdings zu Beschränkungen führt. Alternativ wurde vorgeschlagen, die Variable Markenreputation zu nutzen, um die Diskussion über den Umfang der Staatsaufgaben um politische Aspekte innerhalb eines transaktionskostentheoretischen Modells zu erweitern. Durch das Kriterium der Markenreputation kann es, im Gegensatz zum Kriterium der strategischen Relevanz, gelingen, ein in sich geschlossenes Modell auf der Basis der Transaktionskostentheorie zu entwickeln, mit dem auf elegante Weise der Umfang der Staatsaufgaben bestimmt werden kann. Wenn sich der demokratische Staat als zentrale Legitimationsinstanz im Wettbewerb der Institutionen behaupten will, muss er sein Markenprofil schärfen. Die Aufgaben, die wesentlich die Marke des demokratischen Staates prägen, hat er daher selbst wahrzunehmen.

## **6 Literatur**

- Aaker, David A. (1996): *Building Strong Brands*, New York.
- Alchian, Armen A. (1961): *Some Economics of Property*, Santa Monica.
- Benz, Arthur (2001): *Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse*, München, Wien.
- Borrmann, Jörg und Jörg Finsinger (1999): *Markt und Regulierung*, München.
- Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego etc.
- Easton, David (1967): *A Systems Analysis of Political Life*, 2. Aufl., New York, London, Sydney.
- Edeling, Thomas (1999): Einführung – Der neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: ders./Werner Jann/Dieter Wagner (Hg.), *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus – Überlegungen zur Organisationstheorie*, Opladen, S. 7-15.
- Eisenmann, Tobias (1998): *Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg – Kann das baden-württembergische Reformkonzept auf der Basis der geltenden Haushaltsverfassung umgesetzt werden?*, Tübingen.
- Ferguson, Rob (2001): *Brand-name government*, [www.knowledgemarketinggroup.com](http://www.knowledgemarketinggroup.com).
- Grimm, Dieter (1987): *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main.



- Grohn, Thomas Joachim (1998): Die Leistungsfähigkeit des deutschen Eisenbahnsystems nach der Bahnreform – Juristische und sozialökonomische Grundlagen für regionale und grenzüberschreitende Schienenverkehre, Hamburg.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main.
- Ham, Peter van (2001): The Rise of the Brand State. In: Foreign Affairs, Jahrgang 80, S. 2-7.
- Ham, Peter van (2005): Branding European power. In: Place Branding, Jahrgang 1, S. 122-126.
- Humborg, Christian Ludwig (2004): Das Management der Bundesautobahnen – Institutional Governance im Politikfeld Verkehr, Baden-Baden.
- Jann, Werner (1994): Moderner Staat und effiziente Verwaltung – Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Julitz, Lothar (1998): Bestandsaufnahme Deutsche Bahn – Das Abenteuer einer Privatisierung, Frankfurt am Main.
- Kaase, Max und Kenneth Newton (1995): Beliefs in Government, Oxford etc.
- Keller, Kevin Lane (1993): Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity. In: Journal of Marketing, 57. Jahrgang, S. 1-22.
- Kotler, Philip und David Gertner (2002): Country as brand, product, and beyond – A place marketing and brand management perspective. In: Brand Management, Jahrgang 9, S. 249-261.
- Louro, Maria Joao und Paulo Vieira Cunha (2001): Brand Management Paradigms, in: Journal of Marketing Management, 17. Jahrgang, S. 849-875.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1994): Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.), Systemrationalität und Partialinteresse – Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden, S. 249-270.
- Müller, Nikolaus (1993): Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional choice), Köln etc.
- Naschold, Frieder et al. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin.
- Pabst, Heinz-Joachim (1997): Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau, Berlin.
- Picot, Arnold und Birgitta Wolff (1994): Institutional Economics of Public Firms and Administrations – Some Guidelines for Efficiency-Orientated Design. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, S. 211-232.
- Picot, Arnold und Birgitta Wolff (1994a): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: Frieder Naschold und Marga Pröhl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh.
- PriceWaterhouseCoopers (2001): Praxis von Markenbewertung und Markenmanagement in deutschen Unternehmen, 2. Aufl., Frankfurt am Main.
- Reichard, Christoph (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.), Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnerships – Gewährleistungsstaat, Berlin, S. 48-60.

- Reichard, Christoph und Manfred Röber (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Eckhard Schröter (Hg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen, S. 371-392.
- Samuelson, Paul A. und William D. Nordhaus (1987): Economics, 13. Aufl., New York etc.
- Schuppan, Tino (2006): Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government – Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde, Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, S. 93-115.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.
- Williamson, Oliver E. (1991): Comparative economic organization – The analysis of discrete structural alternatives, in: Administrative Science Quarterly, S. 269-296.
- Williamson, Oliver E. (1996): Transaktionskostenökonomik, 2. Auflage, Hamburg.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt am Main.



# **Public Corporate Governance. Grundsätzliche Probleme und Spannungsfelder der Überwachung öffentlicher Unternehmen**

*Peter Kolbe*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Untersteuerung als Herausforderung kommunaler Corporate Governance
3. Public Corporate Governance
4. Eigentumsrechte als zentrales Element einer Public Corporate Governance
5. Zusammenfassung und Ausblick
6. Literatur

## **1 Einleitung**

Enron und Worldcom: Die Namen der beiden Unternehmen stehen stellvertretend für eine Reihe von Unternehmenspleiten, bei denen unter anderem eine mangelhafte Unternehmensüberwachung als eine der Ursachen identifiziert wurde. Als Reaktion auf Unternehmenszusammenbrüche dieser Art wurden weltweit Kodizes entwickelt, die Vorschläge zur Verbesserung der Unternehmensüberwachung enthalten und zielen dabei vorrangig auf Aktiengesellschaften.

Öffentliche Unternehmen blieben jedoch weitgehend ausgeblendet; sie wurden "schlicht vergessen" (Schwintowski 2001: 132). Dieses Defizit lässt sich jedoch nicht mit einem mangelnden Problemdruck erklären. Insbesondere auf der kommunalen Ebene zeigen sich verschiedene dramatische Entwicklungen. So berichtet der Bund der Steuerzahler in seinem alljährlichen Schwarzbuch unter der Überschrift „Unternehmer Staat“ über vielfältige Fehlentwicklungen in öffentlichen Unternehmen, die regelmässig finanzielle Folgen für die Eigentümer haben. Bei den öffentlichen Unternehmen sind es die Gebietskörperschaften, wobei insbesondere die Kommunen Aufgaben mit Hilfe von öffentlichen Unternehmen wahrnehmen. Nicht selten grenzen daraus entstehende Lasten den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung ein. Dabei geht es um defizitäre Unternehmen, ausgebliebene Risikoanalysen oder das Versagen von Kontrollen (Bund der Steuerzahler 2004: 45-49). Um jedoch die Bedeutung der Unterneh-

men<sup>1</sup> auf der kommunalen Ebene beurteilen zu können, bedarf es einer genauen Analyse des Umfangs der durch sie wahrgenommenen Aufgaben. Dieses geschieht regelmässig durch eine Bestimmung des Anteils an den Ausgaben, den Investitionen und dem Personal einer Kommune. Den Anteil der Unternehmen an diesen Kennzahlen schätzte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) im Jahr 1985 auf 30% (KGSt 1985: 5). Neueren Forschungen zufolge ist dieser Anteil auf nahezu 50% angestiegen. In einem Lehrforschungsprojekt unter Leitung von Prof. Dr. Edeling und Prof. Dr. Reichard wurde z.B. für die Verteilung des Personals festgestellt, dass auf der kommunalen Ebene gut 45% der Beschäftigten in den Beteiligungen angestellt sind (Edeling/Reichard 2003: 28). Für grössere Kommunalverwaltungen wird davon ausgegangen, dass die Kommunalwirtschaft einen Anteil von bis zu 70% der gesamtstädtisch Beschäftigten erreichen kann (Bremer 2000: 326). Die angeführten Verteilungen lassen erkennen, dass den kommunalen Beteiligungen eine zentrale Stellung zukommt. Dennoch blieben sie einige Jahrzehnte trotz wachsender Bedeutung ein „statisches Element“ (Püttner 2000: 208) in der Wahrnehmung der Kommunalpolitik und weitestgehend sich selbst überlassen. Die Kommunalpolitiker sahen sich für die Kernverwaltung zuständig und die Geschäftsführer und Vorstände der Beteiligungen konnten Freiräume nutzen, die die übersteuerte Verwaltung nicht hatte. Diese Feststellung steht nicht nur im Gegensatz zur immensen faktischen Bedeutung der Beteiligungen, sondern weist auch Inkompatibilitäten hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Wirtschaft auf, welche auf einen öffentlichen Zweck ausgerichtet sein sollte. Daher stellt sich die Frage, warum Gebietskörperschaften auf privatrechtliche Rechtsformen zurückgreifen und dann die Unternehmen in weiten Bereichen sich selbst überlassen werden.

Der Artikel greift diese Problemlage auf und stellt grundlegende Aspekte der Steuerung von öffentlichen Unternehmen und damit verbundenen Herausforderungen dar. Zu diesem Zweck wird vorgängig der zentrale Begriff der Untersteuerung sowie der Ursachen und Folgen betrachtet. Nachfolgend gilt es die Entwicklung privatwirtschaftlicher Unternehmen zu betrachten, um daraus Schlussfolgerungen für den öffentlichen Sektor zu ziehen.

---

<sup>1</sup> Kommunale Unternehmen sind weitgehend selbständige Betriebe, bei denen kommunale Gebietskörperschaften (Gemeinden, Gemeindeverbände) über die Mehrheit des Kapitals oder die Mehrheit der Stimmen verfügen.

## **2 Untersteuerung als Herausforderung kommunaler Corporate Governance**

Für kommunale Unternehmen ist grundlegend festgestellt worden, dass sich die Einflussnahme durch die Kommunalpolitik als Untersteuerung kennzeichnen lässt (Budäus 1993: 168). Die vorhandenen Spielräume zur Steuerung, die der Politik zur Verfügung stehen, würden nicht ausgeschöpft, wodurch sich die Handlungsspielräume der kommunalen Unternehmen vergrößern. Dieses Problemfeld wird im Zusammenhang mit der These der Untersteuerung kommunaler Unternehmen (z.B. Banner 1993: 58) intensiv betrachtet und bewertet. Analytisch kann Untersteuerung als Unterkategorie der Steuerung charakterisiert werden, bei dem aufgrund spezifischer Dispositionen angestrebte Steuerungsziele nicht erreicht werden. Hierfür können sowohl Aspekte der Steuerbarkeit als auch der Steuerungsfähigkeit verantwortlich sein. Die Steuerbarkeit ist eng mit der Struktur des Steuerungsobjektes verbunden (Kühn 1997, S. 531). Für öffentliche Unternehmen sind es vor allem Aspekte der Rechtsform und der finanziellen Unabhängigkeit des öffentlichen Unternehmens, die die Steuerbarkeit beeinflussen. Die Steuerungsfähigkeit beruht dagegen darauf, dass das Subjekt in der Lage und/oder willens ist, steuerungswirksame Signale zu senden (Schwegler/Roth 1992, S. 19). Letzterer Begriff fragt nach der Fähigkeit und dem Willen kommunaler Vertretungen, die Unternehmen zu steuern. Ein Beispiel hierfür ist der Verzicht auf eine Definition bzw. Konkretisierung der Unternehmensziele. Dabei kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen nur punktuell auf derartige Steuerungsmöglichkeiten verzichten. Vielmehr kann das Vorgehen in ein "Steuerungsvakuum" (Reichard 1994: 15) münden, welches als Form der Untersteuerung aufgefasst werden kann. Während hinsichtlich dieser Beobachtung weitgehend Einigkeit herrscht, bestehen erste Differenzen, wenn es um die Ermittlung der Ursachen geht. Hierbei stehen sich zwei grundsätzliche Überzeugungen gegenüber (im Folgenden: Theuvsen 2001: 138ff):

1. die Wahl der Rechtsform und
2. das Autonomiestreben des Managements

Es ist anzumerken, dass beide Perspektiven keine sich ausschließenden Aussagen enthalten und daher additiv bei der Betrachtung des Phänomens Untersteuerung herangezogen werden können. Die Untersteuerung kommunaler Unternehmen lässt sich in grundsätzlicher Weise auf die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform, also einen Akt der Dezentralisierung, zurückführen. Das mangelnde Interesse von Kommunen, diesen Prozess bewusst zu gestalten, sorgt dafür, dass die institutionellen Regelungen nur eingeschränkt handlungsprägend sind. Zu nennen sind hierbei die Zuweisung von Rechten und Pflichten an Unternehmensorgane und Einheiten der Verwaltung sowie die Ausgestaltung der Überwachungsprozesse.

Die Folge einer Untersteuerung ist, dass die Beteiligungen eigene Ziele, Prozesse und Handlungsmuster entwickeln können, die es erschweren, sie inhaltlich in die kommunale Politik einzubinden. Daher ist es unumgänglich, dass Kommunen auf Verfahren und Instrumente zurückgreifen, um die Unternehmen lenken und in die kommunale Aufgabenerfüllung integrieren zu können. Hierbei ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Kommunen nicht nur auf Steuerungsbarrieren stoßen, sondern dass sie sich selbst bescheiden und ihnen zustehende Steuerungsmöglichkeiten nicht wahrnehmen.

### **3 Public Corporate Governance**

Mit der Feststellung der Untersteuerung von Unternehmen durch öffentliche Träger wird die Notwendigkeit deutlich, sich mit Fragen der Steuerung (oder betriebswirtschaftlich gesprochen: der Überwachung) zu befassen. Insbesondere in der Betriebswirtschaftslehre privatwirtschaftlicher Unternehmen ist in den letzten beiden Jahrzehnten ein Bedeutungsgewinn der Überwachungsthematik zu verzeichnen, der in dem Begriff der Corporate Governance kulminierte. Daher gibt es inzwischen eine Vielzahl von Definitionen, weshalb es sinnvoll erscheint, von diesen zu abstrahieren und die Kerngedanken zu ermitteln. Die Corporate Governance-Debatte speist sich aus zwei miteinander verbundenen Quellen:

- der Bestimmung des Verhältnisses von Aktionären, Management und Anspruchsgruppen und
- der Organisation der Entscheidungs- und Überwachungsorganisation.

Den Schwerpunkt bildet hier die Betrachtung der (Mängel der) Unternehmensüberwachung, weshalb unter Corporate Governance in erster Linie die Führung und Überwachung von Unternehmungen verstanden wird. Das Neue an der aktuellen Corporate Governance-Diskussion ist, dass zu den bisher maßgeblichen Quellen der Corporate Governance (gesetzliche Vorschriften und deren Umsetzung im Unternehmen) eine Dritte tritt. Da die Defizite der Überwachung eher bei den Unternehmen lagen, sprach alles für einen Transfer auf eine übergeordnete Ebene. Jedoch sollte dieser nicht mit einer rigideren Gesetzgebung erreicht werden. Daher wurden Kodizes geschaffen, die Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen, auch wenn in begründeten Fällen von ihnen abgewichen werden kann. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Kodizes nicht vorrangig durch staatliche Organisationen überwacht, auch wenn der Staat flankierende Maßnahmen ergriffen hat. Vielmehr wird die Einhaltung der Normen durch den Kapitalmarkt „belohnt“ oder „bestraft“. Sie wirken als „soft law“ (Schmidt 2002: 47). Damit ist der Vorteil verbunden, dass die Überwachung flexibler handhabbar wird und

an spezifische Situationen angepasst werden kann. Mit diesem Vorgehen hat der Staat im Bereich der Überwachungsorganisation den Akteuren die Möglichkeit eröffnet, sich weitgehend selbst zu organisieren bzw. selbst zu regulieren.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der Markt im öffentlichen Umfeld kommunaler Unternehmen eine analoge Funktion wahrnimmt oder wahrnehmen kann. In der Privatwirtschaft kann der Aktionär seine Stimmrechte wahrnehmen oder letztlich seine Beteiligung an den Unternehmen aufgeben, wenn er mit der Entwicklung des Unternehmens unzufrieden ist. Diese Möglichkeiten besitzt z.B. eine Kommune als Eigentümerin eines Unternehmens nur eingeschränkt. Aufgrund der wahrzunehmenden Aufgabe (Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen) kann sie sich „nur schwer“ von einem Unternehmen „trennen“. Vielmehr gilt es, die durch das Eigentum bestehenden Rechte wahrzunehmen, wenn sie mit einer Entwicklung des Unternehmens unzufrieden ist. Von den drei Optionen „Exit, Voice and Loyalty“ (Hirschmann 1981) verbleibt in erster Linie die Option „voice“, also die Wahrnehmung von Eigentumsrechten.

Aufgrund des Charakters öffentlicher Unternehmen kann festgestellt werden, dass es oft an einem funktionierenden Markt für die Unternehmenskontrolle (Kapitalmarkt) fehlt bzw. eine marktliche Kontrolle nur eingeschränkt existiert, da die Unternehmen primär politischen Zielen verpflichtet sind. Sie unterliegen somit „weichen Budgetbeschränkungen“ (Süß 2001: 18), wodurch für sie ein Erfolg am Markt nicht existenznotwendig ist.<sup>2</sup> Eine Public Corporate Governance wird daher verstärkt auf managementorientierte Corporate Governance-Elemente zurückzugreifen haben.

#### **4 Eigentumsrechte als zentrales Element einer Public Corporate Governance**

Bisher ist der Bericht “Corporate Governance in the Public Sector” der International Federation of Accountants (IFAC) der weitreichendste Bericht zum Thema. Da sich dieser Bericht aber auf “all public sector entities” (IFAC 2000: 5) und nicht nur auf öffentliche Unternehmen bezieht, handelt es sich um einen generellen Ansatz, der Fragen der Corporate Governance aufgreift und als Anforderungen (“needs to”) reformuliert. Die Ausführungen des Berichts beziehen sich auf die Bereiche (im Folgenden: IFAC 2000: 18):

- Organisationsstrukturen und Prozesse,
- Externe Berichterstattung,

---

<sup>2</sup> Ein klassisches Beispiel hierfür sind die kommunalen Verkehrsunternehmen, die grosso modo defizitär sind und aufgrund ihrer Bedeutung über den kommunalen Querverbund subventioniert werden.



- Kontrolle und
- Verhaltenstandards.

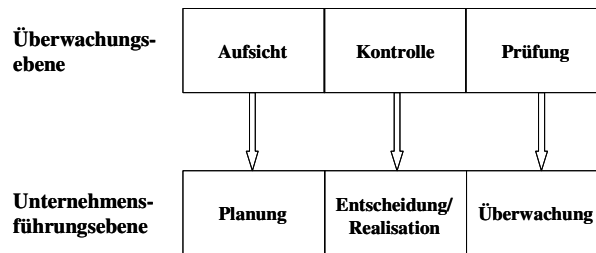
Diese Aufzählung macht deutlich, dass sich die inhaltlichen Schwerpunkte einer öffentlichen Corporate Governance nicht wesentlich von der privatwirtschaftlichen unterscheiden. Der wesentliche Unterschied ist, dass der Kapitalmarkt in den Ausführungen keine Rolle spielt. Public Corporate Governance ist somit eine Konzept, das im wesentlichen ohne kapitalmarktbezogene Elemente auskommt. Im privatwirtschaftlichen Bereich stellt und stellt der Kapitalmarkt den zentralen Motor für die Entwicklung der Unternehmensüberwachung dar. Es ist eine wesentliche Frage, inwieweit managementorientierte Elemente den Druck des Kapitalmarkts substituieren können.

Damit treten also Aspekte der Organisation von Entscheidungswegen und deren Überwachung in den Mittelpunkt. Diese Zusammenhänge lassen sich folgenden Phasen zuordnen (Schneider 2002: 67f):

- **Aufsicht:** Überwachung in der Zielsetzungs- und Planungsphase,
- **Kontrolle:** Überwachung in der Entscheidungs- und Realisationsphase und
- **Prüfung/Revision:** zeitlich der Realisation nachgelagerte Überwachung.

Die Formen der Unternehmensüberwachung sind demnach direkt an die Prozesse der Unternehmensführung gekoppelt. Damit wird deutlich, dass mit der zeitlichen Dimension der Überwachung zugleich auch die Chancen der Beeinflussung variieren. Die Möglichkeit, mit Hilfe von Überwachungsprozessen auf die Entscheidungsfindung der geschäftsführenden Organe einzuwirken, nimmt von der Aufsicht über die Kontrolle zur Prüfung/Revision hin ab.

Abbildung 1: Phasen der Überwachung



Quelle: Theisen 1987: 19

So wird der Aufsicht ein hoher Stellenwert einzuräumen sein, da in der Phase der Entscheidungsfindung noch eine Involvierung der Aufsichtsorgane möglich ist, bevor Planungen abgeschlossen und Maßnahmen realisiert werden. Wenn die Aufsichtsorgane über die notwendigen Informationen verfügen, können sie bei der Auswahl aus den möglichen Handlungsalternativen mitwirken und so dazu beitragen, dass die Pläne der Unternehmensführung gegebenenfalls verändert werden.

Neben diesen prozessualen und chronologischen Charakterisierungen von Überwachung spielt eine weitere Dimension eine herausgehobene Rolle. Es handelt sich dabei um die inhaltlichen Aspekte der Unternehmensüberwachung. Traditioneller Weise werden Sach- und Formalziele unterschieden. Während Sachziele Art, Menge und Zeitpunkt der Erstellung von Produkten und Leistungen bestimmen, definieren Formalziele die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Produktion und des Absatzes. Zentral für Fragen der Public Corporate Governance ist, welche Elemente der Zielvorgabe existieren, da sich aus ihnen wesentliche Überwachungsmaßstäbe ergeben. So sieht z.B. die Gemeindeordnung des Landes Brandenburg<sup>3</sup> vor, dass ein öffentlicher Zweck (z.B. Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser) gegeben sein muss. Diese Vorgabe müsste sich dementsprechend auf die Zielebene des Unternehmens auswirken.

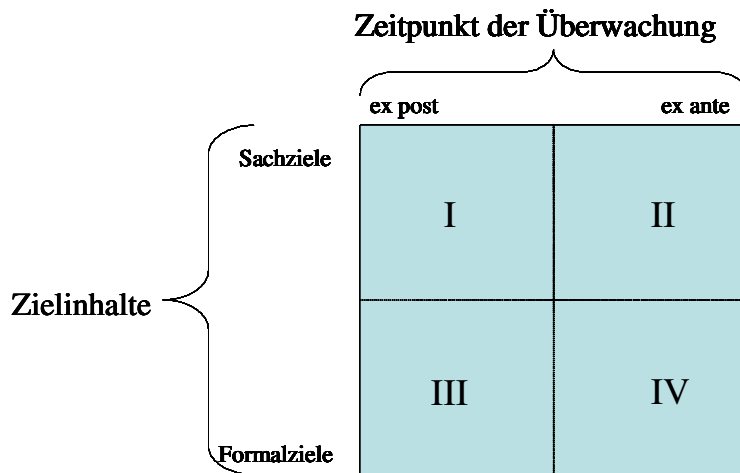
#### 4.1 Ziele als Gretchenfrage einer Public Corporate Governance

Wenn man die Art der Zieldefinition von kommunalen Unternehmen betrachtet, so kann Folgendes festgestellt werden: Die Zieldefinition bleibt auf der Ebene genereller Oberziele stehen, ohne diese zu konkretisieren (Greiling 1998, S. 240).

In Kombination mit dem Zeitpunkt der Überwachung ergibt sich das folgende Schaubild:

<sup>3</sup> Vgl. § 100 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg.

Abbildung 2: Inhaltliche und zeitliche Formen der Überwachung



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zieldefinition hat eine wesentliche Funktion für die Überwachung von Unternehmen, da die Ergebnisse von Zielfindungsprozessen auch zugleich den Gegenstand der Überwachung darstellen. Insbesondere im Rahmen eines Beteiligungscontrollings kommt den Zielen eine besondere Bedeutung zu, da sie den Maßstab bilden, an dem die Unternehmen gemessen werden. Dabei wird allgemein bei der Überwachung von Unternehmungen mit öffentlicher Beteiligung davon ausgegangen, dass vornehmlich ex post Betrachtungen von Formalzielen erfolgen (Feld III). Sehr häufig sind noch finanzielle Vorgaben (Feld IV) anzutreffen.

Relativ unterentwickelt sind bisher die Felder I und II. Hierbei besteht das Problem, dass es sich bei Sachzielen um Ziele handelt, die generell einem politischen Wettbewerb unterliegen. Des Weiteren besteht das grundsätzliche Problem, Sachziele operationalisierbar zu definieren. Während Finanzziele sich gemäß ihrer Natur weitestgehend in Zahlen ausdrücken lassen, handelt es sich bei Sachzielen um mitunter sehr komplexe Zusammenhänge, deren Festlegung und Überwachung schwieriger vorzunehmen ist. Im Bereich der Verkehrsunternehmen müsste dann diskutiert werden, wie ein Unternehmensgegenstand („Gegenstand des Unternehmens ist die Beförderung von Personen“) konkretisiert werden kann. So ließe sich über den Verkehrsträger, deren Taktung und Umweltverträglichkeit eine Präzisierung erreichen. Solche Festlegungen führen jedoch mitunter zu politischen Diskussionen. Unter anderem aus diesem Grund, so ist zu vermuten, beschränken sich die Träger von öffentlichen Unternehmen i.d.R. auf die Vorgabe von Finanzzielen (z.B. Gewinn oder Kostendeckung). Die Zielsetzung auf der Ebene der Sachziele verharret demgegenüber häufig auf ei-

nem abstrakten Niveau und die Ziele sind sehr allgemein formuliert. Derartige Bestimmungen, wie sie z.B. in der Unternehmensverfassung gefunden werden können, sind jedoch nur ansatzweise dazu geeignet, die Aufgabenerfüllung auf der Sachzielebene zu überwachen.

Wenn für ein kommunales Unternehmen lediglich ein Oberziel existiert, so wird dessen Konkretisierung in das Unternehmen selbst verlagert. Aus der Perspektive der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen ist ein solcher Zustand zu kritisieren. Hier tritt die Problematik der oben angesprochenen Untersteuerung in der Vordergrund, wenn ein Träger des Unternehmens, also die Kommune, auf Vorgaben für das Unternehmen verzichtet (Banner 1993: 58).

#### **4.2 Portfoliopolitik und Eigentümerstrategie des Trägers**

Die Forderung nach einer zweckmäßigen Instrumentalisierung der Unternehmen hat einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Verhältnisses von Gebietskörperschaft zu deren Beteiligungen, womit ein grundsätzliches Hinterfragen des Status quo einhergeht. Es darf dabei nicht nur um das Verwalten von Beteiligungen gehen. Vielmehr ist periodisch zu analysieren, ob eine Beteiligung noch als Mittel zur Aufgabenerfüllung geeignet ist. Ebenfalls müssten die Rechtsformen, Beteiligungshöhen und sich daraus ergebende Restrukturierungen zur Diskussion stehen. Gegebenfalls könnte auch geprüft werden, ob Aufgabenbereiche formell oder materiell privatisiert werden. Darüber hinaus ist es ebenfalls vorstellbar, in bestimmten Bereichen Privatisierungen rückgängig zu machen. Insofern ist die Portfoliopolitik in den übergeordneten Themenkreis der Staatsausgaben einzuordnen.

Eine Gebietskörperschaft sollte eine oder mehrere Strategie(n) entwickeln, die eine wirkungsvolle Steuerung der Beteiligungen ermöglichen. Darin könnten die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Zweckorientierte Ziele bestimmen Leistungen oder Wirkungen, welche zur Erreichung politischer Ziele notwendig sind.
- Finanzielle Ziele orientieren sich an der Notwendigkeit, Risiken zu steuern oder eine Rendite zu erwirtschaften.
- Kundenorientierte Ziele bestimmen Ziele, welche die Zufriedenheit der Abnehmer der Produkte oder Leistungen betreffen.
- Mitarbeiterorientierte Ziele sollen die Entwicklung des Personals sicherstellen und die Interessen der Mitarbeitenden berücksichtigen.

Eine Eigentümerstrategie hat die Funktion, diese Ziele als Maßstab für das Unternehmen zu etablieren. Darüber hinaus kann sie Regelungen zur Durchsetzung

bzw. Kontrolle der Ziele enthalten, indem Steuerungsstrukturen definiert werden. Dabei ist die Eigentümerstrategie nicht als Veröffentlichung eines einmal festgelegten, verbindlichen regelartigen Dokumentes zu verstehen. Insbesondere die Implementation, Evaluation und Integration von Strategien beinhalten spezifische Herausforderungen (Schedler/Siegel 2004: 157-182).

### **4.3 Verhältnis von Eigentümer und Unternehmensstrategie**

Um die Bedeutung von Eigentümerstrategien richtig einschätzen zu können, ist es notwendig, sie in Beziehung zur Unternehmensstrategie zu setzen. Eine erste grundsätzliche Frage bezieht sich auf die Kongruenz von Eigentümer- und Unternehmensstrategie. Im Idealfall existieren keine Konflikte zwischen beiden Typen. Die Eigentümerstrategie setzt den Rahmen für die Unternehmensstrategie. Aufgrund der gewollten Dezentralisierung (z.B. durch die Rechtsform der Aktiengesellschaft) ist es allerdings notwendig, der Unternehmung Spielräume zur Entwicklung einer Unternehmensstrategie zu lassen. Eigentümer- und Unternehmensstrategie sind also nicht identisch. Vielmehr bestimmt die Eigentümerstrategie die Vorgaben, an denen sich die Unternehmensstrategie ausrichtet. Dazu ist Klarheit notwendig, d.h. auch Politik und Verwaltungsführung müssen in ihrer Rolle als Eigentümer nachvollziehbar festlegen, was sie mit der Beteiligung an der Unternehmung erreichen wollen. Wie diese Ziele erreicht werden, sollte jedoch in der Verantwortung der Unternehmung und deren Management als wichtigste Aufgabe verbleiben.

Die Etablierung einer Eigentümerstrategie ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend für eine zweckmäßige Überwachung kommunaler Unternehmen. Es kann der Fall eintreten, dass sich ein Unternehmen konform zur Eigentümerstrategie verhält, zusätzlich aber noch andere Betätigungsfelder hat, aus denen möglicherweise Risiken erwachsen. Neben der Diskussion auf der Ebene der Ziele und des Verhältnisses von Eigentümer- und Unternehmensstrategie kommt der personellen Besetzung von Unternehmensgremien eine zentrale Bedeutung zu .

### **4.4 Besetzung von Gremien**

Für den Rahmen dieser Arbeit ist die Überwachung der Geschäftsführung der Unternehmen zentraler Betrachtungsgegenstand. Als unternehmensinterne Überwachungsträger kommen in einer kommunalen GmbH<sup>4</sup> sowohl die Gesellschafterversammlung als auch der Aufsichtsrat in Betracht. Während die Gesellschafterversammlung zwingendes Organ einer GmbH ist, kann der Aufsichtsrat in einer nicht mitbestimmten GmbH fakultativ eingerichtet werden. Die Gesell-

---

<sup>4</sup> Die Bedeutung der Rechtsform der GmbH wird deutlich, wenn man deren Anteil bestimmt. Dieser betrug im o.g. Lehrforschungsprojekt über 73% (Edeling/Reichard 2003: 19).

schafterversammlung nimmt im Rahmen der Überwachung eine nachgeordnete Rolle ein, da deren Überwachung häufig zu spät käme und auf Zufälle angewiesen wäre (Schäfer/Roreger 1999: 68). Daher ist neben der Gesellschafterversammlung vor allem der Aufsichtsrat als unternehmensinternes Überwachungsgremium zu nennen. Eine Gebietskörperschaft kann gemäß der Höhe ihrer Beteiligung Einfluss auf dessen Zusammensetzung nehmen. Der Aufsichtsrat setzt sich aus geborenen und gekorenen Mitgliedern zusammen. Geborene Aufsichtsratsmitglieder sind qua Gesellschaftsvertrag im Aufsichtsrat vertreten. Die Besetzung der nicht geborenen Aufsichtsräte erfolgt z.B. in Brandenburg<sup>5</sup> analog den Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung. Dieses Proporzprinzip soll die direkte Anbindung an die Gemeindevertretung und die Kontrolle gewährleisten (Machura 1993: 178). Problematisch kann die Proporzwahl der Aufsichtsratsmitglieder sein, wenn deren unterschiedliche politische Grundhaltung zu entsprechend unterschiedlichen Positionen im Aufsichtsrat führt. In diesem Fall könnten sich die Chancen verbessern, divergierende Interessen innerhalb des Unternehmens gegeneinander zu instrumentalisieren. Ein weiteres Problem in Bezug auf die demokratische Legitimation kann sich aus der Mitbestimmung ergeben. Durch die Gesetzgebung zur Mitbestimmung (oder aber auch durch freiwillige Vereinbarungen) sind Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen vertreten, die im Gegensatz zu den kommunalen Vertretern nicht demokratisch legitimiert sind. So können sich aus der Mitbestimmung Probleme für die Instrumentalisierung ergeben, wenn Gewerkschaftsvertreter Entscheidungen blockieren (so z.B. bei RWE: Sturbeck 2002: 13). Darüber hinaus sind Konstellationen vorstellbar, die eine Durchsetzung des Willens der Gesellschafter erschweren. So können Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertreter Koalitionen bilden, um die Autonomie des Unternehmens vom Träger zu fördern (Machura 1993: 219). Nicht zu vernachlässigen ist, dass in den Aufsichtsräten gemischtwirtschaftlicher Unternehmen neben den Vertretern der öffentlichen Hand auch die Vertreter der beteiligten Unternehmen sitzen. Zwischen ihnen können sich „Spannungen“ ergeben, da unter Umständen unterschiedliche Ziele mit der Beteiligung angestrebt werden. Auch wenn sie das Interesse am Fortbestand des Unternehmens verbindet, so können unterschiedliche Auffassungen in Einzelfragen zu einem unterschiedlichen Überwachungsverhalten führen. Dennoch darf die Betrachtung der Legitimation nicht den Blick darauf versperren, dass neben dem demokratischen Aspekt auch eine gewisse Sachkunde, Verfügbarkeit und Unabhängigkeit vorhanden sein muss, um Überwachungsaufgaben ausüben zu können. Denn auch für die Vertreter der Gebietskörperschaften muss „das Motto“ gelten, dass sich das „Ehren-Amt“ zu einem „Arbeits-Amt“ wandelt (Bernhardt 1997: 804). Dieser Wandel bedeutet

---

<sup>5</sup> Vgl. § 104 GO Bbg. i.V.m. § 50 (2) und (3) GO Bbg.

zugleich neue Anforderungen an die Vertreter. Sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Sektor wird daher die Forderung nach einer Auswahl der Organmitglieder auf Grund ihrer Qualifikation erhoben. Sollte der Sachverstand nicht in ausreichendem Maße vorhanden sein, wirkt sich das auf die Qualität der Überwachung, aber auch auf die Steuerungsfähigkeit der Kommune gegenüber ihren Unternehmen aus. Daher gilt es insbesondere die fachliche Qualifikation (persönlicher Bezug zum Unternehmensgegenstand) mit wirtschaftlicher Qualifikation (z.B. Bilanzierungskennntnisse) zu verbinden.

## **5 Zusammenfassung und Ausblick**

Während in der Privatwirtschaft seit geraumer Zeit Aspekte der Unternehmensüberwachung einen zentralen Stellenwert erlangt haben, befindet sich eine analoge Diskussion für den öffentlichen Sektor noch in den Anfängen (vgl. zu neueren Entwicklungen: Ruter et al. 2005), obwohl auch dort deren Notwendigkeit anerkannt ist. Die inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich aus dem Privatsektor übertragen, ohne jedoch die Besonderheiten, die sich aus dem Charakter der Unternehmen und dem politischen Umfeld ergeben, aus den Augen zu verlieren. Die Besonderheiten und deren Einfluss auf eine Public Corporate Governance standen im Mittelpunkt dieses Artikels. Insbesondere die Merkmale von öffentlichen Unternehmen sorgen dafür, dass bestimmte privatwirtschaftliche Analysen und Lösungen nicht 1:1 auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Reichard betrachtet im Rahmen der Modernisierung des öffentlichen Sektors insbesondere die Unangepaßtheit und Naivität des Transfers privatwirtschaftlicher Konzepte auf Verwaltungen (Reichard 1998: 55). Eine Betrachtung der Unternehmensführung und deren Überwachung darf daher ebenfalls nicht den Kontext der öffentlichen Unternehmen negieren. Public Corporate Governance ist in die Aufgabenerledigung der Kommune in Gänze einzubinden, damit der ohnehin vorhandene Trend der Atomisierung öffentlicher Aufgabenerledigung nicht zusätzlich verstärkt wird. Daher sind insbesondere die Träger der Unternehmen gefordert, sich mit den Zielen und Strukturen der Beteiligung auseinanderzusetzen. Dazu gehören sowohl inhaltliche als auch prozessurale Aspekte der Unternehmensüberwachung, wobei insbesondere interne Mechanismen im Mittelpunkt stehen. Diese Instrumente müssen jedoch ausbalanciert werden. Es muss eine situativ passende Abwägung zwischen Instrumentalisierung und Autonomie des Unternehmens erfolgen. Bei der Gestaltung von Public Corporate Governance-Strukturen darf das Pendel weder in die eine Richtung noch in die andere Richtung zu weit ausschlagen.

## 6 Literatur

- Banner, Gerhard (1993): Konzern Stadt. In: Hermann Hill; Helmut Klages (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement - Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Berlin: Duncker & Humblot, S. 57-67.
- Bernhardt, Wolfgang (1997): Wenig Neues – zu wenig? Kleine Aktienrechtsreform, Corporate Governance und Konzernwirklichkeit. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1997, Heft 8, S. 803-816.
- Bremeier, Wolfram (2000): Verwaltung 2000: Kommunale Unternehmen im Wettbewerb. In: Armin Töpfer (Hrsg.): Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen - Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Wiesbaden: Gabler, S. 325-338.
- Budäus, Dietrich (1993): Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck. In: Gerhard Banner; Christoph Reichard (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln: Kohlhammer, S. 163-176.
- Bund der Steuerzahler (2004): Die öffentliche Verschwendung. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler. Wiesbaden: Präsidium des Bundes der Steuerzahler.
- DCGK: [http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG\\_K\\_D.pdf](http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG_K_D.pdf)
- Edeling, Thomas; Christoph Reichard (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligung deutscher Städte der GK 1-4 (Auswertungsbericht). Potsdam: Universität Potsdam.
- Greiling, Dorothea (1998): Öffentliche und private Unternehmen im Dienste öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Dietrich Budäus (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 235-256.
- Hirschmann, Albert O. (1981): Exit, voice and loyalty: response to the decline in firms, organization and states. Cambridge: Harvard University Press.
- International Federation of Accountants (2000): Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, New York: IFAC.
- KGSt (1985): Kommunale Beteiligungen II: Organisation der Beteiligungsverwaltung. Köln: KGSt.
- Kühn, Rainer (1997): Steuerung als Ordnungsleistung. In: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Institution – Macht – Repräsentation Institution: wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 515-562.
- Machura, Stefan (1993): Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Püttner, Günter (2000): Zum veränderten Stellenwert öffentlicher Betriebe. In: Albert Günther (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven, Baden-Baden: Nomos. S. 541-551.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus. 3. unveränderte Auflage. Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Thomas Edeling; Werner Jann; Dieter Wagner (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen: Leske + Budrich, S. 53-70.



- Reichard, Christoph (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen. URL: [http://www.uni-potsdam.de/u/ls\\_puma/!PUBLIKATIONEN/governance.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!PUBLIKATIONEN/governance.pdf) (15.09.2005).
- Ruter, Rudolf X.; Karin Sahr; Georg Graf Waldersee (2005): Public Corporate Governance - Ein Kodex für öffentliche Unternehmen. Stuttgart: Gabler.
- Schäfer, Roland; Bernd Roreger (1999): Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechte, Pflichten, Haftung, Strafbarkeit. Rechtstellung kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten privater Unternehmen, 2. unveränderte Auflage, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schedler, Kuno; John Philipp Siegel (2004): Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Schedler, Kuno; Peter Kolbe (2004): Public Management und Corporate Governance. In: Ruth C. Voggensperger; Hubert J. Bienek (Hrsg.): Gutes besser tun - Corporate Governance in Non-Profit-Organisation. Bern: Haupt, S. 129-150.
- Schmidt, Harry (2002): Der Deutsche Corporate Governance Kodex und das Transparenz und Publizitätsgesetz. In: Trend: Zeitschrift für soziale Marktwirtschaft, 2. Quartal 2002, S. 46-50.
- Schneider, Jürgen (2000): Erfolgsfaktoren der Unternehmensüberwachung: Governance aktienrechtlicher Aufsichtsorgane Vergleich, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwegler, Helmut und Gerhard Roth (1992): Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme. In: Bußhoff, Heinrich (Hrsg.): Politische Steuerung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11-49.
- Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance und Beteiligungscontrolling im Unternehmen. In: Maximilian Wallerrath (Hrsg.), Kommunen im Wettbewerb. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Baden-Baden: Nomos, S. 131- 146.
- Sturbeck, Werner (2002): Stadtwerk RWE in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.12.2002, S. 13.
- Süß, Dirk (2001): Privatisierung und öffentliche Finanzen. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Theisen, Manuel René (1987): Überwachung der Unternehmensführung, Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Theuvsen, Ludwig (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

# Die kommunale Gewährleistungs-Holding. Überlegungen zu einem städtischen Konzernmanagement

*Ramon Linhos*

## **Inhalt**

1. Ausgangslage und Problemstellung: Kommunen als Konzerne
2. Der Kommunalkonzern in der theoretischen Analyse
3. Skizze eines städtischen Konzernmanagements: Die kommunale Gewährleistungs-Holding
4. Ausblick
5. Literatur

*„Konzern ist in den letzten Jahren ein rechtes Modewort geworden, das viele recht oft gebrauchen, ohne imstande zu sein, genau anzugeben, was sie darunter verstehen.“<sup>1</sup>*

## **1 Ausgangslage und Problemstellung: Kommunen als Konzerne**

Die kommunale Landschaft ist in den vergangenen Jahren zunehmend bunter geworden. Dies gilt zunächst hinsichtlich der inneren Strukturen der Kreise, Städte und Gemeinden und der dortigen signifikanten Veränderungen in den Aufgaben, bei den zur Anwendung gelangenden Instrumenten, den Steuerungsmechanismen, aber auch im Selbstverständnis als Dienstleister. Die wachsende Vielfalt spiegelt sich darüber hinaus in einer immer komplexer werdenden Organisationsstruktur der Kommunen wider. Immer mehr Leistungen werden außerhalb der traditionellen Kernverwaltung in alternativen institutionellen Arrangements erbracht, wie beispielsweise in Regiebetrieben und Sonderrechnungen, in Eigenbetrieben, in Zweckverbänden, in privatrechtlichen Gesellschaftsformen als Eigengesellschaften oder auch als gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter Beteiligung privater Dritter („PPP-Modelle“).

Ursächlich für diese seit inzwischen mehreren Jahrzehnten international beobachtbaren (vgl. z.B. Kamarck 2003 sowie Banner 2003 und Difu 2003b) und seit Anfang der 90iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auch in Deutschland u.a. unter dem Schlagwort des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ diskutierten Entwicklun-

---

<sup>1</sup> Passow, R.: Betrieb, Unternehmung, Konzern, Jena 1925 (zitiert nach Borchers 2000: 25).

gen (vgl. Jann u.a. 2004 sowie Held 2000: 13) ist ein Konglomerat mehrerer Einflüsse. Als wesentliche sollen hier genannt werden die desolante Finanzsituation der Kommunen mit der Notwendigkeit, über einmalige Effekte hinausgehende Maßnahmen zu ergreifen (vgl. Reichard 1997a: 60f., ders. 1997b: 50 ff., ders. 1996 sowie Naschold 1995 und Budäus 1998), das veränderte Anspruchsverhalten der Bürger gegenüber ‚ihrem Dienstleister Stadt‘<sup>2</sup>, ein wachsendes Steuerungsbedürfnis seitens der Kommunalpolitik hinsichtlich der gesamten städtischen Einrichtungen, die zunehmende Komplexität kommunaler Aufgaben (vgl. bspw. Güpner 2003, Walter 2004 und Snethlage 2001) und last but not least veränderte Rahmenbedingungen gemeindlicher Aktivitäten durch zunehmende Liberalisierung traditionell reglementierter Märkte<sup>3</sup>.

Einer der Ansätze, mit dessen Hilfe die Kommunen diesen Herausforderungen zu begegnen versuchen, ist die angeführte Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung, d.h. aus der Fachbereichs-, Ämter- und Referatsstruktur. Die resultierenden institutionellen Strukturen in den Kommunen würden im privatwirtschaftlichen Bereich auf Grund ihrer Merkmale und Wirkungsmechanismen als Konzerne klassifiziert. Hierzu stellen beispielsweise Reichard/Röber fest: „Die Gesamtstruktur öffentlicher Einrichtungen wird im Sinne von Holdingmodellen umgestaltet.“ (Reichard/Röber 2001: 377, hierzu auch Fiedler/Vernau 2001: 29).

Diese Einschätzung kann auch empirisch belegt werden (vgl. Beckhof/Pook 2001: 68). In dem Maße, wie die kommunale wirtschaftliche Betätigung als solche zunehmend Erhebungen unterworfen wird<sup>4</sup>, wird implizit zugleich die kommunale Konzernierung<sup>5</sup> dokumentiert. Dies allerdings oftmals unter dem

---

<sup>2</sup> Zu diesem veränderten Verständnis und der weitergehenden Diskussion bürgerschaftlichen Engagements vgl. u.a. Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) sowie Bogumil/Kißler (1997) und Reichard (2002c).

<sup>3</sup> Vgl. zu sich wandelnden Rollen von Verantwortlichen kommunaler Ausgliederungen Edeling (2002: 129); zum internationalen Vergleich Wegener (Wettbewerb); zu Zwangslagen kommunaler Unternehmen Brede (2003: 180), Breitzkreuz (2002: 217) und Schwintowski (2003: 285ff.).

<sup>4</sup> Vgl. die Veröffentlichung des Difu (2003a) mit einer Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Ebenso die Studien des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, z.B. KWI (2003) und Andersen u.a. (2004).

<sup>5</sup> Die Bildung eines Begriffes, mit dessen Hilfe diese Entwicklung in den Kommunen gekennzeichnet werden kann, steht noch aus. In Anlehnung an Prozesse in privaten Unternehmen und die dortige Bezeichnung kann von ‚kommunaler Konzernierung‘ gesprochen werden. Der zugegebenermaßen etwas sperrige Begriff bietet dabei den Vorteil, umfassender angelegt zu sein als beispielsweise ‚Konzernentstehung‘ mit Betonung der formalen Umsetzung (z.B. aus rechtlicher Perspektive durch Gestaltung

Stichwort ‚von der Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement‘ ohne ausdrücklichen Focus auf die Besonderheiten konzernaler Strukturen.<sup>6</sup> Ansätze zum Schließen dieser wissenschaftlichen Lücke bilden u.a. eine Arbeit von Schneider (2002) und eigene Erhebungen des Verfassers. Unter Berücksichtigung weiterer Untersuchungen (vgl. u.a. GöW 2001, Eichhorn 2001a: 10, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, Pech/Bahn 2002: 22f., Edeling/Jann/Wagner 2001) können folgende Eckpunkte kommunaler Konzernbildung festgehalten werden:

- Die Aufsplitterung kommunaler Aufgabenerfüllung ist weit fortgeschritten, wobei die gewählten institutionellen Arrangements das gesamte Spektrum möglicher Organisationsformen abdecken. Die entstehenden komplexen Systeme können als kommunale Konzerne identifiziert werden.
- Konzernorientierte Überlegungen sind in den Städten bereits heute relevant bzw. werden als zukünftig bedeutsam eingeschätzt.
- Das bei einer Mehrheit der Kommunen bereits zu organisatorischen und/oder rechtlichen Auswirkungen führende Konzernverständnis entspricht überwiegend einer ‚Steuerung auf Abstand‘, d.h. einer strategischen Perspektive.
- Die Umsetzung dieser Steuerungsphilosophie im Zuge eines kommunalen Konzernmanagements steht noch aus. Defizite in der konzeptionellen Gestaltung entsprechender Modelle sind erkennbar.

Aus diesen Überlegungen heraus leiten sich die Ziele dieses Beitrages ab. Es soll eine wissenschaftliche Fundierung des kommunalen Konzernbegriffs erfolgen. Darüber hinaus ist das Ziel, ein Modell für eine kommunale Konzernsteuerung unter Berücksichtigung jüngerer Ansätze der verwaltungswissenschaftlichen Forschung (Stichwort des „Gewährleistungsstaates“) zu skizzieren. Die Struktur des Textes folgt diesen Zielen. Zunächst wird der Ansatz eines kommunalen Konzerns einer theoretischen Analyse unterzogen. Anschließend wird die Skizze einer ‚kommunalen Gewährleistungs-Holding‘ entworfen. Die Arbeit schließt mit einem kurzen Ausblick.

---

von Gesellschafterstrukturen). Auch ist er noch nicht inhaltlich belegt wie z.B. ‚Konzernentwicklung‘ als Ausdruck für strategische Entscheidungen und deren Umsetzung zu Gunsten des Konzerns.

<sup>6</sup> Vgl. Schefzyk (2000), der allerdings auch feststellt, dass es „notwendig (ist), daß die Kommunen zur Erstellung eines Konzernberichts verpflichtet werden“, ebenda: 322.

## **2 Der Kommunalkonzern in der theoretischen Analyse**

Die theoretische Analyse des kommunalen Konzerns ist durch dessen intermediäre Stellung geprägt. Zum einen stellt der Konzern eine hybride Koordination zwischen den beiden Formen ‚Markt‘ und ‚Hierarchie‘ dar mit konzerntypischen Sachverhalten, die es zu berücksichtigen gilt. Zum anderen ist die Analyse kommunaler Konzernstrukturen naturgemäß durch besondere verwaltungstypische Spezifika beeinflusst. Somit ist die wissenschaftliche Betrachtung des Konzerns stark gehalten, die Aspekte in der Schnittmenge aus konzerntypischen und verwaltungstypischen Sachverhalten herauszufiltern und zu einer Analyse signifikanter Fragen kommunaler Konzerne zu verdichten. Dies ist - wie häufig bei zeitgemäßen verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungen - nur unter Berücksichtigung unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen möglich. In diesem Beitrag werden hierzu Aspekte der Rechtswissenschaften, der Neuen Institutionenökonomie und des Konzeptes der Management-Holding herausgegriffen.

### **2.1 Grundlegung des kommunalen Konzerns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive**

Zunächst werden die rechtssystematische Konzernterminologie hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf kommunale Konzernstrukturen untersucht, kommunale Konzerne systematisiert und ihre Entstehung betrachtet. Mit Hilfe dieser grundlegenden Informationen soll begriffliche Eindeutigkeit erreicht werden und möglichen Verständnis- oder Akzeptanzproblemen bei der noch ungewohnten Kombination von ‚Kommune‘ und ‚Konzern‘ begegnet werden.

Die Rechtswissenschaften definieren den Konzern aus unterschiedlichen Perspektiven heraus. Für die Diskussion stark prägend sind die Normen des Aktienrechtes, das in den §§ 15 bis 18 des Aktiengesetzes (AktG) verbundene Unternehmen als rechtlich selbständige Unternehmen unter einer einheitlichen Leitung definiert. Der zweistufige Ansatz des Aktienrechtes, über den die Konzern-eigenschaft einer Unternehmung ermittelt wird, ist auf die kommunale Situation übertragbar: Zunächst muss ein beherrschender Einfluss des Anteilseigners über seine Tochterunternehmen vorliegen („widerlegbare“ Abhängigkeitsvermutung des § 17 AktG). Wird diese Vermutung der Abhängigkeit nicht widerlegt, resultiert auf einer zweiten Stufe die „unwiderlegbare“ Konzernvermutung des § 18 AktG, sobald die Möglichkeit zur Einflussnahme durch die Konzernmutter auch tatsächlich genutzt wird. Eine Konzerneigenschaft ist in kommunalen Beteiligungsstrukturen über die Höhe des städtischen Gesellschaftsanteils nachweisbar sowie u.a. über die Besetzung der Gesellschaftsgremien mit gemeindlichen Mandatsträgern, über personelle Verknüpfungen in Leitungsfunktionen u.ä.. Die grundsätzliche Frage, ob eine Kommune Unternehmensfähigkeit im juristischen

Sinne besitzen könne, wird zwischenzeitlich ebenfalls zustimmend beantwortet (vgl. z.B. Fett 2000: 180ff. sowie Schneider 1985).

Auch die Prüfung an Hand weiterer juristischer Normen wie dem Handelsrecht („Control-Konzept“ des § 290 Handelsgesetzbuch) und dem Publizitätsgesetz (insbesondere § 11 PublG) bestätigt in Anlehnung an die Überlegungen zum Aktienrecht die kommunale Konzerneigenschaft, wobei Spezifika der unterschiedlichen Normen zu berücksichtigen sind (z.B. quantitative Merkmale des PublG).

Die rechtssystematische Konzerneigenschaft von Städten ist somit gegeben, wenn auch abhängig von der individuellen Steuerungssituation vor Ort. Festzuhalten ist allerdings, dass die Definition des kommunalen Konzerns ebenso wie die des privaten allein aus dem rechtswissenschaftlichen Paradigma heraus formal-normativ verhaftet bleibt und Abgrenzungsprobleme aufwirft (z.B. bei der Diskussion der „einheitlichen Leitung“). Die Betonung des formalen Kriteriums der rechtlichen Selbständigkeit der einzelnen Konzernunternehmen („rechtliche Vielheit“) steht dabei der ökonomischen Perspektive der „wirtschaftlichen Einheit“ in Bezug auf Planung, Entscheidung und Koordination gegenüber.

Ebenfalls aus der juristischen Perspektive heraus geprägt sind Ansätze, Konzerne hinsichtlich bestimmter Merkmale zu klassifizieren. Die häufig anzutreffende Kennzeichnung als Aktien-, GmbH- oder (seltener) Personengesellschaftskonzern richtet sich nach der Rechtsform der Konzernunternehmen, d.h. der Konzerntöchter (vgl. hierzu z.B. Zhang 1996: 42). Der kommunale Konzern wird wegen der Dominanz der Gesellschaft mit beschränkter Haftung als Rechtsform städtischer Unternehmen in der Regel ein GmbH-Konzern sein, seltener ein AG-Konzern. Die Option einer Gleichordnung der Konzernunternehmen auf einer hierarchischen Stufe ist bei einer Kommune faktisch nicht darstellbar. Der Regelfall des Konzerns Stadt ist damit der Unterordnungskonzern. Bezüglich der Intensität der Konzernverbindung könnte mit Blick auf kommunale Eigengesellschaften von Eingliederungskonzernen ausgegangen werden. Dem widerspricht allerdings die übliche Intention einer hohen Autonomie kommunaler Ausgliederungen, d.h. eine angestrebte Steuerung gerade nicht wie eine (rechtlich selbständige) „Abteilung“ der Konzernmutter. Auch eine Einstufung als Vertragskonzern scheidet wegen resultierender Effizienzverluste und mangels bisher in der Praxis bekannt gewordener Beherrschungsverträge zwischen Kommunen und Ausgliederungen aus. Im Ergebnis ist auf Grundlage einer „Negativ-Vermutung“ zu Lasten von Vertrags- und Eingliederungskonzernen von faktischen kommunalen Konzernen als Regelfall auszugehen.

Versucht man, kommunale Konzernstrukturen darüber hinaus über Merkmale ihrer Entstehung zu analysieren („Konzerngenese“), werden Abweichungen zur Betrachtung privater Konzerne deutlich. Der Aufbau neuer Geschäftsfelder als Ergebnis strategischer Planungen ist nur in seltenen Fällen in Städten zu erwarten (z.B. Übertragung neuer Aufgaben durch übergeordnete staatliche Instanzen, Entscheidungen der Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Grundgesetz). Gleiches gilt für die kommunale Konzernbildung durch den Erwerb von Beteiligungen. Die ‚klassische‘ Form kommunaler Konzernierung ist vielmehr die Ausgliederung vorhandener Aufgaben aus der Kernverwaltung in alternative institutionelle Arrangements.<sup>7</sup>

## **2.2 Ökonomische Analyse des Konzerns Stadt**

### **2.2.1 Ausgangsüberlegungen**

Für die ökonomische Betrachtung des Konzerns Stadt gilt die Prämisse, diesen als Ergebnis eines dynamischen Prozesses zu verstehen und damit die formaljuristische Ebene über das Merkmal der rechtlichen Selbständigkeit der Konzerntöchter („rechtliche Vielheit“) hinaus zu verlassen. Prägendes ökonomisches Merkmal des Konzerns ist seine Struktur als wirtschaftliche Handlungs- und Entscheidungseinheit („wirtschaftliche Einheit“): Die Gesamtstadt mit Kernverwaltung und Ausgliederungen als Konzern.

Die Sichtweise auf die Gesamtstadt als Konzern bestreitet nicht Unterschiede zum privaten Konzern beispielsweise hinsichtlich der Rechtsnatur einer Kommune und ihrer Steuerungslogik. Sie soll allerdings neben einer Systematisierung des Konzernbegriffs etwaige ‚Widerstände‘ gegen den Terminus des Kommunalkonzerns beseitigen helfen. In Vorbereitung der ökonomisch geprägten Analyse wird folgende Annäherung an den kommunalen Konzern vorgeschlagen:<sup>8</sup>

Als kommunaler Konzern soll jede Mehrheit juristisch selbständiger wie unselbständiger Unternehmen und Organisationseinheiten einschließlich der Kernverwaltung auf kommunaler Ebene bezeichnet werden, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, funktioneller oder struktureller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer ein demokratisch legitimiertes, gemeinsames öffentliches Ziel verfolgt, welches im Rahmen entsprechender Planungen und Steuerungsinstrumente Berücksichtigung findet.

---

<sup>7</sup> Vgl. zu Rechtsformen kommunaler Ausgliederungen z.B. Hille (2003: 33-44), Ade (1997: 32ff.) sowie Neumann (1996: 38f.).

<sup>8</sup> In Anlehnung an Theisen (1991: 23 und 128). Vgl. auch Morner (1997: 54f.).

Aus dem ökonomischen ‚Instrumentenkasten‘ stehen unterschiedliche Ansätze für die Analyse des kommunalen Konzerns zur Verfügung. So liefert beispielsweise die Koalitionstheorie Beiträge, in dem sie die Betrachtung des Konzerns als eine homogene Einheit zu Gunsten einer Sichtweise als Koalition einzelner, individueller Wirtschaftssubjekte verändert (vgl. u.a. Schenk 1996: 23). Die Systemtheorie versteht den Konzern als „ein geordnetes System von Elementen, ... zwischen denen Beziehungen bestehen“ (Zhang 1996: 92), das damit über seine Systemstruktur abgebildet werden kann. Das Instrumentarium der neoklassischen Theorie der Unternehmung schließlich zeigt insbesondere die Bedeutung von Synergien für die kommunale Konzernierung auf, kommt allerdings auf Grund der stark theoriegeleiteten Modellprämissen an seine Grenzen bei Analyse der komplexen und dynamischen Aspekte des Konzerns Stadt.<sup>9</sup>

Im Folgenden werden zwei weitere ökonomische Ansätze herausgegriffen: Die Neue Institutionenökonomie und das Konzept der Management-Holding.

### 2.2.2 Analyse kommunaler Konzerne anhand ausgewählter Aspekte der Neuen Institutionenökonomie

Bei der Analyse privater Konzernorganisationen werden Überlegungen der Neuen Institutionenökonomie bereits seit einiger Zeit diskutiert (vgl. beispielsweise Mellewigt 1995: 60). Den Transfer auf die kommunale Situation regt u.a. Reichard an, indem er festhält, „dass eine Reihe von institutionenökonomisch begründeten Handlungsempfehlungen ... durchaus plausibel erscheinen.“ (Reichard 2002a: 599). In Anlehnung an eine Definition privatwirtschaftlicher Konzerne (vgl. Hoffmann 1993: 60) kann die Entstehung bzw. die Existenz kommunaler Konzerne transaktionskostentheoretisch wie folgt begründet werden: Nach der Transaktionskostentheorie entstehen kommunale Konzerne dann, wenn die Koordinationskosten zur Erbringung einer öffentlichen Aufgabe in der traditionellen Kernverwaltung (d.h. in der Hierarchie) größer sind als die Kosten, die durch die Erbringung in einer Konzernorganisation entstehen. Kommunale Konzerne sind demnach ökonomisch sinnvoll, wenn die Verbundvorteile die erhöhten Komplexitätskosten überwiegen.

Ausgangspunkt ist die Stellung des Konzerns als hybrider Koordinationsform, mit der Potenziale marktlicher und hierarchischer Koordination jeweils effizient kombiniert werden können.<sup>10</sup> Die Betrachtung von Transaktionskosten macht

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen bei Schenk (1996) zu privaten Konzernen.

<sup>10</sup> Vgl. die grundlegende Arbeit von Coase (1937: 395). Hierzu Mellewigt (1995: 58) „Die Ausweitung der unternehmensinternen Koordination erfolgt ... solange, bis die



mögliche Kostenvorteile konzerner Strukturen gegenüber traditionellen Verwaltungsstrukturen zumindest auf analytischer Ebene deutlich. Die mögliche Reduzierung von Anbahnungs-, Vereinbarungs- und Kontrollkosten kann auch für öffentliche Konzerne als relevant identifiziert werden. Darüber hinaus bieten die Strukturmerkmale des Konzerns der Kommune die Möglichkeit, notwendige Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen kosteneffizient vorzunehmen. Zentrale Probleme transaktionskostentheoretischer Betrachtungen bleiben allerdings die kaum mögliche Operationalisierbarkeit des Transaktionskostenbegriffes, die Messung der Kosten sowie nicht selten eine fehlende empirische Bestätigung theoretischer Ergebnisse.

Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, die institutionenökonomische Betrachtung des Kommunalkonzerns um Ansätze der Prinzipal-Agenten-Theorie zu ergänzen. Die Adaption der dortigen Überlegungen auf die kommunale Situation ist möglich (Definition der Akteure: Wer ist Prinzipal, wer Agent? Bestimmungsgründe kommunaler Konzernierung, Analyse der „Zentrifugaltendenzen“ kommunaler Ausgliederungen). Instrumente des Agency-Ansatzes (z.B. Berichts- und Kontrollsysteme, Beteiligung des Agenten am Ergebnis, agency-orientierte Vertragsgestaltung im Konzern) sind für den Konzern Stadt allerdings differenziert zu bewerten. Die Anwendung streng agency-methodischer Instrumente birgt das Risiko von Fehlsteuerungen, da eine mögliche intrinsische Motivation von Akteuren zerstört wird (vgl. beispielsweise Sliwka 2003). Ebenso ist eine rein vertragseffiziente Steuerung des Kommunalkonzerns mit dem Ziel, so genannte „vollständige“ Verträge abzuschließen, nicht Erfolg versprechend. Sinnvoller erscheint die Entwicklung relationaler, d.h. unvollständiger Verträge, auf die die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Theorie) hinweist. Diese langfristigen Verträge berücksichtigen die Nichtplanbarkeit komplexer Systeme wie das eines Konzerns Stadt und versuchen nicht, alle denkbaren Fälle ex-ante zu regeln.

### 2.2.3 Der Beitrag des Konzeptes der Management-Holding für die Analyse kommunaler Konzernorganisationen

Neben den Ansätzen der Theorie rationalen Handelns bildet die Managementlehre ein weiteres Fundament des New Public Management. Trotz aller (berechtigter) Kritik an einer ungeprüften Übertragung von Managementtheorien und Modellen aus dem privaten Sektor auf den öffentlichen Bereich liegt hier ein Verständnis zu Grunde, „das davon ausgeht, dass es universell gültige Gestaltungsprinzipien von Management gibt, die sowohl auf private als auch auf öf-

---

Grenzkosten der hierarchischen Koordination denen der marktlichen Koordination entsprechen. Danach erfolgt ... eine Ablösung der Hierarchie durch den Markt.“

fentliche Einrichtungen angewendet werden können.“ (Reichard/Röber 2001: 375). Die Analyse städtischer Konzerne kann sich diese Sichtweise zu Eigen machen, indem das aus der (Re-)Strukturierung privater Konzerne bekannte Konzept der Management-Holding auf den Konzern Stadt transferiert wird. Der Beitrag des Konzeptes liegt dabei vorrangig in der Typisierung. Es ist somit als „Teilbereich einer interdisziplinären, anwendungsbezogenen Managementlehre“ (Ott 1996: 280) zu sehen.

Ansatzpunkt ist die Überlegung, dass „Konzerne ab einer bestimmten Konzerngröße von der Stammhausstruktur zur Holdingstruktur wechseln, da sie die transaktionskostenminimale Konzernorganisationsform darstellt.“ (Mellewig 1995: 60). Das Konzept der Management-Holding entspricht in Abgrenzung zum traditionellen Stammhauskonzern einem Verständnis des Konzerns als eine dezentrale Geschäftsbereichsorganisation. Die selbständigen Konzerneinheiten auf der zweiten Hierarchieebene zeichnen dabei für die operative Tätigkeit und die Strategie ihres Bereiches verantwortlich, die Konzernzentrale bestimmt die Gesamtstrategie unter weitestgehender Wahrung der Autonomie der Teileinheiten (vgl. z.B. Bühner 1989: 230). In Abweichung zum starren juristischen Verständnis bietet das Konzept den Städten dabei die Möglichkeit, die ‚Selbständigkeit‘ der Konzerneinheiten bzw. im Gegenzug ihre Verknüpfung mit der Kommune nach ökonomischem Kalkül zu verstehen. Neben den privatrechtlichen Ausgliederungen können dadurch auch die (rechtlich unselbständigen) Einheiten außerhalb der Kernverwaltung als zum Kommunalkonzern gehörend gelten, z.B. Sonderrechnungen, Regiebetriebe usw. („Hybriden“). Bühner verwendet für diese Strukturen im privaten Sektor den Begriff der „atypischen Management-Holding“ (Bühner 1993: 25 u. 32).

Ähnlich wie bei den Überlegungen zur Neuen Institutionenökonomie sind auch beim Konzept der Management-Holding Adaptionen an die kommunale Situation vorzunehmen. Unter Berücksichtigung der Struktureinheiten einer städtischen Management-Holding-Organisation (Spitzen-, Grund- und etwaige Zwischeneinheiten sowie mögliche Zentralbereiche), ihrer Bestimmungsgründe sowie der Voraussetzungen für ihre Entwicklung kann das Verständnis des Konzerns Stadt wie folgt erweitert werden (in Anlehnung an Ostmann 1994: 4 u. 264):

*Die kommunale Management-Holding als Struktur- und Führungskonzept stellt eine dezentral orientierte Form einer Konzernorganisation in Kommunen dar. In ihr erbringt unterhalb einer Spitzeneinheit des Konzernverbundes eine Vielzahl von Grundeinheiten demokratisch legitimierte öffentliche Leistungen. Grundeinheiten sind die Kernverwaltung, Organisationseinheiten an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Recht und Gesellschaftsrecht und rechtlich*

*selbständige Beteiligungen. Zwischen den Organisationseinheiten der verschiedenen Konzernebenen besteht eine holdingspezifische Aufgabenverteilung.*

Bei fortschreitender Dezentralisierung kann sich die Holdingstruktur zu einem strategischen Netzwerk entwickeln. Dessen Zusammenhalt wird über ein strategisches Management erreicht, in dem neben Rechten und Pflichten konzernkulturelle Aspekte wie Verhandlungen und Konsens an Bedeutung zunehmen.

### **3 Skizze eines städtischen Konzernmanagements: Die kommunale Gewährleistungs-Holding**

Die folgende Skizze eines städtischen Konzernmanagements berücksichtigt jüngste Entwicklungen der Public-Management-Forschung. Neben einer Einordnung des Konzerns Stadt in den Kontext der „Gewährleistungskommune“ werden Anforderungen an ein solches Management abgeleitet, seitens der Kommune nicht oder nur begrenzt beeinflussbare Komponenten abgegrenzt und wesentliche „Modellbausteine“ skizziert. Grundlage bildet ein situatives Verständnis der städtischen Konzernorganisation als Ergebnis eines Interaktionsprozesses der Stadt mit ihrer Umwelt und weiteren Kontextfaktoren.

#### **3.1 Einordnung des städtischen Konzerns in den Kontext einer „Gewährleistungskommune“**

Ausgangspunkt der bisherigen Überlegungen ist die Tendenz in den Städten, die ihnen obliegenden Aufgaben auch außerhalb der Kernverwaltung in einer Vielzahl institutioneller Arrangements zu erbringen. Reichard vergleicht diese „kommunalen Leistungsnetzwerke“, entstehend aus komplexen Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnissen, mit einem „Spinnennetz“, (dessen) Ränder ... an den Bürgern der Kommune festzumachen (sind), denn dort findet die eigentliche Leistung der Kommune gegenüber dem Bürger statt.“ (Reichard 2004: 58). Übertragen auf das in diesem Beitrag vertretene Verständnis eines Kommunalkonzerns entspricht die Verwaltungs- respektive Konzernleitung („Verwaltungsvorstand“) dem Auftraggeber, der sich unterschiedlichster Grundeinheiten auf operativer Ebene bedient. Die Funktion der Verwaltungsleitung wird demnach die einer koordinierenden Instanz: „Damit sind von einer Kommune ... ganz andere – und wechselnde – Kompetenzen verlangt, als dies bei der klassischen hierarchischen Steuerung durch Recht der Fall war.“ (Reichard 2004: 59). Bei der Entwicklung eines kommunalen Konzerns ist zu berücksichtigen, dass eine „hybride Steuerung ... die traditionelle Frontenbildung zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung ab(löst).“ (Reichard 2004: 60). Der Aspekt des Konzerns als hybrider Koordinationsform wurde im Rahmen der theoretischen Analyse bereits diskutiert.

Das hinter diesen Überlegungen stehende Konzept eines „gewährleistenden“ Staates bzw. einer „Gewährleistungskommune“ sieht die öffentliche Hand in der Verantwortung dafür, dass eine öffentliche Aufgabe erbracht („gewährleistet“) wird, nicht zwingend jedoch auch in der Verantwortung für den Vollzug und die Finanzierung.<sup>11</sup> Wesentliche Elemente dieses Konzeptes neben der Stufung von Verantwortung und deren Aufteilung sind:<sup>12</sup>

- Eine einzelfallbezogene Entscheidung über die Form einer kommunalen Aufgabenerbringung anhand von institutionellen Effizienzkriterien. Auf Grund einer dabei gleichberechtigten Sichtweise auf private und öffentliche Leistungsangebote ist im Idealfall von „ideologisch neutralen“ Entscheidungen auszugehen.
- Eine organisatorische Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2004 und Berlepsch/Theißen 2004). Im Verständnis der Prinzipal-Agenten-Theorie überträgt (gemäß der hier verwandten Abgrenzung der Akteure) die Verwaltungsleitung als Prinzipal Aufgaben an einen oder mehrere Agenten, d.h. institutionelle Arrangements im kommunalen Konzern.
- Eine Sichtweise auf die kommunale Leistungserbringung als einen komplexen Prozess. Die Teilmglieder dieser Wertschöpfungskette sind innerhalb des Kommunalkonzerns hinsichtlich Produktionskosten, Transaktionskosten, Spezifität (Zweckwidmung der Ressourcen, d.h. Grad der ausschließlichen Nutzbarkeit für eine bestimmte Aufgabe) und strategischer Relevanz der Aufgabe für die Kommune zu analysieren. Regelmäßig wird es als Ergebnis dieser Analysen nicht zu eindeutigen „make-or-buy“-Entscheidungen kommen, sondern es dürften Mischlösungen gewählt werden (Stichwort „Institutional Choice“, d.h. die Auswahl zweckmäßiger institutioneller Arrangements).

Ausgehend von der Erkenntnis, „daß öffentliche Dienstleistungen, die in pluralen und ausdifferenzierten Leistungsnetzwerken erbracht werden, nicht nach traditionellen Mustern der öffentlichen Verwaltung gesteuert werden können“ (Reichard 2002b: 36), wird deutlich, dass die zukünftige Rolle einer kommunalen Holding zunehmend der einer „Gewährleistungs-Holding“ mit Fähigkeiten und Instrumenten entsprechen muss, die sich von einer klassischen Obrigkeits-

---

<sup>11</sup> Reichard (2002b: 27) differenziert darüber hinaus noch weiter in „eine Initiierungs-, Aktivierungs-, ‚Enabling-‘, Koordinations-, Regulierungs- und Überwachungsfunktion“.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Reichard (2004: 49-56) sowie ders. (2002b: 30-34). Eine weitere „Säule“ des Konzeptes des Gewährleistungsstaates ist die Bürgerbeteiligung.

verwaltung deutlich unterscheiden.<sup>13</sup> Insbesondere ist dabei eine gesamtstädtische, konzernweite Sichtweise zu entwickeln – in Abgrenzung zur traditionellen Vorstellung von der ‚Einheit der Verwaltung‘.

Dieses Gewährleistungsmodell begründet eine veränderte Rolle und damit zugleich Legitimation der Verwaltungsleitung als Spitze der Kommunalholding. Es ist zu erwarten, dass sich die kommunale Spitzeneinheit ebenso wie ihr Pendant im privaten Sektor gegenüber Kritikern wird positionieren müssen, die eine Bildung von ‚Wasserköpfen‘ als zusätzlichen Kostenfaktor ohne eigene Nutzenstiftung zu Lasten der operativen Einheiten befürchten.<sup>14</sup>

Unbeschadet möglicher Zweifel aus dem Selbstverständnis der Kommunen<sup>15</sup>, bedeutet ein holding-orientiertes Verständnis eine Erweiterung von der bisherigen „Mikrosichtweise“ auf die einzelne Verwaltung hin zu einer „Makrosicht“ auf ein Netzwerk, in dessen Zentrum sich die Gemeinde befindet. Die dadurch möglichen „andere(n) Rationalitäten sowie Steuerungsmodi“ (Reichard 2002b: 29) sind es, die den Konzern als zukunftsfähige kommunale Steuerungsoption attraktiv erscheinen lassen. Wissenschaftssystematisch „spiegelt die Öffnung der Debatte sich innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaft in der Fokusverschiebung vom ‚New Public Management‘ zur ‚Public Governance‘ wider.“ (Reichard 2004: 60).<sup>16</sup>

### **3.2 Anforderungen an ein städtisches Konzernmanagement**

Die Berücksichtigung allgemeiner Anforderungen an das Management eines Kommunalkonzerns ist eine Grundvoraussetzung für dessen Erfolg. So ist zunächst ein essentieller Erfolgsfaktor die Fähigkeit, „Unwägbarkeiten von Umwelt und Akteursverhalten“ (Reichard 2001: 85) berücksichtigen und flexibel darauf reagieren zu können. Den Kommunen bietet sich dabei die Chance, zwi-

---

<sup>13</sup> Reichard (2002b: 37) nennt beispielsweise „Makler-, Motivations-, Führungs-, Moderations-, Konfliktregelungs-, Partizipationsförderungsfähigkeiten und entsprechende Instrumente“.

<sup>14</sup> Vgl. zu dieser Diskussion in privaten Konzernen z.B. Jung, der eine Abkehr von traditionellen Begründungen für Konzernzentralen ausmacht und die zukünftige Legitimation einer Spitzeneinheit in „einer weiterentwickelten Rolle, der des Initiators“ (Jung 1994: 39) sieht.

<sup>15</sup> Teilweise wird bei einer reduzierten „Eigenproduktion“ der Kommunen warnend auf einen drohenden Verlust an kommunaler Selbstbestimmungsmöglichkeit hingewiesen (Art. 28 Grundgesetz). Übersehen wird dabei allerdings häufig, dass gerade die freie Entscheidung der Kommune über das „wie“ der von ihr sicher zu stellenden Leistung einen hohen Grad an Autonomie darstellt.

<sup>16</sup> Vgl. auch Reichard (2002b: 27): Es ist „ein theoretischer Perspektivenwechsel erforderlich: von ‚Public Management‘ zu ‚Public Governance‘“.

schenzeitlich erkannte Fehlentwicklungen im Bereich privater Konzernierungsprozesse vermeiden zu können. Darüber hinaus stehen inzwischen Erfahrungen aus der bisherigen Verwaltungsmodernisierung im internationalen Umfeld und in Deutschland zur Verfügung.

Die Situation des Konzerns Stadt wird maßgeblich durch die politische Komponente und die dort geltenden Rationalitäten geprägt. Folge ist eine nur begrenzt „strategiefähige“ kommunale Steuerungsstruktur, da die Beschränkung auf strategische Aspekte aus politischem Kalkül heraus häufig nicht rational ist. Resultierende Anforderung an ein kommunales Konzernsteuerungsmodell ist mithin, auf den Anspruch auf streng rationale Entscheidungen und Planungen zu verzichten und die Konzeption auf eine gesamtstädtische politisch-strategische Ebene auszurichten.

Darüber hinaus gebietet die Vielfalt und Komplexität kommunaler Aufgaben, der Heterogenität des „kommunalen Mischkonzerns“ durch Differenzierung des Steuerungssystems Rechnung zu tragen. Es ist darauf zu achten, sowohl die gesamtstädtische Perspektive einschließlich Kernverwaltung als auch die Besonderheiten der übrigen Teileinheiten des Konzerns zu berücksichtigen. Dies entspricht einem mehrstufigen Ansatz eines Steuerungsmodells mit einheitlicher Ausrichtung des Gesamtkonzerns an einem gemeinsamen öffentlichen Ziel und ergänzender Entwicklung sektoraler Steuerungsmodelle (z.B. für einzelne Aufgabenfelder wie Schule, Jugend, Soziales usw.), die mit der kommunalen Gesamtstrategie harmonisiert werden. Reichard erwartet in diesem Zusammenhang ausgehend vom Neuen Steuerungsmodell einen weiteren „Entwicklungsschub in Richtung eines ‚NSM 3.0‘“ (Reichard 2001: 83). Die Gestaltung des Konzerns Stadt kann in diesem Verständnis als eine Art „NSM plus“ begriffen werden.

Die Entwicklung eines kommunalen Konzernmanagements ist eine langfristig wirkende, strategische Aufgabe. Dem zufolge ist in Anlehnung an den Aufbau eines strategischen Managements eine zumindest konzeptionelle Schrittfolge bei der Implementierung zu beachten. Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu können, seien folgende Eckpunkte genannt (vgl. u.a. Eichhorn 2001b: 24ff., Fiedler/Vernau 2001, Budäus/Finger 2001, Reichard 2001: 86-90 sowie Sandfort 2001: 52ff.):

- Die Entwicklung eines konzernorientierten Leitbildes, um das Selbstverständnis der Kommune abzubilden. Dabei sind alle Konzernteile zu berücksichtigen und dezentrale Leitbilder zu harmonisieren.
- Die Umsetzung des Konzernleitbildes in strategische Ziele und Programme mit anschließender Übersetzung in Budget- und Produktpläne – ebenfalls unter gesamtstädtischer Perspektive.

- Der Abschluss des Steuerungskreislaufes durch die Implementierung von Kontrollstrukturen.

### 3.3 Konzeptionelle Grundstruktur eines städtischen Konzernmodells

Eingangs dieses Beitrages wurde auf veränderte Kontextbedingungen hingewiesen, denen sich die Städte gegenüber sehen. Neben der Interaktivität dieser Einflussfaktoren kommunaler Umwelt, wirken aus einem kontingenztheoretischen Blickwinkel heraus natürlich auch die bestehende Organisation der Städte, die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen und die dortigen technischen Innovationen auf die kommunalen Konzerne ein. Diese Interaktivität (vgl. u.a. Steinmann/Schreyögg 2000: 435f.) erfordert von den Städten Organisationsentscheidungen. Die „gewährleistende“ Stadt ist dabei gehalten, neue oder zumindest veränderte Anforderungen zu berücksichtigen, insbesondere (vgl. Libbe/Trapp/Tomerius 2004: 134ff.)

- erhöhte Anforderungen an Publizität und Transparenz des öffentlichen Handelns,
- die Entwicklung eines Auftragnehmer-/Auftraggeberverständnisses,
- die Wahrnehmung von Koordinationsfunktionen im städtischen Netzwerk,
- die Nutzung veränderter Instrumente wie Ausschreibungswettbewerb, Vergabemanagement, Vertragsmanagement, Monitoring usw.

Es ist zu erwarten, dass eine holding-orientierte Organisationsstruktur den Städten eine Option bietet, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Gestaltungsvariablen dafür sind beispielsweise die Konfiguration, der Grad der Formalisierung, der Professionalisierung, der Zentralisation bzw. Dezentralisation und der Spezialisierung sowie die Koordinationsformen (Kommunikation, Vorgaben usw.).

Die konzeptionelle Grundstruktur eines kommunalen Konzernmodells, das einem dezentralen Steuerungsverständnis gemäß ausgerichtet ist, sollte anhand folgender Leitlinien konzipiert sein:

- Kernverwaltung und Ausgliederungen als *Grundeinheiten* des Konzerns sind integrativ zu führen. Die *Spitzeneinheit* („Verwaltungsvorstand“) übernimmt die Führungsverantwortung für den Gesamtkonzern Stadt. Ausdrücklich steuert nicht die Kernverwaltung die Grundeinheiten (zu denen sie selbst zählt), sondern der Verwaltungsvorstand nach Maßgabe des politischen Entscheidungsorgans der Kommune.
- Die Aufgaben der Ressortverantwortlichen im Verwaltungsvorstand („Bereichsvorstände“) gehen über ein traditionelles Dezernatsverständnis hinaus

und erfordern zunehmend Managementkompetenz, indem die Verantwortung auch für ausgegliederte Einheiten zu übernehmen ist.

- Der Verwaltungsvorstand als Holding ist zunächst verantwortlich für die Einheiten des Konzerns Stadt, d.h. die Kernverwaltung und die Beteiligungen. Darüber hinaus koordiniert und steuert er als Auftraggeber die Erbringung öffentlicher Leistungen durch Dritte außerhalb des Konzernverbundes.
- Die Eigenverantwortung der Grundeinheiten auf operativer Ebene wird gestärkt. Demzufolge werden Fach- und Ressourcenverantwortung weiter dezentralisiert und bisherige Querschnittsfunktionen ggf. zu *Zentraleinheiten* mit Unterstützungsfunktion zu Gunsten des Verwaltungsvorstandes umstrukturiert.
- Demokratische Legitimationsketten sind auch bei einer dezentralen Struktur einzuhalten. Der Verwaltungsvorstand steht im Zuge seiner Gesamtverantwortung für die Kernverwaltung und die Ausgliederungen somit in der Pflicht, die demokratisch legitimierten Entscheidungen des Rates konzernweit umzusetzen.

Kommunen steht für die Umsetzung konzeptioneller Ansätze einer Konzernsteuerung nicht der gleiche Gestaltungsfreiraum zur Verfügung wie privaten Konzernen. Auf die abweichende Steuerungslogik wurde bereits hingewiesen. Zudem bedingt die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele durch die Stadt regelmäßig ein komplexes Zielbündel - soweit Ziele überhaupt operationalisiert werden. Neben diesen systemimmanenten Besonderheiten kommunaler Konzernsteuerung sind Einflussfaktoren zu nennen, die sich zumindest einer unmittelbaren Gestaltung durch einen städtischen Konzernvorstand entziehen. Insbesondere ist hier an Restriktionen aus dem rechtlichen Rahmen zu denken (z.B. die Diskussion über die „wirtschaftliche Betätigung“ von Kommunen, das öffentliche Personal- und Vergütungssystem, das öffentliche Ausschreibungsrecht usw.) sowie an Impulse aus dem derzeit in der Entwicklung stehenden Neuen Kommunalen Rechnungswesen (NKR) mit der Frage der adäquaten Berücksichtigung konzernspezifischer Aspekte (Ziel der kommunalen Konzernbilanz).

In Abweichung hierzu unterliegen andere Aspekte einer konzernorientierten Steuerung weitestgehend der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und damit einer aktiven Gestaltungsoption durch die jeweilige Kommune. Als wesentliche „Bausteine“ sind beispielsweise anzuführen:

- Die Gestaltung einer konzernorientierten städtischen Corporate Governance. Neben der nur schwer operationalisierbaren und messbaren Entwicklung eines gesamtstädtischen ‚Wir-Gefühls‘, erfolgt ein Transfer von Corporate-Governance-Überlegungen auf die öffentliche Hand zwischenzeitlich unter dem Stichwort der „Public Corporate Governance“ (Entwicklung von kon-



kreten Prinzipien zur Regelung von Verantwortlichkeiten, Aufbau einer konzernweiten Kommunikationskultur, Schaffung transparenter Strukturen, Entwicklung konzernorientierter Leitbilder, Bürgerorientierung usw.) (vgl. hierzu Reichard 2002b).

- Die Realisierung von Synergien im kommunalen Konzernverbund (Stichwort: „Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“), z.B. durch ein aktives Portfoliomanagement, durch geeignete Organisationsstrukturen sowie durch die Integration wettbewerblicher Elemente zwischen den Konzerngliedern und im Vergleich mit Dritten (vgl. z.B. Sandberg 2001, Siemer 2003: 179).
- Die Entwicklung eines integrierten kommunalen Konzerncontrollings, das eine gesamtstädtische Perspektive auf alle Einheiten des Kommunalkonzerns ermöglicht. Mit Blick auf die heterogene Struktur einer Kommune kann hierzu beispielsweise das Konzept der Balanced Scorecard hilfreich sein, um die diversifizierte Zielstruktur des Konzerns Stadt abzubilden (vgl. Dumont du Voitel 2001).
- Der Aufbau eines kommunalen Personalmanagements, dessen Elemente ein konzernorientiertes Verhalten fördern und positiv sanktionieren (vgl. z.B. Ostmann 1994).

#### **4 Ausblick**

Überlegungen zum Konzern Stadt befinden sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium, obgleich die Ursprünge des heutigen heterogenen Erscheinungsbildes der Gemeinden nunmehr bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegen (mit Beginn kommunaler Aufgabenausgliederungen etwa in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts). Dementsprechend unterliegen naturgemäß auch Überlegungen über ein kommunales Konzernmanagement dem Merkmal, auf wenig Bewährtes, langfristig Geprüftes Rücksicht nehmen zu müssen - oder zu können. Hierin liegt letztlich der Kern dieses kurzen Ausblicks als Abschluss des vorliegenden Beitrags. Es ist zukünftigen Arbeiten vorbehalten, die hier auf theoretischem und in Auszügen empirischem Weg abgeleiteten konzeptionellen Ansätze eines kommunalen Konzernmanagements bei ausreichendem Erfahrungsstand auch in der Praxis systematisch zu prüfen und weiter zu entwickeln.

Ähnlich verhält es sich mit den einzelnen im Beitrag diskutierten Teilgebieten, die auf Grund des noch konzeptionellen, experimentellen Entwicklungsstandes kommunaler Konzernsteuerung recht breit ausgewählt werden mussten. Späteren Untersuchungen könnte es obliegen, Teilaspekte detaillierter zu untersuchen. Denkbar wären hier neben den wünschenswerten Weiterentwicklungen im rechtswissenschaftlichen Bereich insbesondere Arbeiten aus dem betriebswirtschaftlichen und dem soziologisch-politikwissenschaftlichen Kalkül heraus. Ne-

ben dem Aspekt der politischen Komponente in der Steuerung von Kommunalkonzernen könnten analog zu Arbeiten über private Konzerne beispielsweise zur Organisation, zum Personalwesen, zum Controlling, zum strategischen Management usw. entsprechende Überlegungen zum Konzern Stadt angestellt werden. In diesem Zusammenhang sollten dann auch neueste Erfahrungen aus dem internationalen Umfeld und dem privaten Sektor nutzbringend integriert werden. Ziel müsste dabei sein, den Kommunen bereits erkannte Fehlentwicklungen zu ersparen. Abschließend sei hier auf erkennbare Potenziale aus den Konzepten des Gewährleistungsstaates und der Bürgerkommune hingewiesen, denen zukünftig verstärkt Aufmerksamkeit zugewandt werden sollte, d.h. der aktiven Einbindung der Bürger in die Entwicklung ‚ihres‘ Konzerns Stadt.

## 5 Literatur

- Ade, Klaus (1997): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart: Boorberg.
- Andersen, Christoph/Beck, Markus/Kösling, Robert/Schürmann, Lena/Selle, Stephan (2004): Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen, Strukturen und Tendenzen. KWI-Projektbericht 4, Potsdam.
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter .... In: Innovative Verwaltung, Band 11, 2003, S.13ff.
- Beckhof, Heiner/Pook, Manfred (2001): Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 68-79.
- Berlepsch, Hans-Jörg v./Theißen, Johannes (2004): Die Zukunft des ÖPNV hat schon begonnen. In: Das Rathaus, Nr. 12 / 2004, S. 345-346.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen-Grenzen-Perspektiven. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 22. Berlin: Sigma.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe? In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1). Baden-Baden: S. 101-114.
- Borchers, Stefan (2000): Beteiligungscontrolling in der Management-Holding. Ein integratives Konzept. Wiesbaden: Gabler.
- Brede, Helmut (2003): In der Zange: Unternehmen der öffentlichen Hand unter dem Druck von Subsidiaritätsprinzip und Marktöffnung in Deutschland. In: ZögU, Band 26, Heft 2, 2003, S. 176-185.
- Breitkreuz, Tilmann (2002): Kommunale Freizeit- und Spaßbäder im System des Gemeindefreizeitsrechts. In: ZögU, Band 25, Heft 2, 2002, S. 209 – 221.
- Budäus, Dietrich (1998): Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd.2. Berlin: Edition Sigma, 4. Aufl.

- Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 40-51.
- Bühner, Rolf (1989): Strategie und Organisation – Neuere Entwicklungen. In: ZfO, 1 / 1989, S. 223-232.
- Bühner, Rolf (1993): Erfahrungen mit der Management-Holding. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. In: *Economia* 1937, S. 386 ff.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003a): Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Materialien des Deutschen Instituts für Urbanistik 10/2003. Berlin.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003b): Thema: Stand und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. Materialien des kommunalwissenschaftlichen Informationszentrums des Deutschen Instituts für Urbanistik, Verwaltung und Finanzen 1/2003. Berlin.
- Dumont du Voitel, Roland (2001): Balanced Scorecard als Instrument zur Operationalisierung von Strategien. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 186-196.
- Edeling, Thomas (2002): Stadtwerke zwischen Markt und Politik. In: ZögU, Band 25, Heft 2, 2002, S. 127-139.
- Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.) (1999): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie, mit Beiträgen von Thomas Edeling u.a., Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsfor-schung 2. Opladen: Leske und Budrich.
- Eichhorn, Peter (2001a): Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. In: Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland, Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dokumentation der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 18, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 7 – 13.
- Eichhorn, Peter (2001b): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen: In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 21-27.
- Fett, Torsten (2000): Öffentlich-rechtliche Anstalten als abhängige Konzernunternehmen: Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des „Berliner Modells“ zur Konzernierung der Landesbank Berlin. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fiedler, Jobst/Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 28-39.
- GöW (Hrsg.) (2001): Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland, Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dokumentation, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 18. Berlin.

- Güpner, Renate (2003): US-Cross-Border-Leasing – Struktur und Risiken eines modernen Finanzierungsmodells. In: Der Gemeindehaushalt, 12 / 2003, S. 277-282.
- Held, Barbara (2000): Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. In: Der Gemeindehaushalt, 1/ 2000, S. 11-19.
- Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen. Band 7 der Buchreihe „Die neue Kommunalverwaltung“, Bals, Hansjürgen/ Hack, Hans/ Reichard, Christoph (Hrsg.). München und Berlin: Jehle Rehm.
- Hoffmann, Friedrich (1993): Der Konzern als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung. In: Ders. (Hrsg.) Konzernhandbuch. Wiesbaden, S. 1-79.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Leitstelle Gemeindeprüfung, Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen. Düsseldorf.
- Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, D./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Mezger, E./Reichard, C./Wollmann, H. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24. Berlin: Edition Sigma.
- Jung, Michael (1994): Evolution oder Revolution von Konzernzentralen: Corporate Governance als Deep Transaction. In: ZfB, Ergänzungsheft, Neue Konzernstrukturen bei Großunternehmen und im Mittelstand, Schriftl.: Horst Albach. Wiesbaden: Gabler, S. 27-39.
- Kamarck, Elaine C. (2003): Government Innovation around the World, Veröffentlichung des Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Washington D.C.
- KWI (2003): Lehrforschungsprojekt Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, durchgeführt unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. Dr. Christoph Reichard, Abschlussbericht. Potsdam.
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Networks-Paper Nr. 8, Difu-Beiträge. Berlin.
- Mellewigt, Thomas (1995): Konzernorganisation und Konzernführung: Eine empirische Untersuchung börsennotierter Konzerne. Frankfurt am Main: Lang.
- Morner, Michèle (1997): Organisation der Innovation im Konzern: Gestaltung von Konzernstrukturen zur Hervorbringung von Produktinnovationen. Wiesbaden: Gabler.
- Naschold, Frieder (1995): Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Bd.1, Berlin: Edition Sigma, 3. Aufl.
- Neumann, Heiko (1996): Beteiligungsmanagement und -controlling: Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen. München: Verlag Florentz.
- Ostmann, Andreas (1994): Personelle Implikationen des Management-Holding Konzepts, Strategische, organisatorische und rechtliche Einflußgrößen auf das Personalmanagement im Rahmen der Konzernführung. Bergisch-Gladbach: Eul.

- Ott, Jürgen (1996): Theorien zur Entstehung der Institution „Holding“ und zur Gestaltung ihrer Ordnungen, Darstellung und Kritik auf der Grundlage der Einzelwirtschaftstheorie der Institutionen nach Dieter Schneider. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pech, Heiko/Bahn, Jan-Hendrik (2002): Wie gut ist das Beteiligungsmanagement/-controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement/-controlling der 100 größten Städte Deutschlands. veröffentlicht durch Rödl & Partner Public Management Consulting. Nürnberg.
- Reichard, Christoph (1996): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 3. Berlin: Edition Sigma, 5. Aufl.
- Ders. (1997a): Neues Steuerungsmodell: Local reform in Germany. In: Kickert, Walter J.M. (Hrsg.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Northampton: Edward Elgard, S. 59-79.
- Ders. (1997b): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin etc.: Kohlhammer, S. 49-74.
- Ders. (2001): Strategisches Management in der Kernverwaltung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 80-91.
- Ders. (2002a): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 585 – 603.
- Ders. (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.): Public und Nonprofit Management, Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz - Hamburg: S. 25 – 42.
- Ders. (2002c): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: DfK, Band II/2002. Berlin, S. 44-60.
- Ders. (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In: Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirates der GöW am 5./6. März 2003 in Berlin. Berlin: GöW, S. 48-60.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 371 – 392.
- Sandberg, Berit (2001): Kommunales Benchmarking als strategisches Managementinstrument. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 163-173.
- Sandfort, Wolfgang (2001): Wege zur Förderung der Strategieorientierung der Politik. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 52-57.
- Schefzyk, Olaf (2000): Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen. Stuttgart: Kohlhammer.

- Schenk, Gerald (1996): Konzernbildung, Interessenkonflikte und ökonomische Effizienz. Ansätze zur Theorie des Konzerns und ihre Relevanz für rechtspolitische Schlussfolgerungen. Frankfurt am Main: Lang.
- Schneider, Karsten (2002): Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“, Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung. Dissertation, vorgelegt an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften. Kassel.
- Schneider, Manfred (1985): Die Gebietskörperschaft als Konzernspitze, Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlich formalisierten Steuerung öffentlicher Unternehmen im Konzernverbund. Frankfurt/Main: Lang.
- Schwintowski, Hans-Peter (2003): Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. In: ZögU, Band 26, Heft 3/2003, S. 283-310.
- Siemer, Gunnar (2003): Die Einführung von Wettbewerb im Rahmen von Verwaltungsreformen als Beitrag zur Effizienzverbesserung. In: Der Gemeindehaushalt, 8/2003, S. 178-181.
- Sliwka, Dirk (2003): Anreize, Motivationsverdrängung und Prinzipal-Agenten-Theorie. In: DBW, 63. Jg., S. 293-308.
- Snethlage, Wolf-Henner (2001): Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren. Berlin: Duncker & Humblot.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg (2000): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Wiesbaden: Gabler, 5. überarb. Auflage.
- Theisen, Manuel R. (1991): Der Konzern: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung. Stuttgart: Poeschel.
- Walter, Jochen (2004): Banken-Rating für Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt, 1/2004, S.1-4.
- Wegener, Alexander (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin: Edition Sigma.
- Zhang, Hong (1996): Ein Netzwerkansatz zur Modellierung, Analyse und Gestaltung von Konzernen. Hannover: Uni-Verlag Witte.



# Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen - ein konzeptioneller Vorschlag<sup>1</sup>

*Patrick von Maravic*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Die (un-)endlichen Möglichkeiten Korruption theoretisch zu erfassen
3. Analyse korruptionsbegünstigender Situationen
4. Schlussfolgerung
5. Literatur

## **1 Einleitung**

Unserem modernen Verständnis nach, wird Korruption gemeinhin als der Missbrauch anvertrauter Macht zum eigenen Nutzen definiert (Johnston 2005: 61). Dieses „moderne“ Verständnis ist in erster Linie verhaltensfokussiert, individualistisch und staatszentriert (Warren 2004: 329, 331, Zimmerling 2005: 77-79). Korruption wird in der Regel als eine Art *Beziehungsphänomen* verstanden, wo mindestens zwei Akteure miteinander interagieren. Die Art und Weise der Betrachtung dieses Beziehungsphänomens fällt je nach Disziplin, theoretischen Grundprämissen und Forschungsinteressen unterschiedlich aus. Korruption wird u.a. als „soziale Beziehung“ (Höffling 2002) von mindestens zwei Individuen, als gleichzeitig hierarchische Transaktion zwischen Hierarchieebenen und Einbettung in laterale geheime Formen personaler Netzwerkbeziehungen (Karsted 2003: 394), als Tauschbeziehung „in einem Dilemma von universalistischen und partikularistischen Standards“ (Lüdtke/Schweitzer 1993: 465, s. auch Zimmerling 2005: 79), als „Austauschprozess“ (von Alemann 2005: 30), als Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehung (u.a. Frank 2004, Klitgaard 1988, Zintl 2005: 183ff.), als parasitäre und netzwerkartige „Kontaktstruktur“ (Luhmann 1995:

---

<sup>1</sup> Ich möchte mich an dieser Stelle für die sehr hilfreiche, konstruktive und schonungslose Kritik von Nathalie Behnke (FernUni Hagen), Gjalte de Graaf (Vrije Universiteit Amsterdam), Diana Schmidt (Queens University Belfast) und Peter Richter (Universität Potsdam) bedanken. Viele ihrer Gedanken und Anmerkungen haben im Text Eingang gefunden und haben ihn so substantiell verbessert. Klar ist jedoch, dass der Autor für alle bestehenden Unzulänglichkeiten verantwortlich ist. Zuletzt gilt mein Dank Stefanie Knappe (Universität Potsdam) für ihre redaktionelle Betreuung.



252) oder aus institutionenökonomischer Perspektive als Vertragsbeziehung (Lambsdorff 2002: 221ff.) verstanden. Die Vielfalt dieser Ansätze zeugt von der Schwierigkeit, die Komplexität dieses speziellen sozialen Verhaltens theoretisch wie auch analytisch zu erfassen (Collier 2002: 2).

Dieser Aufsatz konzentriert sich auf die Entwicklung eines Modells zur Analyse von Schwachstellen und Einfallstoren für Korruption innerhalb von Organisationen. Damit wird deutlich, dass dieses Modell zur Analyse der *Nehmerseite* der korruptiven Beziehung innerhalb der Organisation dient und die Seite des Gebers nur insofern betrachtet, als dass diese Teil der Kontaktstruktur ist. Dabei geht es zum einen um die *präventive* Analyse von potentiellen Schwachstellen, um frühzeitig die Gefährdungsbereiche innerhalb von Organisationen zu erkennen. Zum anderen geht es um die Analyse von bereits erfolgten und bekannt gewordenen Korruptionsdelikten, damit aus dieser Analyse der strukturellen Schwächen der Organisation aus Korruptionsfällen gelernt werden kann und maßgeschneiderte Anti-Korruptionsmaßnahmen entwickelt werden können. Wir gehen demnach explizit davon aus, dass dem Korruptionsproblem nicht damit Genüge getan ist, dass man den Delinquenten als ‚moralisch schlechte Person‘ kennzeichnet, ihn aus der Organisation entfernt und ihn bestraft. Diese in der Tradition der „bad apple theories“ (s. de Graaf 2006: 7) stehende Betrachtungsweise greift unseres Erachtens zu kurz, weil die strukturellen Bedingungen von Verhalten, wie später noch genauer gezeigt wird, unterschätzt werden. Korruption erfolgt nicht zufällig, sondern lässt sich, in Anlehnung an den so genannten Situativen Ansatz bzw. Kontingenztheorie (s. Kieser 2001: 169), mit der Situation erklären, in der eine Person handelt. Rose-Ackerman hat in ihrer klassischen Untersuchung von Korruptionsrisiken in unterschiedlichen Organisationsstrukturen diesen Zusammenhang herausgearbeitet. Ihre Schlussfolgerung ist, dass eine jede Organisation ihre Achillesferse besäße (1993: 817). Aber wo befindet sich diese? Feststellen lässt sich zunächst, dass sich Organisationsstrukturen anhand des *Ortes* der korruptionsanfälligen Schwachstellen unterscheiden lassen. Rose-Ackerman argumentiert, dass die Struktur der Bürokratie den Handlungsspielraum eines Akteurs in Bezug auf die zu erwartenden Kosten bestimmt, Bestechungsgelder einzuwerben oder zu akzeptieren (1993: 803).<sup>2</sup> Auch die Bundesregierung hebt in der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 30. Juli 2004 die Bedeutung von

---

2 Rose-Ackerman unterscheidet zwischen „fragmented, sequential, hierarchical and disorganized“ (Dies. 1993: 804) Organisationsstrukturen, die jeweils unterschiedliche Korruptionsformen ermöglichen und Korruption nie gänzlich unterdrücken. Die grundlegende Erkenntnis dieser systematischen Betrachtung der Auswirkungen von Strukturtypen auf das Korruptionsverhalten von Bürokraten besteht darin aufzuzeigen, dass es keine perfekte Organisation gibt.

Schwachstellenanalysen hervor, um Korruption präventiv zu begegnen. De Graaf weist zu Recht daraufhin, dass unser Bemühen um korruptionsfreie Organisationen u.a. daran krankt, dass wir nicht wissen welche Methoden unter welchen Bedingungen funktionieren (2006: 22). Die systematische Erklärung korruptiven Verhaltens auf der Grundlage dichter Beschreibungen der strukturellen bzw. institutionellen Bedingungen im Rahmen von Fallstudien soll durch diesen Beitrag befruchtet werden.

Unterschiedliche analytische Konzepte wurden für den Zweck der Korruptionsanalyse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt. Jeder einzelne dieser im Folgenden kurz vorgestellten Ansätze beleuchtet relevante Aspekte der Korruptionsanalyse. Der hier vorgestellte eigene Ansatz versucht einige dieser Aspekte in einem dreidimensionalen Analysemodell zu integrieren. Dabei wird selbstverständlich nicht der Anspruch erhoben ein Modell ohne Schwächen entwickelt zu haben. Heutzutage fußen viele Arbeiten auf Theorien, die ihre Wurzeln in der ökonomischen Betrachtungsweise menschlichen Verhaltens haben. Die ökonomische Theorie der Korruption – economics of corruption – hat in den 1990er Jahren die Funktion eines ‚Platzhirsches‘ eingenommen, andere theoretische Ansätze, wie bspw. Devianztheorie, finden weniger Aufmerksamkeit. Dieser Aufsatz greift insgesamt fünf mehr oder weniger einflussreiche Konzeptionalisierungen korrupten Verhaltens heraus, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Betrachtungsweise zu einem differenzierten Blick auf das Korruptionsphänomen beitragen. Zu dieser Auswahl von fünf Theorien gehören die Devianztheorie, eine auf Luhmann zurückgehende systemtheoretische Konzeptionalisierung der Korruption, die ökonomische Theorie der Korruption, ein auf March und Olsen basierender neoinstitutionalistischer Ansatz sowie der eigene Vorschlag Theorien rationalen Wahlhandelns und neo-institutionalistischer Perspektiven mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus miteinander zu verknüpfen. Die Vorstellung dieser Theorien dient zum einen der Verortung, der Abgrenzung sowie der Anschlussfähigkeit des eigenen, im Anschluss zu entwickelnden Analysemodells. Dieses Modell sieht die eigenen (Haupt-)Wurzeln in der Kombination von akteurszentrierten und neoinstitutionalistischen Theoriekonzeptionen. Dieses Modell, so wird gezeigt, ist jedoch offen für Anleihen, insbesondere begrifflicher Natur, bei den system- und devianztheoretischen Ansätzen.

Akteure, so die eigene Ausgangsprämisse, treffen ihre Entscheidungen innerhalb von Situationen, die sich durch ein unterschiedliches Korruptionsrisiko auszeichnen. Wie sich diese unterschiedlichen Risikozustände bestimmen lassen, wird mit Hilfe der Unterscheidung von drei Handlungsdimensionen deutlich gemacht. Darauf aufbauend werden insgesamt acht Handlungssituationen definiert, die für unterschiedliche Risikozustände stehen. Damit wird die Einsicht

konzeptionell erfasst, dass sich unterschiedliche Situationen durch unterschiedliche Korruptionsrisiken auszeichnen.

---

Die Entwicklung dieser Typologie noch als Student unter Christoph Reichard sowie die konstruktive Auseinandersetzung mit ihm über die Definition der einzelnen Begriffe, hat die Zusammenarbeit mit dem Jubilar so fruchtbar gemacht. Diese drei Kategorien, damals als „motivation for corruption, opportunity for corruption, possibility for corruption“ bezeichnet, wurden das erste Mal in einem gemeinsamen englischen Aufsatz gebraucht (von Maravic/Reichard 2003). Dieser Aufsatz war eigentlich das Resultat einer Verzweiflungstat des Autors. Während meiner Diplomarbeit beschäftigte ich mich mit der Frage, inwiefern Verwaltungsreform Korruption begünstige. Mein theoretisches Analysekonzept lag vor, die Hypothesen waren gebildet, nur fehlten die empirischen Fällen zur Überprüfung dieser. An meinen damaligen Betreuer, Christoph Reichard, mit der „was-nun-Frage“ gewandt, schlug er vor diese Frage einfach an andere Personen zu richten. Die dann im IPMN-listserver an eine virtuell vernetzte Gemeinschaft von über 1.000 weltweit organisierten Public Management Forschern gestellte Frage, „Does New Public Management foster corruption?“, entzündete eine weltweite Debatte, die unterschiedliche Sichtweisen auf diese Frage behandelte. Die Kategorien motivation, opportunity, possibility wurden aus der Vielzahl der Hinweise induktiv gebildet und bilden seitdem die Grundlage meines Arbeitens. Die Begrifflichkeit wird jedoch in diesem Aufsatz modifiziert und durch eine neutrale Nummerierung ersetzt. Dieses Beispiel wirft ein Licht auch auf die geistige Haltung von Christoph Reichard als ein Wissenschaftler, der sich über Jahrzehnte mit den hellen Seiten der Verwaltungsreform beschäftigt und als ein Miturheber des Neuen Steuerungsmodells gilt. Anstatt darauf zu drängen die doktrinär nahe liegende Frage zu beantworten, ob dieses neue Modell zur Bekämpfung der Korruption diene, öffnete er sich für die kontraintuitive Frage nach der dunklen Seite dieses Modells.

---

## **2 Die (un-)endlichen Möglichkeiten Korruption theoretisch zu erfassen**

Die mit diesen Ansätzen verbundenen Möglichkeiten und Grenzen seien im Folgenden kurz skizziert, um darauf aufbauend einen auf dem Akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) basierenden integrierenden Ansatz zur Analyse korruptionsbegünstigender Situationen vorzuschlagen. Nimmt man eine sehr grobe Einordnung der analytischen Annäherungen an das Korruptionsphänomen

vor, finden sich mindestens fünf Herangehensweisen. Zu diesen gehören die von Luhmann weiterentwickelte *Systemtheorie*, die *Theorie abweichenden Verhaltens*, die Rational Choice basierte und aus der US-amerikanischen Ökonomie der 1970er Jahre und mittlerweile über die Fachgrenzen hinausgehenden „*economics of corruption*“, die in der Organisationsforschung der 1980er und 90er Jahre entwickelte *neo-institutionalistische* Betrachtungsweise korruptiven Verhaltens sowie die in Bezug auf Korruptionsanalyse noch etwas jungfräulich anmutende „*Paradigmenfusion*“ (Scharpf 2000: 74) neo-institutionalistischer und akteurszentrierter Ansätze. Deren konzeptionelle Erfassung korruptiven Verhaltens wird im Folgenden erläutert.

## **2.1 Korruption aus systemtheoretischer Sicht**

Korruption wird aus systemtheoretischer Sicht als ein Netzwerkphänomen verstanden (Hiller 2005: 57). Wird im Folgenden von Systemtheorie gesprochen, ist damit die Variante Niklas Luhmanns gemeint. Zwar finden wir in Luhmanns Systemtheorie keine ausformulierte Erklärung korrupten Verhaltens, jedoch Fragmente einer solchen, die kürzlich in dem o.g. Aufsatz von Hiller weiterentwickelt wurde. Die Grundannahme ist, dass wir es mit Systemen zu tun haben, genauer gesagt, mit Funktionssystemen. Ein Funktionssystem bezeichnet einen Sinnzusammenhang von aufeinander verweisender Kommunikation. Diese Funktionssysteme übernehmen die Codierung der Kommunikation (Luhmann 1995: 246). Die Gesellschaft, als umfassendstes System, besteht aus Funktionssystemen, wozu u.a. das Wirtschaftssystem, das Rechtssystem und das politische System gehören. Das Wirtschaftssystem behandelt beispielsweise jede Kommunikation mit der Unterscheidung von Effizienz und Ineffizienz, das Rechtssystem mit der Unterscheidung von Recht und Unrecht, weil nur diese Kommunikation in dem jeweiligen System anschlussfähig ist. Nun lasse sich jedoch laut Hiller in der Realität beobachten, dass wirtschaftliche Entscheidungen nicht nur ökonomisch begründet werden, sondern politische und soziale Faktoren mit in den Entscheidungsprozess einfließen. Auf der Ebene des Systemtyps Organisation lasse sich diese rein funktionale Differenzierung nicht durchhalten. Organisationen nehmen an verschiedenen Funktionssystemen teil. Zwar haben die meisten Organisationen eine *Primärorientierung* an einer Funktionslogik, der sie dann auch zugerechnet werden, jedoch sind Organisationen „nicht entlang der Codierung von Funktionssystemen gebaut“ (Nassehi zitiert von Hiller 2005: 61). Geht man von dieser Primärlogik aus, dann bezeichnet Korruption den „Missbrauch für eine andere Sinnlogik“ (Hiller 2005: 61). Korruption wird als „Verknüpfung unterschiedlicher Sinnhorizonte der Kommunikation“ (Hiller 2005: 61) verstanden. Eben wenn Organisationen diese Primärlogik nicht mehr durchhalten und Entscheidungen nach fremden Kriterien erfolgen, dann spricht man von Korruption. Dieses „Kreuzen der Sinnhorizonte“ (Hiller 2005: 63) er-

folgt über die von Netzwerken hergestellte Kommunikation. Netzwerke werden hier als „Verknüpfungstechnik“ (2005: 74) verstanden. Luhmann benutzt den Begriff der „Kontaktstruktur“ (Luhmann 1995: 252), um deutlich zu machen, dass hier ein auf Reziprozität basierendes Netz von wechselseitigen Diensten gemeint ist, zu dem einige Person Zugang haben und andere nicht.

Korruption beschreibt eine Koppelung zwischen unterschiedlichen Systemen, z.B. zwischen der Wirtschaft und Politik. Die Folge dieser „Vernetzungstechniken“ (Baecker 2000: 14) ist die Einflussnahme auf Entscheidungen von außen, auf welche unter normalen Systembedingungen von außen gar kein Einfluss genommen werden könnte. Korruption, so Baecker, „ist der Fall, wenn Systeme sich durch andere Bedingungen als die eigenen konditionieren lassen“ (2000: 14). Demnach ist eine korrupte Demokratie eine Regierungsform, die nicht mehr nach demokratischen Prinzipien funktioniert. Ein korruptes Rechtssystem funktioniert nicht mehr nach dem Gleichheitsprinzip und ein korruptes Wirtschaftssystem negiert den Marktmechanismus. Durch Korruption wird ein zuvor geschlossenes System geknackt. Der Grund für diese Öffnung liegt nicht in den Funktionssystemen selber, sondern in Organisationen, die sich unabhängig von der Funktionslogik versuchen zu behaupten. Indem Organisation die eigenen Überlebensbedingungen einschätzen, blicken diese über die partielle Systemlogik hinaus und brechen in andere Systeme ein.

Nicht die Ebene individueller Entscheidungen und Motive steht im Mittelpunkt, sondern die Analyse der „*gesellschaftlichen* Strukturbedingungen“ (Hiller 2005: 59) steht bei dieser systemtheoretischen Vorgehensweise im Mittelpunkt. Korruption soll demnach nicht auf der Ebene der Organisation betrachtet werden, sondern vom Funktionskontext der Gesellschaft.

## **2.2 Korruption als abweichendes Verhalten**

Die aus der Soziologie stammende Theorie des „abweichenden Verhaltens“ oder Devianztheorie, steht u.a. mit den Arbeiten der US-amerikanischen Soziologen Robert Merton (1963) oder Cloward und Ohlin (1960) in Verbindung. Mit dem Begriff des abweichenden Verhaltens werden soziale Verhaltensweisen bezeichnet, die gegen in einer Gesellschaft oder Gruppe geltende Normen verstoßen (Peuckert 2000: 104f.). Korruption ist nach diesem Verständnis Ausdruck des Abweichens von institutionellen Normen und Werten, die von einer Gruppe von Individuen geteilt werden (Seibel 1992: 346). Korruptes Verhalten wird auf ein Missverhältnis von gesellschaftlich kommunizierten Erwartungshaltungen, knappen formellen Möglichkeitsstrukturen und der „Missachtung“ dieser „auf das Rollenhandeln gerichteten universalistischen Erwartungen“ (Höffling 2002: 25) zurückgeführt.

Abweichende Handlungen von dem „Normaltyp“ (Seibel 1992: 347) des Verwaltungshandelns, müssen jedoch nicht notwendig auf die Nichtanpassung des Akteurs zurückzuführen sein: „typisch ist auch ein Konflikt zwischen Norm- und Zweckrationalität“ (Seibel 1992: 347). Abweichendes Verhalten gilt nicht nur als ein Zeichen gesellschaftlicher Störung, sondern weist darauf hin, dass ein Individuum nicht mehr bereit ist, bestimmte Rollen zu übernehmen (z.B. die des Amtsträgers). Cloward und Ohlin identifizierten in ihrer klassischen Studie über delinquente Subkulturen den Prozess der *Entfremdung* als einen Hauptgrund für abweichendes Verhalten. Der zentrale Gedanke ist, dass Personen gesellschaftlichen Normen ihre Legitimation entziehen, wenn diese formellen Strukturen sie am Erreichen sozial verlangter Erfolgssymbole hindern (1960: 110ff.). Das eigene Versagen solche Ziele zu erreichen, wird nicht der eigenen (Un-)Fähigkeit zugeschrieben, sondern dem Versagen eines Gesellschaftssystems, dass bestimmte Ziele als sozial gewünscht kommuniziert, z.B. Bildung, Wohlstand, die strukturellen Möglichkeiten diese Ziele zu erreichen jedoch beschränkt bzw. knapp sind. Korruption und „andere Formen abweichenden Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung“, schreiben Benz und Seibel, „sind aus dieser Sicht Symptome grundlegender Mängel des politischen Systems“ (1992: 15). Da die formellen Möglichkeitsstrukturen knapp sind und dem Individuum das Erreichen bestimmter Ziele nicht erlauben, versucht das Individuum diese sozial erwünschten Ziele auf anderem, d.h. illegalen oder sozial unerwünschten Wege zu erreichen. Korruption weist auf strukturelle Dysfunktionalitäten hin und wird als die Folge solcher verstanden (Sherman 1974: 2). Genau über die Frage der Funktion oder Dysfunktion von Korruption in Gesellschaften, insbesondere in sich modernisierenden Gesellschaften, entbrannte in den 1960er/70er Jahren eine heftige Debatte (s. u.a. Huntington 1993: 377ff. (orig. 1968)). Huntingtons mittlerweile von Ökonomen (u.a. Montinola/Jackman 2002: 148) wie auch Sozialwissenschaftlern (u.a. Werner 1983: 148) widerlegte These, lautet, Korruption korreliere signifikant mit sozialer und wirtschaftlicher Modernisierung und sei ein notwendiger Bestandteil einer nachholenden Entwicklung. Die Theorie abweichenden Verhaltens weist auf interessante strukturelle Ursachen korruptiver Praktiken hin. In den letzten Jahren wurde diese jedoch (auch in der Soziologie) durch Theorien rationalen Wahlhandelns abgelöst.

### **2.3 Ökonomische Theorie der Korruption**

Die dritte Theorie ist die der ökonomischen Analyse korruptiver Praktiken. Als zentral gelten hier die Arbeiten in den 1970er und 80er Jahren u.a. von Anne Krueger (1974), Gary S. Becker (s. 1993), Susan Rose-Ackerman (1978), Robert Klitgaard (1988). Zentrale Theoriebausteine sind die Rational Choice, die Prinzipal-Agenten sowie die Rent-Seeking Theorie, in neueren Arbeiten von

Lambsdorff auch Transaktionskostentheorie (2002, s. auch Alemann 2005: 29f.). Diese Arbeiten legten den Grundstein für den „Boom“ (Frank 2004: 188) der empirischen Korruptionsforschung im Bereich der Ökonomie im letzten Jahrzehnt (u.a. Shleifer/Vishny 1993, Tanzi 1998, Mauro 2004). Dieser besteht laut Frank (2004) in der Möglichkeit durch quantitative Querschnittsstudien Hypothesen zu testen und repräsentative Erkenntnisse über die Ursachen und ökonomischen Konsequenzen von Korruption zu erhalten (u.a. Ades/di Tella 1996, Lambsdorff 2004). Kernelement ist die akteurszentrierte Perspektive dieses Ansatzes. Die Analyseebene ist die des Individuums. Das Individuum wird als rational handelnd portraitiert. Dieses handelt korrupt, wenn die Vorteile die Nachteile überwiegen. Grundlage einer solchen Entscheidung ist die Kalkulation der Kosten und des Nutzens einer bestimmten Handlung. Klitgaard hat dieses Korruptionsverständnis mit der folgenden Formel auf den Punkt gebracht:

$$\text{Corruption} = \text{monopoly} + \text{discretion} - \text{accountability}$$

Aus dieser Perspektive des Prinzipal-Agenten Ansatzes ist die Entstehung von Korruptionsmöglichkeiten abhängig von 1) der monopolartigen Macht von Bürokraten, 2) dem Grad des formell definierten Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraums sowie 3) dem Grad an institutioneller Transparenz und Bestimmung der Verantwortlichkeit gegenüber anderen Instanzen (Goudie/Stasavage 1998: 427ff.). In der rein(st)en Lehre wird unterstellt, dass die Handlungsabsicht alleine in der nutzenorientierten Verhaltensweise des Akteurs liegt, exogen gegeben ist und somit unabhängig von externen Umweltbedingungen existiert. Mit Hilfe eines einfachen, jedoch folgeschweren Schachzuges, nämlich der Annahme, die Nutzenmaximierungsorientierung des Akteurs sei konstant stabil, kann sich diese Theorie auf strukturelle Faktoren wie Monopole, Handlungsspielraum und Accountability konzentrieren:

*„In a study of corruption, one can make substantial progress with models that take tastes and values as given and perceive individuals as rational beings attempting to further their own self-interest in a world of scarce resources. Information may be imperfect; risks may abound; but individuals are assumed to do the best they can within the constraints imposed by a finite world” (Rose-Ackerman 1978: 4).*

Rose-Ackerman zeigt hier, dass in eine solche Korruptionsanalyse Werte und ethisches Verhalten als Variablen nicht mit einfließen. Das von der klassischen Soziologie als in Gewohnheiten, Traditionen und Kultur eingebettete Individuum wird in der ökonomischen Analyse menschlichen Verhaltens als davon losgelöster, beständig kalkulierender „Macho“-Akteur (Meyer 2005: 5) gesehen. Solange sie nicht durch monetäre Anreize oder Kontrollen gestoppt werden, versuchen Akteure immer ihren Nutzen zu maximieren (Shleifer/Vishny 1993: 599). Um die Risikoanfälligkeit einer Gesellschaft oder einer Organisation zu bestimmen, muss man sich demnach die bestehenden Anreizstrukturen sowie die Risiken erwircht und verurteilt zu werden anschauen. Diese anfangs sehr enge

Fokussierung auf Nutzenmaximierung und individuelle Präferenzen wurde in den letzten Jahren deutlich modifiziert. Becker machte beispielsweise anlässlich seiner Rede zur Verleihung des Nobelpreises für Ökonomie klar, dass Moral und ethische Überlegungen einen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten von Kriminellen habe:

*“criminal behavior is rational (...), but again “rationality” did not necessarily imply narrow materialism. It recognized that many people are constrained by moral and ethical considerations, and did not commit crimes even when they were profitable and there was no danger of detection.” (1993: 388f.)*

de Graaf macht darauf aufmerksam, dass im Gegensatz zu einer Reihe anderer, auch hier diskutierter sozialwissenschaftlicher Theorien, diese Theorie das Entscheidungsverhalten als Auslöser von Handlung betrachtet und nicht die Kontextfaktoren als Ursachen ansieht (de Graaf 2006: 6). In dieser Fokussierung auf das Individuum und die spezifische Situation liegt zum einen die analytische Stärke, zum anderen aber auch die Schwäche dieses Ansatzes. Die von de Graaf aufgeworfene Frage, warum unterschiedliche Akteure in gleichen Situationen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, lässt keinen Raum mehr für die Erkundung der institutionellen Bedingungen einer Handlungssituation (2006: 7). Die Frage, ohne an dieser Stelle eine abschließende Kritik formulieren zu können, welche Rolle Gewohnheiten, Faulheit, Vertrauen, Traditionen, Kultur und Interpretation spielen, bleibt in dieser Theorie unbeantwortet. Damit wird deutlich, dass es möglicherweise verschiedene Akteure gibt, sprich solche, die rational kostenkalkulierend ihr Ziel verfolgen, aber genauso solche, bei denen die Ursachen eher in tradierten Verhaltensweisen liegen. Dieses uniforme Portrait eines korrupt handelnden Akteurs kann nur eine Seite der Medaille abdecken. Demnach liegt in der klaren Betonung der rationalen Handlungsorientierung des Individuums auch gleichzeitig die Unterschätzung institutioneller Faktoren, die von Vertretern des Neo-Institutionalismus hervorgehoben werden.

## **2.4 Neo-Institutionalistische Betrachtung korrupten Handelns**

Die vierte Perspektive stellt zu dem deutlich akteurzentrierten Ansatz einen Gegenentwurf dar. In diesem wird die Rolle der Institution für das Akteursverhalten betont. Institutionen werden als „übergreifende und verfestigte gesellschaftliche Erwartungsstrukturen verstanden, die individuelles und kollektives Handeln nicht nur einschränken, sondern auch ermöglichen“ (Krücken 2002: 2). Darüber hinaus bestimmen diese, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist (Hasse/Krücken 2005: 15). Der Theorie des soziologischen Neo-Institutionalismus zufolge beeinflussen Institutionen das Akteursverhalten (DiMaggio/Powell 1991: 11). Institutionen sind Teil der individuellen Identitäts- und Präferenzbildung (Hall/Taylor 1996: 15). Diese schränken nicht nur Handlungsoptionen ein, sondern etablieren die Kriterien und Prinzipien, welche Ak-



teure benutzen, um ihre Präferenzen zu bilden und Phänomene zu interpretieren. Institutionen strukturieren die Interpretation der Welt. Wird dieser Gedanke weiter gedacht, so haben Institutionen für das Leben eine sinnstiftende Funktion. Indem Institutionen Sinn stiften, reduzieren sie die Unsicherheit von Akteuren in Entscheidungssituationen. Umgekehrt können Institutionen aber genauso Unsicherheit stiften. Mit Unsicherheit ist gemeint, dass Kriterien für das Treffen von Entscheidungen unklar, bestehende Wahrheiten auf einmal keine Rolle mehr spielen oder neue Verhaltensweisen von Mitarbeitern verlangt werden. Die Beantwortung der klassischen Frage nach dem Sinn und der Verortung des eigenen Seins wird durch Institutionen vorstrukturiert. Wer bin ich, wofür stehe ich, welche soziale Rolle nehme ich wahr und was geschieht um mich herum? Diese Fragen sind sicherlich keine Alltagsfragen und werden nicht jeden Tag gestellt. Sie werden jedoch als Konsequenz von einschneidenden Veränderungen gestellt. Klassische Beispiele sind Organisationen oder politische Systeme im Übergang.<sup>3</sup> Institutionen, wie bspw. die katholische Kirche, stehen für ein Netzwerk von Routinen, Traditionen, Symbolen und Skripten, die Verhaltensschablonen („templates“) darstellen (Hall/Taylor 1996: 15). Diese stehen für Verlässlichkeit und Antizipierbarkeit von Verhalten anderer Personen. Aus dieser Sicht ist das individuelle Entscheidungsverhalten viel weniger frei als es in rein akteurszentrierten Ansätzen dargestellt wird. Man kann es auch anders formulieren: Eine entscheidende Erkenntnis neo-institutionalistischer Arbeiten, besteht darin gezeigt zu haben, dass für das Bestehen bzw. Überleben von Organisationen Legitimität wichtiger ist als Leistungsfähigkeit oder Effizienz (Hasse/Krücken 2005: 51). Legitimität wird durch das Aufgreifen und Kopieren von formalen Organisationsstrukturen erreicht. Das zeremonielle Zeigen der eigenen Verpflichtung von Innovation und Rationalität ist ein Beispiel für ein Phänomen, das als „Isomorphie“ (Strukturähnlichkeit) gekennzeichnet wurde (2005: 23). Ohne diesen Begriff allzu sehr strapazieren zu wollen, würde eine Übertragbarkeit auf indivi-

---

<sup>3</sup> Fisch bringt dieses Phänomen zutreffend auf den Punkt: „Wenn ein Organisationswandel eintritt, gibt es Phänomene des Übergangs (Transformation). Immer mehr Ziele und Vorstellungen werden genannt, wie es einmal sein soll oder sein wird. Das Gefühl, in einer Zwischenzeit zu leben, wird vorherrschend. Zwischenzeiten sind durch große Offenheit aber auch durch Chaos gekennzeichnet: Vieles erscheint möglich, nichts ist genau, wenig ist festgelegt. Alles ist vorübergehend, vieles fließt, es gibt kaum Orientierungspunkte. Ein Gefühl der Haltlosigkeit kann sich breit machen. Menschen ertragen solche Ungewissheit nicht lange. Während einige sich auf das Neue freuen, werden andere nostalgisch und wünschen sich die alten Verhältnisse mit ihrer Ordnung der Dinge zurück. Veränderungen erzeugen bei den Beschäftigten also elementare Gefühle der Ungewissheit. Unter Ungewissheit tritt zunächst konservatives, stabilisierendes, Ordnung suchendes Handeln auf. Unter Umständen entstehen Befürchtungen von Nachteilen, auch für die eigene Existenz.“ (Fisch 2002: 568)

duelles Verhalten zeigen, dass korruptive Praktiken innerhalb einer Organisation Teil einer Legitimationsstrategie sind. Man kopiert das Verhalten von Vorgesetzten. Man kopiert in der Verwaltung gängige Praktiken aus der Privatwirtschaft, z.B. die Einladung zu Geschäftsessen. Diese Form der „mimetischen Isomorphie“ wird von Hasse/Krücken als „typischer Angleichungsmechanismus bei hoher Unsicherheit“ (2005: 26) verstanden. Die Übertragung betriebswirtschaftlicher Methoden auf den öffentlichen Sektor und einer zunehmenden Überlappung des privaten und öffentlichen Sektors zeigt beispielsweise, dass Mitarbeiter in öffentlichen Unternehmen immer häufiger die Rolle des Managers annehmen und die des Amtsträgers ablehnen (Edeling 2005). Ein anderes Beispiel wäre das Kopieren von Verhalten von Vorgesetzten. Für die eigene Karriere innerhalb der Organisation kann dieses Kopieren von Verhaltensmustern wichtiger sein als die eigene Leistungsfähigkeit. Damit würde das häufige bemühte Bild von Korruption als „Krebsschaden“ einer Gesellschaft insofern eine andere Interpretation erfahren, als dass die Ausbreitung dieses Verhaltens nicht auf entsprechende Anreizstrukturen zurückgeführt werden würde, sondern aus neo-institutionalistischer Sicht ließe es sich als das Kopieren verstehen, das Bestandteil der Absicherung der eigenen Legitimität wäre. Diese Übertragbarkeit des Isomorphiebegriffes müsste einer genaueren empirischen Überprüfung standhalten.

Rationale Wahlhandlungen des Akteurs werden jedoch innerhalb dieser Theorie nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die rationale Handlung ist jedoch aus dieser Sicht durch das institutionelle Umfeld konstruiert. Was rational ist hängt von der institutionellen Situation ab. Damit wird hier von einem weitergehenden Rationalitätsbegriff ausgegangen, der nicht wie in der ökonomischen Annahme exogen gegeben und auf Nutzenmaximierung begrenzt ist, sondern Ausdruck einer von der Institution beeinflussten Identität ist.

Wo besteht die Verbindung zwischen einer neo-institutionalistischen Betrachtungsweise und der Analyse von Korruptionsursachen? March und Olsen (1989) haben versucht den Einfluss von Institutionen auf korruptes Verhalten herauszuarbeiten. Korruptes Verhalten tritt dann auf, wenn sich entweder die zuvor bestandene Sinngebungsfunktion der Institution ändert und in einer „aggregative“ Institution individualistische Nutzenmaximierung proklamiert wird oder sie diese Sinngebungsfunktion gänzlich verliert und dadurch Orientierungslosigkeit und Unsicherheit entstehen. Gleichzeitig wird damit eine grundsätzliche Manipulierbarkeit des Akteurs durch institutionelle Faktoren unterstellt. March und Olsen benutzen die englischen Begriffe „integrative“ und „aggregative“, um den Übergang von einer Organisationsform zu einer anderen zu klassifizieren (March/Olsen 1989: 118). In einer integrativen Organisation existiert eine Art Gemeinschaftsgefühl, das sich aufgrund der gemeinsam erlebten und geteilten

Geschichte und Traditionen bindend auf die Mitglieder auswirkt. Mit dieser Integration ist ein Zugehörigkeitsgefühl verbunden, das einen gemeinsamen Daseinszweck definiert und in dem Normen als Handlungsorientierung fungieren. Dass man sich an bestimmte Verhaltensnormen hält, wird als eine Art ungeschriebener Vertrag verstanden (March/Olsen 1989: 22). In einer „aggregative“ Organisation existieren die Akteure relativ unabhängig voneinander. Sie zeichnen sich durch Misstrauen, Wettbewerb, Zweckrationalität und Unsicherheit aus. Um in einer bestimmten Art und Weise Handlungen zu beeinflussen, sind materielle oder immaterielle Anreize notwendig. Loyalität und Integrität werden in einer aggregativen Organisation flexibel handhabbare Faktoren, und der Wechsel von Loyalitätsbezügen erfolgt relativ schnell aufgrund von weniger Reibungsverlust. Anstatt durch einen bestimmten Beamtenethos geleitet zu werden, wird in einem „aggregative“ System durch materielle wie auch immaterielle Anreize Einfluss auf das Verhalten der Akteure genommen. „Aggregative“ Organisationen können für integrative Organisationen korrumpierende Integritätskonflikte bei Akteuren hervorrufen, wenn sich die Organisation im Übergang von der einen zur anderen Form befindet (March/Olsen 1989: 137). Es stellt sich bei diesem Ansatz die Frage, ob nicht die Unabhängigkeit von Akteuren unterschätzt wird. Gerade Veränderungen, Reformen, ja sogar Revolutionen und Systemtransformationen werden von einzelnen Akteuren oder kleinen Gruppen gegen den Widerstand der bestehenden Sinnggebungsfunktion ausgelöst. Auch mutet die positiv anklingende Konnotation des Integrationsbegriffes ein wenig idealisierend, wenn nicht naiv an. Sollte sich die Übertragbarkeit des Isomorphiebegriffes durch empirische Arbeiten bestätigen, würde dies auf beide Formen der Organisation zutreffen, auf „integrative“ wie auch „aggregative“. Die Überbetonung der Rolle von Institutionen führt möglicherweise zu einer zu deterministischen Sichtweise auf menschliches Verhalten. Gleichzeitig scheint genau an diesem blinden Fleck die Anschlussfähigkeit zu akteurzentrierten Theorien zu bestehen. Diese Kombination soll im Folgenden erörtert werden.

## **2.5 Paradigmenfusion in der Korruptionsanalyse - Akteure und Institutionen**

Der fünfte Ansatz basiert auf der Kombination von neo-institutionalistischen und Rational Choice orientierten Konzepten und legt die Grundlage für das eigene Analysemodell. Den Akteurzentrierten Institutionalismus, der für das folgende Erklärungsmodell als theoretisches Fundament dient, bezeichnet Scharpf als eine Kombination von Neo-Institutionalismus und Rational Choice Ansatz (Scharpf 2000: 73). Mit Hilfe der Kombination der beiden Ansätze sollen die zuvor kritisierten ‚blind spots‘ jedes einzelnen Ansatzes überwunden werden. Keiner der beiden theoretischen Ansätze liefert eine ausreichende Voraussetzung für die Erklärung korruptionsfördernder Situationen. Der Rational Choice

Ansatz räumt dem Akteur eine zu prominente Stellung ein und ignoriert dabei institutionelle Faktoren. Der Neo-Institutionalismus betont die Bedeutung der Institution für das Akteursverhalten, unterschätzt jedoch dabei die Unabhängigkeit des Akteurs. Personen handeln nicht ausschließlich nach vorgegebenen Regeln und Skripten, sie können sie aber auch nicht (immer) ignorieren. Sie sind intelligente Lebewesen und bilden eigene Präferenzen, die ihr Handeln beeinflussen und *unabhängig* von denen der Organisation existieren (Scharpf 2000: 51). Skripte und Regeln hindern zwar nicht die Akteure daran nutzenkalkulierend zu handeln, sie beeinflussen jedoch die Präferenzen, die bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielen.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus betont den Einfluss von Institutionen auf das Verhalten von Akteuren. Institutionen nehmen eine Koordinationsfunktion für Akteure wahr. Sie stellen zum einen rechtlich verbindliche Regeln auf und sanktionieren diese durch formelle und informelle Maßnahmen, zum anderen prägen sie ihre Akteure durch die Sozialisierung und Identitätsgebung. Regeln sagen Personen was sie tun *sollen*, was sie tun *müssen* und was sie *berechtigt* sind zu tun (Collier 2002: 4). Formelle wie informelle Regeln beschränken oder erweitern die Handlungsoptionen von begrenzt rational handelnden Akteuren (Scharpf 1997: 36). Unter begrenzter Rationalität wird die Einbeziehung institutioneller Bedingungen für die Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strategiewahl eines Akteurs verstanden. Scharpf betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung von normativen Erwartungen an die handelnde Person, die mit einer bestimmten Rolle verbunden sind und die von der sozialen Einheit abgeleitet werden, in der das Individuum aktiv ist (Scharpf 2000: 112). Institutionen beeinflussen die Identität eines Akteurs und die Identität bestimmt das Verhalten.

*„Organisationsidentitäten zu ändern bedeutet, mühevoll aufgebaute moralische Werte und kognitive Sicherheiten verwerfen zu müssen“ (Scharpf 2000: 120f.).*

Laut diesem Verständnis bedeutet Identität Sicherheit, weil Unsicherheit durch sie reduziert wird. Im Umkehrschluss verursacht ein Identitätsverlust Unsicherheit. Ganz sicher handelt es sich hier bei nicht um ein Nullsummenspiel von Sicherheit und Unsicherheit, wo die Reduzierung des einen eine Erhöhung des anderen nach sich zieht. Vielmehr sollte hier von einem Kontinuum ausgegangen werden.

Das Zustandekommen der Präferenzordnung des Akteurs hängt von den jeweils existierenden Umweltbedingungen ab. Akteure sind bereit, verbindliche Regeln zu verletzen - korrupt zu handeln - und Kontrollen zu missachten, solange die Wahrscheinlichkeit gering ist, einen bestimmten Preis für die Regelverletzung zahlen zu müssen und die Handlungsmaxime einer Organisation vage bleibt. Die Bestimmung dieses Preises und die Risikokalkulation hängen von den Umwelt-

bedingungen ab. Des Weiteren bedeutet dieses, dass die institutionelle Kontrolle, die Beeinflussung von Handlungen und damit die institutionelle Einflussnahme auf die individuelle Präferenzbildung immer unvollständig ist (Scharpf 1997: 42). Mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus und damit der Kombination des Institutionalismus und des begrenzten Rationalismus kann gezeigt werden, dass sich Normorientierung im Sinne des Institutionalismus und rationales Wahlhandeln nicht widersprechen, sondern eine „Paradigmenfusion“ (Scharpf 2000: 73) möglich ist. Die Einbeziehung sich verändernder struktureller wie auch kultureller Bedingungen erscheint insbesondere vor dem Hintergrund von sich verändernder politischer und administrativer Systeme erkenntnisfördernd. Die Kombination von zwei der vier hier vorgestellten für die Korruptionsanalyse relevanten Theorierichtungen bedeutet keine grundsätzliche Negation der Anschlussfähigkeit von Theorien abweichenden Verhaltens oder der Systemtheorie. Letztere verspricht durch die Fokussierung von Netzwerken, die als „Verknüpfungstechnik“ verstanden werden, insbesondere bei der Analyse von Korruptionsmöglichkeiten (s.u. Handlungsdimension II) erkenntniserweiternd zu sein. Gleiches gilt für den Begriff der „Kontaktstruktur“, der sehr griffig die strukturelle Verbindung von Geber und Nehmer beschreibt. Was die Devianztheorie betrifft, so erscheint der Begriff der Entfremdung anschlussfähig an das im Folgenden zu entwickelnde Modell. In diesem Sinne schließt die Betonung des Akteurzentrierten Institutionalismus weder die Integration bestimmter systemtheoretischer Elemente noch solche der Devianztheorie aus.

### **3 Analyse korruptionsbegünstigender Situationen**

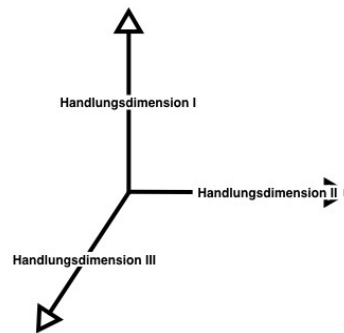
Gemäß dem Akteurzentrierten Institutionalismus beeinflussen Institutionen die Identität, Wahrnehmung und Präferenzbildung eines Akteurs. Unterschiedliche Umweltbedingungen wirken sich unterschiedlich auf die Strategiewahl aus. Sie begrenzen, erweitern oder ermöglichen Handlungsoptionen. Anders ausgedrückt, der Akteur bewegt sich und trifft seine Entscheidung innerhalb einer Situation, die sich als eine Art „Bedingungskomplex“ (Peuckert 2000: 109) aus drei unterschiedlichen Handlungsdimensionen konstituiert. Diese Konzeptionalisierung fokussiert zunächst das Entscheidungsverhalten von nur einem Akteur und nicht die gesamte Beziehung. Diese drei Handlungsdimensionen (HD) werden hier im Rahmen der Erklärung korrupten Handelns als hinreichende Erklärung für korruptes Handeln angenommen. Diese Dimensionen werden mit den Ziffern I, II und III gekennzeichnet und im Folgenden näher beschrieben.<sup>4</sup> Diese stehen für unterschiedliche institutionelle Merkmale einer Organisation. Diese

---

<sup>4</sup> Die ursprüngliche Belegung dieser Dimensionen mit den Begriffen „Korruptionsmotivation, Korruptionsmöglichkeit, Korruptionsgelegenheit“ wurde zu Gunsten dieser neutraleren Kennzeichnung aufgeben.

*institutionellen* Merkmale sind grundlegend für die spätere Unterscheidung von insgesamt acht korruptionsbegünstigenden Handlungssituationen, innerhalb derer Akteure ihre Entscheidungen treffen. Diese stehen für eine graduelle Abstufung von Korruptionsrisiken.

Abbildung 1: Handlungsdimensionen



Quelle: eigene Darstellung

Die Verknüpfung von Akteurzentriertem Institutionalismus und dem Konzept der korruptionsbegünstigenden Situation besteht in dem Grundverständnis, dass Akteure ihre strategischen Entscheidungen im Rahmen von Institutionen vornehmen, welche bestimmtes Verhalten als verlangt, anderes wiederum als verboten oder erlaubt definieren bzw. nichts dergleichen tun. Für uns bedeutet dies, dass eine Person nicht einfach korrupt handelt, weil sie das Bedürfnis dazu verspürt. Dass es zur Analyse von Korruption eines mehrdimensionalen Modells bedarf, ist unstrittig. Auf welche Faktoren kommt es jedoch an? In der Regel werden die Anreize und die Möglichkeit analytisch voneinander unterschieden. Quah hebt drei Elemente korruptionsbegünstigender Situationen hervor:

*„(...) the incentive to be corrupt does not by itself result in individual corrupt behavior. The individual must also have the opportunity to be corrupt, which in turn depends on the extent his official activities are controlled by others, the frequency of his contacts with the public, and his position in the organization. In short, an individual is likely to become corrupt if both the incentives and the opportunities to do so are great enough” (Quah 1993: 842; Hervorhebung PvM).*

Quah unterscheidet zwischen den Anreizen, der Korruptionsmöglichkeit und den handlungsbeschränkenden Faktoren. Wir teilen Quahs Auffassung, diese drei Faktoren analytisch von einander zu trennen, sehen jedoch den Anreizbegriff im Allgemeinen als zu eng mit monetären bzw. materiellen Elementen verknüpft. Wir sprechen hier von der Handlungsdimensionen I, die Norm- und Regelbindung, Leitbilder, Rollenerwartungen und Werte in den Blick der Analyse rückt. Gleichzeitig folgen wir Quah in der analytischen Trennung von so genannten handlungsermöglichenden Faktoren - *opportunity to be corrupt* - und

solchen Faktoren, die die Handlungsmöglichkeiten beschränken bzw. kontrollieren. Die handlungsermöglichenden Faktoren werden hier mit dem Begriff Handlungsdimension II bezeichnet, die handlungsbeschränkenden als Handlungsdimension III. Alle drei Handlungsdimensionen werden nachfolgend noch ausführlich behandelt. Es wird hier die Auffassung vertreten, dass nur durch die analytische Kombination dieser drei Faktoren eine hinreichende Analyse korrupsionsbegünstigender Situationen möglich ist.

### **3.1 Unterscheidung von drei Handlungsdimensionen**

Gedanklich an Quah und Scharpf anknüpfend, werden insgesamt drei Handlungsdimensionen (HD) unterschieden, die als konstituierende Faktoren unterschiedlicher *Handlungssituationen* (HS) verstanden werden. Akteure treffen innerhalb dieser Handlungssituationen ihre Entscheidungen. Im Folgenden werden die drei Handlungsdimensionen erklärt und deren Zusammenwirken illustriert.

(1) Die Handlungsdimension I beschreibt die handlungsleitenden und –sinnegebenden Faktoren innerhalb einer Organisation. Aus diesen institutionellen Merkmalen lässt sich zunächst einmal ablesen, was als korrupt und was nicht als korrupt gilt. Was als korruptes Verhalten bezeichnet wird unterscheidet sich von Ort und Zeit. Aus den formellen und informellen Regeln und Verhaltensweisen lassen sich solche Informationen in der Regel ablesen. Das Leitbild einer Organisation, Traditionen und Normen sowie die von Akteuren anzunehmende Rolle, z.B. Amtsträger, Manager, unterstützen diese Funktion. Diese Handlungsdimension beeinflusst auf der Ebene der Motivation die Entscheidung eines Akteurs von Regeln abzuweichen oder sich an diese zu halten. Hier wird die heuristische Unterstellung vorgenommen, dass je nach Ausgestaltung dieser Handlungsdimension I Akteure eine Entscheidung treffen bzw. früher oder später in eine Entscheidungssituation gezwungen werden. Diese Entscheidung ist durch die Logik *ich will* oder *ich will nicht* korrupt handeln gekennzeichnet. Wie in der Darstellung des Akteurzentrierten Institutionalismus deutlich gemacht, gehen wir von davon aus, dass an einem Punkt der korruptiven Handlung sich ein Bewusstsein für das eigene Verhalten entwickelt. Die Frage nach den real existierenden Entscheidungsalternativen ist eine andere (s. Hay 2004). Der Akteur muss sich fragen, ob er motiviert ist, sich an die Regeln einer Institution zu halten oder von diesen abzuweichen. Diese Entscheidung steht im Spannungsverhältnis von der Integrationsfähigkeit des handlungsleitenden Wertesystems und der Individualethik eines Akteurs (Weise 2000: 9). Die handlungsleitende und sinnegebende Institution verlangt vom Akteur ein bestimmtes Verhalten und beeinflusst damit in Entscheidungssituationen die Präferenzordnung der handelnden Person. Diese Integrationsfähigkeit einer Institution ist zum einen von dem für den Akteur darstellenden Nutzen abhängig, zum anderen von dem vom Ak-

teur unabhängig existierenden Zwang mündige Entscheidungen selbständig zu treffen. Letzteres trifft insbesondere in Notsituationen, in Situationen größerer Veränderungen und Unsicherheit zu, wenn man sich nicht mehr auf die Sinngebungsfunktion einer Institution verlassen kann.

Neben der Betrachtung der institutionellen Faktoren sind die Motive der Akteure nicht zu unterschätzen (Gollwitzer/Oettingen 2001: 10109ff.), sollten jedoch unseres Erachtens auch nicht als alleiniger Faktor einfließen. Was bezweckt der Akteur mit einem bestimmten Verhalten? Das Ziel einer Handlung, sprich das Motiv, ist relativ einfach feststellbar. Korruption hat in der Regel Geld, Macht oder Entschädigung zum Motiv. Die entscheidende Frage ist jedoch, was löst einen Akteur aus dem Integrationskontext heraus und lässt die individuellen Interessen über die der Organisation bestimmen? Ein luxuriöser Lebensstil kann durch die Familie, das sonstige Umfeld, wie beispielsweise die Mitgliedschaft in einem exklusiven Golfclub o.ä. oder die Organisation selber bedingt sein. Die Herauslösung aus dem Integrationskontext kann demnach einen organisationsinternen Ursprung oder einen organisationsexternen Ursprung haben. Letztere wäre eine externe Ursache. Die von March und Olsen eingeführte Unterscheidung von „integrative“ und „aggregative“ Organisationen hätten einen organisationsinternen Ursprung. Gleiches gilt für Seibels o.g. Verweis auf das Verhältnis von Regel- und Zweckorientierung.

Diese Handlungsdimension I lässt sich nur verstehen, wenn man sie nicht auf reine Motive reduziert, sondern die Handlungsmotive müssen im Kontext des jeweils gültigen handlungsleitenden Wertesystems analysiert werden. Materielle Schlechterstellung und Unsicherheit, rhetorische „Bürokratenprügel“, geringe Wertschätzung durch Politiker, privatwirtschaftliche Akteure und die Öffentlichkeit sowie falsches Vorbildverhalten von Vorgesetzten wirken sich negativ auf die institutionelle Loyalität des Akteurs und damit korruptionsbegünstigend aus. Die Folge ist eine nicht mehr uneingeschränkte, sondern geteilte Loyalität - *fragmentation of loyalties* (Myrdal 1993: 953, orig. 1968: 951) - gegenüber seinem Arbeitgeber. Der Akteur gewinnt den Eindruck, dass ihm die Organisation selber nicht mehr dienlich im Sinne seiner individuellen Nutzenmaximierung ist und es ihm mehr Nutzen bringt, wenn er sich illoyal gegenüber der Organisation verhält. Der Begriff der Entfremdung, wie er von Cloward und Ohlin (1960: 110ff.) formuliert wurde, verdeutlicht unseres Erachtens dieses Phänomen sehr deutlich. Personen, so in der Devianztheorie dargestellt, entziehen sozialen Normen ihre Legitimation aus den o.g. Gründen und handeln abweichend. Aber auch unzureichende Ausbildung, schlechte Vorbereitung auf bestimmte neue Aufgaben und fehlende Professionalität im Umgang mit neuen Aufgaben und im Tragen hoher finanzieller Verantwortung kann dazu führen, dass Mitarbeiter Bestechungsgelder annehmen, weil sie mit einer bestimmten Situation überfor-



dert sind (Benz 1992: 48, Frederickson 1999: 273f.). Dies kann geschehen, um beispielsweise Fehler zu vertuschen, weil der Mitarbeiter es scheut, sich in einem leistungsorientierten System an seinen Vorgesetzten zu wenden, um entweder Fehler einzugestehen, Rat einzuholen oder einfach auch Schwächen preiszugeben. Institutionell induzierte Unsicherheit und nicht primär Nutzenmaximierung ist dann als Quelle von Korruption zu sehen.

(2) Die zweite Handlungsdimension bezeichnet die Korruptionsmöglichkeiten. Die Handlungsdimension II beschreibt auf der Ebene der Institution alle handlungsermöglichenden Faktoren, die ein bestimmtes Verhalten fördern und den institutionell definierten Handlungsspielraum vorgeben (Rose-Ackerman 1993: 803). Dieses betrifft, wie es in der ökonomischen Analyse der Korruption heißt, die Delegation von Entscheidungsrechten in Verhandlungssituationen, die Übertragung bestimmter Handlungskompetenzen bei Fragen der Personalrekrutierung oder Finanzmitteln sowie monopolartige Macht über Ressourcen (Goudie/Stasavage 1998: 117). *Kann ich oder kann ich nicht* korrupt handeln, diese Ausprägungen bestimmen die Logik entlang dieser Entscheidungssituation. Diese handlungsermächtigenden Faktoren gilt es von allen handlungsbeschränkenden Faktoren, z.B. Kontrollen, analytisch zu unterscheiden. Organisationen unterscheiden sich durch ihre strukturellen Korruptionsmöglichkeiten. Sherman kam in seiner Untersuchung von Korruption in Polizeibehörden zu dem Schluss, dass es sich lohnt die Ressourcen anzuschauen, die es für korrupte Angestellte interessant macht für ihre Zwecke zu missbrauchen (1978: 38):

*„A second source of deviant goals for organizations is that which makes them worth capturing: their resources. An organization's resources structure its opportunities for achieving goals. A police department does not have the resources structure required for investing in fraudulent business, but a Teamster's Union pension fund does.“ (Sherman 1978: 11)*

In Organisationen unterscheiden sich Akteure eben genau nach den strukturell vorgegebenen Korruptionsmöglichkeiten. Lohnt es sich überhaupt? Gibt es dort überhaupt etwas zu holen? Diese und ähnliche andere Fragen deuten auf diese Merkmale hin. Es geht demnach um die institutionell gegebenen Korruptionsmöglichkeiten. Die Kombination von weitreichenden Kompetenzen, einem großen Handlungsspielraum sowie der monopolartigen Verfügung über eine einzigartige Leistung, stellt eine ideale Voraussetzung für das Einwerben von Bestechungsgeldern dar (Bowles 1999: 471). von Alemann hat diese Logik der Korruptionsmöglichkeit folgendermaßen beschrieben:

*„Der Korruptierende verfügt über knappe ökonomische Güter bzw. Ressourcen und der Korruptierte, dem von einer Organisation im weitesten Sinne Entscheidungskompetenz übertragen wurde, die er nach festgelegten Regeln dieser Organisation anwenden soll. [...] Er besticht dafür [z.B. eine Konzession, PwM] den Korruptierten, der ü-*

*ber die Entscheidungsmittel verfügt, um den Auftrag, die Konzession zu erteilen oder eine andere Entscheidung zu treffen.“ (von Alemann 2005: 30)*

Selbstverständlich hängen Korruptionsmöglichkeiten auch von dem Grad der Interaktion mit anderen Akteuren ab. Nur dort wo interagiert wird, wird korumpiert. Die Korruptionsmöglichkeit ergibt sich aus der Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Organisationen, insbesondere bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen des Contracting-out des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells, da an dieser Schnittstelle Entscheidungen über die Vergabe öffentlicher Aufgaben getroffen werden. Überall dort, wo über die Vergabe öffentlicher Gelder entschieden wird, besteht ein Korruptionsrisiko. Diese Erklärung klingt banal, trifft jedoch den neuralgischen Punkt der öffentlichen Auftragsvergabe. An dieser Stelle spielt die im Zusammenhang mit der Systemtheorie erwähnte „Kontaktstruktur“ eine wichtige Rolle. Wer steht mit wem in einer kommunikativen Beziehung? Da es sich bei Korruption grundsätzlich um ein Austausch- bzw. Beziehungsphänomen handelt, gibt die aufgrund seiner Funktion innerhalb der Organisation bedingte Häufigkeit der Kontakte bspw. mit privatwirtschaftlichen Akteuren, Aufschluss über etwaige Andockstellen für korruptive Praktiken. Aber nicht nur dort wo Vergabeentscheidungen getroffen werden, bestehen Korruptionsmöglichkeiten. Tanzi zählt Regularien, (z.B. Einfuhr-)Bestimmungen, Besteuerung, Investitions-, Subventions- oder Privatisierungsentscheidungen und Parteienfinanzierung als Bereiche auf, wo Personen oftmals einen großen Entscheidungsspielraum zu ihren Gunsten nutzen können (Tanzi 1998: 565-571). Mit der Beschreibung der Korruptionsmöglichkeiten wurde noch kein Wort über die handlungsbeschränkenden Faktoren gesagt. Beide Aspekte gilt es analytisch säuberlich voneinander zu trennen, da jede der drei Handlungsdimensionen, wie noch im Einzelnen zu zeigen sein wird, eine notwendige Bedingung für die Erklärung korruptionsbegünstigender Situationen darstellt.

(3) Die Handlungsdimension III bezeichnet die situative wie auch strukturelle Abwesenheit von handlungsbeschränkenden Strukturen, die aus Akteursperspektive ein bestimmtes Verhalten verbieten und unterbinden. Die sich hier stellende Frage lautet: Kann ein Akteur die Kontrollen unterminieren? Damit sind zum einen die Überwachungs-, Kontroll- und Bestrafungsvorkehrungen gemeint, und damit verbunden die Frage, wie groß das Risiko ist entdeckt zu werden. Zu diesen Kontrollinstanzen zählen wir u.a. Vorgesetzte, Innenrevision, Rechnungsprüfer, Strafverfolgungsbehörden und Kollegen. Zum anderen ist damit die Frage verknüpft, inwiefern für eine Person die Pflicht besteht, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen (Bovens 2006: 9). Aus der Sicht des Akteurs bestimmt die Abwesenheit bzw. die Anwesenheit handlungsbeschränkender Faktoren den Augenblick bzw. das Zeitfenster, in dem er/sie Kon-

trollen unterminieren kann ohne entdeckt zu werden. Diese Gelegenheit wird entscheidend durch die Transparenz einer Organisation bestimmt. Werden Akten geführt, wo werden sie aufbewahrt, wer hat Zugang zu diesen? Wie ermitteln das Rechnungsprüfungsamt oder die eigene Revisionsabteilung? Finden unangekündigte Prüfungen der Unterlagen statt etc.? Demnach schränken diese unter dem Aspekt der Korruptionsbeschränkung betrachteten Kontroll- und Sanktionsmechanismen den unter dem Begriff der Korruptionsmöglichkeit subsumierten Handlungsspielraum eines Akteurs wieder ein. Die Entscheidungslogik der Handlungsdimension III lautet: *schaffe ich es* oder *schaffe ich es nicht* die handlungsbeschränkenden Faktoren unbeschadet zu unterwandern? Ein sehr illustratives Beispiel für das Unterminieren von Kontrollen, allerdings bei Diebstahl eines Gemäldes, findet sich in der Süddeutschen Zeitung vom 24. Febr. 2006. Dort heißt es:

*“Vor zwei Jahren löste ein Arbeitsloser im Kölner Wallraf-Richartz-Museum ein Ticket, sah in einem Saal ein zigarrenschachtelgroßes Bild einer Winterlandschaft von Esaias van de Velde und stellte fest: Es war nicht gesichert, der Raum war nicht überwacht. Also entschied er: Das stecke ich mir unter den Mantel.”*

Dieses Zitat zeigt wie eine Person das Risiko berechnet durch die vorhandenen Kontrollen erwischt zu werden. Die Möglichkeit für seine Tat ist durch das Ausstellen des Bildes gegeben, die Unterminierung der Kontrollen durch die Abwesenheit dieser. Der Akteur kann relativ ungefährdet handeln, wenn er weiß, dass er Entscheidungen aufgrund der ihm zugeteilten Kompetenzen und des Ermessensspielraums treffen kann, die aufgrund des dezentral organisierten Auftraggeber-Auftragnehmer Verhältnisses nur schwer oder gar nicht überprüfbar sind. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung von Kontrollwissen. Unter Kontrollwissen versteht man die in einer Organisation vorhandene Fähigkeit Sachverhalte nachzuvollziehen und zu bewerten. Gerade im Bereich des Anlagenbaus, z.B. bei Müllverbrennungsanlagen, EDV-Großrechnerprojekten, ist der Spezialisierungsgrad so hoch, dass nur wenige Experten einen solchen Sachverhalt auf die Richtigkeit überprüfen können und dies oftmals auch nur unter erheblichem Ressourcenaufwand. Fehlt dieses Wissen auf Seiten des Prinzipals, ist es fast unmöglich bestimmte Vorgänge nachvollziehen und entsprechend würdigen zu können. Insbesondere in stark dezentralisierten Organisationsstrukturen, die sich durch einen hohen Grad an Spezialisierung auszeichnen, ist es für den Kontrollierenden schwierig, alle Handlungsoptionen, -faktoren und –konsequenzen zu beobachten und gegebenenfalls einzuschreiten.

### **3.2 Handlungssituationen zur Bestimmung des Korruptionsrisikos**

Die zuvor vorgestellten drei Handlungsdimensionen lassen sich so miteinander kombinieren, dass sich insgesamt acht unterschiedliche Handlungssituationen (HS) ergeben. Diese acht Handlungssituationen sind in der Tabelle Nr. 1 im

Einzelnen definiert. Zur Erläuterung dieses Modells müssen zunächst fünf grundlegende Spielregeln verdeutlicht werden. Erstens, es werden insgesamt acht Handlungssituationen (I-VIII) unterschieden, die unterschiedliche Risikozustände repräsentieren (s.u.). HS I sagt aus, dass kein Korruptionsrisiko besteht, HS VIII erfüllt alle korruptionsbegünstigenden Bedingungen. Alle anderen Handlungssituationen (II-VII) stellen Zwischenzustände geringen (HS II, III & V) oder hohen Korruptionsrisikos (HS IV, VI & VII) dar. Zweitens, jede der acht Handlungssituationen besteht aus der unterschiedlichen Kombination der drei Handlungsdimensionen (s.u.), wobei jede Achse stellvertretend für eine der drei Handlungsdimensionen ist. Jede Handlungsdimension hat zwei Ausprägungen. Aus Akteursperspektive ist es die Entscheidung zwischen ja oder nein. Für die Handlungsdimension I ist dies die Entscheidung zwischen *ich will* und *ich will nicht*, für Handlungsdimension II betrifft es die Entscheidung zwischen *kann ich* und *kann ich nicht* und für Handlungsdimension III ist dies die Entscheidung zwischen *schaffe ich es* und *schaffe ich es nicht*. Drittens, das Verhalten des Akteurs wirkt sich auf die Integrität der Organisation aus. Integrität bezeichnet einen Qualitätszustand, einen Idealzustand. Es ist der Zustand, in dem das Einhalten definierter Verhaltensstandards auf die Akzeptanz aller Mitarbeiter stößt (Huberts et al 1999: 166).

Trifft der Akteur zum Beispiel die Entscheidung *ich will* hat dieses für die Integrität einer Organisation potentiell negative Konsequenzen, was in der Tabelle in Form eines Minuszeichen (-) dargestellt ist. Umgekehrt verhält es sich ähnlich. Die Entscheidung *ich will nicht*, wirkt sich auf die Integrität positiv aus, dargestellt durch ein Pluszeichen (+). Ähnliches gilt für die anderen Entscheidungsdimensionen. Viertens, alle Handlungsdimensionen verhalten sich gleichberechtigt zueinander. Fünftens, die acht Handlungssituationen lassen sich wiederum nach dem Grad des Korruptionsrisikos in vier Risikoklassen einordnen. Dies geschieht mit Hilfe der Ausprägungen der Handlungsdimensionen:

1. **Kein Korruptionsrisiko (+++)** - nur die Handlungssituation I erfüllt die Bedingung ‚absoluter‘ Integrität, weil alle drei Handlungsdimensionen Korruption unterbinden.
2. **Geringes Korruptionsrisiko (++-)** - diese Bedingung wird von den Handlungssituationen II, III und V erfüllt, weil mindestens zwei Handlungsdimensionen Korruption unterbinden.
3. **Hohes Korruptionsrisiko (- - +)** - die Handlungssituationen IV, VI und VII zeichnen sich durch ein hohes Korruptionsrisiko aus, weil mindestens zwei Handlungsdimensionen Korruption begünstigen.

4. **Korruption** (- - -) - nur die Handlungssituation VIII erfüllt die Bedingung von drei korruptionsbegünstigenden Handlungsdimensionen und symbolisiert die absolute Integritätserosion.

Anhand dieser Dimensionen lässt sich die in einer Organisation inhärente Dynamik anhand von Kontinua abbilden. Damit ist es auf der einen Seite möglich, die korruptionsbegünstigenden Bedingungen hinreichend zu beschreiben. Auf der anderen Seite bietet diese Vorgehensweise ebenfalls die Möglichkeit, die Strategien anhand der einzelnen Dimensionen, d.h. Handlungsdimensionen, zu beschreiben, die ergriffen werden, um die Integrität der Organisation zu erhöhen. Mit welchen Strategien wirkt eine Organisation auf eine, zwei oder alle drei Handlungsdimensionen ein, um die Integrität zu erhöhen? Wie reagiert sie in Folge von und wie in Vorahnung auf Korruption?

Tabelle 1: Unterscheidung der Handlungssituationen I-VIII

<i>Situationen</i>	<i>Handlungsdimension I</i>	<i>Handlungsdimension II</i>	<i>Handlungsdimension III</i>		<i>Grad des Korruptionsrisikos</i>
<b>I</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>Kein Risiko</b> +++
<b>II</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>geringes Risiko</b> ++-
<b>III</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>geringes Risiko</b> ++-
<b>IV</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>hohes Risiko</b> +--
<b>V</b>	<i>ich will</i> -	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>geringes Risiko</b> -++
<b>VI</b>	<i>ich will</i> -	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>hohes Risiko</b> -+-
<b>VII</b>	<i>ich will</i> -	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>hohes Risiko</b> --+
<b>VIII</b>	<i>ich will</i> -	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>Korruption</b> ---

Quelle: Eigene Darstellung

Warum gehören diese drei Dimensionen in einen analytischen Rahmen und wie bedingen sie sich gegenseitig? Keine der drei Einzelvariablen kann Korruption alleine hinreichend erklären. Die Korruptionsmotivation ist ein wichtiger Faktor, denn indem sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrationskontext der Organisation herauslöst, sinkt auch die individuelle Hemmung und die Korrup-

tionsbereitschaft steigt. Das bedeutet nicht, dass jeder unzufriedene Akteur, nur weil sich die Möglichkeit bietet, auch gleich korrupt handelt. Effektive Kontrollen und Sanktionen mögen ihn davon abhalten, weil das Risiko entdeckt zu werden zu groß ist. Fehlen erstens effektive Kontrollen und bietet sich zweitens die Korruptionmöglichkeit, dann kann der Mitarbeiter trotzdem loyal zu seiner Organisation stehen, weil diese ihm Sicherheit bietet und er zufrieden ist. Korruption kann deshalb erfolgen, weil die entsprechenden Kontrollmechanismen entweder nicht oder nur unzureichend vorhanden sind, den Erfordernissen nicht mehr entsprechen und schlecht oder inkonsequent angewendet werden. Auch bietet sich nicht für jeden motivierten Akteur die Möglichkeit korrupt zu handeln, weil er oder sie rein physisch einer Funktion zugeordnet ist, die keine derartige Interaktion zulässt. Wird der Akteur jedoch ermutigt, Entscheidungen nach dem Diktum seiner persönlichen Nutzenmaximierung und unter Missachtung der Regelung zu treffen, und es bietet sich ihm die Gelegenheit Entscheidungen auf der Grundlage persönlicher Vorteile zu treffen, dann wird dieser auch darüber nachdenken, wie groß das Risiko ist, durch entsprechende Kontrollen entdeckt zu werden.

Wie lässt sich dieses auf unser Modell übertragen? Die hinreichende Bedingung für korruptes Verhalten ist das gleichzeitige Begünstigen der korruptiven Handlung durch alle drei Faktoren - *ich will, ich kann, ich schaffe es* (HS VIII). Nur unter diesen Handlungsdimensionen erfolgt Korruption. Jedoch zunächst zur Logik des Zusammenspiels. Vier Beispiele erläutern diese:

Löst sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrationskontext der Organisation heraus, sinkt die individuelle Hemmung, und die Motivation korrupt zu handeln steigt. Dieser Umstand bedeutet nicht, wie beispielsweise in HS VII dargestellt, dass jeder motivierte Akteur - *ich will* - (HD I), nur weil sich die Möglichkeit - *ich kann* - bietet (HD II), auch gleich korrupt handelt. Denn effektive Kontrollen und Sanktionen mögen ihn davon abhalten Kontrollen zu unterminieren, weil das Risiko entdeckt zu werden zu groß ist - *ich schaffe es nicht* (HD III). Anders verhält es sich bei HS IV: dort fehlen erstens effektive Kontrollen, was den Akteur zu dem Schluss veranlasst *ich schaffe es* (HD III), und es bietet sich außerdem die Korruptionmöglichkeit - *ich kann* (HD II). Trotz dieser zwei korruptionsbegünstigenden Handlungsdimensionen steht der Mitarbeiter loyal zu seiner Organisation, weil diese ihm Sicherheit bietet und er zufrieden ist - *ich will nicht* (HD I). Diese Möglichkeit kommt bspw. in dem o.a. Zitat von Becker (1993) zum Ausdruck, das die Rolle moralischen Verhaltens in problematischen Situationen hervorhebt. Die Korruptionswahrscheinlichkeit ist in den zwei zuvor beschriebenen Handlungssituationen hoch, da zwei von drei Handlungsdimensionen korruptes Verhalten begünstigen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass im Prinzip das Ausschalten einer korruptionsbegünstigenden

Handlungsdimension ausreicht, um Korruption zu unterbinden. Die Wahrscheinlichkeit jedoch, dass korrupt gehandelt wird, ist hoch, solange mindestens zwei von drei Handlungsdimensionen eine solche Handlung begünstigen.

Auf der anderen Seite ist die Korruptionswahrscheinlichkeit relativ gering, wenn diese, wie in HS III dargestellt, nur durch Handlungsdimension II begünstigt - *ich kann* - werden würde. Dies wäre eine Situation, in der eine Person alle Möglichkeiten hätte Bestechungsgelder anzunehmen, wo jedoch aufgrund der ethischen Grundhaltung des Akteurs die Motivation nicht vorhanden ist von den Regeln der Organisation abzuweichen - *ich will nicht* - sowie wegen des hohen Risikos erwischt zu werden - *ich schaffe es nicht* -, zwei triftige Gründe gegen ein solches Verhalten sprechen. Die sich durch einen Zustand absoluter Integrität auszeichnende Handlungssituation, ist HS I. In dieser handelt der Akteur nicht korrupt, weil keine der Handlungsdimensionen Korruption begünstigen. Die Handlungssituation (HS VIII), in der korrupt gehandelt wird, zeichnet sich erstens durch unzureichende Kontrollen, die ein Unterwandern begünstigen aus - *ich schaffe es* -, zweitens durch einen Handlungsspielraum, der das Annehmen oder Einfordern von Bestechungsgelder begünstigt - *ich kann* - und drittens durch ein Verhalten, das die persönlichen Präferenzen über die allgemein gültigen Normen stellt - *ich will*.

#### **4 Schlussfolgerung**

Der vorliegende Text stellt fünf unterschiedliche theoretische Perspektiven vor, die analytische Aussagen zum Korruptionsphänomen treffen. Zu diesen gehören die Systemtheorie nach Luhmann, die Theorie abweichenden Verhaltens, die ökonomische Analyse der Korruption, die neo-institutionalistische Betrachtungsweise sowie ein dem Akteurzentrierten Institutionalismus entlehnter Ansatz. Alle diese fünf Ansätze weisen Stärken und Schwächen auf, wenn es um die Analyse von Korruption geht. Zwar unterscheiden sich diese Ansätze in der Fokussierung unterschiedlicher Ebenen und heben die Bedeutung verschiedener Faktoren hervor, jedoch lassen sich aus dieser Vielfalt einige Anleihen für ein eigenes Modell treffen, ohne dadurch gleich einer Beliebigkeit Anheim zu fallen. Beispielsweise der von Luhmann benutzte Begriff der „Kontaktstruktur“ fehlt in der Formulierung des Akteurzentrierten Institutionalismus. Dieser verweist auf die wichtige Funktion von Netzwerken als kommunikative „Verknüpfungstechnik“. Der Begriff der Entfremdung aus der Devianztheorie eröffnet eine interessante Perspektive auf strukturelle Ursachen korruptiven Verhaltens. Diese Begriffe verdeutlichen analytische Sachverhalte, die sich fruchtbar in ein Modell integrieren lassen, das seine Hauptanleihen in der Kombination von Rational Choice und Neo-Institutionalismus sieht.



Die Unterscheidung von drei analytischen Dimensionen in dem vorgestellten Modell führt zu einer differenzierteren Betrachtung von korruptionsbegünstigenden Situationen. Dies ist unseres Erachtens aus drei Gründen der Fall: erstens erfolgt eine Integration zweier bislang häufig getrennt verwendeter Theorieansätze (Rational Choice und Neo-Institutionalismus) was bestimmte o.g. immanente blinde Flecken in der Analyse ausgleicht; zweitens erlaubt die Unterscheidung von Entscheidungsausprägung - ja/nein - die Abbildung von Risikoabstufungen. Situationen zeichnen sich durch unterschiedliche Anfälligkeitsgrade aus und müssen dementsprechend gewürdigt werden. Die analytische Trennung von den Möglichkeiten korrupt zu handeln und den Mitteln ein solches Handeln zu unterbinden führt ferner zu einer differenzierten Würdigung zweier gänzlich unterschiedlicher Faktoren, die häufig in der Literatur synonym verwendet werden.

Dieses Modell dient dem Zweck differenzierte Risikoanalysen ex-ante und ex-post innerhalb von Organisationen durchzuführen, um frühzeitig Gefährdungsbereiche identifizieren zu können. Solche Schwachstellenanalysen werden auch in der aktuellen Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention empfohlen. Aber auch ex-post, d.h. nach dem Bekanntwerden eines Korruptionsfalls, stellt sich die Frage wie man am besten auf Korruption reagieren sollte. Das alleinige Bestrafen eines Täters reicht nicht aus, da die institutionellen bzw. strukturellen Bedingungen weiter bestehen bleiben. Ein neuer Mitarbeiter in derselben Position wäre demnach denselben Risiken ausgesetzt wie sein Vorgänger. In der Praxis kann ein solches Modell helfen die Schwachstellen zu identifizieren und maßgeschneiderte Maßnahmen zu ergreifen. Korruption ist kein alleiniges „bad apple“ Problem, sondern ergibt sich aus der Handlungssituation. Eben diese Handlungssituationen lassen sich beeinflussen.

Dieses Modell lässt sich jedoch auch für wissenschaftliche Zwecke im Rahmen von Fallstudien sinnvoll als Forschungsheuristik verwenden. Es erlaubt zunächst die saubere Deskription unterschiedlicher Phänomenbereiche eines Korruptionsdelikts und bildet damit die Grundlage für die Erklärung korrupten Handelns. Darüber hinaus zielt die situative bzw. kontingenztheoretische Nähe dieses Modells auf die Erforschung der von de Graaf aufgeworfenen Frage ab, welche institutionellen Bedingungen eher korruptes Verhalten begünstigen und welche weniger.

## **5 Literatur**

Ades, Alberto und Rafael di Tella (1996): The Causes and Consequences of Corruption: A review of Recent Empirical Contributions. In: IDS Bulletin, Bd. 27, Nr. 2.

- Alemann, Ulrich von (2005): Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung. In: Ders. (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption - Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Sonderheft Nr. 35, Politische Vierteljahresschrift, S. 13-49.
- Baecker, Dirk (2000): Korruption. In: Die Tageszeitung (TAZ), 24. Jan. 2000, Nr. 6049, S. 14.
- Becker, Gary S. (1993): Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. In: Journal of Political Economy, 101, Nr. 3, S. 385-409.
- Benz, Arthur (1992): Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In: Arthur Benz; Wolfgang Seibel (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, S. 31-58.
- Bernsmann, Klaus (2005): Public Private Partnership (PPP) - ein Thema für das Strafrecht?! In: Der Strafverteidiger, Nr. 12, S. 685-692.
- Bovens, Mark (2006): Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. European Governance papers, No. C-06-01.
- Bowles, Roger (2000): Corruption. In: Encyclopedia of Law & Economics, Bd. V, S. 537-49.
- Cloward, Richard A. und Lloyd E. Ohlin (1961): Delinquency and Opportunity. A Theory of Delinquent Gangs. New York: The Free Press.
- Collier, Michael W. (2002): Explaining Corruption: An institutional choice approach. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 38, S. 1-32.
- De Graaf, Gjalt (2006): Causes of Corruption: towards a contextual theory of corruption. In: International Journal of Public Administration, zur Publikation angenommen.
- Della Porta, Donnatella und Alberto Vannucci (2000): The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case. In: Robert Williams, J. Moran und R. Flanary (Hrsg.): Corruption in the developed world. Cheltenham: Elgar Publishing, S. 287-311.
- Edeling, Thomas (2005): Die Korrumpierung bedarfswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Unternehmen. In: P. von Maravic und C. Reichard (Hrsg.): Ethik, Integrität und Korruption - Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor? Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 75-89.
- Fisch, Rudolf (2002): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozial-psychologische Perspektiven. In: K. König Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 547-584.
- Frank, Björn (2004): Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.
- Frederickson, H. George (1999): Public Ethics and the New Managerialism. In: Public Integrity, Nr. 3, S. 265-278.
- Gollwitzer, P. M. und G. Oettingen (2001): Motivation: History of the Concept. In: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, hrsg. von N. S. Smelser und P. B. Baltes, Bd. 15. Elsevier: Amsterdam u.a., S. 10109-10112.
- Goudie, A.W. und David Stasavage (1998): A framework for the analysis of corruption. In: Crime, Law & Social Change, 29, S. 113-159.
- Hall, Peter A. und C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, ISSN 0944-2073.

- Hasse, Raimund und Georg Krücken (2005): Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript Verlag.
- Hay, Colin (2004): Theory, stylized heuristic or self-fulfilling prophecy? The status of rational choice theory in public administration. In: Public Administration, Bd. 82, Nr. 1, S. 39-62.
- Hiller, Petra (2005): Korruption und Netzwerke - Konfusionen im Schema von Organisation und Gesellschaft. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Bd. 26, Heft 1, S. 57-77.
- Höffling, Christian (2002): Korruption als soziale Beziehung. Opladen: Leske + Budrich.
- Leo W.J.C. Huberts, Hans van den Heuvel und Maurice Punch (1999): Ethics and Integrity at the Public-Private Interface. In: L.W. J.C. Huberts und J.H.J. van den Heuvel Hrsg.: Integrity at the Public Private Interface. Maastricht: Shaker, S. 165-184.
- Huntington, Samuel P. (1993): Modernization and Corruption. In: A. J. Heidenheimer, M. Johnston und Victor T. LeVine (Hrsg.): Handbook of Political Corruption. Transaction Press: New Brunswick, S. 377-388.
- Johnston, Michael (2005): Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 61-77.
- Karstedt, Susanne (2003): Macht, Ungleichheit und Korruption: Strukturelle und Kulturelle Determinanten im Internationalen Vergleich. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43, S. 384-412.
- Kieser, Alfred (2001): Der Situative Ansatz. In: Ders. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer, S. 169-198, 4. Aufl.
- Klitgaard, Robert (1988): Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
- Kneer, Georg und Armin Nassehi (1993): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung. München: Fink-Verlag (UTB).
- Krücken, Georg (2002): Amerikanischer Neo-Institutionalismus - europäische Perspektive. In: Sociologica Internationalis, Bd. 40, S. 1-33.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: The American Economic Review, Bd. 64, Nr. 3, S. 291-303.
- Lambsdorff, Johann Graf (2002): Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Bd. 48, S. 221-241.
- Ders. (2004): Korrupte Staatsangestellte oder korrupte Regierungen – Was schadet mehr? In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrg. 73., Nr. 2, S. 200-211.
- Lüdtke, Hartmut und Hartmut Schweitzer (1993): Korruptionsneigung bei unterschiedlichen Erwartungskonstellationen. Ein Quasi-Experiment mit Studenten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 45, S. 465-483.
- Luhmann, Niklas (1995): Inklusion und Exklusion. In: Ders.: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen, S. 237-264.
- Walter W. Powell und P. DiMaggio Hrsg. (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London: University of Chicago Press.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions - The Organizational Basics of Politics. New York: The Free Press.

- Maravić, Patrick von und Christoph Reichard (2003): *New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis*. In: *International Public Management Review*, 4. Jahrg., Nr. 1, S. 84-130.
- Ders. (2005): *Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors?* Ders. und C. Reichard (Hrsg.): *Ethik, Integrität und Korruption - Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?* Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 25-75.
- Mauro, Paolo (2004): *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*. In: *IMF Staff Papers*, Bd. 51, Nr. 1.
- Merton, Robert K. (1963): *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press, 8. Aufl.
- Meyer, John (2005): *Vorwort*. In: R. Hasse und G. Krücken: *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript, S. 5-12.
- Montinola, Gabriela R. und Robert W. Jackman (2002): *Sources of Corruption: A Cross Country Study*. In: *British Journal of Political Science*, Bd. 32, S. 147-170.
- Moroff, Holger (2004): *A polychromatic turn in corruption research*. In: *Crime, Law & Social Change*, Bd. 42, S. 83-97.
- Myrdal, Gunnar (1993): *Corruption: Its Causes and Effects*. In: A.J. Heidenheimer, M. Johnston und V. LeVine Hrsg.: *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 953ff.
- Peuckert, Rüdiger (2000): *Abweichendes Verhalten*. In: H. Korte und B. Schäfers (Hrsg.): *Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie*. Opladen: Leske + Budrich, S. 103-125.
- Quah, Jon S. T. (1993): *Singapore's Experience in Curbing Corruption*. In: Arnold J. Heidenheimer u.a. (Hrsg.): *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 841-853.
- Rose-Ackerman, Susan (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Dies. (1993): *Which bureaucracies are less corruptible?* In: Arnold J. Heidenheimer u.a. (Hrsg.): *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 803-825.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Print.
- Ders. (2000): *Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Seibel, Wolfgang (1992): *Theoretische und methodologische Perspektiven der Analyse "abweichenden" Verwaltungshandeln*. In: Arthur Benz und W. Seibel (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, S. 325-367.
- Sherman, Lawrence W. (1974): *Introduction: Toward a sociological theory of police corruption*. In: Ders. Hrsg.: *Police Corruption - A Sociological Perspective*. New York Anchor Books, S. 1-40.
- Ders. (1978): *Scandal and Reform – Controlling Police Corruption*. Berkeley: Univ. of Calif. Press.

- Shleifer, Andrei und Robert W. Vishny (1993): Corruption. In: The Quarterly Journal of Economics, August, S. 598-617.
- Süddeutsche Zeitung (2006): „Das stecke ich mir unter den Mantel“, 24. Februar 2006, Nr. 46, S. 15.
- Tanzi, Vito (1998): Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures. In: IMF Staff Papers, Bd. 45, Nr. 4, S. 559-590.
- Warren, Mark E. (2004): What does Corruption mean in a Democracy? In: American Journal of Political Science, Bd. 48, nr. 2, S. 328-343.
- Weise, Peter (2000): Individualethik oder Institutionenethik: Die Resozialisierung des homo oeconomicus. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Bd. 1, Nr. 1, S. 9-30.
- Werner, Simcha B. (1983): New Directions in the Study of Administrative Corruption. In: Public Administration Review, Bd. 43, Nr. 2, S. 146-155.
- Zimmerling, Ruth (2005): Politische Korruption: begrifflich-theoretische Einordnung. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 77-91.
- Zintl, Reinhard (2005): Soziale Normen und politische Korruption. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 183-195.

# **Ein wirksames Anreizsystem für öffentliche Betriebe. Das Modell des erweiterten Hochleistungskreises der Motivation am Beispiel Öffentlicher Bäder**

*Robert Pfau*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Ursachen für die prekäre Situation der Öffentlichen Bäder
3. Anreizsystem aus ökonomischer und motivationspsychologischer Perspektive
4. Signifikante Lücken im bestehenden Anreizsystem
5. Ausblick
6. Literatur

## **1 Einleitung**

Seit vielen Jahren verschlechtert sich die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Einerseits wachsen die Defizite kommunaler Haushalte stetig an, während die Sachinvestitionen in den Kommunen regelrecht verfallen (Karrenberg 2003: 6-7). Andererseits stehen diesen Defiziten der Kommunen ein hoher Investitions- und Sanierungsbedarf kommunaler Einrichtungen wie Öffentlicher Bäder gegenüber (Reidenbach 2002: 219-223), die mehr und mehr in den Blickpunkt von Sparmaßnahmen geraten. Immer häufiger ist von drohenden oder vorgenommenen Schließungen Öffentlicher Bäder zu lesen.<sup>1</sup> Schließlich tragen diese, abgesehen von überfälligen Investitionen, auch mit jährlichen Defiziten von ca. 250.000 bis 750.000 Euro je Bad erheblich zur finanziell desolaten Situation der Kommunen bei (Bachmann 2004: 830).

Mit der Schließung eines Öffentlichen Bades sind jedoch erhebliche negative gesellschaftliche Auswirkungen verbunden: Weite Bereiche der Gesundheitsvorsorge, Möglichkeiten zum Erlernen der Schwimmfähigkeit, die körperlich-

---

<sup>1</sup> Eine Google-Recherche (08. September 2005, Suchbegriff „Schließung AND Hallenbad“) ergab insgesamt 24.700 Treffer. Unter den ersten 200 Treffern konnte von 50 verschiedenen Kommunen gelesen werden, wo entweder Schließungen durchgeführt oder diskutiert wurden/werden.

geistige Fortbildung von Kindern und Jugendlichen und das Schicksal von Vereinen sind von einer Schließung betroffen, falls keine alternativen Einrichtungen vorhanden sind.

Prof. Reichard hat sich in seiner langjährigen Auseinandersetzung mit Public Management auch mit Fragen der Motivation eingehend beschäftigt.<sup>2</sup> Dieser Artikel, der eine Zusammenfassung der in Arbeit befindlichen Promotion darstellt, betrachtet Motivation und Anreizsystem aus einer ökonomischen und motivationspsychologischen Perspektive, konkret angewendet auf das Management Öffentlicher Bäder. Er versucht Antworten auf die wissenschaftliche Fragestellung zu geben, welche Anreize Motivations- und Leistungsdefizite beim Manager Öffentlicher Bäder (MÖB)<sup>3</sup> verursachen und wie ein Anreizsystem zur Steigerung dessen Motivation und Leistung aussehen müsste. Nachdem im Abschnitt 2 unterschiedliche, in der öffentlichen Diskussion genannte Ursachen für die prekäre Situation Öffentlicher Bäder erläutert werden, wird die Hypothese aufgestellt, dass in dieser Diskussion eine äußerst bedeutende Ursache außer Acht gelassen wird, nämlich das bestehende kommunale Anreizsystem, welches proaktives und engagiertes Handeln der Verantwortlichen behindert oder gar verhindert. Daher wird im Abschnitt 3 basierend auf dem Motivationsmodell des erweiterten Hochleistungskreises der Motivation ein Anreizsystem für öffentliche Betriebe abgeleitet und auf MÖB angepasst. Im Vergleich mit dem bestehenden Anreizsystem werden dann in Abschnitt 4 Anreizdefizite aufgezeigt und dadurch obig genannte Hypothese unterstützt. Derzeit werden die theoretisch abgeleiteten Erkenntnisse in der Praxis in Fallstudien weiter untersucht. Dafür dass sich Prof. Reichard diesem Thema als Doktorvater angenommen hat, danke ich ihm sehr.

---

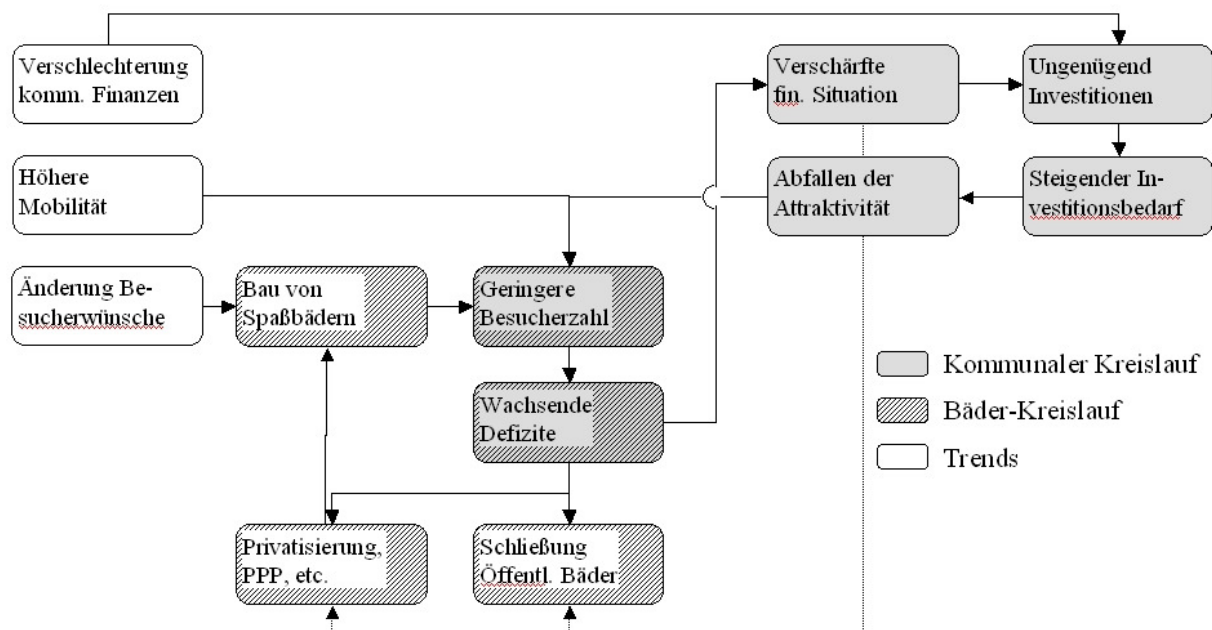
<sup>2</sup> Beispiele einiger seiner Veröffentlichungen sind: Reichard 1987: 176-212, Reichard 1990: 56-77, Reichard 1993: 380-397, Reichard 1994, Reichard 1997a: 641-661, Reichard 1997b: 727-730, Reichard 2001: 180-186, Reichard 2003: 220-237.

<sup>3</sup> Als Manager Öffentlicher Bäder (MÖB) wird in diesem Zusammenhang diejenige Person der Kommunalverwaltung verstanden, die das Bad verwaltet und betreibt. Im Idealfall sollte diese Funktion den Aufgaben- und Verantwortungsbereich sämtlicher bäderspezifischen Aufgabenfelder umfassen, wie die Leitung des operativen Bäderbetriebs vor Ort, Finanzen und Controlling, Marketing, Immobilienmanagement, Personalmanagement und -führung sowie das Management bestehender Schnittstellen (Bundesfachverband Öffentliche Bäder 2001: Kapitel 2.4.1., Frisch 1999: 262-263, Brandt 2000: 58, Schaidinger 2003: 17).

## 2 Ursachen für die prekäre Situation der Öffentlichen Bäder

Die Gründe für die Entstehung dieser Misere im Bereich Öffentlicher Bäder sind sicherlich vielschichtig. Eine ganze Reihe verschiedener Trends, wie z.B. die Verschlechterung kommunaler Finanzen, eine erhöhte Mobilität der Bürger sowie der Wandel der Besucherwünsche tragen zu einem sich negativ verstärkenden Kreislauf bei, der die Situation klassischer Öffentlicher Bäder immer weiter verschärft (siehe Abbildung 1).<sup>4</sup>

Abbildung 1: Verknüpfter Bäder- und kommunaler Kreislauf



Sich jedoch nur auf eine Veränderung extern bedingter Ursachen zu berufen greift meinem Erachten (m.E.) nach zu kurz. Schließlich ist es nichts Neues, dass jeder Betrieb – öffentlich oder privatwirtschaftlich – laufend Veränderungen von Rahmenbedingungen ausgesetzt ist und darauf reagieren muss. Viele Kommunalverwaltungen müssen sich daher fragen lassen, weshalb sie nicht

<sup>4</sup> Steinmetz nennt als Ursachen einen Sanierungs- und Modernisierungstau, ein verändertes Freizeitverhalten der Bevölkerung und zunehmende Konkurrenz durch Freizeitanbieter (Steinmetz 2000: 567). Die Zeitschrift A.B. führt übergeordnete gesellschaftliche Strömungen, finanzpolitische Präferenzen, finanziellen Druck und die Alterserscheinungen der Bäder auf (A.B. 1999: 536). Bachmann bringt die Veränderung der Gesellschaft (Freizeitaktivitäten), hohen Zuschussbedarf und leere kommunale Kassen, hohen Investitionsbedarf der Bäder, hohen politischen Einfluss auf die Bäder und fehlende Managementkompetenz und Entscheidungsbefugnisse in Zusammenhang (Bachmann 2004: 830-831).



schon früher proaktiv Maßnahmen ergriffen haben, um die Situation ihrer Bäder langfristig zu verbessern.<sup>5</sup>

Weshalb hat gerade der MÖB in vielen Kommunen kaum bzw. keine Gegenmaßnahmen bzgl. Besucherrückgang, Verfall der Bausubstanz und Attraktivität des Bades, Senkung der laufenden Defizite etc. ergriffen? Bei einer näheren Betrachtung der Anreize,<sup>6</sup> die den MÖB motivieren sollen, wird ersichtlich, dass eine wesentliche, wenn nicht sogar die entscheidende Antwort auf diese Frage im Anreizsystem des öffentlichen Dienstes liegt. Im Folgenden wird aus einer Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Anreizsystem eines MÖB ersichtlich werden, dass dessen Ist-Anreizsystem in der Kommunalverwaltung äußerst motivationshemmend ist. Dies hat suboptimale Leistung und im schlimmsten Falle Passivität zur Folge, was obigen Negativkreislauf weiter verstärkt, wenn nicht sogar erst ins Rollen gebracht hat.<sup>7</sup>

### **3 Anreizsystem aus ökonomischer und motivationspsychologischer Perspektive**

Anreiz und Motivation sind eng mit Bedürfnis, Wertverständnis und Motiv einer Person verbunden. In einem vereinfachten Regelkreis lässt sich die Entstehung von Motivation zur Handlung (Leistungsbereitschaft, -motivation) wie folgt beschreiben (siehe Abbildung 2):<sup>8</sup> Das Bedürfnis ist Grundlage der Motivation zur Handlung, welche durch die Motivstruktur der Person, ihrer wahrgenommenen

---

<sup>5</sup> Ein Maßnahmenbereich könnte m.E. z.B. die professionelle Definition des Marketing-Mix aus Produkt, Preis, Werbung und Vertrieb sein unter Berücksichtigung von Aspekten wie der langfristigen Ausrichtung des Bades nach Zielgruppen, der zielgruppenorientierten Preisdiskriminierung (auch Preissenkungen und Sonderangebote!), neuesten Entwicklungen bzgl. Werbung und Kooperation (z.B. Außenwirkung über Events, Sponsoring, Co-Sponsoring, etc.) sowie Vertrieb (Kooperationen mit Hotels und Einzelhandel über Gutscheinsysteme, Eintrittskarten als Give-Away, freier Eintritt für Hotelgäste und Abrechnung über Hotel-Arrangements, Geschenkgutscheine, Cross-Selling, etc.).

<sup>6</sup> Ein Anreiz ist eine situative Bedingung, die ein vorhandenes Motiv aktivieren und (zumindest teilweise) befriedigen kann, und daher Aufforderungscharakter (Belohnung, Valenz) für die Person hat (Gabler 1997: 159, Reichard 1990: 56).

<sup>7</sup> Das Engagement des MÖB kann an unterschiedlichsten Elementen des in Abbildung 1 dargestellten Kreislaufs ansetzen. So müsste er beispielsweise proaktiv über Maßnahmen nachdenken, sobald er einen Besucherrückgang im eigenen Bad durch die Veränderung der Kundeninteressen feststellt. Weiterhin könnte er die wachsende Mobilität der Besucher als Chance verwerten, indem er sein Bäderangebot zielgruppenspezifisch und einzigartig im Umkreis ausrichtet.

<sup>8</sup> Dieser vereinfachte Regelkreis ist an das Motivationsmodell nach Porter und Lawler angelehnt. (Porter 1968, Dittrich 1985: 84-87, Reichard 1987: 200-204).

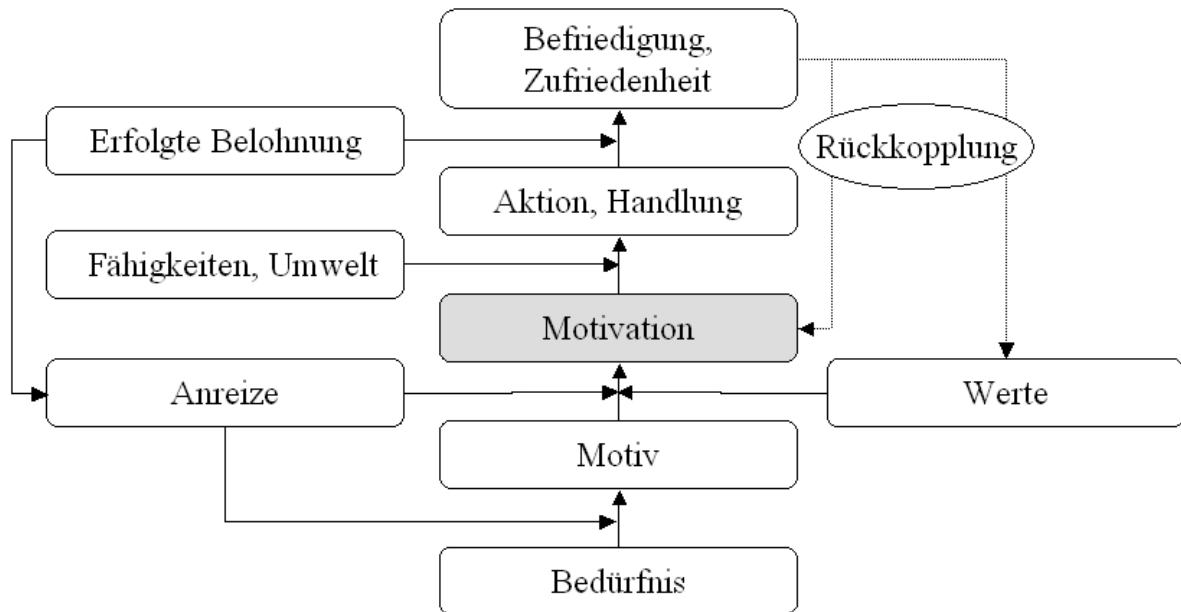
Anreizstruktur und Wertehierarchie bestimmt wird.<sup>9</sup> Je passender das Anreizsystem auf die individuelle Motivstruktur und Wertehierarchie der Person abgestimmt ist, desto größer wird deren Motivation zur Handlung.

Ob es jedoch letztendlich zur Leistungserbringung, also zur Handlung kommt, hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Zum einen spielen natürlich die Fähigkeiten der Person eine bedeutende Rolle: Nur wenn die Person auch die für die Leistungserbringung notwendigen Fähigkeiten besitzt, kann sie die dafür notwendigen Handlungen ausführen. Zum anderen hängt die Leistungserbringung von verschiedenen Situationsbedingungen ab wie z.B. Umwelt, Art der Aufgabe, Organisationsstruktur, Arbeitsumfeld, vorhandenen Ressourcen etc.. Offen ist an dieser Stelle jedoch noch, welche Anreize geeignet sind, hohe Motivation und Leistung hervorzurufen.

---

<sup>9</sup> Bedürfnisse sind objektive, bewusste und unbewusste, organische Erfordernisse physiologischer und psychologischer Natur. Sie müssen fortwährend befriedigt werden, um die Gesundheit zu erhalten. Dauerhafte Nicht-Befriedigung führt zu Krankheit (Weinert 1990: 39, Locke 1991: 289-290). Motivation wird definiert als: "Spannungszustand, der durch Aktivierung eines vorhandenen Motivs entsteht." (Reichard 1990: 56). Das Motiv kann verstanden werden als die energetisierende Quelle im Individuum (Beweggrund), die durch ein subjektiv empfundenes Mangelempfinden eines Bedürfnisses zum Handeln stimuliert (Reichard 1990: 56, Reichard 1987: 199). Der Wert ist eine implizite bzw. explizite Auffassung, die ein Individuum oder eine Gruppe vom Wünschenswerten hegt. Er beeinflusst die Wahl möglicher Verhaltensweisen, Handlungsalternativen und -ziele (Staehele 1999: 171-172). Werte sind folglich individuell und subjektiv. Um überhaupt entscheidungs- und handlungsfähig zu sein, ordnet jeder Mensch seine eigenen Werte hierarchisch. Mit Hilfe dieser Wertehierarchie kann er mehrere Handlungsalternativen bewerten und Entscheidungen treffen (Uhl 2000: 150).

Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im vereinfachten Regelkreis



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Reichard 1987: 201

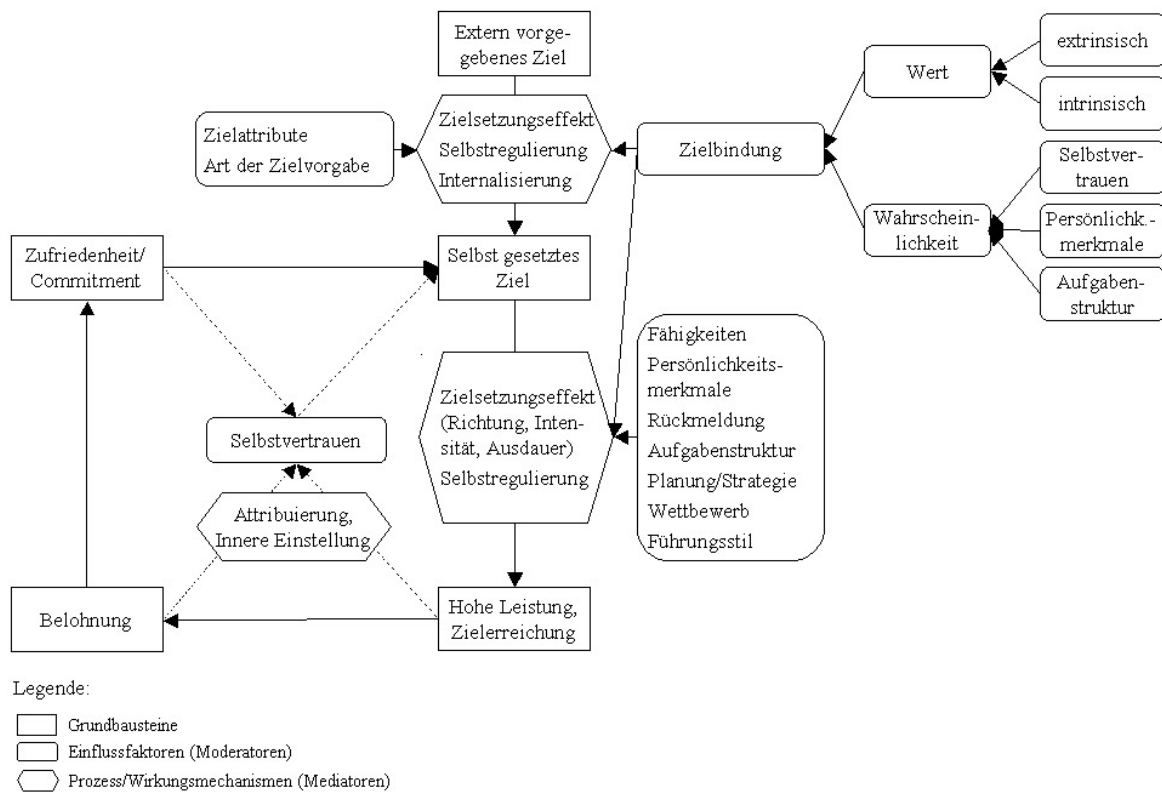
Wurde weiter oben das Ist-Anreizsystem von MÖB für die Misere in Öffentlichen Bädern mitverantwortlich gemacht und betrachtet man „Fähigkeiten, Umwelt“ ebenso als Anreize (situative Bedingungen), so sind im Folgenden die Bausteine „Anreize“ (inkl. „Fähigkeiten, Umwelt“) und „Motivation“ des obigen Regelkreises durch ökonomische und motivationspsychologische Theorien näher zu untersuchen.<sup>10</sup> Diese Theorien können im „Erweiterten Hochleistungskreis der Motivation (eHLK)“ (siehe Abbildung 3) detaillierte Erkenntnisse über die Beschaffenheit von Anreizen liefern, um maximale Motivation und Leistung zu induzieren.

Anstoß für den eHLK ist das extern vorgegebene Ziel. Unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren (Zielattribute, Art der Zielvorgabe, Zielbindung) soll erreicht werden, dass die betreffende Person dieses extern vorgegebene Ziel durch die Prozesse des Zielsetzungseffektes, der Selbstregulierung und der Internalisierung verinnerlicht und sich selbst möglichst ehrgeizige, eigene Ziele setzt. Die Zielbindung wird wesentlich vom subjektiv empfundenen, extrinsischen/intrinsischen Wert des Ziels bzw. der Handlung und der subjektiv emp-

<sup>10</sup> Im Folgenden werden die Principal-Agent- und Property-Rights-Theorie als ökonomische Theorien, und die Attribuierungs-, Erwartungswert-, Selbstbestimmungs-, Selbstregulierungs- und Zielsetzungstheorie sowie die Impliziten Theorien als motivationspsychologische Theorien in die Betrachtungen mit einbezogen.

fundenen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung bestimmt. Letztere hängt u.a. vom Selbstvertrauen und den Persönlichkeitsmerkmalen der Person und der Aufgabenstruktur selbst ab.<sup>11</sup>

Abbildung 3: Erweiterter Hochleistungskreis der Motivation (eHLK)



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Uhl 2000: 235

Die Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem selbst gesetzten Ziel-Zustand erzeugt Motivation zur Handlung und löst die Handlung aus. Notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des selbst gesetzten Ziels und der Erreichung einer hohen Leistung sind Faktoren wie Fähigkeiten der betreffenden Person, deren Persönlichkeitsmerkmale, Rückmeldung (Feedback), Aufgabenstruktur, Planung/Strategie, Zielbindung und Führungsstil. Diese beeinflussen die psychologischen Prozesse der Zielsetzung und Selbstregulierung.

Je nachdem wie die betreffende Person ihre Leistung und Zielerreichung bewertet und welche Ursachen sie ihrem Ergebnis zuschreibt (Attribuierung), verändert sich ihr Selbstvertrauen, welches wiederum die zukünftige interne Zielset-

<sup>11</sup> In der in Arbeit befindlichen Doktorarbeit wird der von Locke und Latham begründete (Latham 1991: 233, Locke 1990: 244-245) und durch Uhl erweiterte Hochleistungskreis der Motivation (Uhl 2000: 235) weiter verfeinert und mit aktuellen Forschungsergebnissen erweitert.

zung wesentlich beeinflusst. Dadurch entsteht ein Kreislauf, durch den sich die betreffende Person selbst immer schwierigere Ziele selbst setzt und dadurch immer schwierigere Ziele extern vorgegeben werden können.<sup>12</sup>

Aus den im eHLK integrierten ökonomischen und motivationspsychologischen Theorien lassen sich folgende Anreizkategorien mit ihren einzelnen Anreizen für MÖB ableiten:<sup>13</sup>

Anreizkategorie „Zielsetzung“ (Zielsetzungseffekt, -bindung, -attribute, Art der Ziel-vorgabe, Strategie/Planung):<sup>14</sup>

- Die Zielsetzungstheorie empfiehlt das Setzen von schwierigen und spezifischen Zielen (Zielattribute), um einen möglichst hohen Zielsetzungseffekt zu erreichen (Latham 1991: 215-216), welcher die drei Charakteristika der Motivation, nämlich Richtung, Intensität und Ausdauer bestimmt (Latham 1991: 227-228, Wächter 1991: 202).<sup>15</sup> Im Falle des MÖB könnte ein derartiges Ziel in der Erhöhung des Kostendeckungsgrades von x% auf y% liegen. Dieses Ziel sollte jedoch aus einem übergreifenden Ziel eines kongruenten Zielsystems der kommunalen Gesamtverwaltung abgeleitet werden.
- Die Property Rights-Theorie schlägt als Eigentumssurrogat vor, diese Ziele schriftlich in Kontrakten zu fixieren inkl. der Belohnungen bei Zielerreichung, bzw. Sanktionen bei Verfehlung (Neisser 1998: 26-27).<sup>16</sup>
- Für eine Stärkung des Selbstvertrauens des MÖB bzgl. Zielerreichung und einer damit verbundenen Erhöhung der Zielbindung befürwortet die Selbstregulierungstheorie eine gemeinsame Planung der Zielerreichung durch

---

<sup>12</sup> Auf die Betrachtung der „Erfolgten Belohnung“ und der „Zufriedenheit/Comitment“ soll im Folgenden verzichtet werden.

<sup>13</sup> Die individuelle Integration der einzelnen Theorien ist im dargestellten Modell in Abbildung 3 nicht ersichtlich. Eine ausführliche Darstellung ist in der in Arbeit befindlichen Doktorarbeit zu finden (Arbeitstitel: Ein Anreizsystem für Manager Öffentlicher Bäder, Universität Potsdam).

<sup>14</sup> In Klammern werden diejenigen Elemente des eHLK genannt, aus denen die Anreizkategorie mit ihren Einzelanreizen abgeleitet werden kann.

<sup>15</sup> Lee nennt neben diesen drei Mediatoren Richtung („direction“), Intensität („effort“) und Ausdauer („persistence“), die direkte und automatische Zielmechanismen darstellen, auch die Strategieentwicklung („task strategy development“) als vierten Mediator (Lee 1989: 310).

<sup>16</sup> Neisser führt im Rahmen der Property Rights-Theorie die Gestaltung von Verträgen als Eigentumssurrogat an, wenn eine Bündelung der Verfügungsrechte nicht möglich oder gewünscht ist (Neisser 1998: 26-27).

Vorgesetzten und MÖB sowie der Erörterung von Zwischenzielen (Latham 1991: 218).<sup>17</sup>

- Eine rationale Begründung der Ziele, das Zeigen von Verständnis und Akzeptanz für Gefühle sowie die Schaffung von Wahlmöglichkeiten soll gemäß der Selbstbestimmungstheorie die Internalisierung der extern gesetzten Ziele beim MÖB fördern (Deci 2000: 234-238, Ryan 2000: 71, Deci 1994: 124-125).<sup>18</sup>

Anreizkategorie „Vergütung“ (extrinsischer/intrinsischer Wert, Internalisierung):

- Die Principal-Agent-Theorie verlangt eine Vergütungslogik materieller Anreize derart, dass der Agent dann belohnt wird und dadurch seinen eigenen Nutzen erhöhen kann, wenn er im Interesse des Principals handelt und damit dessen Ziele umsetzt und Nutzen maximiert (Schmidt-Mohr 1997: 65). Dies kann durch verschiedene Arten leistungs- und ergebnisorientierter Bezahlung erreicht werden.<sup>19</sup>
- Die Property Rights-Theorie spezifiziert diese variable Vergütung. Gemäß der Property Rights-Theorie sollte die Vergütung nämlich als Eigentumssurrogat derart gestaltet werden, dass sie der Vergütungslogik von Eigentümern entspricht (Neisser 1998: 26-27). Sie sollte also erfolgsabhängig sein.
- Gemäß der Selbstbestimmungstheorie unterminieren materielle Anreize intrinsische Motivation. Da jedoch die Bezahlung an sich in Beschäftigungsverhältnissen in Organisationen unverzichtbar ist, muss es in der Betrachtung von MÖB darum gehen, die unterminierenden Effekte der Bezahlung möglichst gering zu halten. In einer Meta-Studie wurde festgestellt, dass von den erwarteten (also vertraglich fest vereinbarten) materiellen Belohnungen die leistungsabhängig Gewährten intrinsische Motivation deutlich weniger unterminieren als fixe Bezahlungen, die abhängig von einer bestimmten Aufgabe bzw. deren Erfüllung ausgezahlt werden. Begründen lässt sich die-

---

<sup>17</sup> Unter Planung versteht Gollwitzer eine mentale Strategie, die Menschen benutzen, um zukünftiges Handeln vorzubereiten (Gollwitzer 1996: 287). Latham stellt fest, dass eine Teilnahme an der Entwicklung effektiver Aufgabenstrategien substantielle Effekte auf die Leistung hat über den Mediator des Selbstvertrauens und der Strategiequalität (Latham 1991: 218).

<sup>18</sup> Deci u.a. konnten zeigen, dass bei Anwendung von zwei oder drei der Faktoren „rationale Begründung“, „Verstehen und akzeptieren von Gefühlen“ und „Schaffen von Wahlmöglichkeiten“ eine bessere Internalisierung statt fand als wenn nur einer oder gar keiner verwendet wurde. Im ersten Fall bestand hohe Wahrscheinlichkeit für eine Identifikation und in zweiten für eine bloße Introjizierung (Deci u.a. 1994: 139).

<sup>19</sup> Neisser nennt z.B. Beteiligungsmodelle, ertragsabhängige Remuneration und Profit Centers als Beispiele von Eigentumssurrogaten (Neisser 1998: 26-27).

ses Phänomen durch den informellen Aspekt der Kompetenz, der implizit in der leistungsabhängigen Belohnungsform integriert ist und eine positive Gegenwirkung zur Unterminierung darstellt (Deci 1999: 644). Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine maximal mögliche Belohnung für optimale Leistung vorgegeben wird, da ein Nichterreichen derselben einen starken unterminierenden Effekt auf die intrinsische Motivation hat. Daher erweist sich eine solche Belohnungsform als die am stärksten unterminierende (Deci 1999: 644).

- Um intrinsische Motivation bzw. die Internalisierung extrinsischer Motivation weiter zu fördern, ist gemäß der Selbstbestimmungstheorie darauf zu achten, dass Belohnungen informativ statt kontrollierend gestaltet und kommuniziert werden,<sup>20</sup> leistungsabhängige Belohnungen maßgeblich individuell beeinflussbar sind und die Bedingungen für deren Auszahlung klar formuliert sind. Überdies sind die Aufgaben und Tätigkeiten möglichst interessant zu gestalten.<sup>21</sup>
- Neben diesen schriftlich verbrieften Vergütungen sollte unbedingt ein Budget vorgesehen werden, aus welchem der Vorgesetzte unerwartete und zeitlich unmittelbare Belohnungen für gute Leistungen geben kann. Diese Belohnungen haben sich in obig genannter Metastudie als nicht unterminierend bzgl. intrinsischer Motivation erwiesen (Deci 1999: 39-40).
- Im Falle des MÖB sollte die Vergütung gemäß oben erläuterten Erkenntnisse zusammenfassend wie folgt gestaltet werden: Der wirtschaftliche Erfolg des MÖB ist aus Eigentümersicht die Reduktion des jährlichen Defizits.<sup>22</sup> Daran sollte der erfolgsabhängige Vergütungsanteil aller am Erfolg Beteiligter (MÖB, Vorgesetzter und Mitarbeiter) über zu bestimmende Prozentsätze gekoppelt werden und nach oben unbeschränkt sein. Um opportunistisches Verhalten zu verhindern, langfristig wirksame Maßnahmen stärker zu fördern und einen ständigen Anreiz für Verbesserungen zu liefern, sollte als Bemessungsgrundlage für die im betreffenden Jahr erzielte Defizitreduktion der Mittelwert der jährlichen Defizite der drei davor liegenden Jahre heran-

---

<sup>20</sup> Geeignete Maßnahmen sind gemäß Deci: Minimierung eines autoritären Stils und Ausübung von Druck, Anerkennung guter Leistungen aber Vermeidung der Steuerung durch Belohnungen, Überlassung von Wahlmöglichkeiten bzgl. der Lösungsmöglichkeiten der Aufgabe und Betonung der interessanten und herausfordernden Aspekte der Arbeit (Deci u.a. 1999: 656-657).

<sup>21</sup> Materielle Belohnungen unterminieren intrinsische Motivation bei interessanten Aufgaben, zeigen jedoch bei uninteressanten, langweiligen Aufgaben keinen Effekt (Deci u.a. 1999: 650-653 und 657).

<sup>22</sup> Dies darf nicht als bloße Kostenreduktion missverstanden werden, sondern als Optimierung der kausal verknüpften Variablen Kosten und Erlös. Dafür müssen natürlich bestimmte Rahmenbedingungen, wie z.B. dem Erhalt der Infrastruktur sowie bestimmter Öffnungszeiten des Bades, gesetzt werden.

gezogen werden. Außerdem sollte ein erheblicher Prozentsatz der Einsparungen für zukünftige (Ersatz-) Investitionen als Rücklage verwendet werden, wie in der Privatwirtschaft üblich. Die restlichen Einsparungen kommen dem kommunalen Haushalt zu Gute. Daraus ergibt sich eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten.

Anreizkategorie „Fortbildung“ (Fähigkeit, Persönlichkeitsmerkmale, Attribuierung):

- Gemäß der Zielsetzungstheorie kann sich der MÖB umso schwierigere Ziele selbst setzen, je besser seine Fähigkeiten bzgl. seines Tätigkeitsbereichs ausgeprägt sind (Locke 1990: 241).
- Attribuierungstheorie (Weiner 1985: 561-563, Bandura 1989: 21-22) und Implizite Theorien (Dweck 1996: 69-70, Bandura 1989: 49-55) spielen eine bedeutsame Rolle bzgl. eines langfristigen Aufbaus von Selbstvertrauen. Diese Theorien schlagen vor, dass MÖB (und deren Vorgesetzten) mit psychologischen Zusammenhängen vertraut gemacht werden müssen, um ihre Persönlichkeitsmerkmale langfristig positiv zur Entwicklungseinstellung und Handlungsorientierung zu verändern.<sup>23</sup>
- Kausalattributionstraining (häufig auch Motivationstraining genannt) kann helfen, Auswirkungen der Ursachenzuschreibung zu erläutern und die Erfolgszuversicht der Teilnehmer zu steigern. Ziel des Trainings ist, die Erfolgszuversicht und Handlungsorientierung der Teilnehmer und damit deren Selbstvertrauen, die Höhe der Zielsetzungen und der Leistung zu steigern (Weiner 1985: 564-567). Gemäß Uhl stellen sich die Trainingseffekte recht zuverlässig ein. Mittelfristig können veränderte Ursachenerklärungen positive Wirkungen haben (Uhl 2000: 138 und 144).
- Für hohe Motivation zur Leistungserbringung müssen beim MÖB also letztenendes die Voraussetzungen bzgl. der Fähigkeiten durch Fortbildung gelegt werden. Dies betrifft sowohl fachspezifische Fähigkeiten, wie z.B. bäderspezifischer und betriebswirtschaftlicher Art, aber auch das Wissen um

---

<sup>23</sup> Eine Person mit hoher Erfolgszuversicht strebt den Erfolg zuversichtlich an, um den Stolz über die eigene Tüchtigkeit zu erleben, der sich nach dem Erfolg einstellt. Die Person setzt sich bevorzugt herausfordernde Ziele, um eine möglichst hohe innere und äußere Belohnung zu erhalten. Als Handlungsorientierung beschreibt Kuhl einen Zustand, in dem alle mentalen Prozesse darauf gerichtet sind, einen gegebenen Ist-Zustand in einen gewünschten Ziel-Zustand zu verwandeln. Handlungsorientierte Menschen steigern ihre Motivation auf vielfältige Weise durch Lenken ihrer Aufmerksamkeit auf attraktive Anreize eines Ziels oder auf Zielrelevantes, insbesondere wenn Ablenkung droht, Modifikation bzw. Regulierung von Stimmungen, Auswertung von Misserfolgen zur Fehlerkorrektur und Ausnutzung emotionaler Folgen eines Misserfolgs zur erneuten Motivation und Erkennen von Gelegenheiten zum Handeln und Beginn entsprechender Handlungen (Kuhl 1996, zitiert nach Uhl 2000: 140-141 und 227).



psychologische Zusammenhänge für eine langfristige Stärkung des Selbstvertrauens.<sup>24</sup>

Anreizkategorie „Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort“ (intrinsischer Wert):

- Die Selbstbestimmungstheorie fordert eine möglichst weitgehende Befriedigung der Bedürfnisse nach Kompetenz und Autonomie.<sup>25</sup>
- Die Möglichkeit des MÖB unter der Bedingung erfolgreicher und zeitgerechter Aufgabenerledigung, den Ort und die Zeit seiner Arbeitserledigung selbst bestimmt einteilen zu können, befriedigt in hohem Maße das Bedürfnis nach Autonomie und steigert somit seine intrinsische Motivation.

Anreizkategorie „Arbeitsgestaltung, Entscheidungs- und Verantwortungsdelegation“ (intrinsischer Wert):

- Die Selbstbestimmungstheorie fordert individuelle, abwechslungsreiche, sinnvolle und interessante Tätigkeiten, um intrinsische Motivation überhaupt erst entstehen lassen zu können (Ryan 2000: 71, Deci 1985: 120-129).<sup>26</sup> Durch Maßnahmen wie Job Design, Job Rotation, Job Enrichment, Job Enlargement können Arbeitsinhalte, zwischenmenschliche Kontakte als auch Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen verändert und erweitert werden.
- In diesem Zusammenhang ist der Anreiz der Gruppenarbeit von großer Bedeutung, dessen Wirkung auf die Motivation von vielen Autoren hervorgehoben wird (Gubser 1991: 94, Schedler 1993: 194, Comelli 2003: 163-254, Kleinbeck 1996: 113-119). Zwar sind detaillierte Untersuchungen über die Art dieser Motivation im Zusammenhang mit der Selbstbestimmungstheorie

---

<sup>24</sup> Gubser schreibt der Aus- und Weiterbildung erstrangige Bedeutung zu, „um die Vitalität des Unternehmens zu sichern.“ (Gubser 1991: 89). Weber nennt als Ziele von Weiterbildungsmaßnahmen von Unternehmen u.a. die Steigerung der Leistungsbereitschaft, die Leistungsfähigkeit und die Flexibilität der Mitarbeiter (Weber 1991: 333).

<sup>25</sup> Unter Autonomie wird in der Selbstbestimmungstheorie nicht ein Bedürfnis nach Unabhängigkeit, Egoismus oder Distanz verstanden, sondern das Bedürfnis danach, willentlich und nach dem wahren Selbst, d.h. aus tiefster und verinnerlichter Überzeugung, selbstorganisiert und -reguliert handeln zu können (Deci 2000: 231).

<sup>26</sup> Obschon der Mensch gemäß Selbstbestimmungstheorie von Geburt an mit intrinsischer Motivation ausgestattet ist, bedarf es unterstützender Bedingungen, diese angeborene Neigung gerade im Umfeld von Organisationen und im Kontext der Arbeit aufrecht zu erhalten oder sogar zu fördern. Eine spezielle Subtheorie der Selbstbestimmungstheorie, die Kognitive Evaluationstheorie (Cognitive Evaluation Theory CET), versucht die Faktoren zu spezifizieren, die Schwankungen in der intrinsischen Motivation erklären (Ryan 2000: 70, Deci 1985: 120-129).

m.E. nicht bekannt. Da jedoch Arbeitsgruppen mit komplexeren, umfangreicheren und kompakteren Aufgaben betreut werden können als Einzelpersonen, steigt die intrinsische Motivation und die Möglichkeit einer stärkeren Befriedigung der Bedürfnisse nach Autonomie und Kompetenz (Cohen 1995: 249 und 251).<sup>27</sup> Die Arbeitsgruppe stellt daher einen Idealfall der Ausweitung von Entscheidungskompetenz und Arbeitsinhalten dar (Schäfer 1985: 165).<sup>28</sup>

- Mit der Erweiterung der Entscheidungskompetenz ist eine Entscheidungsdezentralisation verbunden. Diese führt zusammen mit der umfassenden Arbeitsgestaltung zu einer dezentralen Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung. Diese Bündelung von Verfügungsrechten wird auch von der Property Rights-Theorie gefordert.<sup>29</sup> Damit verbunden ist auch eine klare Definition der Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Öffentlicher Verwaltung (ÖV) erforderlich.
- Aus der Attribuierungstheorie lässt sich die Notwendigkeit der Schaffung von Erfolgserlebnissen im laufenden Geschäft für den Mitarbeiter durch den Vorgesetzten ableiten.<sup>30</sup> Dies kann z.B. durch einen geeigneten Arbeitszuschnitt sowie einer kontinuierlichen Gruppen- und Projektarbeit sowohl zwischen Manager und Vorgesetztem als auch zwischen Manager und seinen Mitarbeitern bzw. projektabhängig Betroffenen erreicht werden.

---

<sup>27</sup> Cohen bringt „Working Teams“ mit einem höheren Grad an Mitarbeiterpartizipation in Verbindung und einem hohen Niveau an Gruppenautonomie, was wiederum Leistung, Bindung an die Organisation und Vertrauen ins Management steigert. Eine Meta-Analyse zeigt, dass autonome und semiautonome Gruppen einen signifikanten Effekt auf die finanzielle und allgemeine Leistungsfähigkeit von Organisationen haben.

<sup>28</sup> Eine besonders effektive und effiziente Gruppenarbeit kann die Projektgruppe darstellen. Projektarbeit gibt der Arbeit Sinn, da in der Regel ganzheitliche Tätigkeitsbereiche von Anfang bis Ende bearbeitet werden müssen. Durch den breiten Tätigkeitsumfang und die Geschlossenheit der Tätigkeit bieten sich dem Mitarbeiter ein hoher Abwechslungsgrad, ein konkreter Bezug zur Arbeit und meist herausfordernde Schwierigkeitsgrade, die im Zusammenwirken der Projektgruppe gemeistert werden können. Da letzten Endes das Ergebnis bzw. die Zielerreichung der Projektgruppe zählt, haben die meisten Projektgruppen erhöhte Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume. Intensive zwischenmenschliche Kontakte sind wie auch schon bei der Gruppenarbeit selbstverständlich gegeben.

<sup>29</sup> Durch die Property Rights-Theorie kann gezeigt werden, dass „in einer komplexen und dynamischen Umwelt eine Konzentration, Zuordnung und Übertragung von Rechtsbündeln an überschaubare organisatorische Einheiten (dezentral-konzentrierte Property Rights-Struktur) einen höheren Effizienzgrad erzeugt als monozentrische, hierarchische Unternehmensstrukturen.“ (Picot 1997: 3772).

<sup>30</sup> Dabei stellen Ziele eine Grundvoraussetzung für das Erleben von Erfolgserlebnissen dar, da nur dadurch Vergleiche zwischen Soll und Ist möglich werden (Comelli 2003: 90).

- Für den MÖB bedeutet dies, dass er durch eine Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung über umfassende Arbeits-, Entscheidungs- und Verantwortungsfelder verfügen sollte. Die damit verbundene, „intrinsische“ Arbeitsgestaltung sollte durch weitere Maßnahmen, wie der individuell abzustimmende Arbeitszuschnitt durch den Vorgesetzten und die Einführung umfassender Gruppenarbeit ergänzt werden. Letzteres gibt dem Vorgesetzten des MÖB ferner die Möglichkeit, sowohl bei der Lösung und Strukturierung schwieriger Aufgaben behilflich zu sein, ohne sich aufdrängen oder hineinregieren zu müssen, als auch ständig über die aktuellen Aktivitäten informiert zu sein. Dadurch besteht für den Vorgesetzten des MÖB die Möglichkeit, dessen Aufgaben motivationsoptimal individuell gestalten zu können. Da sich die Aufgabenbereiche im Management Öffentlicher Bäder inhaltlich meist sehr gut zerlegen lassen, kann die Gruppenarbeit durch die Einführung der Projektarbeit realisiert werden.

Anreizkategorie „Wettbewerb“ (Selbstregulierung):

- Wichtiger Anreiz zur Motivierung von Mitarbeitern ist gemäß der Selbstregulierungstheorie die Information, einerseits als Feedforward-Funktion (Ziele) und andererseits als Feedback-Funktion. Letzteres kann einerseits durch Rückmeldungen (durch den Vorgesetzten) erreicht werden, andererseits durch unterschiedliche Formen des Wettbewerbs. Wettbewerb setzt Standards und spornt zur Leistung an. Damit Wettbewerb jedoch möglichst keine negativen Auswirkungen entfaltet, sollte dessen Informationsfunktion und nicht dessen Kontrollfunktion aktiviert werden (Deci 1983: 80). Dies ist durch indirekten, externen Wettbewerb, wie z.B. Betriebsvergleiche zwischen Wettbewerbern, möglich (Vansteenkiste 2003: 276-278 und 294-296).<sup>31</sup> Gerade der Vergleich mit anderen stellt eine bedeutsame Informationsquelle für die Aufrechterhaltung des Selbstregulierungs-Mechanismus und zur Steigerung des Selbstvertrauens dar.
- Der Anreiz „Befristung von Arbeitsplätzen“, der aus der Principal-Agent-Theorie abgeleitet werden kann, schafft Wettbewerbskräfte im Sinne von Bestandsrisiko: der eigene Arbeitsplatz ist nicht per se für immer vorhanden, sondern abhängig vom Arbeitserfolg und damit verbundenen Anstrengungen. Dem Principal steht darüber hinaus ein Sanktionsmechanismus zur Verfügung, den er bei extremem Fehlverhalten des Agents einsetzen kann. Betrachtet man die Befristung von Arbeitsplätzen als Eigentumssurrogat, so stützt die Property Rights-Theorie ebenso diesen Anreiz.

---

<sup>31</sup> Untersuchungen von Vansteenkiste zeigen, dass dieser kontrollierende, intrinsische Motivation unterminierende Aspekt des Wettbewerbs vor allem dann auftritt, wenn der Wettbewerb direkt ist, eine gewinnabhängige Belohnung gewährt und in einem eher kontrollierenden und Druck ausübenden sozialen Umfeld stattfindet.

- Bezogen auf den MÖB bedeutet dies, dass er von seinem Vorgesetzten professionelle Rückmeldung erhalten und weitere Informationen zur Motivation im indirekten Wettbewerb durch Vergleich mit anderen Bädern beziehen sollte. Ferner sollten Arbeitsplätze im Bereich Öffentlicher Bäder zeitlich befristet werden.

Anreizkategorie „Führung“ (Führungsstil, Rückmeldung, Aufgabenstruktur):

- Damit die bereits genannten, immateriellen und intrinsischen Anreize wirksam werden können, bedarf es eines Arbeitsumfelds, das unterschiedlichste Dimensionen fördert, wie Information/Kommunikation, Autonomie und persönlicher Umgang mit Mitarbeitern.<sup>32</sup> Der Vorgesetzte prägt mit seinem Führungsstil ganz wesentlich diese Dimensionen, die im Rahmen der Zielsetzungs-, Selbstbestimmungs-, Selbstregulierungs- und Attribuierungstheorie abgeleitet wurden. Es bedarf also eines adäquaten Führungsstils.
- In der modernen Führungsstil-Forschung fällt dabei v.a. der transformationale Führungsstil auf, der diese Dimensionen weitgehend berücksichtigt und erfüllt. Auch im Rahmen der Selbstbestimmungstheorie kann dieser als adäquater Führungsstil identifiziert werden:<sup>33</sup> Er fördert intrinsische Motivation bzw. die Internalisierung extrinsischer Motivation, indem der transformational Führende idealisierenden Einfluss auf seine Mitarbeiter ausübt und diese für seine Ziele begeistert und motiviert. Dies ist hinsichtlich der durch die Zielsetzungstheorie geforderten schwierigen und spezifischen Ziele von großer Bedeutung. Er inspiriert und motiviert, indem er der Arbeit seiner Mitarbeiter Bedeutung verleiht und sie herausfordert, wie es bereits in der Arbeitsgestaltung gefordert wurde. Der transformational Führende stimuliert intellektuell, indem er die Fähigkeiten und Potentiale seiner Mitarbeiter auszubauen versucht. Ferner berücksichtigt er individuelle Bedürfnisse seiner Mitarbeiter und unterstützt diese. Ein wichtiger Bestandteil dieser Mitarbei-

---

<sup>32</sup> Aspekte dieser Dimensionen sind beispielsweise: a) Information/Kommunikation: Mitarbeiterpartizipation, Stärkung des Selbstvertrauens durch Vorbildfunktion, Rückmeldung, verbaler Zuspruch durch Lob und Anerkennung, Sinngebung und Erläuterung von Gesamtzusammenhängen, Unterstützung der Kausalattribution bei Mitarbeitern. b) Autonomie: Förderung einer lernfähigen Umgebung, Übertragung von Tätigkeiten und Verantwortung, geeigneter Aufgabenzuschnitt, Ermöglichung von Erfolgserlebnissen, Förderung der Autonomie und Selbstbestimmung der Mitarbeiter. c) Persönlicher Umgang mit Mitarbeitern: Wertschätzung der Mitarbeiter, individueller Einsatz, Verständnis für den Mitarbeiter und Rückendeckung.

<sup>33</sup> Bass spricht beispielsweise im Zusammenhang mit transformationaler Führung von Selbstwertgefühl, Identifikation des Selbst und Erweiterung der Autonomie des Mitarbeiters (Bass 1998: 26). Kark weist eine positive Beziehung transformationaler Führung zur Befähigung („empowerment“) von Mitarbeitern nach, welche positive Auswirkungen auf Faktoren wie Selbstvertrauen, organisationsbasierte Selbstwertschätzung und Vertrauen in die eigene Arbeitsgruppe hat (Kark 2003: 248).

terentwicklung ist auch die weiter oben genannte Rückmeldung und die Förderung des Selbstvertrauens seiner Mitarbeiter durch seine Vorbildfunktion, verbalen Zuspruch und Rückmeldung (Bass 1998: 5-6, Judge 2000: 751, Sonnenmoser 2003: 26-29).

- Schulungen können zwar nicht jeden MÖB und dessen Vorgesetzten zu einer adäquaten Führungspersönlichkeit erziehen, jedoch das theoretische Wissen über Führungsinstrumente vermitteln. Damit hat wenigstens jede Führungskraft das erforderliche Wissen über Führung (Koglin 1990: 196). Bzgl. des Erlernens transformationaler Führungseigenschaften hat sich Training gemäß Bass auch in der ÖV als förderlich erwiesen (Bass 1998: 109-111 und 171). Ein weiterer möglicher Weg zur Änderung der Persönlichkeit könnte auch darin bestehen, den praktizierten Führungsstil der Führungskraft bewusster werden zu lassen und ihren Blick dafür zu schärfen. Dies kann z.B. durch die Kommunikation mit Mitarbeitern, der Anwendung von anonymen Bottom-Up-Feedback oder ähnlichen Instrumenten geschehen (Lattmann 1982: 358).

#### **4 Signifikante Lücken im bestehenden Anreizsystem**

Stellt man nun diesem theoretisch abgeleiteten Soll-Anreizsystem den Ist-Zustand gegenüber, so lassen sich signifikante Lücken erkennen. So sind die Ziele gemäß KGSt-Bericht (3/2001) meist wenig konkret, nicht zusammenhängend und wenig umfassend (KGSt 3/2001: 3). Kontraktmanagement wird nur in ca. 15% der Kommunen zwischen Rat und Verwaltung eingesetzt, wobei Leistungskennzahlen lediglich zu 11% Gegenstand dieser Zielvereinbarungen sind. Zwischen Verwaltungsspitze und untergeordneten Verwaltungseinheiten sind es zwar immerhin ca. 24%, dies kann aber nicht über die nur moderate Umsetzung des Kontraktmanagements hinwegtäuschen (Bogumil 2006).<sup>34</sup>

Bezüglich der Vergütung von MÖB muss in der Praxis aufgrund des Alimentationsprinzips festgestellt werden, dass das Bundesbesoldungsgesetz sowie der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) die intrinsische Motivation stark unterminierende, fixe Bezahlung festschreibt. Die in der Dienstrechtsreform 1997, dem Bundesbesoldungsgesetz 2002 und der Tarifreform 2005 beschlossenen und eingeführten leistungsorientierten Elemente gehen aufgrund bestehender Beschränkungen nicht weit genug. Selbst wenn sie flächendeckend in den

---

<sup>34</sup> Gemäß Knipp haben 19,9% der Kommunen Zielvereinbarung in der gesamten Verwaltung und zusätzliche 29,8% in Teilbereichen bzw. Pilotprojekten eingeführt. 36% planen die Einführung von Zielvereinbarungen, 14,3% haben es gar nicht vor (Knipp 2005: S. 51).

Kommunen eingeführt würden, und davon ist man noch weit entfernt,<sup>35</sup> werden sie nicht die gewünschte motivationale Wirkung zeigen, da sie binär und nicht wirklich wesentlich sind, nur von einem geringen Prozentsatz der Mitarbeiter erreicht werden können und nach oben hin gedeckelt sind. Ferner sind diese Elemente leistungs- und nicht erfolgsorientiert ausgerichtet. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass den Vorgesetzten im Öffentlichen Dienst kein Budget für spontane, zeitnahe Belohnungen zur Verfügung steht.<sup>36</sup>

Im Hinblick auf die Fortbildung stellt die KGSt Defizite bei Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt fest (KGSt 10/1993: 3). Sie fordert eine Professionalisierung der kommunalen Fortbildung aufgrund sich wandelnder Anforderungen (KGSt 5/2000: 5). Zwar geben über 70% der befragten Kommunen an, Fort- und Weiterbildung zu betreiben (Bogumil 2006). Über 60% setzen Trainings bzgl. Führungsverhalten, kommunikativer Kompetenz, betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und Managementtechniken zur Verbesserung des Führungskräfteinsatzes ein (Knipp 2005: 56). Offen bleibt jedoch, inwieweit deren Inhalte optimal auf die Bedürfnisse der Teilnehmer zugeschnitten sind. Es ist davon auszugehen, dass motivationspsychologische Inhalte in Fortbildungen bisher keine Rolle spielen.

---

<sup>35</sup> Während die leistungsorientierten Elemente der Dienstrechtsreform 1997 auf Bundesebene in fast allen oberen Bundesbehörden eingeführt wurden, haben gemäß der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände nur 63, bzw. 59 von 559 Städten und Gemeinden, die dazu landesrechtliche Möglichkeiten hatten, Leistungszulagen bzw. Leistungsprämien gewährt (Bundesministerium des Innern 2002: 20-23). Umfragen belegen, dass die Kommunen nur sehr zurückhaltend von den gegebenen Möglichkeiten der Dienstrechtsreform 1997 Gebrauch machen (Kirchhoff 2002: 7). Dies bestätigt auch die aktuelle Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags: Zwischen 41,9% und 59,5% der antwortenden Kommunen sehen nicht vor, Leistungsanreize einzuführen. Bzgl. Führungsfunktionen auf Zeit und auf Probe sind es gar 63,4 und 55,6 Prozent (Knipp 2005: 52-55). Vgl. auch (Fogt 2002b: 10-11).

<sup>36</sup> Eichhorn stellt bzgl. des Vergütungssystems in der Öffentlichen Verwaltung fest, dass ein Mitarbeiter im Öffentlichen Dienst Besoldung, Vergütung und Entlohnung als auch sonstige finanzielle Zuwendungen erhält, sobald er eine bestimmte Stelle bekleidet. Damit liegt aber noch keine individuelle Honorierung für eine überdurchschnittliche Leistung vor. Die Bereitschaft aber, eine derartige Mehrleistung zu erbringen, steht und fällt in der Regel mit finanziellen und immateriellen Anreizen (Eichhorn 1991: 154). Gemäß Grawert „dominieren Anreize, die dem Sicherheitsbedürfnis von Beschäftigten mit niedriger Risikobereitschaft entgegenkommen. Das System lädt zum Überwintern statt zu Engagement ein. Die Folge davon ist, dass insbesondere leistungsstarke Mitarbeiter nicht adäquat entlohnt und damit häufig demotiviert werden.“ (Grawert 1998: 114). Eine Flexibilisierung des Anreizsystems kann seiner Meinung nach auch zur Erhöhung der Eintrittsmotivation qualifizierter Führungskräfte beitragen (Grawert 1998: 116).

Was die Einführung von Teilzeit angeht, war der Öffentliche Dienst gemäß Grawert im Vergleich zur Privatwirtschaft zwar führend (Grawert 1998: 115), seit dem KGSt-Bericht (6/1991) wurden jedoch in der Öffentlichen Verwaltung hauptsächlich Modifizierungen der gleitenden Arbeitszeit umgesetzt, wie z.B. Ausdehnung des Gleitzeitrahmens, Einschränkung der Kernzeiten oder Ausweitungen der Möglichkeiten einer Übertragung von Plusstunden (KGSt 2/1999: 7). Trotz einzelner Experimente von Kommunen mit innovativeren Flexibilisierungsformen im Rahmen des NSM, wie z.B. mit einem Wegfall von Kernzeiten, einer Einführung von Zeitkonten, Jahresarbeitszeitregelungen oder sogar einem Verzicht auf Zeiterfassung (KGSt 2/1999: 7),<sup>37</sup> ist davon auszugehen, dass viele Kommunen über die erste Stufe der Flexibilisierung (Gleitzeitregelungen) noch nicht hinaus gekommen sind. Dies kann auch für den Bereich Öffentlicher Bäder angenommen werden.

Bezüglich Handlungs- und Entscheidungsspielräumen müssen ebenso Defizite festgestellt werden. Unterschiedliche Rahmenbedingungen, wie z.B. die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung, die Schnittstelle zur Politik, die Inputsteuerung mit Jährlichkeitsprinzip sowie das Rechtsstaatlichkeitsprinzip, führen durch ihre Kontrollfunktion dazu, dass das Berufsbild des MÖB häufig dem eines Verwalters gleicht, der die Entscheidungen von Gemeinderat und Vorgesetzten hinzunehmen und umzusetzen hat. Das Neue Steuerungsmodell (NSM) setzt zwar seit 1990 an diesem Punkt mit unterschiedlichen Maßnahmen an. Diese haben sich aber bei weitem noch nicht flächendeckend durchgesetzt (Knipp 2005: 33-34, Bogumil 2006).<sup>38</sup> Aufgrund des Mangels an Beeinflussungsmöglichkeiten und eines negativen Erlebens der Arbeitssituation kündigen viele MÖB innerlich. Mangelhafte Motivation und Leistung sind die Folge.

---

<sup>37</sup> Die Stadt Wolfsburg hat sogar das Konzept der Vertrauensarbeitszeit eingeführt, in dem die Zeiterfassung und -kontrolle durch Zielvereinbarungen, Qualitäts- und Ergebnisabsprachen ersetzt wurden. Dies bedeutet eine Orientierung weg von der Anwesenheits- hin zu einer Ergebnisorientierung (KGSt 2/1999: 26-27).

<sup>38</sup> Knipp (2005) zufolge haben erst 3,9% der Städte der Umfrage von DST und Difu Regeln für eine neue Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung in ihre Hauptsatzung aufgenommen, wonach sich der Rat im Wesentlichen auf strategische Angelegenheiten konzentriert und die Verwaltung die operativen Aufgaben erledigt (Knipp 2005: 43). Gemäß Bogumil bearbeiten weniger als 30% der Kommunen den Modernisierungsbereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung. Teamstrukturen wurden von immerhin ca. 50% der Kommunen in Teilbereichen eingeführt, in der gesamten Verwaltung jedoch nur etwas mehr als 10%. Dabei fällt auf, dass gerade Städte unter 50.000 Einwohner diesem Trend hinterher hinken. Ein ähnliches Bild ergibt sich bzgl. der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die zu 60% zwar in Teilbereichen, aber nur zu gut 30% in der Gesamtverwaltung umgesetzt ist. Job Rotation wird von den befragten Kommunen nur zu durchschnittlich ca. 10% praktiziert (Bogumil 2006).

Aufgrund des fehlenden Bestandsrisikos sind die klassische ÖV und häufig auch deren Öffentliche Bäder keinen Wettbewerbskräften ausgesetzt. Zwar wurden den Kommunen in der Verwaltungsmodernisierung (NSM) durch den Wettbewerb neue Perspektiven für Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit aufgezeigt (KGSt 1/2003: 13).<sup>39</sup> Wesentliche Wettbewerbselemente, wie sie weiter oben beschrieben wurden, werden jedoch nicht oder nur selten angewandt. So bewirkt das Prinzip der Anstellung auf Lebenszeit, dass der MÖB seine Anstellung behalten wird, selbst wenn er nicht den Interessen des Principals entsprechend handelt. Es existiert daher kein Anreiz, dass der MÖB und seine Mitarbeiter ihre Handlungen um des eigenen Arbeitsplatz Willens an den Interessen des Principals ausrichten.<sup>40</sup> Außerdem nehmen Kommunen die Chance, mehr Informationen aus indirektem Wettbewerb durch kommunale Leistungsvergleiche zu erhalten, zumindest im Bäderbereich noch zu wenig wahr.<sup>41</sup> Gerade diese Form des Wettbewerbs liefert wichtige Informationen (Feedforward und Feedback) zur Selbstregulierung.

In unterschiedlichen Untersuchungen können erhebliche Schwächen im Führungsstil der Vorgesetzten in der Öffentlichen Verwaltung festgestellt werden. So ergab eine Umfrage, dass generell nur von mittelmäßigen Führungsaktivitäten in der ÖV auszugehen ist (Klages 1997: 198-208).<sup>42</sup> Gemäß dieser Umfrage

---

<sup>39</sup> Zwar stehen Öffentliche Bäder schon immer im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Bädern dadurch, dass ihre Kunden die Wahlfreiheit haben, welches Bad sie besuchen wollen. Die Auswirkungen dieser Wettbewerbsentscheidung der Kunden haben jedoch keine oder kaum Konsequenzen für das betreffende Öffentliche Bad.

<sup>40</sup> Gemäß KGSt liegt der entscheidende Unterschied zwischen politischem und wirtschaftlichem Wettbewerb am Markt darin, dass letzterer durch Marktsignale jedem Unternehmen unmittelbar signalisiert, ob es noch Kurs hält. Marktsignale geben dem privatwirtschaftlichen Unternehmen Aufschluss über seine Leistungsfähigkeit und stellen einen permanenten Zwang zur Optimierung des Angebots und zu laufender Innovation dar. Für den öffentlichen Bereich ist dies in dieser Form nicht existent (KGSt 1/2003: 24, Fagt 2002a: 35).

<sup>41</sup> So nimmt nur ein kleiner Teil der Kommunen am überörtlichen Bädervergleich des Bundesfachverbands Öffentliche Bäder (BÖB) teil. Gemäß einer aktuellen Umfrage nehmen jedoch auch nur ca. 18% der Kommunen regelmäßig an interkommunalen Leistungsvergleichen, Vergleichsringen oder Wettbewerben teil, und nur ca. 33% beteiligen sich sporadisch (Bogumil 2006).

<sup>42</sup> Auffällig ist, dass gerade die Führungseigenschaften, die Vorgesetzten in der ÖV häufig zugebilligt werden, wie z.B. „überlässt es seinen Mitarbeitern, wie sie sich ihre Arbeit einteilen“, „hat ausgezeichnete Fachkenntnisse“, „kann sich gegenüber den Mitarbeitern auch mal durchsetzen“, und „baut auf die Eigeninitiative der Mitarbeiter“, bzgl. der Zufriedenheit der Mitarbeiter von diesen mit am schlechtesten bewertet werden. Außerdem zeigt sich, dass Merkmale, die die Zufriedenheit der Mitarbeiter bzgl. ihrer Tätigkeit und ihres Vorgesetzten am positivsten beeinflussen, wie z.B. „motiviert durch



kommt einigen dieser Führungsmerkmale eine strategische Bedeutung bzgl. der Wirkung von Führung zu, nämlich: „informiert umfassend“, „motiviert durch eigenes Engagement“, „gibt Anerkennung bei guter Leistung“, „gibt Rückmeldung über das erreichte Leistungsniveau“, „hat eine klare Linie“ und „vereinbart Arbeitsziele“. Nur 16% der Mitarbeiter schätzen ihren Vorgesetzten jedoch in diesen Kategorien besonders stark ein (Klages 1997: 206-207). Aber gerade diese Merkmale machen transformationale Führung aus. Maßnahmen, die diesen Defiziten entgegen wirken, sind kaum verbreitet. Bogumil stellt beispielsweise fest, dass nur bei ca. 20% der Kommunen das Instrument der Führungskräftebeurteilung eingesetzt wird (Bogumil 2006).

## 5 Ausblick

Es ist zu erwarten, dass das aus verschiedenen ökonomischen und motivationspsychologischen Theorien im Rahmen des eHLK abgeleitete und in der Praxis angewendete Anreizsystem positive Wirkungen entfalten wird. Dies ist im Rahmen der noch in Arbeit befindlichen Doktorarbeit in acht explorativen Fallbeispielen allerdings noch näher zu untersuchen.

Da die vorgeschlagenen Anreize aus dem eHLK abgeleitet wurden, ist auch das vorgeschlagene Anreizsystem ein in sich geschlossenes, umfassendes Konstrukt. Die einzelnen Anreize bedingen sich gegenseitig.<sup>43</sup> Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit des Anreizsystems ist jedoch seine vollständige Implementierung.

---

eigenes Engagement“, „gibt Rückendeckung“, „geht auf jeden ein“, „informiert umfassend“, „hat eine klare Linie“, „beurteilt gerecht“, „gibt klare Anweisungen“, „setzt/vereinbart Arbeitsziele“, noch relativ selten bei Vorgesetzten der ÖV von Mitarbeitern wahrgenommen werden. Außerdem rangieren gemäß dieser Umfrage die Verwendung der Führungsmerkmale Rückmeldungen, Anerkennung von Leistung, Delegation von Verantwortung und das Erklären und Begründen von Handlungen und Zielen unter den eher selten angewendeten (Klages 1997: 198-208).

<sup>43</sup> Die geforderte Output-, Erfolgs- und Leistungsorientierung wird durch die erfolgsabhängige Vergütung und spontane Belohnungen realisiert. Dies bedingt einerseits sowohl ein existierendes Zielsystem als auch die Forderung nach der Beeinflussung der Bemessungsgrundlage und kann somit nur im Zusammenhang mit einer sinnvollen Arbeitsgestaltung und Entscheidungs-/Verantwortungsdelegation umgesetzt werden. Andererseits müssen die Aufgaben interessant sein, um überhaupt intrinsische Motivation hervorrufen zu können. Neben der Arbeitsgestaltung spielt in diesem Zusammenhang die Gruppenarbeit eine bedeutsame Rolle. Um jedoch MÖB durch diese enorme Ausweitung ihres Tätigkeits- und Verantwortungsbereiches nicht zu überfordern, sind einerseits obige Anreize mit Fortbildungsmaßnahmen zu flankieren und andererseits Anreize einzuführen, die das Selbstvertrauen der MÖB stärken. Darüber hinaus muss sich der Führende mit seinem Führungsstil den sich verändernden Rahmenbedingungen anpassen, was verstärkt Elemente transformationaler Führung bedingt. Diese einfache Argumentationskette umfasst bereits einen Großteil der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Anreiz-Kategorien.

Einige Anreize, wie z.B. zur Änderung des Führungsstils oder einiger Persönlichkeitsmerkmale, werden erst nach längerer Zeit ihre Wirkung entfalten. Daher müssen die Anreize auf lange Sicht geplant und stetig angewendet werden. Dafür bedarf es eines detaillierten und langfristigen Implementierungsplanes.

Leider ist jedoch gerade die erfolgsabhängige Vergütung, die wesentlicher Bestandteil des theoretisch abgeleiteten Anreizsystems ist, nicht in Regie- und Eigenbetrieb umsetzbar. Will man Öffentliche Bäder erfolgreich innerhalb der Kommunalverwaltung als Regie- oder Eigenbetrieb führen, so ist der Gesetzgeber gefragt, in mutigen Schritten entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Einführung von Anreizen wie oben beschrieben zulassen. Eine andere Möglichkeit für Kommunen ist die formale Privatisierung hin zur Eigengesellschaft bzw. die materielle Privatisierung zum gemischtwirtschaftlichen/voll privatisierten Unternehmen, wie es bereits von vielen NSM-fortschrittlichen Kommunen praktiziert wurde.<sup>44</sup> Dabei ist die alleinige Privatisierung Öffentlicher Bäder keine adäquate Lösungsmöglichkeit. Erst im Zusammenhang mit der konsequenten Nutzung dadurch gewonnener Freiräume, wie z.B. der vollständigen Einführung des vorgeschlagenen Anreizsystems, lassen sich mögliche Potentiale und Vorteile gegenüber einem klassischen Regiebetrieb realisieren.

## 6 Literatur

- A.B. (1999): Bäderlandschaft im Umbruch. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 9/99. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 536-537.
- Bachmann, Udo (2004): Kostenreduzierung in öffentlichen Bädern. In: Dirk Meurer (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. CÖV 01240054. Heft 6. München: Haufe, S. 829-850.
- Bandura, Albert (1989): Self-regulation of motivation and action through internal standards and goal systems. In: Lawrence A. Pervin (Hrsg.): Goal Concepts in personality and social psychology. Hillsdale: Erlbaum, S. 19-85.
- Bass, Bernhard M. (1998): Transformational leadership: Industry, Military, and Educational Impact. Mahwah: Erlbaum.
- Bogumil, Jörg, u.a. (2006): 10 Jahre NSM - Evaluierung der Umsetzung und Ergebnisse der kommunalen Verwaltungsreformen (Arbeitstitel; Universität Bochum; Publikation in Vorbereitung).

---

<sup>44</sup> So fiel es im Rahmen der Auswahl explorativer Fallbeispiele bereits schwer, Beispielbäder in NSM-fortschrittlichen Kommunen zu finden, die noch in der Organisationsform des Regiebetriebs betrieben werden. In der Umfrage von Bogumil geben immerhin knapp 60% der antwortenden Bürgermeister an, sich mit Auslagerung bzw. Privatisierung von Aufgabenbereichen zu beschäftigen (Bogumil 2006).

- Brandt, Edmund (2000): Privatisierung kommunaler Bäder - Sicherung kommunaler Zielsetzungen. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 2/00. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 58-61.
- Bundesfachverband Öffentliche Bäder (2001): Betriebshandbuch Bäder. Elektronische Ausgabe. Essen.
- Bundesministerium des Innern (2002): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform. Elektronische Ausgabe. Bonn. ([www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de))
- Cohen, Susan G.; Bailey, Diane E. (1995): What Makes Teams Work: Group Effectiveness Research from the Shop Floor to the Executive Suite. In: Journal of Management. Vol. 23, No. 3. New York: Pergamon, S. 239-289.
- Comelli, Gerhard; Rosenstiel, Lutz von (2003): Führung durch Motivation. München: Vahlen.
- Deci, Edward L.; Eghrari, Haleh; Patrick, Brian C.; Leone, D. (1994): Facilitating internalization: The self-determination theory perspective. In: Journal of Personality. Vol. 62, No. 3. Boston: Blackwell, S. 119-142.
- Deci, Edward L.; Koestner, Richard; Ryan, Richard M. (1999): The undermining effect is a reality after all - Extrinsic rewards, task interest, and self-determination: Reply to Eisenberger, Pierce and Cameron (1999) and Lepper, Henderlong and Gingras (1999). In: Psychological Bulletin. Vol. 125, No. 6. Washington: American Psychological Association, S. 692-700.
- Deci, Edward L.; Ryan, Richard M. (1985): Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. New York: Plenum Press.
- Deci, Edward L.; Ryan, Richard M. (2000): The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. Psychological Inquiry. Vol. 11. Hillsdale: Internetausgabe, S. 227-268.
- Dittrich, Karl-Heinz (1985): Zum Zusammenhang von Leistungsmotivation und situativen Anreizeffekten. In: Helmut Klages (Hrsg.): Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. Speyer: Hochsch. für Verwaltungswissenschaften, S. 79-135.
- Dweck, Carol S. (1996): Implicit theories as organizers of goals and behavior. In: Peter M. Gollwitzer (Hrsg.): The psychology of action. Linking cognition and motivation to behavior. New York: Guilford Press, S. 69-90.
- Eichhorn, Peter (1991): Immaterielle Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. In: Verwaltungsführung Organisation Personalwesen VOP. Heft 3. Baden-Baden: Gabler, S. 152-156.
- Fogt, Helmut (2002a): Verwaltungen stellen sich dem Wettbewerb. In: der städtetag. Heft 12. Köln: Heymanns, S. 34-37.
- Fogt, Helmut (2002b): Die Stadt der Zukunft braucht ein modernes Dienstrecht. In: der städtetag. Heft 3. Köln: Heymanns, S. 9-13.
- Frisch, Harald (1999): Das Bad als Managementimmobilie und wirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen. In: A.B. Archiv des Badewesens. Heft 06/99. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 262-263.
- Gabler, Theodor; Sellien, Reinhold (1997): Gabler Wirtschaftslexikon. Band 3. Wiesbaden: Gabler.

- Gollwitzer, Peter M. (1996): The volitional benefits of planing. In: Peter M. Gollwitzer (Hrsg.): The psychology of action. Linking cognition and motivation to behavior. New York: Guilford Press, S. 287-312.
- Grawert, Achim (1998): Thesen: Individuelle und flexible Vergütung - Leistungsanreize in der öffentlichen Verwaltung? In: Dieter Wagner (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 107-117.
- Gubser, A. (1991): Anreizsysteme in der privaten Wirtschaft. Motivation der Mitarbeiter in der IBM Schweiz. In: Albert Hofmeister (Hrsg.): Anreizsysteme im öffentlichen Bereich. Jahrestagung der SGVW vom 8./9. Juni 1990 in Freiburg. Bern: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, S. 85-101.
- Judge, Timothy A.; Bono, Joyce E. (2000): Five-factor model of personality and transformational leadership. In: Journal of Applied Psychology. Vol. 85. Washington: American Psychological Association, S. 751-765.
- Kark, Ronit; Chen, Gilad; Shamir, Boas (2003): The Two Faces of Transformational Leadership: Empowerment and Dependency. In: Journal of Applied Psychology. Vol. 88, No. 2. Washington: American Psychological Association, S. 246-255.
- Karrenberg, Hanns (2003): Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern? In: der städtetag. Heft 9. Köln: Heymanns, S. 4-9.
- KGSt-Bericht (10/1993): Ausbildung und Entwicklung von Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (2/1999): Flexible Arbeitszeiten in der Praxis - ein Beitrag zu Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (5/2000): Fortbildung im Wandel - Aufgaben, Anforderungen, Entwicklungen. Köln: KGSt.
- KGSt-Bericht (3/2001): Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren. Köln: KGSt.
- KGSt-Materialien (1/2003): Kommunen im Wettbewerb. Köln: KGSt.
- Kirchhoff, Gerd (2002): Öffentlicher Dienst: Reformen statt Reparaturen. In: der städtetag. Heft 3. Köln: Heymanns, S. 6-8.
- Klages, Helmut (1997): Verwaltungsmodernisierung: "Harte" und "weiche" Aspekte. In: Helmut Klages (Hrsg.): Speyerer Forschungsberichte 172. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kleinbeck, Uwe (1996): Arbeitsmotivation: Entstehung, Wirkung und Förderung. München: Juventa-Verlag.
- Knipp, Rüdiger (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. DIFU-Materialien Nr. 6. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Koglin, Heinz (1990): Kooperative Führung in der Kommunalverwaltung. In: Verwaltungsführung Organisation Personal VOP. Heft 3. Baden-Baden: Gabler, S. 195-196.
- Kuhl, Julius (1996): Wille und Freiheitserleben: Formen der Selbststeuerung. In: Julius Kuhl und Heinz Heckhausen (Hrsg.): Motivation, Volition und Handlung. Göttingen: Hogrefe, S. 665-765.

- Latham, Gary P.; Locke, Edwin A. (1991): Self-regulation through goal setting. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 50. San Diego: Acad. Press, S. 212-247.
- Lattmann, Charles (1982): *Die verhaltenswissenschaftlichen Grundlagen der Führung des Mitarbeiters*. Bern: Haupt.
- Lee, Thomas W.; Locke, Edwin A.; Latham, Gary P. (1989): Goal setting theory and job performance. In: Lawrence A. Pervin (Hrsg.): *Goal concepts in personality and social psychology*. Hillsdale: Erlbaum, S. 291-326.
- Locke, Edwin A. (1991): The motivation sequence, the motivation hub, and the motivation core. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 50. San Diego: Acad. Press, S. 288-299.
- Locke, Edwin A.; Latham, Gary P. (1990): Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel. In: *Psychological Science*. Vol. 4. Malden: Blackwell Publication, 240-246.
- Neisser, Heinrich; Meyer, Renate; Hammerschmid, Gerhard (1998): Kontexte und Konzepte des New Public Management. In: Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): *Die Innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*. Wien: Signum-Verlag, S. 19-55.
- Picot, Arnold (1997): Theorie der Unternehmung. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. Band 4. Wiesbaden: Gabler, S. 3770-3777.
- Porter, L.; Lawler III, E. (1968): *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood, Ill.
- Reichard, Christoph (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. 2. Auflage. Berlin: de Gruyter.
- Reichard, Christoph (1990): Motivationsförderungssysteme in der öffentlichen Verwaltung. In: Helmut Klages (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung im Umbruch - Neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 56-77.
- Reichard, Christoph (1993): Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung. In: Roland Roth, Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 380-397.
- Reichard, Christoph u.a. (1994): *Vom Beamten zum Manager? Herausforderungen und Perspektiven der Verwaltungsbildung*. Berlin: Hitit.
- Reichard, Christoph (1997a): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: Klaus König u.a. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, S. 641-661.
- Reichard, Christoph (1997b): Das Dienstrechts-'Reförmchen'. Stellungnahme zum DBW-Beitrag von Oechsler/Vaanholt "Dienstrechtsreform- klein, aber nicht fein". In: DBW. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 727-730.
- Reichard, Christoph (2001): Personalmanagement. In: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske + Budrich, S. 180-186.
- Reichard, Christoph (2003): Ansätze zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven. In: Rainer Koch, Peter Conrad (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden, S. 220-237.
- Reidenbach, Michael (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. In: *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*. Band 35. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- Ryan, Richard M.; Deci, Edward L. (2000): Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. In: *American Psychologist*. Vol., 55 No. 1. Washington: American Psychological Association, S. 68-78.
- Schäfer, Peter (1985): Leistungsmotivierende Organisationsgestaltung-Strategien und Entwicklungsperspektiven. In: Peter Schäfer (Hrsg.): *Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst*. Speyerer Arbeitshefte 65. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 138-198.
- Schaidinger, Hans (2003): Bäderlandschaft zwischen Wellness und Daseinsvorsorge. In: *der städtetag*. Heft 7-8. Köln: Heymanns, S. 15-18.
- Schedler, Kuno (1993): *Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung*. Dissertation. Bern: Haupt.
- Schmidt-Mohr, Udo (1997): Agency-Theorie. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. Band 1. Wiesbaden: Gabler, S. 65-68.
- Sonnenmoser, Marion (2003): Transformational Leadership: Führung zur Selbstführung. In: *Personalführung*. Heft 6. Düsseldorf: Deutsche Gesellschaft für Personalführung, S. 26-29.
- Staehele, Wolfgang H. (1999): *Management: Eine verhaltensorientierte Perspektive*. München: Vahlen.
- Steinmetz, Rüdiger (2000): Public Private Partnership - Modelle: Der Weg aus der Krise? In: *A.B. Archiv des Badewesens*. Heft 10/00. Essen: Deutsche Gesellschaft für das Badewesen e.V. und Bundesfachverband Öffentliche Bäder e.V., S. 567-569.
- Uhl, Axel (2000): *Motivation durch Ziele, Anreize und Führung. Eine empirische Untersuchung am Beispiel eines Versicherungskonzerns*. Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vansteenkiste, Maarten; Deci, Edward L. (2003): Competitively Contingent Rewards and Intrinsic Motivation: Can Losers Remain Motivated? In: *Motivation and Emotion*. Vol. 27, No. 4. New York: Springer, S. 273-299.
- Wächter, Hartmut (1991): Tendenzen der betrieblichen Lohnpolitik in motivationstheoretischer Sicht. In: Günter Schanz (Hrsg.): *Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung*. Stuttgart: Poeschel, S. 195-213.
- Weber, Wolfgang (1991): Anreize für Mitarbeiter zur Weiterbildung. In: Günter Schanz (Hrsg.): *Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung*. Stuttgart: Poeschel, S. 331-351.
- Weiner, Bernhard (1985): An attributional theory of achievement motivation and emotion. In: *Psychological Review*. Vol. 92, No. 4. Washington: American Psychological Association, S. 548-573.
- Weinert, Ansfried B. (1990): Leistungsmotivation und Arbeitszufriedenheit. In: Helmut Klages (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung im Umbruch - Neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 32-55.



# Wirkungsorientierung - Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung

*Isabella Proeller*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Reformkontext
3. Wirkungsorientierung im NPM
4. Wirkungsorientierung in der Praxis
5. Beurteilung und Entwicklungen
6. Ausblick
7. Literatur

## **1 Einleitung**

Wirkungsorientierung ist eines der zentralen Schlagwörter in der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung seit den 1990er Jahren gewesen. Instrumente und Ansätze zur Stärkung dieses Perspektivenwechsels sind Inhalt der konzeptionell-theoretischen Reformmodelle wie auch der Umsetzungsanstrengungen in den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auch in der internationalen Diskussion stellt Wirkungs- und Ergebnissteuerung - teilweise mit unterschiedlichem Fokus und abweichender Terminologie wie z.B. Performance Management oder Measurement - ein wichtiges Thema in der Modernisierungsdebatte dar. Kernelement ist die Neuausrichtung der Steuerung an den Wirkungen und Ergebnissen staatlichen Handelns im Gegensatz zur Ausrichtung an Verfahren und Ressourcen. Hierzu ist es notwendig, dass zunächst die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen definiert sowie aussagekräftige und verlässliche Indikatoren für diese Ziele benannt werden, um die Zielerreichung zu messen. Wirkungsorientierten (im Vergleich zu allgemeinen ergebnisorientierten) Ansätzen betonen dabei, neben Zielen auf der Ergebnis-/Leistungsebene systematisch die verfolgten Wirkungen als Steuerungsgröße einzubeziehen.

Viel wurde darüber geschrieben - auch in Beiträgen des Jubilars dieser Festschrift, Prof. Dr. Christoph Reichard (Reichard 2003; Reichard 2004) - weshalb eine Stärkung der Wirkungs- und Ergebnisorientierung im öffentlichen Sektor wichtig und notwendig (Gianakis 2002; Behn 2003) - aber auch schwierig (de



Bruijn 2002) - ist. Weniger Aufmerksamkeit haben bislang empirische Untersuchungen zur Umsetzung und Rezeption derartiger Ansätze im öffentlichen Umfeld gefunden. Ziel des Beitrags ist es, den Stand und die Entwicklungen bei der Wirkungsorientierung im schweizerischen Umfeld zu diskutieren. Dabei werden Ergebnisse und Erfahrungen zur Wirkungs- und Ergebnisorientierung herangezogen und internationale Entwicklungen aufgezeigt. Die Betrachtung und Diskussion in diesem Artikel fokussiert sich auf die Analyse effektiv vorhandener Steuerungsinformationen, welche in Leistungsaufträgen - dem zentralen ergebnisorientierten Steuerungsinstrument - verfügbar sind. Im breiteren Kontext gesehen, liefert der Artikel einen Beitrag zur Frage, ob und inwiefern Wirkungs- und Ergebnisorientierung heute ein realistisches Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung darstellt.

Im Folgenden werden kurz die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen der Wirkungs- und Ergebnisorientierung dargelegt. Neben der Rolle und der Einbettung im New Public Management Ansatz wird auch auf allgemeine Grundlagen der Ergebnissteuerung eingegangen. Anschließend werden empirische Ergebnisse aus Analysen ergebnisorientierter Informationen in Leistungsaufträgen in der Schweiz für eine Standortbestimmung herangezogen. In der darauf folgenden Diskussion wird neben den Gründen und Erklärungsansätzen für den Status Quo vor allem auf aktuelle Entwicklungen eingegangen, die im Umgang mit den Umsetzungshürden der Wirkungsorientierung zu beobachten sind.

## **2 Reformkontext**

Die Ausrichtung der öffentlichen Leistungserbringung an Zielen zählt international zu einer wichtigen Strategie der Steuerung und der Verwaltungsmodernisierung. So sieht in den USA der Government Performance and Results Act (GPRA) von 1993 vor, dass Bundesbehörden Wirkungsziele für ihre Aktivitäten formulieren (GAO 2005). Auch auf Ebene der US-Bundesstaaten finden sich Programme zum Management über Ziele und Indikatoren (Aristigueta 1999). In Grossbritannien wurde mit der Next-Step-Initiative die Definition von Zielen vorangetrieben und so schließen beispielsweise Gemeinden in Local Public Service Agreements Vereinbarungen über Wirkungsziele mit der Zentralregierung ab und bekommen finanzielle Prämien für die Zielerreichung (Boyne und Law 2005). Im Gegensatz zu den genannten amerikanischen und britischen Reformen, in denen Wirkungsorientierung bei der Zieldefinition mehr oder weniger von Anfang an verfolgt wurde, wurde in Deutschland und Österreich lange Zeit und zum Teil immer noch auf eine Fokussierung der Leistungsebene abgestellt und erst im Lauf der Entwicklungen partiell auf eine Integration der Wirkungsebene ausgerichtet.

Die Reformbemühungen in der Schweiz standen von Beginn an unter dem Leitbild der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)* (Buschor 1994; Schedler 1995). Wirkungsorientierung war aber nicht die einzige Zieldimension, vielmehr wurde von Beginn an ein breiterer Zielkanon verfolgt. Als Hauptziele des Reformmodells gelten (Schedler und Proeller 2003):

- Stärkung der Leistungs- und Wirkungsorientierung
- Stärkung der strategischen Führung und Steuerung
- Qualitäts- und Kundenorientierung
- Wettbewerbsorientierung

Aus diesen Zielsetzungen hat sich ein Instrumenten- und Maßnahmenkatalog entwickelt, der je nach wahrgenommenem Problemdruck und Handlungsoptionen adaptiert und selektiv angewendet worden ist (Schedler und Proeller 2002). Dies führt in der Konsequenz dazu, dass in der Schweiz - wie auch im internationalen Kontext - Gemeinwesen, die für sich in Anspruch nehmen Verwaltungsmodernisierung nach dem Gedankengut des New Public Management oder der WoV durchzuführen, die vorhandenen Konzepte und Instrumente auf ihre Situation angepasst haben. Zum jetzigen Zeitpunkt verfolgen die große Mehrheit der Kantone und ca. ein Viertel der kommunalen Gemeinwesen ebenso wie Teile der Bundesverwaltung wirkungsorientierte Reformstrategien. Die Wirkungs- und Leistungsorientierung wird in der Schweizerischen Reformlandschaft (oft in Verbindung mit dem Ziel der Stärkung der strategischen Führung) insbesondere durch folgende Instrumente und Massnahmen gestärkt:

- Mittelfristige Planungsinstrumente, wie z.B. Integrierte Aufgaben und Finanzplanung (IFAP)
- Leistungsauftrag
- Reporting
- Budgetierung
- Benchmarking
- Personalmanagement

Leistungsaufträge sind dabei das zentrale Instrument der wirkungsorientierten Steuerung, in welchen steuerungsrelevante Informationen zu Zielen und Indikatoren festgelegt werden. Leistungsaufträge werden auf Stufe der Leistungserbringer abgeschlossen. Die mittelfristigen Planungsinstrumente, wie mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanungen, enthalten oft eine im Vergleich aggregierte, stufengerechte Auswahl von Ziel- und Indikatoreninformationen für die politi-

schen Ebenen. Um der Frage nachzugehen, welche Steuerungsinformationen effektiv in der Verwaltungspraxis verfügbar sind und inwiefern diese den Qualitätsanforderungen für eine wirkungs- und ergebnisorientierte Steuerung genügen, bieten sich Leistungsaufträge als Untersuchungsdokumente an.

### **3 Wirkungsorientierung im NPM**

Die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung soll sich vermehrt auf die Ergebnisse und Wirkungen ausrichten. Hierzu ist eine Verschiebung der Schwerpunkte im Rahmen der Führung und Steuerung auf neue Zielgrößen erforderlich. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung verlangt die systematische Formulierung von Zielen und die Messung der Leistungserbringung. Als Grundmodell wird dabei in der Regel ein Modell des Leistungsprozesses unterstellt, bei dem verschiedene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, aus welchem im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses bestimmte Leistungen (output) erstellt werden. Diese Leistungen führen im Ergebnis und als Folge zu Wirkungen. Bei der Beschreibung von Wirkungen werden in der Regel zwei Arten von Wirkungszielen unterschieden, wovon eines auf die endgültige Wirkung abstellt und in der Regel im Kontext der Gesellschaft generell (Gesundheitszustand, Sicherheitsgefühl, Arbeitslosigkeit) ausgedrückt wird (*outcome*). Ferner werden zu den Wirkungszielen auch Veränderungen gezählt, welche sich als Ergebnis der Leistungserstellung bei den direkten Zielgruppen der entsprechenden politischen Programme einstellen (*impact*) (Rückgang der Anzahl RaucherInnen, Rückgang von Verkehrs-/Einbruchs-Delikten, Entwicklung der durchschnittlichen Vermittlungsdauer für Arbeitslose) (Bouckaert und van Dooren 2003; Schedler und Proeller 2003; Boyne und Law 2005; Rieder 2005).

Ein wichtiger Schritt zur Wirkungsorientierung als Steuerungsprinzip ist die Definition von Zielen oder gar Zielsystemen der Leistungserbringung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es für ein aussagekräftiges Steuerungssystem nicht ausreicht, das Zielsystem alleine auf die Leistungsebene abzustellen, sondern dass der Einbezug der Wirkungsebene für die Steuerbarkeit der Gesamtorganisation notwendig ist, ebenso wie die Berücksichtigung von Ressourcen- und Prozesszielen zur Bewertung der Effizienz (Naschold, Oppen et al. 1997; Williams 2003). Um den Anforderung an ein Steuerungssystem zu genügen, werden besondere Anforderungen an die Qualität dieser Ziele gestellt (Horak, Matul et al. 1997; Krönes 1998):

- Die einzelnen Ziele müssen operationalisiert, d.h. messbar sein.
- Die Ziele müssen vollständig sein, d.h. es muss ein Balance von Formal- und Sachzielen sowie von Wirkungs-, Leistungs-, Prozess- und Inputzielen vorherrschen.

- Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen Zielen müssen geklärt werden. Dies erfolgt in der Regel durch Priorisierung und Rangordnung der Ziele.

Ist das Zielsystem determiniert, gilt es passende und aussagekräftige Indikatoren und Messgrößen zu bestimmen. Einigkeit besteht heutzutage vor allem dahingehend, dass es sich dabei um eine äußerst schwierige Herausforderung handelt. Während Indikatoren auf der Ressourcen-, Prozess- und Leistungsebene noch vergleichsweise leicht zu definieren und zu erheben sind, stellt vor allem die Definition von Wirkungsindikatoren eine sehr komplexe Aufgabe dar. So heißt es bisweilen sogar, dass es sich dabei mehr um eine Kunst als um ein rationalwissenschaftlich zu adressierendes Problem handle (Schedler 2000). Die Grundproblematik von Wirkungsindikatoren, vor allem auf der Outcome-Ebene, liegt insbesondere in den sehr komplexen Kausalzusammenhängen, zeitlichen Wirkungsverzögerungen und in den Kosten der Erhebung. In manchen Verwaltungsbereichen hat die Erhebung von Kennzahlen auf Wirkungsebene bereits seit langem Tradition, so z.B. die Arbeitslosenquote oder die Kriminalitätsstatistik. In den meisten Verwaltungsbereichen müssen geeignete Indikatoren allerdings erst gefunden werden. Das Wissen um Eigenschaften von aussagekräftigen Indikatoren und Vorgehensanleitungen bietet zumindest erste wesentliche Hilfestellungen (Audit Commission 2000; Rieder 2003).

Neben technischen, wirtschaftlichen oder auch politischen Problemen ist zu berücksichtigen, dass ziel- und ergebnisorientierte Führung oftmals nicht in der Tradition vieler Organisationen liegt, welche öffentliche Leistungen erbringen. Neben der öffentlichen Verwaltung selbst, stellen ergebnisorientierte Steuerungsmechanismen auch nicht das traditionelle Steuerungssystem von Non-Profit Organisationen (NPOs) dar und kritische Grundhaltungen sind bei der Definition und Messung von Zielen anzutreffen (Hatry, Fountain et al. 1990; Mensah und Li 1993; Jansen 2004). Im Bereich öffentlicher Unternehmen ist bekannt, dass zwar ergebnisorientierte Steuerungsformen verfolgt werden, diese aber gerade hinsichtlich der Zielformulierung und -messung oftmals lückenhaft und unzureichend sind (Machura 1993; Greiling 1996).

#### **4 Wirkungsorientierung in der Praxis**

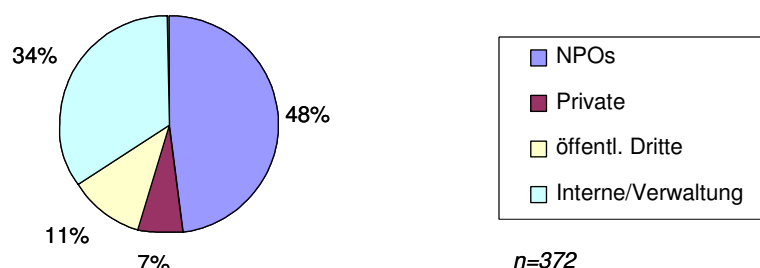
Um einen Eindruck und Hinweise auf den Umsetzungs- und Entwicklungsstand der ergebnisorientierten Steuerung in der Schweiz zu geben, werden im Folgenden Ergebnisse empirischer Untersuchungen der Schweiz herangezogen. Dabei handelt es sich um Ergebnisse zu wirkungsorientierten Bestandteilen und Informationen in Leistungsaufträgen. Die nachfolgend vorgestellten Ergebnisse stützen sich alleine auf die Auswertung von Dokumenten. Damit können nur Aus-

sagen zur Verfügbarkeit entsprechender Informationen gemacht werden, ohne dass beurteilt werden kann, wie die Informationen von den Beteiligten bewertet und genutzt werden. Ferner wurden auch nur Dokumente des Typs "Leistungsauftrag" ausgewertet, wobei denkbar ist, dass weitere ergebnisorientierte Führungsinformationen in anderen Dokumenten festgehalten sind.

In einer Studie<sup>1</sup> zu Leistungsaufträgen auf Gemeindeebene (Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohner, ausgewertete Leistungsaufträge n=372) wurde ein Querschnitt aus den im Einsatz befindlichen Verträgen und Vereinbarung zur Regelung öffentlicher Leistungserbringung ausgewertet. Die Zusammensetzung des Datensatzes ist nicht zufällig und nicht repräsentativ, vermag aber Hinweise auf Zusammenhänge und Grundmuster zu liefern.

Die in der Studie verwendeten Dokumente stammen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen und beinhalten sowohl externe wie interne Vereinbarungen. In Abbildung 1 ist die Verteilung der in der Studie herangezogenen Dokumente nach institutionellem Charakter des Kontraktpartners dargestellt. Die in der Studie berücksichtigten Leistungsaufträge umfassen Vereinbarungen mit Kontraktpartnern entlang des gesamten institutionellen Spektrums. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, sind gut ein Drittel der Dokumente interne Leistungsvereinbarungen, welche mit Organisationseinheiten der eigenen Gemeindeverwaltung abgeschlossen sind. Die restlichen zwei Drittel sind Vereinbarungen mit externen Dritten, wobei die große Mehrheit Vereinbarungen mit NPOs repräsentieren. Vereinbarungen mit privaten Unternehmen und öffentlichen Dritten, dazu zählen verselbstständigte Organisationseinheiten, welche öffentlich beherrscht werden, wie z.B. Aktiengesellschaften in öffentlichem Eigentum, Zweckverbände oder Genossenschaften in gemeindlicher Trägerschaft, sind deutlich weniger vertreten.

Abbildung 1: Verteilung der ausgewerteten Leistungsaufträge nach institutionellem Charakter des Auftragnehmers



Quelle: eigene Darstellung

<sup>1</sup> Die Studie wurde durchgeführt am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen (IDT-HSG) im Zeitraum 2004-2005.

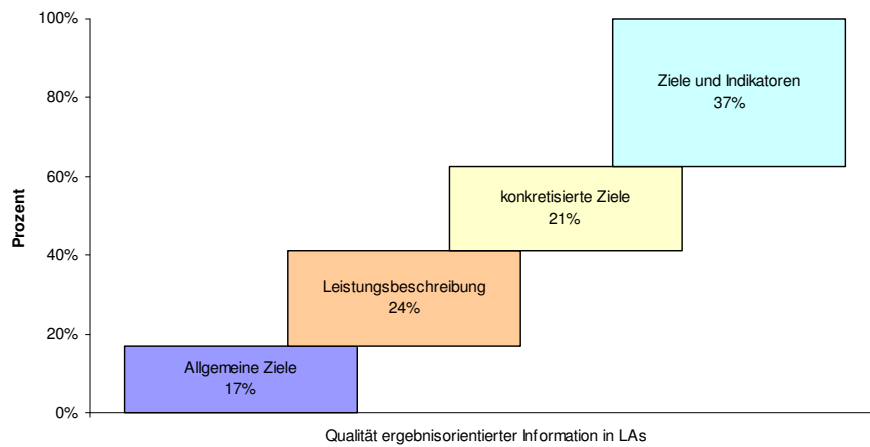
Um Aussagen zum Umsetzungs- und Entwicklungsstand der Ergebnis- und Wirkungsorientierung zu machen, interessiert vor allem die Art und Qualität ergebnisorientierter Informationen, welche für Steuerungszwecke herangezogen werden können. Leistungsaufträge wurden daher auf die in ihnen enthaltenen ergebnisorientierten Steuerungsinformationen ausgewertet.

In einem ersten Schritt wurde der Inhalt der Dokumente auf steuerungsrelevante Informationen hin durchsucht. Die identifizierten Stellen wurden anschließend ausgewertet und kategorisiert. Dabei wurden Bezug nehmend auf den Abstraktionsgrad und Inhalt der Information vier Kategorien gebildet. Die Kategorien bauen aufeinander auf, d.h. Leistungsaufträge der dritten Kategorie umfassen auch Informationen, welche für die beiden niedrigeren Kategoriestufen erforderlich sind:

- **Allgemeine Zielsetzung:** Leistungsaufträge in dieser Kategorie enthalten nur Angaben zum Aufgabenbereich. Es sind keine spezifischen Angaben zu Leistungen oder spezifischen Zielsetzungen vorhanden. Die Zielvorgabe, meist eher in der Form einer Zweckumschreibung, ist abstrakt formuliert und eine Priorisierung oder Gewichtung von verschiedenen Zieldimensionen ist nicht vorhanden.
- **Leistungsbeschreibung:** Neben der abstrakten Zielvorgabe und Aufgabenumschreibung enthalten Leistungsaufträge dieser Kategorie Aufzählungen der zu erbringenden Leistungen. Die Leistungen werden definiert, aber es werden keine Leistungsziele vorgegeben.
- **Konkretisierte Ziele:** In Dokumenten dieser Kategorie sind Formal- und Sachziele für die Leistungserbringung festgehalten. In der Regel werden Ziele pro Leistungsgruppe vorgegeben. Angaben zur Messung der Ziele fehlen.
- **Ziele und Indikatoren:** Die Leistungsaufträge beinhalten neben konkretisierten Zielen auch Messgrößen. Eine Zuordnung in diese Kategorie bedeutet nicht, dass Indikatoren in ausreichendem Umfang und Ausmaß vorhanden sind, sondern nur dass überhaupt irgendwelche Messgrößen konkretisiert wurden.

Die obige Kategorisierung macht deutlich, dass notwendige Informationen für wirkungsorientierte Steuerung lediglich in den beiden letzten Kategorien vorhanden sein können. Diese beiden Kategorien umfassen in ihrer Gesamtheit Leistungsaufträge mit *Ansätzen* zu ergebnisorientierter Steuerung.

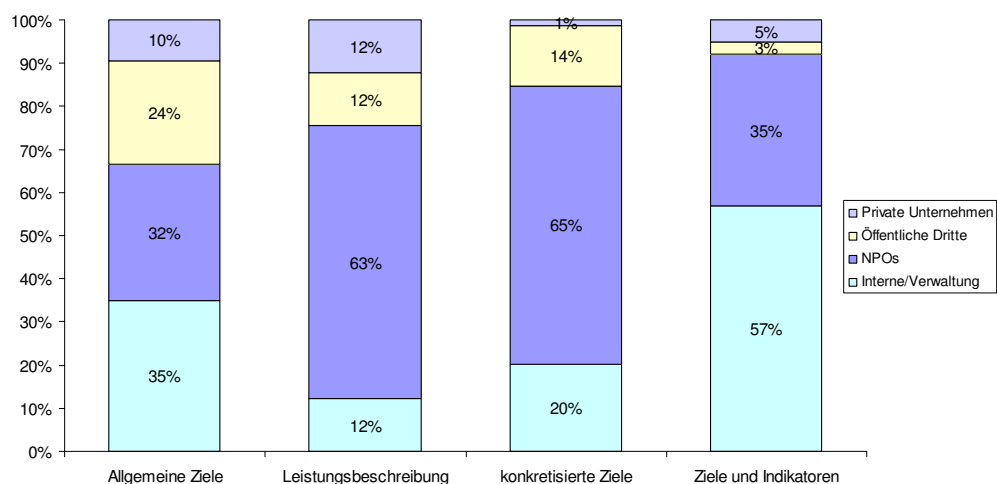
Abbildung 2: Qualität ergebnisorientierter Informationen in Leistungsaufträgen (Gemeindeebene) insgesamt



Quelle: eigene Darstellung

Lediglich 37 Prozent der ausgewerteten Leistungsaufträge fallen in die letzte Kategorie und enthalten neben Zielumschreibungen, zumindest einzelne Indikatoren. Gut ein Fünftel der Leistungsvereinbarungen enthält qualitativ konkretisierte, nicht messbare Zielsetzungen für den Aufgabenbereich. Ein Viertel setzt lediglich auf die Aufzählung der erwarteten Leistungen und 17 Prozent belassen es bei der Vorgabe einer allgemeinen Ziel- und Zweckumschreibung.

Abbildung 3: Nutzung verschiedener Arten ergebnisorientierter Information



nach Kontraktpartner (Gemeindeebene)

Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man den Einsatz der verschiedenen Kategorien von ergebnisorientierter Information in Abhängigkeit davon, wer der Leistungserbringer ist, so zeigt sich (Abbildung 3), dass Leistungsaufträge mit Indikatoren am häufigsten bei interner Leistungserbringung durch Einheiten der öffentlichen Verwaltung angetroffen werden, gefolgt von Vereinbarungen mit NPOs. Leistungsbeschreibungen und konkretisierte Ziele finden sich mehrheitlich bei Leistungsvereinbarungen mit NPOs. Das Abstellen auf eine allgemeine Zielsetzung ohne weitergehende Konkretisierung der Leistungen und Ergebnisse findet sich relativ gleichmäßig bei allen Kontraktpartnern. Das Faktum, dass die meisten der ausgewerteten Leistungsaufträge, welche sich um eine Konkretisierung der Ziele und zumindest eine partielle Messung dieser Ziele bemühen, interne Leistungsvereinbarungen sind, d.h. solche, welche mit Einheiten der öffentlichen Verwaltung abgeschlossen werden, kann als Ausfluss der Bemühungen um eine Stärkung wirkungs- und ergebnisorientierter Steuerungselemente interpretiert werden. Die meisten WoV-Projekte haben sich zunächst mit ihren Reformbemühungen auf die interne Leistungserstellung konzentriert. Daher scheint es plausibel, dass der überwiegende Anteil von Leistungsvereinbarung mit Zielen und Indikatoren aus dieser Gruppe von Kontraktpartnern stammt.

Weitere Anhaltspunkte zum Umsetzungsstand der Wirkungs- und Ergebnisorientierung finden sich auch in Untersuchungen und Analysen zu Projekten und Reformen auf Ebene der Kantone. An dieser Stelle werden Ergebnisse aus Evaluationsstudien zu kantonalen WoV-Projekten von Stefan Rieder und Kollegen (Rieder und Furrer 2000; Rieder 2005) herangezogen. Die Untersuchungen liefern unter anderem Hinweise zum Aspekt der Abdeckung der Leistungs- und Wirkungsebene im Zielsystem, wie auch zur Frage der Operationalisierung und Vollständigkeit des Zielsystems nach dem Motto "kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel".

Abbildung 4: Ziele und Indikatoren auf Ergebnis- und Wirkungsebene in kantonalem NPM-Projekt

WoV-Amtsstelle	Produktgruppe (PG)	Quantitativer Output	Qualitativer Output	Impact	Outcome
Strafanstalt	PG 1	I, Z	Z	Z	
	PG 3	I, Z	Z	Z	
Fachhochschule	PG 1	I, Z		(I)	
	PG 2	I, Z		(I)	
	PG 3	I, Z		(I)	
Sportamt	PG 1	I		Z	Z
	PG 2	I		Z	Z
	PG 3	I		I, Z	(I)
Materialzentrale	PG 1	I	I, Z		
	PG 2	I, Z	Z		
	PG 3	I	Z		

I= Indikator vorhanden, (I)= Indikator vorhanden für Teilziele, Z= Ziel vorhanden, PG= Produktgruppe

Quelle: (Rieder und Furrer 2000; Rieder 2005)

In Abbildung 4 ist beispielhaft für ausgewählte WoV-Amtsstellen eines Kantons dargestellt, welche Ebenen ergebnisorientierter Steuerungsinformationen (quali-



tativer/quantitativer Output, Impact, Outcome) durch Ziele und/oder Indikatoren abgedeckt werden. Beispielsweise sind bei der WoV-Amtsstelle Strafanstalt konkretisierte Zielsetzungen in Bezug auf die quantitative und qualitative Outputebene sowie für die Impact-Ebene definiert; Indikatoren, zur Messung der Zielerreichung, liegen in diesem Beispiel nur für die quantitative Leistungsebene vor.

Insgesamt zeigt die tabellarische Gegenüberstellung in Abbildung 4 ein eher kritisches Bild zur Qualität der verfügbaren Steuerungsinformationen. Zwar sind für alle Amtsstellen verschiedene Ziele und Indikatoren definiert. Die Analyse, auf welche Ebenen sich die Ziel- und Indikatoreninformationen beziehen, deutet auf inkonsistente und lückenhafte Steuerungsinformationen. In den Beispielen aus Abbildung 4 wird die Wirkungsebene - bestehend aus Impact und Outcome - lediglich bei zwei Beispielen in Bezug auf Zielsetzungen abgedeckt. Indikatoren auf Wirkungsebene finden sich partiell oder gar nicht. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich Zieldefinition und Beurteilung der Zielerreichung durch Indikatoren vielfach nicht ergänzen. So finden sich zahlreiche Ziele ohne entsprechende Indikatoren, ebenso wie sich z.B. bei der Fachhochschule, beim Sportamt und bei der Materialzentrale Vereinbarungen zu Indikatoren finden, denen keine Zieldefinition gegenübersteht. Darüber hinaus bestätigen die Beispiele recht deutlich die oft geäußerte Befürchtung und Beobachtung, dass Indikatoren oft auf die quantitative Outputebene fokussieren und andere Ebenen - wie qualitative Aspekte und Wirkungsebenen - zu wenig abdecken. Die hier anhand der Beispiele in Abbildung 4 dargelegten Beobachtungen werden durch Ergebnisse aus weiteren kantonalen Evaluationen bekräftigt (Rieder 2005).

Zusammenfassend ergibt sich aus den Ergebnissen zur kommunalen und kantonalen Verwaltungspraxis ein heterogenes Bild zum Umsetzungsstand wirkungsorientierter Steuerung. Zwar wird in weiten Teilen der Verwaltung eine Festlegung und Umschreibung der Leistungs- und Wirkungsebene der Leistungserbringung angegangen. Dabei ist zu vermuten, dass die Bemühungen um konkrete Zielformulierungen und Indikatorendefinition mehrheitlich als Ergebnis von Reformen nach dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung anzusehen sind. Dennoch genügt in vielen dieser Fälle die Qualität der Information nicht den Anforderungen wirkungsorientierter Steuerungsinformation, da sowohl eine ungenügende Abdeckung der Wirkungsebene durch Ziele als auch eine nicht durchgängige und vollständige Messung der definierten Ziele festgehalten wurde. Ferner ist zu beachten, dass darüber hinaus ein recht großer Teil von Vereinbarungen mit Leistungserbringern besteht, welche auf keine weiter spezifizierten ergebnisorientierten Informationen aufbauen und weder leistungs- noch ergebnisspezifizierte Informationen enthalten.

## 5 Beurteilung und Entwicklungen

Auf Grundlage der dargelegten Ergebnisse im vorangehenden Abschnitt fällt eine erste Zwischenbilanz zur Wirkungsorientierung zwiespältig aus. Einerseits sind Ansatzpunkte und notwendige Informationen für ergebnisorientierte Steuerungsmechanismen mit Einbezug der Wirkungsebene zu erkennen, andererseits kommen aber auch Informationsdefizite im Zusammenhang ergebnisorientierter Steuerung zum Vorschein. Die Frage, die sich an dieser Stelle aufdrängt ist, ob es sich dabei um Umsetzungsdefizite handelt (im Sinne der Annahme, dass man das in der theoretischen Konzeption skizzierte Steuerungsmodell umzusetzen sucht, aber dies bisher nicht gelungen ist) oder ob in der Praxis eine von der theoretischen Konzeption abweichende Umsetzungsstrategie verfolgt wird.

Naschold et al. (1997) haben festgestellt, dass nicht in allen Gemeinwesen eine Strategie der Ergebnisorientierung verfolgt wird, welche mit der Konzeptvorstellung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung einhergeht. In ihren Arbeiten unterscheiden Naschold und Kollegen drei Formen der Ergebnissteuerung, welche in der Praxis zu erkennen sind:

- Die "ergebnisbezogene Regelsteuerung", in welcher hierarchische und regelbezogene Steuerung durch Kontrakte und Informationen zur Bewertung der Leistungserbringung und deren Ergebnisse lediglich ergänzt, aber nicht ersetzt werden. Steile Hierarchien, zentrale Ressourcenverantwortung und eine geringe Betonung des strategischen Management sind hierbei anzutreffen.
- Die "managerielle Ergebnissteuerung", bei welcher der Fokus auf dem Zugriff des Management bei Zielbildung und Ergebnisüberwachung liegt.
- Ergebnissteuerung mit Verbindung von Qualitätsansätzen und starker Prozessorientierung.

Die beiden letzten Formen stellen die Ergebnisse und auch die Wirkungen administrativer Leistungsprozesse in den Mittelpunkt. Für die erste Form sind Informationen über Ziele und Zielerreichung auf der Wirkungsebene im Steuerungsprozess nicht zentral und haben dementsprechend eine geringere Priorität. Die Ergebnisse und Erfahrungen zeigen, dass in der Praxis auch hierzulande die verschiedenen Umsetzungsstrategien anzutreffen sind. Gerade auf kommunaler Ebene finden sich zahlreiche Beispiele, in denen eher Strategien der "ergebnisbezogenen Regelsteuerung" verfolgt werden. Das Fehlen ergebnisorientierter Steuerungsinformationen ist daher bei einem Teil der kommunalen Gemeinwesen nicht primär als Umsetzungsdefizit zu interpretieren, sondern als Entscheidung an primär input- und verfahrensbezogenen Steuerungsmechanismen festzuhalten.

Demgegenüber sind aber auch bei Gemeinwesen, welche Reformen nach den Kerngedanken der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchführen und ergebnisorientierte Steuerung stärken, Lücken bei den Steuerungsinformationen festzustellen. Die Gründe sind hier mehrheitlich in Umsetzungshindernissen zu suchen. Faktische Schwierigkeiten bei der Festlegung von Ergebnis- und Wirkungszielen für die Leistungserstellung und/oder bei der entsprechenden Indikatorenbildung sind bekannt. Rieder (2005) analysiert, dass in der Praxis hierfür in der Regel drei Arten von Gründen ausschlaggebend sind: technische Gründe, die in mangelnden Vorgaben zur Zielkonkretisierung von politischer Ebene, mangelndes Know-how zum Umsetzungsprozess, sowie nicht zuletzt in objektiven Hindernissen (z.B. durch Kausalzusammenhänge und zeitliche Verzögerungen) begründet sind; politische Gründe, bei denen taktische Überlegungen wie z.B. Angst vor Kritik oder Transparenz zum Verzicht auf die Fixierung von Zielen führen; Kostengründe, die insbesondere bei der Indikatorenerhebung oft eine Rolle spielen. Derartige Gründe können erklären, warum Lücken und Entwicklungspotentiale bei der Wirkungsorientierung vorhanden sind, ohne dass vom theoretischen Konzept der Wirkungsmodelle abgewichen wird.

Die aktuelle Situation ist in dieser Sichtweise als Entwicklungsprozess zu interpretieren, an dessen Verbesserung und Weiterentwicklung gearbeitet wird. Dabei ist zu erwähnen, dass die Erfahrung gezeigt hat, dass in verschiedenen Bereichen nicht von der Hand zu weisende Hürden und Restriktionen gerade bei der Messung von Wirkungszielen bestehen. Die Praxis und Umsetzung ist in diesem Sinne deutlich komplexer als im theoretischen Konzept dargestellt und hat in Bezug auf die Wirkungsorientierung zur Herausbildung verschiedener pragmatischer Herangehensweisen geführt. So wird manchenorts in der Verwaltungspraxis nicht mehr zwischen Impact- und Outcome-Zielen unterschieden, sondern von "übergeordneten Zielsetzungen" gesprochen. Diese übergeordneten Ziele beziehen sich oft auf Programmziele - also die Impact-Ebene - können aber zudem auch strategische Projekte und (Ergebnis-)Ziele der Organisationseinheit umfassen, wie z.B. die Erarbeitung eines neuen Lehrplans oder die Umsetzung eines großen IT-Projekts. Übergeordnete Zielsetzungen umfassen damit die Wirkungsebene, mit einer Fokussierung auf Impact-Zielen. Zudem wird gerade für Querschnittsämter oder projektbezogene Organisationen die Aufnahme organisationsbezogener Handlungsfelder und Ziele ermöglicht ohne zwingend eine Verbindung nach außen herstellen zu müssen - wie dies für Impact-Ziele in der Regel notwendig ist. Damit soll auf Stufe der Ämter eine Entsprechung von strategischen Handlungsfeldern, Problemlösungsbeitrag und Relevanz der Ziele erreicht werden. Der Gefahr, dass bei übergeordneten Zielen keine Ziele der Wirkungsebene festgelegt werden, muss beim Vereinbarungsprozess systematisch Rechnung getragen werden.

Ein weiterer Ansatz wird z.B. auf Bundesebene verfolgt, wo Verwaltungseinheiten systematisch dazu angehalten werden einfache, und ungefähre Wirkungsmodelle aufzustellen und diese im Zeitverlauf zu verfeinern. Ziel ist es, die Wissenslage über Wirkungszusammenhänge zu verbessern und bestehende implizite Annahmen über Kausalzusammenhänge transparent zu machen. Als Hilfestellung wurde ein Handbuch zur Leistungs- und Wirkungssteuerung erarbeitet mit praktischen Hinweisen zur Aufstellung von Wirkungsmodellen und Identifikation von Indikatoren (Rieder 2003).

Auch bei der Zielmessung sind pragmatischere Ansätze zu beobachten. Die strikte Forderung der Abbildung in Indikatoren kann gerade auf Wirkungsebene oftmals aufgrund der bereits genannten Gründe nicht eingehalten werden. Als Reaktion darauf finden sich unterschiedliche Ansätze: Zum Teil wird zugelassen (zusätzlich) in knapper verbaler Form über die Zielerreichung zu berichten. Ausserdem werden vereinzelt auch Evaluationen, Benchmarking-Ergebnisse oder so genannte Peer Reviews, wie z.B. Pisa im Bereich der Schulen oder Shanghai-Rankings bei Universitäten, zur Beurteilung der Wirkung herangezogen.

Derartiges "Experimentieren" beim Finden geeigneter ergebnisorientierter Steuerungsgrößen ist grundsätzlich zu begrüßen. Damit können sowohl bestehende Wissenslücken z.B. zu effektiven Wirkungszusammenhängen verkleinert werden, aber auch die durchaus technokratische Forderung nach Indikatoren und die damit verbundenen Schwierigkeiten angegangen werden. Die Kehrseite dieser Entwicklungen und die große Gefahr besteht darin, dass die Fokussierung auf die Wirkungsebene aufgeweicht wird und die effektive Messung der Zielerreichung eher zu einer Beurteilung und (subjektiven) Einschätzung verkommt. Ansätze, die auf eine Verbreiterung der Wissensbasis abzielen, wie z.B. das Aufstellen einfacher Wirkungsmodelle aber auch Evaluationen, entsprechen momentan zwar nicht unbedingt schon den Erfordernissen an Genauigkeit und Zeitgerechtigkeit bzw. Periodizität, aber sie bergen das Potenzial im Zeitverlauf die allgemeine Kenntnis- und Datenlage deutlich zu verbessern.

## **6 Ausblick**

Rieder (2005) spricht im Zusammenhang mit dem Wirkungscontrolling in der Schweizerischen Reformlandschaft von der "Achillesferse" der Reformen. Das Steuerungskonzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist auf die Erfassung der Wirkungen als zentrale Steuerungsgröße ausgelegt. Gegenwärtig so scheint es, treten viele NPM-Projekte in Bezug auf die Wirkungsmessung auf der Stelle. So lange die Wirkungsebene nur unzureichend erfasst und abgebildet

wird und Weiterentwicklungen nicht erkennbar sind, ist nicht davon auszugehen, dass von politischer Seite der Handlungsspielraum für die Verwaltung in Bezug auf Finanzressourcen und Personal ausgeweitet wird. Wirkungsinformationen werden von der Verwaltung im Gegenzug für mehr Handlungsspielraum erwartet.

Ein Blick in die internationale Reformlandschaft unterstreicht die Wichtigkeit der Weiterentwicklung und die weitere Fokussierung auf Wirkungen als Steuerungsgröße. Neben den bereits erwähnten wirkungsorientierten Ausrichtungen der Reformen in USA und Großbritannien, zeigt insbesondere auch die jüngere Entwicklung in Neuseeland, die Bedeutung der Wirkungsebene. Während die New Public Managementreformen der 80er Jahre vor allem auf eine Steuerung der Leistungserbringung über Outputs abzielte, wurde in den letzten Jahren mit der "Management for Outcomes"-Initiative versucht, dem Bedürfnis der Politik nachzukommen, nicht nur Leistungskäufer, sondern Gestalter für gesellschaftliche Veränderung zu sein (Schick 2001).

Auch andere Länder kämpfen mit den Problemen der Erfassung und Messung von Wirkungen. Um die Wissenslage zu erweitern, wird in Großbritannien, aber auch in den USA deutlich mehr in die Untersuchung von Auswirkungen konkreter Policies wie auch in die generelle Erforschung von Wirkungszusammenhängen investiert. Ein Ansatzpunkt zur Weiterentwicklung im schweizerischen Kontext liegt in der systematischen Bündelung von Erfahrungen zum Wirkungscontrolling zwischen den Schweizerischen NPM-Projekten, aber auch in der Berücksichtigung internationaler Analysen und Erfahrungen.

Die internationale Erfahrung deutet noch auf einen weiteren wesentlichen Punkt. Die traditionelle Organisations- und Führungsstruktur in der Verwaltung basiert auf der Unterteilung in Departemente. Wirkungen, insbesondere Outcomes, sind aber selten nur durch das Aufgabenspektrum eines Departements zu verantworten, sondern werden neben verwaltungsexogenen Faktoren auch durch Leistungen und Programme anderer Departemente sowie anderer Gemeinwesen im föderalen Staat beeinflusst. Die Steuerung von Wirkungen verlangt dementsprechend zunehmend horizontale aber auch vertikale Koordination von Programmen und Leistungserbringung. In Hinblick auf die Wirkungssteuerung stellt sich daher als weitere Entwicklungsmöglichkeit auch die Definition von übergreifenden Wirkungszielen, zu deren Erreichung mehrere Akteure koordiniert beitragen. Neben den allgemeinen Schwierigkeiten kooperativer und übergreifender Programme, stellt sich im Falle einer derartigen Entwicklung vor allem bei einer allfälligen Verknüpfung mit finanziellen Incentives ein zusätzliches Komplexitätsproblem.

Vergleicht man die Steuerungsmechanismen in der Schweiz heute mit jenen vor zehn Jahren, so kann festgehalten werden, dass Wirkungsorientierte Verwaltungsführung heute zu einem festen Bestandteil der Schweizerischen Verwaltungslandschaft geworden ist, welche neben traditioneller Verwaltungssteuerung in der ganzen Schweiz zu finden ist. Die vertiefte Analyse der verfügbaren Steuerungsinformationen hat aber deutlich gemacht, dass die Qualität der verfügbaren Informationen den Anforderungen der Wirkungsorientierung und einer ergebnisorientierten Steuerung nur partiell entspricht und Entwicklungspotenzial aufweist. Die Vision der Wirkungsorientierten Steuerung ist in dieser Hinsicht noch nicht erreicht. Dennoch zeigen die Bemühungen und Ergebnisse der vergangenen Reformjahre, ebenso wie auch die internationalen Erfahrungen einerseits, dass Wirkungsinformationen im Steuerungsprozess von zentraler Bedeutung sind. Andererseits zeigt sich auch, dass der Aufbau dieser Informationen einen langwierigen Entwicklungs- und Lernprozess darstellt. Die Herausforderung der nächsten Jahre und ein Erfolgsfaktor für die Nachhaltigkeit der bisherigen Bemühungen besteht darin, die Vision weiter zu verfolgen und Wirkungsorientierung nicht zur Utopie werden zu lassen.

## 7 Literatur

- Aristigueta, Maria P. (1999): *Managing for Results in State Government*. Westport, CT, Quorum Books.
- Audit Commission (2000). *On target. The Practice of Performance Indicators*. London, Audit Commission.
- Behn, Robert D. (2003): *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*. In: *Public Administration Review*, Vol. 63, Nr. 5: S. 586-606.
- Bouckaert, Geert; Wouter van Dooren (2003): *Performance measurement and management in public sector organizations*. In: Tony Bovaird; Elke Löffler (Hrsg.): *Public Management and Governance*. London: Routledge: S. 127-135.
- Boyne, George; Jennifer Law (2005): *Setting Public Service Outcome Targets: Lessons learned from Local Public Service Agreements*. In: *Public Money & Management*, Vol. 25, Nr. 4: S. 253-260.
- Buschor, Ernst (1994): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Zürich, ZHK.
- de Bruijn, Hans (2002): *Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement*. In: *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, Nr. 7: S. 578-594.
- GAO, United States General Accountability Office (2005). *Managing for Results. Enhancing Agencies Use of Performance Information for Decision Making*. GAO-05-927. Washington, D.C., GAO.
- Gianakis, Gerasimos A. (2002): *The Promise of Public Sector Performance Measurement: Anodyne or Placebo?* In: *Public Administration Quarterly*, Vol. 26, Nr. 1/2: S. 35-64.
- Greiling, Dorothea (1996): *Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung in öffentlichen Unternehmen*. In: *ZögU*, Vol. 19, Nr. 3: S. 286-292.

- Hatry, Harry P.; Jane M. Fountain; L. Kremer Sullivan (Hrsg.) (1990): Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time has come - an Overview. Norwalk, Governmental Accounting Standards Boards of the Financial Accounting Foundation.
- Horak, Christian; Christian Matul; Fritz Scheuch (1997): Ziele und Strategien von NPOs. In: Christoph Badelt (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schäffer - Poeschel: S. 135-158.
- Jansen, E. Pieter (2004): Performance Measurement in Governmental Organizations: A Contingent Approach to Measurement and Management Control. In: Managerial Finance, Vol. 30, Nr. 8: S. 54-68.
- Krönes, Gerhard (1998): Operationalisierung von Zielen öffentlicher Unternehmen. In: ZögU, Vol. 21, Nr. 3: S. 277-292.
- Machura, Stefan (1993): Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen. In: ZögU, Vol. 16, Nr. 2: S. 169-180.
- Mensah, Yaw M.; Shu-Hsing Li (1993): Measuring Production Efficiency in a Not-For-Profit Setting: an Extension. In: The Accounting Review, Vol. 68, Nr. 1: S. 66-85.
- Naschold, Frieder; Maria Oppen; Alexander Wegener (1997): Kommunale Spitzeninnovationen. Berlin, Edition Sigma.
- Reichard, Christoph (2003): Öffentliches Leistungsmanagement in der Schweiz und in Deutschland im Vergleich. In: Peter Grünenfelder; Jürgen Oelkers; Kuno Schedler; Andrea Schenker-Wicki; Stephan Widmer (Hrsg.): Reformen und Bildung. Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: S. 393-416.
- Ders. (2004): Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen - eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihre Wirksamkeit. In: Sabine Kuhlmann; Jörg Bogumil; Hellmut Wollmann (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: S. 341-356.
- Rieder, Stefan (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung. Luzern, Interface Politikstudien.
- Ders. (2005): Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In: Andreas Lienhard (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. (forthcoming). Bern: Haupt.
- Rieder, Stefan; Cornelia Furrer (2000): Evaluation des Pilotprojekts Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Luzern, Interface Politikstudien.
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt.
- Ders. (2000): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In: Donatella Pulitano (Hrsg.): New Public Management, Terminologie - terminologie - terminologia. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt: S. 33-47.
- Schedler, Kuno; Isabella Proeller (2002): The New Public Management: a perspective from mainland Europe. In: Kate McLaughlin; Stephen Osborne; Ewan Ferlie (Hrsg.): New Public Management. Current trends and future prospects. London: Routledge: S. 163-180.
- Ders. (2003): New Public Management. Bern, Verlag Paul Haupt.

Schick, Allan (2001). Reflections on the New Zealand Model. Lecture Notes based on a lecture at the New Zealand Treasury in August 2001. Wellington.

Williams, Daniel W. (2003): Measuring Government in the Early Twentieth Century. In: Public Administration Review, Vol. 63, Nr. 6: S. 643-659.





# Die Ratingmethodik - ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung?

*Ferdinand Schuster*

## **Inhalt**

1. Vorbemerkung
2. Rating – die Methode der Finanzanalyse
3. Rating im öffentlichen Sektor
4. Was ist der Erfolg von Rating?
5. Die Methodik des Ratings – eine Steuerungshilfe?
6. Ausblick
7. Literatur

## **1 Vorbemerkung**

Mit diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwiefern die in der privaten Wirtschaft verbreitete Methode des Ratings für die Steuerung der Kommunalverwaltung nutzbar gemacht werden kann<sup>1</sup>. Dabei soll es nicht allein um die kreditwirtschaftlichen Zusammenhänge – Unterstützung bei Investitions- und Kreditvergabeentscheidung sowie Kreditbepreisung – gehen, in denen das Rating genutzt wird. Vielmehr sollen die Methoden im Vordergrund stehen, die von Agenturen („externes“ Rating) und Banken („internes“ Rating) angewandt werden. Ziel dieses Beitrages ist, die identifizierten Methoden in den Zusammenhang der kommunalen Steuerung zu stellen und einen möglichen Nutzen des Instruments Rating für eine verbesserte Steuerung abzuschätzen. Dazu erscheint es notwendig, die Sichtweise von Finanzinvestoren durch die von kommunalen Stakeholdern zu ergänzen, d.h. Rating fiktiv aus der Hand finanzwirtschaftlicher Akteure zu nehmen und mögliche neue Akteure einzubeziehen.

Anlass für die Fragestellung sind zwei Aspekte. Zum einen ist die finanzielle Lage zahlreicher deutscher Kommunen derart kritisch, dass es notwendig erscheint, jegliche nur denkbaren Instrumente auf ihre Eignung zu überprüfen, die Steuerung und letztlich die finanzielle Situation verbessern zu können. Zum an-

---

<sup>1</sup> Den Anstoß zu diesem Beitrag verdankt der Autor der Anregung von Manfred Pook, Programmereichsleiter bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln.

deren führt u.a. diese Situation dazu, dass Instanzen außerhalb der Kommunen, z.Zt. vor allem die Banken, beginnen, sich dieses Instrumentes zu bedienen. So kann aus Sicht der Kommunen auch defensiv begründet werden, warum es sinnvoll erscheint, sich mit der Frage der Anwendbarkeit des Ratings zu beschäftigen.

## **2 Rating – die Methode der Finanzanalyse**

### **2.1 Entstehung des „externen“ Ratings**

Rating (von engl. to rate: einschätzen, beurteilen, einstufen) etablierte sich zuerst um die Mitte des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten, als die ersten „kaufmännischen Kreditagenturen“ (mercantile credit agencies) entstanden. Deren Aufgabe war zunächst, die Fähigkeit von Kaufleuten einzuschätzen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, wobei diese Erkenntnisse in Form von „ratings guides“ der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Dieses Geschäft wurde Anfang des 20. Jahrhunderts auf die Bewertung von Schuldverschreibungen von Industrie- und Infrastrukturunternehmen, darunter auch der Eisenbahngesellschaften, ausgedehnt. Die Wurzeln der noch heute maßgeblichen „großen Drei“ unter den Ratingagenturen, Moody’s Investors Service, Standard & Poor’s und Fitch, reichen bis in die erste Hälfte der zwanziger Jahre zurück. Deren Geschäft internationalisierte und erweiterte sich gleichzeitig über die Einstufung von Schuldverschreibungen hinaus auf zahlreiche weitere Schuldtitel, darunter auch Staatsanleihen. Die dabei beurteilten Risiken beinhalten nun etwa auch das Konkursrisiko von Institutionen, die Fähigkeit von Versicherungsgesellschaften, Schäden zu bedienen oder das Leistungsrisiko von Hypothekenbanken (vgl. Cantor/Packer 1994: 1ff.).

Ursprünglich haben die Agenturen ihre Ratings erstellt und veröffentlicht, ohne dem Schuldner der betreffenden Anleihe Kosten zu verursachen. Die Agenturen finanzierten sich aus dem Verkauf ihrer Materialien. Erst ab 1970 begannen die großen Agenturen, den Emittenten Rechnungen auszustellen, deren Zahlungen heute bis zu vier Fünftel des Umsatzes der großen Ratingagenturen ausmachen dürften. Regionale Agenturen hingegen finanzieren sich nach wie vor weitgehend durch Abonnements ihrer Informationsschriften. Dabei wird eine ganze Reihe von Agenturen auch ohne Anforderung von Emittenten tätig, geben also Ratings bekannt, für die sie kein Geld erhalten (vgl. Basel Committee 2000: 25). Zwar schätzt der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht die Gesamtzahl der weltweit anzutreffenden Ratingagenturen zwischen 130 und 150 (Basel Committee 2000: 14), der Markt wird aber durch die bereits erwähnten „großen Drei“ unter ihnen in erster Linie Standard & Poor’s und Moody’s, dominiert. Trotz Kritik an Irrtümern im Zusammenhang mit mehreren großen Firmenzu-

sammenbrüchen der letzten Jahre haben die führenden Agenturen ihre beherrschende Macht an den Kapitalmärkten halten können. Viele Investoren auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten vertrauen den Ratings unverändert und richten ihre Investitionsentscheidungen danach aus. Diese Machtstellung wiederum hat zu Bedenken wegen mangelnden Wettbewerbs in der Ratingbranche geführt. Den führenden Agenturen werden überdies Interessenkonflikte wegen ihrer Finanzierung durch die Emittenten und des jüngst etablierten Beratungsgeschäfts unterstellt. Zu einem verstärkten Ruf nach staatlicher Regulierung der Ratingbranche hat auch die Tatsache beigetragen, dass die neuen internationalen Eigenkapitalvorschriften der Bankaufsichtsbehörden („Basel II“) die Höhe der Eigenkapitalunterlegung von Krediten auf der Grundlage von Ratings vorsehen (vgl. Economist 2005).

## **2.2 Methodik des „externen“ Ratings**

Die meisten Agenturen (darunter die „großen Drei“) nutzen für ihr Ratingurteil Symbole in Form von Buchstaben bzw. Buchstabenkombinationen. Dabei kennzeichnet „AAA“ („triple A“) üblicherweise die beste Note, die bei den meisten Agenturen auf die Ausfallwahrscheinlichkeit abstellt, d.h. die Wahrscheinlichkeit, Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen zu können. Dabei liegt dem Rating meist nicht eine konkrete Zahl zugrunde, sondern eine relative Wahrscheinlichkeit, dass Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt werden. Die Skalen verlaufen dann mit zunehmender Ratingverschlechterung bis herunter zu C oder D, welche Schulden von Unternehmen mit hoher Ausfallwahrscheinlichkeit kennzeichnen. Von Marktteilnehmern und auch von Regulierungsbehörden werden meist Ratings bis herunter zu BBB (bei Moody's Baa) als „investment grade“ bezeichnet. So eingestufte Anleihen gelten also als gewissermaßen „sichere“ Investments. Darunter liegende Ratings gelten dagegen als risikobehaftet („speculative securities“). Investments in solche Titel werden von den amerikanischen Finanzaufsichtsbehörden diskriminiert bzw. in speziellen Fällen sogar ganz verboten (vgl. Basel Committee 2000: 15f., 23f., 54).

Dabei gilt zumindest in den Vereinigten Staaten, dass Ratingnote und Zinsen in einem engen Zusammenhang stehen. Jede Note niedriger auf der Skala bedeutet für den Emittenten einer Anleihe, dafür dem Markt höhere Zinsen zahlen zu müssen. Nach einer amerikanischen Langzeituntersuchung etwa musste ein privater Anleiheschuldner mit einem Standard & Poor's AAA-Rating bereits 43 Basispunkte (entspricht 0,43 Prozent) mehr Zinsen als bei einer US-Staatsanleihe zahlen. Nur ein Buchstabe weniger (AA) bedeutete schon 73 Basispunkte, bei B – einige Stufen unter „investment grade“ – waren es sogar 404 Punkte, d.h. über vier Prozentpunkte über den Staatsanleihen, was erhebliche Mehrkosten für den Schuldner nach sich zieht (vgl. Cantor/Packer 1994).

Trotz der hohen Bedeutung von Ratings scheinen unabhängige Untersuchungen über die Vorgehensweise und Methoden der Agenturen bei der Ermittlung ihrer Urteile kaum stattgefunden zu haben (exemplarisch SEC 2003: 25ff.). In Veröffentlichungen der jüngeren Zeit dominieren stattdessen Marktuntersuchungen, die prognostische Kraft von Ratings bei der Konkursvorhersage, Zyklik und Stabilität von Ratings sowie Folgen und Reaktionen von Markt und Emittenten auf Ratings<sup>2</sup>.

Der Prozeß des Ratings läuft üblicherweise so ab, dass der Emittent eine oder mehrere Agenturen auffordert, ihn zu raten. Analysten verbringen dann Wochen oder gar Monate damit, Daten des Unternehmens auszuwerten und das Management zu befragen. Das Analyistenteam berichtet anschließend einem aus höherrangigen Agenturmitarbeitern bestehendem „rating committee“, das auf der Grundlage der zum Teil vertraulichen Daten durch Abstimmung die Ratingentscheidung trifft. Einige Agenturen erlauben es dem Emittenten, gegen die Veröffentlichung des ersten Ratings ein Veto einzulegen. Ratings werden normalerweise jährlich überprüft, dieser Zyklus kann bei Auftreten wichtiger neuer Ereignisse oder Informationen auch verkürzt werden. Die Überprüfung kann zu einem neuen – besseren oder schlechteren – Rating oder auch zu einer Anpassung des so genannten „Ausblicks“ führen, der einen erwarteten Trend des Ratings üblicherweise mit der zusätzlichen Bezeichnung „positiv“, „negativ“ oder „stabil“ beschreibt. Emittenten können auch von selbst erneut an die Agentur herantreten, wenn sie ein Rating als nicht (mehr) gerechtfertigt ansehen und möglicherweise neue Informationen bereitstellen. Anders als beim Erstrating können sie aber hierbei i.d.R. kein Veto gegen die Veröffentlichung einlegen. Die Agenturen machen laufende Überprüfungen üblicherweise durch die Aufnahme des Emittenten auf so genannte „watch lists“ öffentlich und signalisieren so dem Markt, dass sich ein Rating in naher Zukunft verändern kann (vgl. Economist 2005, SEC 2003: 26f.).

Öffentliche Unterlagen, die Ratingagenturen im Ratingprozeß nutzen, umfassen typischerweise Medienberichte, Behördenunterlagen, Branchennachrichten, Zentralbankdaten. Nicht-öffentliche Unterlagen können sein: Kreditvereinbarungen, Kaufverträge, interne Geschäftsplanungen.

Um zu ihrem Rating zu gelangen, überprüfen die Agenturen eine Kombination aus finanziellen (quantitativen) und nicht-finanziellen (qualitativen) Kriterien. Welche Art von Kriterien im konkreten Fall im Vordergrund steht, hängt von

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu insbesondere die Special Issue des Journal of Banking and Finance: Cantor 2004

der Branchensituation des betreffenden Emittenten ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Agenturen Ratings anstreben, die über einen längeren Zeitraum stabil bleiben können und daher vielfach versuchen „durch den Branchenkonjunkturzyklus hindurch“ zu raten (vgl. SEC 2003: 26).

Tabelle 1: Ratingkriterien der großen Agenturen

Standard & Poor's	Moody's	Fitch <sup>3</sup>
<i>Finanzrisiko</i>	<i>Finanzrisiko</i>	<i>Quantitative Faktoren</i>
Bilanz und GuV	Cashflow	Cashflow
„Finanzpolitik“	Liquidität	
Ergebnis	Schuldenstruktur	Ergebnis und Cashflow
Kapitalstruktur	Eigenkapital und Reserven	Kapitalstruktur
Cashflow		
Finanzielle Flexibilität		Finanzielle Flexibilität
<i>Geschäftsrisiko</i>	<i>Wettbewerbs- und Geschäftsrisiko</i>	<i>Qualitative Analyse</i>
Branchenzugehörigkeit	Marktanteil, Wettbewerbsposition	Branchenrisiko
Wettbewerbssituation	Diversifikation	Unternehmensumfeld
	Umsatz, Kosten, Ergebnisse	Marktposition
	Warenverkauf und Einkauf	
	<i>Rechtl. Struktur und rechtl. Risiko</i>	
	Konzernkonsolidierung	Bilanzpolitik
	<i>Managementqualität</i>	
Management	Planung und Controlling	Management
	Erfahrungshintergrund	
	Organisationsstruktur	
	Unternehmensnachfolge	

Quelle: Struktur angelehnt an Krahen/Weber (2001): 9;  
Angaben zu Standard & Poor's und Moody's ebenda; Angaben zu Fitch nach Fitch (2001)

<sup>3</sup> Fitch selbst nennt die qualitativen Faktoren als erstes, vgl. Fitch (2001: 1ff.).

Aus der Übersicht in Tabelle 1 wird deutlich, dass die großen Agenturen ähnliche Kriterien zugrunde legen. Die Betonung des Cashflow, des „Maßstabs für das Innenfinanzierungspotential“ (Gräfer 2001: 150), erscheint folgerichtig, da Ratingagenturen wie Kreditinstitute in erster Linie an finanziellem Überschuss interessiert sind, aus dem die Tilgung von Verbindlichkeiten erwartet werden kann. Es ist davon auszugehen, daß generell die zeitliche Entwicklung einer Mehrzahl von Kennzahlen über eine Reihe von Jahren verfolgt wird, statt nur einer zeitpunktbezogenen Zahl (vgl. Fitch 2001).

Unter den qualitativen Größen spielt das Branchenrisiko eine wichtige Rolle. Hierbei geht es darum, das Unternehmensrating in sein Umfeld einzuordnen. Schrumpfende Branchen und hohe Wettbewerbsintensität werden als risikoreicher eingeschätzt als etwa oligopolistische Märkte mit hohen Eintrittsbarrieren. Zudem werden Chancen und Risiken aus sozialen, demographischen und technologischen Umfeldbedingungen sowie der staatlichen Regulierung bewertet. Von Bedeutung ist auch die individuelle Position des Emittenten im Markt. Hier bilden Marktanteile, Dominanz der eigenen Produkte, geographische Absatzstruktur und relative Kostensituation die betrachteten Faktoren.

Die Managementqualität heben gleichfalls alle Agenturen hervor. Fitch beurteilt in dieser Kategorie etwa die Unternehmensstrategie, Risikotoleranz und Finanzierungspolitik. Ob etwa eine aggressive, wachstumsorientierte oder eine konservative, langfristig ertragsorientierte Strategie als vorteilhaft für das Rating bewertet werden, wird von der jeweiligen Branchenstruktur abhängig gemacht. Hinsichtlich der Bilanzpolitik bezieht die Agentur u.a. Bewertungs- und Abschreibungsmethoden und Rücklagenpolitik ein und passt die vom betreffenden Unternehmen berichteten Zahlen – sofern nötig – auch an, um sie mit Wettbewerbern vergleichen zu können.

### **2.3 Methodik des „internen“ Ratings**

Eine besondere Bedeutung bekommt Rating durch den Beschluß des aus den Bankenaufsichtsbehörden der führenden Industrienationen bestehenden Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, neue Regeln für die Eigenkapitalunterlegung bei der Kreditvergabe einzuführen. Die Grundlage für diese Unterlegung bildet anders als bei der bisherigen Eigenkapitalvorschrift von 1988, die bei Firmenkunden eine volle Anrechnung aller Risikoaktiva festlegte („Basel I“), nun die individuelle Bonität (Ausfallgefahr) der einzelnen Kreditnehmer, die wiederum durch Ratings bestimmt werden soll. Damit kann die Anrechnung nun je nach Risiko (Rating) niedriger aber auch höher als die bisherigen 100 % ausfallen. Diese unter dem Stichwort „Basel II“ bekannte Vorschrift wird voraussichtlich 2007 Verordnungskraft erhalten, wobei nicht nur die eben besprochenen „exter-

nen“, sondern auch bankeigene „interne“ Ratings genutzt werden können. Sofern die Banken ihre durch die Kundenbonität bestimmten Eigenkapitalkosten in den Zinssätzen ihrer Kredite berücksichtigen, würde dies für die Kreditnehmer mit einem überdurchschnittlichen Rating niedrigere Zinsen, für diejenigen mit einem unterdurchschnittlichen Rating höhere Zinsen bedeuten (vgl. Baseler Ausschuss 2004).

Nach Basel II wird zwischen zwei „Ratingdimensionen“ unterschieden: Die erste Dimension bildet das Bonitätsrating zur Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit des Kreditkunden, die zweite Dimension – die im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher betrachtet werden soll – betrifft das Transaktionsrating, bei dem einzelkreditbezogen vor allem die Besicherung der jeweiligen Kredite analysiert wird. Daneben sind drei verschiedene Ansätze zur Bestimmung der Eigenkapitalunterlegung festgelegt. Beim „Standardansatz“ wird die Risikogewichtung auf „externe“ Ratings durch Agenturen abgestellt, während den IRB- („internal ratings based“) Ansätzen bankeigene Ratingsysteme zugrunde liegen. Je nach Komplexität der Systeme wird zwischen dem IRB-Basisansatz und dem fortgeschrittenen IRB-Ansatz unterschieden (vgl. Bundesverband 2005: 10f.).

Ein idealtypisches bankinternes Ratingsystem hat folgende Bestandteile:

- Rating der Hardfacts
- Rating der Softfacts
- Branchenrating
- individuelle Ratingkomponente.

Dabei kann das Ratingsystem im Einzelfall von Bank zu Bank unterschiedlich sein. Unter Beachtung der Basler Qualitätsstandards, deren Erfüllung von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) überprüft wird, sind die Banken grundsätzlich frei in der Ausgestaltung. So können die einzelnen betrachteten Risikofaktoren unterschiedlich sein, wie auch die Gewichtung etwa zwischen Hard- und Softfacts. Der Baseler Akkord legt aber fest, dass die einzelne Bank alle relevanten quantitativen und qualitativen Daten über den Kreditnehmer berücksichtigen muss. Dazu muss das Ratingsystem regelmäßig im Hinblick auf Vorhersagegenauigkeit und Stabilität ggf. auch durch Wirtschaftsprüfer überprüft werden.

Wie beim Rating durch Agenturen mündet der Ratingprozeß in eine Note, die einem ebenfalls bankindividuell unterschiedlich ausgestalteten System folgen kann. Bankenaufsichtlich vorgeschrieben ist ein System aus sieben Klassen für nicht notleidende und einer Klasse für notleidende bzw. zweifelhafte Kredite



(„7-plus-1-System“), wobei die einzelne Bank auch feinere Gliederungen mit zusätzlichen Klassen vorsehen kann.

Ähnlich wie in der Vorgehensweise der Agenturen wird ein bankinternes Rating nicht nur einmal (etwa vor der Kreditvergabe) durchgeführt, sondern turnusmäßig einmal pro Jahr oder bei besonderen Ereignissen auch kurzfristiger aktualisiert. Notwendige Voraussetzung für ein überdurchschnittliches Rating sei aber nach Meinung des Bankenverbandes eine „offensive, transparente, nachvollziehbare, kooperative und unterjährige Informationspolitik“ seitens des Kreditnehmers (Bundesverband 2005: 18), auch wenn die Kredithöhe eigentlich noch keine Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse erforderlich mache. Unterlagen, die im Ratingprozeß genutzt werden, sind vor allem Jahresabschlüsse, aber auch Satzungen, Unterlagen zum Risikofrüherkennungssystem, zur Unternehmensstrategie und –organisation, betriebswirtschaftliche Auswertungen, Planungsrechnungen, Finanzpläne und Investitionsplanungen.

Für das Rating der Hardfacts kann eine Vielzahl von Kennzahlen des Jahresabschlusses verwendet werden. Es werden aber für die Ratingfunktion regelmäßig nicht mehr als zehn Kennziffern herangezogen, für die häufig Abschlüsse mehrerer Jahre zugrunde gelegt werden. Beispiele von Kennzahlen können sein: Gesamtkapitalrentabilität, Kapitalstruktur, Netto-Verschuldungsquote, Lohnproduktivität, Liquiditätsgrad, Zinsdeckungsgrad. Zusätzlich können beim bankinternen Rating auch Kennzahlen des Kontoführungsverhaltens des Kreditnehmers genutzt werden. Darunter können sich etwa (Kredit-) Limitausschöpfung, durchschnittlicher Saldo, Verhältnis Haben- zu Sollumsätzen sowie Anzahl der Überziehungstage befinden (vgl. Bundesverband 2005: 23ff.).

Beim Rating der Softfacts werden Faktoren analysiert, die für die Unternehmensentwicklung eine zentrale Bedeutung haben. Darunter wird etwa die Branchensituation betrachtet, bei der u. a. die Wettbewerbsintensität, Konjunkturzyklen, Technologiewandel und das regulatorische Umfeld eine Rolle spielen. Die Wettbewerbsposition des Unternehmens wird anhand von Faktoren wie Marktanteilen, Standort, Produkt- und Firmenimage und Kosteneffizienz eingeschätzt. Das Management des Unternehmens wird hinsichtlich der fachlichen und persönlichen Qualifikation beurteilt. Dazu können eine ganze Reihe weiterer Faktoren in das Softfact-Rating einfließen. Dazu gehören u.a. das Bilanzierungsverhalten, die Qualität von Finanzsteuerungs- und Controllingsystemen sowie die Plausibilität von Unternehmensplanungen. Im Mittelstand kann dazu auch die Frage der Unternehmensnachfolge eine Rolle spielen. Das bereits erwähnte Informationsverhalten des Kreditnehmers gegenüber der Bank gehört ebenfalls in diese Ratingkategorie. Sogar die Beurteilung von Rationalisierungspotentialen,

der IT-Sicherheit, Organisationsstruktur, Vertrieb, Auftragsbestand oder die Qualität des Forderungsbestandes können als Softfacts bewertet werden.

Das Branchenrating ist bereits in einzelnen Faktoren der Hard- und Softfacts enthalten, gleichwohl werden Risikofaktoren wie Branchenwachstum, Rentabilität und Insolvenzrate für alle Unternehmen eines Wirtschaftszweigs ermittelt und in das individuelle Rating einbezogen. Im Unterschied zum Vorgehen mancher Agenturen ist aber ein überdurchschnittliches Rating für ein Unternehmen einer problematisch eingeschätzten Branche nach wie vor möglich. Die „individuelle Ratingkomponente“ sorgt dafür, dass trotz eines sonst standardisierten Ratingverfahrens einer Bank eine „menschliche Beurteilung“ des damit befassten Mitarbeiters etwa aufgrund von zusätzlichen Informationen über den Kunden erfolgt und die vorläufige Note noch nach oben oder unten angepaßt werden kann (vgl. Bundesverband 2005: 28f.).

Der Bundesverband deutscher Banken plädiert dafür, das Bonitätsrating als „Chance für den Kreditnehmer“ zu sehen, wobei das regelmäßige „Ratinggespräch“ zwischen Bank und Kunde die Methode der Bank zwar nur teilweise offen legen kann, wohl aber die Ergebnisse des Ratings darstellen soll. Überdies könnten eine Reihe von Softfact-Erkenntnissen überhaupt erst im Gespräch mit dem Kreditnehmer ermittelt oder plausibilisiert werden (vgl. Bundesverband 2005: 35f.).

### **3 Rating im öffentlichen Sektor**

Wie bereits erwähnt, sind Ratings traditionell auch im öffentlichen Sektor anzutreffen. Bereits Mitte der neunziger Jahre beobachteten Cantor und Packer eine „dramatische Steigerung“ der Anzahl von Ratings von Nationalstaaten (vgl. Cantor/Packer 1996: 37). Hier gilt wie im Privatsektor, dass ein Rating den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erleichtern soll. Kriterien sind etwa Pro-Kopf-Einkommen, Wachstum des Bruttosozialproduktes, Inflationsrate, Haushaltsdefizit, Zahlungsbilanz, Schuldenstand, Wirtschaftsentwicklung und Kredithistorie (Zahlungsverzug in der Vergangenheit). Empirisch lässt sich nachweisen, dass vor allem höhere Pro-Kopf-Einkommen, niedrige Inflationsraten und niedrige Schuldenstände mit guten Ratings belohnt werden. Entsprechend ist auf den Märkten zu beobachten, dass Staatsanleihen mit sinkendem Rating steigende Zinsen aufweisen (vgl. Cantor/Packer 1996: 39f.; 43f.).

Agenturen nehmen nicht nur Ratings von Nationalstaaten, sondern auch von Regionalregierungen (wie den deutschen Ländern) und Kommunen vor. Stan-

dard & Poor's stellen den Ratingprozeß folgendermaßen dar<sup>4</sup>. Nach der Anforderung eines Ratings durch die Regierung („Emittent“) und dem Abschluss der entsprechenden Vereinbarung sichtet das eigens dafür aufgestellte Analysteam öffentlich zugängliche und interne Quellen und Informationen über den Emittenten und erstellt eine vorläufige Analyse. Anschließend wird der Emittent vom Team aufgesucht, die vorläufige Analyse vorgestellt und die offenen Fragen geklärt, daraufhin schließlich das finale Ratingprofil verfasst und zunächst agenturintern dem „rating committee“ präsentiert, das wiederum die Ergebnisse diskutiert und über eine Note abstimmt. Die Note wird dem Emittenten bekannt gemacht und die Chance gegeben, durch zusätzliche Informationen die Note zu beeinflussen und eine erneute (ggf. modifizierte) Entscheidung des Committees herbeizuführen. Mit dem Einverständnis des Emittenten wird die Note öffentlich gemacht und der Emittent in die laufende Beobachtung der Agentur aufgenommen (vgl. Standard & Poor's 2005: 2). Die Kriterien sind in der Tabelle 2 zusammengefasst dargestellt.

---

<sup>4</sup> Der beschriebene Prozess kann im wesentlichen als idealtypisch für alle Ratingverfahren von Agenturen, auch bei privaten Unternehmen, angesehen werden.

Tabelle 2: Ratingkriterien für Regionen (Bundesländer) und Kommunen

<b>Faktoren</b>	<b>Datengruppen</b>	<b>Kennzahlen (Beispiele) bzw. Beschreibung</b>
<b>Bonität des (National-) Staates</b>	Rating des Staates	
<b>Wirtschaft</b>	Demographische Daten	Größe, Dichte, Wachstumsrate, Altersstruktur der Bevölkerung
	<b>Wirtschaftsstruktur</b>	Pro-Kopf-Einkommen, BSP, Diversifizierung der Wirtschaft, Arbeitsmarktdaten, Schattenwirtschaft
	Wachstumsaussichten	Entwicklung von Beschäftigungszahlen, Industrieproduktion, Investitionen
<b>System und Verwaltung</b>	Struktur der intergouvernementalen Beziehungen	Mittelzuweisungen höherer staatlicher Ebenen, Transferleistungen (Finanzausgleich), Unterstützungsleistungen, Erfüllung des Konnexitätsprinzips
	Kreditaufnahmehoheit	Rechtlicher Rahmen, Genehmigungsvorbehalte
	Budgetierung und Implementation	Verhältnis Haushaltsplanung zu Rechnungsabschluss, Ausgestaltung der Systeme und Kontrollen
<b>Haushaltsflexibilität und Performance</b>	Einnahmequellen und –flexibilität	wesentliche Einnahmequellen, Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen, eigener Einfluss darauf
	Ausgabentrends- und flexibilität	Anteil der nicht gebundenen Ausgaben, Höhe/Anteil Zins- und Personalausgaben, politischer Wille zur Ausgabenbegrenzung
	Haushaltsabschluss und Finanzierungserfordernisse	Abweichung zwischen Planung und Ergebnis, Defizite, Finanzierung der laufenden Kosten über Kredite, Verhältnis Nettoverschuldung zu Gesamteinnahmen
	<b>Finanzlage</b>	Liquidität
Schuldenlast		Jährlicher Schuldendienst, Schuldenstand, Kostendeckung öffentl. Unternehmen, Verhältnis Schulden zu BSP/Einwohner, Schuldenmanagement
Eventualverbindlichkeiten		Verbindlichkeiten öffentl. Unternehmen, Garantien, Pensionsverpflichtungen

Quelle: eigene Darstellung nach Standard & Poor's 2001

Die Berücksichtigung der Wirtschaftsstruktur, demographischer Daten und Wachstumsaussichten wird vor allem mit ihrer Eigenschaft als Indikator für

künftiges Steueraufkommen – und damit die Finanzkraft zur Bedienung von Schulden – begründet. Bemerkenswert ist hierbei, dass auch die Schattenwirtschaft „so weit wie möglich“ berücksichtigt wird, deren Beitrag zur Schuldentilgung einer Kommune wohl eher gering sein dürfte. Besonders wesentlich ist bei Regional- oder Kommunalratings, dass die Bonität des Staates, in dem der Emittent seinen Sitz hat, einen erheblichen Einfluss auf das Rating ausübt: sein Rating stellt die Obergrenze der Note dar. Eine spezielle Bedeutung entfaltet dieses Kriterium beim Rating der deutschen Bundesländer. Standard & Poor's sieht diese aktuell gegenüber vergleichbaren Regionen hinsichtlich Haushalts- und Finanzdaten deutlich negativ, die deutschen Länder seien höher verschuldet als alle von der Agentur gerateten Regionen auf der Welt. Die trotz einiger Herabstufungen<sup>5</sup> immer noch sehr guten Ratings im „AA“-Bereich stützten sich daher „sehr stark“ auf das „AAA“-Rating der Bundesrepublik Deutschland und auf deren Finanzausgleichssystem, wobei dies keine explizite und bedingungslose Beistandspflicht für ein einzelnes Bundesland vorsehe (vgl. Standard & Poor's 2005: 47f.).

Offenbar ist sich die Agentur nicht vollkommen sicher, ob tatsächlich ein zahlungsunfähiges Bundesland von den anderen Ländern oder vom Bund „gerettet“ würde. Wenn dies der Fall wäre, dürfte kaum etwas dagegen sprechen, allen Ländern das Rating des Bundes zuzugestehen. Interessanterweise argumentiert genau so die Agentur Fitch, die dem Land Berlin zwar ein hohes Ausgabenniveau, ein strukturelles Defizit und erhebliche Schulden attestiert, trotzdem aufgrund eines „strengen Unterstützungssystems“ Berlin das Rating des Bundes, die Bestnote „AAA“ zugesteht (vgl. Fitch 2003). Wiederum anders beurteilt Moody's die Situation, als sie der Stadt Düsseldorf, nach deren eigenem Bekunden der ersten Gemeinde Deutschlands mit einem Rating<sup>6</sup>, die Note „Aa1“, die zweitbeste mögliche Note, zukommen ließ. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hingegen erreichte bei dieser Agentur nur „Aa2“<sup>7</sup>. Für das gute Rating seien vor allem die guten finanziellen Fundamentaldaten (nicht zuletzt der

---

<sup>5</sup> Seit Dezember 2003 verfügt bei Standard & Poor's nur noch Bayern über ein „AAA“-Rating, Hessen und Baden-Württemberg haben die Bestnote unterdessen verloren. Die Agentur hat z. Zt. zehn Bundesländer geratet, vier davon nur in ihrer Eigenschaft als Gewährträger der jeweiligen Landesbank.

<sup>6</sup> Standard & Poor's hat im Februar 2005 auch den Landkreis Miesbach geratet (AA-), allerdings nur im Zusammenhang mit dem Rating der Kreissparkasse Miesbach-Tegernsee (vgl. Standard & Poor's 2005: 44). Düsseldorf verfügt jedoch über ein eigenes Emittentenrating.

<sup>7</sup> Bei Standard & Poor's wurde Nordrhein-Westfalen 2004 sogar auf „AA-“ herabgestuft, was bei dieser Agentur „nur“ noch der viertbesten Note entspricht (vgl. Standard & Poor's 2005: 50).

eingeschlagene Sanierungskurs, der die Schulden in fünf Jahren um ein Drittel verringerte) und das vergleichsweise günstige wirtschaftliche Umfeld ausschlaggebend gewesen (vgl. Düsseldorf 2005). Damit kann bei Moody's offenbar eine Kommune durchaus besser dastehen als die nächsthöhere staatliche Ebene. Zu beachten ist hier aber, dass das Verhältnis Bund – Land nicht ohne weiteres mit dem Verhältnis Land – Kommune gleich gesetzt werden kann.

Ob das Rating von deutschen Kommunen durch Agenturen, abgesehen von der unterdessen ohnehin ausgelaufenen Gewährträgerfunktion für öffentliche Banken, weitere Verbreitung finden wird, ist offen. Anders sieht es mit bankinternen Ratings aus, deren Auswirkungen im Augenblick in der kommunalen Landschaft diskutiert werden. Von Seiten der kommunalen Spitzenverbände wird die Ansicht vertreten, Kommunen seien von bankinternen Ratings ganz auszunehmen (sogenannter „Partial Use“ von Basel II). Wie die Umsetzung der Basel II-Vorschriften im einzelnen aussehen wird, ist derzeit noch offen. Mindestens für international tätige Banken (und das sind alle größeren Banken in Deutschland), so eine Vermutung aus der Literatur, könnte ein Rating auch von Kommunen verpflichtend werden. Dies würde ähnlich wie beim oben dargestellten Agenturverfahren aus quantitativen und qualitativen Größen bestehen und neben der Eigenbonität der Kommune auch einen „Support“-Faktor enthalten, der Finanzausgleichsverpflichtungen berücksichtigt und damit – wie am Beispiel der deutschen Länder dargestellt – einen hohen Einfluß auf die Ratingnote haben könnte (vgl. Walter 2004: 2ff.).

Die Beurteilung der Eigenbonität einer Kommune dürfte weitgehend den Kriterien des „externen“ Ratings, wie in Tabelle 2 dargestellt, folgen. Damit würden haushaltsbezogene Kennzahlen die Einnahme-/Ausgabensituation des Verwaltungshaushalts und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben, darunter das Gewicht der eigenen Einnahmen sowie die Personal- und Zinsaufwendungen erfassen. Die Verschuldungssituation würde ebenso abgebildet wie Trendaussagen zur künftigen Entwicklung der finanziellen Situation. Qualitative Kriterien könnten sogar ein noch höheres Gewicht als die erwähnten Finanzgrößen erhalten und würden etwa die Qualität von Informations- und Finanzmanagement sowie (mit besonderem Gewicht) volkswirtschaftliche Faktoren zur Abbildung der Wirtschafts- und Steuerkraft, der Arbeitsmarktsituation sowie der Qualität der Infrastruktur enthalten (vgl. Walter 2004: 3).

#### **4 Was ist der Erfolg von Rating?**

Die Agenturen sehen als wichtigste Aufgabe des Ratings den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Teilnehmern am Kapitalmarkt. Durch eine weltweit standardisierte Ratingskala würden sie Transparenz vor allem für An-

leger bewirken, erhöhten so die Nachfrage nach (gut gerateten) Anleihen und damit die Liquidität, Effizienz und Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte. Dabei stützten sich die Agenturen selbst auf den Markt, der durch das fortgesetzte Vertrauen in die Zuverlässigkeit ihrer Urteile die Glaubwürdigkeit des Ratings laufend unter Beweis stelle (vgl. Moody's 2002: 4f.; Hinrichs 2004). Ökonomisch ausgedrückt senkt ein Rating die Transaktionskosten am Kapitalmarkt. Klar ist aber, dass dies nur für die in der Regel öffentlichen Ratings durch Agenturen, nicht aber für die bankinternen Ratings gelten kann, die zunächst nur der Bank selbst nutzen. Gesamtwirtschaftlich bewirkt Rating in jedem Fall, „schlechte“ Schuldner zu identifizieren und die Zinsen an das individuelle Risiko anzupassen.

In diesem Zusammenhang soll auch die wichtige Rolle von Ratings in der Finanzmarktkommunikation von Unternehmen erwähnt werden. Gute Ratings werden als Ausweis der eigenen Kreditwürdigkeit und Qualitätssiegel offensiv eingesetzt und sind Bestandteil der Kommunikationsstrategie von vor allem international tätigen Unternehmen. Ratings von Agenturen sind wie erwähnt seit Anbeginn generell der Öffentlichkeit zugänglich und haben damit eine lange Tradition der Unterrichtung der Marktteilnehmer, die eine mindestens vom eigenen Anspruch her unabhängige und sachverständige „Meinung“<sup>8</sup> über die zukünftige Zahlungsfähigkeit von Schuldnern bei ihren Investitionsentscheidungen offenbar sehr verbreitet nutzen. Dies kann für das betroffene Unternehmen (bei guten Ratings) ein Vorteil sein, jedoch bei Herabstufungen – und dies kann auch schon durch Aufnahme in die „watch list“ oder durch einen negativen Ausblick geschehen – auch schnell zu ernsthaften Schwierigkeiten führen, etwa indem infolgedessen Aktienkurse abstürzen oder Banken Kreditlinien zurückziehen. Letzteres ist gerade in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs den Agenturen auch zum Vorwurf gemacht worden, sie würden so Unternehmenskrisen auslösen und „pro-zyklisch“ den Abschwung beschleunigen. Die Agenturen haben darauf mit verstärkter Öffentlichkeitsarbeit reagiert, ihre Unabhängigkeit von den Emittenten betont und ihre Kriterien stärker als bisher offen gelegt (vgl. Hinrichs 2004). Für interne Ratings spielt der Faktor „Öffentlichkeit“ hingegen keine Rolle. Ratings sind Bestandteil der vertraulichen Kunde-Bank-Beziehung und werden wohl kaum für die eigene Reputation herangezogen werden können.

Für die Kommunalverwaltung, die bisher kaum mit Ratings in Berührung gekommen ist, kann die Kommunikationsfunktion von Ratings auf den ersten Blick durchaus attraktiv erscheinen. Der bereits erwähnte Fall Düsseldorf könnte ein Hinweis darauf sein, dass (große) Kommunen angesichts von gestiegenen Finanzierungsnotwendigkeiten Ratings durch Agenturen anstreben, um finan-

---

<sup>8</sup> So bezeichnen Agenturen selbst die Natur von Ratings, vgl. Moody's 2002: 2

zielle Spielräume zu erweitern und die eigene Kreditwürdigkeit kommunikativ zu verwerthen.

In diesem Zusammenhang steht auch eine weitere Funktion des Ratings: Es führt zum Ranking von Schuldnern. Das dem Anspruch nach weltweit standardisierte Verfahren, vor allem der Agenturen, führt zu Vergleichbarkeit über Größenklassen und Ländergrenzen hinweg. Durch die Notengebung lassen sich relativ einfach „Rangtabellen“ aufstellen, die wie im Sport sozusagen „auf einen Blick“ signalisieren, wer „der Beste“ ist. Durch den Einbezug der qualitativen Größen kann hier von der rein kreditwirtschaftlichen Sicht auf die Qualität des Managements und die Stellung im Markt (im Falle der Verwaltung auf die Qualität der Verwaltungsführung und die politisch-wirtschaftlichen Verhältnisse) geschlossen werden. Wie das Beispiel Düsseldorf zeigt, kann auch ein politischer Kurs (-wechsel) durch ein Rating honoriert werden, in diesem Fall wegen der dort seinerzeit eingeleiteten Haushaltssanierung. Unter Berücksichtigung der normativen Prägung der Agenturen im Hinblick auf finanzielle Bonität und ökonomische Effizienz, die andere (etwa sozialpolitische) Aspekte des politischen Zielsystems nicht unmittelbar berücksichtigt, ist damit letztlich auch eine externe, unabhängige Beurteilung der politisch-strategischen Führung erfolgt.

Legt man die in Tabelle 2 dargestellten Kriterien für Länder und Kommunen zugrunde, kann das Rating als eine Evaluation von Finanz- und Wirtschaftspolitik aufgefasst werden. Je nach betrachteter Datengruppe kann es sich um eine Prozess- oder Ergebnisevaluation handeln. Durch den Einbezug von Daten zum Arbeitsmarkt und zum Pro-Kopf-Einkommen ist aus Sicht der Verwaltung auch die Wirkungskomponente mit enthalten („Outcome“-Evaluation)<sup>9</sup>. Typischerweise sind Wirkungsevaluationen wegen der komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sehr schwierig darzustellen und es muss betont werden, dass Rating nicht ausdrücklich den Anspruch erhebt, eine Politikevaluation zu leisten. Dadurch, dass die Agenturen den Begriff der Zahlungsfähigkeit aber sehr weit auslegen und künftige Einkommensströme der öffentlichen Hand aus der wirtschaftlichen Lage ableiten, die wiederum durch politische Entscheidungen beeinflusst wird, fließen Elemente der Wirkungsevaluation ein. Noch mehr gilt dies für die Daten der Finanzlage (u. a. Schuldenlast), die eine direkte Folge politischen Handelns darstellen. Beim bankinternen Rating wird mindestens in der Privatwirtschaft sogar die Qualifikation des Managements unmittelbar einbezogen und, wie bereits dargestellt, viele weitere betriebliche Managementergebnisse analysiert, die z. T. Output-Charakter haben.

---

<sup>9</sup> Zu den Begriffen vgl. Kuhlmann/Wollmann 2004: 2



Zwar ist auch in der privaten Wirtschaft durchaus fraglich, ob von den Banken derart weitreichende und breite „Softfact“-Analysen allein schon aus Wirtschaftlichkeitserwägungen in der Praxis wirklich vorgenommen werden. Der Bankenverband betont aber, dass das Rating als Basis für eine „Stärken-Schwächen-Analyse“ des betroffenen Unternehmens genutzt werden kann (vgl. Bundesverband 2005: 36). Diese Chance bestünde, ähnliche Kriterien vorausgesetzt, auch für eine Kommunalverwaltung. Wobei die Analyse etwa der (persönlichen) Managementqualifikation oder der Personalführung eine tief in politische Prozesse eingreifende Evaluation mit der Gefahr bedeutete, dass Rating selbst in die politische Auseinandersetzung geraten könnte<sup>10</sup>. Auf jeden Fall könnte eine verwaltungsexterne Instanz mit Hilfe des Ratingprozesses eine unabhängige Meinung zum – wie gezeigt nicht nur – finanzpolitischen Erfolg der Verwaltung abgeben, gewissermaßen eine sachverständige „second opinion“ im politischen Meinungsbildungsprozess.

Vor allem beim bankinternen Rating fällt die Initiierung eines Dialogs zwischen Ratinginstanz und Geratetem als Effekt des Ratingverfahrens ins Auge. Mit Basel II soll sich der Informationsaustausch zwischen Bank und Kreditnehmer intensivieren und zum beiderseitigen Nutzen eine verstärkte Transparenz in das Geschäftsverhältnis Einzug halten. Auch die Agenturen legen Wert auf regelmäßigen direkten Austausch mit dem Emittenten (der Fall des unaufgeforderten Ratings sei ausgeklammert). Es ist immerhin denkbar, dass eine verbesserte Kommunikation zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern auch im Falle der Kommunalverwaltung Vorteile verspricht, sofern sich, was im Rahmen dieses Beitrags nicht diskutiert werden soll, die Art der Kommunalfinanzierung stärker der privatwirtschaftlichen Praxis annähern sollte.

## **5 Die Methodik des Ratings – eine Steuerungshilfe?**

### **5.1 Politische Steuerung in der Kommune**

Kommunen können als erfolgreich gelten, wenn ihre politische Führung vor allem „regelmäßig die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken einer Kommune bewertet, darauf eine (...) Entwicklungsstrategie aufbaut und deren Umsetzung und Anpassung an veränderte Bedingungen sicherstellt“ (Banner 2001: 43). Dazu soll die Politik bürgerfreundliche und wirtschaftliche kommunale Leistungen gewährleisten sowie den Bürgern regelmäßig Rechenschaft über den

---

<sup>10</sup> Auf die „eminente politische“ Bedeutung von Evaluationen hat bereits vor Jahrzehnten Hellmut Wollmann aufmerksam gemacht, vgl. Hellstern/Wollmann 1984: 47f.

Erfolg ablegen. Dies sei politische Steuerung<sup>11</sup>. Das erste Ziel, die Bewertung von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken könnte grundsätzlich wie oben gezeigt durch die Ratingmethodik geleistet werden, unabhängig davon, ob es sich um externes oder internes Rating handelt. Dabei soll aber nicht vor-schnell der Versuchung erlegen sein, ein aus der privaten Wirtschaft stammendes Konzept pauschal auf die Verwaltung anzuwenden, wovor Christoph Reichard bereits vor geraumer Zeit gewarnt hat (vgl. Reichard 1987: 148f.).

Auf der anderen Seite ist es seit der erstmaligen Vorstellung des Neuen Steuerungsmodells 1991 in fast allen deutschen Kommunen zu einer Welle betriebswirtschaftlich geprägter Reformen gekommen, die im Sinne des dem Modell zugrunde liegenden New Public Managements u.a. an Privatunternehmen orientierte Managementkonzepte gefördert haben. Darauf hat nicht zuletzt Reichard hingewiesen, wenn er auch schon früh die stark binnenstrukturell ausgerichtete und nur selten in allen Bestandteilen konsequente Umsetzung sowie „Politikabs-tinenz“ kritisiert hat (vgl. Reichard 1996/97: 650f., Reichard 2002a: 48ff.). Inso-fern scheint ein aus dem Wettbewerb entstandenes Konzept wie das Rating vom Prinzip her sozusagen „in die Landschaft zu passen“. Dies soll aber den Gegen-satz zwischen privatwirtschaftlicher Managementrationalität (Gewinnorientie-rung) und politisch-administrativen Anreizstrukturen (Gemeinwohlorientierung, Wiederwahlinteresse, bürokratische Eigeninteressen) nicht verwischen. Privat-wirtschaftliche Konzepte sind vielfach in der Gefahr, an der „Politikschwelle“ stehen zu bleiben<sup>12</sup>. Es gibt aber Hinweise für den Fall der Länderratings, dass die Politik Interesse an einer kommunikativen Verwertung eines guten Ratings hat. Auch der Fall Düsseldorf könnte ein Indiz dafür sein, dass die Politik dieses Instrument mindestens nicht als störend in der Verfolgung der eigenen Interes-sen empfindet.

Immerhin ist die Nutzung von Controlling und Berichtswesen ein zentraler Be-standteil des Neuen Steuerungsmodells und damit haben vor allem diejenigen Kommunen in Deutschland, die sich an interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligt haben, Kosten- und Leistungsrechnung oder Produkthaushalte einset-zen, Erfahrungen in der Steuerung mit Kennzahlen. Wie gezeigt, sind Kennzah-len, vor allem finanzielle, ein zentraler Bestandteil von Ratingsystemen, mithin ein weiterer Hinweis, dass die Methode in der Kommunalverwaltung zuneh-mend niedrigere Hürden vorfindet. Die überwiegende Mehrzahl der Kennzahlen im Agenturrating von Regionen und Kommunen betrifft zudem direkt oder indi-

---

<sup>11</sup> Gerhard Banners ausführlicher Diskussion folgend soll hier „politische Steuerung“ als synonym zu den Begriffen „politisch-administrative Steuerung“ und „strategisches Management“ verwendet werden, vgl. Banner 2001: 43.

<sup>12</sup> So etwa im Fall des interkommunalen Leistungsvergleiches, vgl. Schuster 2003: 296ff.

rekt den Haushalt und damit das zentrale politische Steuerungsinstrument der Kommune (vgl. Banner 2001: 55). Demnach spricht einiges dafür, dass Rating im Instrumentarium der politischen Steuerung einen Platz haben kann.

## **5.2 Verwandte Verfahren**

An dieser Stelle erscheint es angebracht, in der Praxis bereits angewandte Verfahren näher zu betrachten, die dem Rating ähnlich sind. Dabei fällt als „nächster Verwandter“ das in der britischen Kommunalverwaltung angewandte „Comprehensive Performance Assessment“ ins Auge. In Deutschland sind es die bereits erwähnten Leistungsvergleiche sowie Kommunalrankings.

### **5.2.1 Comprehensive Performance Assessment**

Im Rahmen ihres Programms „Strong Local Leadership – Quality Public Services“ hat die britische Regierung die Audit Commission im Jahr 2001 beauftragt, für jede Gemeindeverwaltung ein „klares Leistungsprofil“ aufzustellen und sie in fünf Kategorien einzustufen. Guten Verwaltungen werden größere Freiräume von der Zentralregierung, etwa bei der Verwendung ihrer Haushaltsmittel, zugestanden, während als „poor“ eingestufte Verwaltungen Interventionen zu befürchten haben (vgl. DTLR 2001: 2ff.).

Die Audit Commission hat daraufhin 2002 alle Grafschaften und Gemeinden einer umfassenden vergleichenden Leistungsbewertung (Comprehensive Performance Assessment: CPA) unterzogen. Demnach wurden alle Verwaltungen in fünf Kategorien eingestuft: excellent, good, fair, weak und poor. Als „excellent“ sieht die Audit Commission u.a. Westminster, Kensington & Chelsea und Cornwall County Council an. Zu den als „poor“ eingeschätzten Councils gehören Hackney, Islington und Swindon (vgl. Audit Commission 2002b).

Grundlage der Einstufung ist ein so genanntes „corporate assessment“, eine mehrwöchige Untersuchung vor Ort, die unter der Leitung der Audit Commission hauptamtliche Prüfer wie auch aus anderen Gemeinden stammende leitende Verwaltungsmitarbeiter und Gemeinderatsmitglieder umfasst. Hierbei erfolgt der Hauptteil der Untersuchung als Selbstbewertung, die zusammen mit existierenden Leistungsindikatoren die Grundlage für die Vor-Ort-Untersuchung bilden. Dabei werden nicht nur Befragungen mit Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern durchgeführt, sondern auch u.a. mit Bürgern, darunter speziell Mieter und bestimmte andere Nutzergruppen. Der Endbericht wiederum wird der betroffenen Behörde erneut vorgestellt und die Gelegenheit zur Diskussion eingeräumt.

Im Endbericht wird eine nach vier Schlüsselfragen (Was versucht die Verwaltung zu erreichen? Was steht der Verwaltung zur Verwirklichung ihrer Ziele zur

Verfügung? Was hat die Verwaltung bis heute erreicht/nicht erreicht? Was plant die Verwaltung vor dem Hintergrund des Gelernten als nächstes?) unterteilte Scorecard erstellt, die in insgesamt neun Kategorien („themes“) zerfällt. Jede dieser Kategorien wird mit Noten von eins (niedrigste) bis vier (höchste Note) bewertet, die gewichtet in die Endnote („overall corporate assessment score“) eingehen (vgl. Audit Commission 2002a: 5, 25).

Diese Methode ähnelt in gewisser Weise dem Agenturrating. Zwar fehlt der finanzielle Fokus mit dem Ziel der Bonitätsermittlung, letztlich geht es aber auch darum, eine breit angelegte Evaluation in eine standardisierte Endnote zu überführen, die eine umfassende Stärken-Schwächen-Analyse vorausgeht. Hierbei wird weniger auf Kennzahlen abgestellt, sondern offenbar stark auf qualitative Einschätzungen. Dabei werden auch die Qualität der Mitarbeiter und Gemeinderäte sowie die eingesetzten Managementinstrumente beurteilt. Bemerkenswert erscheint, dass die Beurteilungsteams „Peers“, also Angehörige anderer Gemeinden, einbeziehen und sich in starker Weise auf eine Selbstbewertung der betroffenen Verwaltung stützen. Normativ erscheint das Verfahren der Audit Commission stark auf Aspekte eines effektiven Bürgerservices und hohen Lebensstandards ausgerichtet zu sein, wobei weniger die Abweichung von nationalen „Best-Practice“-Standards als die Formulierung und Erreichung selbst formulierter politischer Zielsetzungen sowie Lernfähigkeit eine Rolle spielt. Vereinfacht ausgedrückt, scheint das CPA eine Variante des Ratings zu sein, die deutlich stärker als die Verfahren von Agenturen und Banken der politisch-administrativen Wertestruktur Rechnung trägt, wobei das Fehlen der Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit die Anwendbarkeit als Steuerungsmittel für deutsche Kommunen in Frage stellt.

### 5.2.2 Interkommunale Leistungsvergleiche

Ähnlich privatwirtschaftlicher Verfahren des Benchmarkings entstanden Anfang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts systematische und längerfristige Leistungsvergleiche zwischen Kommunen. In Deutschland sind neben unterschiedlichen Initiativen von Kommunalverbänden und einzelnen Kommunen vor allem die Ansätze der Bertelsmann Stiftung und – ab 1996 – des IKO-Netzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) prägend geworden (vgl. Schuster 2003: 103ff.). Beide Ansätze beruhen grundsätzlich auf z. T. sehr fein gegliederten und umfangreichen aufgabenbezogenen Kennzahlensystemen, welche bei Bertelsmann in vier Dimensionen unterteilt wurden:

- Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages
- Kundengerechte Dienstleistung
- Zufriedenheit der Mitarbeiter

- Wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen.

Obwohl sich vor allem im Rahmen der frühen Bertelsmann-Projekte ein hohes Gewicht von Kostenkennzahlen und damit der Wirtschaftlichkeitsdimension herausgestellt hat, so liegt doch eine mindestens gleich große Bedeutung bei leistungs- und qualitätsbezogenen Größen, etwa Durchlaufzeiten und qualitativen Kriterien, etwa der Kundenzufriedenheit. Gleich ist beiden Ansätzen, dass sie auf Vergleichsringe abstellen, die jeweils Gruppen von Kommunen zusammenfassen, die untereinander Kennzahlen vergleichen, Austausch über unterschiedliche Verwaltungsverfahren und Lösungsansätze pflegen und gegenseitiges Lernen zum Ziel haben. Grundsätzlich ist der Vergleichsprozess trotz gegenteiliger Bemühungen bisher eine interne Angelegenheit der Verwaltung geblieben. Im IKO-Netz sind auf diese Weise bereits 2001 über 400 Kommunen aktiv geworden.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Ansätzen des Leistungsvergleiches ist, dass die Projekte der Bertelsmann Stiftung stets auf allgemeinverbindliche Kennzahlensysteme aller Beteiligten abstellten, während das IKO-Netz es den jeweiligen Vergleichsringen selbst überlässt, welche Zahlen sie für den Vergleich einsetzen. Daraus folgt, dass nur der Bertelsmann-Ansatz mit seinem standardisierten System mit Rating verglichen werden könnte, da nur er eine über den einzelnen Vergleichsring und einzelne Aufgabenbereiche hinausreichende Einschätzung der beteiligten Verwaltungen ermöglicht. Im Unterschied zu Rating sind auch über reine Unterstützungsfunktionen keine externen Evaluationsteams beteiligt, die eine unabhängige Beurteilung der beteiligten Verwaltungen sicherstellen könnten. Dazu sind die Daten der Vergleichsergebnisse grundsätzlich nicht öffentlich, was mindestens dem externen Rating mit seinen meist öffentlichen Daten entgegensteht.

Zwar haben Leistungsvergleiche zur Etablierung von kennzahlengestützter Leistungsmessung und –steuerung sowie einzelnen Leistungssteigerungen in deutschen Kommunen beigetragen, zur externen Einschätzung des gesamten Verwaltungshandelns (und dessen Wirkungen) sind sie jedoch nicht geeignet. Zudem hat die politische Führung dieses Instrument bisher kaum als Hilfsmittel der Steuerung begriffen, sondern den beteiligten Ämtern überlassen (vgl. Schuster 2003: 257ff.). Dies könnte sich möglicherweise ändern, wenn den verschiedenen Appellen zur Offenlegung der Vergleichsergebnisse entsprochen würde (vgl. Banner 2001: 65; Schuster 2004: 357ff.).

### 5.2.3 Kommunalrankings

Bei der Untersuchung der Ratingmethodik im Rahmen dieses Beitrags wurde deutlich, dass die standardisierten Noten ein Ranking nach der Bonität ermöglichen. Rankings sind in der kommunalen Welt nicht ungewöhnlich. Deutsche Kommunen sehen sich aus der Publikumspresse, meist großen Wirtschaftsmagazinen, regelmäßig mit Rangtabellen zu ganz unterschiedlichen Aspekten konfrontiert, wobei meist die Wirtschaftsfreundlichkeit oder die Lebensqualität der Gemeinden untersucht werden. Hierbei werden von der Presse meist externe Forschungseinrichtungen beauftragt, wobei Breite und Tiefe der Untersuchung und auch die angewandten Methoden sehr unterschiedlich sein können: Eher aufwendige Erhebungen von Primärdaten, etwa durch Befragungen von Unternehmen oder Bürgern, stehen neben mehr oder minder intensiven Auswertungen von allgemein zugänglichen statistischen Daten.

Ein Beispiel ist die für das Magazin „Focus“ erstellte Untersuchung zum Thema „Lebenswerte Stadt“ aus dem Jahr 2000, wobei 83 deutsche Städte nach 170 Indikatoren und drei „Facetten“ städtischen Lebens („Job und Karriere“, „Spaß haben“, „Zukunft gestalten“) eingestuft wurden. Hierbei gelangten damals Hamburg, Köln und München auf die ersten drei Plätze (vgl. Empirica Delasasse 2000). Ein Ranking jüngerer Datums wurde im Auftrag des Magazins „Wirtschaftswoche“ unter Beteiligung des Instituts der deutschen Wirtschaft unter den 50 größten deutschen Städten aufgestellt. Nach 120 ökonomischen und strukturellen Indikatoren, darunter Produktivität, Bruttoeinkommen und Investitionen, wurde München als „erfolgreichste Stadt Deutschlands“ vor Frankfurt am Main und Stuttgart identifiziert. Im „Dynamikranking“, das die Entwicklung der Indikatoren in den letzten fünf Jahren abbilden sollte, kam Freiburg vor Frankfurt am Main und Bremen auf den ersten Platz (vgl. Initiative 2005).

Solche Rankings sind nicht unumstritten. Exemplarisch für die Kritik an den Rangtabellen der Presse steht der Kommentar von Mäding (vgl. Mäding 2001), der sie als „Informationsangebot vom Typ der vertrauten Fußballtabellen“ bezeichnet, ihre Aussagekraft sei „uneinheitlich: von solide bis dubios“, ihnen aber gleichwohl politische Bedeutung zusteht, da Politiker auf gute Plazierungen bedacht sein müssten. Mäding kritisiert die Rankings vor allem methodisch, etwa wegen zu kleiner Stichprobe und der Tatsache, dass schon sehr kleine Kennzahlabweichungen über erhebliche Rangunterschiede entscheiden würden. Kennzahlen seien vielfach zu hoch aggregiert, häufig zeitpunktbezogen, statt auf Zeitreihen aufgesetzt und komplexe Ursache-Wirkungsketten seien nicht explizit berücksichtigt. Seiner Ansicht nach seien Rankings „besser zur Einschätzung der Vergangenheit als der Zukunft (geeignet), besser verwertbar für die Unternehmen und Bürger zur Beeinflussung ihres Handelns als für die Verwaltung selbst“ (Mäding 2001: 3), die hieraus nur wenig lernen könne, weil der Bench-

marking-typische Aspekt des „Lernen(s) von Vorreitern“ mit Hilfe von Rankings kaum möglich sei.

Interessant erscheint, dass einige der Vorbehalte von Mäding gegenüber Rankings auch eine Kritik an Ratingverfahren sein könnten, so etwa die hohe Aggregation komplexer Daten zu einer Note und die schwierige Zurechnung von Ursache und Wirkungen. Der Gefahr des einseitigen Vergangenheits- bzw. Zeitpunktbezugs versuchen die Agenturen aber wie dargestellt durch Zeitreihen und wirtschaftliche Indikatoren zukünftiger Zahlungsströme zu begegnen. Bestehend erscheint aber mindestens auf den ersten Blick die Ähnlichkeit der Vorgehensweise, etwa in der Mischung statistischer Daten und Befragungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass Rankings methodisch alles andere als einheitlich sind. Zudem handelt es sich bei den Instanzen (idealtypisch: Presse und Institute) um verwaltungsexterne Einrichtungen, so dass theoretisch keine Interessenkonflikte beim Urteil auftreten dürften, was etwa auf die verwaltungsgesteuerten Leistungsvergleiche und die Audit Commission als Instanz der Zentralregierung (damit der Kommunalaufsicht) zutreffen könnte. Die auch von kritischer Seite attestierte Fähigkeit von Rankings, handlungsleitend für verwaltungsexterne Akteure wie Bürger (etwa auf der Suche nach einem Wohnsitz) oder Unternehmen (etwa auf der Suche nach einem Standort) wirken zu können, deutet ebenfalls auf eine Parallele zu (externen) Ratings hin, deren Zweck es ist, Handlungen von Investoren (auf der Suche nach einem sicheren Schuldner) zu unterstützen.

### **5.3 Rating als Hilfsmittel der Governance**

Zusammenfassend kann nach dem Abschnitt 4.2 festgehalten werden, dass bereits rating-ähnliche Elemente in der kommunalen Wirklichkeit auch außerhalb des finanzanalytischen Zusammenhangs anzutreffen sind. Das britische CPA-Verfahren zeigt deutlich, dass die in der Vorbemerkung angesprochene Möglichkeit, dass Rating ein Instrument der Kommunalaufsicht werden kann, im Ausland schon Realität geworden ist. Es braucht daher keine sonderliche Phantasie, um eine solche Entwicklung auch in Deutschland für möglich zu erklären, hier wahrscheinlich eher von der Landes- als von der Bundesebene initiiert. Der interkommunale Leistungsvergleich wiederum zeigt, dass mindestens ein Teil der deutschen Kommunen schon seit über zehn Jahren Anstrengungen unternimmt, um solche Vergleichsdaten im Wege der Selbstorganisation in die Hand zu bekommen, die nicht aus amtlichen Statistiken ablesbar sind. Möglicherweise sind eine ganze Reihe von im Rahmen von Vergleichsringen erhobene Kennzahlen auch für Ratingverfahren nutzbar. In jedem Fall setzt auch das Agenturrating auf den (auch internationalen) Vergleich mit ähnlichen Regionen oder Kommunen zur Einschätzung der individuellen Leistungsfähigkeit.

Das regelmäßige Auftreten von Rankings zeigt offenbar einen Bedarf der Öffentlichkeit nach transparenter Darstellung der Leistungsfähigkeit von Kommunen. Was Rankings bisher noch nicht beinhalten, sind Aspekte der finanziellen Leistungsfähigkeit, was wiederum ein Ranking nach Ratingnoten leisten würde. Sofern die Ratingnoten aus von den Kommunen selbst angeforderten Ratings bestehen, hätten die Kommunen im Unterschied zu den von der Presse veröffentlichten Rankings den Prozeß auch selbst in der Hand und könnten entscheiden, ob sie die Noten öffentlich zugänglich machen wollen<sup>13</sup>.

Im Sinne der Banner-Definition von politischer Führung zu Beginn des Abschnitts 4.1 kann das Rating durch Agenturen in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht die Bewertung der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken offenbar leisten, zudem noch durch eine externe und dem Anspruch nach unabhängige Instanz. Demnach liegt nahe, im Rating ein Hilfsmittel der politisch-strategischen Steuerung zu vermuten. Im Hinblick auf andere Politikfelder reicht das von den Agenturen und Banken angewandte Kriteriensystem, wie es in Tabelle 2 dargestellt ist, nicht aus. Da es denkbar erscheint, den finanzwirtschaftlichen Fokus von Rating durch Hinzunahme weiterer Kriterien und Kennzahlen zu erweitern, bliebe die Frage, in welchen Situationen und unter welchen Rahmenbedingungen das Ratingverfahren für die Verwaltung steuerungsrelevante Daten liefern kann. Damit sei die bisher betrachtete konventionelle institutionelle Verankerung von Ratings bei Agenturen und Banken verlassen, wobei die Frage, welche Instanz(en) ein solches „erweitertes Rating“ anbieten könnte, am Schluss wieder aufgegriffen werden soll.

Dazu erscheint es angezeigt, den bisher verfolgten Begriff der politischen Steuerung nach Banner zu erweitern. Dieser Begriff wird ohnehin in der neueren Literatur zunehmend durch den Ausdruck Governance ersetzt, wobei dieser nicht immer auf ein reines Synonym zum erwähnten Steuerungsbegriff reduziert werden kann, sondern diesen vielfach als Bezeichnung nicht-hierarchischer, nicht-staatlicher Koordination gesellschaftlicher Prozesse in Kooperation mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren deutlich erweitert und somit „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ bezeichnet (vgl. Mayntz 2004: 66ff.).

Da der Staat sich im Sinn dieses Governance-Begriffs in weitaus stärkerem Maße als bisher als „öffentliches Dienstleistungsnetzwerk“ darstellt, ist er zur Erfüllung seiner Aufgaben auf die Mitwirkung der unterschiedlichsten staatlichen und privaten Akteure angewiesen, die im Verbund öffentliche Leistungen planen

---

<sup>13</sup> Der Deutsche Städtetag hat kürzlich seine Mitglieder aufgefordert, keine externen Ratings einzuholen; vgl. Deutscher Städtetag 2005.



und erbringen (vgl. Reichard 2002b: 27f.). Christoph Reichard hat hierfür den Begriff „Public Governance“ verwendet, der die Selbststeuerung der einzelnen Akteure mit ihren eigenen Koordinationsmodi einbezieht. Der Staat als „Gewährleister“ der öffentlichen Leistungen hat dabei sicherzustellen, dass Leistungen zu politisch gewünschten Standards erbracht werden (vgl. Reichard 2002b: 30f.). Die Vollzugsverantwortung liegt dabei nicht zwangsläufig beim Staat, sondern bei der Institution, die die Leistung selbst produziert. Die Beobachtung und Kontrolle von Leistungserbringern außerhalb der eigenen hierarchischen Strukturen bedingt beim Staat auch neue, „marktgerechte“ Instrumente der Evaluation.

Externe Zuschussempfänger, etwa Unternehmen oder Organisationen im „Dritten Sektor“, die in staatliche Leistungserbringungsprozesse eingebunden sind, könnten möglicherweise mithilfe von Ratings eingeschätzt, regelmäßig überprüft und bei negativer Entwicklung auch aus dem weiteren Leistungserbringungsprozess ausgeschlossen werden. Rating erscheint deshalb „passend“ als Instrument der Governance, da es – wie eingangs anhand des externen Ratings gezeigt – selbst als eine marktliche „Selbsthilfe“ ohne staatliche Intervention entstanden ist und sich seither auch ohne wesentliche Regulierung als glaubwürdig und unabhängig behaupten konnte.

#### **5.4 Skizze für ein Neues Kommunales Rating**

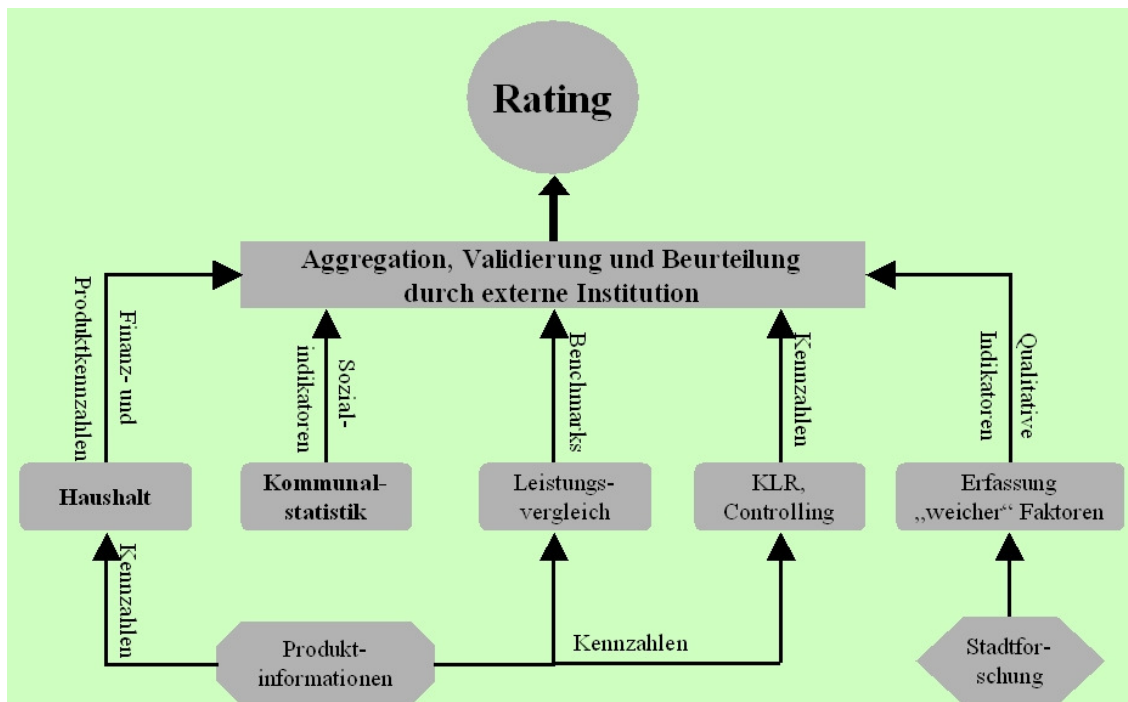
Unter den Bedingungen der für die Bundesrepublik typischen Politikverflechtung könnte das Ratinginstrumentarium auch für staatliche Akteure selbst Anwendung finden. Die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen beruht in starkem Maße auf der Kommunalverwaltung, deren individuelle Leistungsfähigkeit, nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht, bislang kaum differenziert hinterfragt wird. Diese Frage verstärkt sich im dem Maße, in dem bisher (bundes-) staatliche Aufgaben (ein Beispiel sind die aktuellen „Hartz IV“-Regelungen zur Arbeitsverwaltung) „rekommunalisiert“ werden. Vor dem Hintergrund sich immer weiter verschärfender Haushaltslagen bis hin zu einzelnen echten Zahlungsschwierigkeiten einzelner Kommunen und dem – noch unwahrscheinlichen – Fall eines Kommunalkonkurses erscheint Rating ein nützliches Hilfsmittel zu sein.

Die Grenzen der derzeit anzutreffenden externen und internen Ratingverfahren sollen jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Rating beurteilt die kommunale Politik wie gezeigt ausschließlich durch die „Brille“ von (internationalen) Finanzinvestoren. Für die kommunale Politik wesentliche Aspekte wie soziale Lage, Bürgerzufriedenheit, Sicherheit, Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, in vieler Hinsicht auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung

und der politische „Kernbereich“, etwa Wahlergebnisse und die Stabilität der (Rats-) Mehrheit, bleiben ausgeblendet. Hier liegen auch die Felder, die ein mögliches neues kommunales Ratingverfahren mit dem Anspruch einer umfassenden (politischen) Evaluation in Form von Kennzahlen oder qualitativen Kriterien ergänzend heranziehen müsste. Hierfür könnten etwa die klassische Statistik oder die Stadtforschung Daten bereitstellen. Weitere Leistungs- und Qualitätsdaten würden aus den aufgabenbezogenen Leistungsvergleichsringen kommen. Auch bislang interne Daten der Kosten- und Leistungsrechnung, des Controllings (soweit vorhanden) und aus den teilweise bereits vorliegenden Produkthaushalten könnten in ein Rating einfließen. Ein solches System stellt die Abbildung 1 dar.

Damit ist es notwendig, die Instanzenfrage zu beantworten: Wäre ein solches Verfahren bei den etablierten Agenturen und den Banken in den richtigen Händen? Was die Beurteilung der finanziellen Lage angeht, könnte die Antwort wahrscheinlich ja lauten, was eine umfassende Evaluation der Kommune etwa analog des britischen CPA-Verfahrens angeht, sicher nein. Voraussetzung für das hier so genannte „Neue Kommunale Rating“ wäre somit eine unabhängige Instanz mit hoher Reputation und Know-how im kommunalen Bereich, welche die kommunalen Daten prüft, zusammenfasst und mit eigenen Erkenntnissen zu einer Gesamtbeurteilung verdichtet. Dabei bezieht diese Ratingnote sehr viel mehr ein als die reinen Haushalts- und Statistikdaten (in der Abb. 1 fett gedruckt), die bisher von den Ratingagenturen herangezogen werden.

Abbildung 1: Neues Kommunales Rating und seine Datenquellen



Quelle: Eigene Darstellung

Der Nutzen des Verfahrens besteht vor allem in der bereits beschriebenen Reputationssteigerung nicht zuletzt zur Verbesserung der eigenen Position im Standortwettbewerb, was vor allem durch das einfache Ranking im Verhältnis zu anderen Kommunen, möglicherweise sogar über nationale Grenzen hinweg, erreicht wird. Den wichtigsten Impuls aber dürfte das Neue Kommunale Rating dann erhalten, wenn es Leistungssteigerungen der Verwaltung und der Kommune insgesamt erreichen kann.

Es bliebe daher zu prüfen, ob Rating, dessen Ergebnisse öffentlich gemacht werden, ähnlich dem Instrument Benchmarking Lerneffekte bei den Kommunen initiieren könnte. Die immer noch andauernde Teilnahme an Leistungsvergleichsringsen zeigt offenbar, dass gegenseitiges Vergleichen von Kennzahlen und die Implementation von Bestlösungen attraktiv sind. Genau wie beim Leistungsvergleich bliebe dann aber auch die Frage, wer innerhalb oder außerhalb der Verwaltung ein (dauerhaftes) Interesse an Rating entwickelt und es zur Verwirklichung seiner Ziele effektiv einsetzen kann. Ob der Faktor „Öffentlichkeit“ allein ausreicht, etwa für die Politik oder die Verwaltungsführung einen Anreiz zu bilden, sich raten zu lassen, ist durchaus fraglich. Die Erfahrungen mit Leistungsvergleichen zeigen recht deutlich, dass der Weg in die Öffentlichkeit, wenn überhaupt, nur zögerlich gesucht wird und dann kaum Wirkungen entfaltet (vgl. Schuster 2003: 265ff.).

## 6 Ausblick

Obwohl Rating, wie gezeigt, unter Umständen einen Platz im Steuerungsinstrumentarium haben kann, darf eine bevorstehende „Ratingwelle“ unter deutschen Kommunen als unwahrscheinlich gelten. Im Unterschied zu den Bundesländern, die wegen ihrer Eigenschaft als Anleiheschuldner praktisch flächendeckend von den großen Agenturen geratet werden, sind externe Ratings unter Kommunen sehr selten und dürften es wohl bleiben. Anders sieht es, wie bereits erwähnt, im Hinblick auf bankinterne Verfahren aus, wo die nationale Adaption der Basel II-Vorgaben unter Umständen eine Anwendung bankaufsichtlich erzwingen könnte. Abgesehen von möglichen Folgen für die Kommunalfinanzierung dürfte der Nutzen des internen Ratings als Steuerungshilfsmittel aufgrund der Vertraulichkeit und bankspezifischen Individualität gering bleiben. Hier bleibt möglicherweise noch Raum für weitere Forschung.

Für die deutschen Kommunen kann ein Steuerungsnutzen durch das Instrumentarium des Ratings angesichts des in diesem Beitrag gezeigten nicht ausgeschlossen werden. Auf mittlere Sicht könnte die prekäre finanzielle Lage sogar derart tiefgreifende Veränderungen im Kommunalfinanzierungssystem erzwingen, die trotz des derzeitigen Widerstands der kommunalen Spitzenverbände externe Ratings für Kommunen erforderlich machen würden. Für diesen Fall wäre es durchaus von Vorteil, mit Hilfe des Neuen Kommunalen Ratings das Instrumentarium „in der kommunalen Welt“ bereits erprobt und mit ihm gelernt zu haben. Zudem eröffnet der eigene Umgang damit die Chance, den einseitig finanziellen Fokus zu erweitern.

Die nicht vollkommen auszuschließende Wahrscheinlichkeit, dass die Kommunalaufsicht ein Ratingverfahren einsetzt<sup>14</sup>, ist bereits erwähnt worden. Wenn dem aber eine kommunale Selbstorganisation zuvorkommt, könnte sich der Staat dann, wie es Gerhard Banner einmal für den Leistungsvergleich gefordert hat (vgl. Banner 2001: 65), darauf beschränken, eine öffentliche Rechenschaftspflicht der Kommunen über Ratings festzulegen. Ob es jemals soweit kommt, ist jedoch offen.

## 7 Literatur

Audit Commission (2002a): Westminster City Council, Corporate Assessment. London December.

---

<sup>14</sup> Ob die Anwendung von Rating oder rating-ähnlichen Instrumenten durch die Kommunalaufsicht im rechtlichen Rahmen der deutschen Kommunalverfassungen überhaupt möglich ist, soll im Rahmen dieses Beitrags nicht geprüft werden.

- Audit Commission (2002b): Website [www.audit-commission.gov.uk/cpa](http://www.audit-commission.gov.uk/cpa), abgefragt am 14. Februar 2003.
- Banner, Gerhard (2001): Kann man die politische Steuerung der Kommunen mit Hilfe von Indikatoren und Benchmarking verbessern? Ein deutscher Lernprozeß. In: Hofmeister, Albert (Hrsg.): Bewerten – Vergleichen – Gewinnen – Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards, Bern.
- Basel Committee on Banking Supervision (2000): Credit ratings and complementary sources of credit quality information. Working papers No. 3, August, Bank for International Settlements, Basel.
- Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2004): Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen. Überarbeitete Rahmenvereinbarung. Übersetzung der Deutschen Bundesbank, Juni.
- Bundesverband deutscher Banken (2005): Bankinternes Rating mittelständischer Kreditnehmer im Zuge von Basel II. Berlin, Juni .
- Cantor, Richard (Hrsg.) (2004): Recent Research on Credit Ratings. *Journal of Banking and Finance* 28 (11), special issue.
- Cantor, Richard/Packer, Frank (1994): The credit rating industry. In: Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, Summer-Fall, S. 1-26.
- Cantor, Richard/Packer, Frank (1996): Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings. In: Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, October, S. 37-53.
- Deutscher Städtetag (2005): Rundschreiben der Ständigen Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers, Monika Kuban, an die Mitgliedsstädte und Landesverbände betreffs „Aktuelle Angebote zur Einholung eines externen Rating zur Finanzsituation Ihrer Stadt“, Aktenzeichen 20.14.00 D, vom 27. Juni.
- DTLR (2001): Department for Transport. Local Government and the Regions. News Release 2001/0535, 11 December.
- Düsseldorf, Landeshauptstadt (2005): Erstmaliges Rating einer Kommune in Deutschland, Moody's bewertet die Bonität der Stadt Düsseldorf mit Aa 1. Pressemitteilung der Stadt vom 9. Juni, zitiert nach [www.duesseldorf.de](http://www.duesseldorf.de) (abgerufen am 14. Juni 2005).
- Economist, The (2005): Credit Rating Agencies: Who rates the raters? Ausgabe 23<sup>rd</sup> March, zit. nach [www.economist.com](http://www.economist.com) (Printarchiv, abgerufen am 2. September 2005).
- Empirica Delasasse (2000): Lebenswerte Stadt. Fun, Job, Boomtown. 83 deutsche Städte im Test. Köln, 18. Dezember (Ms.).
- FitchRatings (2001): Corporate Rating Methodology. Criteria Report, New York.
- FitchRatings (2003): International Public Finance. Germany Credit Update. State of Berlin (Land Berlin), January.
- Gräfer, Horst (2001): Bilanzanalyse. 8. Aufl, Herne, Berlin.
- Hinrichs, Torsten (2004): Rolle und Vorgehensweise von Ratingagenturen. Anmerkungen von Standard & Poor's als Vorbereitung auf die Anhörung durch den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages am 3. März.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (1984): Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene. Ein Überblick. In: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut

- (Hrsg.): Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung. Basel, Boston, Stuttgart, S. 10-57.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftswoche (Initiative 2005): München ist die erfolgreichste Stadt Deutschlands – Freiburg ist der Aufsteiger des Jahres. Zweites wissenschaftliches Städteranking von 50 deutschen Großstädten. Pressemitteilung 9/05 – 11. Mai.
- Krahn, Jan Pieter/Weber, Martin (2001): Generally accepted rating principles: A primer. In: Journal of Banking and Finance 25, S. 3-23.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2004): „Transformationskosten“ von Verwaltungspolitik auf der lokalen Ebene. Diskussionsskizze für den Workshop des Arbeitskreises „Verwaltung und Evaluation“ anlässlich der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation in Wien, 10.-12.11.
- Mädig, Heinrich (2001): And the winner is... Standpunkt: Städte-Rankings. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): DifU-Berichte 2/2001, S. 2-3.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.
- Moody's Investors Service (2002): Anleihe-Ratings und der Ratingprozeß bei Moody's – ein Leitfaden für die Teilnehmer am Kapitalmarkt, Ratinggrundlagen, New York, Frankfurt/Main, November.
- Reichard, Christoph (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York.
- Reichard, Christoph (1996/97): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S. 641-660.
- Reichard, Christoph (2002a): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2002/II, S. 44-60.
- Reichard, Christoph (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und Problemfelder. Linz-Hamburg.
- Schuster, Ferdinand (2003): Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin.
- Schuster, Ferdinand (2004): Nicht wie Feuer und Wasser: Leistungsvergleiche und Öffentlichkeit – ein Zwischenruf. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, Wiesbaden.
- (SEC 2003) U.S. Securities and Exchange Commission: Report on the Role and Function of Credit Rating Agencies in the Operation of the Securities Markets, January.
- Standard & Poor's (2001): Ratingkriterien für Regionen und Kommunen, März.
- Standard & Poor's (2005): Western European Local & Regional Government Credit Survey 2005, International Public Finance Ratings, May.
- Walter, Jochen (2004): Banken-Rating für Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt 1/2004, S. 1-4.



# **Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung: Erste Ergebnisse einer meta-analytischen Untersuchung**

*John Philipp Siegel*

## **Inhalt**

1. Thema, Fragestellung und Methodik
2. Einige erste Ergebnisse
3. Diskussion
4. Literatur

## **1 Thema, Fragestellung und Methodik**

Christoph Reichard hat sich in seinem jahrzehntelangen Wirken nicht nur mit Modellen und Instrumenten von Verwaltungsreformen konzeptionell auseinandergesetzt, sondern stets auch praktische Probleme und Defizite zum Gegenstand seiner Betrachtungen und Kommentare gemacht. Sein Schaffen war und ist durch den Anspruch gekennzeichnet, die entsprechenden Erfahrungen aufzuarbeiten und aus Fehlern zu lernen, um Verwaltungsreformen effektiver und erfolgreicher zu machen. Damit steht er nicht allein in der „Verwaltungswissenschaft als Reformwissenschaft“ (Werner Jann) – speziell im Public Management bzw. in der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung. Allerdings ist bis heute kaum versucht worden, systematisch und über größere Zeiträume hinweg Probleme und Defizite von Verwaltungsreformen (speziell Managementreformen) zu untersuchen, zu beschreiben und zu erklären. An dieser Stelle setzt dieser Beitrag an – und ist nicht zuletzt Ergebnis des Einflusses Christoph Reichards und seiner kritischen, aber eben stets problemlösungsorientierten Haltung. Denn Probleme und Defizite aus der Vergangenheit zu kennen, bedeutet, potentielle Risiken von Verwaltungsreformen zu erkennen und in entsprechende Planungen, Konzepte und Programme einbeziehen zu können. Ein Managementforscher hat diese Philosophie auf den Punkt gebracht: „In considering mistakes, two things are worth noting: 1) even the most successful organizations make mistakes, but can and do survive as long as they can maintain a good batting average; and 2) making mistakes can be an effective teaching tool. The difference in overall success or failure is what is learned from these errors to avoid the repetition of similar mistakes“ (Hartley 1983: 245).



Verwaltungsreformen – so die grundlegende Annahme dieses Beitrages – werden in der Regel nicht vollständig so umgesetzt wie geplant und erreichen auch nicht in vollem Umfang (nur) die angestrebten Wirkungen. Als komplexe Prozesse sozialen und institutionellen Wandels sind sie in unterschiedlichem Maß durch Probleme und Defizite gekennzeichnet, welche die Ursachen für diese Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit von Verwaltungsreformen sind. Probleme werden dabei zunächst einfach als Abweichungen eines Zustandes (z.B. Ergebnisse eines Reformvorhabens) von einem angestrebten Ziel oder Optimum (z.B. mit dem Reformvorhaben angestrebte Veränderungen oder Wirkungen) verstanden bzw. als jene Faktoren, die diese Abweichungen erklären können. Defizite werden dem entsprechend als Mängel oder Fehler im Reformprozess verstanden. Die Exploration, Typologisierung und Interpretation dieser Probleme und Defizite ist Gegenstand dieser in Arbeit befindlichen Dissertation.

Grundlage dafür ist die Analyse von verwaltungswissenschaftlichen, empirischen Studien über Reformen in der US-Bundesverwaltung von 1945 bis 2000. In diesem Zeitraum standen Verwaltungsreformen mit verschiedenen Strategien und Schwerpunktsetzungen immer wieder auf der Agenda von Präsidenten, dem Kongress, aber auch verschiedenen Interessengruppen, Wissenschaftlern – und natürlich der Behörden der Verwaltung selbst. Verschiedene berühmte (und zum Teil berüchtigte) Reformmodelle wurden in diesem sehr komplexen System aus Organisationen, Netzwerken und Akteuren entwickelt und praktisch angewendet. Dazu gehörten „Dauerbrenner“ wie „Performance Budgeting“ (von den 1950er Jahren bis zur Gegenwart) oder die kontinuierlichen Versuche, den Trend eines stets wachsenden Aufgaben- und Personalbestandes zu bremsen, aber auch das „Planning-Programming-Budgeting System“ (PPBS) in den Sechzigern, „Management by Objectives“ (MBO), und „Zero-Base Budgeting“ (ZBB) und die Reform des öffentlichen Dienstes in den Siebzigern, „Cutbacks“, „Downsizing“, Privatisierung und Devolution in den Achtzigern bis hin zum „Reinventing Government“ unter Clinton/Gore in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Darüber hinaus gab es über den gesamten Zeitraum hinweg immer wieder Reorganisationen der Strukturen und Prozesse der US-Bundesverwaltung.

Ungeachtet, ob die Ansätze erfolgreich waren oder nicht (und es kann wohl behauptet werden, dass jede Reform in gewissem Grad scheitert und erfolgreich ist), ist wahrscheinlich kein Verwaltungssystem so umfassend beschrieben und analysiert worden wie das der US-Bundesverwaltung, schon wegen der weiten und vielseitigen verwaltungswissenschaftlichen Forschergemeinde einerseits und der zentralen Rolle der Bundesverwaltung im Regierungs- und Verwaltungssystem der USA. Das führt zu der Annahme, dass es weltweit wahrscheinlich kein anderes Verwaltungssystem gibt, über das wir so viel wissen, gemes-

sen an der fast unüberschaubaren Menge an wissenschaftlichen Publikationen darüber. Diese Feststellung ist besonders relevant für die Methodik, mit der die folgende Fragestellung beantwortet werden soll: *Welche Probleme und Defizite sind bei Reformen der US-Bundesverwaltung zwischen 1945 und 2000 aufgetreten, warum sind sie aufgetreten und was kann/lässt sich daraus lernen?*

Um diese Frage beantworten zu können, wurde ein meta-analytisches Vorgehen gewählt, also im Wesentlichen eine umfassende Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Thema, z.B. einschlägige Bücher, Buchbeiträge und Zeitschriftenartikel (insbesondere empirischen Fallstudien) über Reformen der US-Bundesverwaltung im genannten Zeitraum. Dieser beginnt mit der Truman-Präsidentschaft (mit deren Hauptaufgabe der Schaffung der Nachkriegs-, nach-„New-Deal“-Verwaltung) und endet mit der Clinton-Administration, also der letzten Präsidentschaft, zu der bereits genügend empirisches bzw. analytisches Material zur Verfügung steht.

Wie bereits erwähnt, wurde bislang noch kein umfassender wissenschaftlicher Erklärungsansatz zum Scheitern von Verwaltungsreformen entwickelt. Demzufolge muss diese Forschung zunächst einen explorativen bzw. induktiven Charakter haben – nämlich empirische Probleme und Defizite identifizieren und diese in konsistenter Weise interpretieren und systematisieren. Der Natur eines induktiven Vorgehens entsprechend, werden qualitative Erhebungs- und Analysemethoden mit dem Ziel angewendet, eine (Real-)Typologie von Problemen und Defiziten zu erstellen und diese zusammenhängend zu interpretieren. Ein solches Vorgehen ist zweifellos eher ungewöhnlich, da Meta-Analysen (v. a. von Fallstudien) sonst eher mit quantitativen Methoden durchgeführt werden, um die Schwächen des qualitativen Ansatzes auszugleichen, etwa im Hinblick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse (Jensen/Rodgers 2001). Allerdings werden für eine quantitative Meta-Analyse ex ante definierte (und definierbare) Untersuchungskategorien benötigt. Doch solche Kategorien stehen für die Untersuchung von Problemen und Defiziten von Verwaltungsreformen bislang kaum zur Verfügung – schließlich geht es hier ja genau darum, solche zu identifizieren. Das Forschungsziel dieses Beitrags ist es daher, eine entsprechende Typologie zu entwickeln – mit (wirklich vorfindbaren) Real- und nicht (theoretisch möglichen) Idealtypen von Problemen und Defiziten. Auf der Basis dieser Ergebnisse wird man zwar nicht vorhersagen können, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein spezifisches Problem auftritt oder welche potentiellen Auswirkungen es haben könnte. Stattdessen soll jedoch gezeigt werden, welche Probleme und Defizite *tatsächlich* bei der Reform der US-Bundesverwaltung innerhalb eines eher großen Zeitraums aufgetreten sind. Da bisher diesbezüglich erstaunlich wenig systematisch zusammengetragen und zusammenhängend dargestellt wurde, soll ein Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke geleistet werden. Anzu-

merken ist, dass es nicht um pauschale Reformkritik geht, sondern um Fakten auf der Grundlage einer Vielzahl solider empirischer Studien.

Natürlich wird es nicht möglich sein, genau zu bewerten, ob diese Typologie gleichermaßen relevant für andere Kontexte ist, etwa für die Bundesverwaltung Deutschlands. Trotzdem ist es möglich und sinnvoll, die Typen im Hinblick auf ihre Relevanz unter anderen Umständen (nicht zuletzt „bei uns“) zu interpretieren und zu diskutieren, was anderorts aus den US-Erfahrungen gelernt werden kann. Dieser Beitrag kann selbstverständlich nur einen ersten Überblick über das größere Forschungsvorhaben des Verfassers vermitteln, ganz ohne Anspruch auf Vollständigkeit, aber doch mit dem Ziel, anhand einiger vorläufiger Ergebnisse einen Eindruck von Ansatz und Relevanz dieses Vorhabens zu vermitteln.

## **2 Einige erste Ergebnisse**

Um die Untersuchung und Darstellung der Ergebnisse vorzustrukturieren (aber nicht zu präjudizieren), werden die Typen zunächst anhand eines idealtypischen Reformprozess-Modells gegliedert, das aus den Phasen Reformstrategie und -entscheidung, Implementation und Ergebnisse besteht, wobei innerhalb der ersten Phase im Hinblick auf die prozedurale und die inhaltliche Dimension unterschieden wird. An dieser Stelle ist es nicht möglich, das gesamte Spektrum der (bisher) identifizierten Probleme und Defizite zu benennen, geschweige denn zu beschreiben oder gar zu erklären. Daher ist es notwendig, sich auf die selektive Präsentation einiger Typen zu konzentrieren. Wie gesagt, es kann in diesem Beitrag nicht um die Zusammenfassung der gesamten Forschungsergebnisse gehen, sondern nur um die Vermittlung einiger erster Eindrücke.

Bevor jedoch auf die einzelnen Phasen eingegangen wird, sind einige grundsätzliche Aspekte zu beachten. Nach Rohr (1992) sind nämlich bei Verwaltungsreformen stets deren konstitutionelle, politische und historische Grenzen zu beachten: Konstitutionelle Probleme treten dann auf, wenn „the balance of powers“ berührt ist (oder berührt scheint), vor allem zwischen Legislative und Exekutive, und das heißt in diesem Beispiel zwischen Kongress einerseits und Präsident und Verwaltung andererseits. Politische Probleme beziehen sich beispielsweise auf die Frage, ob eine Reform von einer politischen Initiative getrieben oder die bürokratische Autonomie (gegenüber der Politik) betroffen ist; dieser Konflikt wird personifiziert durch die Spannungslinie zwischen politisch Ernannten und Karrierebeamten in der Verwaltungsführung. Historische Probleme beziehen sich auf Tatsachen, die im Laufe der Evolution des Verwaltungssystems institutionalisiert worden sind, wie bestimmte traditionelle oder kulturelle „Artefakte“, die heute durchaus irrational erscheinen mögen, aber trotzdem schwer zu überwinden sind.

Alle diese Aspekte können in der Realität der Reform der US-Bundesverwaltung betrachtet werden. Schon 1950 schrieb Emmerich, dass Reorganisationen der Bundesverwaltung stattfinden, „whenever there is a change in the size, distribution, and nature of the executive functions, or their staffing and financing, and particularly when these changes measurably affect the ability of [the President] to supervise and direct in the manner in which functions are exercised.” Allerdings ist es nicht nur der Präsident, sondern eine ganze Reihe von Akteuren und Institutionen in der politisch-administrativen Arena, die Beiträge zum Reformgeschehen leisten. Wenn das Repräsentantenhaus (1996: 11) warnt, dass ohne eine genaue Bestimmung der Rolle der Regierung bzw. des Staates Anstrengungen zur Umgestaltung der Bundesverwaltung wahrscheinlich zum Scheitern verurteilt seien, adressiert es nicht zuletzt sich selbst und trägt implizit einem weiteren Aspekt Rechnung – dass Verwaltungsreformen politische Prozesse und durch Konflikte über das Was, Wann, Wie und Warum der Veränderungen gekennzeichnet sind. Das gilt nicht nur für, zum Beispiel Reorganisationspläne oder Budgetreformen, sondern auch für einige wichtige Aspekte der Implementation (wie etwa Zeit und Ressourcen dafür) und für die Evaluation der Reformergebnisse – und nicht zuletzt für die Bewertung des Gelingens oder Scheiterns der Reformen.

Auch die historischen, traditionellen und kulturellen Hindernisse für Reformen sollten nicht vernachlässigt werden. Man betrachte etwa das Beispiel der Postreform. Als am Ende der 1960er Jahre eine umfassende Reorganisation des Postal Service auf der Tagesordnung stand, um dessen rasantes Kostenwachstum zu stoppen, mussten sich die Reformer mit einem aufgeblähten Personalkörper, veralteter Infrastruktur und streng regulierten Abläufen auseinandersetzen, aber auch mit ebenso klaren wie fest stehenden Erwartungen innerhalb und außerhalb der Organisation. Darüber hinaus gab es eine tief verwurzelte Tradition der Orientierung an politischen statt an ökonomischen Maßstäben in der Entscheidungspraxis der Postführung. Eine wesentliche Komponente der Reform war die organisatorische Trennung der Brief- und Paketbeförderung vom Kundenservice, um diese jeweiligen Funktionen an sich effizienter zu gestalten. Diese Strategie traf auf harten Widerstand: „[The Operations Bureau] saw processing mail and delivering it as a coherent set of tasks rightly belonging within the assured jurisdiction of a single organizational subunit. And in an organization for which moving the mail is both the central task and the organizational ethos, the subunit historically responsible for that movement is bound to have high status and a highly resistant claim to control over organizational resources” (Tierney 1981: 38f.). Zwei Jahre nach der Trennung wurden die beiden Funktionen reintegriert. Die Reform scheiterte in diesem Punkt, weil Tradition und Organisationskultur letztlich stärker waren als „rationale“ Argumente.

## 2.1 Probleme und Defizite bei der Formulierung von und Entscheidung über die Reformstrategie

Bei der Suche nach Problemen und Defiziten in Bezug auf die Formulierung von und Entscheidung über Reformstrategien, ist es sinnvoll, zwischen *Prozess* und *Inhalt* zu unterscheiden. Beide Dimensionen beinhalten potentielle Risiken, wie etwa das Nicht-Zustandekommen eines notwendigen Kompromisses über die Reformstrategie oder eine Strategie, die letztlich nicht umsetzbar ist oder das jeweilige Problem nicht löst.

### 2.1.1 Prozess

Bezüglich der *Prozess*-Dimension ist ein Problemtyp die *Existenz inkonsistenter Reformziele*. Balutis illustriert dieses Problem am Beispiel des Versuchs der Integration verschiedener Funktionen innerhalb der Health Care Finance Administration im Jahre 1977. Das ausgegebene Doppelziel von effizienzorientierter Reorganisation einerseits und absoluter Wahrung der Rechte der Beschäftigten erwies sich schlicht als inkompatibel: „There were [...] major problems in attempting to hold the secretary’s commitment to a more efficient and effective department through reorganization while at the same time delivering on this commitment that no federal employee would be hurt in the process” (Balutis 1984: 53).

Ein weiteres, eher simples, aber trotzdem sehr wirkungsvolles Problem bezüglich des Entscheidungsprozesses ist der Mangel an *öffentlicher und/oder parlamentarischer Unterstützung* für ein Reformvorhaben. So war Präsident Johnson 1966 mit der Schaffung des Department of Transportation erfolgreich (indem er seine exzellenten Kontakte zum Kongress nutzte, wo er lange Schlüsselpositionen einnahm) – im Unterschied zu entsprechenden, gescheiterten Versuchen 1950, 1957 und 1960, als sich für dieses Anliegen noch nicht genug Unterstützung organisieren ließ (Davis 1970: 33ff.).

Offensichtlich – zumal in einem pluralistischen Regierungssystem – ist der *Widerstand machtvoller Interessengruppen* ein weiteres Schlüsselproblem. Im Rahmen der Schaffung des Department of Transportation sollten zahlreiche transportbezogene Behörden verlagert werden, darunter die Maritime Administration aus dem Department of Commerce. Die Verlagerung wurde durch die Behörde mit dem Argument selbst unterstützt, dass dadurch eine bessere Koordination seefahrtbezogener Programme ermöglicht und die Repräsentation der Branche insgesamt verbessert würde. Trotzdem opponierten Seefahrtsverbände und die Gewerkschaft der Seeleute gegen den Plan, weil sie den Verlust für die Branche überlebenswichtiger Subventionen befürchteten, wenn die Behörde aus dem Department of Commerce herausgelöst würde. Deren Druck führte letztlich

dazu, dass Maritime Administration nicht in das Department of Transportation integriert wurde und die Branche in diesem Ministerium praktisch nicht vertreten war – “However, the industry gained by this exemption, inasmuch as maritime subsidies continued to be granted by an industry-oriented agency, the Department of Commerce, rather than by a public service oriented organization [...], i.e. the Department of Transportation” (Davis 1970: 101).

Der Entscheidungsprozess begegnet auch dann Schwierigkeiten, wenn er unter *mangelhafter Unterstützung durch die Verwaltungsführung* leidet. Beispielsweise argumentiert Emmerich (1971), dass die relativ enttäuschende Wirksamkeit der zweiten Hoover-Kommission in den frühen 1950er Jahren nicht zuletzt durch die fehlende Bereitschaft Präsident Eisenhowers und seiner Mitarbeiter begründet war, mit Hoover und dessen Kommission zu kommunizieren und sichtbare Unterstützung für deren Arbeit zu gewähren. Ein weiteres Problem, das an der zweiten Hoover-Kommission veranschaulicht werden kann, ist die Schwierigkeit, *Reformziele zu quantifizieren*, v. a. im Bezug auf konkrete Einsparziele. Die Kommissionsmitglieder Acheson und Rowe „criticized the estimates made by the task forces as unrealistic, undocumented, and frequently merely a guesswork; their use by the commission, they felt, gave them authenticity in the eye of the Congress and the public. The commission’s explanation that the estimates were not its own but those of the task forces did not avoid the appearance of commission endorsement of figures that were largely unsubstantiated and often plain conjecture” (Emmerich 1971: 95).

Weitere prozessbezogene Probleme und Defizite, die identifiziert werden konnten, sind beispielsweise

- symbolisches Handeln,
- eine Überdehnung des Reformauftrags im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen (einschließlich Zeit),
- ein nachteiliges politisches Timing, oder
- ein überladenes Reformprogramm, das die Kapazitäten wichtiger (institutioneller) Akteure zur Informationsverarbeitung, Entscheidungs- und Konsensfindung überschätzt.

### 2.1.2 Inhalt

Die zweite Hauptquelle von Problemen und Defiziten in der Phase der Formulierung von und der Entscheidung über die Reformstrategie ist deren *Inhalt*. Während sich die bisher genannten Probleme darauf beziehen, *wie* reformbezogene Entscheidungen zustande kommen, geht es im Folgenden darum, *was* der Inhalt der Reformstrategien ist und welche Probleme in diesem Zusammenhang identifiziert werden können. Dabei ist anzumerken, dass dies ein besonders wei-

tes Feld ist, das von unrealistischen Annahmen über die Natur der öffentlichen Verwaltung bis hin zu mangelhaften Vorkehrungen zu Details der Implementation reicht, bevor diese eigentlich beginnt. Um ein Beispiel für das eine Ende dieses Spektrums zu geben, kann ein Hauptproblem genannt werden, das praktisch kennzeichnend für alle wesentlichen Versuche ist, die Ressourcenallokation in der US-Bundesverwaltung zu „rationalisieren“ – vom „Performance Budgeting“ in den 1950er Jahren bis zum Government Performance and Results Act in den 1990ern: die grundlegende Annahme einer *synoptisch-deduktiven Rationalität*. Eine Facette dieses Problems sei hier im Bezug auf PPBS dargestellt: Theoretisch sollte der Staat seine Ausgaben nur bis zu dem Punkt steigern, wo der gesellschaftliche Nutzen aller Staatsausgaben gleich ist und seinem gesellschaftlichen Grenznutzen entspricht. „This concept, of course, raises the question of whose benefits are to be maximized? [...] Who is it to calculate the social benefit? Quite obviously, it is not possible to apply the principle of maximization with any degree of precision” (Steiner 1969: 339ff.). Auch wenn diese Überlegung eher theoretisch erscheint, so steht sie doch für die erheblichen (v. a. politischen) Probleme, die sich aus auf rein ökonomischen Annahmen basierenden Konzepten ergeben. Langer (1983) zieht in seiner umfassenden Untersuchung des ZBB die Schlussfolgerung, dass in der Realität keiner der idealen, „rationalen“ Schritte bei der Budgetierung wie beabsichtigt realisiert werden konnte und dass man sich fragen müsse, ob ZBB an und für sich rational sei, wenn es selbst keinen angemessenen „return on investment“ generieren konnte. Weder führte die Anwendung von ZBB zu einer rationaleren Ressourcenallokation, noch hatten die umfassenden Analysen wirklich Einfluss auf den Budgetprozess. Nach der Ansicht des General Accounting Office (1997: 9) zeigen die Erfahrungen mit PPPS, MBO und ZBB, dass jegliche Verknüpfung von Performance-Informationen und Entscheidungen zur Ressourcenallokation weder geradlinig noch unkompliziert wäre und die Annahme, dass systematische Analysen politische Urteile ersetzen könnten, letztlich nicht tragfähig war.

Ein damit durchaus verbundenes Problem ist das der *Definition von (mess- bzw. überprüfbar) Zielen* im politisch-administrativen System. Die Schwierigkeiten, messbare Ziele für Regierungsprogramme als Grundlage für deren Evaluation zu klar zu definieren, hatten Anteil am Scheitern von MBO und ZBB: „[S]pecifying and clarifying values and objectives is a political process. Different goals have different supporters, and the supporters of each particular goal feel as they do with varying degrees of intensity. The key to a program’s passage under these circumstances may be to leave objectives ambiguous” (Hammond/Knott 1980: 94). Das gleiche gilt auch für Indikatoren und Kennzahlen als Instrumente von Performance-Measurement-Systemen. Offensichtlich wurde in diesem Zusammenhang das Problem der *Schaffung einer soliden Informationsgrundlage* unterschätzt, ebenso wie die *Mehrdeutigkeit* dieser Infor-

mationen und die sehr eingeschränkte Bereitschaft in Verwaltung und Politik, für Ergebnisse zur *Verantwortung gezogen* zu werden, auf die man aber selbst nur sehr *wenig Einfluss* hat (Balutis 1984).

Diese und andere Defizite bei Inhalten von Reformstrategien implizieren oft andere, spezifische Probleme, welche die Implementation und letztlich die Ergebnisse von Reformen überschatten. Eine Reformstrategie kann nicht intendierte Folgen oder „Kollateralschäden“ unterschätzen oder ignorieren – oder inkonsistent sein im Hinblick auf das Reformkonzept und/oder bestimmte Instrumente. Beispielsweise war PPBS nie in der Lage, eine konsistente Abstimmung zwischen Programmen, Budget und Organisationsstrukturen zu realisieren – und eröffnete so Möglichkeiten, das (sehr aufwändige) System zu umgehen („cross-walking“) und letztlich unwirksam zu machen (McKean/Anshen 1969). Andererseits ist es offensichtlich, dass eine Reform, die alle diese Funktionen gleichzeitig adressieren würde, zu anspruchsvoll wäre, um auf breiter Basis realisiert werden zu können.

## **2.2 Probleme und Defizite bei der Implementation von Reformen**

Selbst wenn es eine perfekte Reformstrategie und ein hohes Maß an Konsens zwischen den relevanten Akteuren gäbe, so würde dies noch nicht bedeuten, dass diese Reform nicht doch fehlschlagen könnte. Reformstrategien müssen nämlich auch umgesetzt werden – und „we have learned that the implementation process cannot be examined in isolation; it is a part of the policy process and its course is determined by the values, assumptions, planning (or lack of it), and compromises that drive the formulation of new policies. [...] [W]e have also learned that the implementation of complex programs frequently does not go smoothly“ (Ban 1984: 42).

Ein zentrales Umsetzungsproblem ist – *Zeit*. Die Implementation umfassenden organisatorischen (insbesondere kulturellen) Wandels benötigt sehr viel davon. Nichtsdestotrotz wurde einigen der ehrgeizigsten Reformansätze – PPBS, MBO, ZBB – kein ausreichender Zeitraum für die Umsetzung eingeplant:

- PPBS, das praktisch die Einführung eines vollkommen neuen Managementsystems einschließlich der Erhebung und Analyse komplexer Informationen und einer (erstrebten) Kopplung an die Haushaltsaufstellung bedeutete, sollte 1965 innerhalb von nur sechs Monaten realisiert werden; im Department of Defense hatte sich der entsprechende Prozess zuvor über mehr als zehn Jahre hingezogen.
- Als MBO 1973 eingeführt wurde, wurde von den Bundesbehörden erwartet, dass sie erste Vorschläge für die zentralen „presidential objectives“ innerhalb von sechs bis acht Wochen liefern würden, obwohl dafür substanzielle



Analysen und Evaluationen erforderlich waren; stattdessen dauerte die Einführung von MBO beispielsweise im Department of Health, Education, and Welfare mehr als zwei Jahre.

- Das gleiche Problem tauchte auf, als Präsident Carter 1977 ZBB einführte, sofort nach dem er sein Amt antrat. Weil der Haushalt für 1979 schon nach dem neuen Verfahren aufgestellt werden sollte, hatten die Bundesbehörden effektiv nur circa sechs Monate Zeit für dessen Implementation; dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass ZBB nicht weniger als die Abschaffung der inkrementalistischen Haushaltsplanung beabsichtigte – auf dem Wege umfassender Analysen, Priorisierungen, Prüfungen und Entscheidungen auf mehreren Ebenen.

Angemessene und flexible Zeitpläne sind schon deshalb notwendig, weil die Implementation auf beträchtlichen *Widerstand in der betroffenen Organisation* treffen kann. Als der Public Health Service zwischen 1959 und 1961 reorganisiert wurde, opponierte der Chef des National Institute of Mental Health gegen den Plan, diesen Teil der Organisation zu desintegrieren und auf die Forschung zu beschränken. Der Direktor war hervorragend vernetzt, und zwar in seiner Profession ebenso wie politisch. Er wendete (erfolgreich) verschiedene Taktiken an, um internen und externen Druck aufzubauen und Zeit zu gewinnen, obwohl die Beibehaltung der Struktur des Instituts in krassem Gegensatz des umgestalteten Health Service stand (Carper 1967).

Die Umsetzung kann auch durch ein *Versagen der mit der Implementation beauftragten Behörde* behindert werden. So war beispielsweise das Office of Personnel Management (OPM) verantwortlich für die Umsetzung des Civil Service Reform Act von 1978 (CSRA) und der entsprechenden Veränderungen und Dezentralisierung beim Personalmanagement des Bundes. Allerdings war die Behörde durch ein grundlegendes Dilemma gekennzeichnet: Als „management agency“ hatte das OPM relativ wenig direkten Einfluss. Die eigentliche Implementation des CSRA fand in den einzelnen Behörden selbst statt. Diese ergriffen schnell Initiativen, quasi eigene Varianten der Reform bei sich umzusetzen, während das OPM kaum den Überblick behalten konnte und drohte, den Anschluss zu verlieren. Als bestimmte Maßnahmen in den Behörden begannen, politische Probleme zu verursachen (insbesondere im Bereich der Bezahlung von Spitzenbeamten), versuchte das OPM die Kontrolle zurück zu gewinnen – „however, OPM’s attempts to exercise program control were universally regarded as too late, too inconsistent, and not sufficiently informed by an adequate level of technical expertise” (Lane 1992: 106f.).

Die Implementation des CSRA bietet noch zahlreiche weitere Beispiele für Probleme und Defizite bei der Umsetzung von Reformvorhaben:

- Als das Merit Systems Protection Board und die Federal Labor Relations Authority geschaffen wurden, um jeweils unterschiedliche Funktionen der früheren Civil Service Commission zu übernehmen, wurden ihnen nur *unge-nügende Ressourcen* zur Verfügung gestellt, um die jeweiligen Aufgaben wahrnehmen zu können; einer Organisationseinheit, dem Office of the Special Council (OSC), stand z.B. für eine gewisse Zeit nur ein Zehntel des benötigten Personals zur Verfügung.
- Das OSC ist auch ein Beispiel für *Führungsprobleme* beim Umsetzungsprozess, weil unbesetzte Führungspositionen und ständige Wechsel bei der Führung faktisch ein Vakuum an der Organisationsspitze verursachten – zu einer Zeit, als diese Führung am dringendsten benötigt wurde.
- Darüber hinaus war das OSC mit einer *unklaren Definition und Abgrenzung der Kompetenzen* konfrontiert. Ein Ergebnis davon war ein erheblicher Konflikt mit dem Merit Systems Protection Board über das Ausmaß an Autonomie und das Verfahren zur Ressourcenverteilung.
- Die Implementation kann sich Problemen mit der *Komplexität* des Reformvorhabens gegenüber sehen, die nicht zuletzt durch die schiere Größe des zu verändernden Systems verursacht wird; der CSRA betraf beispielsweise circa 130.000 Führungskräfte und 2,3 Millionen Beschäftigte der Bundesverwaltung!
- Die Beauftragung von *Beratern* ist oft notwendig für die Implementation umfassenden organisatorischen Wandels, kann aber auch problematisch sein, insbesondere wenn (eher unpassende) Standardlösungen angewendet werden oder spezifische Kenntnisse des öffentlichen Sektors fehlen.
- Eine *Veränderung im politischen Umfeld* kann ebenfalls die Umsetzung einer Reform kompromittieren; als Carter durch Reagan ersetzt wurde, veränderte sich der Schwerpunkt in der Personalpolitik hin zu „Downsizing“ und stand damit klar im Widerspruch zum CSRA und seinen Absichten (Ban 1984).

Die Implementation kann auch *unterminiert* werden, insbesondere durch Institutionen, die erfolgskritisch für die Reform sind, so wie das Office of Management and Budget (OMB) wenn es um die Reform der Haushaltsaufstellung geht. Ursprünglich war etwa MBO gar nicht als Instrument der Budgetierung beabsichtigt. Aber es stellte sich heraus, dass MBO unwirksam bleiben würde, solange die Programmziele nicht mit der (anreizwirksamen) Ressourcenallokation verknüpft würden. Doch die “incorporation of MBO statements in the budget process failed, because the Directors of OMB did not themselves wish to make use of the materials requested and provided. [...] In effect, the MBO statements requested by OMB were like inserts in a loose-leaf notebook, easily skipped or

dispensed with. The budget review tested the influence of MBO in defining choices between objectives – and it was found wanting” (Rose 1976: 139).

### **2.3 Probleme und Defizite bei den Reformergebnissen**

Auch wenn eine Reformstrategie (mehr oder weniger erfolgreich) implementiert wird, ist immer noch offen, ob diese Reform erfolgreich im Sinne der angestrebten Resultate bzw. Wirkungen ist. Es können tatsächlich beabsichtigte oder wünschenswerte Veränderungen eintreten, aber dies muss keineswegs zwangsläufig der Fall sein. Und selbst wenn die Reformziele erreicht werden, kann es fraglich sein, ob dies wegen oder trotz der Reformstrategie und/oder der Implementation geschehen ist. Wie auch immer, es gibt zahlreiche Probleme und Defizite in der Post-Implementationsphase, wenn es darum geht, den Erfolg oder Misserfolg einer Reform zu bewerten.

Zunächst kann es sein, dass man zu der Schlussfolgerung gelangt, das *Reformergebnis* sei *unbefriedigend im Verhältnis zum Aufwand*, mit dem die Reform betrieben wurde. Beispielsweise weckte nach Ansicht von Emmerich (1971: 127) die zweite Hoover-Kommission Zweifel daran, ob die Zusammensetzung (gemischt und mit „Teilzeit“-Mitgliedern) und Arbeitsweise (mit enormen Aufgabenbereichen und quasi-autonomen Arbeitsgruppen) geeignet waren, mit einer großen Menge von Problemen fertig zu werden – schließlich sei es doch bemerkenswert, dass trotz der aufwändigen Bemühungen der Kommission kein einziges größeres Programm aus den Jahren der Depression, des Krieges und des Wiederaufbaus abgeschafft wurde!

Ein weiteres Problem ist, dass *neue Managementinstrumente* zwar eingeführt, aber bis hin zur Nutzlosigkeit *ignoriert, manipuliert und „ausgetrickst“* werden. Der bereits erwähnte Fall der Postreform bietet dafür zahlreiche Beispiele, insbesondere im Bezug auf die Leistungsmessung: Testbriefe wurden von Managern und Angestellten der Post identifiziert und besonders (also besser) behandelt als normale Post, was das Ergebnis dieser Tests verzerrte. Als dieses System Anfang der 1970er Jahre durch Zeitstandards ersetzt wurde, begann man die Zeitmessung nicht beim Einwurf der Post in den Briefkasten, sondern erst beim Abstempeln – mit dem Ergebnis, dass gar keine Daten über die Gesamtbeförderungsdauer (von Kunde zu Kunde) vorlagen. Problematischer war, dass dieses System zur Leistungsmessung auf allen Ebenen verwendet wurde und deshalb Manager begannen, Extra-Kapazitäten (v. a. Personal) zur Verfügung zu stellen, wenn die entsprechenden Test-Messungen durchgeführt wurden. Noch drastischer waren die Auswirkungen eines Systems, das eigentlich helfen sollte, Spitzenbelastungen zu erkennen und besser zu bewältigen. Es wurde ebenfalls zur Leistungsmessung und sogar zum Vergleich der Performance einzelner Post-

standorte verwendet: basierend auf Daten über Arbeitsbelastung und Ressourcen wurde ein Ranking erstellt, um die Produktivität der achtzig größten Niederlassungen im Land zu vergleichen – mit Sanktionen für die schlechtesten. Nicht nur, dass der ursprüngliche Zweck (nämlich das Ausgleichen unterschiedlicher Arbeitsbelastungen innerhalb eines Standortes) unterminiert wurde; einige Manager manipulierten das System zum Beispiel indem sie fälschlicher Weise aufwändigere Kategorien von Post verbuchten oder Post mehrfach wiegen ließen (die Messung erfolgte v. a. über das Gewicht), um in der Statistik einen besseren Eindruck zu machen. Offensichtlich verkörpern diese Praktiken das Problem das „*goal displacement*“, bei dem etwa die Veränderung der Leistungsstatistik wichtiger wird als die Veränderung der eigentlichen Leistung.

Der gleiche Fall zeigt ein weiteres Defizit: Die Reorganisation der Post 1971 hatte u. a. das Ziel, das Wachstum des Personalkörpers zu bremsen, zu stoppen oder gar umzukehren. Der Postminister („Postmaster General“) verfügte daher zu Beginn des Jahres 1972 einen Einstellungsstopp und setzte wenig später ein Modell zur Frühverrentung in Kraft. Als jedoch die Arbeitsbelastung zunahm, erwies sich die so verringerte Personalkapazität als unzureichend. Zu Weihnachten in jenem Jahr war die Postbeförderungskapazität so gering, dass sie dem Weihnachtsverkehr nicht gerecht werden konnte – und das System teilweise zusammenbrach. Der nicht überraschende Aufschrei in Öffentlichkeit und Kongress war enorm; die Einstellungspolitik wurde wieder geändert und schon kurze Zeit später erreichten Personalbestand und Defizite neue Rekorde (Tierney 1981). Dies ist ein Beispiel sowohl für *nicht beabsichtigte Konsequenzen* als auch für das Risiko, dass eine Reform die *Fähigkeit einer Behörde zur Leistungserbringung gefährden* kann.

Nicht-intendierte Folgen oder *Ergebnisse, die dem ursprünglichen Ziel einer Reform sogar widersprechen*, könnten durch voreilige Konzeption oder mangelhafte Umsetzung einer Reform hervorgerufen werden. Obwohl beispielsweise die Schaffung des Department of Energy (DoE) 1977 auf eine bessere Koordination und Synergien im Bereich der Energiepolitik und –regulierung zielte, blieben die betroffenen Behörden hochgradig fragmentiert; die Energy Regulatory Commission etwa war pro forma zwar Teil des DoE, de facto aber unabhängig. Darüber hinaus waren die Büros des DoE verstreut über die gesamten USA (was sinnvoll sein kann), aber auch über den ganzen Großraum von Washington (was nicht sinnvoll ist) – „All these factors limit coordination and undermine the potential for integrated policymaking“ (Gormley 1989: 121).

Innovationen können auch daran *scheitern, die institutionellen Anreizstrukturen zu verändern* – und damit organisatorisches und individuelles Verhalten. Als Gaertner/Gaertner (1984) Führungskräfte der Environmental Protection Agency

und der Mine Safety and Health Administration über die Auswirkungen der leistungsorientierten Bezahlung (im Rahmen des CSRA) befragten, fanden sie heraus, dass diese als wenig sinnvoll und nicht anreizwirksam genug betrachtet wurde, weil die Gehaltsboni nicht hoch genug waren, um zu außergewöhnlich hohen Leistungen zu motivieren (insgesamt war zu wenig Geld zu verteilen). Die Forscher argumentierten, wenn das System so angewendet würde, würde die leistungsorientierte Bezahlung keine Auswirkungen auf die individuelle oder organisatorische Leistung haben.

Die lange Geschichte leistungsorientierter Reformansätze bietet eine reichhaltige Quelle zur Analyse von Reformdefiziten. Hier seien beispielsweise genannt:

- das *Messen der organisatorischen Effektivität* im Sinne von Outputs, Adressaten- und Systemwirkungen administrativen Handelns;
- die *unzureichende Verfügbarkeit relevanter Performance-Daten*;
- die *defizitäre Integration von Zielen der Organisation mit Performance-Kennzahlen* und –Indikatoren;
- die *unzureichende Nutzung von Performance-Informationen* durch sowohl Führungskräfte der Verwaltung als auch Politiker;
- die *geringe Kosten-Effektivität der Performance-Messung* (Ingraham/Joyce/Donahue 2003).

### **3 Diskussion**

Offensichtlich ist es nicht ganz einfach, die realtypischen Probleme und Defizite von Public-Management-Reformen den idealtypischen Phasen des Reformprozesses zuzuordnen. Das ist allerdings auch nicht das zentrale Anliegen dieses Beitrags und der Interpretation dieser (vorläufigen) Ergebnisse. Wesentlich interessanter ist es, nach einer „Logik des Misslingens“ (Dietrich Dörner) zu suchen und unser Verständnis von Verwaltungsreformen zu verbessern. Ein erster Eindruck könnte sein, dass die genannten Typen keine wirklichen Überraschungen für jene beinhalten, die das Reformgeschehen schon länger beobachten. Außerdem scheinen die Probleme und Defizite eher zeitlos, also unabhängig von einem bestimmten Zeitpunkt relevant zu sein. Mindestens genauso wichtig ist es, dass sie anscheinend auch unabhängig vom konkreten politisch-administrativen Kontext auftreten könnten.

Des Weiteren lässt sich behaupten, dass ein Teil des Misslingens von Verwaltungsreformen in deren politischen Natur, ja in deren „politischen Rationalität“ begründet ist. Zum Beispiel sollten wir in unsere Überlegungen einbeziehen, dass Verwaltungsreform „has become almost a religion in Washington. It has its Old Testament in the Hoover Commission reports, and the New Testament in

Vice President Gore's report of the National Performance Review. [...] Reorganization is deemed synonymous with reform and reform with progress. Periodic reorganizations are prescribed if for no other purpose than to purify the bureaucratic blood and to prevent stagnation" (Seidman 1998: 3). Einzelne Beobachter werden noch grundsätzlicher. So ist Huddleston (1992: 192) der Meinung, „[m]eaningful administrative change requires basic political change“.

Organisationen der öffentlichen Verwaltung bzw. Erbringer öffentlicher Dienstleistungen (unabhängig vom Organisationstyp) sind abhängig von Ressourcen, die ihnen im politischen Prozess im Rahmen demokratisch legitimierter „public policies“ zur Verfügung gestellt werden: Der *politische* Kontext ist also wesentlich für das Verständnis und die Erklärung von Problemen und Defiziten bei Verwaltungsreformen. Ob er diese *hinlänglich* erklären kann, ist freilich eine andere Frage. Um die Relevanz des politischen Kontextes zu veranschaulichen, kann man noch einmal das Beispiel der Postreform heranziehen. Tierney (1982: 72f.) argumentiert, dass eine wesentliche Ursache für die erfolglosen Bemühungen zur Steigerung von Produktivität und Wirtschaftlichkeit bei der Post die Unwilligkeit des Kongresses ist, diese vom Einfluss der organisierten Interessen zu befreien, die diese Ziele nicht teilen oder entgegengesetzte Absichten verfolgen. Wenn es dann doch Erfolge gab – etwa durch die Automatisierung oder den Einstellungsstopp – dann kamen diese mit dem Preis einer Verschlechterung des Service. „This is hardly an attractive trade-off for the Postal Service because politically it is a no-win situation“ (ebenda: 73).

Wenn es also nicht zu gewinnen ist, warum sollte man das Reformspiel dann mitspielen? Perry (1992: 212f.) beantwortet diese Frage am Beispiel der leistungsorientierten Bezahlung, indem er argumentiert, aus einer symbolischen Perspektive würde diese für den Versuch von Politikern und Öffentlichkeit stehen, die Bürokratie zu steuern bzw. Kontrolle über sie auszuüben – „It is a message from politicians and the public that the governed are in control and things are as they should be.“ Gleichzeitig verdeutlicht die Verwaltung, dass sie für die Erwartungen der wichtigen externen Anspruchsgruppen empfänglich sind und sich um eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit bemüht. Letztlich sei die leistungsorientierte Bezahlung jedoch eher ein Ritual und ein Mythos, der hilft, die Legitimität des Herrschaftssystems zu erhalten, aber kaum Einfluss auf die institutionelle oder individuelle Leistung habe.

Wenn man den politischen Charakter der Reformen untersucht, empfiehlt es sich auch, nicht aus den Augen zu verlieren, dass Verwaltungsbehörden „come into existence in response to demands for service from politically mobilized segments of society, both inside and outside the government“ (Kaufman 1975: 66) – und das gilt sicherlich in erheblichem Maß auch für Verwaltungsreformen.

Lässt man die oben genannten Problemtypen noch einmal Revue passieren, so sind einige von ihnen explizit oder implizit politischer Natur, wie:

- unzureichende öffentliche und/oder parlamentarische Unterstützung für Reformvorhaben,
- Widerstand machtvoller Interessengruppen,
- symbolisches Handeln;
- Probleme mit Mehrdeutigkeit, „accountability“, und Inkonsistenzen;
- Veränderungen im politischen Umfeld während des Reformprozesses,
- politisches „Timing“ von Reformen oder
- defizitäre Nutzung von Performance-Informationen.

Die meisten (aber nicht alle) dieser Aspekte treten in der Phase der Formulierung bzw. Entscheidung der Reformstrategie auf, die wohl ohnehin als (zumindest inhärent) politischer Prozess der Gestaltung politischer (Reform-)Programme verstanden werden kann. Dabei sollte man sich ein grundlegendes Dilemma stets vergegenwärtigen: die Notwendigkeit einer professionellen, eher dezentralen und effizienten Erbringung öffentlicher Leistungen beim gleichzeitigen Erfordernis eher zentraler politischer Kontrolle und Verantwortlichkeit. Schon 1950 stellte Emmerich fest, der sich entwickelnde Prozess der Reorganisation und Rationalisierung der Exekutive des Bundes operiere in einem Milieu irrationaler und unlogischer Einflüsse in die gegensätzliche Richtung: „These counter-tendencies of particularism and separatism operate, in the first instance, to force departures from unified structure and, subsequently to impede attempts of reform. Certain of these forces inhere in the democratic process [...]. There is a persistent, universal drive in the executive establishment for freedom from managerial controls and policy directions” (ebenda: 33).

Die Annahme ist nicht sehr gewagt, dass sich diese Tendenzen in den letzten Jahrzehnten eher verstärkt haben. Diese Aspekte einzubeziehen macht es leichter, aktuelle Probleme und Defizite von Verwaltungsreformen zu begreifen. Trotzdem ist es offensichtlich, dass diese nicht grundsätzlich politischer Natur sind, sondern einige eher auf der Ebene des administrativen Managements zu verorten sind, wie beispielsweise:

- Widerstand auf der Ebene der Organisation,
- (partielles) Versagen der mit der Reformumsetzung beauftragten Behörde,
- ineffektiver Beratereinsatz,
- Ignorieren, Manipulieren oder Betrügen neuer Managementinstrumente (insbesondere zur Leistungsmessung),

- „goal displacement“,
- Bedrohung der operativen Leistungserbringung während der Reform,
- Probleme bei der Messung organisatorischer Effektivität,
- defizitäre Performance-Informationen oder
- ungenügende Kosten-Effektivität der Performance-Messung.

Allerdings kann eine Reihe von Problemen und Defiziten nicht eindeutig Politik *oder* administrativem Management zugeordnet werden, sondern befindet sich eher dazwischen bzw. betrifft beide „Sphären“. Beispiele dafür sind:

- mangelhafte Unterstützung der Reform durch die Führung,
- problematische Definition von Zielen für die Verwaltung und von Reformzielen,
- überladene Reformprogramme und überdehnte Reformaufträge,
- defizitäre Nutzung von Performance-Informationen,
- Komplexitätsprobleme (v. a. mit der Größe der zu verändernden Systeme),
- nicht-intendierte oder dem Reformziel widersprechende Ergebnisse oder
- ungenügende Veränderung der Anreizstrukturen.

Was kann man aus diesen Ergebnissen nun lernen? Erstens sind die identifizierten Probleme und Defizite tief in den spezifischen Rahmenbedingungen, Komplexitäten und Interdependenzen des öffentlichen Sektors begründet. Wenn man die Wirksamkeit von Verwaltungsreformen verbessern möchte, wird es notwendig sein, eine entsprechend ganzheitliche Perspektive zu entwickeln, die politische und manageriale Aspekte auf der einen und die umfassende, integrierte Betrachtung des Reformprozesses (inkl. Strategie/Entscheidung, Implementation und Evaluation) auf der anderen Seite einbezieht. Dass unter dem Stichwort „Governance“ Ganzheitlichkeit zurzeit ohnehin hoch im Kurs steht, spricht wohl für diese Schlussfolgerung.

Zweitens ist immer noch recht wenig über die Kausalbeziehungen von Problemen und Defiziten bei Verwaltungsreformen – vor allem deren Ursachen – bekannt. Dieser Beitrag kann und soll diese Lücke auch nicht füllen. Trotzdem erscheint es sinnvoll, sich der „down-sides“ der Reformen bewusst zu sein bzw. zu werden, um ein vollständigeres, realistischeres Bild der öffentlichen Verwaltung und ihrer Reform zu erhalten – und damit auch bessere Ratschläge an die Verwaltungspraxis geben zu können, die diese Probleme praktisch lösen müssen. Darüber Bescheid zu wissen, welche Probleme und Defizite auftreten können, ermöglicht angemessenere Reformstrategien, deren wirksamere Umsetzung und



letztlich bessere Ergebnisse. Mit einer umfangreicheren Analyse und Interpretation dieser Typen könnte noch tiefer auf die Logik bzw. Muster der Probleme und Defizite eingegangen werden, die sich mit der Veränderung derartig komplexer Systeme verbinden, oder es könnte noch intensiver auf eine effektivere „Übersetzung“ zwischen Politik und Verwaltung eingegangen werden.

Drittens ist zu bewerten, ob die Erkenntnisse auch für andere politisch-administrative Kontexte relevant sind – nicht zuletzt für Deutschland und hier etwa die Reform der Bundesverwaltung. Dazu ist zu diskutieren, ob die in den USA identifizierten Probleme und Defizite auch im deutschen Kontext auftreten könnten. Eine (oberflächliche) Schlussfolgerung bei der Betrachtung der Ergebnisse könnte sein, dass deren Auftreten hier keineswegs unmöglich, vielleicht nicht einmal unwahrscheinlich ist. Allerdings ist hier noch wesentlich mehr Forschung notwendig, um die Relevanz der einzelnen Typen, aber auch der „Logik des Misslingens“ vernünftig bewerten zu können – und zwar länderspezifische wie vergleichende Forschung. Zunächst wird man sich daher wohl auf eine theoretische Einschätzung beschränken müssen.

#### **4 Literatur**

- Balutis, A. P. (1984): The Reorganization of the Department of Health, Education, and Welfare: What Happened, Why, and So What? In: Miewald, R.; Steinmann, M. (Hrsg.): Problems in Administrative Reform. Chicago: Nelson-Hall, S. 43-64.
- Ban, C. (1984): Implementing Civil Service Reform: Structure and Strategy. In: Ingraham, P. W.; Ban, C. (Hrsg.): Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany: State University of New York Press, S. 42-62.
- Borins, S. (2001): Innovation, Success and Failure in Public Management Research: Some Methodological Reflections. In: Public Management Review, Vol. 3, No. 1, S. 3-17.
- Carper, E. T. (1967): The Reorganization of the Public Health Service. In: Mosher, F. C. (ed.): Governmental Reorganizations: Cases and Commentary. Indianapolis: Bobbs-Merill, S. 3-59.
- Davis, G. M. (1970): The Department of Transportation, Lexington: Heath Lexington.
- Emmerich, H. (1950): Essays on Federal Reorganization. University: University of Alabama Press.
- Emmerich, H. (1971): Federal Organization and Administrative Management. University: University of Alabama Press.
- Gaertner, G. H.; Gaertner, K. N. (1984): Performance Evaluation and Merit Pay: Results in the Environmental Protection Agency and the Mine Safety and Health Administration. In: Ingraham, P. W.; Ban, C. (Hrsg.): Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany: State University of New York Press, S. 87-111.
- General Accounting Office (1997): Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation : report to congressional committees (GAO/AIMD-97-42). Washington: United States General Accounting Office.

- Gormley, W. T. (1989): *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- Ingraham, P. W.; Joyce, P. G.; Donahue, A. K. (2003): *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hammond, T. H.; Knott, J. H. (1980): *A Zero-Based Look at Zero-Base Budgeting: Why Its Failures in State Government Are Being Duplicated in Washington*. New Brunswick: Transaction.
- Hartley, R. F. (1983): *Management Mistakes*. Columbus: Grid.
- Jensen, J. L.; Rodgers, R. (2001): *Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research*. In: *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, S. 235-246.
- Kaufman, H. A. (1975): *Are Government Organization Immortal?* Washington: Brookings Institution.
- House of Representatives (1996): *Making Government Work: Fulfilling the Mandate for Change*. Third Report by the Committee on Government Reform and Oversight and Additional Views. House Report 104-435. Washington: Government Printing Office.
- Lane, L. M. (1992): *The Office of Personnel Management*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 97-119.
- Langner, P. (1983): *Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation: Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume*. Baden-Baden: Nomos
- McKean, R. N.; Anshen, M. (1969): *Limitations, Risks, and Problems*. In: Novick, David (Hrsg.): *Program Budgeting*, 2nd ed.. New York: Holt, Rinehart and Winston, S. 285-307.
- Perry, J. L. (1992): *The Merit Pay Reforms*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 199-215.
- Rohr, J. A. (1992): *The Limits of Reform*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 239-244.
- Rose, R. R. (1976): *Managing Presidential Objectives*. New York: Free Press.
- Seidman, H. (1998): *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Steiner, G. A. (1969): *Problems in Implementing Program Budgeting*. In: Novick, David (Hrsg.): *Program Budgeting*, 2nd ed.. New York: Holt, Rinehart and Winston, S. 308-352.
- Tierney, J. T. (1981): *Postal Reorganization: Managing the Public's Business*. Boston: Auburn House.

## II) Modernes Nonprofit und Hochschulmanagement

# Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen?

*Patricia Siebart*

## **Inhalt**

1. Fragestellung
2. Die Leitung von Nonprofit-Organisationen
3. Kodices und Regelungswirkung
4. Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen?
5. Fazit
6. Literatur

## **1 Fragestellung**

Mit dem zunehmenden Forschungsinteresse an der Corporate Governance von Unternehmen entwickelt sich seit wenigen Jahren auch in Deutschland ein Forschungsstrang, der sich mit der Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen auseinandersetzt (vgl. Schuhen 2003, Siebart 2006), da auch und gerade diese Organisationen besondere Anforderungen an ihre Leitung zu stellen scheinen. Diese Thematik wird in den USA schon seit mehr als einem Jahrzehnt ausführlich betrachtet und bildet einen deutlichen Schwerpunkt in der dortigen Forschung zu Nonprofit-Organisationen (Brooks 2002). In einem viel zitierten Artikel stellen Jeffrey Alexander und Bryan Weiner Angleichungstendenzen in der Leitungsstruktur von Nonprofit-Organisationen und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen fest und konstatieren einen Trend zu einem Neuen Modell der Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen: sie unterscheiden zwischen einem Philanthropic und einem Corporate Governance Modell in Nonprofit-Organisationen (Alexander/ Weiner 1998). Eine ähnliche These stellt Schuhen auf (Schuhen 2002). Andererseits scheinen spezifische Eigenschaften von Nonprofit-Organisationen auch die Notwendigkeit zu begründen, eigene Modelle für die Corporate Governance dieser Organisationen zu finden. So wird konstatiert, die Mitglieder von Nonprofit-Organisationen fühlten sich besonderen moralischen Werten verpflichtet (Schaad 1995; Lakes 1999: 116), nähmen für sich in Anspruch, Einfluss auf die Ziele der Organisation nehmen zu können (Hirschman 1974: 65 ff., Lakes 1999:117), und stünden ihrer Organisation andererseits auch besonders loyal gegenüber (Horch, 1996). Außerdem werden die Leitungsorgane von Nonprofit-Organisationen häufig basisdemokratisch gewählt und erfüllen auch die Funktion, Mitwirkungsrechte für wichtige Stakeholder(gruppen) der Organisation zu sichern bzw. über ihre Vernetzung

oder ihr Renomee den Ressourcenzufluss für die Organisation zu sichern (Seibel 2002: 21)

Nachdem für die Privatwirtschaft – nicht völlig unbeeinflusst durch das sinkende Ansehen deutscher Aktiengesellschaften bei ausländischen Investmentfonds wie CalPERS<sup>1</sup> – trotz eines objektiv wohl nur begrenzt bestehenden Regelungsbedarfs für Aktiengesellschaften (v. Werder/Minuth 2000) – zunächst die Regierungskommission Corporate Governance<sup>2</sup> eingesetzt wurde, die in veränderter Besetzung dann den Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) entwickelte, wird nun auch für Organisationen anderer Sektoren über einen ggf. angepassten Corporate Governance Kodex nachgedacht (Budäus 2005, Ruter u.a. 2005; Bachert 2006).

Auch Nonprofit-Organisationen stehen hier nicht nach. So hat die Diakonie im November 2005 einen eigenen Diakonischen Corporate Governance Kodex vorgestellt (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. 2005). Bereits zuvor hatten Caritas und Diakonie in Zusammenarbeit mit der Solidaris Unternehmensberatung Empfehlungen für einen solchen Kodex entwickelt (Solidaris 2003). Sowohl die Empfehlungen der Solidaris Unternehmensberatung als auch der Corporate Governance Kodex der Diakonie lehnen sich relativ stark an den Deutschen Corporate Governance Kodex an und zeichnen sich dadurch aus, dass die Anwendung ihrer Empfehlungen auch zu einer Annäherung der Leitungsstruktur von Nonprofit-Organisationen an die Leitungsstruktur von Aktiengesellschaften als Referenzmodell für den Deutschen Corporate Governance Kodex führt. Die Caritas empfiehlt Trägern von Einrichtungen mit mehr als 50 Mitarbeitenden ausdrücklich die Anwendung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich, des Transparenz- und Publizitätsgesetzes und des Deutschen Corporate Governance Kodex als Grundlage für die Unternehmensführung (Neher 2005). Diese Annäherung von Nonprofit-Organisationen an Richtlinien, die für Unternehmen – namentlich Aktiengesellschaften – entwickelt wurden, könnte angesichts der in Nonprofit-Organisationen vorhandenen komplexen Zielstellungen (Seibel 2002)<sup>3</sup>, die mit

---

<sup>1</sup> CalPERS, das Californian Public Employees Retirement System, gehört zu den bekanntesten Investmentfonds im Zusammenhang mit der Diskussion um die Corporate Governance in Deutschland, da hier Zweifel an einer ausreichenden Regelung der Unternehmensführung durch das deutsche Aktiengesetz ausgedrückt wurden und so ein Rechtfertigungsdruck für deutsche Aktiengesellschaften entstand.

<sup>2</sup> Die Regierungskommission wurde auch nach ihrem Vorsitzenden als Baums-Kommission bezeichnet und legte 2001 ihren Bericht vor, der eine Konkretisierung des deutschen Aktiengesetzes durch einen Corporate Governance-Kodex empfahl.

<sup>3</sup> Seibel spricht hier von Netzwerken, und Verknüpfungsstrategien als Strategie für das Management von Nonprofit-Organisationen (Seibel 2002: 34 f.)

deutlich anderen Indikatoren für die Erfolgsmessung verbunden ist, jedoch problematisch sein. Ein weiteres Problem könnte sich aus den Funktionen ergeben, die Vorstände bzw. Mitglieder von Aufsichtsgremien wahrnehmen: obwohl gerade der Deutsche Corporate Governance Kodex Aufsichtsfunktion neben weitere Funktionen (Beratung u.s.w.) stellt, betonen die bisherigen Kodices für Nonprofit-Organisationen diese und vernachlässigen andere Funktionen, die durch die (meist ehrenamtlichen) Mitglieder dieser Gremien wahrgenommen werden. So stellen auch die Autoren der Arbeitshilfe für Diakonie und Caritas fest: „Mitglieder von Aufsichtsgremien gemeinnütziger Organisationen werden häufig aus dem für sie wichtigen Beziehungsgeflecht oder aus dem persönlichen Umfeld bereits bestellter Mitglieder oder der Unternehmensleitung ausgewählt. Als Vertreter bedeutender Geschäftspartner (z. B. Kreditinstitute) oder sonstiger Institutionen verfügen sie über wertvolle Erfahrungen, Kenntnisse und Beziehungen, die für die gemeinnützige Organisation von Nutzen sind. Dies ist ein durchaus zulässiger und wünschenswerter Effekt.“ (Solidaris 2003: 32)

Dennoch werden diese Aspekte bei der Aufstellung von Empfehlungen für die Corporate Governance anderen Kriterien, nämlich der persönlichen und eigenverantwortlichen Pflichterfüllung untergeordnet, was letztlich auf die Managementkenntnisse der Gremiumsmitglieder abstellt (Solidaris 2003: 32 f.; Oberdörfer/Wittig 2006: 375-378). In Zeiten einer zunehmenden ökonomischmarktgeleiteten Logik für die Erbringung wie auch die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen (Knoke 2003: 42-54) kann die oben dargestellte Logik zwar an Bedeutung gewinnen, dennoch sollte für jede Organisation reflektiert werden, ob dieses Vorgehen – und das damit einhergehende Abrücken von bisher geltenden Beziehungssystemen – zu einer Veränderung der Organisationen führen würde, die nicht beabsichtigt ist.

Der folgende Beitrag widmet sich der Frage nach dem Regelungsbedarf für die Leitung von Nonprofit-Organisationen. Dabei wird im ersten Abschnitt die Frage gestellt, welche Eigenschaften die Leitung von Nonprofit-Organisationen kennzeichnen. Durch welche Besonderheiten zeichnen sich Nonprofit-Organisationen aus und welche Folgerungen sind aus diesen Besonderheiten für die Gestaltung der Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen zu ziehen? Der zweite Abschnitt widmet sich der Regelung durch Kodices: welche Regelungswirkung entfalten diese, wo sind Kodices im Vergleich zu anderen Regelwerken, die Organisationen betreffen, einzuordnen, welche Erwartungen an einen Kodex sind realistisch?

Schließlich wird die Frage erörtert, wie ein Kodex für Nonprofit-Organisationen zu gestalten ist. Gibt es *ein* Modell für eine Good Governance in Nonprofit-Organisationen oder ist diese abhängig von spezifischen Eigenschaften der je-

weiligen Organisation? Welchen Sinn machen Kodices, die allgemein für Nonprofit-Organisationen entwickelt werden? In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, welche Folgewirkungen sich für Nonprofit-Organisationen ergeben können, die einen der vorgeschlagenen Kodices für ihre Organisation übernehmen.

## **2 Die Leitung von Nonprofit-Organisationen**

Nonprofit-Organisationen werden in inzwischen weitgehender Übereinstimmung in Anlehnung an die Abgrenzung des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project als private Organisationen definiert, die eine gewisse Formalisierung, eine gewisse Unabhängigkeit vor allem von öffentlichen Institutionen, einen Mindestgrad an Freiwilligkeit (Zusammenschluss, Mitgliedschaft, finanzielle Beiträge oder auch Arbeitsleistung) sowie ein Gewinnausschüttungsverbot aufweisen (Anheier/Priller/Seibel/Zimmer 1997: 15). Da diese Organisationen zwischen Staat und Markt agieren, werden sie auch nicht ausschließlich über die dominierenden Koordinationsmechanismen Hierarchie und Verwertung dieser Sektoren koordiniert (Wex 2004). Ob der Handlungslogik von Nonprofit-Organisationen ein vollständig anderer Mechanismus zugrunde liegt oder diese sich aus einer Kombination von Hierarchie und Verwertung ergibt, ist jedoch umstritten (Olk/Rauschenbach/Sachße 1996: 17; Schaad 1995: 3; Herman/Renz 1999: 112; Wex 2004: 284-295).

Konsens ist jedoch, dass Nonprofit-Organisationen ihre Legitimation häufig aus der Repräsentation bestimmter Interessengruppen beziehen<sup>4</sup> (Lakes 1995; Theuvsen 2001; Abzug/ Galaskiewicz 2001). Die Bedeutung einer direkten Einflussnahmemöglichkeit für die Mitglieder von Organisationen stellte Hirschmann bereits 1974 dar. Diese Möglichkeit der Einflussnahme ist danach eine wesentliche Bedingung für die Entwicklung loyalen Verhaltens. InstitutionenökonomInnen werten die Möglichkeit zur Einflussnahme durch Stakeholder des Unternehmens eher als Begründung für die Einbringung organisationsspezifischer Investitionen durch individuelle Akteure (Mann 2003: 298) und somit als Mittel zur Steigerung des Unternehmenserfolges (Valcarcel 2002: 375). Aus organisationstheoretischer Sicht ordnet Seibel die Einflussnahmemöglichkeit als Gegenleistung für die Sicherung der Ressourcen für die Arbeit der Organisation durch (ehrenamtliche) Mitglieder der Steuerungs- und Kontrollorgane ein (Seibel 2002: 21). Von allen drei Seiten wird jedoch die Erhaltung dieser Möglichkeiten zur Einflussnahme innerhalb der institutionellen Regelungen als bedeu-

---

<sup>4</sup> Solange sich diese Repräsentation nur auf die Mitglieder der Organisation bezieht, wird dies auch als Mitgliederlogik bezeichnet: die Mitglieder der Organisation werden durch demokratisch legitimierte Vertreter repräsentiert.

tend erachtet, wenn auch das damit verbundene Risiko unterschiedlich bewertet wird.

Auch im German Code of Corporate Governance des Berliner Initiativkreises findet sich die Forderung nach einer konsensorientierten Entscheidungsfindung im Aufsichtsrat sowie nach einem Kommunikationssystem, das sich auf weitere Stakeholdergruppen der Unternehmung bezieht (v. Werder 2000). Wenn diese Forderung bereits für Unternehmen formuliert wird, so gewinnt sie für Nonprofit-Organisationen noch an Bedeutung, da diese per definitionem auf Freiwilligkeit angewiesen sind. Freiwilligkeit kann sich zwar auf unterschiedliche Weise manifestieren (Zeit- oder Geldspenden, Mitgliedschaft), sie ist jedoch immer damit verbunden, dass aus dem Engagement regelmäßig gerade kein geldwerter Vorteil für die Akteure entsteht. Der Einbringung von Ressourcen steht hier keine Aneignung von Renten durch die Akteure gegenüber, stattdessen kommen erwirtschaftete Residualeinkommen allen Mitgliedern oder der Zielgruppe der Organisation zugute. Insofern erfüllt die Gewährung von Mitwirkungsrechten und der damit verbundene Zugewinn an Reputation bzw. die Einbindung in Netzwerke auch eine wesentliche Motivationsfunktion für Mitglieder und Spender dieser Organisationen und ist eventuell sogar als Substitut für nicht ausgeschüttete Residualeinkommen zu interpretieren. Nicht zuletzt aufgrund der den Stakeholdern eingeräumten Mitwirkungsrechte entsteht jedoch häufig ein heterogenes Zielsystem, das gerade nicht auf Formalziele abstellt. Stattdessen finden sich in Nonprofit-Organisationen zumeist Sachziele und – auch resultierend aus den vielfältigen Handlungslogiken – inkonsistente Zielsysteme (Reichard 1988; Simsa 2003: 66). Diese auf Sachziele fokussierten komplexen Zielsysteme erschweren wegen ihrer oft unzureichenden Konkretisierung auch die Messung der Effektivität von Nonprofit-Organisationen: deshalb wird den Leitungsgremien von Nonprofit-Organisationen zum Teil auch die Funktion zugesprochen, Sinnzusammenhänge zu vermitteln und so für eine Akzeptanz nicht nur der Ziele, sondern auch der Organisationsleitung zu sorgen (Valcarcel 2002; Balsler/McClusky 2005; Heinze/Schmidt/Strünck 1997: 256). Die speziellen Eigenschaften von Nonprofit-Organisationen führen somit dazu, dass die Besetzung von Leitungsgremien nicht nur aufgrund managerieller Kompetenz erfolgt und erfolgen kann, sondern dass neben fachlicher Kompetenz zusätzlich weitere Kriterien berücksichtigt werden müssen, wie Repräsentation bestimmter Stakeholdergruppen, Einbindung wichtiger Ressourcengeber oder auch bestimmter nicht-betriebswirtschaftlicher Fachkenntnisse, die häufig auf das Aufgabenfeld der Nonprofit-Organisationen bezogen sind. Hinzu kommt die oben dargestellte zentrale Funktion der Vernetzung der Organisation nach außen (Siebart/v. Hardenberg i.V).



Aber auch das Leistungsspektrum hat Auswirkungen auf die Leitung von Nonprofit-Organisationen: so sind die Leistungen in vielen Nonprofit-Organisationen dadurch gekennzeichnet, dass sie gerade nicht in marktlichen Austauschbeziehungen erbracht werden. In Mitgliederorganisationen steht der Leistung der Mitglieder meist keine Leistung gegenüber, die äquivalent wäre – statt dessen wird von den leistungsfähigeren Mitgliedern häufig ein höherer Beitrag erwartet als von weniger leistungsfähigen, während letztere meist stärker von den Leistungen der Organisation profitieren (Horch 1996: 284 f.). Nonprofit-Organisationen, die soziale Dienstleistungen für Nichtmitglieder erbringen, stehen ebenfalls in nicht-schlüssigen Austauschbeziehungen zu Leistungsempfängern oder Financiers. Verbände haben häufig feste Mitgliedsbeiträge für alle Mitglieder und erstellen auch Kollektivgüter wie zum Beispiel die Interessenvertretung bzw. Lobbyarbeit. Eine monetäre Abbildung des erzielten Erfolgs ist in dieser Konstellation wenn überhaupt, so meist nur unter Schwierigkeiten möglich.

Zuletzt sei in diesem Abschnitt auf die Zusammenarbeit von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeitern eingegangen, die die Leitung von vielen Nonprofit-Organisationen kennzeichnet. So haben insbesondere solche Nonprofit-Organisationen, die komplexe Zielstellungen verfolgen, häufig hauptamtliche Geschäftsführungen oder Geschäftsführungsorgane, die insbesondere für das operative Management zuständig sind.<sup>5</sup> Ein zentrales Problem der Leitung stellt häufig eine unzureichende Definition der jeweiligen Zuständigkeiten und daraus resultierende Unstimmigkeiten über die Aufgabenabgrenzung dar. In Deutschland wird dieses Problem weiter verschärft durch den Umstand, dass der Vorstand des Vereins eigentlich als Geschäftsführungsorgan konzipiert ist, ihm jedoch praktisch eher die Aufgaben eines Überwachungsorgans gegenüber dem Geschäftsführer zugeordnet werden.

Insgesamt ergibt sich eine Konstellation mit eher diffusen Ansprüchen an die Leitung von Nonprofit-Organisationen, wobei Aspekte des Interessenausgleichs zwischen verschiedenen Interessengruppen, Möglichkeiten zur Sicherstellung der Ressourcenausstattung der Organisation sowie Aspekte der Wahrnehmung einer Kontrollfunktion gegenüber hauptamtlichen als Ansprüche an ehrenamtliche Gremien zu berücksichtigen sind.

---

<sup>5</sup> Die Aufgabenteilung ist in verschiedenen Nonprofit-Organisationen jedoch sehr unterschiedlich geregelt, so dass sich eine umfangreiche Forschung nur mit der Frage der Arbeitsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt beschäftigt, die hier nicht näher ausgeführt werden soll. Wichtige Forscher, die sich dieser Fragestellung widmen, sind John Carver, Chris Cornforth, Margaret Harris und Robert Herman.

### 3 Kodices und Regelungswirkung

Der Begriff des Kodex stammt aus dem Lateinischen und bezeichnete dort eine Schreibtafel, ein Verzeichnis oder ein Buch. Unter einem (Ehren)kodex wird heute ein Regelwerk verstanden, in dem festgelegt ist, die Beachtung welcher Regeln und Verhaltensweisen von einer bestimmten Gesellschaftsgruppe erwartet wird. Kennzeichnend für einen solchen Kodex ist, dass seine Einhaltung nicht mit formalen Sanktionen belegt ist, wie dies bei Gesetzen der Fall ist. Eine Sanktionierung erfolgt nur auf informellem Wege und zwar durch die Gruppe oder einzelne Mitglieder der Gruppe, deren Kodex verletzt wurde<sup>6</sup>. Dass eine solche Sanktionierung überhaupt stattfindet, ist für institutionenökonomische Ansätze, die von einer Eigennutzmaximierung der Akteure ausgehen (Richter/Furubotn 1999: 3), zunächst überraschend, da es sich bei der Sanktionierung durch Gruppen um ein soziales Dilemma zweiter Ordnung handelt (Osterloh/Rota 2002: 132). Rational handelnde Eigennutzmaximierer würden also nicht sanktionieren, da dieses Verhalten ihnen Kosten verursacht (die Beziehung zu dem entsprechenden Gruppenmitglied verschlechtert sich), während die anderen Mitglieder der Gruppe am Erfolg (Wohlverhalten) partizipieren könnten, ohne dass ihnen dadurch Kosten entstehen. Voraussetzung für eine Sanktionierung ist also, dass nicht der Eigennutz handlungsleitend ist, sondern Fairnessnormen (Osterloh/Rota 2002: 136; Valcárcel 2002: 193).

Überdies ist für die Einhaltung von Regeln eine Sanktionierung unter Umständen nicht erforderlich. Valcárcel stellt dar, dass die Befolgung von Regeln nicht in jedem Falle „Ausdruck eines freiwilligen, maximierenden Verhaltens des Individuums [ist], sondern ein Zeichen dafür, dass das Individuum die Regel für sich akzeptiert und sie aus diesem Grunde befolgt“ (Valcárcel 2002: 261). Normen, wie ein Corporate Governance Kodex, sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die Funktion haben, Handlungen zu steuern (Valcárcel 2002: 264). Sie erfüllen somit vor allem eine Koordinationsfunktion (Valcárcel 2002: 267). Auf individueller Ebene erfüllen Regeln zusätzlich die Funktion, wechselseitige Verhaltenserwartungen der Individuen zu stabilisieren (Valcárcel 2002: 263). Dennoch verbleibt für das Individuen stets auch eine Entscheidungsmöglichkeit: Regeln determinieren Handlungen nicht vollständig, sondern bestimmen nur den Handlungsrahmen. Das Individuum bleibt dabei in seiner Entscheidung frei, Regeln nicht zu befolgen: insofern bleibt ein Verstoß gegen einen Kodex möglich<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Valcárcel bezeichnet solche Kodizes als Normen, die lediglich sozial sanktionierbar sind (Valcárcel 2002: 262-267, insbesondere 265)

<sup>7</sup> Edeling formuliert dies wie folgt: „Individuelle wie kollektive Akteure behalten ihre Handlungsautonomie“ (Edeling 1999: 9)

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der die Vorgabe von Verhaltensregeln für die Organisationsleitung betrifft: die Regelung ihrer Kompetenzen ist nur sehr begrenzt möglich, da es zu ihren Aufgaben gehört, neue Entwicklungspotentiale zu erkennen und Entscheidungen zu treffen, deren Entscheidungsgrundlagen nur begrenzt explizierbar sind (Siebart, 2006: 161 ff.) Gerade in Nonprofit-Organisationen gehört es zu den Aufgaben der Leitung, verschiedene Interessen auszutarieren und zu Lösungen zu kommen, die der Organisation eine hohe Akzeptanz bei den Stakeholdern sichern. Diese in hohem Maße politischen Entscheidungen sind ebenso wie die Generierung von Ideen, die Entwicklung von Handlungsalternativen sowie das Erkennen von Chancen nicht regelbar. Ob die Organisationsleitung hier alle Potentiale nutzt, ist auch nicht objektiv kontrollierbar, da Kontrollmechanismen voraussetzen, dass eine intersubjektiv vollständige Explizierbarkeit des den entsprechenden Entscheidungen zugrunde liegenden Wissens gegeben ist (Siebart 2006: 162 f.) Wird dies berücksichtigt, so wird deutlich, wie eingeschränkt die Möglichkeiten für eine Formulierung von Regeln für die Organisationsleitung sind.

Der Anspruch des Deutschen Corporate Governance Kodex besteht nun in einer Kommunikations- und einer Ordnungsfunktion. Während erstere darin besteht, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Führung deutscher börsennotierter Aktiengesellschaften darzustellen, besteht die Ordnungsfunktion darin, „anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung“ (Deutscher Corporate Governance Kodex: Präambel) zusammenzustellen und die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu ergänzen. Für diese ergänzenden Regelungen formuliert der Kodex Soll-Vorschriften, von denen mit einer entsprechenden Erklärung abgewichen werden kann. Außerdem finden sich hier Anregungen, die mit einem „sollte“ oder „kann“ gekennzeichnet werden und von denen ohne weitere Erklärung abgewichen werden darf.<sup>8</sup> Welche Regelungen trifft nun der Deutsche Corporate Governance Kodex, der zum Referenzmodell für die Kodices aller anderen gesellschaftlichen Sektoren wird?

Zunächst werden die gesetzlichen Regelungen zu den Rechten der Aktionäre und der Hauptversammlung dargestellt (Teil 2), danach Grundsätze für das Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat formuliert. Insbesondere werden hier Berichtspflichten des Vorstands näher definiert. In Teil 4 werden die Aufgaben und Zuständigkeiten des Vorstands darlegt, die Zusammensetzung des Vorstands determiniert sowie Grundsätze für die Vergütung des Vorstands fixiert. Außerdem werden hier nähere Bestimmungen zum Umgang mit Interes-

---

<sup>8</sup> Die Möglichkeit für Abweichungen wurde geschaffen, um brachen- und unternehmensspezifische Bedürfnisse berücksichtigen zu können. (DCGK: Präambel)

senkonflikten getroffen. Teil 5 setzt sich mit dem Aufsichtsrat auseinander. Hier werden ebenfalls Aufgaben und Zuständigkeiten geregelt und zwar sowohl für den Aufsichtsrat insgesamt als auch für den Aufsichtsratsvorsitzenden allein, es werden Empfehlungen und Soll-Vorschriften zur Bildung von Ausschüssen gegeben und nähere Bestimmungen zu Zusammensetzung und Vergütung des Aufsichtsrats getroffen. Auch hier werden nähere Bestimmungen zum Umgang mit Interessenkonflikten fixiert und die Forderung nach einer Effizienzprüfung der Aufsichtsratsarbeit aufgestellt. Der Kodex enthält weiterhin Bestimmungen zur Transparenz sowie zur Rechnungslegung und Abschlussprüfung.

Hervorzuheben ist, dass in der Präambel die monistische und die dualistische Leitungsstruktur als konvergent gesehen werden und deren Gleichwertigkeit ausdrücklich hervorgehoben wird. Es wird deutlich, dass der deutsche Corporate Governance Kodex eine Vielzahl von Möglichkeiten für die Ausgestaltung der Corporate Governance-Struktur von Aktiengesellschaften zulässt. Die Regierungskommission hat angesichts unzureichender Erkenntnisse zum Zeitpunkt ihrer Stellungnahme von Aussagen zu Nonprofit-Organisationen, namentlich Idealvereinen, abgesehen, weil nach ihrer Überzeugung die Datenlage für die Formulierung von Empfehlungen als unzureichend eingeschätzt wurde (Baums 2001: 6)

#### **4 Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen?**

Die vorangehenden Abschnitte haben deutlich gemacht, dass die Entwicklung eines Kodex weder alle Probleme der Corporate Governance löst – es besteht weiter eine Handlungsautonomie der Akteure und ein Beurteilungsproblem bei Entscheidungen der Leitung – noch ist es ausreichend, *einen* Kodex für *alle* Nonprofit-Organisationen zu entwerfen. Auffallend ist, dass bereits die Regierungskommission offenbar Zweifel an einer Übertragbarkeit des Corporate Governance Kodex' für Aktiengesellschaften auf Nonprofit-Organisationen hatte. Ist die Entwicklung eines Corporate Governance Kodex für Nonprofit-Organisationen angesichts der Restriktionen, die hier zu beachten sind, dann überhaupt sinnvoll?

Ein wesentliches Argument für eine stärkere Transparenz von Nonprofit-Organisationen lässt sich aus der Gemeinnützigkeit vieler Organisationen und den damit gewährten Steuerprivilegien ableiten (Wittig 2006: 42). Zwar ist ein Kodex keine Voraussetzung für eine transparente Organisationsleitung, aber die Regelung der Informationspolitik durch eine Selbstverpflichtung kann hier einen Erneuerungsprozess anstoßen. Transparentes Handeln ist jedoch keineswegs allein deshalb erforderlich, weil die Steuerzahler hierauf einen Anspruch haben, sondern es kann darüber hinaus die Akzeptanzsicherung bei den Stakeholdern

der Organisation sichern. Dies wiederum sollte ein wichtiges Eigeninteresse der Nonprofit-Organisation gerade angesichts des vielfach beklagten Wertewandels und der wegfallenden Unterstützung in der Bevölkerung sein. Transparentes Handeln erlaubt auch die Darstellung der Organisationswerte in der Öffentlichkeit und ist somit Bestandteil der Kommunikationspolitik.

Aber nicht nur die Transparenz spricht für die Einführung eines ergänzenden Regelwerkes für Nonprofit-Organisationen. Auch die häufig nicht ausreichende Konkretisierung der Zuständigkeiten der Organe kann durch eine Geschäftsordnung oder einen Corporate Governance Kodex behoben werden. Dennoch ist angesichts der vielfältigen Funktionen, die die Leitungsorgane von Nonprofit-Organisationen erfüllen (müssen) eine intensive Reflexion der Folgewirkungen bestimmter Festlegungen erforderlich.

Für die Erarbeitung von Empfehlungen zu einem Corporate Governance Kodex für Nonprofit-Organisationen bietet es sich an, zunächst grundsätzlich über die Regelungsbereiche des Deutschen Corporate Governance Kodex nachzudenken: sind alle darin enthaltenen Teile grundsätzlich auf Nonprofit-Organisationen übertragbar?

Aktionäre und Hauptversammlung als Eigenkapitalgeber existieren in Nonprofit-Organisationen nicht. Weitgehend analoge Vorschriften sind vor allem für Mitgliederorganisationen denkbar.

Die *Gliederung von Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgan* in der Form von Aktiengesellschaften ist für Nonprofit-Organisationen in vielen Rechtsformen (außer AG und Genossenschaft) nicht erforderlich. Eine generelle Vorteilhaftigkeit des dualen Führungssystems wird weder von den Verfassern des Kodex gesehen noch lässt sie sich empirisch nachweisen (Nobbie/Brudney 2003). Insofern ist nicht klar, warum hier z.B. vom Corporate Governance Kodex für die Diakonie in Württemberg hier eine eindeutige Empfehlung für die Trennung der Organe ausgesprochen wird (Corporate Governance Kodex für die Diakonie in Württemberg 2006). Auch Schwarz und von Schnurbein (2005: 365) sprechen sich mit dem Argument der Gewaltenteilung für eine Trennung aus. Zieht man nun aber in Betracht, dass gerade die Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamt eine elementare Bedeutung für Nonprofit-Organisationen hat, so ist fraglich, ob dieses Argument – mit der letztlich dahinter stehenden Betonung der Kontrollfunktion des ehrenamtlichen Gremiums – realistisch ist (Siebart 2006: 237). Klare Festlegungen zur *Informationsversorgung* des ehrenamtlichen Organs sind auch für Nonprofit-Organisationen uneingeschränkt zu empfehlen, ebenso wie eine *Pflicht zur Zusammenarbeit* und eine Mitwirkungspflicht bei der Strategiefindung, da gerade ehrenamtlichen Mitgliedern der Leitungsorgane, wie oben

dargestellt, im Allgemeinen die Funktion zukommt, Strategien nach außen zu vermitteln.

Förderlich für eine gute Corporate Governance sind auch für Nonprofit-Organisationen ohne Zweifel die Festlegung klarer *Aufgabenprofile und Handlungskompetenzen* sowie die Verpflichtung der Geschäftsführung, für ein angemessenes *Risikomanagement* zu sorgen. Der Sinn variabler Vergütungsbestandteile für hauptamtliche Mitglieder der Leitungsorgane muss jedoch in Frage gestellt werden, da Leistungskriterien angesichts der oben dargestellten komplexen Zielstellungen häufig nicht eindeutig festgelegt werden können. Eine Ausrichtung am monetären Erfolg könnte zu einer einseitigen Orientierung des Managements führen, die den Charakter der Organisation insgesamt verändern könnte.

Die *Offenlegung von Interessenkonflikten* hat auch für Nonprofit-Organisationen eine hohe Relevanz: dies gilt sowohl für hauptamtliche als auch für ehrenamtliche Mitglieder der Leitungsorgane. Regelungen hierzu sollten insofern in einem Kodex enthalten sein.

Bei der *Zusammensetzung der Organe* ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Funktionen der Ehrenamtlichen in Nonprofit-Organisationen von den Mitgliedern der Leitungsorgane wahrgenommen werden können. Dabei stellen die Fachkenntnisse, die eine Beurteilung der Geschäftsführung erlauben, nur ein Kriterium – und keineswegs das einzige – dar. Auf eine *Vergütung* von ehrenamtlichen Mitglieder der Leitungsorgane sollte verzichtet werden (Schwarz/von Schnurbein 2005: 365)

Vorschriften zur *Transparenz* des Organisationshandelns sind ebenfalls in einen Corporate Governance Kodex für Nonprofit-Organisationen aufzunehmen. Dies kann – wie bereits dargestellt – als Mittel für die Sicherung der dauerhaften Unterstützung durch die Stakeholder der Organisation genutzt werden, dient aber gleichzeitig auch der Sicherung der gesellschaftlichen Akzeptanz gewährter (Steuer-) Privilegien.

Eine hohe Bedeutung kommt außerdem der Berücksichtigung von Regelungen zur *Rechnungslegung und Abschlussprüfung* zu. Gerade hierauf sollte besondere Sorgfalt verwendet werden. Die Abschlussprüfung sollte in keiner sonstigen Geschäftsbeziehung zur Organisation stehen und eine Kontrolle der wirtschaftlichen Geschäftsvorfälle vornehmen. Überdies kann eine Prüfung der ordnungsmäßigen Geschäftsführung vorgesehen werden. Diese starke Stellung ist insbesondere deshalb erforderlich, da durch die geforderte intensive Zusammenarbeit von Vorstand und Geschäftsführung (eventuell sogar die Zusammenarbeit in

einem Organ) die Unabhängigkeit des ehrenamtlichen Gremiums nicht vollständig gewahrt bleiben kann, weil eine Beteiligung an den Entscheidungen vorliegt.

Eine weitergehende Konkretisierung der Anforderungen an einen Corporate Governance Kodex für Nonprofit-Organisationen kann an dieser Stelle nicht erfolgen, da hier eine individuelle Gestaltung vorgenommen werden sollte. Auch branchenspezifische Corporate Governance Kodices sind wenig Erfolg versprechend, weil sie die Rahmenbedingungen der jeweiligen Organisation nur unzureichend berücksichtigen können. Angesichts der vielfältigen Rechtsformen und Tätigkeitsbereiche kann es *ein* Modell für eine Good Governance in Nonprofit-Organisationen nicht geben, weil diese abhängig von spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Organisation ist.

## 5 Fazit

Corporate Governance Kodices gewinnen zunehmend an Attraktivität, weil sie die Erwartung wecken, man könne sich mit ihnen vor einem Fehlverhalten der Organisationsleitung schützen und so einer Misswirtschaft entgegenwirken. Tatsächlich sind diese Erwartungen nicht berechtigt. Kodices können allerdings eine Hilfestellung für die Gestaltung der Leitungsstrukturen und –prozesse geben. Vielfach sind diese gerade in Nonprofit-Organisationen nicht ausreichend konkretisiert, was zu erheblichen Schwierigkeiten führen kann.

Die Entwicklung eines eigenen, auf die eigene Nonprofit-Organisation zugeschnittenen Corporate Governance Kodex kann hier eine Ordnungsfunktion übernehmen und so die zukünftige Arbeit der Leitungsgremien oder des Leitungsgremiums erleichtern. Da in Nonprofit-Organisationen komplexe Zielstellungen zu beachten sind und neben der Sicherung der erforderlichen Ressourcen auch Funktionen wie die Pflege von Netzwerken sowie die betriebswirtschaftliche Führung der Organisation zu beachten sind, ist ein hoher Individualisierungsgrad anzustreben. Wegen der vielfältigen Rollen der Leitungsorgane kommt eine unabhängigen Abschlussprüfung und der Sicherstellung eines leistungsfähigen Informationssystems, das auch nicht-monetäre Entwicklungen abbildet, für Nonprofit-Organisationen eine besondere Bedeutung zu.

## 6 Literatur

Abzug, Rikki; Joseph Galaskiewicz (2001): Nonprofit boards: Crucibles of Expertise or Symbols of Lokal Identities? In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Bd. 30, Nr. 1, S. 51-73.

Alexander, Jeffrey A.; Bryan J. Weiner (1998): The Adoption of the Corporate Governance Model by Nonprofit Organizations. In *Nonprofit Management and Leadership*, Bd. 8, Nr. 3, S. 223-242.

- Anheier, Helmut K.; Eckhard Priller; Wolfgang Seibel; Annette Zimmer (1997): Einführung. In: Helmut K. Anheier; Eckhard Priller; Wolfgang Seibel; Annette Zimmer (Hrsg.): *Der Dritte Sektor in Deutschland – Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*. Berlin: Edition Sigma, Rainer Bohn Verlag, S. 13-25.
- Bachert, Robert (Hrsg.) (2006): *Corporate Governance in Nonprofit-Unternehmen*. München, WRS Verlag.
- Balser, Deborah; John McClusky (2005): *Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness*. In: *Nonprofit Management and Leadership*, Bd. 15, Nr. 3, S. 295-315.
- Baums, Theodor (Hrsg.) (2001): *Bericht der Regierungskommission Corporate Governance – Unternehmensführung, Unternehmenskontrolle, Modernisierung des Aktienrechts*. Köln: Dr. Otto Schmidt-Verlag.
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) (2005): *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung*. Wiesbaden: Gabler.
- Brooks, A. (2002): *Can Nonprofit Management Help Answer Public Management's "Big Questions"?* In: *Public Administration Review*, 2002, Vol. 62, No. 3, S. 259-266.
- Corporate Governance Kodex für die Diakonie in Württemberg (2006) In: Robert Bachert (Hrsg.): *Corporate Governance in Nonprofit-Unternehmen*. München: wrs-Verlag, S. 447-453.
- Deutscher Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 2. Juni 2005
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (2005) : *Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK)*. Stand: Oktober 2005. Diakonie Korrespondenz 05/05, Stuttgart.
- Edeling, Thomas (1999): Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Thomas Edeling; Werner Jann; Dieter Wagner (Hrsg.): *Institutionenökonomie und neuer Institutionalismus*. Opladen: Leske und Budrich, S. 7-15.
- Heinze, Rolf G.; Josef Schmid; Christoph Strünck (1997): Zur Politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jahressband 49, Heft 2, S. 242-271.
- Hirschman, Albert O. (1974): *Abwanderung und Widerspruch – Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*. Tübingen: Mohr.
- Horch, Heinz-Dieter (1996): *Selbsterstörungsprozesse freiwilliger Vereinigungen: Ambivalenzen von Wachstum, Professionalisierung und Bürokratisierung*. In: Thomas Rauschenbach; Christoph Sachße; Thomas Olk: *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen – Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 280-296.
- Knoke, Martin (2003): *Kundenorientierung sozialer Dienstleistungen – Herausforderungen für die Freie Wohlfahrtspflege*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Lakes, Beate (1999): *Strategische Verbandsführung*. Wiesbaden: Gabler und Deutscher Universitätsverlag.
- Mann, Alexander (2003): *Corporate Governance Systeme Funktion und Entwicklung am Beispiel von Deutschland und Großbritannien*. Berlin: Duncker & Humblot.



- Neher, Peter (2005): Stellungnahme – Statement von Präsident Dr. Neher im Rahmen der 3. Arbeitstagung der Rechtsträger der Unternehmen in der Caritas zum Thema „die Caritas im Sozialstaat – eine selbstbewusste Partnerschaft“ in Berlin. [www.caritas.de](http://www.caritas.de).
- Nobbie, Patricia Dautel; Jeffrey L. Brudney: Testing the Implementation, Board Performance, and Organizational Effectiveness of the Policy Governance Model in Nonprofit Boards of Directors. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Bd. 32, Nr. 4, S. 571-595.
- Oberdörfer, Peter; Jan Wittig (2006): Kompetenzprofil für Mitglieder des Aufsichtsgremiums. In: Robert Bachert (Hrsg.): *Corporate Governance in Nonprofit-Unternehmen*. München, WRS Verlag, S. 375-378.
- Osterloh, Margit; Sandra Rota (2002): Fairnessnormen und Anreize in Teams. In: Egbert Kahle (Hrsg.): *Organisatorische Veränderung und Corporate Governance – Aktuelle Themen der Organisationstheorie*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Reichard, Christoph (1988): Der Dritte Sektor – Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: *Die öffentliche Verwaltung*, Heft 9, S. 363-370.
- Richter, Rudolf; Eirik Furubotn (1999): *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Ruter, Rudolf X. (2005): *Public Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*. Wiesbaden, Gabler.
- Schuhen, Axel (2003): *Nonprofit Governance in der Freien Wohlfahrtspflege*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schwarz, Peter; Georg von Schnurbein (2005): Gemeinsamkeiten und strukturelle Unterschiede der Corporate und Nonprofit Governance. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 28, Heft 4, S. 358-375.
- Seibel, Wolfgang (2002): Das Spannungsfeld zwischen „Mission“ und „Ökonomie“ im Nonprofit-Sektor – Eine organisationstheoretische Einordnung. In: Reinbert Schauer; Robert Purtschert; Dieter Witt: *Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, S. 15-37.
- Siebart (2006): *Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen*. Bern: Haupt-Verlag.
- Siebart, Patricia/Christian Graf von Hardenberg (i.V.): *Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen*.
- Simsa, Ruth (2003): Einflussstrategien von Nonprofit-Organisationen: Ausprägungen und Konsequenzen für das Personalmanagement. In: Dudo von Eckardstein, Hans-Gerd Ridder (Hrsg.): *Personalmanagement als Gestaltungsaufgabe im Nonprofit und Public Management*. München/Mehring: Rainer Hampp Verlag, S. 53-76.
- Solidaris Unternehmensberatungs-GmbH (Hrsg.) (2003): *KonTraG, TransPuG, DCCG: Auswirkungen auf die Arbeit von Geschäftsführungen und Aufsichtsgremien gemeinnütziger Organisationen*. 2. Aufl. Köln: Solidaris.
- v. Werder, Axel; Thorsten Minuth (2000): *Internationale Kodices der corporate governance: Bestandsaufnahme und Vergleich mit dem Aktiengesetz*. Berlin: TU, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation, Fachbereich 14.
- v. Werder, Axel (2000): *German Code of Corporate Governance (GCCG): Konzeption, Inhalt und Anwendung von Standards der Unternehmensführung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Wittig, Jan (2006): Grundlagen und Theorie. In: Robert Bachert (Hrsg.): Corporate Governance in Nonprofit-Unternehmen. München, WRS Verlag, S. 27-50.



# Corporate Academies – lebenslanges Lernen aus Unternehmens- und Hochschulsicht

*Birgit Sponheuer/Katrin Vernau*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Begriffsabgrenzung
3. Die Unternehmenssicht – Corporate Academies als strategischer Brückenkopf zwischen Personal- und Unternehmensentwicklung
4. Die Hochschulsicht – Chancen und Anforderungen zur Erschließung des attraktiven Marktes der betrieblichen Weiterbildung
5. Literatur

## **1 Einleitung**

Rund ein viertel Jahrhundert ist es her, dass Jack Welch, damals gerade CEO von General Electric geworden, das seit den fünfziger Jahren bestehende Managementschulungszentrum Crotonville zur Drehscheibe des strategischen Wandels im Konzern machte (Crotonville war bereits in den fünfziger Jahren durch den damaligen Geschäftsführer Ralph Cordiner errichtet worden, der von dort aus sein Konzept der Dezentralisierung im Unternehmen verbreitete. Welch 2003: 184 ff). Mittlerweile ist Crotonville zum Vorbild für Corporate Universities weltweit und zur Harvard Business School Fallstudie geworden. (Bartlett/McLean 2003).

Die Anfänge der betrieblichen Weiterbildung sind nahezu so alt, wie die großen Produktionsunternehmen selbst. Beispielsweise hat Siemens bereits im 19. Jahrhundert eigene Lehrberufe entwickelt und 1925 einen technischen Bildungsausschuss zur Weiterentwicklung besonders befähigter Mitarbeiter gegründet. Auch General Motors und General Electric haben bereits um 1917 Trainings- und Weiterbildungseinrichtungen betrieben. In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg lag der Schwerpunkt der betrieblichen Weiterbildung darauf, schnell die Lücken zu schließen, welche Beschäftigte, die keine Zeit zu studieren hatten, aufzuholen hatten.

In der heutigen Zeit, in der Wissen längst zur strategischen Ressource und zum Wettbewerbsfaktor Nummer eins geworden ist, ist die Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter im Rahmen geeigneter Fortbil-

dungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen fast zur Selbstverständlichkeit geworden. Durch die ständig sinkende "Halbwertszeit" des Wissens, sich verkürzende Innovationszyklen, eine steigende Lebenserwartung und den Konkurrenzdruck einer globalisierten Wirtschaft müssen die Mitarbeiter ständig auf neue Anforderungen vorbereitet werden. Doch die Forderung nach Entwicklung der Mitarbeiter wird nicht allein vom Wettbewerb auf dem Gütermarkt diktiert. Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten stehen ganz oben auf der Wunschliste von High Potentials an ihren Arbeitgeber (Kirchgeorg/Lorbeer 2002: 10ff), die Entwicklung und Verbesserung der "Employability" fest im Blick der Karriereplanung. Somit ist das Angebot geeigneter Weiterbildungsmaßnahmen auch notwendig, um am Arbeitsmarkt für die besten Köpfe als Arbeitgeber attraktiv zu sein.

An die Wissens- und Kompetenzentwicklung bei Mitarbeitern sind damit hohe Anforderungen gestellt: Das vermittelte Wissen muss an den Erfahrungen des Einzelnen ansetzen und direkt im Arbeitsalltag anwendbar sein. Inhalte und Beispiele müssen für jeden Teilnehmer relevant und interessant sein. Bei Strategie- und Leadership-Themen spielt die spezifische Situation und Kultur des Unternehmens eine große Rolle, gerade für die Reflektion des eigenen Handelns in spezifischen Situationen. Effektive Wissensentwicklung entsteht zudem häufig erst durch das sukzessive Absolvieren mehrerer Weiterbildungsangebote. Nicht zu unterschätzen sind neben der reinen Wissensvermittlung "Nebeneffekte" wie Netzwerkbildung und Ideen- und Erfahrungsaustausch am Rande der Veranstaltungen. Häufig stehen jedoch jeweils nur wenige Tage zur Vermittlung, Diskussion und Übung von Inhalten zur Verfügung. Die Wirkung standardisierter und isolierter Einzelseminare außerhalb des eigenen Unternehmens ist vor diesem Hintergrund nur zu häufig ernüchternd.

Viele große, weltweit tätige Unternehmen haben diese Anforderungen erkannt und mit der Gründung von Corporate Academies die Wissens- und Kompetenzentwicklung ihrer Mitarbeiter in einen strategischen Rahmen eingebettet – allerdings mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und Konzepten.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die derzeitige "Landschaft" der Corporate Academies in Deutschland und die aktuellen Entwicklungstrends. Er zieht eine Zwischenbilanz zum Thema und versucht, Erfolgsfaktoren und Fallstricke beim Aufbau von Corporate Academies zu identifizieren. Abschließend wird analysiert, welche Auswirkungen und Chancen sich aus diesen Entwicklungen für die deutschen Hochschulen ergeben. Der Beitrag basiert auf dem im Rahmen von Beratungsprojekten der beiden Autorinnen gesammelten Erfahrungswissen, der systematischen Auswertung vorhandener Literatur und Unternehmens- wie Universitätsinformationsmaterialien sowie Gesprächen mit Vor-

ständen von Unternehmen, die selbst Corporate Academies eingerichtet haben, bzw. Leitern von Corporate Academies. Er richtet sich an Praktiker und anwendungsorientierte Wissenschaftler.

## **2 Begriffsabgrenzung**

Auch wenn in der Literatur und in der Unternehmenspraxis meist von "Corporate University" die Rede ist, haben die damit bezeichneten Organisationen nichts mit einer Universität im klassischen Sinne zu tun: Weder sind sie entsprechend breit von den Disziplinen her aufgestellt sind, noch betreiben sie kombiniert "Lehre und Forschung" im Humboldtschen Sinne. Aus diesem Grund wird hier der Begriff "Corporate Academy" bevorzugt – allerdings werden die Begriffe synonym verwendet. (Zur Begründung, weshalb Unternehmen gezielt den Begriff "University" wählen, führt Seufert vier verschiedene Argumente an: 1. um den Eindruck eines privilegierten Bildungsangebots zu erwecken, 2. um den Netzwerkgedanken zu assoziieren, 3. um das Bild vom "Dach" über den Weiterbildungsangeboten hervorzurufen und 4. um eine leicht verständliche Metapher für die interne und externe Kommunikation zu haben. Vgl. Glotz/Seufert 2002: 11ff).

Auf einer eher abstrakten Ebene lässt sich der Begriff der Corporate University in Anlehnung an Meister wie folgt definieren: "A corporate university is an educational organization established and run by a company. It functions as a strategic umbrella for a firm's total education requirements for all employees and the entire value chain, including customers and suppliers" (Meister 1998 bzw. 1998a: 52). Diese Definition spiegelt im Wesentlichen das amerikanische Verständnis von Corporate Academies wider. In Europa herrschen Corporate Academies mit einer sehr viel engeren Zielgruppe und inhaltlichen Fokussierung vor, d.h. mit einer Beschränkung auf Führungskräfte und Managementthemen. Wimmer konkretisiert vor diesem Hintergrund mit der folgenden Definition: "Im Kern stellt die Corporate Academy eine innovative Lernarchitektur dar, die Personal- und Unternehmensentwicklung enger miteinander verzahnt und Lernprozesse in den Strategieprozess des Unternehmens integriert" (s. Wimmer 2002: 2).

Die Corporate Academy grenzt sich damit deutlich ab vom reinen "Seminarwesen" (vgl. auch Meister 1998b: 5). Ihre Funktion und Zielsetzung geht weit über die reine Weiterbildung der Teilnehmer hinaus. Dagegen stehen "kultureller Wandel", "interne und/oder externe Vernetzung", "Strategiediskussion und -umsetzung" sowie "Innovationsförderung" im Vordergrund. Die Programmgestaltung ist gemäß der weitergehenden Zielsetzung deutlich anspruchsvoller: Die vermittelten Inhalte gehen über grundlegende Management Skills, Produkt- oder

EDV-Schulungen hinaus. Häufig ist die Zielgruppe stark begrenzt, d.h. dass nur für einen klar definierten Teil der Beschäftigten (z.B. mit 1 bis 2% der Mitarbeiter nur die Top-Führungskräfte) überhaupt spezifische Weiterentwicklungsangebote gemacht werden und das "Massengeschäft" betrieblicher Weiterbildung außerhalb der Corporate Academy läuft. Organisatorisch ist die Corporate Academy eine eigenständige Einheit, die mehr Aufgaben bewältigt, als die reine Seminaradministration: So werden in der Corporate Academy in der Regel durch entsprechende "Programmmanager" eigenständig bzw. gemeinsam mit externen oder internen Dozenten Veranstaltungskonzeptionen erarbeitet, Veranstaltungen in der Durchführung betreut und administriert, Programme evaluiert und damit die Qualität der angebotenen Weiterbildung gewährleistet. Seltener gehören auch fest angestellte Dozenten zum Personalstamm der Corporate Academy. Je nach Konzept geht die Institutionalisierung einer Corporate Academy bis hin zu einem eigenen Campus.

Im Gegensatz zu externen Weiterbildungsprogrammen ("executive education"), wie sie von Universitäten oder Business Schools angeboten werden, handelt es sich bei dem Programm einer Corporate Academy um ein spezifisch auf den Bedarf und die Zielsetzung des Unternehmens zugeschnittenes Programm, welches eher selten ein offiziell anerkanntes bzw. gar akkreditiertes Abschlusszertifikat beinhaltet.

### **3 Die Unternehmenssicht – Corporate Academies als strategischer Brückenkopf zwischen Personal- und Unternehmensentwicklung**

#### **3.1 Ausgangslage**

Während in den USA bereits zu Beginn der achtziger Jahre die Zahl der Corporate Academies auf 400 geschätzt wurde, setzte in Deutschland die Gründungswelle beginnend mit den Pionieraktivitäten von Daimler-Benz und der Gründung der Lufthansa School of Business (1998) erst Ende der 90er ein (vgl. Stauss 1999: 121). Die Ende der neunziger Jahre gegründeten Corporate Academies haben sich mittlerweile etabliert – ihre Anzahl ist jedoch überschaubar geblieben. Die Ausgestaltung folgt in Deutschland keinen einheitlichen "Standards". Neben der individuellen Personalentwicklung steht jedoch bei allen Unternehmen die Verknüpfung der Weiterbildung mit der Unternehmensentwicklung im Fokus – die Corporate Academy dient dem Strategiediskurs bzw. der Strategieentwicklung und -umsetzung sowie dem forcierten kulturellen Wandel im Unternehmen. Die Corporate Academy wird hierbei zur Verankerung der Unternehmenswerte und zur Schaffung einer einheitlichen Unternehmensphilosophie und -kultur genutzt. In den USA hingegen liegt der Fokus eher auf Effizienzsteigerung und Produktivitätserhöhung. Mit dieser unterschiedlichen Ziel-

setzung im Einklang konzentrieren sich die Corporate Academies deutscher Unternehmen stärker auf die Weiterbildung der Zielgruppe Management/Führungsnachwuchskräfte, während in den amerikanischen Unternehmen eher Mitarbeiter ohne Führungsfunktion oder Manager der unteren Führungsebenen die Zielgruppe bilden (vgl. Wimmer 2002: 10 bzw. Corporate University Xchange 2002: 112).

Trotz der schwachen Konjunktur in Europa und den USA in den letzten Jahren lassen sich im Zeitraum von 2002 bis 2004 steigende Investitionen für Executive Development feststellen (vgl. Monitor 2003: 9). Derzeit existieren in den USA schätzungsweise 1.600-2.000 Corporate Academies, ca. 200 in Großbritannien und ca. 60-80 – vorwiegend bei großen Unternehmen – in Deutschland (vgl. Hartung 2004; Wimmer 2002: 9; Wesselhöft 2004: 38). Bereits 2010 werden, einer Studie des englischen Henley Management Colleges zufolge, an Corporate Academies in den USA mehr Menschen "studieren" als an traditionellen Hochschulen – allerdings wird der Begriff des "Studierens" hier sehr weit gefasst und die Abgrenzung zur herkömmlichen betrieblichen Weiterbildung ist nicht immer klar.

### **3.2 Entwicklungen**

Experten gehen davon aus, dass Executive Development – und damit auch Corporate Academies – auch künftig ein wachsendes Geschäftsfeld sein werden (vgl. Monitor 2003: 9 u. 63ff). Hierfür spricht unter anderem, dass das Thema zunehmend ins Blickfeld der CEOs/Vorstände genommen wird und dass existierende Corporate Academies bzw. Führungskräfteentwicklungsaktivitäten intern direkt am Vorstand angehängt und damit in ihrer Positionierung gestärkt werden. Allerdings ist auch klar, dass verbunden mit dem wachsenden Budgetdruck und der zunehmenden Aufmerksamkeit der Vorstandsebene für das Thema die Anforderungen an Qualität, Effektivität und Flexibilität der Corporate Academies zunehmen. Im Einzelnen zeichnen sich folgende drei Trends ab:

- Maßgeschneiderte Angebote/Customization
- Unternehmensübergreifende Bildungsk Kooperationen
- Blended-Learning



## **Trend 1: Maßgeschneiderte Angebote/Customization**

Die meisten Unternehmen verfolgen derzeit noch den "Rosinenpicken"-Ansatz, d.h. sie wählen gezielt Einzelangebote beim jeweils in diesem Themenbereich besten Weiterbildungsanbieter aus. Der Trend geht aber hin zu maßgeschneiderten Weiterbildungsangeboten und längerfristigen Lernpartnerschaften: Die Programminhalte der Corporate Academies werden zunehmend auf die speziellen Bedürfnisse der Unternehmen angepasst. Anstelle von individueller Teilnahme Einzelner an den Standard-Programmen der Business Schools geht der Trend zu Programmen, die spezifisch auf die besonderen Fragestellungen und Lernanforderungen der Unternehmen zugeschnitten sind (vgl. Monitor 2003: 99). Häufig stehen die inhaltlichen Angebote der Corporate Academy auch in Zusammenhang mit den aktuellen Herausforderungen, denen sich das Unternehmen gegenüber sieht – beispielsweise eine Fusion oder die Notwendigkeit zur konzernweiten Stärkung der eigenen Innovationsfähigkeit. Beispiele hierfür sind die Zusammenarbeit von Novartis mit der Harvard Business School (HBS) anlässlich der Post-Merger-Integration; die Zusammenarbeit von British Petroleum (BP) mit dem Massachusetts Institute of Technology (MIT) im Rahmen der "Projects Academy" zum Thema Innovation und die Zusammenarbeit von E.ON und der HBS zum Thema "Management in regulierten und deregulierten Märkten". Dies bedeutet, dass sich die Lerninhalte stärker an den aktuellen Fragestellungen des Unternehmens und weniger an allgemeinen Fallbeispielen orientieren. In der Folge verändern sich auch die entsprechenden Lernformate: An Stelle von Standard-Business School Cases treten zunehmend unternehmenseigene oder zumindest branchentypische Fallbeispiele, die gemeinsam mit Universitäten durch die Corporate Academies selbst entwickelt bzw. aufbereitet werden. An Stelle von Case-Study Teaching im Klassenzimmer werden zunehmend Action-Learning Formate eingesetzt, in denen unter schützenden Rahmenbedingungen (z.B. Begleitung durch externes Coaching, gezielte Unterstützung inhaltlicher und organisatorischer Art in Form von externer Begleitberatung oder interner Mentorenschaft) durch die Seminarteilnehmer reale Projekte über einen längeren Zeitraum bearbeitet werden (vgl. Wimmer, 2002: 40% der in einer Studie untersuchten deutschen Unternehmen bieten Action-Learning oder Change-Workshops an; ebenso: Monitor 2003: 29ff: 62% der befragten Unternehmen gaben an, dass ihr Executive Development mit realen Projekten aus dem Geschäftsalltag verbunden ist). Beispiele für Action-Learning Formate sind das INSEAD Booster Programm, der Siemens Management Learning-Ansatz und die Zusammenarbeit von BP mit dem MIT im Bereich Innovationsmanagement. Aus der beschriebenen Entwicklung hin zur individuellen Programmgestaltung für ein Unternehmen durch eine Hochschule ergibt sich tendenziell eine wesentlich intensivere und länger andauernde Beziehung zwischen beiden Institutionen (vgl. auch Wimmer 2002: Danach kooperieren 80% der in der Studie untersuch-

ten Unternehmen mit internationalen Universitäten, davon 50% in einer engen Lernpartnerschaft.). Zudem führt die zunehmende Bearbeitung realer Fragestellungen des Geschäftsalltags in Projekten dazu, dass neben Universitäten auch Managementberatungen als Partner der Corporate Academies in Frage kommen, da sie bereits als Strategie- oder Organisationsberater in den Unternehmen positioniert sind, sich in den unternehmensspezifischen Fragestellungen auskennen und diese in konkrete Projekte übersetzen können. Zudem verfügen sie häufig über die entsprechende Methoden- und Wissensbasis sowie über ein entsprechendes akademisches Netzwerk (vgl. Monitor 2003: 35. Danach sind die häufigsten Kooperationspartner von Corporate Universities Hochschulen (86%), danach Trainer (78%) und zu 50% auch Management Consultants.).

### **Trend 2: Unternehmensübergreifende Bildungsk Kooperationen**

Ein weiterer feststellbarer Trend im Weiterbildungsbereich ist die intensivere Kooperation bis hin zur Konsortienbildung durch die nachfragenden Unternehmen mit einer doppelten Zielsetzung: Einerseits kann durch Bündelung der Nachfrage die Verhandlungsmacht gegenüber den Weiterbildungsanbietern gestärkt werden. Andererseits lassen sich gemeinsam maßgeschneiderte Programme entwickeln, die sowohl auf gemeinsame Problemstellungen (ohne Wettbewerbsgefahr) eingehen als auch ein gezieltes unternehmensübergreifendes Networking z.B. innerhalb der gleichen Branche, zwischen Zulieferer/Produzent oder zwischen öffentlicher Hand/Privatwirtschaft ermöglichen.

### **Trend 3: Blended-Learning**

Bezüglich Lernformen lässt sich feststellen, dass reine e-learning Formate sich weniger stark durchgesetzt haben, als man dies noch vor vier bis fünf Jahren prognostiziert hat und dass sie vor allem nicht die Präsenzveranstaltungen bzw. das interaktive Problemlösungs-Lernen komplett ersetzt haben. Stattdessen setzen viele Corporate Academies auf blended-learning Ansätze (z.B. die E.ON Academy und Siemens Management Learning) – d.h. eine gezielte Verbindung von Präsenzveranstaltungen und e-learning. Reines e-Learning wird vor allem bei stark standardisierten, weniger komplexen Inhalten eingesetzt (z.B. Buchhaltung oder Basics des Finanzmanagements für Nicht-BWler), die einer breiten Beschäftigtengruppe vermittelt werden sollen. E-Learning Plattformen dienen außerdem dazu, Teilnehmern von Seminarprogrammen im Selbststudium zu ermöglichen, das Vorliegen der inhaltlichen Kursvoraussetzungen zu überprüfen und ggf. vorhandene Wissenslücken zu schließen, um damit sicherzustellen, dass alle Teilnehmer eines Kurses eine einheitliche Ausgangsbasis haben.

### 3.3 Motive und Typen von Corporate Academies

Unternehmen verfolgen mit ihrer Corporate Academy unterschiedliche Ziele, entsprechend variieren auch die Konzepte in den einzelnen Gestaltungsdimensionen. Für eine Typologisierung von Corporate Academies können grob drei Arten unterschieden werden: Die Kaderschmieden, die Management- und Kulturschmieden und die Fach- und Management Universities. Die Grenzen zwischen diesen drei Typen sind jedoch fließend.

- **Kaderschmiede:** Bei der "Kaderschmiede" leistet die Corporate Academy einen wesentlichen Beitrag zur systematischen Führungskräfteentwicklung des Unternehmens. Zielgruppe sind die Top-Führungskräfte des Unternehmens – teilweise inklusive der Nachwuchskräfte. Die Inhalte der Programme konzentrieren sich auf allgemeine Management- und Führungsfähigkeiten bzw. -themen. Der Vorstand des Unternehmens ist bei den Kaderschmieden in der Regel selbst in die Programmdurchführung involviert. Beispiel für eine Kaderschmiede ist die DB Akademie.
- **Management- und Kulturschmiede:** Diese Art der Corporate Academy richtet sich an einen breiteren Beschäftigtenkreis mit dem Ziel, die Unternehmenskultur, unternehmensweit wichtiges Fachwissen (z.B. BWL Basics, zentrale Konzepte wie Wertmanagement, Branchen-Know-how) oder persönliche Fähigkeiten zu vermitteln. Beispiele hierfür sind die Corporate Academies von GE und E.ON.
- **Fach- und Management Academies:** Dieser Typus richtet sich sowohl an Fach- als auch an Führungseliten. Der Fokus liegt daher auf Wissensentwicklung auch jenseits der Managementthemen bis hin zur eigenen Forschung sowie der Bildung von themenorientierten internen und externen Netzwerken. Beispiele hierfür sind die Corporate Academies von Motorola und die VW AutoUni.

### 3.4 Entscheidungsfelder in der Ausgestaltung

So verschieden die Zielsetzung und Motive für die Gründung einer Corporate Academy sind, so unterschiedlich sind – bei aller Typologisierung – die konkreten Ausgestaltungen. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die Zielsetzung, die mit der Corporate Academy verfolgt wird. In Abhängigkeit von dieser Zielsetzung sind alle weiteren Entscheidungsfelder aufeinander abzustimmen:

1. **Zielsetzung.** Unternehmen verbinden mit ihren Corporate Universities eine große Bandbreite möglicher Zielsetzungen. Neben der reinen Weiterbildung kann die Zielsetzung beispielsweise die interne und externe Vernetzung der eigenen Mitarbeiter sein. Auch kann es darum gehen, Impulse von außen in das Unternehmen zu bringen, den kulturellen Wandel im Unternehmen zu forcieren, die Strategieumsetzung im Unternehmen zu unterstützen, Innovationen zu fördern oder auch die Attraktivität als Arbeitgeber zu

steigern. Die Zielsetzung und v. a. die Priorisierung der Ziele hat wesentliche Auswirkungen auf die Konzeption in den weiteren Gestaltungsfeldern.

2. **Zielgruppe.** Die Zielgruppe einer Corporate Academy kann entweder auf das Unternehmen selbst beschränkt sein oder auch Externe einbeziehen. Bei internen Zielgruppen kann zwischen einer Konzentration auf das Top-Management und den Führungsnachwuchs oder einer breiteren Ausrichtung auf größere Mitarbeiterschichten unterschieden werden. Zudem können Corporate Universities auf Managementfunktionen ausgerichtet werden, oder auch Fachexperten ansprechen. Bei externen Zielgruppen kommt grundsätzlich die Einbeziehung von Unternehmenspartnern entlang der Wertschöpfungskette (Lieferanten, Kunden etc.) in Betracht. Denkbar ist aber auch eine vollständige Öffnung der Corporate Academy für externe Teilnehmer, d.h. der Aufbau eines Drittmarktgeschäftes mit Corporate Education, wie dies beispielsweise Motorola, Saturn oder Disney anbieten. Die Festlegung der Zielgruppen hat weitreichende Auswirkungen auf die weitere Konzeptgestaltung, vor allem in Bezug auf die Wahl der Formate und Veranstaltungsformen, das Mengengerüst und damit das Standortkonzept sowie die Finanzierung.
3. **Organisationsform.** Die organisatorische Anbindung einer Corporate Academy erfolgt i. d. R. zentral bzw. direkt am Vorstand des Unternehmens. Dabei kann sie als Abteilung oder auch als selbständige GmbH ausgestaltet sein. Die Organisationsstruktur selbst umfasst in der Regel die Funktionen Leitung, Programmmanagement sowie Support-Bereiche wie Sekretariat, Administration und IT. Darüber hinaus wird häufig ein hochkarätig besetzter Beirat eingerichtet, der die strategische Ausrichtung der Corporate Academy bestimmt.
4. **Strukturelle Flexibilität.** Hinsichtlich ihrer Verortung variieren die Konzepte von klassischen Campus-Ansätzen bis hin zu vollständig virtualisierten Organisationen. Häufig ist ein Mix zwischen diesen beiden Extremen anzutreffen. Hierbei dominiert die flexible Anmietung von externen Einrichtungen oder die variable Nutzung unternehmenseigener Facilities.
5. **Dozenten/Netzwerk.** Als Dozenten kommen grundsätzlich unterschiedliche Partner in Betracht. Selten verfügen Corporate Universities über eine eigene, fest angestellte Faculty. Statt dessen greifen sie flexibel im Rahmen von Kooperationen auf externe Partner wie Business Schools und Universitäten oder auch einzelne Experten aus anderen Unternehmen zurück, z.B. von Kunden oder Lieferanten oder auch von Unternehmensberatungen. Darüber hinaus kommen häufig auch interne Referenten, gerade aus dem Top-Management, zum Einsatz.

6. **Finanzierung.** Die Finanzierung von Corporate Universities kann entweder über ein Zentralbudget durch das Unternehmen gedeckt werden oder durch Beiträge der Teilnehmer bzw. der entsendenden Kostenstellen, d.h. interne Verrechnung. Häufig werden in der Praxis Mischformen zwischen einem Zentralbudget und Teilnehmerbeiträgen gewählt. Möglich ist auch die Finanzierung über Drittmarktgeschäft, d.h. über den Verkauf von Weiterbildungsleistungen an Externe.
7. **Programmstruktur.** Im Rahmen der Programmstruktur wird festgelegt, ob das Programm aus für jedermann "buchbaren" Einzelveranstaltungen oder aus definierten Bildungspfaden bzw. "Studiengängen" mit entsprechend definierten Zugangsvoraussetzungen bestehen soll, welche Dauer die einzelnen Kurse haben und wie die zeitliche Abfolge und Anzahl der Kurse verteilt über das Corporate-University Jahr aussieht. Ergänzt wird das Programmangebot von Corporate Universities häufig durch Veranstaltungen, wie Kaminabende, Vorträge und andere "Events", deren Hauptzielsetzung in der Vernetzung der Teilnehmer besteht.
8. **Inhalte/Themen.** Die Corporate Academy kann – je nach Personalentwicklungsbedarf der Zielgruppe – eine große Bandbreite an Inhalten anbieten: von General Management Themen über vertieftes funktionales BWL-Wissen (z.B. Marketing, Einkauf, F&E/Technologiemanagement, Finanzen) bis zu Fachwissen z.B. im Bereich Recht oder Engineering. Ebenso können Führungsfähigkeiten und soziale bzw. Persönlichkeitsfähigkeiten im Rahmen der Veranstaltungen entwickelt werden.
9. **Formate (Ansatz, Methodik/Didaktik, konkreter Ablauf).** Die Ausgestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Formate reichen von Präsenzveranstaltungen (z.B. Vorträge/Vorlesungen, Workshops, Fallstudien, Diskussionen) über Projektarbeit im Rahmen von Action-Learning Ansätzen bis zu e-learning/learning-on-demand Lösungen. Häufig werden im Rahmen von Veranstaltungsprogrammen auch unterschiedliche Formate miteinander kombiniert.
10. **Zertifikate.** Im Bereich der Zertifikate ist zu entscheiden, ob die Corporate Academy extern anerkannte Abschlüsse, eigene Abschlüsse (mit oder ohne Leistungsnachweis) oder einfache Teilnahmebestätigungen verleiht.
11. **Forschung.** Die wenigsten Corporate Universities beinhalten tatsächlich Forschung und Entwicklung, da diese in der Regel sehr marktorientiert dezentral in den Business Units der Unternehmen erfolgt. Allerdings gibt es Unternehmen, die im Rahmen der Corporate Academy eine Art Inkubator zur Innovationsförderung institutionalisiert haben (z.B. Jenoptik).

**12. Internationalitätsgrad.** Der Grad der Internationalität einer Corporate Academy drückt sich v.a. in der Teilnehmerzusammensetzung, der Kurssprache und den Durchführungsorten aus.

Die Darstellung der zwölf Entscheidungsparameter zeigt, dass es viele unterschiedliche Spielarten einer Corporate Academy gibt. Die konkrete Ausgestaltung hängt ganz wesentlich davon ab, welche Ziele mit der Corporate Academy erreicht werden sollen.

### **3.5 Erfolgsfaktoren – Was zu berücksichtigen ist**

Der Aufbau einer Corporate Academy ist i. d. R. mit hohen Investitionen und erheblichen laufenden Kosten verbunden. Dem stehen hohe Erwartungen an Wirkung und messbare Erfolge der Veranstaltungen gegenüber. Daher ist gerade in der Aufbauphase einer Corporate Academy wichtig, dass Konzept und Umsetzung ineinander greifen und das Vorhaben "in den richtigen Bahnen verläuft". Losgelöst von der konkreten Zielsetzung und den Detailfragen der Ausgestaltung lassen sich nachfolgend beschriebene Faktoren identifizieren, die wesentlich zum Erfolg einer Corporate Academy beitragen:

- **Commitment einholen.** Bei Gründung einer Corporate Academy ist es von zentraler Bedeutung, frühzeitig möglichst viele Entscheider und Multiplikatoren des Unternehmens einzubinden. Insbesondere wenn die Zielsetzung der Corporate Academy vorsieht, dass diese eine Kultur- und Führungsphilosophie prägende Plattform sein soll, ist das Engagement des Vorstands bei der Konzeptentwicklung und der Realisierung unabdinglich. Besonders erfolgreich sind Corporate Universities häufig dann, wenn sich der CEO an die Spitze der Bewegung setzt – Beispiele hierfür sind Jack Welch bei GE oder Robert Galvin bei Motorola (vgl. auch Phillips 2004; Monitor 2003: 20).
- **USP kreieren.** Eine klare „unique selling proposition“ und ein attraktives "Markenprofil" sind von zentraler Bedeutung, um die Erkennbarkeit und Akzeptanz der University innerhalb und außerhalb des Unternehmens zu gewährleisten. Erfolgreich ist eine Corporate Academy, der es gelingt, einen "Pull"-Effekt zu erzeugen, d.h. bei der Zielgruppe den Wunsch zu wecken, Teil der Corporate Academy zu werden. Ebenso wichtig ist, dass sie bei den jeweiligen Vorgesetzten die Bereitschaft erzeugt, Mitarbeiter für die Veranstaltungen der Corporate Academy freizustellen. Bei stark dezentralen Konzernstrukturen ist zu berücksichtigen, dass mit der Gründung einer Corporate Academy eine Zentralisierung in der Personalentwicklung verbunden ist, die nicht von vornherein auf volle Zustimmung der dezentralen Einheiten/Business Units treffen muss. Insofern ist es umso wichtiger, den Nutzen und die Einzigartigkeit der Corporate Academy auf allen Ebenen zu verdeutlichen.

- **Schnell Erfolgsgeschichte schreiben.** Um Akzeptanz zu schaffen und den oben erwähnten Pull-Effekt zu erzeugen, ist es wichtig, schnell erste Erfolgserlebnisse zu verwirklichen. Auch wenn noch nicht alle Detailfragen des Konzeptes entschieden sind oder der volle Ausbau, z.B. auf Grund beschränkter finanzieller Möglichkeiten oder geeigneter personeller Ressourcen (z.B. Programm-Manager oder Kapazität von universitären Kooperationspartnern) nicht sofort realisiert werden kann, ist es wichtig, möglichst bald nach der Gründung "anfassbare", exzellente Ergebnisse vorzuweisen. Zugleich ist es für den Nachweis der "Existenzberechtigung" einer Corporate Academy essentiell, dass eine systematische Effizienz- und Effektivitätsmessung der Bildungsinvestitionen erfolgt. Dabei ist es nicht mit einer Seminarevaluation durch die Teilnehmer getan. Vielmehr muss auch der Einfluss des Erlernten auf das konkrete Arbeiten vor Ort, z.B. durch entsprechende Befragung des Vorgesetzten, erfasst werden.
- **Strategiebezug sicherstellen.** Die Inhalte der Veranstaltungen der Corporate Academy sollten überwiegend einen direkten Bezug zur aktuellen Situation und Strategie des Unternehmens aufweisen. Ob Innovationsförderung, Effizienzsteigerung, Know-How-Entwicklung in aufkommenden Schlüsseltechnologien, Steigerung der Kundenorientierung entlang der gesamten Wertschöpfungskette: die Akzeptanz und Begeisterung für die Corporate Academy wird in dem Maße steigen, in dem sie an den größten aktuellen "Baustellen" des Unternehmens ansetzt. Solche zentralen Themen, die ohnehin ganz oben auf der Agenda der Vorstände stehen, bieten sich ideal für erste Pilotprogramme und -veranstaltungen an.
- **„Total Quality“.** Der Exklusivitätscharakter der Corporate Academy hängt von der verfolgten Zielsetzung und der Zielgruppe ab. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass für eine Corporate Academy eher gilt "besser klein und fein als groß und pompös". Priorität Nummer eins ist der Nutzen der Veranstaltungen für die Teilnehmer. Daher muss der Fokus vor allem auf der Qualität der Partner, VIP-Behandlung der Teilnehmer, exzellenten Veranstaltungsunterlagen und attraktiven Veranstaltungsorten liegen.
- **Begeisterung wecken.** Für die Akzeptanz der Corporate Academy ist es wichtig, im gesamten Unternehmen darüber zu informieren, um Unterstützung zu werben und das Bewusstsein für die Bedeutung der Entwicklung erstklassiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wecken.

### 3.6 Fallstricke – Was es zu vermeiden gilt

Neben den dargestellten Erfolgsfaktoren gibt es beim Aufbau einer Corporate Academy auch "Fallstricke", die zu vermeiden sind.

- **"Alter Wein in neuen Schläuchen".** Wenn die Corporate Academy als Etikettenschwindel in Form einer Umbenennung der bisherigen Weiterbildung in "Corporate Academy" entlarvt wird, so ist nicht zu erwarten, dass Ziele

wie Kulturwandel oder Strategiediskurs erreicht werden. Um erfolgreich zu sein, muss die Corporate Academy eine sichtbare Verbesserung des bestehenden Weiterbildungsangebotes darstellen und eine deutlich bessere Realisierung der Weiterbildungsziele ermöglichen.

- **„Mauern in den Köpfen“**. "Silo-Denken" schadet bei der Umsetzung einer unternehmensweiten Corporate Academy. Ein beträchtliches Nutzenpotenzial einer Corporate Academy liegt gerade in der unternehmensweiten Bündelung von Veranstaltungen und dem dadurch initiierten Erfahrungs- und Ideenaustausch zwischen den Vertretern unterschiedlicher Unternehmens- und Funktionsbereiche.
- **"Being everything for everybody"**. Prioritäten setzen ist wichtig, klare Ziele sind dafür unabdingbar. Häufig werden aus den unterschiedlichen Interessenlagen einzelner Unternehmensbereiche heraus unterschiedliche, zum Teil konträre Wünsche und Anforderungen an die Corporate Academy gestellt. Sollen alle diese Ziele verfolgt werden, kann es im Ergebnis zu einem unklaren Profil, mangelnder Wirkungskraft und suboptimalem Einsatz von Ressourcen kommen – die Corporate Academy verliert an Attraktivität für ihre Zielgruppe und "zerreißt" sich im schlimmsten Fall "zwischen den Stühlen".
- **"Für jeden zugänglich sein"**. Je höher die angesprochene Zielgruppe in der Hierarchie verankert ist, desto exklusiver sollte die University ausgerichtet sein: interne Bewerbungsverfahren oder eine Einladung durch den Vorstand beispielsweise machen die Teilnahme an Veranstaltungen der University zu einer Belohnung, eine Verknappung des Angebotes "kurbelt" auch hier die Nachfrage an.

Die dargestellten Optionen bei der Gestaltung sowie Erfolgsfaktoren und Fallstricke sind als Gedankengerüst zu verstehen, welches sich bei der erfolgreichen Konzeption und Umsetzung von Corporate Universities in unterschiedlichen Unternehmen bereits als hilfreich erwiesen hat. Letztlich sind alle Ausgestaltungsentscheidungen und Handlungen jedoch vor dem individuellen Hintergrund eines jeden Konzerns zu treffen. Nur dann sind die vom Unternehmen mit der Corporate Academy verfolgten Ziele auch zu erreichen.

#### **4 Die Hochschulsicht – Chancen und Anforderungen zur Erschließung des attraktiven Marktes der betrieblichen Weiterbildung**

Wie oben dargestellt, führt die Gründung von Corporate Academies zu einer wachsenden Nachfrage nach Weiterbildungsleistungen, da die Unternehmen in der Regel die Weiterbildung nicht selbst "produzieren", sondern zukaufen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Hochschulen diesen Trend für ihr eigenes Wachstum nutzen können und wollen.



## 4.1 Ausgangslage und Entwicklungen

Die Novelle des Hochschulrahmengesetzes von 1998 hat Weiterbildung als dritte Aufgabe der Hochschulen neben Forschung und Studium/Lehre gesetzlich verankert.

Tatsächlich widmen die Hochschulen jedoch nach wie vor der Erstausbildung den weit überwiegenden Teil ihrer Ressourcen. Weiterbildung wird nur an wenigen Hochschulen wirklich professionell betrieben: Im Zuge einer erheblichen Marktexpansion in den letzten Jahren haben bis heute etwa 100 deutsche Hochschulen eigene Einrichtungen zur Planung und Durchführung von Weiterbildungsangeboten aufgebaut (vgl. Stifterverband 2003: 8). Das bisherige Angebot umfasst aber im wesentlichen standardisierte Formate wie z.B. Executive MBAs. Der attraktive, derzeit am stärksten wachsende und daher auch von ausländischen Anbietern heiß umkämpfte Markt für sog. "Customized Programs" wird von deutschen Hochschulen noch weitgehend vernachlässigt. (Die Honorare für ein "custom-designed executive program" können zwischen 200 und 300 TEUR pro Woche liegen. Vgl. Weisman 2003) Häufig sind es einzelne Professoren, die sich engagieren und Kooperationen mit Unternehmen aufbauen. Die Inhalte beziehen sich dementsprechend auf personengeprägte Nischen. Die deutschen Hochschulen selbst treten als systematische Anbieter oder gar Entwicklungspartner – anders als viele amerikanische Hochschulen oder auch die großen europäischen Business Schools – derzeit praktisch nicht auf.

Dafür, dass die deutschen Hochschulen sich mit dem Ausbau ihrer Weiterbildungsaktivitäten schwer tun, werden vier zentrale Argumente angeführt (vgl. Stifterverband 2003: 11ff):

- **Mangelnde Kapazität bzw. zu hohe Auslastung:** Angesichts der hohen Studierendenzahlen sei keine Lehrkapazität mehr für die Weiterbildung vorhanden.
- **Strukturelle und rechtliche Hemmnisse:** Nach Auffassung vieler Hochschulen stehen dem Engagement in der Weiterbildung strukturelle und rechtliche Hemmnisse entgegen. So fehlten z.B. die Anreize für die Hochschullehrer, sich in der Weiterbildung zu engagieren: Die Weiterbildungsaktivitäten lassen sich nicht einfach auf die gesetzliche Lehrverpflichtung anrechnen, umgekehrt aber ist ein zusätzliches Entgelt für "Weiterbildungsnebtätigkeit" nicht ohne weiteres möglich, da Weiterbildung zur gesetzlichen Aufgabe gehört und damit nicht gesondert bezahlt werden dürfte.
- **Angebotsorientierte, kurz- und mittelfristig unflexible Universität:** Deutsche Universitäten seien von ihrer Historie in ihrer Leistungserbringung nicht an einer "Nachfrage" seitens des Arbeitsmarktes oder seitens der Stu-

dierenden orientiert, sondern richteten ihr Angebot an den (auf Lebenszeit) vorhandenen Professuren und deren Forschungsgebieten aus.

- **Freiheit von Lehre und Forschung:** Die an der Universität Forschenden sehen sich auf Grund des Grundgesetzes in ihrer Lehre und Forschung an keinerlei Weisungen gebunden – insofern kann also auch von Seiten der Hochschulleitung das Engagement in Weiterbildung oder in gerade von Unternehmen besonders nachgefragten Themen nicht vorgeschrieben werden. Gesellschaftliche Ansprüche an die Hochschule als ein Ort zur Qualifizierung von Humankapital werden aus Sicht vieler Hochschulmitglieder eher kritisch gesehen. Auch die generelle Finanznot der Hochschulen und das Potenzial, mit Weiterbildungsaktivitäten Geld für die Forschung zu verdienen, wird in der Regel von Seiten der Hochschulmitglieder nicht als schlagkräftiges Argument gewertet. Stattdessen wird hierin eher die Gefahr der Kommerzialisierung gewittert.

In Summe machen die angeführten Argumente die relativ schlechte derzeitige Positionierung der deutschen Hochschulen im Weiterbildungsmarkt besser verständlich. Allerdings greifen die Argumente nur zum Teil. So ist beispielsweise kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Weiterbildungsaktivitäten einzelner Hochschulen bzw. Fächern an den Hochschulen und ihrer Auslastung nachzuweisen. Vielmehr zeigen sich häufig gerade die Bereiche besonders im Markt der Weiterbildung aktiv, die bereits über eine sehr hohe Auslastung verfügen. Darüber hinaus gehen die Hochschulen sehr unterschiedlich mit strukturellen Barrieren um: Einige schaffen es, durch kreative Ideen strukturelle Hemmnisse und bestehende Inflexibilitäten zu beseitigen oder zu umgehen und sich so ihre eigenen Handlungsräume zu schaffen.

#### **4.2 Perspektiven und Potenziale**

Der große und – wie oben dargelegt – weiter wachsende Markt der betrieblichen Weiterbildung eröffnet erhebliche Chancen für die deutschen Hochschulen, da sie unbestrittene Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Weiterbildungsanbietern haben und auch gegenüber europäischen oder amerikanischen Business Schools einige strategische Erfolgspotenziale aufweisen können.

Zu den Vorteilen, die Hochschulen gegenüber anderen Trainingsanbietern im Markt der betrieblichen Weiterbildung, aber auch im Vergleich zur Eigenerstellung durch Corporate Academies besonders attraktiv machen, zählen insbesondere die folgenden:

- Hochschulen verleihen der Weiterbildung Seriosität und ein "**Qualitätssiegel**". Grundsätzlich genießen Hochschulen als unabhängige, nicht profitorientierte Institutionen einen Vertrauensvorschuss. Handelt es sich zudem um

berühmte, traditionsreiche Hochschulen (z.B. LMU, TU München oder Universität Heidelberg) oder Hochschulen, denen eine anerkannte Kompetenz auf einem bestimmten Gebiet zugesprochen wird (z.B. RWTH Aachen oder Universität Karlsruhe, Universität St. Gallen oder Universität Mannheim), strahlt deren Renommé auch auf die Teilnehmer der Weiterbildungsseminare ab.

- Hochschulen bringen einen engen **Forschungs- und Wissenschaftsbezug** ein. Beispiel hierfür ist der Bereich der Lasermedizin – eine Technologie, die bereits in vielfältiger Weise in der Anwendung ist, bei der aber derzeit auch sehr intensiv anwendungsbezogen geforscht wird. In derartigen Themenbereichen findet state-of-the art Weiterbildung in direkter Anbindung an neueste Forschung statt. Die Hochschulen haben hier einen komparativen Vorteil, wenn sie selbst Schrittmacher dieser Forschung sind.
- Hochschulen verfügen stets über die neuesten **praxisrelevanten Forschungserkenntnisse auf höchstem wissenschaftlichen Niveau**. Sie können diese Erkenntnisse gezielt und auf entsprechendem Niveau an Akademiker vermitteln, die damit ihr Wissen aus dem Studium auf den neusten Wissensstand bringen können (z.B. Weiterbildung für Finanzdienstleister im Bereich Finanzmarkttheorie). Gerade wenn sich Rahmenbedingungen in Märkten radikal ändern wie im Fall einer Deregulierung, wird neues, aktuelles Wissen erforderlich und führt zu einer sprunghaft ansteigenden Nachfrage nach akademischer Weiterbildung. Beispiele hierfür sind die Versicherungsbranche/der Bereich der Aktuarwissenschaften und die Energiebranche/der Bereich des Stromhandels.
- Hochschulen bieten anerkannte **akademische Grade** an – sei es z.B. in Form eines Executive Degrees bzw. postgradualen Masters oder eines Fernstudiums. Sie haben auf Grund dieser Möglichkeit einen Vorteil gegenüber anderen Weiterbildungsanbietern.
- Hochschulen bieten **Interdisziplinarität** auf höchstem Niveau – z.B. "Medizin für Ingenieure der Medizintechnik". Universitäten haben einen komparativen Wettbewerbsvorteil dadurch, dass sie eine Bandbreite an Forschern mit entsprechenden didaktischen Fähigkeiten und interdisziplinären Erfahrungen aus Forschung und Lehre zu einem Thema aufbieten können, die sich sonst nur schwer finden lässt.
- Hochschulen können auf Grund ihres Netzwerks, ihrer "Gedankenführerschaft" durch "Leuchtturmprofessoren" und ihrer Funktion als Ort des wissenschaftlichen Diskurses **gesellschaftlich relevante Themen** frühzeitig aufgreifen, wissenschaftlich aufbereiten und vermitteln (z.B. Wirkungsforschung im Bildungsbereich im Hinblick auf die PISA Ergebnisse, Forschung zum Einfluss des demographischen Wandels auf das Gesundheits- und Rentensystem). Hochschulen sind zudem in der Lage, kostengünstig Zusatzausbildungen in ihr Curriculum aufzunehmen, die durch gesellschaftliche

Trends nachgefragt werden (z.B. Kurse in traditioneller Chinesischer Medizin als Ergänzung zum traditionellen Medizinstudium).

- Hochschulen sind die richtigen Weiterbildungspartner, wenn es darum geht, im Rahmen eines **Diskurses zwischen Wissenschaft und Praxis** Potenziale neuer Technologien für Technologietransfers auszuloten.

Darüber hinaus verfügen die deutschen Hochschulen auch gegenüber den ausländischen Business Schools bzw. Universitäten (z.B. Harvard Business School, Massachusetts Institute of Technology, IMD Lausanne) über einige zentrale Vorteile, die im Wettbewerb einen entscheidenden Vorsprung bringen können:

- In der Regel verfügen die deutschen Unternehmen, die groß genug sind um eine eigene Corporate Academy aufzubauen, auch bereits über **ausgezeichnete Kontakte** in die deutsche Universitätslandschaft, z.B. durch Forschungsk Kooperationen zu fach- und branchennahen Professoren, die für den Aufbau gemeinsamer Weiterbildungsprogramme genutzt werden könnten.
- Die bereits angesprochene **Interdisziplinarität** können reine Business Schools ebenfalls nur selten leisten.
- Sofern es sich nicht um vollständig globalisierte Konzerne, sondern um deutsch oder europäisch geprägte Unternehmen handelt, ist die räumliche und vor allem **kulturelle Nähe** zumindest gegenüber den amerikanischen Business Schools ein nicht zu unterschätzender Vorteil.

### 4.3 Anforderungen und Erwartungen

Um die dargestellten Wettbewerbsvorteile auch wirklich nutzen und in einen höheren Marktanteil im Weiterbildungsmarkt übersetzen zu können, müssen die Hochschulen allerdings auch stärker auf die Anforderungen der Unternehmen eingehen. Hierzu zählen folgende Punkte:

- **Professionalisierung** der Prozesse und Pflege der Unternehmensbeziehungen, z.B. durch Bündelung der Weiterbildungsaktivitäten in einer Organisationseinheit, die sich um die professionelle Entwicklung und Vermarktung von Weiterbildungsprogrammen kümmert. So existieren z.B. an den meisten großen Business Schools sowohl in den USA als auch in Europa eigene Bereiche, die sich speziell um die Weiterbildungsbelange von Unternehmen kümmern und den gesamten Prozess von der ersten Anfrage bis zur Evaluation der gemeinsamen Veranstaltungen und der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Zusammenarbeit systematisch begleiten.
- **Verbreiterung der Kontaktbasis** in der Universität zu den Unternehmen, d.h. "Teilen" von bestehenden Kontakten auf der individuellen Ebene einzelner Professoren mit der Fakultät und der gesamten Universität.

- Stärkere **Ausrichtung auf** die speziellen **Bedürfnisse von Top-Managern** und Unternehmen: intensivere Verzahnung von Wissens- und Skills-Vermittlung, direkter Anwendungsbezug der Inhalte, modularer Aufbau von Themenbausteinen, intensivere Nutzung aktueller Fallstudien sowie unternehmenseigener Cases, stärkerer Fokus auf Didaktik und neue Formate (Unterstützung von Action-Learning-Ansätzen) für die Zielgruppe der 30-65jährigen.
- Angebot **internationaler Programme**, z.B. durch Einbezug internationaler Fallstudien und Durchführung der Veranstaltungen in englischer Sprache.
- Angebot attraktiver "**Paketlösungen**" für Unternehmen – moderne, attraktive Facilities, adäquate Übernachtungsmöglichkeiten in der Nähe, interessantes Rahmenprogramm (Kultur, Sport, Teambuilding, Kulinarisches, Freizeit etc.).

Der Aufbau einer entsprechenden Reputation für Corporate Education, also die Profilierung einer entsprechenden Marke, stellt dagegen eine nur mittel- bis langfristig zu bewältigende Herausforderung für die deutschen Universitäten dar. Viele stützen sich zunächst auf ihren Ruf für die akademische Erstausbildung – ergänzend hierzu ist es jedoch notwendig, sich einen Namen als Ansprechpartner für Unternehmen für alle Belange der betrieblichen Weiterbildung zu machen.

Wenn die deutschen Hochschulen schnell handeln und sich im attraktiven Markt der Weiterbildung mit wettbewerbsfähigen Angeboten positionieren wollen, können sie sich für die in Deutschland angesiedelten Corporate Academies zu gefragten Kooperationspartnern entwickeln, anstatt das Feld wie bisher weitgehend den "Platzhirschen" aus dem europäischen und nordamerikanischen Ausland oder dem Engagement von Professoren im Einzelfall zu überlassen.

## 5 Literatur

Bartlett, Christopher A./McLean, Andrew N.: GE's Talent Machine: The making of a CEO. Harvard Business School Case 9-304-049, Boston 2002.

Corporate University Xchange: Fifth annual benchmarking report. Corporate University Xchange Inc., Mark Allen (Hrsg.), New York, 2002.

Glötz, Peter/Seufert, Sabine: Corporate University. Wie Unternehmen ihre Mitarbeiter mit E-Learning erfolgreich weiterbilden. Frauenfeld, 2002.

Hartung, Manuel J.: Bildung aus der Fabrik, AutoUni von Volkswagen, Hamburger University von McDonald's – viele Firmen legen sich eigene Hochschulen zu. In: DIE ZEIT Nr. 35, 2004.

- Kirchgeorg, Manfred/Lorbeer, Alexander: Anforderungen von High Potentials an Unternehmen – eine Analyse auf der Grundlage einer bundesweiten Befragung von High Potentials und Personalentscheidern. HHL-Arbeitspapier Nr. 49, Leipzig, 2002.
- Meister, Jeanne C.: Corporate Universities: Lessons in Building a World-Class Work Force. 2. Auflage, New York, 1998.
- Meister, Jeanne C.: Extending the short shelf life of knowledge. In: Training and Development, New York, 52. Jg., Nr. 6, 52-59.
- Meister, Jeanne C.: Corporate Universities: The new pioneers of management education. Harvard Management Update, October 1998, Volume 3, Nr. 10.
- European Executive Development: Taming the Tempest, Monitor Group (Hrsg.), München, 2003.
- Phillips, Jack: Twelve Success Factors for Corporate Universities. Chief Learning Officer, 2. Jg., Nr. 2.
- Stauss, Bernd: Die Rolle deutscher Universitäten im Rahmen einer Corporate University. In: Neumann, Reiner/Vollath, Johann (Hrsg.): Corporate University. Strategische Unternehmensentwicklung durch massgeschneidertes Lernen. Hamburg, Pfäffikon, 1999, 121-155.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Hochschulen im Weiterbildungsmarkt. Essen, 2003.
- Weisman, Robert: The Custom Classroom: Business schools create curriculums unique to companies. In: The Boston Globe, August 17, 2003.
- Welch, Jack: Was zählt. Die Autobiografie des besten Managers der Welt. Ulm, 2003.
- Wesselhöft, Philip: Büffeln fürs Business. Hamburg/Düsseldorf, McK Wissen 2. Jg., Nr. 08, 38ff.
- Wimmer, Rudolf: Corporate Universities in Deutschland. Eine empirische Untersuchung zu ihrer Verbreitung und strategischen Bedeutung. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Auftraggeber), Berlin bzw. Witten-Herdecke, 2002.

# III) Reform des öffentlichen Finanzwesens

# Aktives kommunales Debt Management in Deutschland - ein bisher vernachlässigtes Sparpotenzial

*Dipl.-Kfm. Kai Birkholz<sup>1</sup>*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Kommunale Verschuldung und Zinsaufwendungen
3. Aktives Debt Management
4. Konzeptionelle Anforderungen an ein aktives Debt Management und deren bisherige Umsetzung in der Praxis
5. Ausblick
6. Literatur

## **1 Einleitung**

„Die öffentliche Verschuldung ... [hat] sich von einem subsidiären zu einem regulären Finanzierungsmittel [ge]wandelt.“ (Ullmann 2005: 11) Die öffentlichen Haushalte (Bund und seine Sondervermögen, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände) waren nach vorläufigen Ergebnissen zum Jahresende 2005 insgesamt mit 1 447,3 Milliarden Euro am Kreditmarkt verschuldet. Auf kommunaler Ebene ergaben sich Kreditmarktschulden der Kernverwaltung in Höhe von ca. 83,5 Mrd. €. Der Trend bei den Kassenkrediten hat sich auf kommunaler Ebene auch 2005 fortgesetzt und einen neuen Negativrekord von 24 Mrd. € erreicht. (Statistisches Bundesamt 2006) Die aus den Kreditmarktschulden resultierenden Zinsausgaben beliefen sich in 2004 auf 4,79 Mrd. € und für 2005 wird mit 4,77 Mrd. € gerechnet. Damit ergibt sich gegenüber dem Jahr 2001 ein Rückgang der Zinsausgaben in Höhe von 570 Mill. € (Karrenberg/Münstermann 2005: 81). Dies ist aber keineswegs Ausdruck einer strukturellen Änderung. Vielmehr ist der Rückgang der Zinsausgaben darauf zurückzuführen, dass sich der seit ca. 1991 bestehende Trend sinkender Kapitalmarktzinsen auch in diesem Zeitraum fortsetzte. Weiterhin ist zu beachten, dass in den letzten Jahren eine Vielzahl kommunaler Aktivitäten aus dem Kern-

---

<sup>1</sup> Ganz besonderen Dank gilt Herrn Prof. Dietrich Budäus für seine konstruktive Kritik an diesem Beitrag.



haushalt ausgegliedert worden sind. Damit werden ebenfalls die für diese kommunalen Bereiche bis dahin aufgelaufenen Schulden und die damit verbundenen Kreditkostenbelastungen nicht mehr im Kernhaushalt direkt abgebildet.

Im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierungen sind alle Bereiche auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Analyse darf vor der Frage, wie die Schulden in einer Kommune effizient zu managen sind nicht Halt machen. Dieses Anliegen sollte durch ein aktives kommunales Debt Management wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund hat der Beitrag zum Ziel, festzustellen, welche Ansprüche ein solches aktives Debt Management aus Sicht des Autors zu erfüllen hat und wie diesbezüglich die derzeitige Realität in den Kommunen aussieht. Vom Autor wird die These aufgestellt, dass zwischen diesem Anspruch und der Realität in der Mehrzahl der Kommunen eine Diskrepanz besteht. Die kommunale Praxis scheint bisher primär durch eine passive Schuldenverwaltung geprägt zu sein. Diese ist u.a. dadurch charakterisiert, dass zum Zeitpunkt des Liquiditätsbedarfs ein Kredit mit langfristiger Zinsbindung aufgenommen und das Kreditportfolio nicht an veränderte Markt- und Zinsentwicklungen angepasst wird.

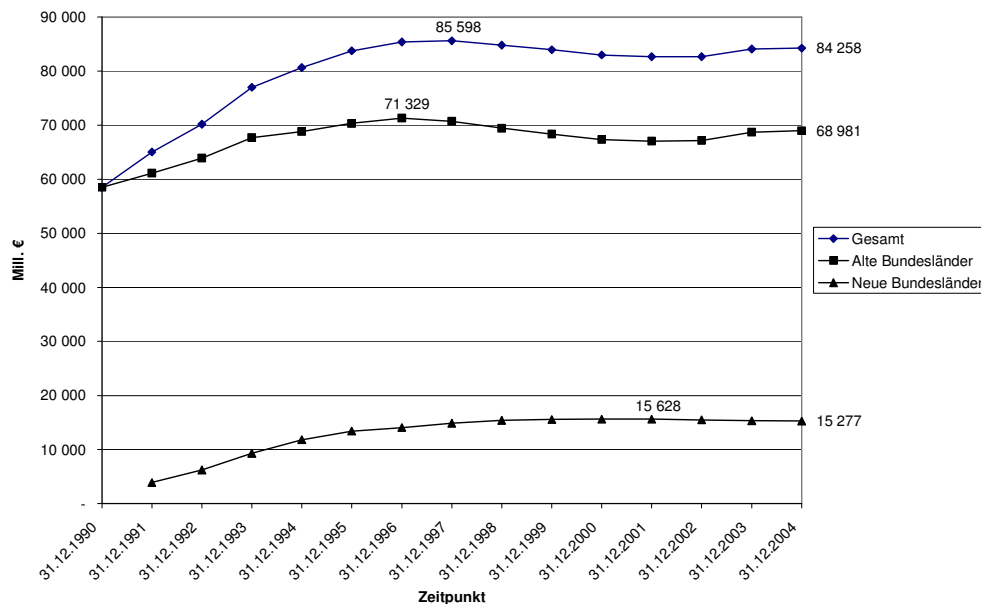
Die Aktualität des Themas zeigt sich in einer Zunahme von Veröffentlichungen, Tagungen und einer verstärkten Hinwendung kommunaler Spitzenverbände zu diesem Thema wie beim Deutschen Städtetag die seit Juli 2004 existierende Arbeitsgruppe Finanzmanagement/Treasury.

Zunächst werden im Kapitel 2 die kommunale Verschuldung und die daraus resultierenden Kreditkostenbelastung näher analysiert. Im Anschluss erfolgt im Kapitel 3 eine Definition des dieser Arbeit zugrunde liegenden Begriffes eines aktiven kommunalen Debt Management. Ebenfalls werden in diesem Abschnitt Faktoren beschrieben, die die Notwendigkeit eines kommunalen Debt Management unterstreichen. Den Kern dieses Beitrags bildet Kapitel 4, in dem für einzelne Bereiche des kommunalen Debt Management beschrieben wird, wie dieses aus Sicht des Autors ausgestaltet sein sollte. Dieser formulierte Anspruch wird mit der Realität in deutschen Kommunen verglichen, um so Abweichungen und damit Verbesserungspotentiale zu identifizieren.

## **2 Kommunale Verschuldung und Zinsaufwendungen**

Die folgende Abbildung 1 gibt die Entwicklung der Kreditmarktschulden (Wertpapierschulden und Schuldscheindarlehen) seit 1990 wieder. Zum 31.12.1990 lagen diese bei 58,5 Mrd. € und stiegen bis zum 31.12.2004 um 25,75 Mrd. auf 84,3 Mrd. € an.

Abbildung 1: Entwicklung der Kreditmarktschulden der Gemeinden/Gv. seit 1990



Quelle: in Anlehnung an Statistisches Bundesamt 2005: Tabelle 1.5

Nach der Wiedervereinigung war neben dem starken Schuldenwachstum in den neuen Bundesländern auch ein Anstieg bei den Kreditmarktschulden in den alten Bundesländern zu beobachten, die dort 1996 mit 71,3 Mrd. € ihren bisherigen Höchststand erreichten. Danach war bis 2002 ein Rückgang in den Kreditmarktschulden der westdeutschen Kommunen festzustellen. 2003 kam es zu einer Neuverschuldung in Höhe von 1,6 Mrd. € gegenüber 2002 und 2004 betrug diese 0,2 Mrd. €. In den neuen Bundesländern stieg die Verschuldung bis 1997 stark an. Seit diesem Zeitpunkt hat sich das Wachstum der Verschuldung verlangsamt und 2001 wurde der bisherige Negativrekord in Höhe von 15,6 Mrd. € erreicht. Danach fand bei den Kreditmarktschulden ein leichter Abbau auf 15,3 Mrd. € zum 31.12.2004 statt. Die Entwicklungen in den alten und neuen Bundesländern zusammen führten dazu, dass die gesamtdeutschen Kreditmarktschulden der Gemeinden/Gemeindeverbände bis zum 31.12.1997 mit 85,6 Mrd. € ihren höchsten Stand erreichten. Im Anschluss kam es zwar bis 2002 zu einem Schuldenabbau, aber insbesondere 2003 war mit 1,4 Mrd. € wieder ein starkes Schuldenwachstum festzustellen. Von den Kreditmarktschulden zum 31.12.2004 entfallen 82% auf die alten Bundesländer.

Auch im Bereich der Kassenkredite ist ein starkes Wachstum zu konstatieren. Während diese zum Ende des Jahre 1991 einen Stand von 1,5 Mrd. € hatten, sind sie zum Jahresende 2005 auf knapp 24 Mrd. € angestiegen. Der Bedeutungszuwachs der Kassenkredite zeigt sich auch, wenn man das Verhältnis der Kassenkredite zu den Kreditmarktschulden betrachtet, welches sich von 8,3%

(Jahr 2000) auf 28,7% (Jahr 2005) erhöht hat (Statistisches Bundesamt 2006). Die Kassenkredite verlieren damit ihren in den Gemeindeordnungen (GO) festgelegten originären Zweck eines Instrumentes zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Gemeindekasse. Es ist festzustellen, dass sie vielmehr in hohem und wachsendem Ausmaß zur Finanzierung von laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushalts genutzt und damit zweckentfremdet werden.<sup>2</sup> Insbesondere in Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, wird verstärkt auf Kassenkredite zurückgegriffen.<sup>3</sup> Es bleibt festzuhalten, dass Kassenkredite, die bis zum Jahresende nicht voll getilgt sind, wie Kredite im Sinne der Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHV)<sup>4</sup> betrachtet werden müssten, da „mit ihnen faktisch kassenmäßige Ausgaben des betreffenden Jahres finanziert worden“ (Dreißig 1981: 59) sind.

Um das Bild der kommunalen Verschuldung zu vervollständigen, ist die Betrachtung der Kameralverschuldung (unmittelbare Verschuldung) um die Schulden der Eigenbetriebe bzw. unselbstständigen Sondervermögen mit Sonderrechnung zu erweitern.<sup>5</sup> Für einen organisations- und rechtsformunabhängigen Vergleich der Kommunen erscheint es angezeigt, auch die Eigengesellschaften in die Betrachtung mit aufzunehmen.<sup>6</sup> Diese erweiterte Betrachtung ist notwendig, da in den letzten Jahren ein verstärkter Trend zur Ausgliederung kommunaler Einrichtungen aus dem Kernhaushalt zu beobachten ist. Mit dieser formalen Privatisierung verringert sich zum einen die Neukreditaufnahme im Kernhaushalt und zum anderen werden die bis dahin entstandenen Schulden mit ausgegliedert, so dass sich die Kameralverschuldung entsprechend reduziert (Deutsche Bundesbank 2000: 55). In der Realität zeigt sich, dass die Verschuldung der Eigen-

---

2 Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist die Novellierung des Artikels 69 Absatz 1 Bayerische Gemeindeordnung am 26. Juli 2004 durch den Bayerischen Landtag besonders kritisch zu sehen. Vgl. dazu ausführlich Zeller 2005.

3 Eine vom Autor durchgeführte Umfrage konnte einen stark signifikanten Zusammenhang zwischen der Frage der Haushaltssicherung und des Mittelwertes der Inanspruchnahme von Kassenkrediten bei einem Signifikanzniveau von 99% identifizieren. Für nähere Angaben über die Umfrage vgl. Kapitel 4.

4 Vgl. stellvertretend GemHV des Landes Brandenburg: 18.

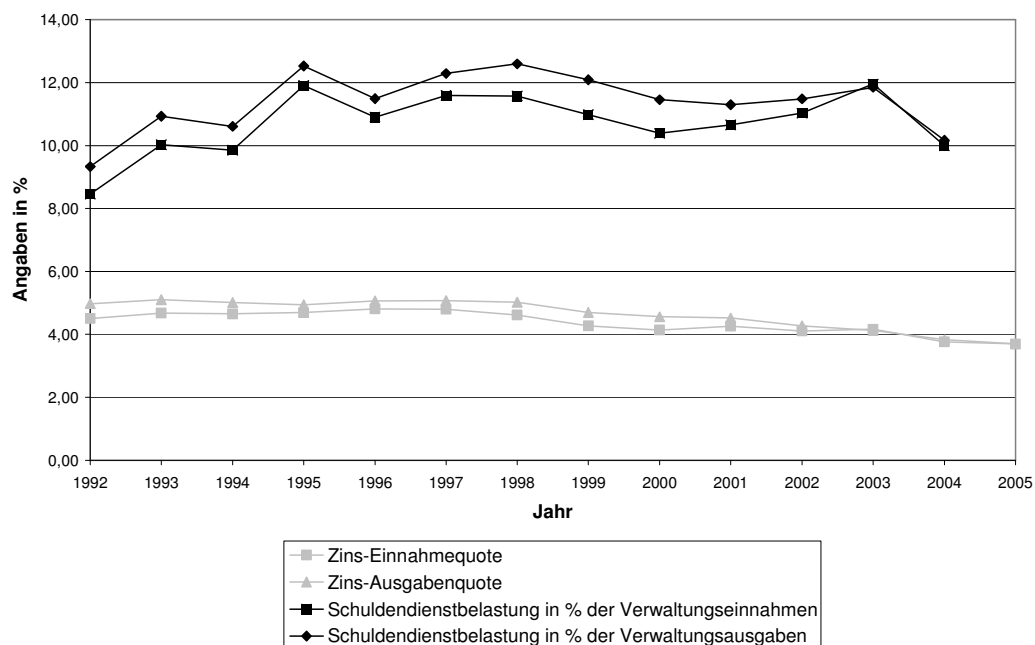
5 Im Falle einer Zahlungsunfähigkeit hat die Kommune in voller Höhe für die Schulden des Eigenbetriebes zu haften. Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen 2002: 413.

6 Die Mehrzahl der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften wird in der Rechtsform der GmbH und AG geführt. Vgl. Edeling/Reichard 2004: 19. Für diese Gesellschaften ergibt sich für die Kommune nur eine eingeschränkte Haftung bis zur Höhe des in die Gesellschaft eingebrachten Vermögens. Eine Insolvenzabwendungspflicht bzw. eine Durchgriffshaftung besteht grundsätzlich nicht. Vgl. Frege 2000.

betriebe und Eigengesellschaften häufig ein Vielfaches der Kameralverschuldung betragen (Birkholz 2006b).

Die mit den Investitions- und Kassenkrediten verbundenen Zins- bzw. Schuldendienstbelastungen werden in der folgenden Abbildung 2 dargestellt. Die Darstellung beschränkt sich auf die Kernverwaltung, da Daten für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften nicht vorliegen<sup>7</sup>. Die Analyse erfolgt dabei im Verhältnis zu den Einnahmen bzw. Ausgaben des Verwaltungshaushaltes.

Abbildung 2: Entwicklung der Zins- und Schuldendienstbelastung im Zeitraum von 1992-2005<sup>8</sup>



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Karrenberg/Münstermann 2005: 81.

Im Mittel lagen die Zinsausgaben im Betrachtungszeitraum bei 5,39 Mrd. € und es ergab sich eine durchschnittliche Zins-Einnahmenquote von 4,4% bzw. eine Zins-Ausgabenquote von 4,6%. Die Schuldendienstbelastung lag durchschnittlich bei 11,4% der Verwaltungsausgaben. Für das Jahr 2005 ergaben sich Zinsausgaben in Höhe von 4,8 Mrd. € und damit eine Zins-Einnahmen- bzw. Zins-Ausgabenquote von 3,7%. Es mag zunächst überraschen, dass sich die Belas-

<sup>7</sup> Falls es sich um kostenrechnende Einrichtungen handelt, so ist zu berücksichtigen, dass die aus der Kreditaufnahme resultierenden Belastungen diesen Gesellschaften im Rahmen der Gebührenerhebung wieder zurückfließen. Es handelt sich dann um so genannte rentierliche Schulden.

<sup>8</sup> Für 2005 lagen noch keine Angaben zur Tilgung vor.

tungen im Zeitraum kaum verändert haben bzw. sogar seit ca. 2001 ein Rückgang zu beobachten ist, obwohl sowohl die Investitions- als auch die Kassenkredite angestiegen sind. Dies liegt darin begründet, dass neben der dargestellten Höhe der Verschuldung auch die Zinssätze auf die Zinsausgaben als beeinflussender Faktor wirken. Es ist zu berücksichtigen, dass sich das Zinsniveau im Betrachtungszeitraum abgesenkt hat. Während im Oktober 1990 die Umlaufrendite von Anleihen der öffentlichen Hand mit einer mittleren Restlaufzeit zwischen 9 bis einschließlich 10 Jahren noch bei 9% lag, notierten diese im September 2005 nur noch mit 3 Prozent (Deutsche Bundesbank 2005). Dies war seit mehr als 100 Jahren der niedrigste Wert (o.V. 2005a: 25). Damit konnten nicht nur die Neukreditaufnahmen zu günstigeren Konditionen realisiert werden, sondern auch im Rahmen der Prolongation der Altschulden konnte das niedrige Zinsniveau ausgenutzt werden.

### **3 Aktives Debt Management**

#### **3.1 Begriffliche Abgrenzung**

Der Begriff des Debt-Management stammt aus dem angelsächsischen Bereich, der sich auch in der deutschsprachigen Literatur für die staatliche Schuldenstrukturpolitik durchgesetzt hat (Koch 1971: 398; Andel/Kostitsis 1982: 735; Pampel 1993: 10). Dieser, die qualitative Dimension der staatlichen Schuldenpolitik bezeichnende Ausdruck, steht neben der quantitativen Schuldenniveaupolitik (Leibfritz 1980: 241). Beim Debt Management handelt es sich um „die Änderung der Ausgestaltung einer in ihrer Höhe konstanten Staatsschuld (debt management im engeren Sinne) [...] und/oder die qualitative Verwirklichung einer bereits beschlossenen Änderung der Staatsschuldenhöhe (debt management im weiteren Sinne)“ (Koch 1971: 398) zur Erreichung „finanzwirtschaftlicher und/oder gesamtwirtschaftlicher Ziele“ (Koch 1972: 22). Die Definition verdeutlicht, dass eine direkte Übersetzung des Begriffs Debt Management mit Schuldenmanagement fehlerhaft ist. Für das Debt Management ist die Schuldenhöhe eine exogene Größe und es geht nicht um das Management bzw. den Abbau der Schulden als solche. Auch eine Übersetzung mit Schuldenstrukturpolitik greift zu kurz, „da ein modernes Schuldenmanagement ... darüber hinaus auch die Frage, wie die Kreditaufnahme sowie die Verwaltung und Anpassung des Schuldenbestands einschließlich der Tilgung effizient zu organisieren ist“ (Müller 2004: 10) umfasst. Ein aktives Debt Management stellt keine einmalige Aktivität dar, die sich auf den Zeitpunkt der Kreditaufnahme beschränkt. Vielmehr handelt es sich um einen permanenten und revolvingenden Prozess, mit dem insbesondere die laufende Anpassung des Schuldenportfolios an die Markt- und Zinserwartung des Debt Manager verbunden ist. Dabei gilt es die Erkennt-

nisse der Portfolio- und Risikotheorie auch für das kommunale Debt Management zu nutzen.

### **3.2 Handlungsbedarf**

Vielfältige nationale und internationale Entwicklungen beeinflussen auch das kommunale Debt Management (Wesierski 2004; Müller/Fey/Nagel 2004: 117-121; Reding 2002: 227) und erhöhen den Handlungsdruck dieses im o.a. Sinne zu gestalten. Zu diesen Entwicklungen gehören u.a. die Leitzinserhöhung der Europäischen Zentralbank (EZB), Basel II, externes Rating, Veränderungen beim Debt Management des Bundes und der Länder sowie die Modifikation der Anstaltslast und der Wegfall der Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Finanzinstituten.<sup>9</sup> In diesem Beitrag wird exemplarisch nur kurz auf die ersten zwei Aspekte Bezug genommen.

Zum 6.12.2005 hat die EZB erstmalig seit längerer Zeit den Leitzins zunächst um 25 Basispunkte und am 2.3.2006 um weitere 25 Basispunkte auf nun 2,5% erhöht. Diese wird unmittelbar bei den Kassenkrediten zu steigenden Zinsbelastungen führen. Auch bei den Investitionskrediten wird es dadurch zumindest mittelfristig zu steigenden Zinskosten kommen, wobei der Effekt von der individuellen Zinsbindungsstruktur der jeweiligen Kommune determiniert wird. Nach den Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft führt die dauerhafte Erhöhung des Leitzinses um 0,5 Prozentpunkte mittelfristig für die deutschen Gebietskörperschaften zu Zinsmehrausgaben von 7 Milliarden Euro im Jahr (o.V. 2005b: 12). An den Finanzmärkten wird derzeit spekuliert, dass der Leitzins Anfang Mai oder bereits am 6. April 2006 auf 2,75 und im September auf 3 Prozent angehoben wird (o.V. 2006a; o.V. 2006c: 11).<sup>10</sup>

Steigende Finanzierungskosten können auch aus den neuen Eigenkapitalempfehlungen für Kreditinstitute (Basel II) resultieren. Die Auswirkungen von Basel II auf deutsche Kommunen sind bisher noch nicht vollständig abzuschätzen. Unter der Voraussetzung, dass eine Bank sich für den Standardansatz entscheidet, so wird es beim derzeitigen Rating von Deutschland zu keiner Eigenkapitalunterlegung für Kredite an Kommunen kommen. Für den wahrscheinlicheren Fall der Anwendung des IRB-Ansatzes sind die Auswirkungen von mehreren Faktoren abhängig. Sollte die in Deutschland zuständige Aufsichtsbehörde – BaFin – den im Artikel 89 Abs. 1 der Richtlinie 2000/12/EG dargestellten dauerhaften „partial-use“ genehmigen, dann würde es derzeit zu keiner Eigenkapitalunterlegung für Kommunalkredite kommen. Würde jedoch ein dauerhafter „partial-use“

---

<sup>9</sup> Für eine ausführliche Darstellung dieser Aspekte vgl. Birkholz 2006b.

<sup>10</sup> Terminkontrakte auf Dreimonatsgeld mit Fälligkeit in 2007 und 2008 spiegeln Zinserwartungen von sogar 3,25 bzw. 3,50% wider. Vgl. o.V. 2006b: 50.

durch die BaFin für nicht zulässig erklärt werden, so wird die Eigenkapitalunterlegung von den zu schätzenden Risikoparametern Ausfallwahrscheinlichkeit (PD), der Verlustquote bei Ausfall (LGD), den ausstehenden Forderungen bei Ausfall (EAD) und der effektiven Restlaufzeit (M) und damit wesentlich von der Bonität der Kommune abhängen. Die gleichen Auswirkungen würden sich ergeben, wenn sich die international tätigen Banken in Deutschland an die strengerer Basel II Richtlinien halten müssen und damit ein dauerhafter „partial-use“ nicht zulässig ist.

#### **4 Konzeptionelle Anforderungen an ein aktives Debt Management und deren bisherige Umsetzung in der Praxis**

Das folgende Kapitel verfolgt die Zielsetzung aufzuzeigen, wie Teilbereiche des kommunalen Debt Management aus Sicht des Autors ausgestaltet sein sollten. Dazu werden theoretische Erkenntnisse wie auch Verfahrensweisen, die bereits in ausgewählten Kommunen Anwendung finden, mit in die Überlegungen einbezogen. Dieser an das Debt Management gestellte Anspruch wird mit der kommunalen Realität verglichen. Damit ist es möglich, aufzuzeigen, welche Handlungsoptionen und damit Einsparungsmöglichkeiten den Kommunen in diesem Bereich zur Verfügung stehen. Grundlage für die Darstellung der Realität bildet eine vom Autor zwischen August und November 2005 durchgeführte empirische Untersuchung.<sup>11</sup> Die Grundgesamtheit bestand aus den 679 deutschen Kommunen, die eine Einwohnerzahl von über 20.000 aufwiesen. Diese wurden je nach Schuldenvolumen der Kernverwaltung und der unselbstständigen Sondervermögen in vier Schuldenklassen eingeteilt. 260 Kommunen sind über eine Zufallsstichprobe ausgewählt worden, einen halbstandardisierten Fragebogen mit insgesamt 131 Fragen zur Verschuldung und zum Debt Management zu beantworten. Die Angaben bezogen sich im Wesentlichen auf das Jahr 2004. Es konnte eine Rücklaufquote von 83% erreicht werden, so dass 215 Fragebögen zur Auswertung vorlagen.

##### **4.1 Zielsetzungen eines kommunalen Debt Management**

Es gibt keine eigenständigen gesetzlich festgelegten Ziele des Debt Management (Graap 1997: 14).<sup>12</sup> Zunächst kann eine Klassifizierung in die gesamtwirtschaftlichen (nicht fiskalischen) Ziele und die fiskalischen Ziele vorgenommen werden (Rürup/Körner 1985: 95). Die gesamtwirtschaftlichen Ziele können nach

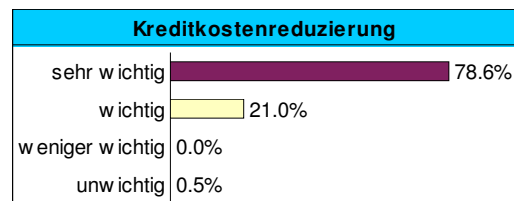
---

<sup>11</sup> Vgl. Birkholz 2006a.

<sup>12</sup> Allerdings findet sich bspw. in der Sächsischen Verwaltungsvorschrift der Hinweis, dass „die Belastungen aus Schulden .. durch ein aktives Schulden- und Zinsmanagement unter Vermeidung von unvermeidbaren Risiken zu verringern [sind].“ Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005.

Musgrave in das Allokations-, Verteilungs- und Stabilisierungsziel unterteilt werden (Musgrave/Kullmer 1969: 5). Die Umfrage zeigte, dass fiskalische Ziele und hier insbesondere das Ziel der Kreditkostenreduzierung als besonders wichtig eingestuft werden.

Abbildung 3: Zielsetzungen des Debt Management



Quelle: eigene Darstellung

Überraschend war dennoch die hohe Relevanz des gesamtwirtschaftlichen Ziels der Stabilisierung. Knapp 67% der befragten Kommunen betrachten dieses im Hinblick auf die Gestaltung des Debt Management als sehr wichtig (25,5%) bzw. wichtig (41,2%). Zwar gelten die Vorschriften des Stabilitätsgesetzes sowie des Art. 109 Abs. 2 GG auch für die Gemeinden und auch in den Gemeindeordnungen (GO) wird eine stetige Aufgabenerfüllung und „dabei“ eine Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gefordert.<sup>13</sup> Allerdings bleibt festzuhalten, dass bereits die Möglichkeiten einer Stabilisierungspolitik im Rahmen der Veränderung der Höhe der öffentlichen Schuld umstritten sind<sup>14</sup> und dies noch stärker für die Veränderung der Struktur gilt (Jurke 1972: 120). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der verhältnismäßig geringen Volumina einer einzelnen Kommune aber auch der Kommunen als Gesamtheit, von denen keine Effekte auf die Transmissionsvariablen Zinsstruktur und Liquiditätsgrad zu erwarten sind.

Für die Kommunen sollte daher das fiskalische Ziel im Vordergrund stehen. Darunter kann die nachhaltige Optimierung der aus den Schulden resultierenden Belastungen verstanden werden. Mit dem Begriff der Optimierung wird deutlich, dass es sich nicht um eine einseitige Reduzierung bzw. Minimierung der Kreditkosten handelt, sondern diese unter Beachtung der Langfristigkeit und Planungssicherheit zu erfolgen hat. „Die langfristige Planungssicherheit des

<sup>13</sup> S. § 74 Abs. 1 GO Brandenburg. In einschlägigen Kommentaren wird aus dem Wortlaut „dabei“ geschlussfolgert, dass der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung Vorrang einzuräumen ist. Vgl. Klein 1981: 398.

<sup>14</sup> Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass den Kommunen aufgrund der in den Haushaltsgesetzen festgelegten Grundsätzen der Kreditaufnahme, eine antizyklische Variation der Schuldenhöhe nicht möglich ist. Vgl. auch Kern 1981: 225.



Schuldendienstes ist den Gemeinden vielfach ebenso wichtig wie seine Senkung.“ (Kutschera 2003: 72) Die Belastungen setzen sich aus Transaktions- und Verwaltungskosten sowie dem Schuldendienst zusammen, der wiederum aus den Zinszahlungen und den Tilgungsleistungen besteht (Andel/Kostitsis 1982: 736). Da zwischen diesen drei Komponenten Zielkonflikte existieren, muss sich eine Optimierung auf die Summe der drei Größen beziehen.

#### **4.2 Steuerung des Zinsänderungsrisikos**

Die Verfolgung des fiskalischen Ziels setzt eine Steuerung der Zinsänderungsrisiken – als eine Form der Marktpreisrisiken – in Abhängigkeit der Zinserwartung der für das Debt Management verantwortlichen Person(en) voraus. Dabei ist die Bildung einer eigenen Zins- und Marktmeinung „naturgemäß keine triviale Aufgabe, gehört jedoch zum notwendigen Rüstzeug eines Schuldenmanagers.“ (Kocher 2005: 46) Ein verantwortungsvoller Kämmerer muss nicht erst mit dem Einsatz von Derivaten über eine Zinsprognose verfügen, sondern bereits bei jeder Kreditaufnahme, da er in diesem Zusammenhang ein wie auch immer geartetes Zinsänderungsrisiko eingeht. Das Zinsänderungsrisiko umfasst in allgemeiner Form, die Gefahr, dass der erwartete und realisierte Wert einer Zinsergebnisgröße aufgrund von nicht antizipierten Zinskonstellationen voneinander negativ abweichen (Büschgen 1997: 359). Hinsichtlich der Klassifizierung des Zinsänderungsrisikos nach der Risikoursache können das Festzinsrisiko<sup>15</sup> und das variable Zinsänderungsrisiko unterschieden werden.<sup>16</sup> Um beide Risiken adäquat abzubilden und zu steuern, ist eine kalkulatorische Zinsergebnisgröße notwendig, „in die selbst nichtkassawirksame Veränderungen des allgemeinen Zinsniveaus einfließen“ (Pampel 1993: 47). Die Mehrzahl der Kommunen setzt eine solche kalkulatorische Zinsergebnisgröße bisher nicht ein, sondern verwendet eine Zinsergebnisgröße, die nur kassenwirksame Veränderungen abbildet. Damit wird das Festzinsrisiko in der überwiegenden Anzahl der Kommunen nicht erfasst. Verständlich ist zwar, dass die Abbildung und Steuerung einer kassenwirksamen negativen Abweichung als wichtiger eingestuft wird, ein vollständiger Verzicht auf die Erfassung des Festzinsrisikos ist jedoch nicht sinnvoll.<sup>17</sup> Im Rahmen der langfristigen Optimierung des Zinsaufwands wären Zins-

---

<sup>15</sup> Dieses besteht in der Gefahr, dass bei einer Festzinsvereinbarung von sinkenden Zinsen nicht profitiert werden kann. Somit kann das Festzinsrisiko auch als Opportunitätskosten interpretiert werden.

<sup>16</sup> Wesenberg unterscheidet im Hinblick auf das Zinsänderungsrisiko das Cashflow-, Barwert- und Opportunitätskosten-Risiko. Vgl. Wesenberg 2005: 108. Das Cashflow-Risiko entspricht hier dem variablen Zinsänderungsrisiko und das Barwertrisiko dem Festzinsrisiko.

<sup>17</sup> Zu beachten ist, dass auch ein Festzinsrisiko kassenwirksam werden kann, wenn der Kreditnehmer einen Kredit vorzeitig tilgt und die Marktzinsen in der Zwischenzeit

prognosen über längerfristige Zeiträume notwendig (Hain 2004: 75). Praktisch ergibt sich dabei jedoch das Problem, dass langfristige Prognosen aufgrund der Vielfalt und Komplexität der Einflussfaktoren auf das Zinsniveau sehr fehleranfällig sein können. Grundsätzlich wird die Prognosegüte mit zunehmendem Prognosezeitraum sinken. Kugler schätzt unter pessimistischer Annahme, dass zuverlässige Prognosen nur noch für wenige Wochen möglich sind (Kugler 1985: 157). Vor diesem Hintergrund erscheint es geradezu als paradox, dass eine Vielzahl von Kommunen Kredite mit Zinsbindungsfristen von über 5 Jahren bzw. über 10 Jahren abschließen.

Das Zinsmanagement benötigt eine Strategie, damit der Instrumenteneinsatz zielgerichtet erfolgt. Als mögliche Strategien kommen u.a. in Betracht:

- Reduzierung des kassenwirksamen Zinsänderungsrisikos
- Reduzierung der Durchschnittsverzinsung des Portfolios
- Orientierung an einem bestimmten Referenzzinssatz
- Definition einer anzustrebenden absoluten Zinsersparnis
- Verstetigung bzw. Optimierung der Zinsinnahmen-, Zinssteuer- oder Zinsausgabenquote

Von den befragten Kommunen werden insbesondere die Reduzierung der Durchschnittsverzinsung des Portfolios sowie die Verstetigung bzw. Optimierung einer Zinsrelation angestrebt. Auch das Land Rheinland-Pfalz orientiert sich an der Zinssteuerquote im Verlauf der jeweils fünfjährigen Periode der mittelfristigen Finanzplanung. Dies erscheint eine besonders sinnvolle Strategie, da wenn es gelingt die Zinssteuerquote zumindest zu verstetigen, „sich die Zinsausgaben entlang der durch die Steuereinnahmen definierten finanziellen Leistungsfähigkeit [entwickeln und damit] [...] andere Leistungsbereiche nicht durch ausufernde Zinsausgaben zurückgedrängt“ (Schwarz 2001: 44) werden. Eine Ausweitung des Nenners der Zinssteuerquote auf die ordentlichen Einnahmen erscheint unproblematisch.

Die Umsetzung der Strategien kann im Rahmen der Neukreditaufnahme, Umschuldung sowie den Einsatz von Zinsderivaten erfolgen. Das Zinsmanagement bzw. die Steuerung des Zinsänderungsrisikos sollte grundsätzlich in Bezug auf das Schuldenportfolio erfolgen. 55% der befragten Kommunen richten ihre Entscheidung noch am Einzelfall aus (n=200).

---

gefallen sind. Die Vorfälligkeitsentschädigung orientiert sich an der Höhe des Zinsschaden und der Wertänderung des Kredites. Vgl. ebd.: 116.

#### 4.2.1 Neukreditaufnahme

Im Rahmen der Neukreditaufnahme kann der Debt Manager das Zinsänderungsrisiko über die Wahl der Zinsbindungsfristen steuern. In Abhängigkeit der Zins-erwartung und der Zinsbindungsstruktur des derzeitigen Schuldenportfolios sollte ein variabler Kredit oder ein Kredit mit einer über einen bestimmten Zeitraum festgeschriebenen Zinsbindung aufgenommen werden. Wird ein variabler Kredit aufgenommen, so steigt das variable Zinsänderungsrisiko des Portfolios, wird ein Festzinskredit aufgenommen, so steigt das Festzinsrisiko. Betrachtet man die Zinsbindungsstruktur der befragten Kommunen, so zeigt sich eine eindeutige Präferenz für mittel- bis langfristige Zinsbindungsfristen. Durchschnittlich sind 40% des Schuldenportfolios mit Krediten mit einer Zinsbindung zwischen 5 und 10 Jahren und 40% mit einer Zinsbindung über 10 Jahren finanziert worden. Der variable Anteil macht nur 4% aus. Vor dem Hintergrund einer in der Mehrzahl der Kommunen zur Anwendung kommenden kassenwirksamen Zinsergebnisgröße und dem hohen Stellenwert der Planungssicherheit ist diese Zinsbindungsstruktur nachvollziehbar. Dennoch zeigt sie, dass das Durchschnittsportfolio mit einem hohen Festzinsrisiko behaftet ist. Damit konnte eine Vielzahl von Kommunen von dem seit ca. 1993 gesunkenen Zinsniveau – ohne Derivateinsatz – nicht profitieren. Die Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Mehrheit der Kommunen die Entscheidung über die Wahl der Zinsbindungsfrist bisher nicht in Abhängigkeit einer Zinsprognose trifft.

Grundsätzlich bietet die Aufnahme variabler Kredite (z.B. auf Basis des Euribor) bzw. Kredite mit kürzerer Zinsbindungsfrist den Vorteil, dass zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme der kurzfristige bzw. variable Zins unter dem einer längerfristigen Zinsbindung liegt.<sup>18</sup> Dieser Zusammenhang gilt immer bei der üblichen normalen Zinsstruktur. Abweichungen kommen in Phasen eines inversen Verlaufs der Zinstruktur vor, der bspw. in den Jahren 1970, 1973, 1981 sowie 1991-1993 auftrat (Hain 2004: 148).

#### 4.2.2 Umschuldung und der Einsatz von Zinsderivaten

Die Steuerung des Zinsänderungsrisikos ist nicht nur im Rahmen der Neukreditaufnahme möglich. Zunächst kann auch mit Hilfe der Umschuldung, d.h. der Ablösung von bestehenden Krediten durch andere Kredite<sup>19</sup>, das Zinsrisiko in

---

<sup>18</sup> Der Unterschied wird als spread bezeichnet. Identisch ist dieser Zusammenhang bei Betrachtung der Laufzeit eines Kredites, d.h. mit zunehmender Laufzeit steigt der Zins degressiv an. Der Vorteil einer variablen Kreditaufnahme gegenüber einem Kredit mit kurzer Laufzeit und anschließender Prolongation besteht in den niedrigeren Transaktionskosten.

<sup>19</sup> Vgl. exemplarisch § 41 Nr. 27 GemHV Brandenburg. Unter den Begriff der Umschuldung fallen der Wechsel des Kreditgebers, der Wechsel der Darlehensart sowie die Prolongation nach Auslaufen der Zinsbindung. Die ursprünglich vereinbarte

Abhängigkeit der Zinserwartung beeinflusst werden. Eine Umschuldung während der Kreditlaufzeit ist dann angezeigt, wenn die eigenen veränderten Zins-erwartungen nicht mehr mit den in der Vergangenheit vereinbarten Zinsbindungen entsprechen. Es ist jedoch zu beachten, dass mit der Umschuldung innerhalb einer vereinbarten Zinsbindungsfrist grundsätzlich Vorfälligkeitsentschädigungen fällig werden, die die im Rahmen der fiskalischen Zielsetzung ebenfalls zu berücksichtigenden Transaktionskosten erhöhen. „Um die Möglichkeiten der Umschuldung ohne Vorfälligkeitsentschädigungen zu verschiedenen Zeitpunkten nutzen zu können, wird empfohlen, dass die Gemeinde die Zinsbindungsdauer bei ihren verschiedenen Krediten so gestaltet, dass die Bindungsfristen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen.“<sup>20</sup> Zur Zinsrisikosteuerung scheidet daher eine ständige Umschuldung innerhalb des bestehenden Kreditbestandes aus, die somit eine aperiodische Ausnahme bleiben sollte (Matschke 1998: 5). Der Einsatz von Derivaten bietet hier einen Ausweg.

Bei Derivaten<sup>21</sup> handelt es sich um Kontrakte, deren Wert sich aus einem zugrunde liegenden Basiswert bzw. Underlying ableitet (Büschgen 1998: 449 f.). Eine wesentliche Eigenschaft von Derivaten ist, dass sie die Steuerung von Marktpreisrisiken zeitlich, sachlich und institutionell unabhängig vom zugrunde liegenden Basisgeschäft ermöglichen. (Schwarz 2001: 18)

---

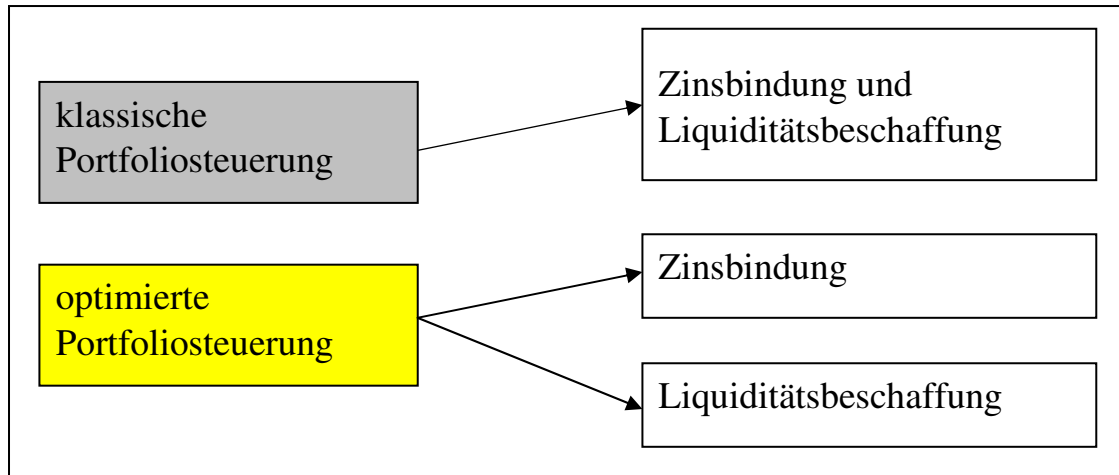
Gesamtlaufzeit des Kredites darf durch die Umschuldung nicht verlängert werden. Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2003: 17, Punkt 1.5.1 Die Aufnahme neuer Kredite zum Zweck der ordentlichen Tilgung stellt keine zulässige Umschuldung dar. Für eine Abgrenzung zwischen dem haushaltsrechtlichen und dem praxisüblichen Begriffs der Umschuldung vgl. Klein 1977: 110-113.

<sup>20</sup> Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2003: 17 Punkt 1.5.3

<sup>21</sup> Die Begriffe Derivat, Derivative und derivate Finanzinstrumente können synonym verwendet werden. Die einzelnen Derivate sind nicht Gegenstand dieses Beitrages vgl. dazu bspw. Kutschera 2003: 131-151; Schwarz 2001: 22-39; Pampel 1993: 92-115.

Abbildung 4 visualisiert die veränderte Möglichkeit der Portfoliosteuerung.

Abbildung 4: Separate Steuerung von Liquidität und Zinsen



Quelle: Hornung 1997: 32.

Mit Hilfe von Zinsderivaten ist es somit möglich, das Zinsrisiko des bestehenden Schuldenportfolios entsprechend der eigenen Zinsprognose/Zinserwartung zu steuern. Je nach verwendetem Zinsderivat wird ein Festzinsrisiko gegen ein variables Zinsänderungsrisiko bzw. vice versa getauscht. Mit Zinsderivaten werden unterschiedliche Erwartungen über die Zinsentwicklung gehandelt. Das Zinsderivat kann sich auch auf zukünftige Zeitpunkte bzw. Zeiträume beziehen. So kann mit dem Einsatz eines Zinsderivates bereits heute eine zukünftige Kreditaufnahme zu einem bestimmten Zinssatz fixiert werden.

Die genannten positiven Eigenschaften werden von den Kommunen bisher nur selten genutzt. Nur 37% der befragten Kommunen setzten in der Vergangenheit Derivate ein. Dabei konnte gezeigt werden, dass die Anzahl der Kommunen, die Derivate einsetzen in Abhängigkeit von dem Schuldenvolumen ansteigt.<sup>22</sup> Teilaufschluss über die Ursachen dieses Zusammenhanges ergibt die Frage nach den

<sup>22</sup> Die Portfolios der Kommunen wurden in Abhängigkeit vom Investitionskreditvolumen in der Kernverwaltung und den unselbstständigen Sondervermögen in vier Schuldenklassen eingeteilt. Schuldenklasse 1: Kreditvolumen über 20 Mio. €, Schuldenklasse 2: Kreditvolumen zwischen 20 und 50 Mio. €, Schuldenklasse 3: Kreditvolumen zwischen 50 und 100 Mio. €, Schuldenklasse 4: Kreditvolumen über 100 Mio. €. Zum Nachweis der im folgenden festgestellten Zusammenhänge wurde auf den Chi-Quadrat-Test ( $\chi^2$ ) zurückgegriffen. Zur Messung der Stärke des Zusammenhanges kam die Maßzahl Cramers V zur Anwendung. Für den hier betrachteten Zusammenhang zwischen Derivateinsatz und Schuldenklasse ergibt sich ein Chi-Quadrat von 32,11 und damit eine Signifikanz von 99,9%. Cramers V wurde mit 0,392 berechnet.

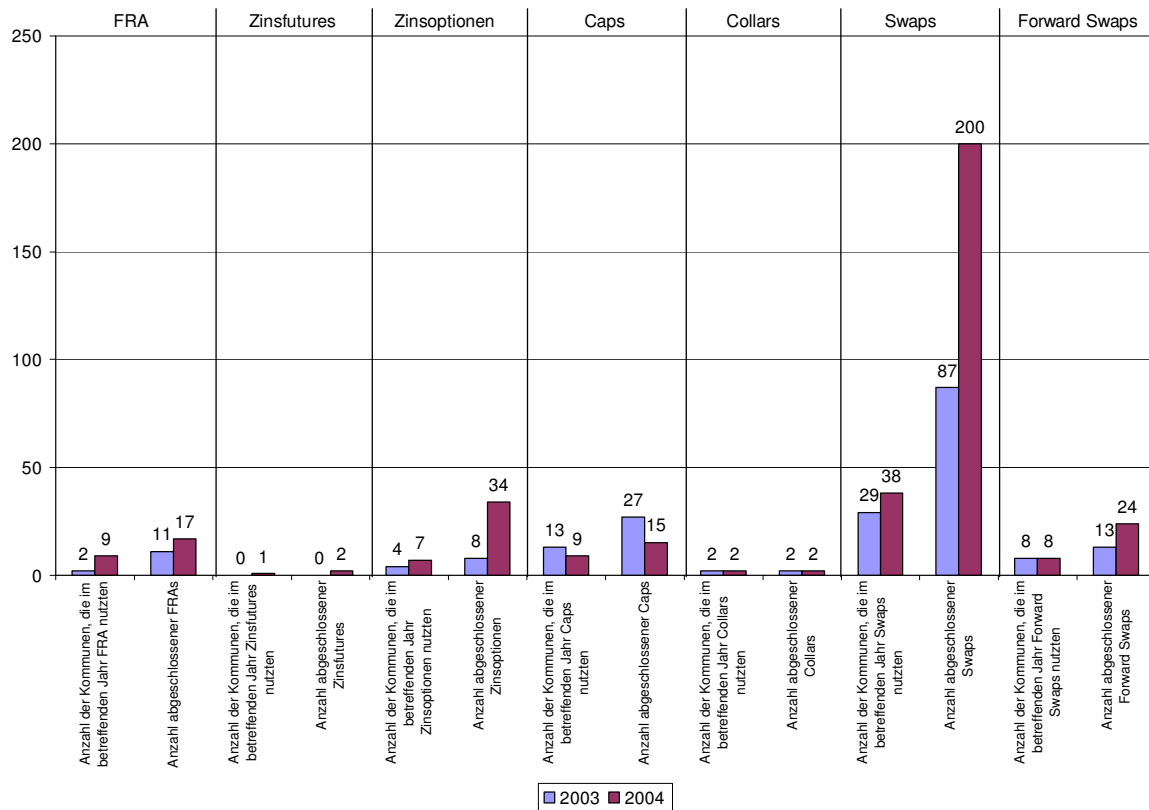
Gründen, warum auf den Derivateinsatz verzichtet wird. Insbesondere die Kommunen mit einem Schuldenvolumen unter 20 Mio. € (Schuldenklasse 1) führen an, dass das Portfoliovolumen für die Nutzung von Derivaten nicht ausreicht. Es zeigt sich jedoch, dass leistungs- und wettbewerbsfähige Marktpartner schon bei einstelligen Millionbeträgen verfügbar sind (Schwarz 2001: 7). Allerdings kann es bei diesen niedrigen Beträgen zu Preisauflägen kommen. Marktgerechte Konditionen sind bei zweistelligen Millionenbeträgen zu erwarten (Müller 2005: 430). Ein weiterer Erklärungsansatz für den festgestellten Zusammenhang besteht darin, dass die Kommunen mit geringerem Schuldenvolumen aus ihrer Sicht noch nicht dem Handlungsdruck unterliegen. So lag auch hier der Anteil der Kommunen, die den Einsatz von Derivaten als nicht notwendig erachten in der Schuldenklasse 1 deutlich höher. Zum anderen zeigte die Umfrage, dass die Anzahl der Derivate verwendenden Kommunen signifikant höher liegt, wenn das Debt Management unter Beteiligung bzw. vollständig durch externe Berater/Finanzinstitute durchgeführt wird.<sup>23</sup> Ein möglicher Erklärungsansatz dafür ist, dass in den Kommunen, die auf den Einsatz von Beratern/Finanzinstituten verzichten kein ausreichendes Fachwissen bezüglich des Derivateinsatzes existiert und die Ressourcen zum Aufbau der erforderlichen Kenntnisse nicht vorhanden sind.

Abbildung 5 zeigt die Nutzung von Derivaten durch die befragten Kommunen. Daraus wird deutlich, dass der Swap das am häufigsten verwendete Zinsderivat ist.

---

<sup>23</sup>  $\chi^2$  liegt für diesen Zusammenhang bei 35,39 und damit ist eine Signifikanz von 99,9% gegeben. Cramers V wurde mit 0,423 berechnet.

Abbildung 5: Einsatz von Derivaten in Kommunen



Quelle: eigene Darstellung

### 4.3 Kreditmanagement

Im Rahmen einer anstehenden Kreditaufnahme sollte der günstigste Anbieter grundsätzlich im Wettbewerb ermittelt werden. Zu begrüßen ist die von der Arbeitsgruppe Finanzmanagement/Treasury beim Deutschen Städtetag ausgearbeitete Musterdienstanweisung für die Aufnahme und Umschuldung von Krediten. Für die Angebotseinholung wird u.a. gefordert, dass die Angebote bestimmte von der Kommune vorgegebene Bedingungen erfüllen bzw. Daten enthalten müssen. Diese standardisierten Unterlagen bieten den Vorteil einer schnellen und objektiven Angebotsauswertung. Die Musterdienstanweisung lässt jedoch unter Punkt 3.4 offen, wie viele Angebote einzuholen sind und welchen räumlichen Bezug die Angebotseinholung aufweisen sollte (Deutscher Städtetag 2005: 3). Diese Frage ist grundsätzlich in Abhängigkeit vom Kreditvolumen zu treffen. Die Umfrage zeigte, dass eine Vielzahl der Kommunen die angesprochenen Punkte bereits umsetzen. So werden häufig Kreditanfragen mit vorgegebenen Bedingungen per Fax an unterschiedliche Institute versendet. 80,5% der Kommunen nehmen diese Anfragen bundesweit vor. Die Mehrzahl der Kommunen (42,9%) fordert dabei durchschnittlich 4-7 Angebote an. Der Angebotsvergleich kann erhebliche Zinsvorteile erbringen. 52,6% der Kommunen nannten mögliche Zinsvorteile in Höhe von bis zu 0,3 Prozentpunkten und immerhin noch

knapp 37% der Kommunen bezifferten den Zinsvorteil zwischen 0,4 und 0,7 Prozentpunkten (n=209). Die erwähnte Musterdienstanweisung weist in Punkt 3.3 darauf hin, dass der Zuschlag an den Bestbieter erfolgt und „wettbewerbsfremde Argumente (Hausbank, Regionalbezug etc.) außer Betracht“ bleiben. Fraglich ist, ob dies von den Kommunen konsequent umgesetzt wird. Die Zweifel basieren auf der Tatsache, dass es sich bei 95% der Kommunen (n=202) bei der Hausbank um ein öffentlich-rechtliches Institut handelt und auch über diese Bankengruppe die höchsten Kreditvolumina abgewickelt werden. Hier können sich Zielkonflikte aus der eventuellen Eigentümerstellung der Kommune und dem preisgünstigen Angebot eines anderen Instituts ergeben. So weist auch der Bayerische Städtetag in Reaktion auf die Musterdienstanweisung darauf hin, dass „weiterhin Gesichtspunkte wie Hausbank oder Regionalbezug Berücksichtigung finden“ (Bayerischer Städtetag 2005) können.

Im Abschnitt 4.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass es mit Derivaten – im speziellen mit Forward Rate Agreements – möglich ist, sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt günstige Zinssätze für zukünftige Zeitpunkte zu sichern. Es ist jedoch festzustellen, dass 82% der Kommunen (n=207) die Zinskonditionen erst zum Zeitpunkt des Liquiditätsbedarfs ermitteln und festlegen.

Zur Verfolgung der fiskalischen Zielsetzung kann auch die Aufnahme von Fremdwährungskrediten Anwendung finden. Vergleicht man bspw. den 3-Monats Libor für Schweizer Franken CHF (1,03%) und € (2,49%) so ergibt sich eine Zinsdifferenz von 1,45 Prozentpunkten. Diesem Zinsvorteil steht neben dem bereits diskutierten Zinsänderungsrisiko zusätzlich ein Wechselkurs- bzw. Währungsrisiko gegenüber. Während sich das Zinsänderungsrisiko nur auf die Zinszahlungen bezieht, erstreckt sich das Währungsrisiko auf die Zinszahlungen und die Tilgungsleistungen. Im Rahmen einer Chancen und Risiken Betrachtung sollte die Frage beantwortet werden „wie weit darf die [Fremdwährung] während der Laufzeit der Aufnahme kontinuierlich gegenüber dem Euro (EUR) aufwerten, damit noch Gesamtkostenneutralität gegenüber einer alternativen EUR-Aufnahme gegeben ist?“ (Schille/Paier/Hafner 2000: 492 f., zit. nach Christ 2003: 160) Die Befragung ergab, dass bisher nur sehr wenige Kommunen (13%) von Fremdwährungskrediten Gebrauch gemacht haben. Vorrangig erfolgte der Abschluss in CHF (25 Kommunen) und nur in zwei Fällen in Japanischen Yen. Die Volumina müssen jedoch sehr gering gewesen sein, da sich die Fremdwährungskredite nicht in der ebenfalls abgefragten Verschuldungsstruktur niederschlugen.<sup>24</sup> Grundsätzlich sollten Fremdwährungskredite nur einen Beimischungscharakter haben. Die Zurückhaltung der Kommunen liegt vielleicht in

---

<sup>24</sup> Nur eine Kommune hatte 23% ihrer Kredite in CHF aufgenommen.

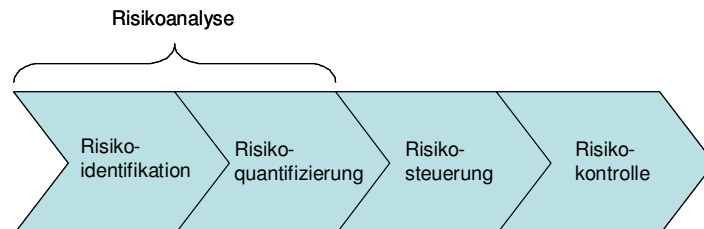


der restriktiven Haltung der Politik und der Kommunalaufsicht begründet. So heißt es bspw. im Krediterlass von Niedersachsen (Ministerium des Innern des Landes Niedersachsen 1993: 3) unter Nr. 2.1.11, dass von Auslandskrediten Abstand zu nehmen ist.<sup>25</sup> Eine andere Auffassung vertritt das Land Nordrhein-Westfalen. Mit Bezug auf das Selbstverwaltungsrecht ist dort den Kommunen eine Kreditaufnahme in fremder Währung gestattet (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2004: 871). Darüber hinaus zeigte die Umfrage, dass in 81,2 % der Kommunen (n=207) eine Fremdwährungskreditaufnahme ohne Absicherung des Währungsrisikos nicht gestattet ist. Die vollständige Absicherung eines Währungsrisikos bedeutet jedoch, dass die Absicherungskosten grundsätzlich den Zinsvorteil aufzehren.

#### 4.4 Risikomanagement

Ein aktives Debt Management muss durch einen Risikomanagementprozess begleitet werden. Dieser sollte die Teilprozesse der Risikoidentifikation, Risikoquantifizierung, Risikosteuerung und Risikokontrolle umfassen. (Moser/Quast 1995: 669; Ulrich 2003: 8).

Abbildung 6: Risikomanagementprozess



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Moser/Quast 1995: 669

Im Rahmen dieses Beitrages wurden bereits das Zinsänderungs- und das Währungsrisiko als für das Debt Management relevante Risiken identifiziert.<sup>26</sup> Die sich an die Risikoidentifikation anschließende Risikobewertung verfolgt das Ziel, die Risiken zu quantifizieren und damit potentielle Auswirkungen auf die Kommune sichtbar zu machen. Dies kann mit Hilfe von diversen Risikomaßen<sup>27</sup> erfolgen (Hölscher 2002: 8-12). Die Verfahren sollten gewährleisten, dass die

<sup>25</sup> So auch die Länder Brandenburg (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2003: 16, Punkt 1.4.20) und Thüringen.

<sup>26</sup> Es existieren noch weitere Risiken, wie bspw. das Kontrahentenrisiko beim Einsatz von Derivaten.

<sup>27</sup> Bei einem Risikomaß handelt es sich um einen numerischer Ausdruck, "der das Risiko eines Betrachtungsobjektes quantitativ darstellt". Winter 2004: 289.

Risikoquantifizierung unter Berücksichtigung des Portfolios erfolgt, da sich die Einzelrisiken in ihren Auswirkungen gegenseitig beeinflussen können und damit das Risiko des Portfolios geringer sein kann als die Summe der Einzelrisiken. Ein Risikomaß welches sich für diese Zwecke eignet ist der Value at Risk (VaR).

*„Value-at-Risk is a measure of the maximum potential change in value of a portfolio of financial instruments with a given probability over a pre-set horizon. VaR answers the question: how much can I lose with x% probability over a given time horizon.” (1996: 6).*

Das so quantifizierte Portfoliorisiko bedarf einer Steuerung. Je nach gewählter Strategie können grundsätzlich aktive (Risikovermeidung<sup>28</sup>, Risikominderung, Risikodiversifikation) und passive Formen (Risikotransfer, Risikovorsorge) der Risikosteuerung bzw. -bewältigung unterschieden werden (Hölscher 2002: 14). Die im Vergleich zur Risikovermeidung weniger drastische Strategie der Risikominderung zielt darauf ab, das Risiko so zu gestalten, dass das mögliche Ausmaß für die Kommune akzeptabel ist. Dazu kann einerseits auf die Wahrscheinlichkeit und andererseits auf die Tragweite des Risikoeintritts Einfluss genommen werden. So könnte bspw. die aus einer Fremdwährungskreditaufnahme resultierende Wahrscheinlichkeit einer Wechselkursveränderung dadurch reduziert werden, dass nur Fremdwährungen in Betracht gezogen werden, die in der Vergangenheit geringe Volatilitäten aufgewiesen haben. Alternativ oder zusätzlich kann das Risiko dadurch gemindert werden, dass der Betrag der Fremdwährungskreditaufnahme limitiert und damit das Ausmaß einer Wechselkursveränderung beschränkt wird. Die Stadt München hat bspw. im Rahmen des Zinsänderungsrisikos das „offene“ Risiko durch eine 30%-Limitierung des Geldmarktgebietes begrenzt.<sup>29</sup> Im Rahmen der passiven Strategien können mit Hilfe der bereits angesprochenen Derivate Risiken auf andere Marktpartner transferiert werden. Bei der Risikovorsorge bleibt zwar das Risiko bestehen, aber es werden Vorkehrungen getroffen, um die aus einem möglichen Risikoeintritt resultierenden wirtschaftlichen Konsequenzen auffangen zu können (Hölscher 2002: 14). Dies kann die Kommune durch den Aufbau von Deckungsmitteln bzw. Rücklagen realisieren.

---

<sup>28</sup> Die vollständige Risikovermeidung stellt im Rahmen des Zinsänderungsrisikos keinen praktikablen Weg dar. In den Ausführungen des Beitrages wurde deutlich, dass mit jeder Kreditaufnahme entweder ein Festzins- oder ein variables Zinsänderungsrisiko verbunden ist. Eine Risikovermeidung würde damit bedeuten, dass kein Kredit aufgenommen wird.

<sup>29</sup> Vgl. Sperl 2004: 67.

Betrachtet man die Realität, so ist die Mehrzahl von einem derartigen Risikomanagement noch weit entfernt. Eine Risikokennziffer zur Quantifizierung der Risiken findet derzeit bei 89% der Kommunen (n=202) keine Anwendung. Eine Ausgleichsrücklage zur Risikovorsorge wird ebenfalls von 92% der Kommunen (n=199) nicht genutzt. Dabei ist dies sogar teilweise von den Innenministerien für Teilbereiche gefordert. So heißt es bspw. in NRW: „... muss von der Gemeinde bei der Aufnahme von Krediten in fremder Währung, abhängig von der Höhe des Wechselkursrisikos eine Risikovorsorge getroffen werden. ... Für diese erforderliche Risikovorsorge müssen die Gemeinden die notwendigen Mittel in der allgemeinen Rücklage ansammeln bzw. separieren und dazu festlegen, dass diese erst nach Erfüllung des Fremdwahrungsgeschaftes für andere Zwecke verwendet werden dürfen.“ (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2004: 871)

## **5 Ausblick**

Die Ausfuhungen zur Verschuldungssituation haben verdeutlicht, dass durch die damit verbundenen Kreditkostenbelastungen der kommunale Handlungsspielraum eingeschränkt ist. Aus veränderten Rahmenbedingungen – allen voran die Leitzinserhöhungen der EZB – drohen voraussichtlich steigende Zinsaufwendungen. Um nicht weiteren Handlungsspielraum zu verlieren und denen im kommunalen Haushaltsrecht verankerten Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>30</sup> nachzukommen, ist ein aktives kommunales Debt Management notwendig, welches die Optimierung der Kreditkosten zum Ziel hat. Die Umfrage und dieser Beitrag haben gezeigt, dass bisher ein solches Debt Management in der Mehrzahl der Kommunen noch nicht konsequent realisiert wird und damit Sparpotentiale unausgeschöpft bleiben.

Grundsätzlich sollten die Kommunen stärker als bisher auf Basis einer eigenen Zinsprognose das Zinsänderungsrisiko des Portfolios steuern. Der bisherigen negativen Einstellung gegenüber Derivaten als risikoreiche Finanzprodukte muss die Erkenntnis weichen, dass es sich dabei um Instrumente handelt, die gerade zur Steuerung von Risiken dienen. Einzelne Bestandteile eines aktiven Debt Management können unabhängig von der Größe der betrachteten Kommune bzw. der Höhe des Schuldenvolumens umgesetzt werden. Andere Maßnahmen wie bspw. die Kooperation bei der Kreditaufnahme bieten sich insbesondere für Kommunen mit kleineren Volumina der Kreditaufnahme an. Es existieren jedoch auch Bereiche eines aktiven Debt Management, die von einer Kommune nicht effizient in Eigenregie erstellt werden können. Perspektivisch könnte die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH die Kommunen beim Ein-

---

<sup>30</sup> Vgl. bspw. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2005, § 74 Abs. 2.

satz von Derivaten unterstützen. Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) nimmt bspw. als Zusatzaufgabe das Derivategeschäft für Länder und Kommunen wahr und berät diese auch in Fragen des Debt Management (Kocher 2004: 2). Denkbar wäre langfristig auch die Übernahme der Länderverschuldung und auch der Kommunalverschuldung durch den Bund bzw. die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH (Müller/Fey/Nagel 2004: 120). In Österreich tritt bereits die ÖBFA als Finanzier für die Bundesländer auf, so dass diese von den Konditionen des Landes Österreichs profitieren können. Die derzeitige Gesetzeslage verhindert es allerdings, dass die ÖBFA in diesem Bereich auch für die Kommunen tätig wird (Kocher 2005: 48). Diese Überlegungen lassen sich in Deutschland allerdings aufgrund des Föderalismus bzw. der kommunalen Selbstverwaltung höchstwahrscheinlich nicht verwirklichen. Alternativ bietet sich für Kommunen auch die Unterstützung durch bzw. die Auslagerung des Debt Management an externe Finanzdienstleister an. Diese verfügen über die notwendigen personellen und informationstechnologischen Ressourcen. Allerdings bleibt in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass „das Risiko der Richtigkeit von Prognosen und der Zweckmäßigkeit ausgewählter Instrumente ... im Normalfall ... wohl kaum ausgelagert werden können.“ (Becker/Galavics 2003: 317)

## 6 Literaturverzeichnis

- Andel, N./Kostitsis, N. (1982): Debt Management, in: Albers, W./Born, K. E./Dürr, E. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 9. Band: Wirtschaft und Politik bis Zölle, Nachtrag, Stuttgart, S. 735-748.
- Bayerischer Städtetag (Hrsg.) (2005): Rundschreiben Nr. 115/2005 vom 12. Dezember 2005, München.
- Becker, C./Galavics, F. (2003): Zins- und Wechselkursrisiko-Management, in: GmbH, K. M.-u. W. (Hrsg.), Kreditfinanzierung für Gemeinden: Strategien und Instrumente, Wien, S. 293-318.
- Birkholz, K. (2006a): Kommunales Debt Management in Deutschland. Eine empirische Analyse, Potsdam.
- Birkholz, K. (2006b): Zielsetzungen und Rahmenbedingungen eines kommunalen Debt Management, in: Schauer, R./Budäus, D./Reichard, C. (Hrsg.), Public und Nonprofit Management, Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich, 6. Forschungsworkshop Linz-Hamburg-Potsdam, Linz (im Erscheinen).
- Büschgen, H. E. (1997): Internationales Finanzmanagement, 3., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Frankfurt am Main.
- Büschgen, H. E. (1998): Bankbetriebslehre: Bankgeschäfte und Bankmanagement, 5., vollst. überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden.
- Christ, H. (2003): Das Ausleihungsgeschäft der Banken, in: GmbH, K. M.-u. W. (Hrsg.), Kreditfinanzierung für Gemeinden: Strategien und Instrumente, Wien, S. 121-204.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2000): Monatsbericht Juni 2000.

- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2005): Zeitreihe wu8612. [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_zeitreihen.php?func=row&tr=wu8612](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=wu8612) (Abrufdatum 10.10.2005).
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2005): Muster-Dienstanweisung für die Neuaufnahme von Krediten (ohne Anleihen, Förderkredite und Kassenkredite) und die Umschuldung von Krediten (ohne Anleihen, Förderkredite und Kassenkredite), Berlin.
- Dreißig, W. (1981): Die Technik der Staatsverschuldung, in: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen, 3. gänzlich neubearb. Aufl., S. 51-115.
- Edeling, T./Reichard, C., Eds. (2004): Kommunale Betriebe in Deutschland : Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligung deutscher Städte der GK 1-4 ; Abschlußbericht. [KGSt-Materialien ; [N.F.], 2.2004]. Köln, Pages.
- Frege, M. (2000): Die Haftung öffentlich-rechtlicher Körperschaften in der Insolvenz einer Eigengesellschaft, in: Finanzwirtschaft, Heft 7, S. S. 151-155.
- Graap, F. (1997): Zur Schuldenstrukturgestaltung eines Stadtstaates : eine empirische Analyse am Beispiel Hamburg, Münster.
- Hain, H. (2004): Öffentliches Schuldenmanagement in Europa, Zinsstruktur und die Geldpolitik der EZB, Berlin.
- Hölscher, R. (2002): Von der Versicherung zur integrativen Risikobewältigung: die Konzeption eines modernen Risikomanagements, in: Hölscher, R./Elfgén, R. (Hrsg.), Herausforderung Risikomanagement : Identifikation, Bewertung und Steuerung industrieller Risiken, Wiesbaden, S. 3-31.
- Hornung, N. (1997): Kreditportfoliomanagement in kommunalen Haushalten - eine permanente Chance, in: Kommunalwirtschaft, Heft 1, S. 30-36.
- J.P. Morgan/Reuters (Hrsg.) (1996): RiskMetrics<sup>TM</sup>-Technical Document. <http://www.riskmetrics.com> (Abrufdatum 8.7.2005).
- Jurke, G. (1972): Grundlagen des debt management: unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungsgründe zur Erklärung der Zinsstruktur, Berlin.
- Karrenberg, H./Münstermann, E. (2005): Der Gemeindefinanzbericht im Detail, in: der städtetag, Heft 5, S. 11-?
- Kern, H. (1981): Monetäre Wirkungen der Staatsverschuldung: Konsequenzen für das Debt Management, Berlin.
- Klein, R. R. (1977): Kommunale Schuldenpolitik, Stuttgart u.a.
- Klein, R. R. (1981): Zu den Grenzen der kommunalen Verschuldung, in: Simmert, D. B./Wagner, K.-D. (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, Köln, S. 393-410.
- Koch, W. A. S. (1971): Debt management bei wachsender Staatsschuld, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 10 (24), S. 398-401.
- Koch, W. A. S. (1972): Die Gläubigerstruktur als Ansatzpunkt für ein staatliches debt management, Meisenheim am Glan.
- Kocher, P. A. (2004): Das öffentliche Schuldenmanagement - Controlling Audit des Landes-Rechnungshof Vorarlberg. <http://www.lrh-v.at/download/Pr%C3%A4sentation%20Kocher.pdf> (Abrufdatum 12.3.2005).

- Kocher, P. A. (2005): Gemeinden im Konflikt von Kostenreduktion und Risikobegrenzung: Schuldenmanagement ist kein trivialer Job, in: Kommunal: Offizielles Organ des österreichischen Gemeindebundes, Heft 4, S. 46-48.
- Kugler, A. (1985): Konzeptionelle Ansätze zur Analyse und Gestaltung von Zinsänderungsrisiken in Kreditinstituten, Frankfurt a. M. u.a.
- Kutschera, F. (2003): Kommunales Debt Management als Bankdienstleistung, Sternenfels
- Leibfritz, W. (1980): Staatliche Schuldenstrukturpolitik: Zum Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in: IFO Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, Heft 1-4 (26), S. 241-250.
- Matschke, J. (1998): Nachhaltige Entlastung kommunaler Haushalte durch optimierte Finanzsteuerung? (Internet-Veröffentlichung Nr. 7). <http://www.rsf.uni-wald.de/bwl/finanzwirtschaft/Lehrstuhl%20Homepage/Publikationen/internetver%20ffentlichungen/nachhaltige%20entlastung.pdf> (Abrufdatum 7.5.2004).
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2003): Kreditwesen der Kommunen: Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministerium des Innern, Nr. 7/2003 vom 01.08.2003, Potsdam.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2005): Gemeindeordnung für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 zuletzt geändert 22. Juni 2005. <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K20/202-01a.htm> (Abrufdatum 20.11.2005).
- Ministerium des Innern des Landes Niedersachsen (Hrsg.) (1993): Krediterlass vom 8.11.1993: Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004): Runderlass des Innenministeriums vom 30.8.2004: Aufnahme von Krediten in fremder Währung durch Gemeinden und Gemeindeverbände (veröffentlicht im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - NR. 36 vom 14. Oktober 2004, S. 870-871).
- Moser, H./Quast, W. (1995): Organisation des Risikomanagements in einem Bankkonzern, in: Schierenbeck, H./Moser, H. (Hrsg.), Handbuch Bankcontrolling, Wiesbaden, S. 663-686.
- Müller, W. (2004): Chancen nutzen und Risiken begrenzen - ein Themenüberblick, in: Müller, W. (Hrsg.), Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, Baden-Baden, S. 9-15.
- Müller, W. (2005): Fortschritte beim kommunalen Schuldenmanagement, in: Der Landkreis, Heft 6/2005, S. 429-431.
- Müller, W./Fey, D./Nagel, J. (2004): Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement - Teil I -, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), Heft 5, S. 116-121.
- Musgrave, R. A./Kullmer, L. (1969): Finanztheorie, 2., erg. und verb. Aufl., Tübingen.
- o.V. (2005a): Anleiherendite fällt unter 3 Prozent, in: FAZ, Nr. 222 vom 23.09.2005, S. 25.
- o.V. (2005b): Der erste Zinsschritt in der Ära Trichet steht bevor, in: FAZ, Nr. 279 vom 30.11.2005, S. 12.
- o.V. (2006a): Die 5 Prozent dürften im Mai folgen, in: FAZ, Nr. 76 vom 30.3.2006, S. 3.

- o.V. (2006b): Die Zeit des billigen Geldes geht dem Ende zu, in: FAZ, Nr. 50 vom 28.2.06, S. 21.
- o.V. (2006c): Europäische Zentralbank erhöht den Leitzins, in: FAZ, Nr. 53 vom 3.3.2006, S. 11.
- Pampel, R. (1993): Finanzinnovationen im Debt-Management, Wiesbaden.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2002): Jahresbericht 2002.
- Reding, K./Müller, W. (2002): Neue Geschäftsmodelle für das kommunale Debt Management, in: Bieger, T./Caspers, R./Knyphausen-Aufseß, D. z. et al. (Hrsg.), Zukünftige Geschäftsmodelle : Konzept und Anwendung in der Netzökonomie, Berlin u.a., S. 221-245.
- Rürup, B./Körner, H. (1985): Finanzwissenschaft: Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft, 2., neubearb. und erw. Aufl, Düsseldorf.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2005): Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft vom 7. Oktober 2005 (SächsAbl. S. 1146 ff.).
- Schille, H./Paier, K./Hafner, G. (2000): Steirisches Gemeinderecht, Graz (zit. nach Christ, H. (2003), S. 160).
- Schwarz, G. (2001): Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate : ein Leitfaden für die kommunale Praxis ; mit CD-ROM, Wiesbaden.
- Sperl, R. (2004): Städtische Schuldenverwaltung - Reaktionen auf veränderte Rahmenbedingungen am Beispiel der Landeshauptstadt München, in: Müller, W. (Hrsg.), Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, Baden-Baden, S. 63-71.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005): Finanzen und Steuern - Schulden der öffentlichen Haushalte 2004, Fachserie 14, Reihe 5. <http://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1016592> (Abrufdatum 1.9.2005).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Pressemitteilung vom 24. Februar 2006: Schulden der öffentlichen Haushalte 2005 um knapp 4% gestiegen. <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p0820061.htm> (Abrufdatum 4.3.2006).
- Ullmann, H.-P. (2005): Der deutsche Steuerstaat: Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute, München.
- Ulrich, R. A. (2003): Theoretische und empirische Analyse des Zinsänderungsrisikos : eine Untersuchung unter Einbeziehung ausgewählter Steuerungsansätze, Frankfurt am Main u.a.
- Wesenberg, T. (2005): Zinsrisikomanagement, in: Priermeier, T. (Hrsg.), Finanzrisikomanagement im Unternehmen, München, S. 103-170.
- Wesierski, B. (2004): Geänderte Rahmenbedingungen für das kommunale Schuldenmanagement, in: Müller, W. (Hrsg.), Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, Baden-Baden, S. 17-23.
- Winter, P. (2004): Cashflow at Risk als Instrument des industriellen Risikomanagements, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium: Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt, Heft 5 (33), S. 289-294.
- Zeller, F. (2005): Kassenkredite - in Hülle und Fülle: Die Novelle der Bayerischen Gemeindeordnung zeigt einen Staat ohne Verantwortung, in: Verwaltung und Management, Heft 4 (11), S. 204-205.

# **Zielkostenmanagement als Instrument zur Verbindung von Kostenplanung und Effektivitätssteuerung in der öffentlichen Verwaltung**

*Corinna Siems*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Anpassung der Elemente des Target Costing an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung
3. Funktionsweise des Public Target Costing
4. Integration des Public Target Costing in das Kontraktmanagement der öffentlichen Verwaltung
5. Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Public Target Costing – Konzepts
6. Literatur

## **1 Einleitung**

Zu den nach wie vor ungelösten Problemen der Verwaltungsmodernisierung gehört die Frage, wie sich Kostensteuerung einerseits und Effektivitätssteuerung andererseits durch geeignete Controllinginstrumente miteinander verbinden lassen. Während der Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung insbesondere auf der Ebene der Kommunalverwaltungen zu ersten Erfolgen hinsichtlich einer verbesserten Entscheidungsgrundlage für die Verwaltungsführung geführt hat, bleibt weiterhin unklar, wie gleichzeitig sichergestellt werden soll, dass politische Zielsetzungen und daraus abgeleitete Qualitätsstandards für die Leistungserstellung eingehalten werden können. Besonders deutlich wird dies in Verwaltungen, die bereits eine produktorientierte Budgetierung einsetzen, also eine Finanzmittelzuweisung auf der Basis produktbezogener Kostenrechnungsdaten durchführen. Eine ausschließlich an den Ergebnissen der Kostenrechnung orientierte Steuerung des Ressourceneinsatzes mit entsprechenden produktbezogenen Einsparvorgaben ist unzureichend, wenn gleichzeitig Effektivitätsziele und weitere Qualitätsziele der Leistungserstellung verfolgt werden sollen.

Die Verbindung von Kostensteuerung und Qualitätssteuerung muss demnach über das Budgetierungssystem hergestellt werden. Notwendig ist die Ergänzung



des Budgetierungssystems um konkrete Zielvorgaben und entsprechende Qualitätsstandards. Die Integration von Zielvorgaben und Qualitätsstandards in das Budgetierungssystem kann dabei zwei Funktionen haben: Zum einen kann über die Festlegung von Mindeststandards verhindert werden, dass eine Kostenspirale nach unten mit einem gleichzeitigem Absinken des Qualitätsniveaus der Leistungserstellung in Gang gesetzt wird. Zum anderen kann durch die Integration von Zielvorgaben in das Budgetierungssystem ein Anreizsystem geschaffen werden, das die Einhaltung von Zielvorgaben unterstützt.

Das zunächst für die Nutzung im Privatsektor entwickelte Konzept des Target Costing (Zielkostenmanagement), bei dem es sich um einen marktorientierten Kostenmanagementansatz handelt, der explizit die Kundensicht und den Faktor Qualität einbezieht, weist Elemente auf, die für eine derartige Ergänzung des Budgetierungssystems genutzt werden können.

## **2 Anpassung der Elemente des Target Costing an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung**

Um das Zielkostenmanagement in der öffentlichen Verwaltung anwenden zu können, sind zunächst grundlegende Anpassungen des Kostenmanagementkonzeptes unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Leistungserstellung notwendig.

Hauptmerkmal des Zielkostenmanagements ist dessen Marktorientierung, die sich in der Art und Weise der Festlegung der Zielkosten ausdrückt: Die Zielkosten werden bei der Reinform des Target Costing aus dem Marktpreis abgeleitet. Zielkosten sind damit "an Kunden- und Wettbewerbsbedingungen ausgerichtete Plankosten in Abhängigkeit marktnotwendiger Technologie- und Verfahrensanpassungen im Unternehmen" (Seidenschwarz 1993: 117). Die aus dem Marktpreis abgeleiteten Zielkosten eines Produktes stellen eine absolute Kostenobergrenze dar und geben durch die Information, zu welchen Kosten die Konkurrenten am Markt produzieren können, einen Hinweis auf mögliche Einsparpotentiale innerhalb der betrachteten Organisation. Gleichzeitig drückt der Marktpreis die Zahlungswilligkeit des Kunden und damit den Kundennutzen eines Produkts bzw. eine Bewertung der mit der Produktleistung verbundenen Wirkung aus (Haiber 1997: 396).

Die Herleitung der Zielkostenvorgabe aus dem Marktpreis eines Produktes ist für einige marktnahe Leistungen der öffentlichen Verwaltung, wie beispielsweise IT-Leistungen, Personalverwaltungsleistungen oder auch Leistungen der Grünflächenpflege durchaus möglich. Für eine Vielzahl von Produkten, die aufgrund politischer Zielsetzungen (Bedarfsdeckung, verteilungspolitische Ge-

sichtspunkte) zu administrierten Preisen oder unentgeltlich angeboten werden, lässt sich dagegen ein Marktpreis nur schwer ermitteln.

Als Alternative zur Marktpreisermittlung bieten sich für öffentliche Leistungen vor allem die Herleitung der Zielkostenvorgabe aus dem monetären Wert des Nutzens einer Leistung sowie die Herleitung aus den Kosten vergleichbarer Einrichtungen an.<sup>1</sup> Die erstgenannte Möglichkeit setzt allerdings voraus, dass sich die Preisbereitschaft der Kunden ermitteln lässt, was für die überwiegende Zahl der öffentlichen Leistungen aufgrund ihrer Marktferne problematisch ist. Die Ableitung der Zielkosten aus den Produktkosten vergleichbarer Einrichtungen bedeutet, dass eine Orientierung an der Einrichtung mit den niedrigsten Produktkosten im Sinne eines Benchmarking erfolgt. Dieses Verfahren bietet sich insbesondere dann an, wenn das Produkt von sowohl verwaltungsinternen als auch verwaltungsexternen Anbietern erstellt wird.

Da die mit der Marktorientierung bezweckte Kundenorientierung für eine Vielzahl von öffentlichen Leistungen nicht über die Bestimmung eines Marktpreises gewährleistet werden kann, ist stattdessen die Festlegung von Zielvorgaben zu der Effektivität der Leistungserstellung notwendig. Dabei ist der Kundenbegriff um die für die jeweilige Leistungserstellung relevanten Anspruchsgruppen zu erweitern. Entsprechend der oben genannten Funktionen des Marktpreises beim Target Costing wird die Zielkostenvorgabe somit ergänzt um eine Vorgabe zur Wirkungszielerreichung, um auf diese Weise die Qualität der Leistungserstellung auf Outcome-Ebene ebenfalls steuern zu können.

Die Berücksichtigung der Marktanforderungen erfolgt beim Target Costing aber nicht nur auf gesamtproduktbezogener Ebene, sondern auch die Aufspaltung der Zielkosten auf die einzelnen Produktkomponenten soll unter Berücksichtigung der Kundenanforderungen an die Funktionen und Eigenschaften des Produkts vorgenommen werden (Zielkostenspaltung).<sup>2</sup> Voraussetzung hierfür ist die Festlegung einer Produktfunktionsstruktur. Die Produktfunktionsstruktur zeigt die relative Bedeutung verschiedener Qualitätsmerkmale eines Produkts aus Kundensicht, die sich mittels Kundenbefragungen ermitteln lässt und stellt damit eine Gewichtung der Qualitätsmerkmale des Produktes aus Kundensicht dar. Die Produktkomponenten sind die zur Realisierung der Produktfunktionen notwendigen Bestandteile einer Produkteinheit.

---

<sup>1</sup> Zu möglichen Verfahren der Zielkostenfestlegung für nicht marktgängige öffentliche Leistungen vgl. insbesondere Funke 1998: 92ff.

<sup>2</sup> Siehe zu Funktion und Ablauf der Zielkostenspaltung insbesondere Horváth/Seidenschwarz 1992: 145ff.

Für die hier dargestellte verwaltungsspezifische Variante des Target Costing, im Folgenden als Public Target Costing bezeichnet (Siems 2005: 142), werden sowohl die Produktfunktionsstruktur als auch die Produktkomponenten abweichend definiert. Das definierte Wirkungs- bzw. Effektivitätsziel wird durch Unterziele konkretisiert. Mithilfe einer durch Befragung der relevanten Anspruchsgruppen ermittelten Gewichtung der Unterziele wird eine Funktionsstruktur für das Produkt festgelegt.

Statt einer Aufspaltung des Produkts in die einzelnen Produktkomponenten erfolgt eine Aufspaltung des Gesamtangebotes des Produkts in einzelne Leistungserstellungs- bzw. Produktionsvarianten. Dies soll im Folgenden anhand eines Beispiels verdeutlicht werden.<sup>3</sup>

Betrachtet wird das Produkt 'Tagesbetreuung von Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren'. Das Produkt ist aus dem strategischen Ziel 'Förderung der Entwicklung, Bildung und Erziehung von Kindern' abgeleitet und zeichnet sich dadurch aus, dass es zielgruppenspezifisch und organisationsunabhängig definiert ist. Die insgesamt angebotene Produktmenge kann damit durch verschiedene Leistungsersteller, also sowohl durch kommunale als auch durch gemeinnützige Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Für das Produktangebot insgesamt besteht ein quasi-marktlicher Wettbewerb zwischen verschiedenen 'Produktionsvarianten' unterschiedlicher Leistungsersteller, der einen Vergleich von Kosten und Qualität der Leistungen ermöglicht. Im Beispielfall werden die Produktionsvarianten Tagesbetreuung in städtischen Einrichtungen, in Einrichtungen freier Träger und in Eltern-Initiativ-Kindertagesstätten unterschieden. Die beispielhaft dargestellten Produktionsvarianten stellen die Produktkomponenten im Sinne des Target Costing dar.

Die unterschiedlichen Leistungsersteller oder Provider erstellen ein und dasselbe Produkt mit möglichen unterschiedlichen Zielsetzungen auf der Ebene der Prozess- und Potentialqualität.<sup>4</sup> Ziele auf der Ebene der Ergebnisqualität werden dagegen einheitlich definiert. Die Ergebnisqualität bezieht sich dabei sowohl auf das prozessuale Endergebnis einer Leistung als auch auf die mit der Leistung bezweckte Wirkung (= Outcome) beim Leistungsempfänger bzw. bei der Zielgruppe des Produkts (Haiber 1997: 407, Schubert 2000: 92ff.). Mit der Differenzierung des Leistungsangebotes in verschiedene Produktionsvarianten kann somit der Beitrag jeder Produktionsvariante zur Wirkungszielerreichung differenziert ausgewiesen werden.

---

<sup>3</sup> Zur ausführlichen Darstellung des Beispiels siehe Siems 2005: 162ff.

<sup>4</sup> Zur Unterscheidung der verschiedenen Qualitätsdimensionen der öffentlichen Leistungserstellung vgl. u.a. Broekmate/Dahrendorf/Dunker 2005: 39ff.

Die gegenüber dem Target Costing vorgenommenen Anpassungen sind in Abbildung 1 aufgeführt.

Abbildung 1: Anpassung der Elemente des Target Costing für die Anwendung in der öffentlichen Verwaltung

	Target Costing	Public Target Costing
<b>Art der Zielkostenvorgabe</b>	Marktpreis	aus Produktkosten vergleichbarer Einrichtungen (Cost Benchmark) abgeleitete Budgetvorgabe und Vorgabe zur gewünschten Wirkungszielumsetzung
<b>Funktion der Zielkostenvorgabe</b>	Kostenobergrenze und Ausdruck der Zahlungswilligkeit des Kunden und damit des Kundennutzens des Produktes	Budgetobergrenze und Steuerung der Zielerreichung im Hinblick auf vorgegebene Effektivitätsziele
<b>Produktfunktionsstruktur</b>	mittels Kundenbefragung gewichtete Produktfunktionen mit jeweils festgelegten Merkmalsausprägungen	mittels Befragung der relevanten Anspruchsgruppen gewichtete Unterziele, die das übergeordnete Wirkungsziel konkretisieren
<b>Produktkomponenten</b>	zur Realisierung einer Produkteinheit notwendige Bestandteile	unterschiedliche Leistungserstellungs- (= Produktions-)varianten zur Realisierung eines Produktangebotes

Quelle: Siems 2005: 201

Ausgehend von dem dargestellten Beispiel wird im Folgenden die Funktionsweise des Public Target Costing in den Grundzügen dargestellt.<sup>5</sup>

### 3 Funktionsweise des Public Target Costing

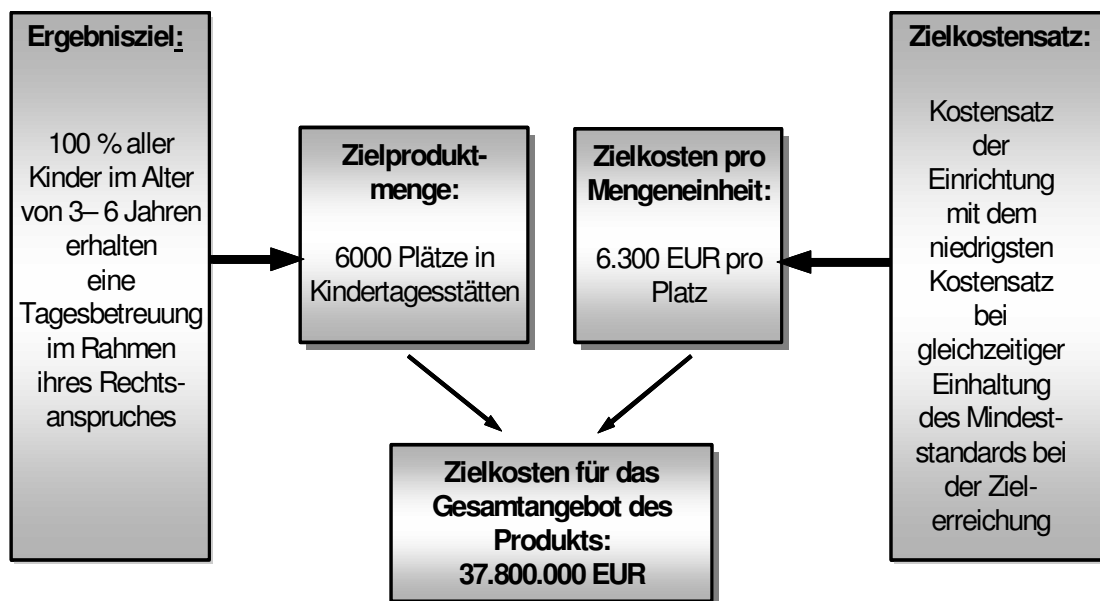
#### 3.1 Bestimmung der Zielvorgabe und Festlegung der Funktionsstruktur des Produktangebotes

Für das Produktangebot muss zunächst eine Zielvorgabe entwickelt werden, die wie oben erläutert sowohl eine Kostenobergrenze als auch einen Sollmesswert zu der mit dem Produkt verbundenen qualitativen Sachzielerreichung (= Wirkungszielumsetzung) umfasst.

<sup>5</sup> Siehe dazu ausführlich Siems 2005: 171ff.

Die Zielkostenvorgabe wird aus dem Produktmengenziel und aus den Stückkosten derjenigen vergleichbaren Einrichtung übernommen, die für das zu betrachtende Produkt den niedrigsten Kostensatz aufweist (vgl. Abbildung 2). Die Auswahl des Cost Benchmark ist dabei an eine Nebenbedingung gebunden: Für das ausgewählte Produkt muss gleichzeitig ein Mindestzielerreichungsgrad von 90 % in Bezug auf das mit dem Produkt verbundene Wirkungsziel realisiert sein. Die Zielmenge wird aus dem von Politik und Verwaltungsführung festgelegten quantitativen Ergebnisziel für das Produkt abgeleitet.

Abbildung 2: Ableitung der Zielkostenvorgabe



Quelle: Siems 2005: 173

Gleichzeitig wird eine Zielmenge pro Produktionsvariante, also eine Mengenstruktur festgelegt, die für das betrachtete Beispiel folgendermaßen aussieht: Tagesbetreuung in städtischen Einrichtungen: 50% des Platzangebotes, Tagesbetreuung in Einrichtungen freier Träger: 37,5% des Produktangebotes, Tagesbetreuung in Eltern-Initiativ-Einrichtungen: 12,5% des Platzangebotes.

Für das Produktangebot wird außerdem ein Wirkungsziel definiert, das durch die Definition von gewichteten Unterzielen konkretisiert wird. Für die einzelnen Unterziele werden Indikatoren definiert, mit deren Hilfe das gewünschte Zielniveau festgelegt werden kann und dessen Erreichung überprüft werden kann. Für das Fallbeispiel wird das folgende übergeordnete Wirkungsziel definiert: 'Förderung des körperlichen, sozialen und intellektuellen Wohlbefindens und der Entwicklung der Kinder in diesen Bereichen und Unterstützung der Familien in ihrer Betreuungs- und Erziehungsaufgabe'. Abbildung 3 zeigt die aus dem Wir-

kungsziel abgeleiteten Unterziele und deren Gewichtung sowie entsprechende Indikatoren einschließlich Messverfahren und möglichen Sollmesswerten.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Das im Fallbeispiel aufgeführte übergeordnete Wirkungsziel bezieht sich auf eine bei Tietze aufgeführte Definition pädagogischer Qualität (Tietze 1998: 340f.). Die genannten Unterziele und Indikatoren sind abgeleitet aus ersten Vorschlägen der Stadtverwaltung Rüsselsheim zur Definition von Wirkungszielen und Erfolgskriterien für das wirkungsorientierte Produkt Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren sowie aus beispielhaften aufgeführten Indikatoren zur Messung der Wirkungs- und Ergebnisqualität, die von der KGSt als Teil des Qualitätsmanagementkonzepts für den Bereich der Kindertagesbetreuung entwickelt wurden (Lidke 1999: 197 und KGSt 2000: 27).

Abbildung 3: Funktionsstruktur des Produktangebots

Unterziel (=Funktion)	Gewichtungsfaktor	Indikatoren zur Messung der Zielerreichung	Messverfahren	Sollmesswert
Bedarfsgerechte Betreuung	0,15	Zufriedenheit der Eltern mit Betreuungszeiten in der Einrichtung	Befragung von Eltern	mindestens 90 % der Eltern sind mit den Betreuungszeiten in der Einrichtung zufrieden oder sehr zufrieden
		Anteil der Betreuungstageausfälle an allen satzungsgemäßen Betreuungstagen	statistische Auswertung	der Anteil der Betreuungstageausfälle ist nicht höher als 1 %
Hohes Wohlbefinden der Kinder	0,25	Zufriedenheitswertungen von Eltern, Fachpersonal, Kindern	Befragung von Eltern und Kindern, Bewertung durch Erzieherinnen	das Wohlbefinden ist bei min. 90 % der Kinder als gut oder sehr gut
Altersentsprechende Entwicklungsförderung	0,4	Entwicklungsstand der Kinder in aus pädagogischer Sicht wesentlichen Entwicklungsbereichen im Zusammenhang mit der Gesamtheit des pädagogischen Angebotes der Einrichtung	Evaluation und Dokumentation der Entwicklung der Kinder z.B. über regelmäßige Entwicklungsbeobachtung Bewertung durch Kitaleitung, Erzieherinnen, Eltern etc.	die altersentsprechende Entwicklung ist bei mind. 90 % der Kinder zufriedenstellend oder besser
Ausreichende pädagogische Kooperation mit den Eltern	0,1	Erfolgreiche Beratungen in individuellen Erziehungsfragen aufgrund von Eltern- und Erzieherinneninitiativen	Auswertung des Elterngesprächs, Elternbefragung	mind. 90 % der initiierten Beratungen werden erfolgreich durchgeführt
		Anzahl der Angebote an Elternabenden etc.	Zählung	mindestens 4 Angebote pro Jahr und Betreuungsgruppe
Allgemeine Zufriedenheit der Eltern	0,1	Zufriedenheitswertungen von Eltern	Befragung von Eltern	mindestens 90 % der Eltern sind mit der Betreuung ihrer Kinder in der Einrichtung zufrieden oder sehr zufrieden

Quelle: Siems 2005: 175

In der Tabelle sind sowohl subjektive Indikatoren (z.B. Zufriedenheitsindices) als auch objektive Indikatoren (z.B. Anzahl der Betreuungstageausfälle) aufgeführt. In der Praxis setzt insbesondere die Messung der subjektiven Indikatoren die Durchführung eines umfassenden Qualitätsmanagementprozesses in den ein-

zelenen Betreuungseinrichtungen voraus. Die Auswahl der konkreten Inhalte der Funktionsstruktur sollte durch die Fachverantwortlichen der Jugendhilfe, die Leitung und Mitarbeiter/innen des Bereichs Kindertagesbetreuung sowie ggf. mit Unterstützung externer Fachexperten erfolgen. Insbesondere bei der Festlegung der Gewichtung der Unterziele sollten neben den Fachverantwortlichen weitere Anspruchsgruppen, also vor allem die Eltern als Kunden bzw. Leistungsempfänger sowie die politische Ebene miteinbezogen werden.

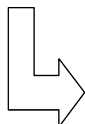
Die zu den Indikatoren festgelegten Sollmesswerte, die auf unterschiedlichen kardinalen Skalierungen basieren, werden vereinheitlicht, indem alle Sollmesswerte über eine Transformationsfunktion mit dem Wert 100 einer Punktskala bewertet werden, so dass die Ist-Werte entsprechend als prozentuale Zielerreichungsgrade ausgedrückt werden können. Unter Berücksichtigung der Gewichtung der Unterziele kann auf diese Weise ein Gesamtzielerreichungsgrad für das übergeordnete Wirkungsziel bestimmt werden.

Auf Basis der festgelegten Funktionsstruktur werden für jede Produktionsvariante (und zuvor in jeder einzelnen Einrichtung der Produktionsvariante) die Zielerreichungsgrade bei den definierten Unterzielen gemessen und zu einem Gesamtzielerreichungsgrad verdichtet. Die Zielerreichungsgrade der Produktionsvarianten werden entsprechend ihres Anteils an der Produktgesamtmenge gewichtet und auf 100 % normiert. Die so ermittelten Zielerreichungsbeiträge geben den jeweiligen Anteil einer Produktionsvariante zur Realisierung der Gesamtzielerreichung an (vgl. Abbildung 4).



Abbildung 4: Ermittlung der Zielerreichungsbeiträge der Produktionsvarianten

Produktionsvarianten	Wirkungsziele des Produkts					Zielerreichungsgrad pro Produktionsvariante
	Bedarfsgerechte Betreuung	Wohlbefinden der Kinder	Altersentsprechende Entwicklungsförderung	Pädagogische Kooperation mit den Eltern	Allgemeine Zufriedenheit der Eltern	
<i>Gewichtung der Ziele</i>	<i>0,15</i>	<i>0,25</i>	<i>0,40</i>	<i>0,10</i>	<i>0,10</i>	
<b>Produktionsvariante 1:</b>	83,00%	77,00%	81,00%	80,00%	79,00%	<b>80,00%</b>
<b>Produktionsvariante 2:</b>	79,00%	87,00%	88,00%	86,00%	86,00%	<b>86,00%</b>
<b>Produktionsvariante 3:</b>	77,00%	85,00%	85,00%	90,00%	82,00%	<b>84,00%</b>



Produktionsvarianten	Gewichtungsfaktor	gewichteter Zielerreichungsgrad	Zielerreichungsbeitrag
<b>Produktionsvariante 1:</b>	0,5	40,00%	48,34%
<b>Produktionsvariante 2:</b>	0,375	32,25%	38,97%
<b>Produktionsvariante 3:</b>	0,125	10,50%	12,69%
<b>Summe</b>	<b>1</b>	<b>82,75%</b>	<b>100,00%</b>

Quelle: Siems 2005: 190 f.

### 3.2 Durchführung der Zielkostenspaltung

Wie bereits eingangs bei den Ausführungen zum Target Costing erläutert sollen mit der Zielkostenspaltung die Gesamtzielkosten auf die einzelnen Produktkomponenten entsprechend der durch sie realisierten Produktfunktionen verteilt werden. Beim Public Target Costing wird die mit der Zielkostenspaltung zu erfüllende Anforderung in abgewandelter Form formuliert: Die festgelegten Gesamtzielkosten des Produktangebotes müssen so auf die einzelnen Produktionsvarianten aufgeteilt werden, dass sie deren Beitrag an der Gesamtzielerreichung des Produktangebotes entsprechen.

Voraussetzung hierfür ist zum einen die Ermittlung der Kostenanteile der Produktionsvarianten auf Basis der geschätzten Standardkosten, also derjenigen Plankosten, die unter Beibehaltung der bisherigen Infrastruktur und Ablauforganisation erreicht werden können (Müller 1998: 55). Auf Basis der ermittelten Stückkostensätze und der geplanten Produktmenge pro Produktionsvariante können die Standardkosten und entsprechenden Kostenanteile der Produktionsvarianten berechnet werden. Die Höhe der Planmenge sowie deren Aufteilung auf die Produktionsvarianten entsprechen dabei der als Ergebnisziel festgelegten Gesamtmenge von 6000 Plätzen und der geplanten Angebotsstruktur.

Zudem müssen Soll-Zielerreichungsbeiträge auf Basis der gewünschten Zielerreichung pro Produktionsvariante ermittelt werden. Hierzu müssen je Variante Sollwerte für die einzelnen Unterziele vorgegeben werden, um daraus entsprechend der in Abbildung 4 dargestellten Vorgehensweise Soll-Zielerreichungsbeiträge ableiten zu können. Im betrachteten Beispiel wird von einheitlichen Zielerreichungsvorgaben für die Produktionsvarianten ausgegangen, so dass die Soll-Zielerreichungsbeiträge der Produktmengenstruktur entsprechen (vgl. Abbildung 5).

Durch die Gegenüberstellung von den Zielerreichungsbeiträgen der Produktionsvarianten und den Kostenanteilen der Produktionsvarianten kann ein 'Wirkungs-/Kostenindex' (Siems 2005: 192) berechnet werden, der den Handlungsbedarf zur Erreichung der Zielkosten aufzeigt (vgl. ebenfalls Abbildung 5).<sup>7</sup>

Der berechnete Wirkungs-/Kostenindex ermöglicht Aussagen zur notwendigen Anpassung der Kostenstruktur und beantwortet die Frage, ob die bisher - also vor Einsatz des Zielkostenmanagements - geplante Aufteilung der Ressourcen dem von den Anspruchsgruppen gewünschten Kosten-/Nutzenverhältnis pro Produktionsvariante entspricht. Dabei gilt:

Wirkungs-/Kostenindex < 1: Der Kostenanteil der Variante ist im Verhältnis zu dem von der Variante zu leistenden Beitrag zur Gesamtzielerreichung des Produktangebotes zu hoch.

Wirkungs-/Kostenindex > 1: Der Kostenanteil der Variante ist im Vergleich zu dem von der Variante zu leistenden Beitrag zur Gesamtzielerreichung zu niedrig. Dies kann einen Hinweis darauf geben, dass die mit der Realisierung der jeweiligen Produktionsvariante angestrebte Zielerreichung noch nicht erreicht ist oder aber dass die gewünschte Zielerreichung auch bei einem relativ niedrigen Kostenniveau der Produktionsvariante erreicht werden kann.<sup>8</sup>

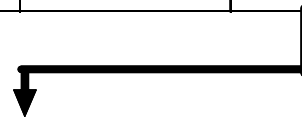
---

<sup>7</sup> Der Wirkungs-/Kostenindex ist unter den eingangs aufgestellten Prämissen vergleichbar mit dem beim Target Costing berechneten Zielkostenindex. Zur Ermittlung des Zielkostenindex siehe Coenenberg 1997: 464f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Interpretation eines Zielkostenindexes > 1 bei Niemand 1996: 64.

Abbildung 5: Ermittlung des Wirkungs-/Kostenindexes

Produktionsvarianten	Stückkosten	Anzahl der Plätze	Standardkosten pro Jahr	Kostenanteil
Produktionsvariante 1:	6.500 €	3.000	19.500.000 €	50,57%
Produktionsvariante 2:	6.370 €	2.250	14.332.500 €	37,17%
Produktionsvariante 3:	6.300 €	750	4.725.000 €	12,25%
<b>Produktangebot insgesamt</b>	<b>6.426 €</b>	<b>6.000</b>	<b>38.557.500 €</b>	<b>100,00%</b>



Produktionsvarianten	Soll-Zielerreichungsbeitrag	Kostenanteil	Wirkungs-/Kostenindex
Produktionsvariante 1:	50,00%	50,57%	0,989
Produktionsvariante 2:	37,50%	37,17%	1,009
Produktionsvariante 3:	12,50%	12,25%	1,020

Quelle: Siems 2005: 187 f.

Um den Handlungsbedarf zur Erreichung der Zielkostenvorgabe bestimmen zu können, muss außerdem der absolute Kostenreduktionsbedarf pro Produktionsvariante berechnet werden (vgl. Abbildung 6). Ausgangspunkt sind die geschätzten Standardkosten, die insgesamt auf das vorgegebene Zielkostenniveau gesenkt und gemäß der Soll-Zielerreichungsbeiträge auf die Produktionsvarianten aufgeteilt werden müssen. Die jeweilige Differenz zwischen den Standardkosten und Zielkosten zeigt den Kostenreduktionsbedarf pro Produktionsvariante.

Abbildung 6: Kostenreduktionsbedarf zur Erreichung der Zielkosten

Produktionsvarianten	Standardkosten absolut	Soll-Zielerreichungsbeitrag	Zielkosten	Kostenreduktionsbedarf
Produktionsvariante 1:	€ 19.500.000	50,00%	€ 18.900.000	€ 600.000
Produktionsvariante 2:	€ 14.332.500	37,50%	€ 14.175.000	€ 157.500
Produktionsvariante 3:	€ 4.725.000	12,50%	€ 4.725.000	€ 0
<b>Produktangebot insgesamt</b>	<b>€ 38.557.500</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 37.800.000</b>	<b>€ 757.500</b>

Quelle: Siems 2005: 210

Die in Abbildung 6 aufgeführten Ergebnisse scheinen teilweise von den Ergebnissen in Abbildung 5 abzuweichen: So ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich, warum der Kostenanteil der Produktionsvariante 2 zwar im Vergleich zu deren Zielerreichungsbeitrag zu niedrig ist, aber dennoch ein absoluter Kostenreduktionsbedarf für die Variante ermittelt wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass

der Wirkungs-/Kostenindex nur die notwendige Anpassung der Kostenstruktur des Produktangebotes zeigt, die notwendig ist, um bei allen Produktionsvarianten dasselbe Verhältnis von Outcome zu Kosten (= einheitliche Werte der Kosteneffektivität) realisieren zu können. Das absolute Zielniveau der vorgegebenen Kosteneffektivität wird bei allen Produktionsvarianten erst dann erreicht, wenn das Kostenniveau auf die Zielkostenhöhe gesenkt wird und zusätzlich die Zielerreichung an die vorgegebene Sachzielerreichung angepasst wird.

Die Ermittlung des Kostenreduktionsbedarfs für die einzelnen Produktionsvarianten erscheint im vorliegenden Beispiel zunächst rechnerisch trivial: Auch ohne Berechnung der Soll-Zielerreichungsbeiträge könnte ausgehend von den Stückkosten, die bei der Berechnung der relativen Kostenanteile zugrunde gelegt wurden (vgl. Abbildung 5), der Reduktionsbedarf zur Erreichung des Zielkostensatzes berechnet werden (vgl. Abbildung 2). Dies ändert sich aber, sobald für die einzelnen Produktionsvarianten unterschiedliche Zielerreichungsgrade vorgegeben werden, so dass der Soll-Zielerreichungsbeitrag nicht mehr der Produktmengenstruktur entspricht.

Grundsätzlich gilt folgendes: Die dargestellten Kennzahlen, also der Wirkungs-/Kostenindex und der Kostenreduktionsbedarf dienen der Planung der Ressourcenaufteilung unter Berücksichtigung einer gewünschten Zielerreichung. Die Zielvorgabe besteht aus einem Zielkostensatz, einer Zielmenge sowie einer qualitativen Sachzielvorgabe. Geht man davon aus, dass die Aufteilung der Produktmenge auf die einzelnen Varianten der Zielverteilung entspricht, also als konstant betrachtet werden kann, müssen demnach im vorliegenden Beispiel die Zielerreichung und der Stückkostensatz bei den einzelnen Varianten an die Gesamtvorgabe angenähert werden.

Nach Ablauf einer Planperiode kann mithilfe der Kennzahlen eine Überprüfung der Ressourcenaufteilung unter Berücksichtigung der tatsächlich realisierten Zielerreichung vorgenommen werden. Abweichungen zu der vorgegebenen Zielerreichung können in Kostenabweichungen umgerechnet werden (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Kostenreduktionsbedarf aufgrund der Soll-/Ist-Abweichung der Zielerreichung in t1

Produktionsvarianten	Zielkosten	Ist - Zielerreichungsbeitrag (ZEB) in t1	Kostenvorgabe auf Basis Ist-Zielerreichungsbeitrag in t1	Kostenreduktionsbedarf aufgrund Abweichung Soll-/Ist- ZEB
Produktionsvariante 1:	€ 18.900.000	48,85%	€ 18.465.517	434.483
Produktionsvariante 2:	€ 14.175.000	38,79%	€ 14.663.793	-488.793
Produktionsvariante 3:	€ 4.725.000	12,36%	€ 4.670.690	54.310
<b>Gesamt</b>	<b>€ 37.800.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 37.800.000</b>	<b>0</b>

Quelle: Siems 2005: 215

Dabei werden die zu Beginn der Planungsperiode als Plankosten verabschiedeten Zielkosten den nach Ablauf der Planungsperiode erreichten Ist-Zielerreichungsbeiträgen gegenübergestellt. Bei unverändertem Zielkostenniveau werden die Kostenvorgaben für die einzelnen Produktionsvarianten auf Basis der Ist-Zielerreichungsbeiträge berechnet. Die Differenz zwischen den Zielkosten und der Kostenvorgabe auf Basis der Ist-Zielerreichungsbeiträge zeigt den Kostenreduktionsbedarf aufgrund der Abweichung von dem vorgegebenen Soll-Zielerreichungsbeitrag. Mit anderen Worten: Wenn eine Produktionsvariante nach Ablauf der Planungsperiode einen geringeren als den vorgegebenen Zielerreichungsbeitrag erreicht, hätte nur ein entsprechend geringeres Kostenvolumen anfallen dürfen. Es entsteht ein Kostenreduktionsbedarf (vgl. beispielsweise Variante 1 in der Abbildung 7). Die ermittelten Abweichungen können als Sanktionen bzw. Gratifikationen in den Planungsprozess integriert werden. Die auf diese Weise berechneten qualitätsbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen können im Planungs- und Kontrollprozess der öffentlichen Verwaltung als Anreizinstrument zur Verbesserung der Zielerreichung der Produktionsvarianten genutzt werden.

#### **4 Integration des Public Target Costing in das Kontraktmanagement der öffentlichen Verwaltung**

Die im Public Target Costing-Prozess entwickelten Zielvorgaben zu Kosten und Wirkungszielen können in den Prozess der ergebnisorientierten Steuerung der Kommunalverwaltung, also in das Kontraktmanagement integriert werden. Durch die Fachbereichs- bzw. Ressortleitungen (Leistungskäufer) werden Zielvereinbarungen mit den einzelnen verwaltungsinternen und –externen Anbietern (Leistungsersteller) in Form von Produkterstellungsaufträgen abgeschlossen. Zielvereinbarungen zu Kosten und Wirkungszielen können dabei für die jewei-

ligen Produktionsvarianten insgesamt aber auch für einzelne Einrichtungen der Provider abgeschlossen werden.

Notwendig für die Erreichung der Zielkosten und der Qualitätsziele ist die Festlegung einer konkreten Zielkostenerreichungsstrategie, die ebenfalls Teil der Zielvereinbarungen sein sollte. Diese Zielkostenerreichungsstrategie umfasst die verbindliche Festlegung von Maßnahmen zur notwendigen Kostensenkung sowie zur Erhöhung der Wirkungsqualität auf der Ebene der einzelnen Produktionsvarianten, die dann für die einzelnen Einrichtungen noch konkretisiert werden müssen.

Voraussetzung zur Festlegung der Zielkostenerreichungsstrategie ist eine detaillierte Analyse der im Rahmen der Zielkostenspaltung ermittelten Abweichungen. Dazu müssen die ermittelten Kennzahlen disaggregiert und auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen der jeweiligen Produktionsvarianten betrachtet werden (vgl. Abbildung 8). Dies gilt sowohl für die Kosten als auch für die Zielerreichung der Produktionsvarianten, bei der neben der organisatorischen Aggregation auch eine Verdichtung über die verschiedenen Unterziele zu einer Gesamtzielerreichung erfolgt ist.

Analog einer in Zielvereinbarungen üblicherweise festgelegten Regelung zum Umgang mit Budgetüber- bzw. -unterschreitungen können Vereinbarungen darüber getroffen werden, wie mit Abweichungen gegenüber den vereinbarten Zielvorgaben zur Wirkungszielerreichung bei den einzelnen Providern umgegangen werden soll. Wie oben beschrieben kann mithilfe der entwickelten Kennzahlen eine Unterschreitung der Zielvorgaben in eine kostenwirksame Sanktion bzw. Gratifikation für die Produktionsvariante umgerechnet werden.

Abbildung 8: Analyse der Abweichungen nach Durchführung der Zielkostenspaltung



Quelle: Siems 2005: 213

## 5 Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Public Target Costing - Konzepts

Geht man zunächst von dem dargestellten Beispiel aus, so können folgende Prämissen für die Anwendbarkeit des Konzepts in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Leistungserstellung definiert werden:

- Die Angebotssituation des betrachteten Produkts sollte durch einen quasi-marktlichen Wettbewerb zwischen kommunalen, gemeinnützigen und ggf. privaten Anbietern gekennzeichnet sein.
- Zu den Kosten der verschiedenen Produktionsvarianten müssen vergleichbar strukturierte Informationen vorliegen, was zumindest einen gewissen Grad der Vereinheitlichung von Kostenrechnungsverfahren und Kostenrechnungsstandards bei den Leistungsanbietern voraussetzt.
- Ebenso sollten für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Effektivitätsziele des betrachteten Leistungsbereichs vergleichbare Verfahren der Wirkungsmessung bei den internen und externen Leistungsanbietern eingesetzt werden.
- Wenn Leistungsvarianten ein und desselben Produktes betrachtet werden, sollte es sich um hinreichend komplexe, nicht programmierbare Leistungen handeln, die sich hinsichtlich der zu ihrer Erstellung notwendigen Prozesse durchaus unterscheiden können, für die aber einheitliche übergeordnete Wirkungsziele definiert werden können.

- Dies setzt gleichzeitig voraus, dass es sich um einen Leistungsbereich handelt, der sich für eine wirkungsorientierte Steuerung eignet und für den die Steuerung über Effektivitätsziele eine relativ hohe Bedeutung hat.
- Da der Einsatz des Public Target Costing bei einer sehr kleinteiligen Produktabgrenzung aufgrund des damit verbundenen Aufwands nicht sinnvoll ist, sollte ein möglichst weit gefasster Produktbegriff gewählt werden. Auch ein Einsatz des Instrumentes auf Produktgruppenebene ist möglich soweit die in der Produktgruppe enthaltenen Produkte einheitliche Bezugsgrößen aufweisen.

Unter diesen Voraussetzungen kommen als Anwendungsbereiche insbesondere Leistungen aus dem Bereich Jugend und Soziales in Betracht, die in nachgeordneten Einrichtungen auf kommunaler Ebene angeboten werden, wie neben den Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder beispielsweise Einrichtungen der Jugendförderung oder Einrichtungen der Altersbetreuung und -pflege.

Die bisherigen Überlegungen stellen die Nutzung des Public Target Costing als Controllinginstrument aus Auftraggebersicht bei einer Produkterstellung durch verschiedene verwaltungsinterne und -externe Leistungsersteller in den Vordergrund: Der Ressourceneinsatz für die verschiedenen verwaltungsinternen und -externen Produktionsvarianten kann unter Berücksichtigung der vorgegebenen und tatsächlich erreichten Effektivität der Leistungserstellung geplant und überprüft werden.

Darüber hinaus ist es aber auch denkbar, unterschiedliche Maßnahmenbündel bzw. Produkttypen eines Produktes oder einer Produktgruppe (Hauser/Furch 1998: 55 ff.) zu betrachten, die zur Erreichung übergeordneter Wirkungsziele eingesetzt werden (Beispiel: unterschiedliche Interventionsstrategien zur Integration benachteiligter Jugendlicher). Hier kann es sich um alternative aber teilweise auch um einander ergänzende Maßnahmen handeln, die zu den definierten Wirkungszielen in unterschiedlichem Maße beitragen sollen. Mithilfe des Public Target Costing kann möglicherweise eine verbesserte Steuerung des Ressourceneinsatzes unter Berücksichtigung der tatsächlichen Zielerreichung verschiedener Maßnahmenbündel unterstützt werden.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Zielkostenmanagements für die öffentliche Verwaltung sind mit dem Einsatz eines Controllinginstrumentes, das eine rechnerische Verknüpfung von Ressourcen und Outcomes vorsieht, grundsätzliche Risiken verbunden. Dies betrifft insbesondere die Schwierigkeit, aussagefähige Wirkungsziele zu bestimmen und geeignete Indikatoren zu definieren, die den Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen eingesetzten Res-



sources und den realisierten Outcomes möglichst genau abbilden. Die Ermittlung der Zielerreichungsbeiträge ist zudem durch ein hohes Maß an Subjektivität gekennzeichnet, insbesondere was die Festlegung der Gewichtung der Unterziele sowie die Messung der Zielerreichung anhand subjektiver Indikatoren betrifft.

Trotz der möglichen Schwachstellen wird dafür plädiert, nicht nur ein outcomeorientiertes Managementsystem zu installieren, sondern dieses auch mit der Ressourcensteuerung in den dafür geeigneten Leistungsbereichen zu verbinden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass mit der Definition von Zielen nur ein weiteres Element des Neuen Steuerungsmodells eingeführt wird, das unzureichend mit den übrigen Reformelementen verzahnt ist und deswegen nicht in der gewünschten Weise zu einer Erhöhung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Leistungserstellung beiträgt.

## 6 Literatur

- Broekmate, Loes; Dahrendorf, Katharina;Dunker, Klaus (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München; Berlin: Jehle.
- Coenenberg, Adolf G. (1997): Kostenrechnung und Kostenanalyse. Landsberg/Lech: Moderne Industrie, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage.
- Funke, Anja (1998): Zielkostenmanagement in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen. Frankfurt a. M.: Lang.
- Haiber, Thomas (1997): Controlling für öffentliche Unternehmen. München: Vahlen.
- Hauser, Thomas; Furch, Kristian (1998): Aufbau und Weiterentwicklung des Berlinweiten Querschnittscontrolling in der Senatsverwaltung für Finanzen: April 1998; Version vom 30. Oktober 1998, Kelkheim: hfp Unternehmensberatung.
- Horváth, Peter; Seidenschwarz, Werner (1992): Zielkostenmanagement. In: Controlling, Heft 3, S. 142 - 150.
- KGSt (2000): Kommunales Qualitätsmanagement von Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder. KGSt-Bericht 2/2001. Köln: KGSt.
- Lidke, Dietmar (1999): Wirkungsorientierte Produkte für das Qualitätsmanagement im Jugend- und Sozialbereich - Ein Erfahrungsbericht aus der Stadtverwaltung Rüsselsheim. In: Eberhard Goebel (Hrsg.): Qualitätsmanagement in Kindertagesstätten. Kassel: Goebel, S. 183-206.
- Müller, Mischa (1998): Target Costing im Krankenhaus: Entwurf eines objekt-orientierten EDV-Systems zur Unterstützung einer retrograden Deckungsbeitragsrechnung. Lohmar/Köln: Eul.
- Niemand, Stefan (1996): Target Costing für industrielle Dienstleistungen. München: Vahlen.
- Seidenschwarz, Werner (1993): Target costing: marktorientiertes Zielkostenmanagement. München: Schäffer-Poeschel.
- Siems, Corinna (2005): Public Target Costing: Zielkostenmanagement als Controllinginstrument für die öffentliche Verwaltung. Frankfurt a. M.: Lang.

Schubert, Bernd (2000): Controlling in der Wohlfahrtspflege: Entwicklung eines Konzepts zur Unterstützung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Sozialdienstleistungsunternehmen der stationären Eingliederungshilfe für Behinderte als Bezugsrahmen für die Umsetzung der Anforderungen nach dem BSHG. Hamburg: Lit.

Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied; Berlin: Luchterhand.

## IV) Verwaltung zwischen eGovern- ment und Laufmappe

# Wettbewerb und Kooperation in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion

*Christoph Andersen<sup>1</sup>*

## **Inhalt**

1. Einführung
2. Wettbewerb als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors
3. Kooperation als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors
4. Wettbewerb und Kooperation als Schlüssel zur Balance von Effizienz und Effektivität
5. Literatur

## **1 Einführung**

Wettbewerb und Kooperation haben als zentrale Bausteine im Restrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors erheblich an Bedeutung gewonnen. Während die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den letzten Jahrzehnten häufig durch die Stichworte Vermarktlichung und Binnenmodernisierung geprägt war (vgl. Naschold 1995), unterliegt das öffentliche Produktionsregime seit einigen Jahren einem Wandel durch den Einbau wettbewerblicher und kooperativer Steuerungselemente. In Teilen der Literatur existiert allerdings eine verengte Perspektive auf diesen Entwicklungstrend. Es dominiert die Frage nach der alternativen Wahl zwischen Wettbewerb *oder* Kooperation, wobei das Erkenntnisinteresse auf die Überlegenheit des einen gegenüber dem anderen zielt. Dagegen wird in diesem Beitrag die *These* vertreten, dass die Fokussierung der Reformmaßnahmen auf die Binnenmodernisierung an ein Ende gekommen ist und sich im öffentlichen Sektor zunehmend komplexe institutionelle Arrangements, bestehend aus hierarchischen, wettbewerblichen und kooperativen Steuerungsmechanismen, beobachten lassen. Interessanterweise kommt es dabei häufig zu Wechselbeziehungen zwischen wettbewerblichen und kooperativen Elementen. Im vorliegenden Beitrag werden verschiedene Forschungsergebnisse

---

<sup>1</sup> Der Autor möchte sich bei Markus Blocher und Christian Maaß für die hilfreichen Anregungen und Hinweise sowie bei Tina Hoffmann für die zuverlässige Qualitätssicherung bedanken. Sie haben (wie immer) geholfen, den Beitrag wesentlich zu verbessern.

zur Thematik reflektiert (vgl. Andersen 2005a; Andersen/Beck/Selle 2005; Open/Sack/Wegener 2005; Wegener 2002a).

Dafür werden zuerst die konzeptionellen Bausteine „Wettbewerb“ und „Koope-ration“ skizziert, dem folgt eine Diskussion über die Reichweite und die Gren-zen dieser Mechanismen. Neben der kurzen Betrachtung internationaler Erfah-rungen steht vor allem der Stand der deutschen Kommunen im Mittelpunkt des Beitrages. Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern durch die wechselseitige Kombination der institutionellen Arrangements die Lei-stungsfähigkeit von Reformen im öffentlichen Sektor verbessert werden kann.

## **2 Wettbewerb als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors**

### **2.1 Wettbewerb und New Public Management**

Seit Anfang der 1980er Jahre wird die Modernisierung des öffentlichen Sektors international unter dem Leitbild des New Public Management (NPM) diskutiert (vgl. Hood 1991). Dabei handelt es sich bekanntermaßen weniger um ein in sich geschlossenes Gesamtkonzept als vielmehr um eine lose, teilweise widersprüch-liche Sammlung von Grundannahmen, Prinzipien und Gestaltungsempfehlun-gen. Der Stärkung des Wettbewerbsgedankens kommt darin eine besondere Be-deutung zu (vgl. Naschold 1997).

Der klassischen öffentlichen Dienstleistungsproduktion wird basierend auf den Annahmen der Public-Choice-Theorie eine strukturelle Ineffizienz bescheinigt, die ursächlich in einer monopolistischen Eigenproduktion des öffentlichen Sek-tors begründet ist. Diese Nachteile sollen über die Etablierung von wettbe-werblichen Arrangements überwunden werden, die dem Nutzer hinreichend Wahlmöglichkeiten bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen ein-räumen. Eine der zentralen Forderungen ist die organisatorische Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen innerhalb der Verwaltung, um so die Entkopplung von strategischer Gewährleistungs- und operativer Produkti-onsverantwortung zu erreichen. Die organisatorische Trennung soll *vielfältige Anbieterstrukturen* hervorrufen, mit denen sich marktähnliche Produktionsbe-dingungen realisieren lassen. Die Kommune ist in diesem Modell nicht mehr dominierender Produzent öffentlicher Dienstleistungen, die in vielen Aufgaben-bereichen sogar als Alleinproduzent auftritt. Vielmehr erfolgt die Produktion von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse im *Wettbewerb* zwischen inter-nen und externen, kommunalen und nichtkommunalen Anbietern. Aus der orga-nisatorischen Entkopplung ergibt sich ein Wandel der Interaktionsbeziehungen. Die dezentralen Einheiten erhalten in der Leistungserstellung eine weitgehende

Fach- und Ressourcenverantwortung, dadurch soll die Verantwortung für Leistungsprozesse gestärkt werden. Die dezentralen Einheiten konkurrieren untereinander entweder um Aufträge der Kommune oder um die unmittelbare Nachfrage durch Nutzer. Die Steuerung der Dienstleistungsproduzenten erfolgt über Ergebnisse und Kosten, wobei Verträge und verschiedene Instrumente zur Kontrolle von Kosten und Qualität (z.B. Controlling, Qualitätsmanagement) in diesem Rahmen eine herausragende Bedeutung haben. (vgl. Reichard 1996; Schedler/Proeller 2000). Die Interaktionsbeziehungen gründen in der Folge weniger auf Hierarchie („Befehl und Gehorsam“) als auf marktlichen oder marktähnlichen Elementen (z.B. Konsumentensouveränität). Informierte Entscheidungen von Nutzern zwischen verschiedenen Anbietern auf der Basis von Preis-Leistungs-Vergleichen fördern nach den Vorstellungen von NPM die Effizienzorientierung, Flexibilitätsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Nutzerfokussierung der Dienstleistungsproduzenten.

## **2.2 Wettbewerbsstrategien im internationalen Vergleich**

Im internationalen Vergleich haben NPM-Reformen, trotz der Konvergenz ihrer Thematisierung, unterschiedliche Ausprägungen angenommen (vgl. Boeckkaert/Politt 2000). Die konsequente Einführung wettbewerblicher Arrangements blieb wesentlich auf die angelsächsischen Länder beschränkt. Aber auch später nachziehende skandinavische Länder haben Teile des angelsächsischen Gedankengutes aufgenommen und innerhalb ihrer spezifischen Pfadabhängigkeiten genutzt. In Deutschland soll zwar nach den Vorstellungen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) die neue Verwaltungsstruktur durch Wettbewerb „unter Strom“ gesetzt werden (vgl. KGSt 1993). Abgesehen von ersten Versuchen mit dem Vergleich von Leistungen in Benchmarking-Ringen, ist das Thema in Deutschland aber nach wie vor deutlich unterentwickelt.

Die radikalste Wettbewerbspolitik kann in *Großbritannien* beobachtet werden. In Großbritannien wurde seit etwa 1979 von der konservativen Regierung unter M. Thatcher eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Sektors sowohl auf staatlicher als auch kommunaler Ebene vorgenommen. Im Zentrum dieser Reform standen zum einen die Umgestaltung der Kommunalverwaltung in Richtung einer gewährleistenden Verwaltung (Enabling authority). Die lokalen Behörden stellen heute nur die Versorgung mit bestimmten öffentlichen Dienstleistungen sicher, produzieren diese allerdings nicht mehr unbedingt selbst. Zum anderen ging es darum, durch die Etablierung von Wettbewerb eine höhere Effizienz und kunden-/ bürgerorientierte Leistungserstellung zu erreichen. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern wurde durch das Compulsory Competitive Tendering (CCT) bzw. Market Testing Teil der britischen Verwaltungswirklichkeit. CCT wurde nach der Regierungsübernahme durch die La-

bour-Regierung zugunsten des Best-Value-Konzepts (BV) ersetzt. BV fördert zwar weiterhin die Etablierung von Wettbewerb, schreibt jedoch Ausschreibungen nicht mehr zwingend vor. Im Ergebnis wird die britische Wettbewerbspolitik als Fehlentwicklung charakterisiert, weil sie auf der kommunalen Ebene zu erheblichen Einschränkungen der politischen Gestaltungsmacht und teilweise zu geringeren Qualitätsstandards geführt hat (vgl. Wegener 2002a).

Auch in *Neuseeland* wurde ab Mitte der 80er Jahre das traditionell umfassende Wohlfahrtsmodell radikal verändert. Kernelement der Reform in Neuseeland war die Neudefinition der Rolle und Verantwortung des Staates (vgl. Richardson 1998). Neben der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben und einer umfangreichen Privatisierung öffentlicher Einrichtungen wurden in Neuseeland vor allem Modernisierungsmaßnahmen auf der Managementebene (z.B. Auftraggeber-Auftragnehmertrennung, Dezentralisation, strategische Steuerung über Zielvereinbarungen) durchgeführt, verbunden mit einer umfangreichen Etablierung von Wettbewerbsmechanismen. Im Vordergrund der Modernisierung stand nicht die Eigentumsfrage, sondern es ging um die Verbesserung von Kosten- und Qualitätsstrukturen. Insgesamt ist es zu einer deutlichen Vermarktlichung ausgewählter Tätigkeitsbereiche und zu teilweise erheblichen Verbesserungen von Qualität und Kosten gekommen (vgl. Wegener 2002a).

Erfahrungen mit der Einführung von Wettbewerb auf der kommunalen Ebene haben auch die *skandinavischen Staaten* sammeln können. Diese haben einen Pfad beschritten, der weniger die Steigerung der Effizienz der Dienstleistungsproduktion betonte, dafür aber über die Einführung quasi-marktlicher Formen des Wettbewerbs (z.B. Benchmarking, Kundenbefragungen, ergebnisorientierte Budgetierung) auf Qualitätsverbesserungen fokussierte. Damit ist es den skandinavischen Ländern gelungen, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen deutlich zu verbessern (vgl. Wegener 2002c).

In *Deutschland* wurde die Diskussion seit den 90er Jahre durch das von der KGSt entwickelte und verbreitete Neue Steuerungsmodell (NSM) dominiert, das bekanntermaßen durch allerlei Managementinstrumente und Strukturveränderungen (z.B. Dezentralisierung, Ergebnisverantwortung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Kontraktmanagement) die öffentliche Dienstleistungsproduktion verbessern soll. Obgleich viele Kommunen eine Reihe von Schritten zur Umsetzung unternommen haben, herrscht im Vergleich zum Ausland eine binnenorganisatorische Reformperspektive vor. Dominant ist vor allem das Instrument der Verselbständigung, insbesondere die Umwandlung der Dienstleister in eine private Rechtsform (vgl. Universität Potsdam 2004). Da strukturelle Veränderungen innerhalb der tradierten bürokratischen Organisation als schwer realisierbar betrachtet werden, versuchen viele Kommunen durch

Verselbständigungen und Rechtsformumwandlung eine gewisse Flexibilisierung durch die Befreiung von für sie geltenden gesetzlichen Normierungen (z.B. Haushalts- und Dienstrecht) zu erreichen. Rechtsformumwandlungen und Privatisierungen werden dabei wie selbstverständlich als Wettbewerb umschrieben. Letztlich werden damit in Deutschland die Probleme und Herausforderungen des Wettbewerbs, insbesondere des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, nicht differenziert erfasst. Allerdings rückt das Thema Wettbewerb in den letzten Jahren zunehmend in den Vordergrund kommunaler Modernisierungsstrategien. Kommunen versuchen mit verschiedenen Instrumenten und Verfahren, ihren Dienstleister zu optimieren und fit für den Wettbewerb zu machen. Obgleich es jüngst interessante Ansätze gibt, bei denen Kommunen Markttestverfahren zur systematischen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einsetzen (vgl. Blocher 2005), dominieren aber aufbauorganisatorische Veränderungen (Verselbständigung) und interne Steuerungsinstrumente (Kontraktmanagement, Preisbildung). Demgegenüber sind die Voraussetzungen für die Nutzung von Wettbewerb weiterhin denkbar schlecht (Ressourcenautonomie), weil Auftraggebern nicht die Möglichkeit eingeräumt wird, den Produzenten auszuwählen (vgl. Andersen 2005b).

### **2.3 Grenzen von Wettbewerb**

Diese unterschiedlichen Wettbewerbsregime in den einzelnen Ländern weisen vor allem darauf hin, dass die erfolgreiche Etablierung von Wettbewerb ein vielschichtiger und hoch komplexer Prozess ist und es teilweise zu unerwünschten Effekten der Wettbewerbseinführung kommen kann. Auf einige empirische Befunde sei skizzenhaft hingewiesen.

*Spezifikation der Dienstleistung:* Das britische Wettbewerbsregime nach CCT sowie das deutsche Vergaberecht nach VOL machen deutlich, dass bei Ausschreibungen die Gefahr besteht, im wesentlichen den Parameter Preis in das Zentrum der Aufmerksamkeit zu stellen. Nach der ex-ante-Leistungsspezifikation durch die Kommune erarbeiten private und ggf. eigene öffentliche Anbieter ihre Angebote. Den Zuschlag erhält regelmäßig der Produzent, der die Leistung am wirtschaftlichsten, was häufig am preiswertesten bedeutet, anbietet. Nach Ablauf der Ausschreibung erfolgt eine Neuausschreibung, sodass sich der Auftragnehmer nicht sicher sein kann, ob er wiederum den Zuschlag erhält. Dieses Verfahren verursacht bei unspezifischen Leistungen (z.B. Büromaterial) keine Probleme, ist aber bei spezifischen (z.B. personenengebundenen Leistungen) und strategischen Dienstleistungen (z.B. Technologieleistungen) weniger geeignet. Es ist der Effektivität wenig zuträglich, wenn ein Anbieter ausgewechselt wird, weil ein anderer geringfügig kostengünstiger ist (vgl. Andersen/Beck/Selle 2005).



*Organisation der Zuliefererbeziehungen:* Deutlich wird aus den Erfahrungen Großbritanniens und Deutschlands, dass die Vernachlässigung der vertraglichen Beziehungen erhebliche Konsequenzen für die Kommune zur Folge haben kann. Auftraggeber können durch die im Zuge der Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung resultierende Abkopplung der operativen Produktion entscheidungsrelevantes Wissen über Produkte und Dienstleistungen sowie Produktionsprozesse, -verfahren und -standards verlieren (vgl. Wegener 2002b). Niemand in der Verwaltung verfügt dann nach einigen Jahren mehr über ausreichend fundierte Kenntnisse über den Leistungsbereich, um die Arbeit des Dienstleisters hinreichend bewerten und steuern zu können. Neben dem Verlust eigener Kompetenz bei Vergabe kann es auch zu einer Einschränkung der Handlungsspielräume oder zu einem politischen Machtverlust durch langfristige Verträge kommen.

*Politische Steuerung:* Das neuseeländische Wettbewerbsregime, aber auch Erfahrungen aus den ersten Wettbewerbsansätzen in Deutschland, zeigen, dass politische Entscheidungen über Vergabe und Ausschreibung gelegentlich den Blick auf das eigentliche politische Ziel verdecken. Die Fragmentierung der Dienstleistungsproduktion in einzelne Aufträge behindert die Debatte über die politische Strategie und die Problemlösungsfähigkeit der Kommune. Darüber hinaus kann es durch das Fehlen einer kommunalen Gesamtstrategie dazu kommen, dass der Dienstleister den ordnungspolitischen Rahmen für das eigene Handeln als Auftragnehmer formuliert. Hierdurch richtet sich die Strategie des Dienstleisters möglicherweise nicht nach der Verwaltungsstrategie, sondern umgekehrt beeinflusst die dezentrale Fachstrategie die Gesamtstrategie der Stadtverwaltung.

*Fehlende Konsistenz:* Viele lokale Ansätze zur Restrukturierung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion, insbesondere in Deutschland, verharren dabei, mehr die Einzelaspekte der Wettbewerbseinführung als die Gesamtstrategie in den Mittelpunkt der Bemühungen zu stellen. Durch die Instrumentenfixierung droht, dass sich die Vorteile von Wettbewerb für die Verbesserung der Leistungserstellung nicht entfalten können. Es kommt weniger auf die jeweilige Rechtsform oder einzelne Instrumente und Bausteine an, sondern das Design der kommunalen Wettbewerbsstrategie entscheidet über die Effizienz und Effektivität der kommunalen Dienstleistungsproduktion.

### **3 Kooperation als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors**

#### **3.1 Kooperation und aktivierender Staat**

Mit den Wahlsiegen sozialdemokratischer Regierungen in den 1990er Jahren wandelte sich in den europäischen Staaten das bis dahin vorherrschende Staatsverständnis, damit einhergehend erhielt der Begriff „Leistungserbringung des öffentlichen Sektors“ eine neue Bedeutung. Besonders ausgeprägt war dieser Wandel in Großbritannien, wo die seit 1997 regierende Labour Party für einen neuen sozialdemokratischen „dritten Weg“ steht (vgl. Giddens 1998). In Deutschland setzte sich im Jahre 1998 mit der rot-grünen Koalition unter dem Titel des „aktivierenden Staates“ ein ähnliches Leitbild durch (vgl. Reichard/Schuppan 2000).

Dem neuen Staatsverständnis folgend soll die Modernisierung des öffentlichen Sektors vor allem durch Kooperation von Verwaltung mit Unternehmen und Bürgern erfolgen. Da lokale Problemlösung häufig nur von verschiedenen Akteuren mit wechselseitigen Abhängigkeiten erfolgen kann, sollen diese in unterschiedlichen Bereichen zusammenarbeiten, ihre Ressourcen bündeln und Netzwerke bilden. Der Kommune wird inhaltlich mehr die Rolle des Steuermanns und Moderators als die des Produzenten von öffentlichen Leistungen zugewiesen. In einer zunehmend dynamischen und komplexen Welt soll neben der möglichen Steigerung der Effizienz vor allem die Effektivität der Leistungserstellung und die Akzeptanz von Entscheidungen im öffentlichen Sektor verbessert werden (vgl. Pierre/Peters 2000).

Vor diesem Hintergrund der sich wandelnden Auffassung über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist es wenig verwunderlich, dass im Zuge der globalen Restrukturierung des öffentlichen Sektors in allen Staaten der OECD sogenannte Public Private Partnerships (PPP) an Bedeutung gewinnen (vgl. IPPR 2001). PPP sind die Folge einer zunehmenden Konzentration des Staates auf seine Gewährleistungsfunktion durch die Entkopplung von Gewährleistung und Eigenproduktion (vgl. Reichard 1996) und die Übertragung der Leistungserbringung an Dritte.

PPP treten in verschiedenen Varianten auf, die hier nicht alle betrachtet werden können (vgl. für die funktionale Kategorisierung Budäus 2004: 14). Die wichtigsten Ausprägungen sind Gemeinschaftsunternehmen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen einerseits und Finanzierungs-PPP andererseits.

Mit der Gründung eines *Gemeinschaftsunternehmens* ist aus Sicht der Kommune die Vorstellung verbunden, externe Ressourcen (Fachwissen, Finanzen, Personal) für die kommunale Dienstleistungsproduktion zu gewinnen. Der mit dieser Organisationslösung verbundene Wissenstransfer (z.B. Projektmanagement) kann insbesondere zur Durchführung längerfristiger und kapitalintensiver Projekte genutzt werden, beispielsweise für die Modernisierung der städtischen IT-Infrastruktur oder für die Sanierung kommunaler Gebäude und Infrastruktur. Darüber hinaus ist es möglich, die fachlichen Kompetenzen und Ressourcen unterschiedlicher Partner so zu kombinieren, dass daraus neue Dienstleistungen und Produkte entstehen, die besser auf das definierte und gemeinsam verstandene Problem ausgerichtet sind. So ist es denkbar Leistungen und Produkte zu etablieren, die in der Kommune bisher nicht vorhanden waren, beispielsweise neue Formen der Betreuung von Kindern und Jugendlichen, zusätzliche Zugangswege zu Verwaltungsleistungen (z.B. Call-Center) oder eine bessere Unterstützung von Verwaltungsmitarbeitern in Soft- und Hardwarefragen (z.B. User Help Desk). Darüber hinaus können Gemeinschaftsunternehmen bei bestimmten Dienstleistungen (z.B. Beschaffung, technische Leistungen) dazu beitragen, die eigene Produktion durch die Realisierung von Größenvorteilen effizienter und kostengünstiger zu gestalten (vgl. Wegener 2003a; 2003b). Vor dem Hintergrund desolater kommunaler Haushalte können mit den finanziellen Ressourcen des Kooperationspartners aber auch die benötigten nachfragespezifischen Ressourcen aufgebaut werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Gemeinschaftsunternehmen als Finanzierungsinstrument zu keiner finanziellen Entlastung für die Kommunen führen, sondern vielmehr nur die Streckung jährlich benötigter Kapitalmittel über die Laufzeit der Vereinbarung zwischen der Kommunalverwaltung und den privaten Partnern darstellen. Somit sind Gemeinschaftsunternehmen eher als „quasi-Kredite“ (Wegener 2003b) anzusehen, die nicht im kommunalen Haushalt auftauchen und die Bonitätsprüfung den privaten Partnern zuschieben. Ausdrücklich sei an dieser Stelle auch auf die Ergebnisse internationaler Studien (vgl. IPPR 2001; Wegener 2003a; 2003b) verwiesen, dass Gemeinschaftsunternehmen primär nicht auf eine Kostenreduzierung hin orientiert sind, sondern auf die gemeinsame Lösung lokaler Probleme.

Darüber hinaus können PPP neben der organisatorischen Ausprägung auch eine finanzielle Dimension besitzen. Bei *Finanzierungs-PPP* verfolgt die öffentliche Verwaltung primär das Ziel, privates Kapital für zusätzliche Investitionen zu erschließen, der private Sektor dagegen sucht vor allem eine neue und möglicherweise rentablere Kapitalanlagemöglichkeit.

### 3.2 Kooperationsstrategien im internationalen Vergleich

Ausgangspunkt des PPP-Trends ist die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in *Großbritannien*, wo bereits 1992 unter der konservativen Regierung Major das Instrument "Public Finance Initiative" (PFI) geschaffen wurde, um zusätzliche öffentliche Investitionen mit Hilfe privaten Kapitals zu ermöglichen. Das Instrument wurde von der folgenden Labour-Regierung übernommen. Für die Labour-Regierung stellte das Instrument PFI eine Möglichkeit dar, zum einen den innerparteilichen Wandel gegenüber der privaten Wirtschaft und Gewinninteressen zu dokumentieren, und zum anderen erhoffte sie sich dadurch, die Qualität von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse zu verbessern. Darüber hinaus ermöglichte die PFI öffentliche Investitionen zu fördern, ohne die haushaltspolitische Konsolidierung aufzugeben oder die Steuern zu erhöhen. Die PFI basiert auf zwei grundlegenden Aspekten, "value for money" und den Risikotransfer auf einen Partner. In der Kombination der beiden Aspekte sah die Labour-Regierung eine geeignete Lösung für die andauernden Probleme steigender Kosten und Unsicherheiten bei öffentlichen Infrastrukturprojekten. Allerdings scheint die Labour-Regierung aufgrund der Komplexität der Vertragsgestaltung und verschiedener weniger erfolgreich verlaufender Projekte von dem Instrument PFI Abstand zu nehmen und stattdessen Gemeinschaftsunternehmen in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen.

Gemeinschaftsunternehmen stellen heute den Kern von Public Private Partnerships in Großbritannien dar. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die gemeinsam von der öffentlichen Hand und einem oder mehreren privaten Unternehmen gegründet werden. Nach dem britischen Kommunalrecht können Kommunen in Großbritannien eigene Unternehmen gründen, allerdings werden die Investitionen ab einem Gesellschaftsanteil von mehr als 20% der Kommune zugerechnet. Da die Zurechnung die Finanzaufwendungen des Staates für Investitionen reduzieren würde, haben die meisten Kommunen nur Beteiligungen unter 20%. In der Praxis sind Gemeinschaftsunternehmen vor allem im IT-Bereich entstanden, so beispielsweise für Schulen oder für die Betreuung der IT-Infrastruktur in Städten (z.B. Liverpool) (vgl. Wegener 2003a).

Kooperative Lösungen in der kommunalen Leistungserbringung können auch in den *skandinavischen Staaten* beobachtet werden. Dabei geht es allerdings etwas weniger um die beiden hier betrachteten Varianten von organisatorischen und finanziellen PPP als vielmehr um die Verbesserung des kommunalen Managements. Um lokale Probleme besser lösen zu können, werden gemeinsame Kompetenzen in der Kommune gebündelt, in dem verschiedene Organisationen, Verbände, Vereine, staatliche Einrichtungen, Kirchen, Stiftungen und die Kommunalverwaltung ihre Ressourcen gemeinsam nutzen.

In *Deutschland* sind Lösungen zu finden, die den britischen Private Finance Initiative-Lösungen gleichen. Bekannt sind Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen, wo die Stadt Monheim und der Rhein-Erft-Kreis durch landesgeförderte Ausschreibungen privaten Investoren für 25 Jahre die Sanierung, die Bauunterhaltung und den Betrieb von Schulen und Sporthallen übergeben haben. Ähnliche Projekte bestehen in Unna und Gladbeck, die Verwaltungsgebäude durch private Investoren haben bauen und betreiben lassen (vgl. Dünchheim 2004; Meißner 2005). Echte Gemeinschaftsunternehmen sind in Deutschland sehr selten, diese sind insbesondere im IT-Bereich (z.B. IDBremen) anzutreffen. Ursächlich hierfür sind vor allem die Komplexität solcher Projekte, teilweise vergaberechtliche Schwierigkeiten und politische Restriktionen, da PPP wie selbstverständlich als Privatisierung umschrieben werden. Dagegen dominiert in Deutschland, einer aktuellen Umfrage der Universität Potsdam (2004) zu den Beteiligungen von Städten in Deutschland mit mehr als 50.000 Einwohnern folgend, als Rechtsform die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und öffentlich-rechtliche Formen wie Eigenbetrieb, Anstalten oder öffentliche Stiftungen.

### **3.3 Grenzen von Kooperation**

Die Nutzung von Kooperation in der Leistungserbringung ist, ähnlich wie die Etablierung von Wettbewerb, eine hoch komplexe Angelegenheit und kann mit einer Reihe von Problemen konfrontiert sein. Es sei hier auf einige empirische Befunde skizzenhaft hingewiesen.

*Organisation der Leistungsbeziehungen:* Als problematisch können sich die vertraglichen Arrangements von PPP erweisen (vgl. Bertelsmann Stiftung u.a. 2003). Während die privaten Partner besser planen und kalkulieren können, je weniger über die Laufzeit eines PPP der Leistungsumfang und die -qualität veränderlich ist, spielt gerade die Möglichkeit der Veränderung für die politischen Entscheidungsträger und die öffentliche Verwaltung eine entscheidende Rolle.

*Risikotransfer:* Darüber hinaus bildet die Frage nach dem Risikotransfer ein weiteres zentrales Problem öffentlich-privater Kooperationen. Bislang gibt es zahlreiche Indizien, die darauf hindeuten, dass die Kommune in Gemeinschaftsunternehmen weiterhin die Risiken trägt, während private Partner vor allem finanziell profitieren. Darüber hinaus kann die Kommune im Falle des Scheiterns der Kooperation mit schwer wiegenden Problemen konfrontiert sein. In einem Geschäftsfeld fehlt dann plötzlich das Fachwissen oder ganze Leistungen können nicht mehr produziert werden (vgl. Andersen 2005a). Diese Probleme sind in der Vergangenheit, insbesondere in Deutschland, chronisch unterschätzt worden.

*Interessenkonflikte:* Da die Partner in einem PPP rechtlich und wirtschaftlich selbständig bleiben, kann sich der institutionelle Eigensinn direkt auf die Kooperation auswirken. Selbst wenn die Partner am Anfang ihre jeweiligen Zielvorstellungen als kompatibel einstufen, verändern sich diese oft im Zeitablauf und lassen dann die Partner immer wieder auseinander driften. Das relativ hohe Konfliktpotential ist allerdings nicht nur auf unterschiedliche Zielvorstellungen zurückzuführen. Gerade in der alltäglichen Zusammenarbeit führen strukturelle, politische und kulturelle Unterschiede zu Spannungen, welche die Funktionsfähigkeit von Kooperationen wesentlich beeinträchtigen. Oberflächlich ist so eine hohe Übereinstimmung bezüglich der Zielvorstellungen bei den Partnern vorhanden, doch bei deren Umsetzung im Arbeitsalltag werden Unterschiede sichtbar und wirksam (vgl. Andersen 2005a).

*Kommerzialisierung:* Ein weiteres Problem von PPP besteht in der Kommerzialisierung des in Partnerschaften gewonnenen Wissens und der Kompetenz. Es zeigt sich, dass Kommunen bezüglich der Vermarktung dieses Wissens deutlich im Nachteil sind, da die Kommerzialisierung jenseits der Grenzen der Kommunalverwaltung oft ausschließlich durch den privaten Sektor erfolgt. PPP erfordern somit eine neue Qualität der Vereinbarungen zwischen den Partnern (vgl. IPPR 2001).

#### **4 Wettbewerb und Kooperation als Schlüssel zur Balance von Effizienz und Effektivität?**

Kommunen stehen heute mehr denn je vor der Herausforderung, eine Vielzahl komplexer, teilweise interdependenter und hinsichtlich der Wirkungen schwer abschätzbarer Probleme lösen zu müssen. Lokale Lösungen lassen sich in einem vielschichtigen Problemkonglomerat kaum noch durch einen einzelnen Steuerungsmechanismus erreichen. Der Mechanismus der Hierarchie als „klassischem Problemlöser“ verliert sukzessive an Bedeutung. Beispielsweise wird sich kein in einer Kommune engagierter Verband oder Einrichtung im Sinne von „Befehl und Gehorsam“ vorschreiben lassen, welche Leistungen zu erstellen sind oder wie er mit den Wünschen und Bedürfnissen von Nutzern umzugehen hat. Die Nutzung verschiedener wettbewerblicher und kooperativer Mechanismen in der Leistungserbringung relativiert die Bedeutung von Hierarchie. Von einem Ende der Hierarchie kann aber keine Rede sein, weil gleichzeitig deutliche Re-Hierarchisierungsprozesse zu beobachten sind, beispielsweise durch den Aufbau zentraler Koordinierungsinstanzen oder durch neue Formen der Standardisierung und Konzeptionalisierung, mit denen die Qualität der Leistungserbringung beeinflusst werden soll. Re-Hierarchisierung kann sogar als die zwingende Begleiterscheinung von Wettbewerbsstrategien gedeutet werden.

Zugleich verdeutlichen die Erfahrungen aus verschiedenen OECD-Ländern, dass der Wechsel des bislang dominierenden Steuerungsmechanismus' Hierarchie zugunsten der Steuerungsmechanismen Wettbewerb *oder* Kooperation nicht zwingend zu günstigeren Ergebnissen führt. Die Verwendung wettbewerblicher oder kooperativer Mechanismen ist mit verschiedenen Problemen konfrontiert. Erfolgersprechend ist daher eine Kombination der verschiedenen, gegensätzlichen Steuerungsmechanismen, um die Defizite einzelner Mechanismen zu überwinden. Die Steuerung erlebt eine inhaltliche Erweiterung, die sich dadurch auszeichnet, dass ein konkretes Steuerungszentrum in der Kommune nicht identifiziert werden kann. Insofern gibt es nicht mehr die beste Form der Steuerung oder das beste kommunale Management. Vielmehr geht es darum, für jede einzelne Dienstleistung und jede Phase der Leistungskette die lokal angemessene Zusammensetzung der Steuerungsmechanismen zu finden. Beispielsweise kann es lokal passfähig sein, die traditionelle Bewirtschaftung einer Dienstleistung (z.B. IT-Leistungen) durch eine partnerschaftliche Planung der Leistungserstellung zwischen den Akteuren auf zentral-administrativer Ebene zu ersetzen, verknüpft mit einer zentralen Budgetierung und Bezahlung sowie einer bottom-up Qualitätsstrategie und einem top-down Kulturwandel mittels Geschäftsstrategie und zentraler Koordinierungsinstanz. Denkbar ist es darüber hinaus auch, bei Ausschreibungen von Leistungen kooperative Elemente in die Phase der Leistungspezifikation einzubauen, um so gemeinsam mit den potenziellen Auftragnehmern oder den späteren Nutzern einen Beitrag zur Sicherung der Qualität und der Anpassung von Standards zu leisten.

Als „*Lernplattform*“ (Wegener 2005) für diesen schwierigen Prozess der Kombination bietet sich das Gemeinschaftsunternehmen an, da hier die unterschiedlichen Rationalitäten zweier Partner und die unterschiedlichen Steuerungsmechanismen kombiniert werden können. Kooperation dient hier dazu, die Grenzen des Wettbewerbs zu überwinden, vor allem die einzelbetriebliche Effizienz, die durch die Wettbewerbsorientierung unterstützt wird, mit dem Ziel der Effektivität zu verbinden.

Die Handhabung dieses komplexen Dienstleistungserstellungsprozesses im Rahmen kommunaler Gewährleistung ist einer der zentralen und schwierigsten Prozesse des strategischen Managements. Umso problematischer ist es, dass sich nur wenige Kommunen (vgl. Andersen 2005a) intensive Gedanken darüber gemacht haben, wie dieses Geflecht aus hierarchischen, kooperativen und marktlichen Governance-Mechanismen steuerbar ist.

## 5 Literatur

- Andersen, Christoph (2005a): Wettbewerbsfähigkeit kommunaler IT-Dienstleister. Lokale Gestaltungsstrategien und Effekte, Münster u.a.: LIT-Verlag.
- Andersen, Christoph (2005b): Strategien der Wettbewerbseinführung in deutschen Kommunen. In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Edition Sigma, S. 71-98.
- Andersen, Christoph/Beck, Marcus/Selle, Stephan (Hrsg.) (2005): Konkurrieren statt Privatisieren. Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister. Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung u.a. (2003): Prozessleitfaden Public Private Partnership. Eine Publikation aus der Reihe PPP für die Praxis, [www.initiated21.de](http://www.initiated21.de).
- Blocher, Markus (2005): Anforderungen an einen funktionsfähigen marktlichen Wettbewerbsansatz für interne kommunale Servicebetriebe in Deutschland. In: Budäus, Dietrich/Reichard, Christoph/Schauer, Reinbert (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich, Linz, S. 42-58.
- Budäus, Dietrich (2004): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe. In: GÖW (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Berlin, S. 9-22.
- Dünchheim, Thomas (2004): Das Monheimer Modell zur Schulbausanierung. In: GÖW (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Berlin, S. 182-189.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way, Cambridge: Polity Press.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration, 69, S. 3–19.
- IPPR (2001): Building Better Partnerships. The final Report of the Commission on Public Private Partnership, London.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Köln.
- Meißner, Martin (2005): Public Private Partnership könnte zu einem Beschäftigungsprogramm werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 180 vom 5. August 2005, S. 41.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, Frieder (1997): Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. In: Mai, Herbert (Hrsg.): Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat, Stuttgart: ÖTV.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Edition Sigma.
- Pierre, Jon/Peters, Guy B. (2000): Governance, Politics and the State. Palgrave MacMillan.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: University Press.
- Reichard, Christoph (1996): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 5. unveränderte Aufl., Berlin.



- Reichard, Christoph/Schuppan, Tino (2000): Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“? In: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren-Verlag, S. 81-97.
- Richardson, Ruth (1998): Das neuseeländische Modell des New Public Management, in: Heinrich Neisser, und Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien, S. 201-232.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern; Stuttgart; Wien: Verlag Paul Haupt.
- Universität Potsdam (2004): Lehrforschungsprojekt: Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, durchgeführt von einer studentischen Projektgruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. Dr. Christoph Reichard, Potsdam.
- Wegener, Alexander (2002a): Gestaltung kommunalen Wettbewerbs – Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin: Edition Sigma.
- Wegener, Alexander (2002b): Die Kriterien zu Good Governance. In: Pröhl, Marga (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 16-115.
- Wegener, Alexander (2002c): Internationale Praxis. In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de>, Berlin.
- Wegener, Alexander (2003a): Public Private Partnership in Großbritannien. Liverpool City Council. Studie im Auftrag des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung gGmbH im Rahmen des Programms „Fit for Service“ der FhG IAO/IAT Stuttgart, gefördert vom bmbf.
- Wegener, Alexander (2003b): Public Private Partnerships. In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de>, Berlin.
- Wegener, Alexander (2005): Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion. In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Edition Sigma, S. 53-69.

**„Soziale Arbeit heißt,  
das soziale Netz verfügbar machen...“<sup>1</sup>  
Besonderheiten und Probleme bei  
der organisationsübergreifenden Produktion  
sozialer Dienstleistungen**

*Angela Dovifat*

## **Inhalt**

1. Einführung
2. Vernetzte Produktion sozialer Dienstleistungen: Der Anspruch ...
3. ... und die Wirklichkeit: Vernetzte Produktion sozialer Dienstleistungen – eine mühsame Sache
4. Ansatzpunkte für die Nutzung der Informationstechnik für die Kooperation im einzelfallbezogenen „sozialen Netz“
5. Literatur

## **1 Einführung**

Durch die Integration von Sozial- und Arbeitslosenhilfe wird die Sozialverwaltung in Deutschland derzeit grundlegend reformiert. Betroffen sind rd. 1,5 Mio. Menschen, die von der staatlichen Unterstützung leben, und rd. 30.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den bundesweit rd. 450 Jobcentern tätig sind<sup>2</sup>. Zielsetzungen der Reform sind die Vereinheitlichung der Versorgungssysteme und die verbesserte Betreuung insbesondere der Menschen, die über einen längeren Zeitraum ohne Arbeit sind sowie ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt. Hierzu wird das Prinzip des „Förderns und Forderns“ angewandt: Zum einen erhalten die Arbeitssuchenden Hilfestellungen, um wieder „Fuß zu fassen“ und sich z.B auf die Aufnahme einer Beschäftigung vorzubereiten; zum anderen wird von ihnen maximale Kooperation im Hilfeprozess erwartet.

---

<sup>1</sup> Das Zitat stammt von Wolfgang Pentz, Leiter der Einrichtung „Therapie Sofort“ in München.

<sup>2</sup> Empfängerzahlen und Jobcenterstruktur entnommen: Infografiken auf [www.arbeitsmarktreform.de](http://www.arbeitsmarktreform.de); Beschäftigtenzahlen entnommen: [www.bundesregierung.de/Politikthemen/](http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/).

Doch nicht nur für die Hilfeempfänger verändern sich durch die Hartz IV-Reformen grundlegende Rahmenbedingungen – auch für viele Beschäftigte in den Jobcentern ergeben sich radikale Neuerungen hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung und Arbeitsweise. Gearbeitet werden soll nach dem Prinzip des Fallmanagements, das basierend auf einer Hilfeplanung auf die Koordination der unterschiedlichen Hilfen im Einzelfall abzielt. Leitbild ist die „Hilfe aus einer Hand“. Der Fall wird in seiner Gesamtheit gesteuert, neben der bislang im Vordergrund stehenden finanziellen Absicherung gehört hierzu vor allem die Lösung oder Minderung persönlicher Probleme (vgl. Dovifat 2000).

Die Hartz-IV-Reform beeinflusst das bisherige institutionelle Arrangement bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen somit maßgeblich. Es entstehen neue Institutionen, die – in alleiniger kommunaler Trägerschaft oder als Arbeitsgemeinschaften zwischen den regionalen Arbeitsagenturen und den Kommunen – für die Betreuung der Empfänger des Arbeitslosengeldes II zuständig sind. Bislang ist man in den JobCentern noch überwiegend mit der Sicherstellung der Transferzahlungen beschäftigt. Prospektiv sollen diese Einrichtungen jedoch zum Mittelpunkt des lokalen Netzwerks sozialer Einrichtungen werden, die zur Bearbeitung bestehender Vermittlungshemmnisse im Einzelfall einzubinden sind. Die Fallmanager in den Jobcentern fungieren dann als intermediäre Akteure, die die Hilfebedürftigen bei Auswahl und Ansprache der ggf. notwendigen Beratungs-, Qualifizierungs- oder Therapieeinrichtungen unterstützen, die unterschiedlichen, z. T. parallel tätigen Dienstleister<sup>3</sup> koordinieren und damit im Einzelfall die Hilfe wirksamer und effizienter machen.

Neben dem Volumen und der Reichweite dieser Fusion verdient ein weiterer Aspekt Aufmerksamkeit: Diese umfangreiche Reorganisation eines wichtigen Bereiches öffentlicher Dienstleistungen erfolgt, ohne die Möglichkeiten der Informationstechnik (IT) für die Gestaltung der internen und externen Prozesse und Kooperationsbeziehungen in den Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften systematisch einzubeziehen. Der IT-Einsatz beschränkt sich auf die Berechnung des Arbeitslosengeldes II, die damit verbundenen Controllingfunktionen und die Fallaktenführung innerhalb der Jobcenter. Gilt IT im privatwirtschaftlichen Sektor als Treiber neuer Organisations- und Produktionsstrukturen (vgl. z.B. Scheer/Angeli/Herrmann 2003), werden im Kontext von Hartz IV die IT-

---

<sup>3</sup> Der Begriff „Dienstleister“ bezeichnet in diesem Aufsatz alle ambulanten und stationären Beratungs-, Betreuungs-, Qualifizierungs- und Therapieeinrichtungen, die zur Lösung oder Minderung unterschiedlicher sozialer Problemstellungen existieren. Diese Begrifflichkeit kann kontrovers diskutiert werden. Sie wird hier in konsequenter Fortschreibung der Interpretation sozialer Arbeit als „soziale Dienstleistung“ (vgl. hierzu insbesondere Olk/Otto 2003) genutzt.

Potenziale für die Unterstützung insbesondere der organisationsübergreifenden Kooperation bislang kaum realisiert.

Dies gilt jedoch nicht nur für die Reformen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sondern nahezu für den gesamten Bereich sozialer Dienstleistungen. Es scheint, als seien die Chancen der IT für die Zusammenarbeit der verschiedenen, im Einzelfall involvierten Einrichtungen noch nicht erkannt. Um IT situationsadäquat einzusetzen, muss zunächst das Organisationsproblem wahrgenommen und verstanden werden (vgl. Brüggemeier et. al. 2006). Hier setzt der folgende Beitrag an. Einführend werden die „sozialen Produktionsstrukturen“ beschrieben. Dann werden Ergebnisse einer Analyse verbreiteter Konzepte zur einzelfallbezogenen Vernetzung sozialer Dienstleister vorgestellt und aus diesen Erkenntnissen verschiedene Organisationsprobleme abgeleitet. Abschließend werden einige mögliche Lösungsansätze durch die Nutzung von Informationstechnologien für die Organisation der Zusammenarbeit sozialer Dienstleister aufgezeigt.

## **2 Vernetzte Produktion sozialer Dienstleistungen: Der Anspruch...**

### **2.1 Spezifika der Produktion sozialer Dienstleistungen**

Die Funktion sozialer Arbeit wird wie folgt definiert: „Soziale Arbeit als Beruf fördert den sozialen Wandel und die Lösung von Problemen in zwischenmenschlichen Beziehungen, und sie befähigt die Menschen, in freier Entscheidung ihr Leben besser zu gestalten. Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse über menschliches Verhalten und soziale Systeme greift soziale Arbeit dort ein, wo Menschen mit ihrer Umwelt in Interaktion treten. Grundlagen der sozialen Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit“ (vgl. IFSW 2000).

Dieser Definition folgend orientiert sich die soziale Arbeit an internationalen (und somit sozusagen übergreifend geltenden) Werten, wird aber gleichzeitig von der Interpretation dieser Wertvorstellungen in der jeweiligen Gesellschaft beeinflusst. Damit werden der jeweilige Kulturkreis und die „Tradition sozialer Arbeit“ berücksichtigt.

In Deutschland liegen die Wurzeln der Sozialarbeit in der Fürsorge der Zünfte sowie der kirchlichen Einrichtungen. War zunächst nur auf schwierige Lebenslagen eines Individuums reagiert worden, festigte sich (auch) durch die sozialfürsorgerische Tätigkeit die Erkenntnis, dass es sich bei diesen Problemen um Begleiterscheinungen gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen handelt, die nicht mehr in alleiniger Verantwortung eines Individuums liegen (vgl. Hornstein

1996: 503; zu einem Überblick über die Entwicklung sozialer Dienste vgl. Kühn 1994). Grob lassen sich somit zwei Zielrichtungen sozialer Arbeit ableiten:

- Die gesamtgesellschaftliche Dimension zielt auf eine wertgeleitete Entwicklung der Gesellschaft hin zu einer auf den Menschenrechten und dem Prinzip sozialer Gerechtigkeit basierenden Gemeinschaft ab (vgl. z.B. Hornstein 1996: 503).
- Die einzelfallbezogene Dimension richtet sich auf die Unterstützung eines Individuums und ggf. seine (Re)Integration in die örtliche Gemeinschaft. Hierzu werden „soziale Dienstleistungen“ (z.B. Beratungen, ambulante und stationäre Therapien, Pflegeleistungen) erbracht.

Da die einzelfallbezogene Dimension der sozialen Arbeit im Mittelpunkt dieses Beitrags steht, wird die Durchsetzung der gesamtgesellschaftlichen Zielsetzung (Teilhabe an der Gestaltung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen<sup>4</sup>) im Folgenden nicht weiter betrachtet. Die gesellschaftliche Perspektive ist allerdings auch im Einzelfall relevant und führt zu einem für soziale Dienstleistungen charakteristischen Spannungsfeld:

„Soziale Dienste springen dann ein, wenn die Fähigkeit einzelner Mitglieder der Gesellschaft, ihr Leben an den von der Gesellschaft erwarteten Normen und Standards zu orientieren, überfordert ist und somit eine Ausnahmesituation, eine krisenhafte Entwicklung droht“ (Klicpera/Gasteiger Klicpera 1997: 12). Deutlich wird der Charakter sozialer Arbeit als „Normalisierungs- bzw. Integrationsarbeit“ (Olk et. al. 2003: XXI). Die gesellschaftlich erwarteten Verhaltensstandards fungieren quasi als „Banden“ für Inhalte und Ausgestaltung der sozialen Arbeit. Der Schweregrad einer individuellen Problemsituation und der daraus abzuleitende Handlungsbedarf wird relativ zur Gesamtgesellschaft bewertet. Für soziale Dienstleister ergibt sich hieraus eine Doppelfunktion: Sie vertreten sowohl die Rechte eines einzelnen Klienten gegenüber der Gesellschaft, als auch die gesellschaftlichen Werte und Normen gegenüber einer Einzelperson.

Vor diesem Hintergrund zielen soziale Dienstleistungen „...auf die prospektive Veränderung von Zuständen von einem aktuellen hin zu einem angezielten, potenziell höheren Niveau [ab]. Voraussetzung ist eine auf Bedürfnissen basierende Nachfrage nach Veränderung personaler Zustände, die durch eine Tätigkeit des Professionellen befriedigt wird und die Zustandsveränderung der Person

---

<sup>4</sup> Insbesondere die Wohlfahrtsverbände, die als Anbieter sozialer Dienstleistungen und gleichzeitig als „politische“ Vertretung der in ihnen zusammengeschlossenen Einrichtungen eine duale Funktion haben, nehmen Einfluss auf die Gestaltung sozialpolitischer Programme (vgl. z.B. Mayntz/Scharpf 1995).

bewirkt“ (Schaarschuch 2003: 155f.). Eine Person realisiert die Abweichung der eigenen Situation von den gesellschaftlichen „Standards“, empfindet einen Veränderungsdruck und äußert das Bedürfnis nach einer Zustandsveränderung. Sieht man von den Pflegedienstleistungen einmal ab, wird mit einer sozialen Dienstleistung (oder mit einer Kombination aus mehreren Angeboten) also letztlich eine Verhaltensänderung angestrebt. Diese kann jedoch nur eintreten, wenn das Individuum sie selbst erreichen will.<sup>5</sup>

Hieraus ergibt sich eine sehr spezifische Produktionssituation: Durch eine soziale Dienstleistung, z.B. eine Beratung, wird dem Änderungsbedarf entsprochen. Dabei wird der nachfragenden (hilfebedürftigen) Person durch die Tätigkeit des Beratenden ermöglicht, die angestrebte Veränderung der persönlichen Situation oder Haltung „in sich“ vorzunehmen. Die übliche Produktionssituation kehrt sich damit um: Nicht ein Dienstleister erstellt das angestrebte Endprodukt (Verhaltens- oder Zustandsänderung), sondern letztlich der Klient selbst. Die Leistungen des sozialen Dienstleisters werden zu einem „Produktionsmittel“, dessen sich der Klient zur „Produktion“ der angestrebten Selbstveränderung bedient. Also ist nicht – wie bei anderen Dienstleistungen – der Leistungsempfänger der Co-Produzent<sup>6</sup>, sondern eher der Dienstleister, der seinerseits allerdings Impulse für den Prozessverlauf gibt.

Soziale Arbeit ist somit nicht nur eine besonders ausgeprägte Vertrauensdienstleistung<sup>7</sup>, eine derartige „umgekehrte Produktionssituation“ ist ohne eine belastbare Vertrauensbeziehung zwischen (professionellem) Dienstleister und Leistungsempfänger überhaupt nicht möglich.<sup>8</sup> Der Relevanz der persönlichen Beziehung wird durch das „Wahlrecht“ der Klienten für eine bestimmte Leistung entsprochen (vgl. ISS 2001: 16). Zudem wird zum Aufbau und Schutz dieser Vertrauensbeziehung in einigen Konzepten Wert darauf gelegt, die Anonymität des Klienten zu wahren.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Ohne eine solche Motivation besteht sogar die Gefahr kontraproduktiver, problemverschärfender Effekte (z.B. Trotzreaktionen u.ä.).

<sup>6</sup> Diese Mitwirkungsnotwendigkeit des Leistungsabnehmers bei Dienstleistungen wird auch als „externer Produktionsfaktor“ bezeichnet (vgl. z.B. Bruhn 2003: 1184ff.).

<sup>7</sup> Vertrauensdienstleistungen sind Dienstleistungen, deren Nutzen man erst nach der Inanspruchnahme beurteilen kann (vgl. z.B. Ahlert/Evanschitzky 2003: 30).

<sup>8</sup> Die Beratungsbeziehung kann allerdings zu einer starken Bindung phasenweise zu einer regelrechten Abhängigkeit des Klienten von der Dienstleistung (bzw. dem Berater) führen (vgl. Naegele 2003).

<sup>9</sup> Anonymität ist Teil bestimmter Angebote (z.B. Telefonseelsorge, Streetworking). Dauerhafte oder partielle Wahrung der Anonymität kann insbesondere in bestimmten Problemlagen (z.B. Vorliegen von AIDS, sexueller Missbrauch) vorteilhaft sein.

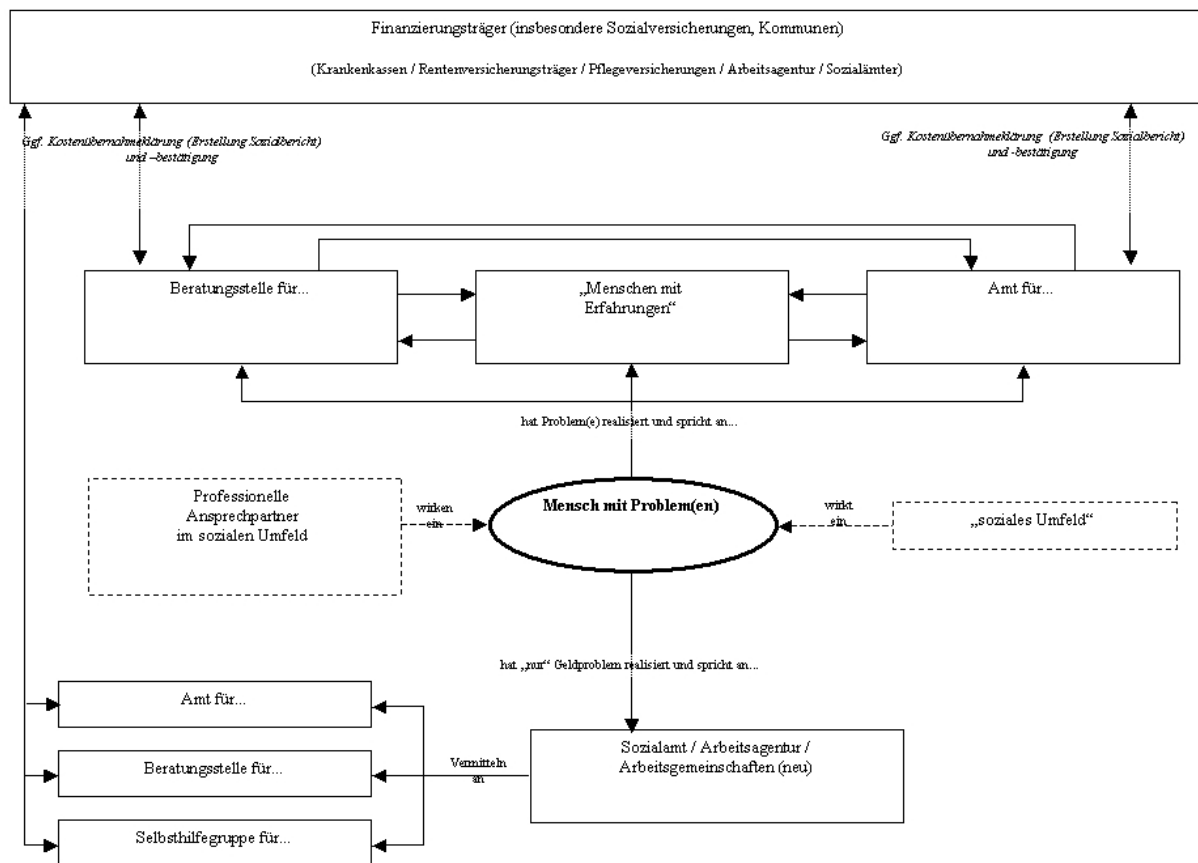
Soziale Dienstleistungen bewegen sich an der Nahtstelle zwischen den gesellschaftlichen Erwartungen an das Verhalten der einzelnen Mitglieder und dem jeweils individuellen Vermögen, diesen Erwartungen zu entsprechen. Eine weitere Besonderheit ist die Produktionssituation: Ein Individuum muss motiviert sein, die gesellschaftlichen Erwartungen zu erfüllen – andernfalls können soziale Dienstleistungen nicht wirken.

## **2.2 Das institutionelle Arrangement der Produktion sozialer Dienstleistungen**

Soziale Dienstleistungen werden häufig als Beispiel für hochgradig vernetzte Strukturen angeführt (vgl. z.B. Reichard 2003, Dahme/Wohlfahrt 2000). Der Bereich ist geprägt von einer Vielzahl von Akteuren, die für sehr unterschiedliche Zielgruppen Hilfen in verschiedenen Problemlagen anbieten (vgl. zur Ausdifferenzierung der sozialen Dienste z.B. Ballew/Mink 1991: 61, ISS 2001: 12). Insbesondere sind dies freie Träger, in einigen Aufgabenfeldern agieren zunehmend zusätzlich gewerbliche Anbieter.

Rechtlich sind soziale Dienstleistungen in den Sozialgesetzbüchern (SGB I – XII) geregelt. Neben allgemeinen Grundlagen (z.B. SGB X: Sozialverfahren und Sozialdatenschutz) gibt es sowohl zielgruppenbezogene Gesetze (z.B. SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende, SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe) als auch Regelungen zu den verschiedenen Sozialversicherungszweigen (z.B. SGB V: gesetzl. Krankenversicherung, SGB XI: Pflegeversicherung). Dieses Nebeneinander von zielgruppen- und problembezogenen Gesetzen verstärkt die Fragmentierung des Gesamtgefüges: Es gibt nicht nur zahlreiche Anbieter mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und differierenden internen Strukturen, sie agieren zudem auf Basis verschiedenster gesetzlicher Grundlagen. Fallspezifisch ergeben sich insbesondere bei komplexeren Problemlagen somit fast zwangsläufig verschiedenste Schnittstellenproblematiken oder Doppelzuständigkeiten. Eine Leistung kann je nach den persönlichen Voraussetzungen des Klienten in den Bereich des einen oder anderen Gesetzes fallen (vgl. z.B. Sell 1999). Im Einzelfall ergeben sich unterschiedliche Interaktionsmöglichkeiten zwischen dem Klienten und den verschiedenen sozialen Einrichtungen bzw. Finanzierungsträgern, sowie zwischen den Einrichtungen und Trägern untereinander. (Abbildung 1 zeigt das „soziale Interaktionsgeflecht“.)

Abbildung 1: Das Interaktionsgeflecht sozialer Dienstleistungen



Quelle: Dovifat 2004: 32, modifiziert

Hat eine Person ein Problem realisiert (alleine oder durch Einwirkung ihres Umfeldes), kann sie sich anderen „Menschen mit Erfahrungen“ in diesem Problembereich anvertrauen (z.B. Selbsthilfegruppen), spezielle Beratungsstellen aufsuchen oder sich an eine öffentliche Einrichtung (z.B. ein zuständig erscheinendes Amt ihrer Kommune<sup>10</sup>) wenden. Je nach Problemlage können diese möglichen Anlaufstellen sie dann an andere Stellen weiter vermitteln oder selbst betreuen.

Bestehen „nur“ Geldprobleme, wendet die Person sich i. d. R. zunächst an das zuständige Sozialamt, die Arbeitsagentur oder (neu) die Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV. Werden dort soziale Probleme als Ursachen für die finanzielle Abhängigkeit von staatlicher Hilfe identifiziert<sup>11</sup>, können diese Stellen an Beratungsstellen, andere Ämter oder Selbsthilfegruppen verweisen. Zudem sind zu

<sup>10</sup> Neben dem Sozialamt sind z.B. auch das Wohnungs-, Gesundheits- oder Jugendamt denkbar.

<sup>11</sup> Als Vermittlungshemmnisse nach § 16 des Vierten Gesetzes über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) gelten z.B. Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige, Schulden, Suchtkrankheiten oder sonstige psychosoziale Probleme.



unterschiedlichen Zeitpunkten Kontakte zwischen der jeweils aktuell in den Fall involvierten Einrichtung und den Finanzierungsträgern notwendig. Deutlich wird: Denkbar sind viele unterschiedliche Lösungsansätze und -wege, die ggf. miteinander abzustimmen oder zu priorisieren sind. Dies gilt insbesondere für veränderliche, vielschichtige Problemlagen, in denen – insgesamt oder in bestimmten Phasen des Fallverlaufs – ergänzende Angebote und Unterstützungsleistungen notwendig werden.<sup>12</sup>

Weder der Zugang zum „sozialen Netz“ noch der Weg hindurch sind also „gebahnt“. Der Verlauf ist vielmehr abhängig von der Problemwahrnehmung und –priorisierung der konkret angesprochenen Personen. Relevant sind weiter deren jeweilige Erfahrungen und Angebotskenntnisse. Möglicherweise gibt es für jede Problemlage die adäquate Einrichtung. Die Abstimmung der verschiedenen Zuständigkeiten, Leistungsansprüche und Dienstleistungen erfolgt aber letztlich durch die Hilfesuchenden selbst. „Die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwingen Hilfesuchende zu einem oftmals zermürbenden Gang durch die Institutionen, zerlegen ihre sozialen Probleme in kleine, für die Verwaltung bearbeitbare Portionen und verschärfen nicht selten Nöte, anstatt sie zu verringern“ (Litges 1999: 36).

Die Ausdifferenzierung und Spezialisierung ist zunächst durchaus positiv: Die Routinisierung und Erfahrung der Beschäftigten im Umgang mit einem abgrenzbaren Problembereich und/oder einer bestimmten Zielgruppe geben Handlungssicherheit. Aber auch die Nachteile dieser Spezialisierung werden sichtbar. „Kinder/Jugendliche, die sich nicht exakt in das (jeweilige institutionell) gewünschte oder vorhandene Profil [...] einpassen, [fallen] ‚durch die Maschen‘, was für alle als irgendwie ‚anders/besonders‘ gekennzeichneten Kinder und Jugendliche zutrifft“ (Peters 2000: 120). Ähnliche Situationen in anderen Problemlagen bzw. für andere Zielgruppen scheinen wahrscheinlich.

Ein weiterer Grund für die hochgradige Ausdifferenzierung des Angebots ist schließlich in der bisherigen Finanzierungspraxis durch Zuwendungen zu sehen: Um die finanziellen Ressourcen zu erhalten galt es, die Einzigartigkeit des eigenen Angebots deutlich zu machen, es von anderen Angeboten abzugrenzen und den Bedarf dafür zu aufzuzeigen. Dies gelang meist umso besser, je spezialisierter das Konzept war. Für die öffentlichen Finanzierungsträger wurde es jedoch immer schwieriger, Bedarf und Volumen der potenziellen Zielgruppen zu beur-

---

<sup>12</sup> Vgl. zur Vernetzung der Bereiche „Schule und Familiensozialarbeit“ z.B. Farmakopoulou 2002, zur Vernetzung von Gesundheitsdienstleistungen mit anderen Arbeitsbereichen z.B. Geene et. al. 2002. Einen internationalen Überblick geben z.B. Klicpera/Gasteiger Klicpera 1997.

teilen. Daher wird zunehmend auf eine marktorientierte Steuerung umgestellt und die institutionelle Förderung durch einzelfallbezogene Finanzierungsformen (z. B. Fallpauschalen, Leistungsentgelte) abgelöst (vgl. z.B. Ottnad et. al. 2000: 15ff.).

Aber statt der möglicherweise angestrebten „Marktbereinigung“ kann hierdurch ein neues Problem entstehen: Da die Einrichtungen nun strikt auf ausreichende Auslastung achten, kann es vorkommen, dass eine Problemlage so definiert wird, dass (nur oder insbesondere) das eigene Angebot die richtige Hilfe verspricht (vgl. z.B. Hinte 1999: 87f.). Damit wird es für einige Fälle noch schwieriger, *passende* Hilfe zu erhalten – und Personen, die eventuell gar keine umfangreiche Leistung benötigen, werden möglicherweise erst zu Fällen gemacht. Zudem erschwert diese strikt einzelfallbezogene Finanzierung die Entwicklung und Fortsetzung problemvorbeugender, auf die Zielgruppe insgesamt hin orientierter Konzepte (z.B. Streetworking, offene Jugendarbeit, Treffs etc.), deren Nutzen für den Einzelfall schwer „bewiesen“ (berechnet) werden kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das institutionelle Arrangement im Bereich sozialer Dienstleistungserbringung entspricht weitgehend gewährleistungsstaatlichen Strukturen (vgl. z.B. Reichard 1998). Die öffentliche Hand gewährleistet und finanziert<sup>13</sup> die Produktion sozialer Leistungen, die Durchführung obliegt privaten Einrichtungen. Besonderes Problem dieses Arrangements ist die erschwerte Koordination der Teilleistungen im Einzelfall. Einige Vernetzungsansätze, durch die die skizzierten Schwierigkeiten gemindert werden sollen, werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.

### **2.3 Vernetzung sozialer Dienstleistungen – keine neue Forderung**

In der Organisationsgestaltung gilt die Integration als Gegenstück zur Differenzierung: Die Entscheidung über eine bestimmte Form der Arbeitsteilung muss auch die Form der Zusammenführung der Arbeitsschritte beinhalten, um die Vorteile der Spezialisierung tatsächlich wirksam werden zu lassen (vgl. Steinmann/Schreyögg 1997: 407ff.). Diese ursprünglich intraorganisatorische Forderung ist auch auf organisationsübergreifende Produktionsarrangements zu übertragen. Je ausdifferenzierter das Angebot ist, desto höher wird ggf. das Abstimmungserfordernis (und der Abstimmungsaufwand) der möglichen Lösungsanbieter untereinander. Die Notwendigkeit zur Vernetzung ist somit letztlich logische Folge der heterogenen Angebots- und Produktionsstrukturen im sozialen

---

<sup>13</sup> Neben den Kommunen finanzieren insbesondere die Träger der Sozialversicherungen soziale Dienstleistungen.

Sektor<sup>14</sup>. Werden die dargestellten Spezifika sozialer Dienstleistungsproduktion zugrunde gelegt, ergeben sich folgende Anforderungen für die vernetzte Leistungserstellung:

- Spezifische Bedarfe bestimmter Zielgruppen werden berücksichtigt (z.B. hinsichtlich des Leistungszugangs oder der Qualifikationen der Dienstleister).
- Die Leistungen können hinsichtlich der konkreten Problemlage jeweils flexibel konfiguriert werden; auch Veränderungen im Fallverlauf sind möglich.
- Die Leistungsempfänger können Einfluss auf Gestaltung und Verlauf des Hilfeprozesses nehmen, damit die Motivation, die eigene Situation zu verändern, erhalten bleibt.
- Bei der Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Hilfe wird die Gesamtkonstellation des Falles einbezogen, nicht nur Teilprobleme.
- Die Vernetzung erfolgt „effizient“, d.h. der Ressourcenaufwand für die Kooperation ist für die einzelnen Einrichtungen möglichst gering bzw. steht im Verhältnis zum erzielten Nutzen.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Vorstellungen entwickelt, wie diesen Anforderungen entsprochen werden sollte. Vernetzung ist somit keine neue Idee: Neben eher auf eine fallübergreifende Angebotssteuerung ausgerichteten Ansätzen (z.B. Gesundheitskonferenzen oder „runde Tische“, vgl. z.B. Dahme 2000: 48) entstanden in den letzten Jahren verschiedene Konzepte für eine einzelfallbezogene Zusammenarbeit sozialer Dienstleister. Ausgangspunkt für eine Kooperation ist entweder der „Sozialraum“ (die Alltagsumgebung der potenziellen Klienten) oder der Einzelfall selbst. Unterschieden werden:

- die sozialräumliche Ausrichtung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe;
- die Etablierung regionaler Anlaufstellen, die verschiedene soziale Dienstleistungen bündeln;
- die Etablierung des Fallmanagements zur Steuerung der sozialen Dienstleistungen im Einzelfall.

Der „Sozialraumansatz“ aus dem Feld der Jugendhilfe zielt insbesondere auf die Integration der verschiedenen, im KJHG benannten Hilfearten, die bislang Basis für die Organisationsstruktur des Jugendamtes und die Differenzierung der Angebote freier Träger sind. Unterschieden werden einzelfall-, familien-, und

---

<sup>14</sup> Für versicherungsfinanzierte Leistungen wird das Konzept der „Komplexleistungen“ beschrieben, das darauf abzielt „eine integrierte Versorgung durch mehrere Sozialleistungsträger zu realisieren“ (Mrozynski 1999: 189).

gruppenorientierte Angebote bzw. familienunterstützende, -ergänzende oder - ersetzende Angebotsformen (vgl. BMFSFJ 2005). Diese Systematisierung hat zur Folge, dass für ein Kind oder einen Jugendlichen nur noch die notwendige Hilfeart diskutiert wird, um die passende Einrichtung auszuwählen, während die Gesamtsituation in einem Gebiet und weitere, möglicherweise im Einzelfall stabilisierende Elemente<sup>15</sup> in den Hintergrund treten (vgl. Hinte 1999: 89). Hierdurch bleibt das Wesen der Jugendhilfe nachsorgend, d.h. problembearbeitend, und nicht präventiv, also problemverhindernd (vgl. Litges 1999: 45).

Mit der Orientierung auf den Sozialraum sollen alle im Einzelfall verfügbaren Potenziale eingebunden werden. Neben der weiterhin erforderlichen fallspezifischen Arbeit führt dies zur Stärkung der präventiv ausgerichteten, fallübergreifenden Angebote und zur Vernetzung aller in einem Gebiet vorhandenen Potenziale. Dies erfolgt durch die Etablierung eines für einen Raum zuständigen Gremiums, den regelmäßigen Austausch der Akteure untereinander und die gemeinsame Entscheidungsfindung (fallspezifisch und fallübergreifend) auf Basis eines gemeinsam bewirtschafteten Sozialraumbudgets. Primär eingebunden sind die Klienten selbst (die betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihre Familien) und die Einrichtungen der Jugendhilfe. Je nach Bedarf können weitere Akteure aus einem Gebiet einbezogen werden (vgl. Hinte 1999). Die Kooperation ist vorrangig „virtuell“, d.h. es wird keine gemeinsame Anlaufstelle etabliert, sondern lediglich ein strukturierter Austausch zwischen den Akteuren institutionalisiert.

In Abgrenzung zu dieser gebietsbezogenen Herangehensweise setzt die Methode des *Fallmanagements* beim Einzelfall an. Fallmanagement ist ein „Prozess der Hilfestellung für Menschen, deren Leben unbefriedigend verläuft oder nicht gelingt, weil viele Probleme vorhanden sind, welche die Unterstützung von mehreren Helfern erforderlich machen.“ (Ballew/Mink 1991: 56). Die im Umfeld einer Person verfügbaren Ressourcen werden gebündelt, so dass ihr die weitgehend selbstbestimmte Lebensführung überhaupt ermöglicht („enabling“-Funktion) bzw. erleichtert („facilitating“-Funktion) wird. Angestrebt werden die zeitliche (kein Wechsel des Ansprechpartners im Zeitverlauf) und fachliche Kontinuität der Betreuung (Vernetzung der verschiedenen Hilfeleistungen) (vgl. Raiff/Shore 1997: 18). Fallmanagement wurde bislang vor allem für die Betreuung von dauerhaft auf Hilfe angewiesenen Menschen eingesetzt (chronisch Kranke, alte Menschen, vgl. BMFSFJ 1999). In den letzten Jahren fand das Konzept zunehmend Eingang in die Arbeit mit temporär zu unterstützenden Personen und ist jetzt zentrales Element der Jobcenterkonzeption nach Hartz IV.

---

<sup>15</sup> Z.B. schulische Angebote, Sportvereine u.a.m.

Der Prozess umfasst idealtypisch sieben Phasen und führt von der Auswahl der Fälle über die gemeinsam zwischen Fallmanager und Hilfesuchendem erfolgende Einschätzung des Hilfebedarfs und der darauf basierenden Hilfeplanung, die Durchführung der Hilfe, ihre Koordination und Überwachung (inkl. ggf. notwendiger Änderungen) zur Auswertung des Hilfeprozesses und schließlich (bei nicht dauerhaft auf Unterstützung angewiesenen Personen) zur Entlassung aus der Fallmanagementbetreuung (vgl. Wendt 1991). Deutlich wird: Es geht nicht um „Hilfen aus einer Hand“ im Sinne der Ausführung der Leistungen durch eine Person, sondern um eine zentrale „strategische Ressourcenbeschaffung und -steuerung“ (Bertelsmann et. al. 2002: 17) für einen Einzelfall.

Sozialraumansatz und Fallmanagement schließen sich nicht aus, die Vernetzung der im Einzelfall notwendigen Leistungen setzt aber auf unterschiedlichen Ebenen an. Ein Organisationsansatz, der beide Elemente verbindet, ist das *Konzept der Sozialbürgerhäuser*. Diese „Anlaufstellen für den Fall im Feld“ können als eine Art dezentrale Integration der verschiedenen Bereiche der kommunalen Sozialverwaltung verstanden werden. Die Personen sollen nicht mehr – wie oben skizziert – unterschiedliche Ansprechpartnern in den städtischen Ämtern haben, sondern *eine* wohnortnahe Anlaufstelle. Diese Integration kann auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen:

Integration von Verwaltungs- und Sozialarbeit eines Amtes (z.B. gemeinsames Team aus wirtschaftlicher Sachbearbeitung und Sozialarbeit, vgl. z.B. Stadt Offenbach 1996);

- Integration der Sozialarbeit verschiedener Ämter (z.B. Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt, vgl. z.B. Kreft 2001: 15ff.);
- Ausschließlich räumliche Bündelung der Angebote bei Beibehaltung einer vollständig getrennten Arbeitsweise in einer Art gemeinsam betriebenen Außenstellen der einzelnen Ämter (vgl. z.B. Bürger et. al. 2002: 95ff.);
- Integration von öffentlichen und frei-gemeinnützigen (sozialarbeiterischen) Angeboten in örtlichen Sozialbüros oder –agenturen (vgl. z.B. MASSKS 1999).

Räumlich gebündelt werden also entweder verschiedene Verwaltungsbereiche, Angebote aus unterschiedlichen Trägerschaften oder einzelne Disziplinen (Sozialarbeit, Sachbearbeitung). Das diesbezüglich sehr weitgehende Sozialbürgerhauskonzept der Stadt München integriert ganzheitlich sowohl unterschiedliche Verwaltungsaufgaben also auch die Fachdisziplinen (vgl. Landeshauptstadt München 2004).

Je nach konkreter Ausprägung gibt es in diesen Anlaufstellen „Fallmanager“, die eine ganzheitliche Fallverantwortung haben<sup>16</sup>, oder die Hilfesuchenden werden nach einem kurzen Assessment in einer Erstkontaktstelle an denjenigen Ansprechpartner verwiesen, der am geeignetsten für das konkrete Anliegen erscheint.

Die skizzierten Ansätze zielen jeweils aus unterschiedlicher Perspektive darauf ab, das Zusammenwirken der Dienstleister im Einzelfall zu koordinieren. Fraglich ist allerdings, wie die verschiedenen Einrichtungen in der Praxis tatsächlich kooperieren. Daher wurde die Umsetzungspraxis der einzelnen Ansätze empirisch geprüft. Vorgehensweise und Ergebnisse dieser Untersuchung werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

### **3 ... und die Wirklichkeit: Vernetzte Produktion sozialer Dienstleistungen – eine mühsame Sache**

#### **3.1 Empirische Analyse verschiedener Vernetzungskonzepte: Erkenntnisleitende Fragestellungen und Vorgehensweise**

Mit dem Ziel, die Art der Zusammenarbeit unterschiedlicher Anbieter sozialer Dienstleistungen im Einzelfall zu analysieren, wurde im Zeitraum Oktober 2003 bis März 2004 jeweils ein Fallbeispiel für jede der skizzierten Vernetzungskonzeptionen (Sozialraumorientierung, Fallmanagement, Sozialbürgerhauskonzept) untersucht.<sup>17</sup> Leitfragen der empirischen Untersuchung waren: Wie werden die unterschiedlichen Teilprozesse zu einem organisationsübergreifenden Hilfeprozess integriert und koordiniert? Welche Instrumente unterstützen die Kooperation? Wie werden die Klienten in den Prozess eingebunden? Die Untersuchung basierte auf einem Analyseraster aus zielgruppen- und produktionsbezogenen Faktoren:

Zielgruppenbezogene Kriterien:

- *Zielgruppendifferenzierung*: Wurden unterschiedliche Bedarfslagen oder Zielgruppen definiert? Determiniert die jeweilige Einordnung eines Einzelfalls den weiteren Prozess?

---

<sup>16</sup> In den Münchner Sozialbürgerhäusern wird hierfür der Begriff der Prozessverantwortung verwendet. Die Klienten werden dem für ihren Wohnort zuständigen Bereich zugewiesen, dort ist der erste Ansprechpartner der „Prozessverantwortliche“, der alle weiteren Schritte einleitet und überwacht (vgl. Landeshauptstadt München 2004).

<sup>17</sup> Die Untersuchung wurde im Rahmen des Promotionsvorhabens „E-Government und soziale Arbeit“ an der Universität Potsdam von der Autorin durchgeführt (vgl. hierzu ausführlich Dovifat 2004).

- *Konfigurationsflexibilität*: Kann das Hilfenetz jeweils flexibel und individuell auf den Einzelfall ausgerichtet werden, oder ist es eher starr und unflexibel?
- *Grad der Kundenintegration*: Haben die Klienten Einfluss auf die Gestaltung des Hilfeprozesses und den Verlauf?

Produktionsbezogene Kriterien:

- *Gemeinsame Ressourcennutzung*: Gibt es eine gemeinsam genutzte Infrastruktur (Räume, technische Ausstattung etc.)?
- *Einzelfallbezogene Kooperationsintensität*: Werden Ziele und Maßnahmen im Einzelfall zwischen den verschiedenen sozialen Dienstleistern abgestimmt?
- *Kooperationsaufwand*: Wie hoch ist der Aufwand, der für die Zusammenarbeit von den einzelnen Einrichtungen getätigt werden muss (z.B. Teilnahme an regelmäßigen Sitzungen, Erarbeitung gemeinsamer Standards)?
- *Formalisierungsgrad der Kooperation*: Existieren gemeinsame Geschäftsordnungen oder festgelegte Vorgehensweisen?
- *Grad der Integration der Arbeitsprozesse*: Sind die Einzelprozesse der beteiligten Einrichtungen aufeinander abgestimmt oder weitgehend unabhängig von einander?
- *Zentrale Koordination und Steuerung des Leistungsprozesses*: Gibt es eine zentrale Stelle, die den Gesamtprozess koordiniert und ggf. auftretende Zielkonflikte zwischen Stellen entscheidet?

Zunächst wurde in einer Literatur- und Internetrecherche für jeden Ansatz ein Praxisbeispiel identifiziert. Auswahlkriterien waren die möglichst enge Anlehnung an das Fachkonzept, sowie die Routinisierung in der Organisation. Die Beispiele gingen deutlich über einen „Pilot- oder Modelcharakter“ hinaus, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügten in allen Fällen über mehrjährige Erfahrungen. Die Erhebung der organisationsübergreifenden Strukturen in diesen Fallbeispielen erfolgte qualitativ in Interviews mit Vertretern der jeweiligen Organisationen. Die Gespräche wurden durch die Aufnahme des jeweiligen Leistungsprozesses (für einen idealtypischen Einzelfall) angeleitet und strukturiert. Zielgruppen- und produktionsbezogene Merkmale wurden gezielt abgefragt. Die Ergebnisse wurden vergleichend gegenübergestellt (vgl. Dovifat 2004).

### **3.2 Ergebnisse der Analyse**

Analyse und Vergleich der Ansätze ergeben, dass alle Konzepte die Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung fördern. Insbesondere die Kenntnis der verfügbaren Angebote wird jeweils besser. Mit Bezug auf die skizzierte Relevanz

des „Erfahrungswissens“ der in einem Einzelfall eingebundenen Stellen für die Konzeption des Hilfeprozesses ist dies beachtlich. Der Grad der tatsächlichen Kooperation, verstanden als gemeinsame Entscheidungsfindung hinsichtlich konkret erforderlicher Maßnahmen, schwankt allerdings sehr. Nur in den sozial-räumlich orientierten Teams wird tatsächlich mit mehreren Beteiligten über Einzelfälle diskutiert. Im Ansatz des Fallmanagements und auch in den Sozialbürgerhäusern werden dagegen mögliche Dienstleister zwar ausgewählt und die Klienten dorthin vermittelt. Eine systematische Rückkopplung zwischen vermittelnder Stelle und Dienstleister erfolgt nicht.

Darüber hinaus zeigen sich weitere Auffälligkeiten:

- *Die Intensität der Zusammenarbeit ist nicht von einer räumlichen Integration abhängig:* Insbesondere die Sozialraumteams kooperieren sehr intensiv, obwohl eine räumliche Integration völlig fehlt. Dagegen können die Fallmanager auf freie Träger zugreifen, die z.T. im gleichen Haus angesiedelt waren oder temporär dort arbeiteten (z.B. Selbsthilfegruppen). Dennoch beschränkt sich der Austausch weitgehend auf die Vermittlung der Klienten. Die räumliche Bündelung wird dort sogar in einigen Fällen kontraproduktiv erlebt: Klienten ist es unangenehm, sozusagen „vor den Augen der Bekannten“ eine Selbsthilfegruppe aufzusuchen und damit ein bestimmtes Problem (oder auch den Wunsch, es zu lösen) öffentlich zu machen. Eine räumliche Leistungsintegration<sup>18</sup> kann also aus zwei Gründen an ihre Grenzen stoßen:
- Zum einen gibt es eine Art „Einer-fehlt-immer“-Phänomen. Bedingt durch die Vielfalt der Problemlagen und das entsprechend heterogene Angebot ist es nicht möglich, alle benötigten Dienstleister unter einem Dach zu vereinen. Zum anderen muss die Entscheidung, welche Angebote an einem Ort gebündelt werden, auch aus der Perspektive der Hilfeempfänger begutachtet werden. „Im eigenen Kiez saufen, in einem anderen Kiez therapiert werden“ – diese Einschätzung dürfte für verschiedene Dienstleistungen gelten. Wenn die Hilfeempfänger aus Scham oder Rücksicht auf Familienangehörige das Angebot „nebenan“ nicht annehmen, verpufft die Synergie der räumlichen Nähe.
- *Vernetzung ja – aber nur im eigenen Gesetzesbereich.* Die Betrachtung der Vernetzungsansätze zeigt, dass sie im wesentlichen in den Grenzen eines Politikfelds (bzw. im Rahmen der jeweiligen Gesetze) bleiben. Die Sozialraumteams fokussieren insbesondere Jugendhilfeeinrichtungen, die Fallmanager insbesondere freie Beschäftigungs- oder Qualifizierungsträger. Dabei wird vernachlässigt, dass sich die Problemlagen nicht nach gesetzlichen Regelungen richten. Zudem bewegen sich im Einzelfall möglicherweise wich-

---

<sup>18</sup> Eine räumliche Integration im Sinne von „Hilfen unter einem Dach“ ist auch Teil der JobCenter-Konzeption im Rahmen von Hartz IV.



tige Akteure in unterschiedlichen Netzen, weil bei ihnen unterschiedlichste Probleme auftauchen können (z.B. Schule: Suchtprobleme, Missbrauch, Verhaltensauffälligkeiten... eine ähnliche Funktion haben z.B. Betriebe, Ärzte, Sportvereine...). Diesen, für das „soziale Netz“ einer Einzelperson u. U. relevanten Bezugspersonen ist nicht zumutbar, sich durch ein „Labyrinth“ von Einzelinstitutionen zu bewegen. Aber auch ein „Labyrinth aus Netzen“ verbessert diese Situation nicht<sup>19</sup>.

- *Eine intensive Kooperation ist sehr ressourcenintensiv:* Der intensive einzel-fallbezogene Austausch in den Sozialraumteams hat seinen Preis: Das Verfahren wöchentlich halbtägiger Sitzungen, in denen durchschnittlich drei Fälle besprochen werden können, ist aufwändig. Zudem wird der Fallverlauf (und damit der Eintritt der Unterstützung) verzögert, wenn erst in einigen Wochen ein Besprechungstermin frei ist.
- *Eine Art „Kooptationsproblem“ lässt freie Träger zögern, eng mit den öffentlichen Trägern zu kooperieren:* Tendenziell stehen soziale Einrichtungen in freier Trägerschaft eher auf Seiten des Klienten, denn auf Seiten der öffentlichen Stellen (Kommunalverwaltungen, Sozialversicherungsträger). Die „anwaltschaftliche Vertretung“ gegen Sanktionen oder zur Erlangung zugesicherter Rechte ist eine wesentliche Funktion sozialer Arbeit und Beratung. Es besteht die Gefahr, dass sich für die freien Träger eine Identitätslücke zwischen einer institutionalisierten Netzwerkpartnerschaft (und ggf. sogar vertraglich vereinbartem Leistungsauftrag) und dem autonomem Selbstverständnis auftut.
- *Intermediäre haben eine wichtige Funktion:* Alle Konzepte enthalten den Ansatz einer zentralen Fallsteuerung: Im Sozialraumansatz erfolgt dies durch ein Team, in den anderen Ansätzen durch Einzelpersonen. Diese Verankerung der Fallverantwortung wird in allen Beispielen als positiv beschrieben. Als hinderlich erweist sich jedoch der trotz des intensivierten Austausches weiterhin fehlende umfassende Angebots- und Kapazitätsüberblick.
- *Neue Informations- und Kommunikationstechnologien spielen kaum eine Rolle:* Insbesondere der Datenschutz wird als großes Hindernis für eine stärkere informationstechnische Integration benannt. Nur im Beispiel der Sozialbürgerhäuser gibt es den Ansatz einer integrierten Informationsinfrastruktur, allerdings greifen dort nur städtische Beschäftigte auf die Falldaten zu. Eine Vernetzung mit freien Trägern findet nicht statt.

---

<sup>19</sup> Denkbar sind unterschiedliche Netze und Sozialräume, die jeweils um einen spezifischen Problembereich gebildet werden. So existieren z.B. in der Stadt München nebeneinander (eine Auswahl): Sozialregionen, Stadtbezirke, Sozialräume der Suchthilfe, Sozialräume der Psychiatriehilfe, Schulbezirke. Die Grenzen sind z.T. nicht deckungsgleich, die Mitarbeit in allen Bereichen ist entsprechend sehr aufwändig.

Insgesamt zeigt sich, dass zwar der Austausch – mit relativ hohen „Kooperationskosten“ – intensiviert wird, jedoch auch stark vom individuellen Kooperationsvermögen bzw. der Kooperationsbereitschaft Einzelner abhängig ist. Einzelfallbezogene Vernetzung ist in der sozialen Praxis eine recht mühsame Sache. Was kann man aus diesen Erfahrungen für die Organisation der „Hartz-IV-Jobcenter“ lernen? Und welche Rolle könnte eine als „Organisationstechnik“ verstandene Informationstechnik spielen? Im letzten Abschnitt werden einige Lösungsansätze aufgezeigt, die Kooperationsprobleme durch einen situationsadäquaten IT-Einsatz zu reduzieren.

#### **4      Ansatzpunkte für die Nutzung der Informationstechnik für die Kooperation im einzelfallbezogenen „sozialen Netz“**

Das „soziale Netz“ ist kein Produktionsnetzwerk im privatwirtschaftlichen Sinne. Dort wird die Herstellung eines Produkts in verschiedene Module gegliedert und deren Produktion dann auf unterschiedliche Organisationen verteilt. Die Addition dieser Module ergibt am Ende *ein* Produkt (vgl. Sydow/Möllering 2004). Die Produktion sozialer Dienstleistungen erfolgt jedoch jeweils im bilateralen Kontakt zwischen Klient (oder Patient) und dem jeweiligen Dienstleister. Dieser Prozess kann nicht ohne weiteres verteilt werden. Dennoch hilft das privatwirtschaftliche Netzwerkbild auch bei der Strukturierung des „sozialen Netzes“. Aus übergeordneter Perspektive wird eine Art „Modularisierung“ sichtbar (vgl. Brüggemeier et. al. 2006). Unterschieden werden können:

- *Horizontal orientierte Module:* Jede Einrichtung für sich vollzieht gemeinsam mit einem Klienten den „Produktionsprozess“ (z.B. die Entschuldung, die Abwendung von Obdachlosigkeit o.ä.) vom Erstkontakt bis zum Betreuungsende. Parallel existieren ggf. verschiedene „Wertschöpfungsketten“ am gleichen Objekt, dem Klienten. Erst durch die Tatsache, dass einige Klienten gleichzeitig mehrere Betreuungen oder Beratungen mit unterschiedlichen Inhalten benötigen, entstehen parallele Betreuungsmodule.
- *Vertikal orientierte Module:* In einigen Problembereichen gibt es Betreuungsketten, in denen ein Klient unterschiedliche Phasen durchläuft. (Im Suchthilfesystem sind dies z.B. die Erstberatung, Entgiftung, Übergangswohngelegenheiten, stationäre Langzeittherapien und/oder ambulante Therapie, Arbeitsprojekte, Adaptionswohngelegenheiten.) Diese Phasen können als verschiedene, aufeinander aufbauende Wertschöpfungsstufen angesehen werden. Sie können (müssen aber nicht) durch unterschiedliche Einrichtungen erbracht werden.

Dieser Blick hilft, den Charakter des Fallmanagements und das damit verbundene Organisationsproblem besser zu verstehen. Es gilt eben nicht, alle Dienstleis-

tungen von einer Person oder an einem Ort zu erhalten. Wichtiger ist, dass alle Informationen an einer Stelle zugänglich sind (also sowohl therapeutische Konzepte, als auch aktuell verfügbare Kapazitäten), und dass die Klienten ggf. Unterstützung bei der Bewertung und Auswahl erhalten. Um eine hilfebedürftige Person ist ein spezifisches Helfeteam aufzubauen und zu koordinieren. Die Fallmanager in den Jobcentern werden somit nicht zu „Supersozialarbeitern“, die alle Probleme lösen können. Sie benötigen aber eine umfassende Beurteilungskompetenz und Zugang zu den Informationen über die einzelnen Einrichtungen oder mindestens – im Sinne einer „Vernetzung der Netze“ – Zugang zu weiteren Intermediären, die dann ihrerseits über diese Kenntnisse verfügen. Die Fallmanager würden Koordinatoren der o. g. „horizontalen Module“, die bei einigen Problemfeldern (z.B. Suchtproblematiken, Erziehungshilfen) evtl. mit Koordinatoren von „vertikalen Modulen“ kooperieren. Die Unterstützung dieser Tätigkeit durch eine informationstechnische Lösung, z B. ein regionales Portal, über das Arbeitsansätze, Kapazitäten (möglicherweise sogar freie Termine) zugänglich sind, wäre hilfreich.

Denkbar wäre auch, mobile Services einzurichten und somit die Fallmanager näher an die Hilfesuchenden heran zu rücken. Insbesondere im ländlichen Raum wäre dies sinnvoll. Der Zugriff auf die benötigten Fall- und Fachinformationen über Funk mit den entsprechenden Portalen verbundene Laptops ist heute technisch machbar.

Wünschenswert wäre weiter, für die spezifische Hilfeplanung das Fachwissen der „Modulspezialisten“ hinzuziehen zu können. Dies unterbleibt bislang auch offline noch oft, ggf. ist der Ressourcenaufwand hierfür hoch. Mittlerweile gibt es viele IT-Konzepte, die die Zusammenarbeit räumlich und zeitlich verteilte arbeitender Teams unterstützen. Der Austausch kann z.B. in geschützten Diskussionsräumen erfolgen, virtuelle Fallakten wären von unterschiedlichen Orten zugänglich, sogenannte „Same-time-Tools“ würden zeigen, welcher mögliche Kooperationspartner zum fraglichen Moment gerade online erreichbar ist u.a.m.. Für einen intensiven, einzelfallbezogenen Austausch zwischen den Einrichtungen ist somit nicht die zeitgleiche persönliche Anwesenheit an einem Ort erforderlich.

Durch den Einsatz der Informationstechnik im Bereich sozialer Dienstleistungen werden – im Gegensatz zu einigen Bereichen privatwirtschaftlicher und prospektiv mutmaßlich auch öffentlicher Produktion – nicht grundlegend neue Produktionsstrukturen geschaffen. Es ergeben sich aber Potenziale, das künftige institutionelle Arrangement im Kontext von Hartz IV zu effektivieren und die Jobcenter zu dem zu machen, was sie sein sollen: zur „Mitte des lokalen sozialen Hilfenetzes“. Die Besonderheiten sozialer Dienstleistungsproduktion dürfen

dabei jedoch nicht außer Acht gelassen werden. Wichtig ist, dass man die IT-Potenziale mit Bezug auf die verschiedenen Problemfelder bewertet und einfache, „niedrigschwellige“ Organisationslösungen konzipiert. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Einsatz der Informationstechnik in diesem Feld mit Entpersonalisierung und Rationalisierung gleichgesetzt und rundheraus abgelehnt wird.

## 5 Literatur

- Ahlert, Dieter; Evanschitzky, Heiner (2003): Dienstleistungsnetzwerke. Management, Erfolgsfaktoren und Benchmarks im internationalen Vergleich, Berlin Heidelberg.
- Ballew, Julius R.; Mink, George (1991): Was ist Case Management? In: Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.): Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit. Freiburg i. Breisgau, S. 56 – 83.
- Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; KGSt (2002): Lokale Beschäftigungsförderung – Aufgabe der Kommunen. Bausteine guter Praxis: Fallmanagement. Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit, Band 14-2, Gütersloh.
- Brüggemeier, Martin; Dovifat, Angela; Kubisch, Doreen; Lenk, Klaus; Reichard, Christoph; Siegfried, Tina (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Berlin (im Erscheinen).
- Bruhn, Manfred (2003): Kooperationen im Dienstleistungssektor. In: Zentes, Joachim; Swoboda, Bernhard; Morschett, Dirk: Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Grundlagen – Ansätze – Perspektiven. Wiesbaden, S. 1181-1206.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999): Case Management in Various National Elderly Assistance Systems. Band 189/2, Schriftenreihe des BMFSFJ, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Kinder- und Jugendhilfe. Berlin.
- Bürger, Christian; Debo, Sandra; Dovifat, Angela; Grimm, Irina; Heuer, Jan; Kießling, Anett; Schimpeler, Patricia; Stallkamp, Silke; Richter, Daniela (2003): Managementreformen im Havelland. Ergebnisse einer studentischen Projektstudie, Potsdam.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2000): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin.
- Dovifat, Angela (2000): Fallmanagement in der Sozialverwaltung – hält ein Konzept, was es verspricht? Diplomarbeit an der FHTW Berlin (unveröff. Manuskript).
- Dies. (2004): Kooperation im sozialen Sektor – Analyse aktueller Vernetzungsansätze bei der Produktion sozialer Dienstleistungen. Potsdam (unveröff. Manuskript).
- Farmakopoulou, Nadia (2002): What Lies Underneath? An Interorganizational Analysis of Collaboration between Education and Social Work. In: British Journal of Social Work, 2002, 32, S. 1051 – 1066.
- Geene, Raimund; Gold, Carola; Hans, Christian (Hrsg.) (2002): Armut und Gesundheit. Gesundheitsziele gegen Armut! Netzwerke für Menschen in schwierigen Lebenslagen. Materialien zur Gesundheitsförderung Bände 10 und 11, b\_books Berlin.
- Hinte, Wolfgang; Litges, Gerd; Springer, Werner (1999): Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin.

- Hornstein, Walter (1996): Sozialarbeit/Sozialpädagogik. In: Kreft, Dieter; Mielenz, Ingrid (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit: Aufgabenfelder, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. vollst. überarb. u. erw. Aufl., Weinheim, Basel, S. 503 – 507.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) e. V. (2001): „Die Zukunft der Sozialen Dienste in Europa“. Dokumentation der gleichnamigen Tagung am 05. Oktober 2001, Frankfurt/Main.
- International Federation of Social Workers (IFSW) (2000): Neue Definition von Sozialarbeit. IFSW Delegates Meeting, Montreal, [www.ifsw.org/publications/4.6ge.pub.html](http://www.ifsw.org/publications/4.6ge.pub.html) (Zugriff am 17.11.2002).
- Klicpera, Christian; Gasteiger Klicpera, Barbara (1997): Soziale Dienste: Anforderungen, Organisationsformen und Perspektiven. 3. Auflage, Wien.
- Kreft, Dieter (2001): Das soziale Amt. In: Socialmanagement, Heft 2 (2001), S. 15 – 17.
- Kühn, Dietrich (1994): Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt. Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland. Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (2004): Fit für die Zukunft. Kommunale Sozialpolitik im Wandel. München.
- Litges, Gerhard (1999): Gesellschaft, Sozialpolitik und Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. In: Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Springer, Werner: Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin, S. 15 – 51.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main – New York.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): Modellprojekt „Sozialbüros“. Ziele, Projekte, Perspektiven. Düsseldorf.
- Mrozynski, Peter (1999): Komplexe Bedarfslagen im gegliederten System des Sozialrechts. In: Sozialer Fortschritt, 48. Jg, Heft 8, S. 189 – 196.
- Naegele, Gerhard (2003): Soziale Dienste im demographischen, politischen und sozialen Wandel. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 4/2003, S. 26 – 34.
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Backhaus-Maul, Holger (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung – Zur analytischen und empirischen Leistungsfähigkeit eines theoretischen Konzepts. In: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlagen, Entwürfe und Modelle. München/Unterschleißheim, S. IX – LXXII.
- Otnad, Adrian; Wahl, Stefanie; Miegel, Meinhard (2000): Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft. Wirtschaft und Beschäftigung, München.
- Peters, Friedhelm (2000): Auf der Suche nach reflexiven Institutionen. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin, S. 119 – 149.
- Raiff, Norma R./Shore, Barbara K. (1997): Fortschritte im Case Management. Freiburg i. Breisgau.
- Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden, S. 121 – 153.

Ders. (2003): Das Konzept des Gewährleistungsstaates. Referat auf der Jahrestagung 2003 der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Schaarschuch, Andreas (2003): Die Privilegierung des Nutzers. In: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München/Unterschleißheim, S. 150 – 169.

Scheer, August-Wilhelm; Angeli, Ralf; Herrmann, Katja (2003): Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien – Treiber neuer Kooperations- und Kollaborationsformen. In: Zentes, Joachim; Swoboda, Bernhard; Morschett, Dirk (2003): Kooperationen, Allianzen, Netzwerke. Grundlagen – Ansätze – Perspektiven. Wiesbaden, S. 463-486.

Sell, Stefan (1999): Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung. In: Sozialer Fortschritt, Heft 1-2 (1999), S. 24 – 33.

Stadt Offenbach am Main (1996): FAMS – Fallmanagement in der Sozialhilfe, (nicht veröff. Manuskript) Offenbach.

Steinmann, Horst; Schreyögg, Georg (1997): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Wiesbaden.

Sydow, Jörg; Möllering, Guido (2004): Produktion in Netzwerken. München.

Wendt, Wolf Rainer (Hrsg.) (1991): Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit. Freiburg i. Breisgau.

## Internet

<http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Arbeitslosengeld-II-Hartz-IV-11826.851355/artikel/Job-Center-Mehr-Verantwortung-.htm>

<http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Navigation/Service/infografiken,did=52014.html>

<http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Navigation/Service/infografiken,did=62026.html>



# Wissen und Wissensteilung im eGovernment

*Doreen Kubisch*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung
3. Beispielszenario einer Kommunalverwaltung im Jahr 2013
4. Fazit
5. Literatur

## **1 Einleitung**

Die Anwendung von moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der öffentlichen Verwaltung birgt in verschiedenen Bereichen *Potenziale der Modernisierung*. Mit Hilfe ihres Gebrauchs werden sowohl innerhalb von Verwaltungen als auch über ihre Grenzen hinaus Kooperationen möglich. Elektronische Kommunikation und Information in und zwischen Organisationen lassen deren Grenzen durchlässig werden. Harmonisierte und stringente Abläufe unter nahezu orts- und zeitunabhängigem Einbezug von Kompetenzen und Kapazitäten werden möglich. Dies könnte zu neuen Arbeitsformen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen führen, wie zum Beispiel bei einem vom Wohnsitz unabhängigen Angebot dieser Leistungen in einer beliebigen Kommune.

Betrachtet man die Wahrnehmung und die Nutzung dieses Potenzials in der Praxis, werden die großen Erwartungen an eGovernment-Lösungen jedoch enttäuscht. Ein Grund dafür könnte neben Problemen des Verständnisses und der Implementation sowie von fehlenden Investitionen das Teilen von Wissen darstellen. In Formen neuer Arbeitsteilung beispielsweise zwischen Front- und Backoffice kann eine Kooperation nur gelingen, wenn bestimmte Wissensbestände auf beiden Seiten verfügbar sind.

Mit dem orts- und zeitunabhängigen Informationszugang durch IuK ist es möglich, individuelles Wissen zu teilen: Während Informationen aus Daten<sup>1</sup> aggre-

---

<sup>1</sup> Daten sind durch Syntaxregeln aneinander gefügte Zeichen.



giert sind, kann Wissen als miteinander in Beziehung gesetzte Informationen verstanden werden, deren Sinnhaftigkeit sich erst im Gesamtzusammenhang erschließt (vgl. Eulgem 1998:22). Auf Grundlage kognitiver Fähigkeiten interpretieren Individuen Informationen und können zu neuem Wissen gelangen. Die Bereitstellung von Informationen durch Technik allein, führt jedoch nicht automatisch zur Wissensteilung.

Bisher wurden Techniklösungen im eGovernment weitgehend *ohne* Berücksichtigung des Wissensmanagements implementiert. Letztes verfolgt das Ziel der Verbesserung der Wissensteilung<sup>2</sup> unter Einbezug der Gestaltung des Informationssystems. Vor allzu großer Euphorie ist jedoch auch hier zu warnen und ein kritisches aber wohlwollendes Verständnis des Ansatzes zu entwickeln. Die altbekannte Frage: „Wie verfügen Individuen immer über das richtige Wissen?“ wurde mit zunehmendem Reifegrad der Technik durch Wissensmanagement in Form von intelligenten IT-Werkzeugen und integrativen semantischen Modellen neu beantwortet. Wissensmanagement wird bisher überwiegend aus dieser *technischen Perspektive* betrachtet und durch technikgetriebene Lösungsansätze implementiert. Die organisatorische Komponente bzw. der humanorientierte Ansatz (vgl. Schüppel 1997: 188) kommen dabei nur wenig zum Tragen. Das hat zur Folge, dass diese Systeme gar nicht oder nur unzureichend genutzt werden.

Sowohl das Konzept eGovernment als auch Ansätze des Wissensmanagements werden als daten- und informationsorientiert wahrgenommen. Beiden fehlt eine stärkere Berücksichtigung von organisatorischen Erfordernissen und der daraus resultierenden Gestaltung und organisatorischen Einbindung der Technik. Während beim eGovernment IuK-gestützte Prozesse und Leistungen im Vordergrund stehen, ist es beim Wissensmanagement, die IuK-gestützte Vergrößerung der Wissensbasis für diese Prozesse und Leistungen.

Ausgehend von dieser Problemstellung wird mit der vorliegenden Arbeit das Ziel verfolgt, organisatorische Voraussetzungen der Wissensteilung für eGovernment-Lösungen darzustellen. Dazu werden Sequenzen eines *eGovernment-Szenarios* entsprechend den Ergebnissen der Diskussion relevanter Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements analysiert.

---

<sup>2</sup> Der Begriff „Wissensteilung“ ist schwierig, weil ungenau. Sofort kommt die Frage auf: Wer teilt Wissen? Geht es hier um den, der gibt oder um den, der nimmt? Wissensweitergabe oder –transfer assoziieren eher den ersten, Wissensteilhabe den zweiten Aspekt. Wissensteilung umfasst aber beide Aspekte.

## 2 Relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung

Ziel dieses Abschnittes ist es, relevante Fragestellungen und Ansätze des Wissensmanagements zur Analyse der organisatorischen Voraussetzungen zu erörtern. Wissen wird in einem bestimmten *Kontext*, d.h. einem Handlungszusammenhang weitergegeben. Durch den Kontext sind Wissensarten und die Form der Weitergabe bzw. Wissensteilung determiniert. Dabei können Störungen in unterschiedlichen Bereichen auftreten, die als Barrieren die Wissensteilung beeinträchtigen oder sogar verhindern können. Moderne IuK stellt eine neue strukturelle Grundlage aber auch Herausforderungen für das Teilen von Wissen dar.

### 2.1 Wissensteilung und ihr Kontext

Wissensteilung ist ein *komplexer Prozess*, bei dem von einer Person A (Sender) durch Reflexion und Explikation eine Mitteilung erzeugt und diese als Information beispielsweise innerhalb eines technischen Kommunikationssystems an eine Person B abgegeben wird. Person B (Empfänger) kann diese Information verstehen und durch Anwendung bzw. Integration das Wissen des A aufnehmen.

Wissen wird geteilt z.B. durch unmittelbare persönliche, mündliche Kommunikation und durch Sozialisation sowie durch mittelbare Kommunikation in schriftlicher Form (z.B. über physische oder elektronische Dokumentation) und in mündlicher Form (z.B. über Telefon). Wissen wird in diesem Zusammenhang als „subjektiv personale Integration von Information“ (Seidel 2003: 74) verstanden. Beide Personen verfügen dabei über ein gewisses individuelles Maß an kognitiven Fähigkeiten und kulturell-motivationaler Bereitschaft, d.h. sie *können* und *wollen* Wissen teilen.

Im Mittelpunkt eines Ansatzes der Wissensteilung, der vom notwendigen Wissensfluss für Prozesse und Leistungen ausgeht und Organisationen auf dieser Basis „neu denkt“, stehen kulturell-motivationale und strukturelle Bedingungen.

Grundlage dafür sind Kenntnisse über den Kontext der Wissensteilung. Der durch Handlungszusammenhänge geprägte Kontext gibt Aufschluss über das notwendige Wissen. Die öffentliche Verwaltung als Teil des politisch-administrativen Systems wirkt an der Umsetzung politischer Programme mit. Verwaltungshandeln auf der *Arbeitsebene* generiert Wissen aus der Beobachtung der Gesellschaft und der Intervention (vgl. Lenk 1999: 6), das für das Funktionieren des gesamten politisch-administrativen Systems essenziell ist. Dabei unterliegt die Verwaltung spezifischen *Handlungsvorgaben*, die sich durch Begriffe wie z.B. Legitimation, Legitimität und Verhältnismäßigkeit be-

schreiben lassen. Ihr Handeln muss außerdem dem geltenden Recht und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Geschäftsprozesse als konkrete Ebene des Handelns sind unter Einbezug der beteiligten Verwaltungsmitarbeiter und Verwaltungskunden durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet (vgl. Lenk 2004a: 46):

- Prägung durch bilaterale oder multilaterale Beziehungen
- Verortung auf einem Spektrum von „linear und klar strukturiert“ bis „offen und interaktionsintensiv“
- Prozessergebnisse sind „verhandelbar“ oder „determiniert oder reguliert“
- Verlauf in unterschiedlichen Phasen von der „aktiven Information“ durch den Bürger, über die „Kontaktvorbereitung“, der „Vorgangsbearbeitung“ bis zur „Nachsorge“
- Zu Beginn schwierige Einschätzung der Art des Prozesses

Wie erfolgt jedoch innerhalb der Geschäftsprozesse die Herbeiführung von Entscheidungen und welche Rolle spielen die Akteure dabei? Eine typische Form der Entscheidungsfindung in der Verwaltung ist die *bürokratische Vorgangsbearbeitung*. Durch einen konkreten Anlass ausgelöst, erhält der Vorgang durch den Geschäftsgang, d.h. den Bearbeitungsmodus durch unterschiedliche Mitarbeiter und Führungskräfte innerhalb der organisatorischen Strukturen der Verwaltung seine Form. In der Verwaltungsarbeit finden sich außerdem die *kollegiale* und *monokratische* Form der Entscheidungsfindung, bei der eine Gruppe bzw. ein Verantwortlicher entscheidet. (vgl. Menne-Haritz 1999: 300f.) Ein kennzeichnendes Merkmal aller Entscheidungsprozesse ist ihre *Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit*: Das bedeutet Vorgangsinhalte - überwiegend juristische Entscheidungen - finden in Akten ihren Niederschlag.

Das Wissen der öffentlichen Verwaltung kann in *Fach-* und *Dienstwissen* unterschieden werden (vgl. Menne-Haritz 2001: 198f.). Unter Fachwissen versteht man konkretes Wissen über Fakten, also Begriffs-, Beziehungs- und Rezeptwissen (vgl. Probst/Büchel 1994: 24). Es ist vom Dienstwissen, dem Handlungswissen, d.h. prozeduralem Wissen (z.B. über Ereignisketten) zu trennen. Personelle Träger dieser Wissensarten sind Verwaltungspersonal und Bürger. Des Weiteren werden nach Art des Speichermediums materielle (z.B. druckbasierte, audiovisuelle) Wissensträger unterschieden (vgl. Amelingmeyer 2000: 57).

Wissens(ver-)teilung heißt aus einer betrieblichen Sicht, eine breitere Wissensbasis für betriebliche Entscheidungen zu schaffen. Dazu ist es notwendig, den Zugriff auf Informationen zu ermöglichen aber auch Vorkehrungen zu treffen,

dass Wissen durch Personen bereit gestellt wird. In welcher Form dies geschieht, hängt jeweils von der Art des Wissens ab. Für die Wissensteilung ist die Unterscheidung zwischen *implizitem* (unbewusstem und eingeschränkt artikulierbarem) und *explizitem* (bewusstem artikulierbarem) Wissen wesentlich, bei der Wissen von einem dieser beiden Zustände jeweils in den anderen übergeht (Nonaka/Takeuchi 1997).

Personen teilen Wissen nicht automatisch. Im Gegenteil. Sie tendieren dazu, es als ihr Eigentum zu betrachten und es für sich zu behalten. Es können daher verschiedene Hindernisse auftreten, die im nächsten Abschnitt untersucht werden.

## **2.2 Barrieren der Wissensteilung**

Mit dem Kontext der Wissensteilung sind verschiedene *Barrieren der Wissensteilung* verbunden. Sie haben ihren Ursprung in einem Geflecht aus personell-konstitutiven und organisatorischen sowie situativen Gegebenheiten, die durch Handlungsrationitäten sowohl des Individuums als auch der öffentlichen Verwaltung beeinflusst werden. Es können entweder auf der Seite des Senders und/oder des Empfänger sowie durch das Wissen selbst Störungen auftreten, die die Wissensteilung beeinträchtigen. Das Wissen kann zum Beispiel fehlerhaft oder veraltet sein.

Der *Empfänger* kann erkennen, wo er welche Informationen recherchieren kann und er kann der Konsistenz des Wissens daraus aufgrund der Quelle vertrauen. Er muss aber auch nicht erkennen, dass er überhaupt Wissen anderer benötigt. Der Empfänger kann auch nicht in der Lage sein, die Informationen zu verstehen und daraus für sich neues Wissen zu schöpfen.

Problematisch ist die Wissensweitergabe auch seitens des *Senders*. Hier spielt der Grad an Ungewissheit über den Wert von Wissen und dessen Verwendbarkeit sowie die Zurechenbarkeit von Wissen eine Rolle. Der Sender ist eher bereit, sein Wissen zu teilen, wenn bei zukünftigen Nutzungen durch andere klar ist, dass er der Eigner dieses Wissens ist und auch Gewinn (z.B. Geldwerte oder anderes Wissen) erhält. Boisots Ansatz des „*Information-Space*“ beschäftigt sich mit diesen Fragen und geht von den unterschiedlichen Eigenschaften der Abstraktion, Kodifizierung und Diffusion von Informationen aus. (vgl. Boisot 1998: 42ff.) Während des Prozesses der Wissensteilung werden diese Eigenschaften verändert. Boisot erklärt mit dem „*I-Space*“ den Weg der Wissensteilung innerhalb der drei o.g. Vektoren und beschreibt das *Dilemma eines Wissensschöpfers* (vgl. Boisot 1998: 58ff): Den maximalen Wert hat sein Wissen für ihn, wenn es abstrakt, kodifiziert und unverteilt ist (proprietary knowledge). Den geringsten Wert hat es für den Wissensschöpfer als konkretes, unkodifiziertes

und verteiltes Wissen (commonsense knowledge). Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge können Anreize zur Wissensteilung durch Verfolgung unterschiedlicher Strategien der Personalisierung und Kodifizierung von Wissen kreiert werden.

Im Arbeitsalltag können Informationsfilter, Kooperationskonflikte, Spezialisierung und Zentralisierung und Rollenzwang zusätzlich Barrieren schaffen, die bewusstes Nichtteilen von Wissen zur Folge haben können.

Bei der Analyse von Barrieren betrachtet Seidel *vier Problemstellungen* und charakterisiert Barrieren mit den sie begünstigenden Einflussfaktoren (vgl. Seidel 2003: 120):

- *machttheoretische* Sicht → machtgeprägtes Verhalten einer Person begünstigt durch z.B. Mangel an Freiräumen und Unsicherheitsfaktoren bei anderen
- *wettbewerbstheoretische* Sicht → kompetitives Verhalten von Personen begünstigt durch z.B. eine Konkurrenzsituation und Opportunitätskosten der Zeit
- *psychologische* Sicht → unsicherheitsgeprägtes, risikoscheues Verhalten einer Person begünstigt durch z.B. Angst vor Blamage und Exponiertheit
- *spieltheoretische* Sicht → individuelle Rationalität einer Person begünstigt durch z.B. Kurzfristigkeit der Tauschbeziehungen, fehlende Transparenz und hohe Reglungsdichte

Die mit der Wissensteilung verbundenen Barrieren lassen sich, sofern sie auf motivationalen Voraussetzungen beruhen, durch Organisationsgestaltung allein nur begrenzt ausräumen. Trotzdem sollten diese Barrieren bei der organisatorisch-technischen Reorganisation berücksichtigt werden.

Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird mit Hilfe des Einsatzes moderner IuK auch die Wissensteilung auf eine neue strukturelle Grundlage gestellt. Aus der Digitalisierung erwachsen im Arbeitsalltag für Mitarbeiter aus der veränderten individuellen Selbstorganisation neue Herausforderungen. Potenziale und Herausforderungen werden im folgenden Abschnitt analysiert.

### **2.3 IuK als strukturelle Basis und Herausforderung der Wissensteilung**

Mit dem Einsatz von modernen Technologien wird der Informationsfluss in öffentlichen Verwaltungen dadurch verbessert, dass individuell auf vielfältige *Informationen* flexibel und auch Informationen auf der Basis eigenen (oder fremden) Wissens dokumentiert werden können. IuK ermöglicht damit Wissenstei-

lung<sup>3</sup> einerseits auf der Ebene des *Meta-Wissens* und andererseits auf der Ebene des *Wissens*. Meta-Wissen bezieht sich auf den Prozess der Wissensrecherche und kann z.B. Auskunft über den Ort und den Zugang von relevanten Informationsbasen geben. Auf der Ebene des Wissens eröffnet moderne IT folgende *Potenziale für die Wissensteilung* (vgl. Hendriks 1999: 93f.):

- Senkung von Barrieren der Wissensteilung bezogen auf Zeitdifferenzen durch nachhaltige Wissensbewahrung, bezogen auf unterschiedliche Orte durch neue Organisationsformen z.B. virtuelle Wissensteams und bezogen auf soziale Unterschiede durch Bereitstellung von gleichen Bezugsrahmen z.B. mit Hilfe von „Lernkarten“
- Bereitstellung des Zugangs zu Informationen für die Textbearbeitung für Individuen und Gruppen durch elektronische intelligente Agenten und Dokumenten-Management-Systeme
- Verbesserung des Prozesses der Wissensteilung: einerseits Unterstützung des Prozesses durch Case-based-Reasoning-Systeme und andererseits teilweise Lenkung und Führung des Prozesses z.B. durch Expertensysteme

Technik gestattet auch die Kopplung von bisher nur einzelnen oder gar nicht verfügbaren Möglichkeiten: Videokonferenz-Systeme lassen neben audiovisuellen Übertragungen das gemeinsame Bearbeiten von Dokumenten zu. Die Visualisierung von Personen über räumliche Distanzen hinweg kann der Vertrauensschaffung dienen und ermöglicht andere Wahrnehmungen, die besonders beim Teilen impliziten Wissens (z.B. Sozialisation) notwendig sind. IuK erfüllt damit einen *Teil* der strukturell-organisatorischen Bedingungen zur Wissensteilung.

Ob Mitarbeiter die ihnen zur Verfügung gestellten Möglichkeiten nutzen, hängt auch von der Handhabbarkeit der Technik ab. Neben den Potenzialen der IuK für die Wissensteilung sind auch Herausforderungen mit ihrem Einsatz verbunden. Digitalisierung bedeutet die Möglichkeit der Ausschöpfung von Potenzialen auf der *Prozess- und Arbeitsebene*.

Unter „*digitalem Arbeiten*“ werden die unter Nutzung der Informationstechnik möglichen individuellen „Mensch-Maschine-Aktionen“ unter Einbezug kognitiver Prozesse verstanden. Die mit neuen Informations- und Kommunikationswegen verbundenen Veränderungen von Tätigkeiten und *neue Formen der individuellen Selbstorganisation* bestimmen die Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung:

---

<sup>3</sup> IT kann jedoch auch selbst zur Hürde werden, Wissen zu teilen, wenn die kognitiven Fähigkeiten zur Nutzung nicht vorhanden sind.

- Neue Informations- und Kommunikationswege wie beispielsweise eMail und WMS verändern das Gefühl des „Informationszugangs“. Informationen stehen automatisch zur Verfügung. Mit der „Ubiquität“ (vgl. Reiner mann 2002: 5) am Arbeitsplatz verringert sich die Notwendigkeit der physischen Mobilität der Arbeitnehmer. Sie haben u.a. auch weniger persönliche Kommunikation. Synchrone Kommunikationsmöglichkeiten wie zum Beispiel telefonische werden durch asynchrone Kommunikationsmöglichkeiten wie eMail substituiert und anders herum und können für das Teilen von Wissen wahlweise genutzt werden. Das bedeutet eine andere Wissens- und Informationsweitergabe. Das kann Folgen für nur durch direkte Kommunikation weitergegebenes Wissen haben.
- Die „Digitalisierung“ selbst hat Folgen für die Ausführung von Tätigkeiten: Elektronische Aufzeichnungen sind zwar schriftlich aber von anderer Qualität als die analoge Schriftlichkeit. Die elektronische Erfassung von Daten lässt eine gezielte Isolierung aus Kontexten zu. Der Zwischenschritt der Kodierung (z.B. Buchstaben und Zahlen) wird nötig und ist abhängig von Software und Maschinen aber dafür von ihrem Träger lösbar und in andere Zusammenhänge transferierbar. Wissen ist unter Umständen seinem Schöpfer nicht mehr zuzuordnen. Das bedeutet im Extremfall, jeder kann durch „cut and paste“ übernommene Informationen als sein Wissen und seine Leistungsfähigkeit darstellen.
- Digitalisierung eröffnet neue Möglichkeiten der Reduktion von Autonomie durch externe Eingriffe wie bereitgestellte, verfahrensähnliche Workflows und protokollierende Audit-Trails (vgl. Menne-Haritz 1999: 315). Die automatische Weitergabe von Informationen kann dem Wissensaustausch und -zuwachs mit Hilfe elektronischer Workflows im Sinne der passenden und richtigen Informationen dienen. Durch Einschränkung der Autonomie von Individuen können jedoch durch Perzeption der Kontrollintention bewusst auch manipulierte Informationen weitergegeben werden. Protokollierende Audit-Trails hingegen erleichtern insbesondere die Leistungszuordnung, lassen ihre Bewertung aber weiterhin in der Hand der Führungskräfte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass neue Informations- und Kommunikationswege im Kontext von eGovernment verbesserte Bedingungen für Wissensteilung schaffen können. Die Voraussetzung dafür ist die schrittweise Einführung und das Überführen des digitalen Arbeitens in die individuelle Arbeitsroutine von Mitarbeitern der Verwaltung.

Um diese abstrakten Zusammenhänge von Wissensteilung und Barrieren zu illustrieren und organisatorische Voraussetzungen darzustellen, werden im folgenden Abschnitt unterschiedliche Sequenzen eines eGovernment-Szenarios entworfen.

### 3 Beispielszenario einer Kommunalverwaltung im Jahr 2013<sup>4</sup>

Im Folgenden werden in einem Beispielszenario einer durch eGovernment modernisierten Kommune Sequenzen der Verwaltungspraxis skizziert. Es werden jeweils die neuen Möglichkeiten durch eGovernment und für die Wissensteilung, der spezielle Prozess inklusive des notwendigen Wissens, die Art der Entscheidungsfindung, die Herausforderungen der IuK für die Wissensteilung sowie die konkrete Handlungssituation inklusive der Barrieren der Wissensteilung beschrieben und analysiert.

Die Verwaltung von Mittelstadt ist durch *vielfältige Zugangswege* für den Bürger und durch innovative Möglichkeiten des *eHuman Resource Management* gekennzeichnet. Durch eine neue Arbeitsteilung unter *Einbezug von anderen Organisationen* z.B. des privat-kommerziellen Bereichs werden in vernetzten Strukturen Dienstleistungen arbeitsteilig erbracht.

#### 3.1 Sequenz: Vielfältige Zugangswege

Der Bürger Anton Kruse befindet sich in einer sozialen Notlage, weil er als Alleinerziehender eine Sozialwohnung und Hilfe im Haushalt sowie bei der Betreuung seiner Kinder benötigt. Er kann in seiner schwierigen Zeitsituation diverse Möglichkeiten, mit der Verwaltung von Mittelstadt in Kontakt zu treten, adäquat nutzen: Online informiert er sich über die Website von Mittelstadt über die Vergabe von Sozialwohnungen und die Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung für Haushalts- und Kinderbetreuungshilfen. Obwohl er nach Identifikation über seinen Verwaltungs-PIN-Code auch gleich einen Antrag für einen Wohnberechtigungsschein online stellen könnte, hat er Fragen zum Ausfüllen des Formulars und zur Verfahrensweise.

Im nahe gelegene Bürger-Service-Laden kann er sich von einem Mitarbeiter beraten lassen. Wenn er keine Zeit hat, die Fragen persönlich zu klären, ruft er im Callcenter der Stadtverwaltung an, wo ihm auf der Basis von elektronisch gespeicherten Informationen über seine bisherigen Kontakte zur Stadtverwaltung Auskunft gegeben werden kann. Außerdem kann er am Verwaltungsservice-Point, einem Automaten, beispielsweise Bescheinigungen einscannen und elektronisch versenden. Hier könnte er sich über die Modalitäten und später über den Sachstand des Antragsverfahrens elektronisch informieren. Eine „mobile“ Mitarbeiterin würde auch zur Beratung nach Hause kommen.

---

<sup>4</sup> Auf eine ausführlichere Darstellung von eGovernment-Szenarien für die Norddeutsche Verwaltung, die an dieser Stelle der Problematisierung der Wissensteilung im eGovernment als Anregung diente, sei verwiesen. (Siehe hierzu Kammer 2003)



Auf den skizzierten Zugangswegen und –kanälen werden zwischen der Verwaltung und Anton Kruse Informationen vor allem mit Hilfe von IuK ausgetauscht und es wird jeweils zwischen Anton Kruse und verschiedenen Mitarbeitern der Verwaltung Wissen geteilt.

Das Problem der Wissensteilung stellt sich sowohl zwischen dem Bürger und der Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung dar. Tritt Anton Kruse über einen beliebigen Kanal mit der Verwaltung in Kontakt, sollte der jeweilige Verwaltungsmitarbeiter immer auf dem letzten Stand der Informationen bzw. des Bearbeitungsstandes sein. Mit einem allen Mitarbeitern zur Verfügung stehenden elektronischen Wissenspool kann das verwaltungsinterne Teilungsproblem gelöst werden.

Die Beantragung einer Sozialwohnung ist eine Routineprozess. Die Entscheidungsfindung in Form der schriftlich dokumentierten, bürokratischen Vorgangsbearbeitung kann konventionell in repetitiven Schleifen des Vorinformierens, erneuten Informierens, Nachfragens usw. seitens des Bürgers ablaufen. In einer konkreten Handlungssituation könnte Anton Kruse mit Hilfe einer Mitarbeiterin des Callcenters online ein Formular ausfüllen und in diesem Gespräch Prozess- und Faktenwissen teilen. Kruse hat Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Online-Formulars und kennt sich mit Rechtsbegriffen nicht aus. Ursache für das mögliche Nichtteilen von Wissen kann die Unsicherheit von Anton Kruse sein, sich durch unbedachtes Äußern, Chancen der Unterstützung durch die Verwaltung entgehen zu lassen.

Abbildung 1: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 1

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
1. Neue Zugangswege Handlungssituation: Telefonat zwischen dem Bürger und einer Mitarbeiterin des Callcenters	der Bürger hat Probleme bei der elektronischen Beantragung, bekommt jedoch Hilfe im Callcenter	der Bürger ist Experte, was das Wissen über seine persönlichen Verhältnisse anbelangt, aber er hat wenig Kenntnisse über seine rechtlichen Ansprüche → <i>unsicherheitsgeprägtes, risikoscheues Verhalten</i>	Transparenz und Klarheit von Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen; Vertrauen in die Kompetenz und souveräne Entscheidung der Verwaltung

Quelle: eigene Darstellung

Der Angst von Anton Kruse ist nur durch Schaffung von Transparenz und Vertrauen entgegenzutreten. Sein persönliches Wissen wird durch die Dokumentation im Formular konkret kodifiziert. Durch Übergabe an die Verwaltung gehört es auch nicht mehr nur ihm. Die Verwaltung kann damit Entscheidungen fällen, die für ihn wirksam werden. Aus letzt genanntem Grund ist er an der Wissensteilung überhaupt interessiert.

*Transparenz* und *Vertrauen* können z.B. durch Aufzeigen von Rechtsfolgen und Erläuterung von Begriffen im Online-Formular, durch eine FAQ-Liste zum Online-Formular, durch elektronische Agenten, die Rechtsbegriffe in Rechtsdatenbanken recherchieren sowie durch aufgeschlossenes und verständnisvolles Agieren der Mitarbeiter des Callcenters geschaffen werden. An diesem Fall wird deutlich, dass Techniknutzung zur Wissensteilung dann ihre Grenzen erreicht, wenn weder Unsicherheit noch Vertrauen sowohl bei der Technikhandhabung als auch bei der Verwendung des Wissens bestehen.

### 3.2 Sequenz: eHuman Resource Management (eHRM)

Hanna Müller ist Leiterin des Personalservicemanagements von Mittelstadt. Sie hat das Personal-Selfservice-System (PSS) initiiert und entwickelt. Urlaubsangelegenheiten, Krankmeldungen, Fortbildungs- und Dienstreisen werden darüber elektronisch abgewickelt. Sofern Dienstvorgesetzte ihr Einverständnis erteilt haben, werden bei Vorliegen aller Voraussetzungen z.B. Urlaub genehmigt und Dienstreisen automatisch abgerechnet. Der Vorteil dieses Systems ist die

„Selbstbedienung“ und die Überwachungsmöglichkeit durch die Mitarbeiter unter Nutzung automatischer Weiterleitung im Workflow-Management-System.

Das PSS ist dabei verknüpft mit einem Personal-Organisations- und Haushaltsmanagementsystem, mit dem Personalmaßnahmen wie Ein- und Austritte sowie Angelegenheiten der Personalentwicklung und Beurteilungen bearbeitet werden. Dadurch werden für das zentrale Personalmanagement weniger Mitarbeiter benötigt. Gleichzeitig können Mitarbeiter der Fachbereiche dezentral durch das „virtuelle Personalbüro“ Angelegenheiten erledigen und Fachbereiche Personaldienstleistungen anfordern und abrechnen. Innerhalb der Verwaltung von Mittelstadt werden die bisher autonom durch einzelne Querschnittsbereiche verantworteten Leistungen nun durch einige wenige Verantwortliche erledigt. Die Entscheidungen dazu werden auf dezentraler Ebene gefällt.

Im PSS findet *Wissensteilung* durch elektronische Dokumentation der Mitarbeiter z.B. bei der Abrechnung von Dienstreisen statt. Hanna Müller teilt ihr Wissen über Organisation und Haushalt mit anderen über zentral verfügbare Wissensdokumente.

Bei der Stellung eines Dienstreiseantrags handelt es sich von der Art der Entscheidungsfindung um bürokratische Vorgangsbearbeitung und um einen Routineprozess bei dem Prozess- und Faktenwissen notwendig sind. Ein Teil dieses Wissens ist bereits durch den elektronischen Workflow (Weiterleitung erst nach Klärung der Vertretung), ein anderer Teil durch vorausgefüllte elektronische Formulare für die Mitarbeiterin bereitgestellt.

Konventionell läuft dieser Prozess durch Weiterleiten des Antrages in Papierform mit der Gefahr längerer Liegezeiten ab. Der Antragsteller im PSS hingegen kann zu jeder Zeit einsehen, sofern er sich selbst mit den Möglichkeiten des Systems vertraut gemacht hat, wo sich sein Antrag mit welchem Bearbeitungsstatus befindet. Durch schriftliche Dokumentation stellt die Mitarbeiterin ihrerseits Wissen zu Verfügung. Ursache der möglichen Barriere könnte die eigene Nutzenmaximierung der Mitarbeiterin sein. Sie möchte eine Dienstreise mit einem privaten Ausflug verbinden und Kosten für diesen sparen. Deshalb macht sie nicht korrekte Angaben im PSS.

Abbildung 2: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 2

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
2. <i>eHRM</i> <u>Handlungssituation:</u> Mitarbeiterin füllt elektronischen Dienstreiseantrag aus und rechnet die Dienstreise ab	Dienstreiseantrag im PSS ist gegenüber traditioneller Beantragung komfortabler	Mitarbeiterin hält Wissen über privaten Ausflug zu ihrem finanziellen Vorteil zurück → <i>individuelle Rationalität</i>	zusätzliche Kontrollmöglichkeiten bei entgegengebrachtem Vertrauen

Quelle: eigene Darstellung

Auf der Basis von Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter wird das Verfahren zur Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen beschleunigt und vereinfacht: Auf das Nachweisen von Unterlagen über die Reise in Papierform (z.B. Tankquittungen oder Hotelrechnungen) wird verzichtet, um die gewonnene Flexibilität und Schnelligkeit nicht wieder zu verringern. Dem Nichtteilen und „Verschleiern“ von Wissen wird im Zuge der Komfortabilität der elektronischen Abwicklung eine Tür geöffnet. Gegenüber der konventionellen Verfahrensweise kann das Teilen von Wissen mit Hilfe von IuK hier bewusst unterlassen werden.

Durch neue Kontrollmöglichkeiten beispielsweise durch Vorgesetzte z.B. in Form von persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern oder stichprobenartiger Recherche von Hotelkosten und Entfernungen kann die pauschalierte Abrechnung im Personal-Selfservice-System auf Richtigkeit überprüft werden. Dieser Fall zeigt, dass bei Geeignetheit der Technik zur Wissensteilung, Mechanismen des traditionellen Verfahrens wegfallen und bei fehlender Substituierung durch andere auch organisatorische Maßnahmen und Verfahren ergänzt werden müssen, z.B. Einbau des Prozessschritts „Reisenachweis“ in den Workflow der Abrechnung und physische Vorlage beim unmittelbaren Vorgesetzten.

### 3.3 Sequenz: Neue Arbeitsteilung unter Einbezug von anderen Organisationen

Das Bauamt von Mittelstadt arbeitet sowohl mit externen privat-kommerziellen Dienstleistern als auch mit staatlichen Behörden auf einer elektronischen Bauplattform zusammen. Dort existieren für die unterschiedlichen Phasen eines Bauvorhabens sowie für das Aufstellen von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen virtuelle Arbeitsräume für entsprechend berechnigte Bauherren, Architekten und Verwaltungsinstitutionen. Es können Informationen verschiedenen Nut-

zern bereitgestellt und diese mit entsprechenden Planungs- und Entscheidungsrechten ausgestattet werden. Gemeinsam werden auf dieser elektronischen Arbeitsplattform Entscheidungen getroffen und Verwaltungsinstitutionen frühzeitig daran beteiligt. Unabhängig von Ort und Zeit können alle Beteiligten Meinungen und Warnungen vor Gefahren usw. an einem virtuellen runden Tisch verhandeln.

Bei Planungsprozessen handelt es sich um einen Aushandlungs- und individuellen Entscheidungsprozess mit vielfältigem, interdisziplinärem Fakten-, Erfahrungs- und Prozesswissen. *Wissensteilung* findet an dieser Stelle über die graphische, bildliche und schriftliche Dokumentation der Planungsprozesse zwischen Bauherren, Architekten, öffentlichen und privat-kommerziellen Institutionen und Bürgern statt. Konventionell können Bauplanungsprozesse in repetitiven Schleifen mit zeitaufwendigen Abstimmungssitzungen, Vorort-Terminen und Öffentlichkeitspräsentationen sowie Bürgerwünschen in Briefform usw. ablaufen. Die Herausforderungen für alle beteiligten Personen liegen in der Handhabbarkeit des Bearbeitungssystems der Bauplattform.

In einem Ideenwettbewerb „Mittelstädter Wellness-Bad“ mit mehreren Architekten für verschiedene Varianten des Vorhabens werden in der partizipativen Planungsphase Entwürfe dem kritischen Auge der Öffentlichkeit auf der Bauplattform präsentiert. Architekt A. achtet darauf, nicht zu viele Details seines Lösungsvorschlages auf der elektronischen Bauplattform zu dokumentieren. Zwar sollen Bürger, Unternehmen sowie Verwaltungsinstitutionen frühzeitig ihre Bedenken äußern können, jedoch besteht die Gefahr, dass der Architekt für die zweite Variante des Bades bestimmte Teillösungen imitiert. Ursache des Nichtteilens von Wissen durch den Architekten könnte die Konkurrenzsituation bezogen auf den Zuschlag für den Bauentwurf des Bades sein.

Abbildung 3: Wissensteilungs-Barrieren und Anreizindikatoren der Szenariosequenz 3

Sequenz des Szenarios	Digitales Arbeiten	Mögliche Barrieren	Anreizindikatoren
3. Einbezug von Dritten <u>Handlungssituation</u> : Architekten dokumentieren Lösungsvorschläge und stellen sie der Öffentlichkeit auf der Bauplattform zur Diskussion	Nutzung der Bauplattform ist für die Architekten und die verschiedenen Institutionen sowie für die Bürger die zeitnahe, transparente und partizipative Planungsmethode	Architekt dokumentiert keine Details seines Lösungsvorschlages, um dem Konkurrenten nicht Teillösungen für seinen Entwurf zu verraten → wettbewerbsgeprägtes Verhalten	Reduktion von Unsicherheitsfaktoren ;Zurechenbarkeit von Wissen; Transparenz der Wissensverwertung; Wertschätzung des Wissens und ihrer Schöpfer

Quelle: eigene Darstellung

Beide Architekten wollen durch Verwendung eigenen Wissens Reputation erhalten und persönliches Profil entwickeln. Dieses Wissen ist für sie proprietäres Wissen, das ihnen zuzuordnen ist und das sie verwenden bzw. für Teillösungen unter Umständen mit anderen unter Erhalt eines Gegenwertes teilen. Mittelstadt profitiert hingegen am meisten vom Wissen der Architekten sowie aller Partizipierender, wenn es allen zugänglich ist. Dazu ist ein ausgefeiltes System von unterschiedlichen Transparenzstufen zu entwickeln: Lösungen werden sehr detailliert unter dem Namen des Architekten dokumentiert jedoch in unterschiedlichem Detaillierungsgrad bezogen auf die Adressaten (z.B. Bürger, Stadtrat oder Leistungszentrum Bauen) seitens des Architekten veröffentlicht. So bleibt er Herr seines Wissens, das in Gänze dokumentiert und versiegelt bzw. für ihn von unabhängiger Seite patentiert ist. Gleichzeitig kann in unterschiedlichem Grad an dem Wissen partizipiert werden.<sup>5</sup>

#### 4 Fazit

Die Potenziale der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch Nutzung von Informationstechnik werden bisher nicht hinreichend genutzt. Ein Grund

<sup>5</sup> Es wäre auch ein elektronisches Marktsystem für den Austausch von Wissen möglich. Dieses Marktsystem könnte z.B. für standardisierte Dokumente entweder Geldwerte festlegen oder den Austausch von Dokumenten quasi im „Peer-to-peer-Modus“ zulassen. Zusätzlich bedarf es organisatorischer Maßnahmen in Form von Anerkennung bestimmter Verfahrensregeln zum Austausch und zur Verwendung von Wissen sowie vertrauensbildender Zusammenkünfte beispielsweise Wissensmärkte.

dafür könnte die unberücksichtigte und fehlende Wissensteilung im eGovernment sein. Durch Techniknutzung stehen vermehrt Informationen zur Verfügung, die in der informationssammelnden und –verarbeitenden öffentlichen Verwaltung dazu genutzt werden können, um *neues Wissen* über den Zustand der Gesellschaft und Wirkungen von Verwaltungsentscheidungen durch Teilung zu generieren.

Um zu zeigen, wie Wissen unter welchen organisatorischen Voraussetzungen in einer durch Technik gestalteten Verwaltung geteilt werden kann, ist im Rahmen dieser Arbeit ein *Szenario* entworfen worden. Hier wird demonstriert, welche Handlungen in der Verwaltungspraxis Wissensteilung beinhalten und wie es geteilt wird.

Zur Erklärung von Wissensteilung wurden *Ansätze des Wissensmanagements* erläutert. *Barrieren*, die bewußtes Nichtteilen von Wissen zur Folge haben und ihre Ursachen wurden erklärt. Verwaltungswissen ist nicht nur für die Exekutive selbst, sondern für das gesamte *politisch-administrative System* wichtig. Konkreter ist dieses Handeln und die Wissensarten auf der Ebene der *Geschäftsprozesse* zu analysieren. Die Besonderheiten der Geschäftsprozesse inklusive der zu treffenden Entscheidungen sind dargestellt worden.

IuK birgt Potenziale und Herausforderungen für die Wissensteilung. Einerseits werden durch Informationsflüsse Wissensteilung unterstützt. Andererseits verändern sich durch die Nutzung der Technik die individuelle Selbst- und Arbeitsorganisation sowie das „Denken in neuen Informations- und Kommunikationswegen“ durch Wahrnehmung von Nutzung und Parallelnutzung von IuK.

Die Analyse der Wissensteilung im Szenario zeigt an konkreten Beispielen, wie Prozesse konventionell ablaufen, wie Wissen geteilt wird und welche Hindernisse und Barrieren in bestimmten Handlungssituationen im eGovernment auftreten können. Der Einfluss der organisatorischen Gestaltbarkeit zur Überwindung von verschiedenen Barrieren der Wissensteilung ist aufgrund möglicher individueller Konstellationen der Personen, vor allem durch fehlendes Vertrauen, eher gering aber nicht zu unterschätzen. Am Beispiel der „neuen Zugangswege“ wird deutlich, dass Schwierigkeiten mit der Techniknutzung durch persönliche Handlungsanleitung überwunden werden können. Das Dilemma der Wissensteilung und ihres Wertverlustes für ihren Schöpfer im Verwaltungsalltag wird am Beispiel der „Mittelstädter Wellness-Bades“ deutlich. Hier findet sich ein vergleichsweise großer Spielraum für organisatorisch-technische Gestaltung. Bei den Beispielen „eHRM“ hingegen sind diese Möglichkeiten entsprechend der Ursachen der Barrieren eher mühsam aber durchaus zielführend. Vertrauensbildung kann durch Berücksichtigung möglicher Barrieren und ihrer Ursachen bei

der organisatorisch-technischen Gestaltung unterstützt werden: Wissensteilung über mehrere Kanäle (Sequenz 1), Workflow mit dem Prozessschritt „Reisnachweis“ (Sequenz 2) und „Transparenzstufen“ (Sequenz 3).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass Wissensteilung zwar für öffentliche Verwaltung ein *wesentlicher Erfolgsfaktor* ist, sie sich jedoch nur im begrenzten Rahmen gestalten lässt. Euphorie gegenüber der Wissensteilung durch Technikgläubigkeit, ohne Wissensflüsse und –barrieren beim Neubau der Verwaltung organisatorisch zu berücksichtigen, ist jedoch verfehlt.

## 5 Literatur

- Amelingmeyer, Jenny (2000): Wissensmanagement: Analyse und Gestaltung der Wissensbasis von Unternehmen. Wiesbaden.
- Boisot, Max (1998): Knowledge Assets: Securing Competitive Advantage in the Information Economy. New York.
- Brüggemeier, Martin et. al. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government. Berlin, (im Erscheinen).
- Eulgem, Stefan (1998): Die Nutzung des unternehmensinternen Wissens. Frankfurt/M.
- Hendriks, Paul (1999): Why share Knowledge? The Influence of ICT on Motivation for Knowledge Sharing. In: Knowledge and Process Management, Band. 6, Nummer 2, S. 91-100).
- Kammer, Matthias (2003): Norddeutsche Verwaltung im Jahre 2013. Szenarien für E-Government. In: Verwaltung und Management, 9.Jg. Heft 4, 182-185.
- Klischewski, Ralf; Wimmer, Maria (Hg.) (2004): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government. Münster.
- Lenk, Klaus (2004a): Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: Klischewski, Ralf; Wimmer, Maria (Hg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government. Münster, S. 43-55.
- Lenk, Klaus (1999): Information und Verwaltung. In: Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg, S. 1-20.
- Menne-Haritz, Angelika (2001): Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. Wissensmanagement für kooperative Entscheidungsprozesse. In: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 198-204.
- Menne-Haritz, Angelika (1999): Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen für ein Rerenzmodell für Elektronische Bürosysteme. Heidelberg.
- Nonaka, Ikujiro/Takeuchi, Hirotaka (1995): The Knowledge- Creating Company. Oxford – New York.
- Petrovic, Otto (1994): Lean Management und informationstechnologische Potenzialfaktoren. In: Wirtschaftsinformatik 36, Heft 6, S. 580-590.
- Probst, Gilbert/Büchel, Bettina (1994): Organisationales Lernen. Wiesbaden .



- Reinermann, Heinrich (2002): E-Governemnt – Gründe und Ziele. In: Reinermann, Heinrich, Lucke, Jörn von: Electronic Government in Deutschland: Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyer, S. 1-19.
- Schüppel, Jürgen (1996): Wissensmanagement: organisationales Lernen im Spannungsfeld von Wissen- und Lerntheorie. Wiesbaden.
- Seidel, Martin (2003): Die Bereitschaft zur Wissensteilung. Rahmenbedingungen für ein wissensorientiertes Management. Wiesbaden.

# Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen

*Tino Schuppan*

## **Inhalt**

1. Problemstellung
2. Zum Effizienzbegriff
3. Effizienzvorstellungen bisheriger Leistungsstrukturen
4. Effiziente Leistungsgestaltung im eGovernment
5. Schlussfolgerung: Aufgeklärte Effizienzbetrachtung
6. Literatur

## **1 Problemstellung**

Die informationstechnologische Durchdringung bzw. Informatisierung von öffentlichen Verwaltungsprozessen schreitet seit mehr als einem Vierteljahrhundert kontinuierlich voran. Diese Entwicklung geht regelmäßig mit mehr oder weniger explizit formulierten Leitbildern einher, die dem jeweiligen Technologieeinsatz eine Zielrichtung verleihen (vgl. Traunmüller 1999). Mit dem gegenwärtigen Einsatz von Informationstechnik, insbesondere der Internettechnologie ist ein neuerlicher Informatisierungsschub ausgelöst worden, der als eGovernment bezeichnet wird. Neu ist an dieser Entwicklung, dass der IKT-Einsatz bei öffentlichen Prozessen einen so hohen Durchdringungsgrad erreicht hat, dass der organisatorischen Gestaltung kaum noch Restriktionen gesetzt sind. Informatisierte Leistungen und Prozesse können allgegenwärtig zur Verfügung stehen, wodurch Bürger, Unternehmer, öffentliche oder private Organisationen zur Optimierung der Leistungserbringung unmittelbar erreichbar werden.

Mittlerweile ist jedoch klar geworden, dass eGovernment-Vorhaben hohe Investitionen erfordern, die nicht nebenbei aus den öffentlichen Haushalten finanzierbar sind (vgl. Engel 2004: 94ff.). Deshalb sind Effizienzüberlegungen bereits in der Konzeptionsphase, d.h. möglichst vor der Einführung neuer elektronischer Leistungsprozesse erforderlich, um nicht nur die Umsetzungskosten, sondern auch die späteren Betriebskosten möglichst gering zu halten. Damit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten eGovernment bietet, öffentliche Leistungsstrukturen effizient zu gestalten.

In der Verwaltungs- und Politikwissenschaft ist zwar generell unstrittig, dass die öffentliche Leistungserbringung auch effizient zu erfolgen hat, jedoch liegen

diesbezügliche Untersuchungen nicht im Zentrum ihres Erkenntnisinteresses. Dabei könnte gerade diese Forschung zu einem aufgeklärten Effizienzverständnis öffentlicher Leistungsstrukturen beitragen. Denn bei der praktischen Einführung von eGovernment zeigt sich häufig, dass insbesondere gegenüber dem Bürger nicht nur regelmäßig von viel zu optimistischen Annahmen über das Nutzerverhalten ausgegangen wird, sondern dass auch vielfach wegen der einseitigen Kostensicht der Effizienzbegriff verkürzt verstanden wird, woraus diverse Anwendungsprobleme entstehen.

Im Folgenden wird deshalb der Effizienzbegriff näher betrachtet, um anschließend zunächst den Effizienzansatz der traditionellen Staatsorganisation sowie der neueren (Public-)Managementdiskussion zu untersuchen. Denn Effizienzfragen sind nicht erst mit der elektronischen Unterstützung öffentlicher Leistungsstrukturen aufgetreten, sondern spielen auch in den bisherigen Ansätzen der öffentlichen Leistungsgestaltung – wenn auch mit unterschiedlicher Perspektive und Gewichtung – eine Rolle. Ausgehend von dieser Betrachtung werden unter Berücksichtigung der IT-Potenziale Gestaltungsvorschläge für effiziente eGovernment-Leistungsstrukturen vorgeschlagen und deren Folgen für die bisherigen Ansätze herausgearbeitet.

## **2 Zum Effizienzbegriff**

Zunächst ist Effizienz ein neutraler Begriff und wurde mit dem Effektivitätsbegriff in der Organisationstheorie der 70er Jahre zunehmend anstelle des Wirtschaftlichkeitsbegriffs verwendet (Reichwald/Höfer/Weichselbaumer 1996: 5). Mit Effektivität ist im Allgemeinen die Wirksamkeit einer Maßnahme gemeint, bei der es darum geht, die richtigen Dinge zu tun: „doing the right things“. Mit Effizienz sollen die Dinge richtig getan werden: „doing the things right“. Effizienz ist das Verhältnis von Input und Output oder Kosten und Nutzen, also ein relationaler Begriff.

Aus dieser Relationalität ergeben sich in der Anwendung des Effizienzkonzeptes zahlreiche Probleme, da der Nutzen nur schwer messbar ist. Darin liegt auch der Grund, dass sich Effizienzüberlegungen häufig auf messbare Kosten und – wenn überhaupt möglich – auf messbaren Nutzen beschränken (Mintzberg 1991: 336 ff.). Das heißt, Effizienz wird dann nur mit dem Ziel Kostenreduzierung betrachtet und verliert seine konzeptionell vorgesehene neutrale Bedeutung. Solche sachlichen Verkürzungen sind jedoch für die öffentliche Leistungsgestaltung folgenreich, da das öffentliche Leistungsprogramm zwar effizient als Output zu erbringen ist, jedoch letztlich der gesellschaftlichen Steuerung dienen soll. Beispielsweise verursacht die Polizeiarbeit gerade bei Großfahndungen enorme Kosten, jedoch überwiegt der gesellschaftliche Nutzen in so hohem Maße (man

denke an die Fahndung nach einem Serienmörder), dass niemand ernsthaft wegen der entstehenden Kosten die Maßnahmen generell hinterfragen würde. Der Schutz der übrigen Gesellschaft vor einem Serienmörder scheint jedwede Kosten zu rechtfertigen, was jedoch nicht bedeutet, dass der Polizeieinsatz nicht auch effizient zu organisieren ist oder andere Instrumente die gleiche oder eine bessere Wirkung entfalten können und damit effektiver sind.

Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass man bei Effizienzanalysen nicht ohne Ziele auskommt (vgl. Humborg 2004: 55ff.). Effizienzanalysen ohne Ziele sind letztlich sinnlos, da nicht klar ist, welches Ziel effizient erreicht werden soll. Bei der Einführung von eGovernment-Strukturen unterlaufen jedoch regelmäßig solche Fehler, indem beispielsweise in der Praxis gefragt wird, ob eGovernment nicht generell zu teuer sei und deshalb überhaupt nicht eingeführt werden sollte. Einer solchen Denkweise liegt eine verkürzte Effizienzansicht wegen der Vernachlässigung des Nutzens zu Grunde, indem sie im Ergebnis eine an multiplen Zielen orientierte Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen negiert.

Beispielsweise werden in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Argumentation immer wieder Zielkonkurrenzen zwischen Effizienz und Demokratie konstruiert (vgl. z.B. Winkel 2000). Im Zweifelsfall hat dann immer – wenn auch nicht in der praktischen Umsetzung – die Demokratie den Vorzug, so dass der neutrale Effizienzbegriff eine negative Bedeutung bekommt. Bei einer an Zielen orientierten Effizienzbetrachtung würde man eher fragen, wie die Ziele Demokratie oder Legitimation effizient zu erreichen sind. Damit scheint es, dass der Effizienzbegriff in der Verwaltungswissenschaft und in der öffentlichen Verwaltung enger als in der neueren betriebswirtschaftlichen Literatur angewendet und damit letztlich falsch verstanden wird. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird schon länger von einer an Zielen orientierten Effizienzbetrachtung ausgegangen, die Aspekte wie Kundenorientierung, Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit oder Wettbewerbsfähigkeit einbezieht (vgl. Reichwald/Höfer/Weichselbaumer 1996: 75ff., Reichwald 1998: 273ff.). Einseitige Effizienzvorstellungen sind meist in der Literatur zur traditionellen Staatsorganisation und teilweise auch noch in der neueren Public Governance-Debatte zu finden, die im Folgenden in ihren Grundzügen mit ihrem jeweiligen Effizienzgehalt dargestellt werden.

### **3 Effizienzvorstellungen bisheriger Leistungsstrukturen**

#### **3.1 Traditionelle Staatsorganisation**

In der traditionellen Staatsorganisationslehre wird Effizienz überwiegend über die Aufgabenzuordnung und die Größe einer Behörde bestimmt. Dabei wird generell zwischen dem Gebietsorganisations- und dem Funktionalprinzip unterschieden.

Ein Bundesland hat die Möglichkeit, Aufgaben entweder durch eigene Behörden in Form von so genannten (Landes-)Sonderbehörden auszuführen oder Aufgaben auf die Kreisebene zu übertragen. Die erste Variante entspricht dem Funktional- bzw. dem Realprinzip, die kreisliche Aufgabenwahrnehmung dagegen dem Territorial- bzw. dem Gebietsorganisationsprinzip (vgl. Ermacora 1970: 894f., Wagener/Blümel 2001: 98f., Hutchcroft 2001: 30f.). Beim Funktionalprinzip liegt die administrative Verantwortung für einen klar abgegrenzten Funktionsbereich bei einer Organisation und entspricht damit weitestgehend dem Spartenprinzip (hier und im Folgenden: Püttner 2000: 73). Effizienz wird in der Funktionalorganisation durch Spezialisierung erreicht. Anders verhält es sich beim Territorialprinzip, bei dem einheitliche Untereinheiten mit einer größeren Aufgabenbreite gebildet werden, so dass (Verwaltungs-)Ebenen – wie die Kreisebene – entstehen. Im Gegensatz zu Sonderbehörden wird von der Kreisebene mehr Effektivität dahingehend erwartet, als durch sie eine bessere Steuerungs- und Koordinationsfunktion aufgrund der Aufgabenbündelung erreicht wird. In der Realität neigen jedoch besonders große Ebenen zu Bürokratisierungstendenzen, so dass sie dann die von ihr erwarteten Steuerungs- und Koordinationsvorteile kaum erbringen können.

Zur Effizienzsteigerung einer Ebene kommt als dominantes Instrument die Gebietsvergrößerung in Betracht, da durch sie erst die Mindestbetriebsgröße einer Verwaltung erreicht wird. Diesen Zusammenhang hat Frido Wagener als einer der prominentesten Vertreter im deutschsprachigen Raum Ende der 60er Jahre mit seiner Habilitationsschrift „Neubau der Verwaltung“ umfassend herausgearbeitet (vgl. Wagener 1969). Es wird davon ausgegangen, dass eine bestimmte Mindestbetriebsgröße einer Verwaltung erforderlich ist, um Effizienz zu erreichen, was allerdings durch die zunehmende Gebietsgröße zu Demokrationachteilen führt. Diese Argumentation der (Staats-) Organisationsgestaltung ist bis dato in der Literatur zur kommunalen Gebietsreform zu finden. Denn erst – so die Annahme – wenn Gemeinden eine bestimmte Größe aufweisen, können diese Aufgaben effizient durchgeführt werden. Die ökonomische Begründung dafür liefern Ansätze der Föderalismusökonomie, die davon ausgehen, dass bei zunehmender Größe einer Gebietskörperschaft die Produktionseffizienz zu-

nimmt, weil mehr Einwohner die Nachfrage und damit die Produktionsmenge steigen lassen, wodurch Stückkosten sinken.

Im Hinblick auf eine effiziente strukturelle Leistungsgestaltung findet in der (traditionellen) Staatsorganisation die Informationstechnik kaum Beachtung. Sie dient der Abwicklung von Massenverfahren, wie Personalabrechnung oder Steuerverfahren und wird i.d.R. durch große, in öffentlicher Trägerschaft befindliche Rechenzentren ausgeführt. Die Chancen für eine Effizienzsteigerung auf der Basis von Informationstechnik wurden von Wagener selbst zwar durchaus gesehen und bereits prognostiziert, er hat jedoch noch keine weitergehenden Auswirkungen für die Organisationsgestaltung herstellen können (vgl. Wagener 1970: 156f.). Die dominanten Stellschrauben zur Effizienzsteigerung bleiben die Größe einer Verwaltungsorganisation bzw. Verwaltungsebene bei relativer Entkopplung und Vernachlässigung der operativen Aufgabenausführung. Deshalb ist der wegen seiner mangelnden Konkretheit ansonsten problematische Aufgabenbegriff als organisatorische Gestaltungseinheit in der traditionellen Staatsorganisation geeignet. Denn Verwaltungsebenen werden eher ganze Aufgabenbündel zugewiesen, um eine möglichst umfassende Kompetenz und Zuständigkeit für ein (Verwaltungs-)Gebiet sicherzustellen. Erst für die interne Aufgabenorganisation wird die Unschärfe des Aufgabenbegriffs mit der Dominanz der Aufbauorganisation durch funktionale und hierarchische Arbeitsteilung nach dem Weberschen Bürokratieverständnis überwunden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Prinzipien der traditionellen Staatsorganisation zur Effizienzsteigerung eine Präferenz für den äußeren Verwaltungsaufbau haben. Sie unterliegen damit einer aus heutiger Perspektive verengten Effizienz Sicht, die vereinfacht auf die immer noch häufig anzutreffende Dichotomie zwischen Effizienz und Demokratie hinausläuft.

### **3.2 Public Governance**

Im Public Governance-Diskurs wird davon ausgegangen, dass die öffentliche Leistungsgestaltung nicht mehr ausschließlich innerhalb der öffentlichen Verwaltung, sondern zunehmend in vernetzten und kooperativen Strukturen unter Einbezug privater, halböffentlicher oder öffentlicher Organisationen stattfindet. Public Governance hat sich in den letzten Jahren als Gegenreaktion zu einer (häufig einseitig organisationsintern ausgerichteten) management-orientierten Verwaltungsreform herausgebildet (vgl. König 2001: 621ff., Reichard 2002a, Reichard 2003: 500). Management-orientierte Verwaltungsreformen nach dem so genannten „New Public Management“ (NPM) haben in vielen Industrieländern Mitte der 80er Jahre eingesetzt (vgl. überblicksartig und stellvertretend für viele: Hood 1991, Lane 1995, Ferlie et al. 1996) und wurden in Deutschland seit

Anfang der 90er Jahre unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) durchgeführt (vgl. Reichard 2002b, Reichard 2002c). Insbesondere das NSM konzentrierte sich mit seinen Instrumenten (wie z.B. Budgetierung, Controlling, Produktsteuerung sowie Kosten- und Leistungsrechnung) auf eine organisationsinterne Effizienzsteigerung.

Seit Ende der 90er Jahre hat sich jedoch verstärkt im Public Management ein Trend zu einer organisationsübergreifenden Leistungserstellung mit einer um eine externe Sicht erweiterten Managementausrichtung durchgesetzt, weil eine Verbesserung der öffentlichen Leistungsgestaltung durch organisationsinterne Maßnahmen allein nicht ausreichend ist. Dabei geht die Effizienzvorstellung im Public Governance verstärkt von der Annahme aus, dass Wettbewerb in und zwischen öffentlichen und privaten Organisationen bzw. Agenturen entscheidend ist. Durch eine Neubestimmung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zwischen den Polen „staatlich“ und „privat“ (so genannte staatliche Leistungstiefenreduktion) sollen die neuen Effizienzpotenziale gehoben werden. Als Leistungsträger sind zunehmend nichtstaatliche Akteure vorgesehen, was durch eine institutionelle Trennung von Gewährleistung und Vollzug erreicht wird (vgl. Reichard 1994, Reichard 2002a: 31). Mit der Gewährleistungsfunktion soll die Erstellung eines politisch gewünschten Leistungsangebots auch dann noch gesichert sein, wenn die Leistungserstellung durch Dritte erfolgt.

Wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Verringerung der staatlichen Leistungstiefe (vgl. Naschold et al.) bildet die Neue Institutionenökonomie und hier insbesondere der Transaktionskostenansatz (vgl. Lane 1995: 227ff., Larmour 1997: 387ff., Reiner mann 1998: 93-109, Reichard 2002b: 598f.). Die Grundaussage des Transaktionskostenansatzes ist, dass über die Effizienz der jeweiligen Institutionen- bzw. Governance-Form nicht nur Produktions-, sondern auch Transaktionskosten entscheiden (Williamson 1975, Williamson 1985). Transaktionskosten sind Kosten, die bei der Anbahnung, Abwicklung, Kontrolle und Anpassung von Verträgen entstehen (Picot 1982: 270). Die optimale Governance-Form liegt dann vor, wenn die Summe der Kosten über alle vier Phasen am geringsten ist.

Bei der Leistungstiefenentscheidung bleibt jedoch die Rolle der Informationstechnik – wie generell im Public Management – weitestgehend unberücksichtigt. Informationstechnik hat hier eher die Rolle als Unterstützungstool bei der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung oder bei Controllingssystemen. Es wird kaum die strukturverändernde Wirkung gesehen, zumal im NPM-Diskurs generell die operative Arbeitsebene weitestgehend ausgeblendet ist (vgl. Schuppan/Reichard 2004).

Hinsichtlich der Effizienz besteht in der Public Governance-Diskussion eine Dominanz der Transaktionskosten, so dass die Gefahr besteht, Produktionskosten sowie den Nutzen neuer Leistungsstrukturen zu vernachlässigen. Denn es kann durchaus gerechtfertigt sein, höhere Transaktionskosten durch Auslagerung in Kauf zu nehmen, wenn dafür der Nutzen – wie besserer Bürgerservice und/oder sinkende Produktionskosten – steigt, da Effizienz es erfordert, Kosten und Nutzen zueinander ins Verhältnis zu setzen. Die Dominanz der Transaktionskosten bei Leistungstiefenentscheidung verleitet jedoch dazu, lediglich die Leistungsbeziehung zwischen zwei Organisationen zu betrachten. Es könnte jedoch auch viel effizienter und damit kostengünstiger bzw. mehr Nutzen versprechend sein, Leistungsprozesse auf drei oder vier Träger aufzuteilen. Diese Perspektive wird insbesondere bei hoch informatisierten Leistungsstrukturen relevant, da sie eine räumlich verteilte Leistungserstellung ermöglicht.

#### **4 Effiziente Leistungsgestaltung im eGovernment**

Für die effiziente Gestaltung von eGovernment-Strukturen ergibt sich die Anforderung, sowohl die Kosten- als auch die Nutzenseite angemessen zu berücksichtigen. Das kann mit eGovernment erreicht werden, wenn bisherige Organisationsgrenzen überschritten werden, zumal durch die Verbreitung leistungsfähiger Netzinfrastrukturen – basierend auf standardisierten Datenaustauschformaten – eine umfassende Realisierung durch die Beteiligung vieler Leistungsträger möglich ist (vgl. Lenk 2004, Schuppan/Reichard 2004, Reinermann 1999).

Im Folgenden werden Gestaltungsprinzipien für effiziente informatisierte Leistungsstrukturen herausgearbeitet und danach deren Implikationen für bisherige Ansätze untersucht, um so zu einer revidierten Effizienzbetrachtung öffentlicher Leistungsstrukturen zu gelangen.

##### **4.1 Gestaltungslogik informatisierter Leistungsnetze**

Um die Effizienzpotenziale der Informationstechnik umfassend ins Blickfeld zu nehmen, ist zwingend eine Prozesssicht erforderlich. Das heißt, weder eine Aufgabensicht – wie in der traditionellen Staatsorganisation – noch eine Vollzugs- oder grobe Leistungsphasen, wie häufig in der Governance-Debatte vorherrschend, sind geeignet, um informatisierte Leistungsnetze zu gestalten. Zur effizienten Leistungsgestaltung mit Informationstechnik ist die Leistungserbringung in einzelne möglichst standardisierte und austauschbare Prozessteile (so genannte Module) aufzuspalten, um diese auf verschiedene Träger nach Kosten- und Nutzensgesichtspunkten verteilen zu können. Im Ergebnis sind Leistungsnetze mit geringen Produktionskosten und hohem Nutzen möglich. Mit diesem Ansatz wird die Perspektive der internen Organisationsgestaltung verlassen, zumal die Summe optimierter Einzelarbeitsplätze ohnehin nicht zur grundlegenden



Verbesserung der gesamten Leistungserbringung beiträgt. Denn wird die bestehende funktionale Arbeitsteilung beibehalten, bleiben Schnittstellen sowie Ineffizienzen für die gesamte Leistungserbringung weiterhin erhalten. Das heißt, v.a. durch eine interorganisatorische Neuverteilung der operativen Prozessausführung und -verantwortung können die Effizienzpotenziale der Informationstechnologie realisiert werden.

Dabei sind auf der Basis neuer Informationstechnik zahlreiche Vernetzungsoptionen denkbar (vgl. Brüggemeier 2004). Im Kern geht es bei Bürger- oder Unternehmensdiensten um eine Individualisierung an der Schnittstelle zum Leistungsabnehmer bei gleichzeitig reduzierten Produktionskosten. Grundlage dafür ist die Aufspaltung von Prozessen, welche an verschiedenen Standorten ablaufen. Erste Ansätze solch innovativer Vernetzungsszenarien zeigen sich auf kommunaler Ebene, indem im Flächenland Kreis und Gemeinde unter Beteiligung weiterer Organisationen auf der Basis von informationstechnischer Vernetzung neue Formen der interorganisatorischen Arbeitsteilung und Kooperation realisiert haben, um Leistungen für ihre Bürger vor Ort bereitzustellen. Als wegweisende Beispiele gelten in Deutschland u.a. die Kreise Segeberg, Osnabrück, Ludwigslust oder Cham. In diesen Kreisen wurde auf der Basis elektronisch vernetzter Zusammenarbeit eine effizientere Leistungserbringung zumindest ansatzweise erreicht.

Traditionell erbringen Kreis und Gemeinde im ländlichen Raum räumlich getrennt öffentliche Leistungen für ihre Bürger. Daraus ergibt sich das Problem, dass Bürgerdienste, wie z.B. die Kfz-Zulassung oder auch diverse Sozialleistungen, vom Kreis und nicht von den (kleinen) Gemeinden erbracht werden. Um Leistungen des Kreises in Anspruch zu nehmen, entstehen für den Bürger in der Regel lange Zugangswege. Würde man diese Aufgaben den Gemeinden in traditioneller Weise übertragen, hätte man zwar als Nutzen eine größere Bürgernähe im Sinne einer ortsnahen Leistungserbringung, allerdings wäre das aufgrund zunehmender Stückkosten (Kosten je erstellter Verwaltungsleistung) durch eine geringe Auslastung von Ressourcen insgesamt wenig effizient. Mit anderen Worten, die Nachfrage nach einer Leistung wäre aufgrund geringer Einwohnerzahl in einer Gemeinde so gering, dass die Leistung nur unter erhöhten Kosten erbracht werden könnte. Deshalb stehen in der Vorstellung der traditionellen Staatsorganisation Effizienz und Bürgernähe in einem unauflösbaren Zielkonflikt.

Einen anderen Ansatz zeigen neue informatisierte Formen der Leistungsgestaltung, wie sie beispielsweise im Kreis Segeberg in Schleswig-Holstein praktiziert werden: Hier ist es auf der Basis von informationstechnischer Vernetzung möglich, dass Bürger Leistungen unabhängig von örtlichen, gemeindlichen und teil-

weise auch kreislichen Grenzen von den Gemeinden in Anspruch nehmen können. Dafür ist es u.a. erforderlich, dass die beteiligten Kreise und Gemeinden untereinander ungehindert Daten, Informationen und Prozesse austauschen. Dies erfolgt im Kreis Segeberg durch ein so genanntes technisches Mid-Office auf der Basis einer Datendrehscheibe. Die Funktion der Datendrehscheibe wird durch einen zentralen öffentlichen IT-Dienstleister (Dataport) bereitgestellt, der dafür sorgt, dass die technische und semantische Interoperabilität zwischen den heterogenen und verteilten Anwendungen und Datenbeständen der einzelnen Verwaltungen sichergestellt ist. Gemeinden können so ortsnah Leistungen, wie die Kfz-Zulassung über das Bürgerbüro bereitstellen, dafür wesentliche Ressourcen und IKT-Dienste (z.B. Datenbestände, Archivfunktionen) verbleiben weiterhin beim Kreis bzw. bei Dataport. Analytisch betrachtet handelt es sich dabei um eine institutionelle Trennung von Front- und Back-Office-Funktionen, indem der Kreis und Dataport die Produktions- und die Gemeinden die Distributionsverantwortung übernehmen. Im Ergebnis entstehen vernetzte Leistungsarrangements, bei denen das typische Spannungsfeld zwischen Effizienz und Bürgernähe aufgelöst wird: Gemeinden erbringen ortsnah Kfz-Zulassungsleistungen, während die beim Kreis und bei Dataport liegenden IKT-Funktionen kosteneffizient durch die (Mehrfach-)Nutzung dieser Ressourcen – aufgrund der Beteiligung mehrerer Verwaltungen – realisiert werden.

Die Überlegungen für solche Leistungsnetze gehen jedoch bereits in der praktischen Vorstellung vielfach weiter, indem über Gemeinde-, Kreis- und Landesgrenzen hinweg bereits virtuelle Regionen konzipiert werden, um öffentliche Leistungen kostengünstiger und näher am Bürger zu erbringen. Als prominentes Beispiel dafür steht die Metropolregion Hamburg, an der drei Bundesländer mit mehr als 200 Kommunen beteiligt sind. Es wird bereits die Idee von einem „Digitalen Nordstaat“ verfolgt, bei der elektronische Leistungsnetze traditionelle Länderverwaltungsgrenzen überlagern (vgl. Kammer 2003).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Informatisierung zwar selbst der Prozesseffizienz z.B. durch den Abbau von Medienbrüchen oder durch Automatisierung dient, die eigentlichen Potenziale liegen jedoch in der organisatorischen Neugestaltung, die auf interorganisatorische Netzwerke hinausläuft. Dabei sind die entscheidenden Prinzipien zur Effizienzsteigerung die Mehrfachnutzung sowie die Auslagerung von Modulen. Dabei dienen gemeinsam genutzte Back Offices dazu, Spezialisierungsvorteile und die Verringerung von Stückkosten einerseits sowie eine Individualisierung gegenüber dem Bürger andererseits zu erreichen, da verteilte Front Offices effizient mit Prozessen und Informationen versorgt werden.

## **4.2 Implikationen für die bisherigen Ansätze der Leistungsgestaltung**

Die traditionelle Staatsorganisation zielt darauf ab, durch Gebietsvergrößerung die Einwohnerzahl und damit die Nachfrage nach einer Leistung zu erhöhen, um eine Mindestbetriebsgröße zu erreichen und dadurch Skaleneffekte zu erzielen. Dieser Zusammenhang verliert auf der Basis von eGovernment an Bedeutung, da eine Ressourcenauslastung von Produktionskapazitäten nicht mehr durch die Einwohnerzahl im Territorium, sondern durch die Mehrfachnutzung von Modulen im Leistungsnetz erreicht wird. Die Kreis- und Gemeindeverwaltung wird deshalb durch elektronische Leistungsnetze überlagert, womit sich die Frage der kostengünstigen Leistungserstellung von der territorialen Größe entkoppelt. Auf diese Weise ist es auch möglich, dass die Gemeindeebene neue Teilleistungen erbringen kann, die ihre Leistungskapazität bisher überstiegen. Die Betriebsgröße von Kreis und Gemeinde ist deshalb davon abhängig, welche Module sie im Leistungsnetz erbringen und welche Netzwerkressourcen sie von anderen Trägern beanspruchen können (z.B. Datenbestände, Anwendungen oder auch personell erbrachte Teilleistungen bzw. Prozesse). Es ist durchaus denkbar, dass territorial kleine Gemeinden eine große Verwaltung haben, wenn diese kleinen Gemeinden ihre Module anderen Trägern bzw. Gemeinden bereitstellen. Damit zeigt sich entsprechend dem generellen Ansatz der Prozessorganisation, dass die interorganisatorische Prozessgestaltung gegenüber der makroorganisatorischen Aufbaustruktur an Dominanz gewinnt.

Für Public Governance-Strukturen ergeben sich Implikationen für die Effizienz-betrachtung bei informatisierten Leistungsnetzen dadurch, weil der (normative) Ansatz zur Leistungstiefengestaltung eher auf bilaterale Leistungsbeziehungen ausgerichtet ist und nicht auf Netzwerkfragen, an dem drei oder mehr Träger beteiligt sind. Es ist durchaus denkbar, dass beispielsweise die Kfz-Zulassung privaten Versicherungsunternehmen übertragen wird, während Datenbestände, Archive und bestimmte hoch legitimationsbedürftige Entscheidungen (ggf. mehreren) von öffentlichen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird bzw. bei diesen verbleiben. Generell neigen jedoch vernetzte Leistungsstrukturen aufgrund der Vielzahl der zu beteiligenden Träger zu erhöhten Transaktionskosten. Anders verhält es sich bei informatisierten Leistungsnetzen. Dabei sind die Transaktionskosten bei Netzwerken nicht per se geringer, sondern nur dann, wenn bestimmte technische und organisatorische Mindestvoraussetzungen erfüllt werden. Insbesondere sind bei informatisierten Netzwerken Standardisierungen auf Daten-, Informations- und Prozessebene erforderlich.

Aus diesem Integrationsaufwand, der generell bei Vernetzung erforderlich ist, folgt, dass mit dem Transaktionskostenansatz nicht – so wie bisher im Leistungstiefenansatz – ohne weiteres entschieden werden kann, ob private Träger in elektronische Leistungsnetze einbezogen werden sollen. Denn die Transaktions-

kosten entstehen weitestgehend unabhängig davon, ob in das (elektronische) öffentliche Leistungsnetz private oder öffentliche Träger einbezogen werden, da auch bei Einbezug von (neuen) Verwaltungsträgern Anbahnungs-, Durchführungs-, Kontroll- und Anpassungskosten für eine Transaktion entstehen. Transaktionskosten können deshalb – wenn überhaupt – nur sehr bedingt eine Entscheidungsgrundlage für den Einbezug privater Träger in ein Leistungsnetz bilden. Aus Sicht des Transaktionskostenansatzes ist vielmehr zu klären, ob bzw. inwieweit eine vernetzte Zusammenarbeit (trans-aktions-)kostengünstig gestaltet werden kann, und weniger, welche Trägerart einbezogen werden sollte.

Voraussetzungen für eine transaktionskosteneffiziente vernetzte Zusammenarbeit sind technische und (prozess-)organisatorische Standards, wofür zumindest zu Beginn und bei deren späterer Anpassung Abstimmungsaufwand als Transaktionskosten zu berücksichtigen sind. Weniger Abstimmungsaufwand wäre erforderlich, wenn die staatlichen Ebenen im Rahmen ihrer Gewährleistungsträgerfunktion für die verteilten Prozessträger verbindlich einzuhaltende Standards auf allen Integrationsebenen vorgeben, die beispielsweise für Kreis und Gemeinde zwingend einzuhalten wären.

Durch den Integrations- und Standardisierungsaufwand verursacht die (transaktionskosten-)effiziente elektronische Vernetzung einen hohen Anpassungsaufwand, der jedoch kompensiert werden kann, wenn der Gesamtnutzen der Vernetzung nicht überstiegen wird und die Leistungsbeziehungen langfristig angelegt sind. Bei der Betrachtung des Gesamtnutzens sind nicht nur Produktionskostenvorteile, die beispielsweise durch die Zusammenlegung von Kompetenzen entstehen, einzubeziehen, sondern auch Effektivitäts- und Legitimationsvorteile. Denn wenn durch Vernetzung unterschiedlicher Träger beispielsweise eine effektivere Leistungserbringung ermöglicht wird, so dass gesellschaftliche Steuerungsziele (so genannte Outcome-Ziele) besser erreicht werden, dann können auch dafür höhere Transaktionskosten gerechtfertigt sein. Da die Wirkungsperspektive bei der Nutzenbetrachtung einzubeziehen ist, verschwimmt an dieser Stelle die Grenze zwischen Effizienz und Effektivität, was zu einer erweiterten Effizienz Sicht führt. Daraus folgt, dass im Ergebnis Transaktionskosten der Leistungsvernetzung einerseits und der dadurch entstehende Gesamtnutzen (einschließlich der Outcome-Vorteile) andererseits gegenüberzustellen sind. Nur wenn Transaktionskosten den Gesamtnutzen der Vernetzung übersteigen, sind eher singuläre oder weniger umfassend vernetzte Leistungsarrangements zu bevorzugen. Mit anderen Worten, um Transaktionskosten zu verringern, gibt es dann nur die Möglichkeit, auf ausgeprägt vernetzte Leistungsarrangements zu verzichten und damit ebenso auf die mit der Vernetzung einhergehenden Vorteile.

Im Ergebnis sind bei der effizienten Gestaltung informatisierter Leistungsnetze Transaktionskosten weiterhin relevant, sie verlieren jedoch im Vergleich zur bisherigen Leistungstiefendiskussion dahingehend an Bedeutung, dass Fragen des Nutzens und der Produktionskosten stärker einzubeziehen sind.

## **5 Schlussfolgerung: Aufgeklärte Effizienzbetrachtung**

In der traditionellen Staatsorganisation wird Effizienz wesentlich über den äußeren Verwaltungsaufbau bestimmt, indem über die Größe einer Behörde also letztlich durch das Verhältnis von Mitarbeiter- und Einwohnerzahl auf die Effizienz der Leistungserbringung geschlossen wird. In dieser Diskussion finden sich auch verengte Effizienzvorstellungen, indem Gegensätze zwischen Effizienz und Demokratie konstruiert werden. Im Public Governance-Diskurs, insbesondere in der Leistungstiefengestaltung, wird von einer zu einseitigen Transaktionskostensicht ausgegangen und dabei die Produktionskosten sowie die Nutzenseite zu sehr vernachlässigt. Außerdem fehlt eine Effizienzansicht aus einer gesamten Netzwerksicht. Das heißt, selbst wenn die Transaktionskosten zwischen zwei Leistungsträgern gering sind, muss das noch nicht bedeuten, dass auch das gesamte Netzwerk effizient ist.

eGovernment verstanden als Netzwerkorganisationsansatz und auf Prozessen basierend erfordert deshalb einen erweiterten Effizienzansatz. Eine einfache Kostensicht wird den zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten von eGovernment kaum gerecht. Denn wenn gesellschaftliche Steuerungsleistungen (Reduktion von Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Volksgesundheit etc.) besser erbracht werden können, dann können auch höhere Kosten für Leistungsstrukturen gerechtfertigt sein. Bisher wird jedoch der Nutzen zu verkürzt betrachtet, indem – wenn überhaupt – die Outputebene im Mittelpunkt steht. Die Möglichkeit einer besseren gesellschaftlichen Steuerung ist bislang noch wenig als Nutzensvorteil in Effizienzüberlegungen einbezogen worden. Denn durch Informationstechnik lassen sich auch ganz neue Erkenntnisse über gesellschaftliche Bereiche durch eine verbesserte Datenerhebung und -korrelation gewinnen, so dass die Möglichkeit besteht, staatliches Handeln und gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit grundlegend zu verbessern.

Damit kündigen sich mit eGovernment Fragen an, die sich auch im Gesundheitswesen zeigen, da durch technische Möglichkeiten die medizinische Versorgung immer teurer geworden ist, jedoch die Lebenserwartung und Lebensqualität zeitgleich gestiegen sind. Auch hier können die Kosten nicht ohne den Nutzen gesehen werden. Denn wenn lebensverlängernde Maßnahmen durch „Apparatemedizin“ möglich werden, dann wird die Frage nach den dadurch entstehenden Kosten zunehmend zu einer Wertefrage. Auf eGovernment übertragen,

muss sich eine Gesellschaft verstärkt fragen, welche Formen staatlichen Handelns und öffentlicher Leistungserbringung sie sich leisten kann und will, was einer aufgeklärten Effizienzsicht entspricht. So gesehen ist die gegenwärtige Effizienzdiskussion im eGovernment, die zu dem noch auf ein kostenmäßig erfassbares Return on Investment fokussiert, zu einseitig. Es besteht die Gefahr, staatliches Handeln zu sehr auf die kostensenkende Erbringung von Verwaltungsleistungen zu reduzieren, ohne die eigentlichen staatlichen Handlungsfunktionen, wie die gesellschaftliche Steuerungsfunktion, hinreichend zu berücksichtigen.

## 6 Literatur

- Brüggemeier, Martin (2004): Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetze im Kontext von Electronic Government. In: Christoph Reichard; Michael Scheske; Tino Schuppan (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government: Potenziale - Ansätze - Erfahrungen. Münster et al.: Lit Verlag, S. 188-209.
- Engel, Andreas (2004): Die wirtschaftliche Bewertung von E-Government: Eine richtige Weichenstellung? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2004/II, S. 93-113.
- Ermacora, Felix (1970): Allgemeine Staatslehre. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ferlie, Ewan; et al. (1996): The New Public Management in Action. Oxford et al: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration, 69/1991, S. 3-19.
- Humborg, Christian (2004): Das Management der Bundesautobahnen. Institutional Governance im Politikfeld Verkehr. Baden-Baden: Nomos Wirtschaft.
- Hutchcroft, Paul D. (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: Governance, 1/2001, S. 23-53.
- Kammer, Matthias (2003): Norddeutsche Verwaltung im Jahr 2013. Szenarien für eGovernment. In: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 182-185.
- König, König (2001): Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte - Zehn Thesen. In: Die Öffentliche Verwaltung, 15/2001, S. 617-625.
- Lane, Jan-Erik (1995): The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London et al.: Sage Publications.
- Larmour, Peter (1997): Models of governance and public administration. In: International Review of Administrative Sciences, Vol. 63/1997, S. 383-394.
- Lenk, Klaus (2004): Organisatorische Potenziale für die Verwaltungsmodernisierung. In: Christoph Reichard; Michael Scheske; Tino Schuppan (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government: Potenziale - Ansätze - Erfahrungen. Münster et al.: Lit Verlag, S. 36-58.
- Mintzberg, Henry (1991): Mintzberg über Management: Führung und Organisation, Mythos und Realität. Wiesbaden: Gabler.

- Naschold, Frieder; et al (2000): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: edition sigma, 2. Auflage.
- Picot, Arnold (1982): Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert. In: Die Betriebswirtschaft, Heft 2/1982, S. 267-284.
- Püttner, Günther (2000): Verwaltungslehre: ein Studienbuch. München: Beck.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: edition sigma.
- Ders. (2002a): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Dietrich Budäus; Reinbert Schauer; Christoph Reichard (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz, Hamburg, Potsdam, S. 25-42.
- Ders. (2002b): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 585-604.
- Ders. (2002c): Verwaltung als öffentliches Management. In: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 255-278.
- Ders. (2003): Public Management im deutschsprachigen Raum. In: Ernst-Bernd Blümle; Helmut Pernsteiner; Robert Purtschert; René Clemens Andeßner (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen. Festschrift für Reinbert Schauer. Wien: Linde, S. 497-518.
- Reichwald, Ralf (1998): Telekooperation: Verteilte Arbeits- und Organisationsformen, Berlin et al.: Springer.
- Ders.; Englberger, Hermann; Möslein, Kathrin (1998): Telekooperation im Innovationstest - Strategieorientierte Evaluation von Pilotprojekten. In: Wirtschaftsinformatik, 40 (1998) 3, S. 205-213.
- Ders.; Höfer, Claudia; Weichselbaumer, Jürgen (1996): Erfolg von Reorganisationsprozessen. Leitfaden zur strategieorientierten Bewertung, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel Verlag.
- Reinermann, Heinrich (1998): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, in: Heinrich Reinermann; Frederick F. Ridley; Jean-Claude Thoenig (Hrsg.): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis - ein internationaler Vergleich. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 17-160.
- Reinermann, Heinrich (1999): Visionen für virtuelle öffentliche Dienstleistungen. In: Dietmar Bräunig; Dorothea Greiling (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre: Festschrift für Prof. Dr. Peter Eichhorn zur Vollendung des 60. Lebensjahres. Berlin: Berlin-Verlag, S. 426-433.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph (2004): E-Government: Von der "Portalisierung" zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung. In: Christoph Reichard; Michael Scheske; Tino Schuppan (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government: Potenziale - Ansätze - Erfahrungen. Münster et al.: Lit Verlag, S. 13-25.
- Trautmüller, Roland (1999): Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik: Technikpotentiale und Systemlösungen. In: Klaus Lenk; Roland Trautmüller (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik - Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik. Heidelberg: R.v.Decker, S. 21-51.

- Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ders. (1970): *Aufgaben und Gliederung der Länder im neuen Jahrzehnt*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 5/6, März 1970, S. 154-171.
- Ders.; Blümel, Willi (2001): *State Structure and Administration Territories*. In: Klaus König; Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos, S. 93-104.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism* (deutsche Übersetzung: (1990), *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen: Mohr), New York: The Free Press.
- Winkel, Olaf (2000): *Effizienz und Partizipation, Teil 1: Strukturelle Bedingungen und Innovationsbedarf*. In: *Verwaltung und Management*, Heft 5, S. 280-283.





## **Autorenverzeichnis**

**Christoph Andersen**, Dr. rer. pol.

Christoph Andersen studierte in Potsdam und Manchester, war Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam und arbeitet heute bei der SYNCWORK AG – Management Consulting und Informationstechnologie, Berlin, im Bereich öffentlicher Sektor.

**Kai Birkholz**, Dipl.-Kfm.

Kai Birkholz absolvierte nach seiner Ausbildung zum Industriekaufmann das Studium der Betriebswirtschaftslehre mit Auslandsaufenthalten in Singapur und Schweden. Seit 1.1.2004 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Public Management von Herrn Prof. Dr. Reichard an der Universität Potsdam. Seine Dissertation beschäftigt sich mit dem kommunalen Debt Management.

**Markus Blocher**, Dr. rer. pol.

Markus Blocher studierte von 1990 bis 1997 Verwaltungswissenschaften an den Universitäten Konstanz und Louvain. Von 1997 bis 1998 arbeitete er als Managementberater in Stuttgart und war anschließend bis 2006 Amtsleiter der Technischen Dienste in Ludwigsburg. 2005 promovierte er an der Universität Potsdam zum Thema "Markttest kommunaler Inhousebetriebe". Seit Juli 2006 ist er als Amtsleiter der Zentralen Technischen Dienste in Dresden tätig.

**Angela Dovifat**, Dipl.-Kffr. (FH)

Angela Dovifat ist Absolventin des u. a. von Christoph Reichard initiierten Studiengangs „Public Management“ der Berliner Fachhochschulen für Technik und Wirtschaft (FHTW) sowie für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR). Praxiserfahrungen hat sie während ihrer zehnjährigen Tätigkeit in verschiedenen kaufmännischen Positionen in öffentlichen und privaten Organisationen gesammelt. Seit 2003 ist die Autorin wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „org-e-gov: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government“ (Leitung: Christoph Reichard, Klaus Lenk, Martin Brüggemeier) und seit 2006 Stipendiatin des Graduiertenkollegs „Modern Governance“ an der Universität Potsdam.

**Christian Ludwig Humborg**, Dr. rer. pol.

Christian Ludwig Humborg hat an den Universitäten Konstanz und Leiden (Niederlande) Verwaltungswissenschaft studiert. Seit acht Jahren ist er in der Wirtschaft tätig. Im Jahr 2004 wurde er an der Universität Potsdam promoviert.

**Doreen Kubisch**, Dipl. Verw.

Doreen Kubisch studierte Verwaltungswissenschaften an der Universität Potsdam. Von 2003 bis 2005 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsprojekts „Organisatorische Gestaltungspotenziale durch eGovernment“ am Institute for eGovernment der Universität Potsdam. Derzeit promoviert sie bei Christoph Reichard.

**Peter Kolbe**, Dipl. Verw.

Peter Kolbe studierte bis 2003 Verwaltungswissenschaft und Staatswissenschaften an den Universitäten Potsdam und St. Gallen. Während des Studiums arbeitete er am Kommunalwissenschaftlichen Institut und am Lehrstuhl von Prof. Dr. Reichard, der ebenfalls dessen Diplomarbeit betreute. Von 2003 bis 2006 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen. Seit April 2006 ist er Visiting Scholar an der University of Pennsylvania.

**Ramon Linhos**, Dr. rer. pol.

Ramon Linhos war nach seiner kaufmännischen Ausbildung Abitur auf dem zweiten Bildungsweg und seinem Wirtschaftsstudium in der Privatwirtschaft tätig. Er wechselte in die Kommunalverwaltung und arbeitet dort im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit. 2005 promovierte er im Bereich Public Management.

**Patrick von Maravić**, Dipl. Verw.

Patrick von Maravić studierte Politik- und Verwaltungswissenschaft, Soziologie und Public Management an den Universitäten Marburg, Al-Azhar, Leuven und Potsdam und war von September 2004 bis März 2006 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam tätig. Seit März 2006 arbeitet er als wissenschaftlicher Assistent an der Zeppelin University in Friedrichshafen. Zurzeit schreibt Patrick von Maravic seine Dissertation über "Unbeabsichtigte Konsequenzen: Wechselwirkungen von Reformstrategien und Korruption im öffentlichen Sektor".

**Christian Maaß, Dipl.-Pol.**

Christian Maaß studierte Politikwissenschaft in Potsdam, war von 1996 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der wissenschaftlichen Begleitforschung für Modellkommunen in Brandenburg am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam und von 1999 bis März 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Christoph Reichard. Seit April 2004 ist er Geschäftsführer der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Brandenburg (SGK). Er ist Kreistagsmitglied und Stadtverordneter.

**Robert Pfau, Dipl.-Physiker**

Robert Pfau hat Physik und VWL in Ulm, Heidelberg und Santiago de Compostela, Spanien, studiert. Direkt nach erfolgreich abgeschlossenem Studium war er mehrere Jahre bei McKinsey & Company als Unternehmensberater in verschiedenen Firmen unterschiedlicher Branchen tätig. Umfangreiche praktische Erfahrung im Bereich der Kommunalverwaltung konnte er anschließend in seiner zweijährigen Tätigkeit als Geschäftsführer einer Stadtmarketing-GmbH sammeln. In dieser Zeit beschäftigte er sich u.a. intensiv mit dem Erhalt des Öffentlichen Bades der betreffenden Kommune und begann in dieser Zeit als externer Doktorand am Lehrstuhl von Prof. Reichard zu promovieren.

**Isabella Proeller, Dr.**

Isabella Proeller ist Senior Researcher für Public Management und Vizedirektorin des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Toursimus (IDT-HSG) an der Universität St. Gallen. Ihre Forschungs- und Publikationsschwerpunkte liegen im Bereich New Public Management, Internationales Public Management, Steuerungsansätze und -instrumente und Organisation.

**Tino Schuppan, Dr. rer. pol.**

Tino Schuppan ist Mitbegründer und geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Institute for eGovernment (IfG.CC) an der Universität Potsdam. Er hat nationale wie internationale Beratungs- und Forschungsprojekte im Bereich eGovernment ausgeführt und bei Prof. Reichard zum Thema Strukturwandel der Verwaltung mit eGovernment promoviert.

**Ferdinand Schuster, Dr. rer. pol.**

Ferdinand Schuster ist bei KPMG Deutschland Manager und Prokurist für den Bereich Öffentlicher Sektor. Zuvor war er in den Bereichen Politik sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit tätig, kurzzeitig als Pressesprecher einer Berliner Senatsverwaltung. Er befasst sich mit unterschiedlichen Fragen der Verwaltungsmodernisierung, u. a. Kennzahlensteuerung und Leistungsvergleichen. Er promovierte über Benchmarkingverfahren in der Kommunalverwaltung als Stipendiat der Stiftung der Deutschen Wirtschaft.

**Patricia Siebart, Dr. rer. pol.**

Patricia Siebart studierte Betriebswirtschaftslehre an der TU Berlin und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Public Management der Universität Potsdam seit 2000. Sie wurde mit einer Arbeit über Corporate Governance in Nonprofit Organisationen promoviert.

**John Philipp Siegel, Dipl. Verw.**

John Philipp Siegel studierte von 1997 bis 2001 Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam. Er war studentische Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Christoph Reichard und dessen Diplomand. Nach einjähriger Tätigkeit als Berater ging er 2002 als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an den Lehrstuhl von Prof. Dr. Kuno Schedler am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen in der Schweiz. 2004/05 war er Gastforscher am Georgetown Public Policy Institute der Georgetown University in Washington, D.C., in den USA. Er arbeitet an einer staatswissenschaftlichen Dissertation zum Thema seines Beitrags.

**Corinna Siems, Dr. rer. pol.**

Corinna Siems ist seit 2003 Controlling-Referentin im Steuerungsdienst des Bezirksamtes Tempelhof-Schöneberg von Berlin. Zuvor war sie mehrere Jahre im Controlling in einer Versicherungs-AG und im Bezirksamt Spandau von Berlin im Rahmen des Verwaltungsreformprojektes zur Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in der Berliner Verwaltung tätig.

**Birgit Sponheuer, Dipl-Kffr.**

Birgit Sponheuer ist Seniorberaterin im Competence Center Marketing & Sales von Roland Berger Strategy Consultants. Als Beraterin bei Roland Berger hat sie in verschiedenen Projekten am Aufbau von Corporate Universities ebenso wie an der Konzeption bzw. Reorganisation von privaten und öffentlichen Hochschulen in Deutschland mitgewirkt. Seit 2004 promoviert sie zudem am Lehrstuhl für Marketingmanagement an der HHL – Leipzig Graduate School of Management im Bereich Employer Branding.

**Katrin Vernau, Dr. rer. pol.**

Katrin Vernau studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität St.Gallen und der Columbia Business School und promovierte am Lehrstuhl von Prof. Reichard im Bereich Public Management. Sie ist Geschäftsführerin von blv-consult, einem Beratungsunternehmen, welches auf Wissenschaftsmanagement- und Bildungsthemen sowie generell Public Sector- und Non-Profit-Organisationen spezialisiert ist. Zuvor arbeitete sie als Kanzlerin an der Universität Ulm und bei Roland Berger Strategy Consultants.