



Universität Potsdam

KWI-Arbeitshefte 11

Ramon Linhos

Der Konzern Stadt.

Zum veränderten Bild der Kommunen und
ihrer Beteiligungen

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

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.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Park Babelsberg
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
E-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
Internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel: +49 0331 977 4517
Fax: +49 0331 977 4625
Email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
Internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als E-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 1/2006

ISBN 3-937786-88-0
978-3-937786-88-9

ISSN 1616-8127

KWI-Arbeitshefte 11

Ramon Linhos
Der Konzern Stadt.

Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

INHALTSVERZEICHNIS

Geleitwort des Herausgebers

Vorwort des Autors

1. Ausgangslage und Problemstellung: Der Konzern Stadt	9
2. Der Kommunalkonzern in der theoretischen Analyse	11
2.1 Grundlegung des kommunalen Konzerns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive	11
2.2 Ökonomische Aspekte des Konzerns Stadt	13
2.2.1 Ausgangsüberlegungen	13
2.2.2 Analyse kommunaler Konzerne anhand ausgewählter Aspekte der Neuen Institutionenökonomie	14
2.2.3 Der Beitrag des Konzeptes der Management-Holding für die Analyse kommunaler Konzernorganisationen	15
3. Die empirische Sicht auf den Konzern Stadt	17
3.1 Die Ausgangslage: Erste Fakten zum Konzern Stadt	17
3.2 Empirische Analyse und Interpretation kommunaler Konzerne	21
3.2.1 Das methodische Vorgehen	21
3.2.2 Festlegung des Teilnehmerkreises und der Struktur des Erhebungsbogens	24
3.2.3 Einzelergebnisse und deren Interpretation	26
3.2.3.1 Die Kommune als Gesellschafterin: Ausgangsdaten	26
3.2.3.2 Wie stellt sich der „Konzern Stadt“ dar?	30
a) Ergebnisse zu den Städten ohne Konzernsicht	30
b) Ergebnisse zu den Stadtkonzernen	32
3.2.3.3 Zum Steuerungsverständnis in städtischen Konzernen	37
a) Ein dezentrales Steuerungsverständnis im Konzern Stadt	38
b) Stadtkonzerne mit zentralem Ansatz	39
c) Zu den Auswirkungen des Führungsverständnisses	39
d) Zur Organisation der Beteiligungssteuerung	40
3.2.3.4 Instrumente kommunaler Konzernsteuerung	42
a) Berichtswesen, Zielvereinbarungen und Portfoliogestaltung	42
b) Personal als Ressource im Konzern Stadt	44

c) Wettbewerbsinstrumente im Konzern Stadt	45
d) Zwischenfazit zu den Steuerungsinstrumenten	46
3.2.3.5 Eignung und Perspektive kommunaler Konzernsteuerung nach Einschätzung der befragten Städte	47
3.2.4 Zusammenfassung	49
4. Skizze eines städtischen Konzernmanagements:	
Die kommunale Gewährleistungs-Holding	51
4.1 Einordnung des städtischen Konzerns in den Kontext einer „Gewährleistungskommune“	51
4.2 Anforderungen an ein städtisches Konzernmanagement	54
4.3 Konzeptionelle Grundstruktur eines städtischen Konzernmodells	55
5. Ausblick	57
Literaturverzeichnis	59
Anhang	67

GELEITWORT DES HERAUSGEBERS

Mit diesem Arbeitsheft legt das KWI einen weiteren Beitrag zu aktuellen Fragen des kommunalen Managements vor. Der Beitrag von Herrn Ramon Linhos basiert auf dessen Dissertation am Lehrstuhl Public Management, die unter dem Titel „Die Stadt als Konzern. Ansätze eines Konzernmanagements für Kommunen und ihre Beteiligungen“ voraussichtlich Anfang 2006 beim Verlag Paul Haupt in Bern erscheinen wird. Der Autor hat sich sowohl theoretisch wie empirisch gründlich mit dem relativ neuen Phänomen der städtischen Konzernstrukturen auseinandergesetzt. In diesem Arbeitsheft wird vor allem die von Ramon Linhos durchgeführte Befragung unter zahlreichen deutschen Großstädten dargestellt und es werden die Ergebnisse kommentiert.

Es wird deutlich, dass es in der Praxis zwar teilweise beachtliche Konzernstrukturen gibt, dass die Großstädte jedoch in der Regel noch nicht angemessen auf die neuen Herausforderungen des Konzernmanagements reagiert haben. Der Autor zeigt hierzu einige Ansätze und Konzepte auf, die allerdings in seinem oben genannten Buch wesentlich vertiefter behandelt werden. Das KWI freut sich, mit diesem Arbeitsheft eine weitere Lücke im empirischen Wissen über die sich in Deutschland immer stärker herausbildenden städtischen Konzernstrukturen schließen und auch einige Anregungen zum Konzernmanagement geben zu können. Herrn Linhos sei für seinen Beitrag zu diesem KWI-Arbeitsheft sehr herzlich gedankt.

Prof. Dr. Christoph Reichard

Stellvertretender Geschäftsführender Direktor des KWI

VORWORT DES AUTORS

Dem hier vorgelegten Beitrag liegt eine empirische Untersuchung zugrunde, an der im Frühjahr 2004 bundesweit Städte unterschiedlichster Prägung teilgenommen haben. Die Veröffentlichung durch das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam soll dazu beitragen, Informationen zur städtischen Konzernbildung zur Verfügung zu stellen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht hier der empirische Blick auf den Konzern Stadt. Ergänzend ist Ziel, ein Modell für eine kommunale Konzernsteuerung unter Berücksichtigung jüngerer Ansätze der verwaltungswissenschaftlichen Forschung (Stichwort des „Gewährleistungsstaates“) zu skizzieren. Hierzu wird im Vorlauf der Ansatz eines kommunalen Konzerns einer theoretischen Analyse unterzogen. Abschließend wird die Skizze einer „kommunalen Gewährleistungs-Holding“ einschließlich eines kurzen Ausblicks entworfen.

Die kommunale Konzernbildung ist ein Thema innerhalb des Forschungsgebietes des Public Management, das aus der zunehmenden Tendenz der Städte resultiert, Aufgaben aus der Kernverwaltung auszugliedern. Entscheidungen, öffentliche Aufgaben in unterschiedlichsten institutionellen Arrangements vom traditionellen Amt oder Fachbereich über hybride kommunale Organisationsformen wie der Sonderrechnung, dem (optimierten) Regiebetrieb oder dem Eigenbetrieb bis hin zur städtischen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in privater Rechtsform zu erbringen, führen zu Strukturen, die im privaten Sektor als Konzerne klassifiziert würden. Aus dieser Entwicklung entsteht Forschungsbedarf sowohl aus Perspektive der Wissenschaft als auch der kommunalen Praxis.

An dieser Stelle gedankt sei insbesondere Herrn Prof. Dr. Reichard und dem KWI für die Möglichkeit der Veröffentlichung sowie natürlich den Teilnehmern an der Umfrage.

Dr. Ramon Linhos*

*Der Verfasser ist Mitarbeiter im Beteiligungsmanagement einer Stadtverwaltung.

DER KONZERN STADT – ZUM VERÄNDERTEN BILD DER KOMMUNEN UND IHRER BETEILIGUNGEN

„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.“¹

1. AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG: DER KONZERN STADT

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 Entwicklungen (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: 50ff., ders. 1996, sowie Naschold 1995 und Budäus 1998), das veränderte Anspruchsverhalten der Bürger gegenüber „ihrem Dienstleister Stadt“², 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

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

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

Liberalisierung traditionell reglementierter Märkte³. Als Ergebnis dieser Einflüsse sehen sich die Städte in Abgrenzung zu jahrzehntelang „bewährten“ Handlungs- und Entscheidungsmustern zum Beginn des 21. Jahrhunderts grundlegend veränderten Anforderungen an ihre Steuerung gegenüber.

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 sowie Beckhof/Pook 2001). An dieser Stelle deutlich wird die Schnittmenge einer Fragestellung aus der Disziplin „Public Management“ mit Fragen der Konzerntheorie und –praxis, die zu der (noch) ungewöhnlichen Verknüpfung von „Kommunen“ und „Konzernen“ führt. Für entsprechende Überlegungen gilt ebenso wie für Untersuchungen zu privaten Konzernen, dass „der Konzern ... weder in einer geschlossenen Theorie noch im Gesetz“ (Theisen 1991:1 sowie ders. 1998) umfassend und abschließend abgebildet ist. Dabei „(verlangt) das real vorhandene und ständig an Bedeutung zunehmende – aber rechtlich nicht existente – Gebilde Konzern (...) konzernspezifische Antworten auf konzernspezifische Fragestellungen und Herausforderungen.“ (Zitat aus dem Vorwort eines von Küting/Weber herausgegebenen Tagungsbandes, Küting/Weber 1995). Gegenüber der Alternative einer Einheitsunternehmung respektive einer Kommunalverwaltung nach traditionellem Muster als rechtseinheitlich verfasster Organisation ergeben sich im Konzern zahlreiche Fragestellungen auf Grund der Komplexität und Pluralität konzerner Strukturen.

Hieraus resultiert Bedarf an wissenschaftlicher Aufarbeitung. Es geht um die Koordination der entstehenden komplexen Systeme aus unterschiedlichen institutionellen Arrangements, die an der Schnittstelle zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung stehen.⁴ Aus diesen Überlegungen leiten sich die Ziele dieses Beitrages ab.⁵ Es soll eine wissenschaftliche Fundierung des kommunalen Konzerns erfolgen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei hier der empirische Blick auf den Konzern Stadt. Ergänzend ist Ziel, ein Modell für eine kommunale

³ Vgl. zu sich wandelnden Rollen von Verantwortlichen kommunaler Ausgliederungen Edeling (2002: 129). Zum internationalen Vergleich Wegener (2002). Zu Zwangslagen kommunaler Unternehmen Brede (2003: 180), Breitzkreuz (2002: 217) und Schwintowski (2003: 285ff.).

⁴ Zur Sichtweise des Konzerns als hybrider Organisationsform „zwischen Untemehmung und Markt“ (Ordheide 1986: 293) vgl. auch Braun (1987: 2 u. 5): „Der Konzern ist ... eine Unternehmensform, für die weder die hierarchische Binnenstruktur noch die Marktabgrenzung selbstverständlich sind.“ Gleich lautend die Einschätzung bei Schildbach (1992: 8), der „Konzerne als Koordinationsform zwischen Markt und Unternehmen“ bezeichnet.

⁵ Dem Beitrag zugrunde liegt ein Promotionsprojekt der Universität Potsdam, Lehrstuhl Public Management, Prof. Dr. Christoph Reichard.

Konzernsteuerung unter Berücksichtigung jüngerer Ansätze der verwaltungswissenschaftlichen Forschung (Stichwort des „Gewährleistungsstaates“) zu skizzieren. Die Struktur des Textes folgt diesen Zielen. Zunächst wird im Vorlauf der Ansatz eines kommunalen Konzerns einer theoretischen Analyse unterzogen. Die anschließende empirische Darstellung bildet dann einen Schwerpunkt. Abschließend wird die Skizze einer „kommunalen Gewährleistungs-Holding“ einschließlich eines kurzen Ausblicks entworfen.

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 eine wissenschaftliche Betrachtung des Konzerns Stadt 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 in Vorbereitung der empirischen Betrachtung Aspekte der Rechtswissenschaften, der Neuen Institutionenökonomie und des Konzeptes der Management-Holding herausgegriffen.

2.1 Grundlegung des kommunalen Konzerns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Zunächst wird die rechtssystematische Konzernterminologie hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf kommunale Konzernstrukturen untersucht, werden kommunale Konzerne systematisiert und wird ihre Entstehung betrachtet. Mit Hilfe dieser grundlegenden Informationen soll begriffliche Eindeutigkeit erreicht werden und möglichen Verständnis- oder Akzeptanzproblemen bei der noch ungewohnten Kombination von „Konzern“ und „Kommune“ 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 Konzerneigenschaft 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 mit unterschiedlichen Bewertungsfolgen je nach Größe der Stadt).

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 Sicht 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 gegenüber der Kernverwaltung 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 regelmäßig 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.⁶ Die „klassische“ Form kommunaler Konzernierung⁷ ist vielmehr die Ausgliederung vorhandener Aufgaben aus der Kernverwaltung in alternative institutionelle Arrangements.⁸

2.2. Ökonomische Aspekte 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 formal-juristische 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 Konzernbegriffes etwaige „Widerstände“ gegen den Terminus des Kommunalkonzerns beseitigen helfen. In Vorbereitung der ökonomisch geprägten Analyse wird folgende Annäherung an den kommunalen Konzern vorgeschlagen:⁹

⁶ Allerdings sind in jüngster Zeit Entscheidungen zu beobachten zur (Re-)Integration von Aufgaben in städtische Gesellschaften (zum Teil als deren Tochtergesellschaften), insbesondere zur Erfüllung vergaberechtlicher Vorgaben und zur besseren Kapazitätsauslastung.

⁷ 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 zugebenermaßen 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 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.

⁸ Vgl. zu Rechtsformen kommunaler Ausgliederungen z.B. Hille (2003: 33-44), Ade (1997: 32ff.) sowie Neumann (1996: 38f.).

⁹ In Anlehnung an Theisen (1991: 23 und 128). Vgl. auch Morner (1997: 54f.).

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 legitimes, gemeinsames öffentliches Ziel verfolgt, welches im Rahmen entsprechender Planungen und Steuerungsinstrumente Berücksichtigung findet.

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 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.¹⁰

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 kom-

¹⁰ Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen bei Schenk (1996) zu privaten Konzernen.

biniert werden können.¹¹ Die Betrachtung von Transaktionskosten macht denkbare Kostenvorteile konzernaler 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 häufig schwierige Operationalisierbarkeit des Transaktionskostenbegriffes, die Messung der Kosten sowie nicht selten eine fehlende empirische Bestätigung theoretischer Ergebnisse. Hierauf wird an späterer Stelle noch eingegangen.

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. Dem liegt ein Verständnis zu Grunde, „das davon ausgeht, dass es universell gültige Gestaltungsprinzipien von Management gibt, die sowohl auf private als auch auf öffentliche 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-Hol-

¹¹ Hierzu Mellewigt (1995: 58) „Die Ausweitung der unternehmensinternen Koordination erfolgt ... solange, bis die Grenzkosten der hierarchischen Koordination denen der marktlichen Koordination entsprechen. Danach erfolgt ... eine Ablösung der Hierarchie durch den Markt.“ Vgl. bezüglich der Schnittmenge zur Organisationstheorie auch Edeling/Jann/Wagner (1999).

ding 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.“ (Mellewigt 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. DIE EMPIRISCHE SICHT AUF DEN KONZERN STADT

In den bisherigen Ausführungen wurde ein analytisch-deduktiver Bezugsrahmen zum Konzern Stadt entwickelt. Dieses Vorgehen wäre unvollständig ohne einen Abgleich der theoretisch erarbeiteten Ergebnisse mit der tatsächlichen Situation. Hoke spricht in diesem Zusammenhang von einer „deskriptiv-vergleichenden Bestandsaufnahme“ (Hoke 2001: 141). Diese Bestandsaufnahme soll als Schwerpunkt dieser Arbeit die empirische Beschreibung und Interpretation des Konzerns Stadt ermöglichen (Beschreibung des Ist-Zustandes kommunaler Konzernbildung). Die zentrale Frage der Analyse ist: „Was gibt es an Konzernstrukturen und –mechanismen in der deutschen Kommunalverwaltung?“¹² Zur Beantwortung werden Teilaspekte untersucht (z.B. Verselbständigungstendenzen der Ausgliederungen, Motive für Konzernüberlegungen, Steuerungsinstrumente, Erwartungen der Städte für die Zukunft). Empirischer Untersuchungsgegenstand ist somit die in den bisherigen Ausführungen dieser Arbeit als „Konzern Stadt“ herausgearbeitete kommunale Organisationsstruktur, die aus verstärkter Ausgliederung städtischer Aufgaben aus der traditionellen Verwaltungsstruktur und den resultierenden Verselbständigungstendenzen entsteht.

3.1 Die Ausgangslage: Erste Fakten zum Konzern Stadt

Der kommunale Konzern ist zunehmend Gegenstand von Beratungs- und Seminarangeboten entsprechender Anbieter. Das Thema findet sich darüber hinaus immer häufiger auf der Agenda kommunaler Erfahrungsaustausche:

„In den letzten Jahren hat es nicht nur in der Freien Hansestadt Bremen faktisch eine Konzernbildung gegeben. ... Die gemeinsame Klammer, besonders die Konzernführungsinstrumente, sind noch entwicklungsbedürftig. Der Wunsch nach flexiblen, ergebnisorientierten Einheiten, der zur Konzernbildung geführt hat, muss durch einen Rahmen ergänzt werden, der aus Konzernsteuerung, Controlling, Bindung an die Konzernmutter, Entwicklung einer Corporate Identity und Zielvereinbarungen ... besteht und für alle Konzerneinheiten gilt.“¹³

¹² Vgl. auch Schenk (1996: 261) bei seiner empirischen Analyse privater Konzerne: „Ziel ... muß ... sein, die Vorteilhaftigkeit der Organisationsform Konzern auch empirisch zu belegen. Es bleibt zu ergründen, in welchem Umfang die einzelnen Erklärungsansätze für die Entstehung von Konzernen in der Realität verantwortlich sind und inwiefern sie Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben können.“ Schmidt (1993: 125) unternimmt in seiner Untersuchung von 75 großen und mittelständischen privaten Konzernen den Versuch, ein Konzept für eine „integrierte Konzernführung“ zu erarbeiten und richtet seine forschungsleitenden Fragen daran aus.

¹³ Zitat aus einem Bericht über eine Fachkonferenz der KGSt (wiedergegeben im KGSt Info 09/2004, S. 11).

Diese Einschätzung eines kommunalen Praktikers spiegelt eine ausgeprägte Sichtweise auf die von ihm vertretene Stadt als einen kommunalen Konzern wider. Sie ist beispielhaft für ähnliche Äußerungen, auf die man inzwischen regelmäßig während eines Gespräches über kommunale Beteiligungssteuerung trifft. So wird eine „faktische“ Konzernbildung identifiziert, deren Motiv „der Wunsch nach flexiblen, ergebnisorientierten Einheiten“ sei. Als Lösungsansätze für resultierende Steuerungsdefizite werden Anleihen aus der Steuerung privater Konzerne entnommen („Entwicklung einer Corporate Identity“ usw., siehe obiges Zitat).

Dieser zunächst nur subjektive Eindruck einer zunehmenden Relevanz von kommunalen Konzernorganisationen kann zwischenzeitlich auch empirisch bestätigt werden. So sind die Ausgliederung kommunaler Aufgaben und die damit einhergehenden Verselbständigungstendenzen u.a. Gegenstand von Untersuchungen des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWI 2003 sowie Andersen u.a. 2004)¹⁴, des Deutschen Instituts für Urbanistik (u.a. mit Auswertungen kommunaler Beteiligungsberichte, Difu 2003a u. 2003b), des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (Bericht 2001)¹⁵ sowie weiterer Erhebungen¹⁶. Diese Arbeiten bestätigen übereinstimmend ein Ausmaß an Ausgliederung kommunaler Tätigkeiten in Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung (überwiegend in privatrechtliche Gesellschaften), das dazu führt, dass etwa die Hälfte der städtischen Mitarbeiter in diesen Gesellschaften arbeitet. Ebenso wird etwa die Hälfte des „Umsatzes“ dieser Stadtkonzerne außerhalb des kameraleen Haushaltes erwirtschaftet. Zu dieser Entwicklung stellt das Difu fest: „Schon auf den ersten Blick plastisch wird diese Konzernbildung durch einen Blick auf die Organigramme der Beteiligungsstrukturen in den Städten, ...“ (Difu 2003a: 35). Schneider konstatiert im Rahmen seiner empirischen Erhebung, „daß im kommunalen Sektor Konzernstrukturen Einzug gehalten haben. ... Der ‚Konzern Stadt‘ ist also Realität geworden.“ (Schneider 2002: 104). Die kommunalen Beteiligungsportfolios sind dabei durch eine große Bandbreite der Aufgaben geprägt („Öffentliche Mischkonzerne“): „Es lassen sich eine Vielzahl von unterschiedlichen institutionellen Arrangements finden.“ (Andersen u.a. 2004: 58).

Die Entscheidungen der Städte, immer mehr ihrer Aufgaben auszugliedern, gehen regelmäßig einher mit den bereits angesprochenen Verselbständigungstendenzen („Zentrifugaltendenzen“) der Ausgliederungen als Folgeproblem kommunaler

¹⁴ Das KWI hat u.a. die Beteiligungen deutscher Städte der Größenklassen 1-4 in Zusammenarbeit mit der KGSt im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes unter der Leitung von Edeling/Reichard untersucht. Andersen u.a. legen eine Erhebung des KWI über die Situation ausgewählter kommunaler Sektoren vor.

¹⁵ Hier werden 23 kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen einer Untersuchung ihrer „Beteiligungsverwaltung“ unterzogen.

¹⁶ Vgl. z.B. Schneider (2002) sowie Pech/Bahn (2002), letztere zum Beteiligungsmanagement 100 deutscher Großstädte. Schefzyk (2000) hat die Beteiligungsberichte deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Eignung als Steuerungsinstrument analysiert.

Konzernierungsprozesse: „(Es ist) nur wenigen Städten gelungen, die neue Steuerungslogik in analoger Form auf die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen auszudehnen. Bisher fehlt in der Regel noch ein übergreifendes ‚Stadtkonzernmanagement‘“ (Andersen/Reichard 2003: 16f.) Diese Problematik greifen u.a. Edeling, Stölting und Wagner in ihren Arbeiten auf.¹⁷

Zunächst werden hier einige Fallbeispiele illustriert, anhand derer zugleich die erhebliche Bandbreite in der Umsetzung konzernorientierter städtischer Organisationen schlaglichtartig gezeigt wird. Die Angaben basieren auf den Ergebnissen einer Erhebung des Verfassers, auf die detailliert im nächsten Abschnitt eingegangen wird.¹⁸ Die Fallbeispiele sind zur besseren Übersicht nach der Größe der Städte in drei Gruppen geordnet:

Beispielgruppe „kleine Städte“ (bis 100.000 Einwohner)

In der *Stadt A* (45.000 Einwohner) werden trotz der eher geringen Zahl von 8 Ausgliederungen Konzepte für eine Konzernorganisation erarbeitet. Geplant ist die Übernahme von Holdingfunktionen durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). Diese AöR soll „rechtlicher Mittelpunkt“ des Konzerns werden und zugleich Steuerungsfunktionen übernehmen. Daneben sind die zentrale Abstimmung von Aufgaben und die Bildung eines Personalpools zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen vorgesehen.

Die *Stadt B* (80.000 Einwohner) hat ihre etwa 54 Ausgliederungen bereits einer privatrechtlichen GmbH als Beteiligungsholding zugeordnet. Diese GmbH ist mit den Beteiligungen u.a. über Ergebnisabführungsverträge und die Gesellschaftsverträge verbunden. Die Steuerung der Ausgliederungen erfolgt durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung der Holding-GmbH, die den Ratsgremien gemäß besetzt sind. Der Geschäftsführer der GmbH ist Mitarbeiter der Stadt. Aufgaben werden bereits zentralisiert, Personal ausgetauscht.

In *Stadt C* (89.000 Einwohner) mit 25 Ausgliederungen wurde ebenfalls bereits eine Holding-GmbH gegründet, das Thema „Konzern Stadt“ wird dort als „relevant“ eingestuft. Diese hohe Wertigkeit der Konzernorientierung spiegelt sich dann allerdings (noch?) nicht in der weiteren instrumentellen und organisatorischen Umsetzung wider.

Beispielgruppe „mittlere Städte“ (bis 500.000 Einwohner)

Stadt D (240.000 Einwohner, ca. 15 Ausgliederungen) legt den Schwerpunkt ihrer Konzernaktivitäten auf den instrumentellen Bereich. Es wurden u.a. neben einer zentralen Konzernarbeitsgruppe dezentrale Projektgruppen für Teilfragen einge-

¹⁷ Vgl. Edeling (2002) und Edeling/Stölting/Wagner (2004).

¹⁸ Die Daten spiegeln den Sachstand während der Umfrage wider, d.h. Frühjahr 2004. Die Darstellung erfolgt dem Wunsch einiger Teilnehmer der Befragung gemäß anonymisiert.

richtet, ein Personalpool zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen ist eingerichtet, ein Konzernbetriebsrat wurde ins Leben gerufen, Aufgaben zentralisiert usw. Diese Konzernorientierung wurde allerdings bis zum Befragungszeitpunkt noch nicht durch ein übergreifendes Konzernmanagement, durch den (rechtlichen) Rahmen einer Holding o.ä. strukturiert.

Die *Stadt E* mit einer vergleichbaren Größe (256.000 Einwohner) betrachtet die dort als „Beteiligungsverwaltung“ bezeichneten Aufgaben ebenfalls ausdrücklich unter Konzerngesichtspunkten. Angestrebt sei die „Positionierung der Beteiligungsunternehmen im Gesamtkonzern“, wobei deren strategische Ausrichtung an einem gesamtstädtischen Ziel zu erfolgen habe. Dieses öffentliche, gemeinwohlorientierte Ziel charakterisiere zugleich bei allen Parallelen den Unterschied zu einem „Industriekonzern“: *„Die laufende Kontrolle der Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf ihre Rolle im öffentlichen Gesamtkonzern und den ... zu Grunde liegenden öffentlichen Zweck, also die ‚Bändigung‘ der entstehenden Zentrifugalkräfte, ist gerade im öffentlichen Konzern nötig...“*¹⁹.

Stadt F als weiteres Fallbeispiel mittlerer Größe (165.000 Einwohner, ca. 24 Ausgliederungen) bindet ihre Beteiligungen u.a. im Rahmen so genannter „Konzernvorstandssitzungen“ ein. Eine Konzernrichtlinie ist im Aufbau begriffen, Aufgaben wurden zentralisiert bzw. werden im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten intern ausgeschrieben, ein Personalaustausch wurde etabliert. Besonderen Wert legt diese Stadt auf die Erstellung einer Konzernbilanz – ein Projekt, mit dem man bereits bundesweit in Erscheinung getreten ist.

Als letztes Beispiel dieser Gruppe wird die *Stadt G* angeführt (275.000 Einwohner bei knapp über 30 Ausgliederungen). Dort bestehen Besprechungstermine mit den Geschäftsführern der größten Gesellschaften im so genannten „Verwaltungsvorstand“, für konzernübergreifende Themen werden Projektgruppen eingerichtet. Darüber hinaus wurde ein „Konzernberichtswesen“ etabliert. Die instrumentelle und organisatorische bzw. rechtliche Umsetzung einer Konzernorganisation steht gleichwohl bisher aus.

Beispielgruppe „große Städte“ (mehr als 500.000 Einwohner)

Stadt H mit 595.000 Einwohnern und etwa 130 Ausgliederungen setzt besondere Prioritäten auf einen „konzerninternen Leistungsaustausch“ und hat hierzu u.a. eine so genannte „regelmäßige Synergieberichterstattung“ aufgebaut. Bisher in Einzelfällen erfolgt eine konzerninterne Personalgestellung, allerdings wurde bereits ein „Konzernbeschäftigtenrat“ gebildet.

Als letztes Beispiel soll hier die *Stadt I* angeführt werden (496.000 Einwohner, ca. 70 Ausgliederungen), die bereits 1993 bundesweit recht große Aufmerksamkeit

¹⁹ Zitat entnommen aus einer Internetveröffentlichung der Stadt E zu „Voraussetzungen und Chancen eines modernen kommunalen Beteiligungsmanagements“, 18. März 2004.

erzielt hat, indem sie ihre Beteiligungssteuerung in eine privatrechtliche GmbH ausgegliedert hat („Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung“). Aufgabe dieser Gesellschaft ist u.a. die Unterstützung der Stadt beim Beteiligungscontrolling auf Basis eines EDV-gestützten Berichtswesens, die „klassische“ Beteiligungsverwaltung mit Aktenführung usw., die Mandatsbetreuung und die Beratung der Stadt bei strategischen Entscheidungen. Darüber hinaus ist die GmbH auch für Dritte als Beratungsgesellschaft tätig. Trotz dieser frühen Entscheidungen über die Gestaltung der Beteiligungssteuerung ist allerdings ein gesamtstädtisches konzernorientiertes Verständnis bisher nicht erkennbar. Lediglich auf Ebene einzelner Unternehmen wurden Holdings gebildet.

Die hier einführend gegebenen schlaglichtartigen Informationen zur Empirie kommunaler Konzernbildung werden im nun folgenden Abschnitt umfassender bearbeitet.

3.2 Empirische Analyse und Interpretation kommunaler Konzerne

Im Gegensatz zu Konzernierungsprozessen in privaten Unternehmen, die insbesondere in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts Gegenstand empirischer Untersuchungen waren²⁰, steht die wissenschaftliche Bestandsaufnahme der kommunalen Wirtschaftstätigkeit trotz maßgeblicher Fortschritte aus jüngerer Zeit weiterhin am Anfang. So wurden kommunale Beteiligungen und ihre Bedeutung für die gemeindliche Aufgabenerfüllung inzwischen betrachtet. Ihre Steuerung findet sich allerdings aus empirischer Sicht eher unter dem Stichwort „von der Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement“²¹. Erhebungen zu kommunalen Konzernbildungsprozessen stehen bis auf Ausnahmen²² aus. Diesem wissenschaftlichen Handlungsbedarf wurde im Zuge der hier vorgestellten Erhebung Rechnung getragen.

3.2.1 Das methodische Vorgehen

Der noch frühe Entwicklungsstand kommunaler Konzernbildungsprozesse hat bei der methodischen Vorbereitung des empirischen Untersuchungsteils rasch erkennen lassen, dass nur eine differenzierte Methodik Erfolg versprechend ist. In den

²⁰ Vgl. z.B. Bassen (1998: 194ff.), der Entscheidungsprozesse in der Holding am Beispiel des Controlling untersucht. Ebenso Schulte (1992) mit Erfahrungsberichten privater Holdingverantwortlicher und Bühner (1996), der private Konzernzentralen einer Benchmark-Studie unterwirft. Mehr als 300 börsennotierte Konzerne hat Mellewig (1995: 140f.) in seiner empirischen Untersuchung zur Konzernorganisation und -führung angeschrieben (Rücklaufquote 48%). Umfangreiche Hinweise auf die Empirie des privaten Konzerns bis zu Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts liefert Debus (1990: 1, Fußnote 1). Erhebungen zur Führungsorganisation in einer strategischen Holding stellt Naumann (1994: 26) vor. Vgl. darüber hinaus die Untersuchungen von Schmidt (1993) sowie von Hoke (2001) zu Entwicklungen im Konzernrechnungswesen.

²¹ Vgl. hierzu die einführenden Hinweise im ersten Abschnitt dieses Kapitels.

²² Schneider (2002) beispielsweise analysiert kommunale Konzernierungsprozesse aus einer arbeitspolitischen Fragestellung heraus.

vorbereitenden Gesprächen wurde deutlich, dass nicht wenige Ansprechpartner in den Städten beobachtbare Verbesserungen in der kommunalen Beteiligungssteuerung gedanklich gleichsetzten mit einer Konzernsteuerung. Erst durch Hinterfragen der Strukturen und verwandten Steuerungsinstrumente, die eine tatsächliche konzernorientierte Organisations- und Steuerungsphilosophie ausmachen, wurden Defizite zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutlich. Konzernähnliche kommunale Strukturen sind zumindest formal bereits seit längerem zu beobachten, letztlich beginnend mit den einsetzenden Ausgliederungen kommunaler Aufgaben etwa in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Die beispielsweise in dieser Zeit entstandenen Stadtwerke wiesen sehr schnell Verbund- und Holdingstrukturen auf, um insbesondere steuerliche Querverbünde realisieren zu können. Diese formale Entwicklung kommunaler Konzerne spiegelt sich u.a. in den Organigrammen der Beteiligungsberichte wider. Sie ist jedoch nicht gleich zu setzen mit dem Anspruch, die entstehenden diversifizierten, konzernalen Strukturen im Sinne einer effektiven und effizienten kommunalen Aufgabenerfüllung wirksam zu steuern. Allerdings hat dieser Anspruch in jüngerer Vergangenheit wegen der eingangs beschriebenen veränderten kommunalen Rahmenbedingungen eine neue Dynamik erlangt.

Implikation hieraus ist, für die Untersuchung einen Methodenmix aus schriftlicher Befragung sowie aus der Auswertung von persönlichen Gesprächen insbesondere mit kommunalen Praktikern als Primärquellen und aus der Analyse von Beteiligungsberichten und ähnlichen Unterlagen als sekundäre Quellen zu wählen. Mit Hilfe dieses kombinierten Vorgehens können Vorteile der einzelnen Methoden genutzt und zugleich ihre Nachteile reduziert werden:²³

- Die schriftliche Befragung bietet eine hohe Vergleichbarkeit und Standardisierung und ermöglicht insoweit eine effiziente Abwicklung und Auswertung auch großer Datenmengen. Qualitativ leidet sie allerdings an einer möglichen Beeinflussung der Antwortenden durch die Gestaltung der Fragen und etwaige vorgegebene Antwortoptionen. Vom Fragenden nicht bedachte Aspekte bleiben ungenannt. Darüber hinaus werden subjektive Informationen, wie sie insbesondere in Gesprächen zu gewinnen sind, nicht bekannt. Regelmäßig ist auch eine geringe Rücklaufquote zu bemängeln. Dieses letzte Manko konnte in der Untersuchung faktisch beseitigt werden, indem durch zielorientierte Ansprache eines ausgewählten städtischen Teilnehmerkreises eine Rücklaufquote von annähernd 84% erreicht wurde.
- Die Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte und ähnlicher Unterlagen²⁴ ermöglicht eine vollständige Erfassung der ausgewählten Kom-

²³ Vgl. hierzu u.a. Hoke (2001), 146. Ebenfalls zu Erhebungsdesigns Mellewigt (1995), 138f. Einen vergleichbaren „Methodenmix“ aus Analyse von Unterlagen und Interviews verwendet u.a. Naumann (1994), 25f.

²⁴ Die Dokumentenanalyse als ergänzende Erhebungsmethode beschreibt Mellewigt (1995), 147f.

munen.²⁵ Sie bietet allerdings häufig Interpretationsspielraum. Die dortigen Angaben sind für einen öffentlichen Empfängerkreis bestimmt und daher unter Umständen subjektiv gestaltet. Zudem ist eine Einschätzung darüber, inwieweit die Angaben zu kommunaler Konzernsteuerung eher Anspruch oder tatsächlich Realität sind, aus externer Perspektive kaum möglich. Schließlich gelten aus qualitativer Sicht auch hier Einschränkungen dadurch, dass Informationen „zwischen den Zeilen“ nicht erkennbar sind.

Dieses Risiko kann wiederum durch (ergänzende) Befragung der Experten vor Ort sowohl ad hoc als auch bezogen auf Daten aus veröffentlichten Unterlagen bzw. aus der schriftlichen Befragung reduziert werden. Die Möglichkeit für Nachfragen ermöglicht häufig ein differenzierteres Bild der Situation. In der vorliegenden Arbeit wurde der Gefahr einer geringen Standardisierung dabei durch den schriftlichen Teil begegnet. Der Zugang zu den Gesprächspartnern wurde durch die berufliche Tätigkeit des Verfassers in einer Kommune erleichtert, die einen „interkommunalen“ Erfahrungsaustausch möglich machte.

Die schriftliche Befragung als Kern der empirischen Untersuchung²⁶ kann im Wesentlichen in drei Phasen unterschieden werden. In einem ersten Schritt wurde vom Verfasser ein Erhebungsbogen entworfen unter Berücksichtigung weiterer vorliegender Umfragen zum Thema (private) Konzernsteuerung, insbesondere jedoch zu Fragen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung und kommunaler Beteiligungssteuerung. Dabei wurde – auch in ersten hierzu geführten Gesprächen im Sinne eines „Pretest“ – die eingangs beschriebene Notwendigkeit deutlich, die Befragung stringent an der kommunalen Konzernbildung auszurichten und nicht in Entwicklungen der Beteiligungssteuerung verhaftet zu bleiben. Die zweite Phase umfasste dann den Versand der Erhebungsbögen an 43 Kommunen und den Rücklauf der Bögen von März bis Mai 2004. Beides erfolgte auf elektronischem Wege, um die Abwicklung sowohl für die Teilnehmer als auch den Befragenden so effizient als möglich zu gestalten. In diesen Zeitraum fiel auch der Schwerpunkt der ergänzenden Interviews, die sich teils aus Rückfragen einer der beiden Seiten ergaben, teils aus durchaus freundlich gemeintem „Nachhaken“ des Verfassers, um schleppende Rückmeldungen zu „motivieren“.²⁷ Schließlich wurde eine Rücklaufquote von 84% erreicht (Grundgesamtheit von 36 Teilnehmern). Von zwei der

²⁵ Eine umfassende Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte legt Schefzyk (2000) vor. Er untersucht die Berichte aus 56 Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung der Kommunen über ihre wirtschaftliche Betätigung. Interessanterweise stellt er als ein Ergebnis bereits fest, dass es „notwendig (ist), daß die Kommunen zur Erstellung eines Konzernberichts verpflichtet werden“, ebenda, 322. Vgl. auch Libbe/Tomerius/Trapp (2002).

²⁶ Zur Entscheidung, eine schriftliche Befragung als zentrale Datenerhebungsmethode zu wählen vgl. Mellewigt (1995), 143-147.

²⁷ Die Rücklaufquote, die bereits früh erfreulich hoch war und damit das Interesse am Thema bestätigte, konnte durch dieses Nachfassen noch verbessert werden.

sieben nicht teilnehmenden Städte wurden als Begründung fehlende Kapazitäten bzw. eine Teilnahme ausschließlich an Umfragen kommunaler Spitzenverbände angeführt. Von den verbleibenden war trotz Nachfassens keine Reaktion zu erhalten. Die dritte Phase beinhaltete die Aufbereitung der Daten, ihre Plausibilisierung sowie ihre Auswertung. Ergebnisse wurden den Teilnehmern als „Management Summary“ zur Verfügung gestellt.

3.2.2 Festlegung des Teilnehmerkreises und der Struktur des Erhebungsbogens

Im Vorfeld der Befragung war zunächst über den Teilnehmerkreis zu entscheiden, der angesprochen werden sollte. Verschiedene Aspekte sprachen gegen eine breit angelegte Teilnehmerstruktur im Sinne beispielsweise „aller Kommunen in der Bundesrepublik mit mehr als 100.000 Einwohnern“ o.ä. Zunächst waren die Bearbeitungskapazitäten als ein „1-Mann-Forschungsprojekt“ eine Restriktion, die es zu beachten galt, ohne allerdings auf der anderen Seite die Aussagefähigkeit der Ergebnisse wegen einer zu kleinen gezielten Auswahl zu gefährden. Darüber hinaus lässt die Größe einer Kommune nicht zwingend Rückschlüsse auf ihr Beteiligungsportfolio zu: Mit Einschränkungen zwar hinsichtlich der Anzahl der Beteiligungen,²⁸ nicht jedoch hinsichtlich dessen Struktur oder bezüglich des Steuerungsverständnisses seitens der Gemeinde. Last but not least erschien es sinnvoll, Kommunen einzubinden, bei denen eine Affinität zumindest zum Thema Beteiligungssteuerung zu erwarten war, besser noch zu einer konzernorientierten Sichtweise. Zugegebenermaßen kommt es durch diese Vorab-Festlegung quasi zu einem statistischen „Bias“, zu einem systematischen Fehler, was die Gestaltung einer Stichprobe nach Zufalls- und Wahrscheinlichkeitskriterien betrifft. Diese methodische Einschränkung wurde jedoch mit Blick auf die übrigen genannten Aspekte und auf die Zielsetzung der Untersuchung – die Informationsgewinnung über kommunale Konzernbildungsprozesse – als vertretbar eingestuft.

Als Teilnehmer an der Befragung wurden zunächst Mitgliedsstädte eines Arbeitskreises zum Thema Beteiligungssteuerung eines kommunalen Verbandes ausgewählt. Für diese Städte waren Ansprechpartner für die Befragung bekannt, bei denen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zum Arbeitskreis sowohl das Interesse am Thema als auch der entsprechende fachliche Hintergrund zu erwarten war. Diese Tatsache wirkte sich einerseits positiv auf die Abwicklung aus (u.a. hinsichtlich der Rücklaufquote), insbesondere jedoch auch auf die Qualität der Antworten. Neben dieser Teilnehmergruppe, die etwa zwei Drittel der angeschriebenen Gemeinden bildete, wurden Städte ausgewählt, bei denen aus Veröffentlichungen oder anderen Hinweisen zu erkennen war, dass dort konzernstrategische Aspekte eine Relevanz besaßen.

Der Fragebogen wurde so konzipiert, dass er als Leitfaden dienen konnte, um die

²⁸ Auf den Zusammenhang zwischen Größe der Kommune und der Anzahl ihrer Ausgliederungen wird noch eingegangen.

zahlreichen Facetten des Themas zu strukturieren. Mit Blick auf den innovativen Charakter des Themas wurden die Teilnehmer gebeten, weitergehende oder bisher unberücksichtigte Aspekte anzumerken. Dementsprechend wurden die Fragen bewusst offen gehalten, um eindimensionale Antworten zu vermeiden. Zu berücksichtigen war darüber hinaus, potenzielle Teilnehmer nicht durch einen zu zeitraubenden Fragenumfang von einer Beantwortung abzuhalten. Die Fragen wurden in fünf Gruppen untergliedert. Die erste Fragengruppe hatte die Funktion, Ausgangsdaten zur jeweiligen Stadt zu erfassen. Die zweite Fragengruppe wurde differenziert. Soweit in der teilnehmenden Gemeinde Ansätze einer konzernorientierten Steuerung vorhanden waren, wurden diese zunächst grundsätzlich abgefragt. War dies nicht der Fall, wurde der Teilnehmer gebeten, Gründe hierfür darzustellen und eine Erwartung zu äußern über die zukünftige Relevanz des Themas in seiner Stadt. Die weiteren Fragen richteten sich dann nur noch an Städte mit Konzernbezug. Fragengruppe 3 erfasste vorrangig das Steuerungsverständnis, bevor in Fragengruppe 4 die zur Anwendung kommenden Steuerungsinstrumente erhoben wurden. Mit Blick auf die noch am Anfang stehende Entwicklung kommunaler Konzernsteuerung schien es sinnvoll, abschließend zukunftsorientierte, perspektivische Aspekte des Ansatzes abzufragen. Diese Funktion wurde von Fragengruppe 5 erfüllt. Einzelheiten zu den fünf Fragengruppen werden aus den weiteren Ausführungen dieses Kapitels deutlich, die sich eng an die Struktur des Fragebogens anlehnen.

Neben den Antworten aus dem Fragebogen sind auch die Informationen aus Gesprächen als primäre Daten in die Untersuchung eingeflossen. Diese Gespräche ergaben sich sowohl ad hoc (beispielsweise am Rande von Gesprächen zu verwandten Themen) als auch konkret angestrebt und dann bezogen auf Daten aus veröffentlichten Unterlagen bzw. aus der schriftlichen Befragung. An die Seite unmittelbar der Beantwortung der Forschungsfrage dienender Gespräche – der so Genannten qualitativen Experteninterviews²⁹ – traten somit „unstrukturierte“ Gespräche mit Erkenntnisgehalt für die Arbeit. Zwar lassen sich methodische Idealbedingungen dabei nicht abbilden. Gleichwohl ist ein Erkenntnisgewinn aus der Auswertung von Beobachtungen und den resultierenden Eindrücken und Erfahrungen möglich, ohne die Arbeit dem Vorwurf methodischer Schwächen aussetzen zu müssen. In Anlehnung an Kromrey handelt es sich bei den Beobachtungen um Fremdbeobachtungen außerhalb eines Labors („natürlich“). Sie waren im wissenschaftlichen Sinne unsystematisch (d.h. ohne Standardschema) und verdeckt.³⁰

Die Ergebnisse der Primärerhebungen werden ergänzt durch die sekundären empirischen Quellen. Diese liegen wie beschrieben zwischenzeitlich auch für die kommunale wirtschaftliche Betätigung vor, in der Regel allerdings ohne dabei einen Schwerpunkt auf kommunale Konzerne zu legen. Auf die darüber hinaus in erheb-

²⁹ Vgl. hierzu Roth (1995: 308) sowie Lamnek (1995: 39).

³⁰ Kromrey unterscheidet Beobachtungen in der empirischen Sozialforschung anhand unterschiedlicher Kriterien, z.B. anhand der Frage, ob die Beobachtungen im Labor stattfinden, ob die Beobachteten informiert sind usw., Kromrey (1994: 259).

lichem Umfang vorhandene Empirie zu privaten Konzernen wurde ebenfalls bereits hingewiesen. Diese fließt ergänzend je nach dem Grad der Übertragbarkeit auf die städtische Situation ein.

3.2.3 Einzelergebnisse und deren Interpretation

3.2.3.1 Die Kommune als Gesellschafterin: Ausgangsdaten

Ein in der Untersuchung gewählter Ansatz, den Betrachtungsgegenstand über die beiden Merkmale „Größe der Kommune“ und „Komplexität des Beteiligungsportfolios“ abzugrenzen, wurde in der Befragung berücksichtigt. Eine Klassifizierung der teilnehmenden Kommunen nach kleinen Städten (im hier verwandten Verständnis: Bis 100.000 Einwohner), mittleren (100.000 bis 500.000 Einwohner) und schließlich großen Städten oberhalb von 500.000 Einwohnern ergab ein ausgeglichenes Bild. Jeweils 16,7% (absolut: 6 Gemeinden) der Grundgesamtheit von 36 Gemeinden waren den Kategorien „klein“ bzw. „groß“ zuzuordnen. Das Spektrum der Kommunen zwischen 100.000 und 500.000 Einwohnern umfasste die verbleibenden zwei Drittel der Teilnehmer (absolut: 24).

Zunächst unabhängig von einem Konzernverständnis war die Struktur der Ausgliederungen, innerhalb derer öffentliche Aufgaben erfüllt wurden, vielfältig: Die durchschnittliche Anzahl lag bei immerhin 55,8 Ausgliederungen je Stadt. Dieser Wert beinhaltet eine erhebliche Bandbreite in Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Kommune. Ergebnisse anderer Erhebungen wurden bestätigt, nach denen die Anzahl der Ausgliederungen mit zunehmender Größe der Gemeinde steigt.³¹ Mit Blick auf die Fragestellung der Untersuchung wurde darauf verzichtet, die Rechtsformstruktur genauer zu untersuchen, insbesondere die Frage nach den gewählten privatrechtlichen Rechtsformalternativen (GmbH, AG usw.). Dieser Aspekt wurde bereits in anderen Erhebungen bearbeitet³², regelmäßig mit der Intention, Rückschlüsse auf die (rechtliche) Steuerbarkeit der Beteiligungen zu ziehen. Ergänzend wird hier die Verteilung der Organisationsformen an der Schnittmenge zwischen öffentlichem Recht und privatem Gesellschaftsrecht dargestellt:³³ So wurden 6,7% der Ausgliederungen in den Teilnehmerstädten als Sonderrechnungen, Regie- oder Eigenbetriebe geführt. Der Anteil der Anstalten öffentlichen Rechts³⁴ sowie sonstiger institutioneller Arrangements (genannt wur-

³¹ Die Auswertung des Difu (2003a: 24) ermittelt beispielsweise eine Korrelation von $r = 0,682$: „Je größer eine Stadt ist, desto mehr Beteiligungen besitzt sie.“

³² Vgl. die Ergebnisse des Lehrforschungsprojektes des KWI (2003: 19-21).

³³ Vgl. zu Rechtsformalternativen kommunaler Aufgabenerfüllung beispielsweise Cronauge (1997), KWI (2003: 17-19) und die dortigen Ergebnisse zur Rechtsformstruktur sowie Fabry/Augsten (2002).

³⁴ Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Sparkassen) können von den Gemeinden nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechtes errichtet werden. Neben einer eigenen Rechtspersönlichkeit zeichnet sie aus kommunaler Sicht die Fähigkeit aus, eigene Satzungen und Verordnungen erlassen zu können.

den Zweckverbände³⁵, Stiftungen, eingetragene Genossenschaften und Vereine) war eher gering (0,9% bzw. 4,1%).

Die überwiegende Mehrzahl der Ausgliederungen war in privatrechtlichen Gesellschaftsformen strukturiert (88,2%), wobei sich deren Eigentümerstruktur wie folgt darstellte:

- 24,8% der privatrechtlichen Gesellschaften standen im alleinigen Anteilsbesitz der Städte („Eigengesellschaften“).
- Bei weiteren 19,1% lag zumindest noch die Mehrheit der Gesellschaftsanteile bei der Stadt („Mehrheitsbeteiligungen“).
- Mit 44,3% relativ hoch war der Anteil der Beteiligungen, an denen die Stadt nur einen Gesellschaftsanteil unterhalb von 50% besaß („Minderheitsbeteiligungen“).³⁶

Die einleitenden Fragen dieser Untersuchung dienten insbesondere dazu, die Vielfalt der institutionellen Arrangements innerhalb des „Mischkonzerns Stadt“ abzubilden. Die Heterogenität der kommunalen (Beteiligungs-) Portfolios, deren visuelle Abbildung letztlich die entsprechenden Organigramme der Beteiligungsberichte darstellen³⁷, ist daher zum einen Folge der Vielzahl der Organisationsformen, die zur Aufgabenerfüllung neben der Kernverwaltung gewählt werden³⁸, zum anderen der Heterogenität dieser Aufgaben selbst („kommunaler Bauchladen“).³⁹

Als ein erstes Ergebnis kann somit die Existenz des Konzerns Stadt aus einer organisationsorientierten Perspektive heraus empirisch bestätigt werden (Schlagwort der „wirtschaftlichen Einheit bei rechtlicher Vielheit“ als konstituierendes

³⁵ Zweckverbände als Zusammenschlüsse mehrerer Kommunen dienen beispielsweise der Erfüllung überörtlicher Aufgaben.

³⁶ Aus den Rückmeldungen ist zu erkennen, dass es sich bei den übrigen Gesellschaftern sowohl um weitere Kommunen handelt (z.B. bei kommunalen Datenverarbeitungszentralen), als auch um private Mitgesellschafter. Vollständige Angaben zu den Mitgesellschaftern liegen allerdings nicht vor. Vgl. auch die Werte aus der Studie des KWI (2003: 22-25). Dort wurden allerdings die „Beteiligungstypen“ genannten Anteilseignerstrukturen in den Kommunen stärker differenziert. Die Grundtendenz einer starken kommunalen Fragmentierung und einer wachsenden Einbindung Privater („PPP-Modelle“) stimmt überein.

³⁷ Vgl. Difu (2003a: 35): „Schon auf den ersten Blick plastisch wird diese Konzernbildung durch einen Blick auf die Organigramme der Beteiligungsstrukturen in den Städten, ...“

³⁸ Vgl. Andersen u.a. (2004: 58): „Es lassen sich eine Vielzahl von unterschiedlichen institutionellen Arrangements finden.“ Ebenso ebenda: 67f.; Plander (1998: 19ff.) verwendet hier den Begriff „öffentlich-privatrechtlicher Mischkonzern“.

³⁹ Umfangreiche empirische Analysen der kommunalen Aufgaben liefert das KWI (2003: 26-53) in seinem bereits angeführten Lehrforschungsprojekt unter Leitung von Reichard/Edeling sowie darüber hinaus in einer umfangreichen Marktstudie der Druckerei, der Gebäudereinigung, der Grünpflege sowie der Informationstechnologie, Andersen u.a. (2004). Vgl. darüber hinaus die detaillierten Beiträge der GöW (2001: 14ff.) einschließlich umfassender tabellarischer Darstellungen, ebenda: 65ff. Eine Detailanalyse der Stadtwerke legt Edeling (2002) vor.

Konzernmerkmal).⁴⁰ Zu einer übereinstimmenden Einschätzung kommt eine Studie des Difu aus 2003, wobei dort der Konzern erst über die „Enkelgesellschaften“ der Stadt definiert wird: „... führt zunehmend zur Bildung von Konzernstrukturen, indem städtische Tochtergesellschaften wiederum selber Bereiche in neue Unternehmen ausgliedern.“⁴¹

Dieses Ergebnis beinhaltet zunächst „nur“ eine Interpretation der formalen kommunalen Struktur ohne die Wertung einer tatsächlichen steuerungsrelevanten Konzernsicht, die in den folgenden Fragen untersucht wurde. Diese Einschränkung greift die Problematik auf, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit kommunaler Konzernbildung häufig nicht geringe Lücken klaffen: „(Es ist) nur wenigen Städten gelungen, die neue Steuerungslogik in analoger Form auf die kommunalen Unternehmungen und Beteiligungen auszudehnen. Bisher fehlt in der Regel noch ein übergreifendes ‚Stadtkonzernmanagement‘.“⁴² Diese Bewertung entspricht auch Ergebnissen, die Schneider in seiner Untersuchung über die „Arbeitspolitik im ‚Konzern Stadt‘“⁴³ erarbeitet hat. Auch er identifiziert zunehmende Zentrifugaltendenzen durch die kommunalen Ausgliederungen⁴⁴, die er unter dem Stichwort „Konzept des ‚Konzerns Stadt‘“⁴⁵ subsumiert. Als Resultat einer empirischen Erhebung aus dem Jahre 1999⁴⁶ konstatiert er,

„... daß im kommunalen Sektor Konzernstrukturen Einzug gehalten haben. Auf der einen Seite ist die Kommunalverwaltung selbst tendenziell zu einem relativ losen Verbund von mehr oder weniger autonomen Einheiten geworden, auf der anderen Seite gruppiert sich um die eigene Verwaltung herum eine zunehmend große Zahl von Eigengesellschaften und Ausgliederungen in anderer Rechtsform. Der ‚Konzern Stadt‘ ist also Realität geworden.“⁴⁷

⁴⁰ Vgl. hierzu Andersen u.a. (2004: 40): „Im Zuge des Leitbilds Konzern Stadt ... (wird) eine Zusammenlegung (hier: der Grünpflege) mit anderen ‚Konzerntöchtern‘ erwogen.“ Eichhorn (2001a: 10) identifiziert ebenfalls „verbreitete Holdingstrukturen“ im öffentlichen Bereich. Bezug auf einen Ansatz „Konzern Stadt“ nimmt gleichfalls die Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): „... die wirtschaftliche Situation der Gesellschaften im Zusammenhang des ‚Konzerns Stadt‘ betrachtet ... werden muss.“ (22); „Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist auch, dazu beizutragen, dass der ‚Konzern Stadt‘ überschaubar ist.“ (25); „... Gesamtsteuerung des ‚Konzerns Stadt‘ ...“ (26). Der Terminus „Konzern Stadt“ findet auch Verwendung im von Fabry/Augsten (2002) herausgegebenen Handbuch über Unternehmen der öffentlichen Hand, ebenda: 447.

⁴¹ Difu (2003a: 34).

⁴² Andersen/Reichard (2003: 16f.).

⁴³ Schneider (2002).

⁴⁴ Schneider (2002: 12 sowie 52 und 56f.) Vgl. für einen Erklärungsansatz für Zentrifugaltendenzen (zunehmende Bedeutung von Eigeninteressen zu Lasten gesamtstädtischer Gesichtspunkte) ebenda: 229f.

⁴⁵ Schneider (2002: 59).

⁴⁶ Befragt wurden „Personalräte aus Kommunen mit 20- bis 50-tausend Einwohnern und aus Landkreisen“, die Rücklaufquote lag bei 36,9%, vgl. Schneider (2002: 37).

Die Fragmentierung der Kommunalverwaltung mit resultierenden Konzernstrukturen wurde in der hier vorliegenden Untersuchung auch durch die Frage aufgegriffen, wie hoch der Anteil der Mitarbeiter ist, die inzwischen außerhalb der Kernverwaltung arbeiten. Der ermittelte Wert von 46,2% deckt sich mit den Ergebnissen u.a. des KWI, das einen Durchschnittswert von 46% ermittelt hat.⁴⁸ Die dort auch ermittelte Relation der Umsätze und Investitionen im Vergleich zwischen Kernhaushalt und Beteiligungen zeichnet ein vergleichbares Bild.⁴⁹ Bezüglich dieser somit etwa hälftigen Kapazitätsaufspaltung als Ergebnis auch seiner Umfrage hält Schneider fest, „daß mittlerweile mit einigem Recht von einem ‚Konzern Stadt‘ als einer Zustandsbeschreibung geredet werden kann.“⁵⁰ Die Motive für die Verselbständigung kommunaler Aufgaben waren bereits Gegenstand anderer Beiträge.⁵¹ Die dortigen Gründe stimmen mit denen überein, die in der Umfrage zu dieser Arbeit genannt werden (Angaben in %, Mehrfachnennungen):

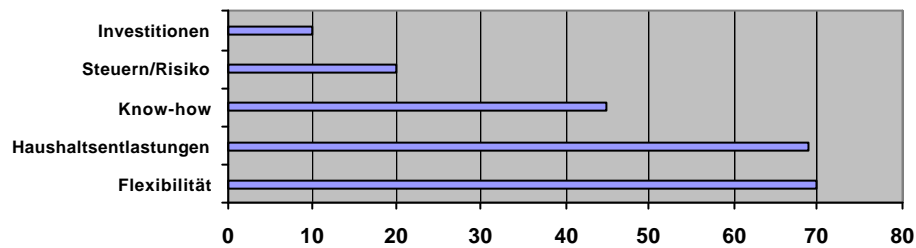


Abb. 1: Motive für die Verselbständigung kommunaler Aufgaben

- Knapp über 70% der befragten Städte nennen als Motiv für Verselbständigung eine größere Flexibilität in der Aufgabenerfüllung gegenüber der Kernverwaltung. Wie später noch zu zeigen ist, stimmt dieser Ansatz mit einem durchaus vorhandenen dezentralen Führungsverständnis in städti-

⁴⁷ Schneider (2002: 104). Der Begriff des „Konzerns Stadt“ wurde nach Einschätzung von Schneider, ebenda: 125, Fußnote 117, von Banner bereits 1993 in die Diskussion eingeführt. Dies geschah „allerdings nicht als Zustandsbeschreibung“, sondern als Ausdruck zunehmender Fragmentierung, der keine adäquaten Steuerungsinstrumente gegenüber standen.

⁴⁸ Vgl. KWI (2003: 14). Größere Kommunen neigen nach den dortigen Ergebnissen eher zu einer Ausgliederung des Personals (Die Quote in der Größenklasse 1 liegt bei etwa 50% gegenüber etwa 45% in der Größenklasse 4).

⁴⁹ Vgl. KWI (2003: 14).

⁵⁰ Schneider (2002: 125). Vgl. zu der zum Zeitpunkt der Untersuchung von Schneider beobachteten mangelnden Beachtung kommunaler Konzernbildung in der juristischen Diskussion die Anmerkungen im theoretischen Teil der hier vorgelegten Arbeit.

⁵¹ Vgl. neben vielen Hille (2003) und Schneider (2002: 109ff.). Im Rahmen einer managementorientierten Auseinandersetzung mit dem Ansatz des Public Governance sind Gründe und Erscheinungsformen des Organisationswandels im öffentlichen Sektor und der dortigen Verselbständigungstendenzen Gegenstand der Forschung, im internationalen Umfeld geführt unter den Stichworten Agencification bzw. Corporatization.

schen Konzernstrukturen überein, das sich sowohl bei den verwandten Steuerungsinstrumenten widerspiegelt als auch insbesondere bei den Erwartungen einer verbesserten kommunalen Beteiligungssteuerung durch konzernorientierte Ansätze, die 81% der Teilnehmer hatten.

- Etwa der gleiche Anteil der Städte erwartet Haushaltsentlastungen.⁵²
- Annähernd 45% der Befragten hat die Einbindung privaten Know-hows als Motiv.
- Jeweils knapp über 20% der Städte führen steuerliche Motive und Möglichkeiten zur Risikoverteilung an.
- Immerhin etwa 10% der Städte erwarten Impulse für die kommunalen Investitionen.

Auf grundsätzliche Zweifel bezüglich der Chancen, diese Vielzahl von Erwartungen aus Verselbständigungen tatsächlich zu erfüllen, sei an dieser Stelle zumindest hingewiesen.

Nach dieser Darstellung der Ausgangsdaten wird in den weiteren Abschnitten detaillierter auf die Konzernalternativen in den befragten Städten eingegangen.

3.2.3.2 Wie stellt sich der „Konzern Stadt“ dar?

Der Erhebungsbogen wurde in der zweiten Fragengruppe aufgespalten. Die Teilnehmer, in deren Stadt (gegebenenfalls „noch“) keine Relevanz einer konzernorientierten Steuerung zu beobachten war (10 Städte), wurden um ergänzende Informationen gebeten. Ziel war, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, aus welchen Gründen dort kein Konzern gesehen wird. Darüber hinaus wurde ein „Blick in die Zukunft“ versucht, indem eine Einschätzung der zukünftigen Bedeutung des Konzerns Stadt erbeten wurde. Die weiteren Fragen wurden dann nur noch von den Städten bearbeitet, die sich als Konzern verstehen. Die folgenden Ausführungen greifen die ersten Anmerkungen und Fallbeispiele dieser Arbeit auf (die auf Wunsch einiger Teilnehmer an der Umfrage anonymisierten „Platzhalter“ werden weiter verwandt).

a) Ergebnisse zu den Städten ohne Konzernsicht

Aus der Grundgesamtheit von 36 teilnehmenden Kommunen verstehen sich 10 Städte nicht als Konzern, was einem Anteil von etwa 28% entspricht. Sie weisen weder hinsichtlich ihres Bundeslandes eine systematische Struktur auf (es sind mehrere Bundesländer vertreten bei einer ausgeglichenen Verteilung zwischen alten und neuen Ländern), noch hinsichtlich ihrer Größe. Die Zuordnung der Städte in dieser Teilgruppe zu den Größenklassen entspricht in etwa den Anteilen der Klassen in der Grundgesamtheit.

⁵² Negativ belegt ist dieses Motiv, wenn es unter dem Schlagwort „Verkauf von Tafelsilber“ verstanden wird, d.h. dem Verkauf von städtischen Gesellschaftsanteilen an Private „allein“ aus dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung heraus ohne weitere strategische Motive.

Als Begründung für ihre Ablehnung eines Konzerns gaben zwei große Städte (Stadt K und L), die zu den größten teilnehmenden Kommunen überhaupt gehörten, eine „fehlende Übereinstimmung“ eines konzernorientierten Ansatzes mit den gegebenen Verhältnissen an. Während Stadt L juristische Bedenken hat, sich als Konzern zu definieren (ein organisationsorientierter Ansatz, Konzernaspekte für eine verbesserte Steuerung zunächst außerhalb juristischer Normen zu nutzen, wird von der Kommune nicht erwähnt), verweist Stadt K auf eine fehlende Größe und wirtschaftliche Stärke der Kommune einschließlich ihrer Ausgliederungen. Diese Selbsteinschätzung steht in deutlichem Widerspruch zu den dortigen Bedingungen mit mehr als 170 Ausgliederungen aller Rechtsformen einschließlich privater Gesellschaften und etwa 10.000 Mitarbeitern in diesen Einrichtungen. Den Angaben der Stadt K zufolge spiegelt sich die Bedeutung der Ausgliederungen zwar durchaus in einem wachsenden Konzernverständnis wider – allerdings innerhalb der Ausgliederungen *ohne* Einbindung der Kernverwaltung. Ein gesamtstädtisches Konzernbewusstsein sei nicht vorhanden und auch nicht zu erwarten. Hier wird die Problematik des Auseinanderbrechens einer kommunalen Struktur als Folge zunehmender Fragmentierung und damit einhergehender Zentrifugaltendenzen der Ausgliederungen deutlich. Frage ist, wie die Verwaltungsleitung hierauf mit Blick auf ihre Gesamtverantwortung für die kommunale Aufgabenerfüllung reagieren wird, zumal auch verstärkte Ausgründungen in den städtischen Töchtern erwartet werden.

Die Ausgliederung von Einzelgesellschaften beobachtet auch Gemeinde M (mittlere Größenklasse) mit ebenfalls umfangreicher und diversifizierter Beteiligungsstruktur. Dort soll durch die gesellschaftsrechtliche Zusammenlegung von Beteiligungen unter dem Dach einer bereits als Holding strukturierten Tochtergesellschaft quasi ein Konzern innerhalb der Stadt entstehen. Allerdings soll diese Holding dann *keine* gesamtstädtische Steuerungsfunktion und damit Koordination im Sinne einer Zwischeneinheit unterhalb der Verwaltungsleitung wahrnehmen. Durch den entstehenden großen Konzern in der Stadt erübrige sich eine gesamtstädtische Perspektive. Diese Erwartung ist zweifelhaft. Vielmehr ist zu erwarten, dass dieser „Teilkonzern“ ein verstärktes Eigenleben entwickeln wird.

Eine Gruppe von Städten lässt sich aus den Antworten bilden, die nur zurzeit eine konzernorientierte Steuerung verneinen. Vier der zehn Städte führen den frühen Diskussionsstand des Ansatzes als Grund dafür an, dass er dort (noch) nicht zum Tragen kommt. Vorrangig wird ein noch nicht abgeschlossener Meinungsbildungsprozess auf politischer Ebene angeführt, teilweise auch innerhalb der Verwaltung. Eine der vier Städte bereitet allerdings die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts vor, der holdingorientierte Steuerungsaufgaben übertragen werden sollen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Anstalt mit einer Zwischeneinheit im Verständnis des Management-Holding-Ansatzes vergleichbar sein wird, d.h. mit einer Organisationseinheit, die an der Schnittmenge zwischen Spitzeneinheit („Verwaltungsvorstand“) und Grundeinheiten (Kernverwaltung und städtische Ausgliederungen) Steuerungsfunktionen wahrnimmt.

Bei den verbleibenden Städten wurden als Gründe fehlender Konzernorientierung genannt:

- *Ein bisher fehlendes politisches Verständnis für die Bedeutung einer Beteiligungssteuerung, die demzufolge personell nicht in der Lage ist, weitergehende Ansätze zu verfolgen.*
Es ist zu erwarten, dass das dortige Bewusstsein der Politik gegenüber der Bedeutung einer strategischen Einflussnahme auf die städtischen Beteiligungen in dem Maße zunehmen wird, wie Steuerungsdefizite spürbar werden. Im Zuge dieser Entwicklung werden gesamtstädtische Organisationsentscheidungen zu treffen sein.
- *Eine dezentrale Beteiligungssteuerung in den Fachämtern, die eine gesamtstädtische Sichtweise kaum entstehen lässt.*
Auf die Diskussion einer zentralen gegenüber einer dezentralen Beteiligungssteuerung wird noch eingegangen. Zumindest zeigen sich an diesem Beispiel Risiken aus einer Vernachlässigung zentraler Abstimmungen. Frage ist, wie die Stadt ihre übergreifenden Ziele erreichen kann.
- *Eine Beschränkung des Konzernansatzes auf das Rechnungswesen („Konzernbilanz“) ohne Auswirkungen auf die Steuerung der Teileinheiten.*
Diese Sichtweise reduziert das Instrumentarium, das der Stadt zur ganzheitlichen Ausrichtung ihrer Kernverwaltung und ihrer Beteiligungen zur Verfügung steht, ganz erheblich. Ohne Einbindung in weitergehende Strategien dürften allein aus der Abbildungsfunktion des Rechnungswesens gesamtstädtische Ziele kaum zu verfolgen sein.

Die angeführten Gründe spiegeln sich wider bei der Einschätzung der Bedeutung konzernorientierter Organisationsmerkmale in der Zukunft. Die Hälfte der zehn Städte erwartet die Umsetzung entsprechender Ansätze in der Zukunft, teils sehr konkret (vgl. die angeführte Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts), teils in Abhängigkeit von der politischen Diskussion. Als maßgebliche Einflussfaktoren werden die Entwicklung der kommunalen Finanzlage und die zunehmende Zahl von Ausgliederungen genannt, die Steuerungsbedarf impliziert. Auf die Erwartung von Konzernbildungsprozessen unterhalb der gesamtstädtischen Ebene wurde bereits eingegangen.

b) Ergebnisse zu den Stadtkonzernen

Die weiteren Fragen des Erhebungsbogens wurden wegen des dazu notwendigen Konzernverständnisses in den Kommunen nur von den verbleibenden 26 Teilnehmern beantwortet. Diese „Konzerngesamtheit“ entspricht einem Anteil von 72,2% der Grundgesamtheit der Umfrage.

Zunächst wurde gefragt, ob der Konzern Stadt bereits formal fixiert ist, beispielsweise rechtlich über Beherrschungs-, Unternehmens- oder Leistungsverträge oder auf organisatorischer Ebene. Zwei Drittel der antwortenden Kommunen bestätigen dies, wobei einige von ihnen noch in der vorbereitenden Phase standen. Die

genannten Formen formeller Fixierung waren recht unterschiedlich. So fanden sich u.a. Hinweise auf abgeschlossene Verträge. Diese bewegten sich allerdings überwiegend auf Ebene der rechtlich notwendigen Regelungen, beispielsweise die Berücksichtigung gesellschaftsrechtlicher Anforderungen oder die Regelung konzerninterner Austauschbeziehungen. Daneben wurden Leistungsverträge genannt, durch die Leistungsbeziehungen zwischen der Kernverwaltung und den rechtlich selbstständigen Ausgliederungen geregelt wurden. Diese Verträge umfassen einen klar abgrenzbaren Leistungsbereich und regeln eine Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung.⁵³ Sie sind allerdings kein Merkmal des Konzerns Stadt, sondern betreffen auch Beziehungen zwischen Stadt und Externen.

Stärkere Bedeutung für Fragen der gesamtstädtischen Ausrichtung hätten Unternehmensverträge u.ä. zwischen Kommune und Ausgliederungen. In Einzelfällen wurde auf die in dieser Arbeit auch problematisierte Haftungsfrage innerhalb des Konzernverbundes hingewiesen, ohne allerdings zu abschließenden Lösungen gekommen zu sein. Drei der antwortenden Gemeinden hatten Beteiligungsholdings gegründet oder bereiteten diesen Schritt vor. Den Holdings fielen in unterschiedlicher Intensität Steuerungsfunktionen zu:

Auf die Strukturen der Stadt B wurde bereits eingegangen. Zur Erinnerung: Die Stadt B (80.000 Einwohner) hat ihre etwa 54 Ausgliederungen einer privatrechtlichen GmbH als Beteiligungsholding zugeordnet. Diese GmbH ist mit den Beteiligungen u.a. über Ergebnisabführungsverträge und die Gesellschaftsverträge verbunden. Die Steuerung der Ausgliederungen erfolgt durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung der Holding-GmbH, die den Ratsgremien gemäß besetzt sind. Der Geschäftsführer der GmbH ist Mitarbeiter der Stadt. Aufgaben werden bereits zentralisiert, Personal ausgetauscht.

Stadt N bereitete zum Zeitpunkt der Umfrage die Gründung einer GmbH als Beteiligungs-Holding vor. Neben diesem eher formal-rechtlichen Schritt soll eine gesamtstädtische Abstimmung auch in der Organisationsstruktur zum Ausdruck kommen. Einzelheiten hierzu waren allerdings noch in der Diskussion (u.a. Einrichtung einer Stelle für die Erstellung einer Konzernbilanz).

Die in Stadt O bereits gegründete Holding-GmbH dient vorrangig steuerlichen Motiven.

Eine recht hohe Bedeutung kam organisatorischen Entscheidungen zu. In der Mehrzahl der Städte wurden Arbeits- und/oder Projektgruppen mit entsprechenden Aufträgen ins Leben gerufen. Aus solchen Arbeitskreisen resultierten fallweise Teilprojekte, die einzelne Konzernaspekte bearbeiteten, z.B. den Aufbau eines konzernweiten Cash-Management oder weitere Bereiche, von denen man sich die Generierung von Synergien verspricht (Personalabrechnung, Beschaffung, Werkstatteleistungen o.ä.). Mehrfach genannt wurden bereits bestehende oder in Vorbereitung befindliche Konzernrichtlinien, die das Konzernverständnis allgemein und die Beziehungen zwischen Politik, Kernverwaltung, Beteiligungss-

⁵³ Vgl. hierzu auch Reichard (1998), ders. (2001b) sowie ders. (2002d) zu wettbewerblichen Strukturen im kommunalen Bereich.

teuerung sowie den Beteiligungen regeln sollen. Ein Teil der Kommunen setzt darüber hinaus auf den institutionalisierten persönlichen Austausch zwischen Verwaltungsleitung und Leitungen der Beteiligungen (z.B. Turnusgespräche). Schneider stellt hierzu in seiner Erhebung fest: „*Formalisierte Gesprächskreise zwischen Eigengesellschaften und Verwaltung gibt es zwar teilweise ... Letztlich spielen sie aber über eine Institutionalisierung einer konzerninternen Kommunikation hinaus – welche durchaus eine Bedeutung für die Entwicklung eines ‚Konzernbewußtseins‘ haben kann – keine Rolle.*“⁵⁴ Gemeinsame Treffen der Verwaltungsleitung mit den Leitungen von Kernverwaltung und Beteiligungen, aus denen erst eine tatsächlich gesamtstädtische Abstimmung resultieren würde, wurden nicht genannt. Allerdings könnte die Kernverwaltung als durch die Verwaltungsleitung vertreten verstanden werden. Zudem würden solche Gremien sehr groß und daher nur mit Mühe effizient arbeiten können.

Ergänzend hierzu wurde die Einbindung der Beteiligungen in den Konzernbildungsprozess erfragt. Die Beteiligungen sind häufig Mitglieder in den unterschiedlichen Arbeits- oder Projektgruppen, vereinzelt als ständige Mitglieder, fallweise je nach zu behandelnder Fragestellung. Soweit sie an den Sitzungen nicht teilnehmen, erfolgt regelmäßig ihre Information über die Ergebnisse, Fortschritte usw. (in der Regel über Sitzungsprotokolle). Eine der Gemeinden hielt so genannte „Konzernvorstandssitzungen“ ab, wobei nicht eindeutig auszumachen war, ob es hierbei eher um institutionalisierte Kontakte zwischen Verwaltungsleitung und Beteiligungen geht oder um die tatsächliche Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben im Konzernsinne. Interessanterweise wurde zur Frage der Einbindung der Beteiligungen häufig auf Berichtspflichten der Gesellschaften sowie auf deren Verpflichtung zu Beiträgen zur städtischen Haushaltskonsolidierung hingewiesen. Eine solche „Einbindung“ über Kontrollinstrumente⁵⁵ wie einem Berichtswesen und finanziellen Beiträgen dürfte kaum motivierend zu Gunsten eines Konzernbewusstseins sein.

Die Einbindung der Politik in den Konzernbildungsprozess wurde von allen Städten bestätigt. Die Auswertung der zusätzlich gegebenen Informationen macht allerdings deutlich, dass sich diese Einbindung in der Regel auf die Berücksichtigung der kommunalrechtlichen Vorgaben und Zuständigkeiten der politischen Gremien beschränkt. Besonders erkennbar wird dies aus Antworten, wonach (singemäß) „die politischen Gremien in Entscheidungen über die Beteiligungen durch entsprechende Ratsvorlagen eingebunden sind“. Diese Art der Einbindung setzt im Zweifelsfall nur gesellschaftsrechtliche und kommunalrechtliche Normen um, die auf die rechtliche Verantwortung der Stadt als Gesellschafterin abzielen. Die Entwicklung eines gesamtstädtischen Bewusstseins ist nicht zwingende Folge dieser formellen Umsetzung. Ebenso ist aus der Besetzung der Gesellschaftsgremien (Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräte, Beiräte) mit politischen Vertretern nicht unbedingt abzuleiten, dass hieraus konzernorientierte Impulse

⁵⁴ Schneider (2002: 123).

⁵⁵ Die angewandten Steuerungsinstrumente wurden in einer gesonderten Frage erhoben.

zwischen den Akteursgruppen Politik, Kernverwaltung bzw. Verwaltungsleitung und Beteiligungen resultieren.⁵⁶ Gleiches gilt für die so genannte „Mandatsbetreuung“ (d.h. die fachliche Unterstützung der politischen Vertreter in den Gesellschaftsgremien durch die Verwaltung) und für die Einrichtung von Beteiligungsausschüssen als zuständigem städtischen Organ beispielsweise anstelle des Finanzausschusses.⁵⁷ Alle diese Institutionen können nur dann wirksam zu Gunsten einer effizienten und effektiven Steuerung eines kommunalen Konzerns beitragen, wenn das Konzernverständnis entwickelt und bei Entscheidungen präsent ist. Erfolg versprechend erscheint hier beispielsweise die weiter oben beschriebene enge Kopplung zwischen Verwaltungsleitung, Politik und Gesellschaft der Stadt B.⁵⁸ Darüber hinaus könnte die Einbindung der Politik in Konzernprojekt- und Arbeitsgruppen auch auf operativer Ebene vor allem zu Beginn eines Konzernbildungsprozesses das Verständnis verbessern. Diese Option wurde von keiner der antwortenden Kommunen genannt. Motiv mag dabei die Vorstellung sein, zwischen einer strategischen Ebene der Entscheidungen durch die Politik und einer operativen Ebene der Arbeitsgruppen zu unterscheiden. Vor dem Einstieg in die Gruppe der eher instrumentell orientierten Fragen wurden die Teilnehmer nach ihren Motiven und ihren Erwartungen aus konzernorientierten Steuerungsansätzen befragt (Angaben in %, Mehrfachnennungen waren möglich):

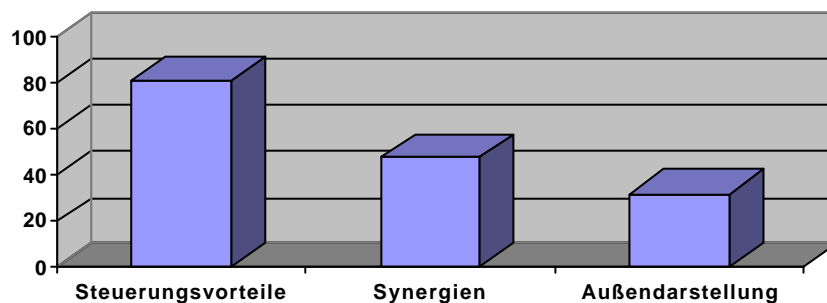


Abb. 2: Erwartungen aus einer konzernorientierten Steuerung

⁵⁶ Vgl. hierzu auch Schneider (2002: 122), der ebenfalls die Einbindung der Politik in eine Konzernsteuerung lediglich über Besetzung der Gesellschaftsgremien identifiziert.

⁵⁷ Der Einrichtung entsprechender, auf die Belange kommunaler Ausgliederungen spezialisierter Gremien wird vereinzelt ein positiver Einfluss auch auf eine konzernorientierte Steuerung zugewiesen. Vgl. hierzu z.B. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 22).

⁵⁸ Auf die zusätzliche Bindungswirkung durch personelle Verknüpfungen („Personalunionen“) zwischen Beteiligungen und Kernverwaltung wird noch eingegangen. Risiko sind hierbei Interessenkonflikte der Beteiligten.

Ganz eindeutig dominiert dabei die Erwartung einer verbesserten Steuerung des gesamtstädtischen Komplexes nach den (politisch definierten) öffentlichen Aufgaben und Zielen. Diese Erwartung wurde von 81% der antwortenden Gemeinden geäußert, in Einzelfällen unter ausdrücklichem Hinweis auf eine möglich werdende stärkere Berücksichtigung politischer Ziele auch in den ausgegliederten institutionellen Arrangements.

Als ebenfalls bedeutsam, wenngleich mit 47,6% der Nennungen mit einigem Abstand, wurden die Realisierung von Synergien und damit mögliche Haushalt-sentlastungen genannt. Interessant bei diesem Motiv ist, dass nur knapp die Hälfte der Kommunen im Vorfeld einer Konzernbildung Synergien erwartete, bei Nachfrage nach deren tatsächlicher Realisierung aber fast 70% Erfolge erzielt zu haben meinten. Denkbare Erklärung hierfür sind Erfahrungen und Lernprozesse, die sich nach den ersten Schritten hin zum Konzernverständnis ergeben haben. Eine vergleichbare Frage in der Erhebung von Pech/Bahn ergab einen etwas niedrigeren Anteil von 55% der Gemeinden, die von erschlossenen Synergien ausgehen.⁵⁹ Übereinstimmend gab allerdings ebenfalls ein Drittel an, keine Synergien zu nutzen (die übrigen Teilnehmer machten keine Angaben). Die von Pech/Bahn ermittelten Bereiche, in denen Synergien realisiert wurden, decken sich mit den Angaben aus der hier vorgelegten Befragung.⁶⁰

Deutlich wurde, dass die Rolle des „Impulsgebers“ für das Aufdecken von Synergiepotenzialen in den Kommunen noch nicht abschließend diskutiert ist. Teils wurde diese Funktion der Beteiligungssteuerung zugerechnet, teils den traditionellen „Querschnittsämtern“ wegen ihrer (vermeintlichen) Gesamtsicht auf die Kommune. Letzteres Argument greift nur dann, wenn diese Querschnittsfunktion auch die Einheiten außerhalb der Kernverwaltung umfasst. Dieser Aspekt ist in Zusammenhang zu sehen mit den bisherigen organisatorischen Veränderungen durch die Konzernbildung. Die Abstimmung konzernübergreifender Aufgaben dürfte zumindest in einer Anfangsphase eine „Plattform“, ein Abstimmungsgremium (Arbeitsgruppe o.ä.) erfordern. Unter dessen Vorbereitung könnten dann Detaillösungen erarbeitet werden. In einigen Städten wurden zwischenzeitlich entsprechende Institutionen eingerichtet (z.B. Bildung einer Arbeitsgruppe und angestrebte Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts zur Aufgabenzusammenführung). Insgesamt dürften im Bereich „des Zusammenwirkens zwischen Beteiligungen und Ämtern“⁶¹ weitere Potenziale durch eine wachsende gesamtstädtische Sicht zu realisieren sein.

Eng verbunden hiermit war die Vorstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und einer höheren Professionalität im Konzern Stadt. Hierzu beitragen dürfte nach Einschätzung der Antwortenden auch eine größere Transparenz über die

⁵⁹ Pech/Bahn (2002: 34).

⁶⁰ Vgl. Pech/Bahn (2002: 35): Hilfsbetriebe (Fuhrpark, Werkstätten usw.), Ver- und Entsorgung, Informationstechnologie, Immobilienmanagement, Rechnungswesen und Controlling, Cash-Management, Einkauf (Nennung in Reihenfolge der Wichtigkeit).

⁶¹ Pech/Bahn (2002: 36).

inzwischen stark fragmentierten städtischen Strukturen. Angestrebt werden die rechnungsmäßige Abbildung im Zuge des reformierten kommunalen Rechnungswesens und klare inhaltliche Zuständigkeiten. Dieser Transparenz wurde auch eine positive Wirkung auf die Leistungstiefendiskussion⁶² in den Städten einschließlich einer besseren interkommunalen Vergleichbarkeit bei einer weiteren Verbreitung konzernorientierter Ansätze zugesprochen.

Etwa ein Drittel der Gemeinden erwartet aus einer konzernorientierten Steuerung eine verbesserte Außendarstellung des Konzerns Stadt, der sich stärker als eine Gesamtheit im Bewusstsein verankern sollte. Stichworte, die hierzu genannt wurden, waren beispielsweise der Abbau von Spartenegoismen, ein allgemeines „Konzernverständnis“, ein „Wir-Gefühl“ und ein Empfinden von Zusammengehörigkeit zu Gunsten der öffentlichen Aufgabe.

Weitere Frage war, ob aus dem Konzern Stadt zusätzlicher Handlungsbedarf gegenüber den bisher bereits bekannten Anforderungen an eine Beteiligungssteuerung resultiere. Grundsätzlich dieser Ansicht (zumindest in einer Anfangsphase) waren 84,2% der Antwortenden. Als vorrangige Aufgaben identifiziert wurden die Entwicklung eines Konzern- und eines Führungsverständnisses („Entwicklung einer Konzern-Corporate-Identity“), das einerseits einen gesamtstädtischen Ansatz verfolgt, ohne allerdings andererseits die Autonomie der operativen Einheiten unangemessen einzuschränken. Damit einhergehend wurde ein zunehmender Koordinationsaufwand erwartet, um die netzwerkartige kommunale Aufgabenerfüllung innerhalb einer Vielzahl institutioneller Arrangements zu steuern. Ein Teil der Städte erwartet eine „aktivere Rolle“ der Beteiligungssteuerung durch deren Integration in eine gesamtstädtische Steuerung. Neben dieser eher strategischen Ebene wurde auch auf Ebene der operativen Umsetzung zusätzlicher Handlungsbedarf erwartet, beispielsweise bei der genannten Erarbeitung eines konzernorientierten Rechnungswesens, bei der Umsetzung von Strukturen, aus denen man sich Synergien erhofft und aus ähnlichen Projekten.

An diesen empirischen Befunden zeigt sich ein Problem, auf das bereits im Rahmen der transaktionskostentheoretischen Analyse hingewiesen wurde: Die Erwartung zusätzlicher Transaktionskosten als Folge konzernorientierter Steuerung der Städte steht sinkenden Kosten als einer möglichen Begründung kommunaler Konzernierung gegenüber. Diese Abweichung zwischen theoretischer Betrachtung und Empirie kann allerdings durch Berücksichtigung einer zeitlichen Perspektive relativiert werden. Übereinstimmend wird von den Befragten von einem nur anfänglichen Mehraufwand ausgegangen, der mit zunehmenden Erfahrungen mit der veränderten Steuerung abnimmt bzw. dem Effizienzgewinne an anderer Stelle gegenüber stehen.

3.2.3.3 Zum Steuerungsverständnis in den städtischen Konzernen

Im Zuge der theoretischen Analyse kommunaler Konzernbildung wurde aus der Perspektive eines holdingorientierten Ansatzes die Bedeutung eines Steuerungs-

⁶² Vgl. Naschold u.a. (1996).

verständnis „auf Abstand“ herausgearbeitet, d.h. einer eindeutigen Rollenzuordnung zu Konzernleitung und Geschäftsbereichen. Die Verantwortung der Konzernleitung liegt demnach auf der strategischen Ebene, die operative Umsetzung obliegt den Fachbereichen und Referaten bzw. den Ausgliederungen. Es ist daher von Interesse, die Vorstellungen der kommunalen Praxis zu diesem wesentlichen Element holding-orientierter Konzernsteuerung zu erfragen.

a) Ein dezentrales Steuerungsverständnis im Konzern Stadt

Auf die entsprechende Teilfrage in der Erhebung erfolgte ein sehr klares Votum zu Gunsten eines solchen Steuerungsverständnisses: 86,4% der Antwortenden sahen in ihrer Kommune diesen konzeptionellen Ansatz gegeben. Es ist jedoch lohnenswert, kurz auf Einzelheiten dieses scheinbar klaren Ergebnisses einzugehen.

So war in der Gruppe der Städte, die bei sich eine dezentrale Steuerung ausmachten, „die Welt durchaus nicht in Ordnung“. 21,1% dieser Teilgruppe griffen trotz eines erklärten Anspruches einer Steuerung auf Abstand ebenfalls in das operative Geschäft ihrer Beteiligungen oder eines Teils von ihnen ein. Es wurde auf Restrukturierungsprozesse in den Gesellschaften hingewiesen, auf „Ereignisse mit wesentlicher Bedeutung“ sowie auf eine branchenorientierte Entscheidung für eine operative Einflussnahme. Im Gegensatz zu einer bewussten Entscheidung zu Gunsten zentraler Steuerung („Stammhauskonzern“), kam es in dieser Teilgruppe zu einer Divergenz von (theoretischem) Konzept und dessen Umsetzung. Die Ursachen hierfür dürften vielfältig und sicher auch von individuellen Gegebenheiten vor Ort geprägt sein. Es ist allerdings zu vermuten, dass wesentlicher Grund für dieses Missverhältnis die fehlende Bereitschaft sein dürfte, operative Verantwortung zu delegieren – unbeschadet zunächst von der Frage, ob der Entwicklungsstand der Beteiligungen und der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente als Voraussetzungen einer holdingorientierten Steuerung überhaupt dezentrale Verantwortung vertretbar erscheinen lässt.

Interessant ist die Einschätzung der Stadt B mit ihrer Beteiligungsholding. Man ging hier davon aus, dass Gewinne generierende Beteiligungen strategisch zu führen seien, Gesellschaften mit strukturellen Defiziten hingegen durch operative Eingriffe. Das dahinter stehende Grundverständnis ist das des Schutzes der Kommune vor Defizitbelastungen als Gesellschafterin. Schlussfolgerung der Stadt B hieraus ist, ein von Gesellschaft zu Gesellschaft differierendes Steuerungsverständnis zu entwickeln.⁶³ Dieser Ansatz geht in eine Richtung, differenzierte (Teil-) Steuerungsmodelle für einzelne Gruppen innerhalb des Kommunalkonzerns zu erarbeiten.

⁶³ Vgl. hierzu auch Ansätze, einzelne Instrumente (beispielsweise ein konzernorientiertes kommunales Berichtswesen) je nach Steuerungsanforderungen und -intensität der einzelnen Beteiligungen zu differenzieren. Vgl. hierzu Pech/Bahn (2002: 22f.).

b) Stadtkonzerne mit zentralem Ansatz

Innerhalb der Städte, die keine dezentrale, geschäftsbereichsorientierte Steuerungsphilosophie aufwiesen, fiel zunächst die Einschätzung der Stadt P auf (mittlere Größe), wonach ein Steuerungsverständnis noch nicht entwickelt sei. Diese Bewertung steht in deutlichem Gegensatz zu der Tatsache, dass diese Stadt bereits sehr frühzeitig und offensiv eine Steuerung nach konzernorientierten Ansätzen öffentlich publiziert hat und bei ihren Arbeiten hierzu intensive externe Beratung in Anspruch nahm. Bereits an früherer Stelle dieser Arbeit wurde darauf hingewiesen, dass zwar – vor allem in der Öffentlichkeit – in der kommunalen Praxis häufig von einem Konzern Stadt gesprochen wird, dass dessen tatsächliche Realisierung dem allerdings nicht folgt. Zudem führte in diesem Fallbeispiel ein Wechsel in den politischen Mehrheiten zu einem Einbruch in der Konzernentwicklung.

Vergleichbar hier auch die Stadt Q, die einerseits ein Holdingverständnis vertritt, andererseits regelmäßig in das operative Geschäft der Gesellschaften eingreift. Unter dem Blickwinkel der in dieser Arbeit vorgestellten Konzerntypen entspricht dieser Ansatz letztlich einem Stammhauskonzern. Es ist fraglich, ob dieser Ansatz einer Detailsteuerung mit Blick auf die Komplexität kommunaler Konzernstrukturen Erfolg versprechend ist.

c) Zu den Auswirkungen des Führungsverständnisses

Die Abweichung zwischen Anspruch und Realität in der Führung war den betroffenen Städten zumindest in Teilen durchaus bewusst. Auf die Frage, ob die Entscheidung für eine konzernorientierte Steuerung bereits Auswirkungen auf die Organisation der Verwaltung oder der Beteiligungen hatte, konnte nur die Hälfte der Antwortenden eine positive Einschätzung geben. Mehrfach genannt wurden zumindest (positive) Auswirkungen auf die Stellung, die Ausstattung und die Arbeit der Beteiligungssteuerung. Nicht zwingend entspricht dies der Erfüllung der weiter oben beschriebenen Erwartung einer verbesserten kommunalen Konzernsteuerung – es fehlt der gesamtstädtische Ansatz! Weiterhin mehrfach genannt wurden Auswirkungen auf instrumenteller Ebene. Beispielsweise eine einzelfallbezogene Abstimmung von Aufgaben zwischen Kernverwaltung und Ausgliederung, um dadurch Redundanzen zu vermeiden, eine Zentralisierung von Servicefunktionen insbesondere zu Gunsten einer Entlastung kleiner Beteiligungen (z.B. Personalkostenabrechnung), oder auch – im Rahmen der engen rechtlichen Möglichkeiten – konzerninterne „Ausschreibungen“ von Leistungen. In einer Gemeinde (Stadt R) ging die Bildung von „Aufgabenclustern“ so weit, gemeinsame Tochterunternehmen der städtischen Gesellschaften zu gründen.

Als nächstes wurde gefragt, ob es gelingt, rechtlich selbständige Ausgliederungen und Bereiche der Kernverwaltung nach einheitlichen Ansätzen zu steuern (Angaben in %):

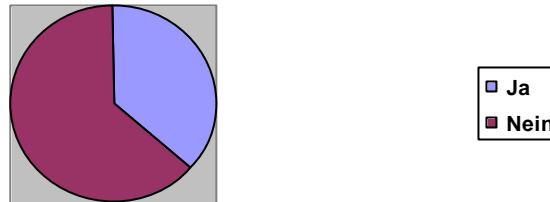


Abb. 3: Werden Kernverwaltungen und Ausgliederungen nach einheitlichen Ansätzen gesteuert?

Die Antworten auf diese Frage waren durchaus selbstkritisch. Nur 36,4% der antwortenden Kommunen sahen eine einheitliche Steuerung im Konzern Stadt bereits umgesetzt (so verweist beispielsweise eine Stadt auf einheitliche Quartalsberichte für die Kernverwaltung und die Beteiligungen). Selbst dieser Anteil scheint bei genauerer Analyse immer noch sehr optimistisch bewertet. Mehrfach wurde auf erst „bedingte“ Übereinstimmung der Steuerungsansätze hingewiesen bzw. auf „Maßnahmen in der Vorbereitung“. Die Einschätzung einer Stadt mittlerer Größe, nach der dort eine Gleichbehandlung umgesetzt sei, steht im Widerspruch dazu, dass diese Stadt die Frage nach bereits spürbaren Veränderungen durch den Konzernansatz ausdrücklich verneint hat.

d) Zur Organisation der Beteiligungssteuerung

Bei Darstellung der Gründe für die Ablehnung eines Stadtkonzerns wurde eine Stadt angeführt, bei der die Beteiligungssteuerung dezentral in den Fachämtern angesiedelt ist. Aus diesem Grund sei dort eine gesamtstädtische Steuerung nur schwer umzusetzen. Dieses Beispiel zeigt, dass auch die Organisation der Beteiligungssteuerung Auswirkungen auf die hier vorliegende Fragestellung haben kann. Daher wurde dieser Sachverhalt ebenfalls erfragt (Angaben in %):

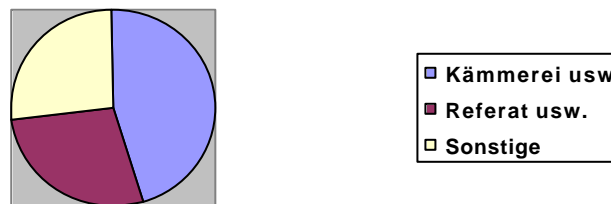


Abb. 4: Organisation der Beteiligungssteuerung

Etwa die Hälfte (45,4%) der Teilnehmer hatte die Beteiligungssteuerung in die Kämmerei, den Fachbereich Finanzen oder vergleichbare Organisationseinheiten integriert. Ein eigenständiges Referat, Amt oder ähnliches wurde in 27,3% der

Städte eingerichtet, der verbleibende Rest der Gemeinden hat vergleichbare Lösungen entwickelt, z.B. die Wahrnehmung der Beteiligungssteuerung durch einen Eigenbetrieb oder eine Verknüpfung mit der Stabsstelle Controlling. Eine Studie aus 2002 unter den 100 größten Städten Deutschlands zum Beteiligungsmanagement kommt zu einem ähnlichen Ergebnis⁶⁴: Dort waren 68% der Beteiligungssteuerungen der Kämmererei zugeordnet, 18% bildeten ein eigenes Referat o.ä., dem Bereich Controlling zugeordnet waren 6% der Steuerungseinheiten. Die verbleibenden 8% verteilten sich auf Eigenbetriebe u.ä. Eine Aufgabenwahrnehmung durch eine Holding wurde nicht angeführt. Die Verfasser stellen hierzu fest: „Die Vorteile der Holdingorganisation ... scheinen noch nicht zu greifen.“⁶⁵

Auch die Erhebung über die Beteiligungssteuerung in Nordrhein-Westfalen in 2001 und eine Umfrage aus Baden-Württemberg aus 2003 zeichnen ein vergleichbares Bild.⁶⁶ Als von der Mehrzahl der Lösungen abweichende „Nischenlösung“ wird dort noch auf Überlegungen einer Stadt hingewiesen, die Aufgabe dem Rechtsamt zuzuordnen.⁶⁷ Die betriebswirtschaftlich orientierte Steuerung eines kommunalen Konzerns über (formal-) juristische Ansätze hinaus scheint nur schwer vorstellbar.

Interessant für die Frage einer kommunalen Konzernsteuerung ist ein möglicher Zusammenhang zwischen Organisation der Beteiligungssteuerung und der Qualität, „mit der die Aufgabe wahrgenommen wird.“⁶⁸ Die Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen meint, diesen Zusammenhang nicht nachweisen zu können.⁶⁹ Es sei nicht belegbar, „dass z.B. dort, wo die Beteiligungssteuerung formell eine herausgehobene Position hat (z.B. Stabsstelle beim Hauptverwaltungsbeamten) sie typischerweise besser ausgestattet wäre oder intensiver arbeiten würde, als etwa eine Abteilung der Kämmererei.“⁷⁰ Vor diesem Hintergrund spricht man zwar keine Empfehlung für eine bestimmte Organisationsform aus. Einer herausgehobenen Stellung der Beteiligungssteuerung werden gleichwohl Vorteile zugerechnet.⁷¹

⁶⁴ Vgl. Pech/Bahn (2002: 30).

⁶⁵ Pech/Bahn (2002: 31). Weiter heißt es dort: „Die Städte haben für die Organisation des Beteiligungsmanagements/-controlling noch keine einheitliche Lösung. Die Palette an unterschiedlichen Organisationsformen ist groß und der ‚Königsweg‘ noch nicht gefunden.“ Hierzu auch ebenda, 33.

⁶⁶ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 20ff.). Vgl. auch eine Umfrage der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, FH Ludwigsburg, aus dem Februar 2003 zu „Stand und Fortentwicklung des Beteiligungscontrollings in großen Kreisstädten in Baden-Württemberg“. An der Umfrage haben 30 große Kreisstädte und 7 kreisfreie Städte teilgenommen: „Untersuchungsziel war insbesondere die Klärung der Fragen, wie weit die Kommunen in Baden-Württemberg mit ihrem Beteiligungscontrolling zurzeit sind und welche weiteren Entwicklungen sich diesbezüglich abzeichnen“, Hack (2005: 1).

⁶⁷ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 21).

⁶⁸ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 21).

⁶⁹ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 21): „Dies ist nicht der Fall.“

⁷⁰ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 22).

⁷¹ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 22).

- Sie mache eine Übernahme von Verantwortung durch die Stadt als Gesellschafterin deutlich.
- Die hierarchisch hohe Zuordnung erleichtere die praktische Umsetzung von Entscheidungen.
- Das für die Beteiligungssteuerung notwendige branchenunabhängige Know-how könne auf einem entsprechenden Niveau faktisch nur zentralisiert auf dieser Ebene bereitgestellt werden.

Insbesondere das Argument einer gesamtstädtisch orientierten Entscheidungsfindung kann auf die Anforderungen eines kommunalen Konzerns übertragen werden – was in der Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen auch bereits geschieht: „Für eine Zentralisierung spricht auch, dass die wirtschaftliche Situation der Gesellschaften im Zusammenhang des ‚Konzerns Stadt‘ betrachtet ... werden (muss)“⁷². Potenziale aus einer Gestaltung der Beteiligungssteuerung anhand von konzernorientierten Gesichtspunkten hat auch Schneider in einer Fallstudienbetrachtung von 6 Kommunen analysiert.⁷³ Es zeichnet sich dabei ab, dass weder eine vollständig zentralisierte Beteiligungssteuerung noch eine ausschließliche Zuständigkeit der Fachämter dem Konzern Stadt gerecht wird. Auf Grund seiner formellen und inhaltlichen Vielfalt ist eine Matrixorganisation Erfolg versprechend. Über diese aufgespaltene Zuständigkeit können durch das zentrale Beteiligungsmanagement gesamtstädtische Ziele verfolgt werden, während die Ämter stärker die fachliche Seite bewerten. Dabei sollte allerdings eine Tendenz vermieden werden, nach der Teile der Kernverwaltung eine den Gesellschaften gegenüber hierarchisch hervorgehobene Stellung einnehmen. Sowohl Kernverwaltung als auch Beteiligungen sind Grundeinheiten des Konzerns Stadt, die städtische Leistungen erbringen. Das Beteiligungsmanagement kann hier koordinierend wirken und dadurch die Entscheidungen der Konzernspitze unterstützen.

3.2.3.4 Instrumente kommunaler Konzernsteuerung

a) Berichtswesen, Zielvereinbarungen und Portfoliogestaltung

Während sich die bisher dargestellten und bewerteten Fragen eher mit den konzeptionellen Ansprüchen und dem Steuerungsverständnis der Kommunen, den örtlichen Rahmenbedingungen und den organisatorischen Aspekten kommunaler Konzernbildung auseinander gesetzt haben, standen die in der Praxis verwandten Steuerungsinstrumente im Mittelpunkt der vierten Fragengruppe. Der von der Mehrheit der Gemeinden erhobene Anspruch einer strategischen Steuerung des Kommunalkonzerns auf Abstand spiegelte sich in den Antworten auf die Frage nach den zur Anwendung kommenden Instrumenten wider, die übereinstimmend strategisch ausgerichtet waren (Angaben in %, Mehrfachnennungen waren möglich):

⁷² Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 22).

⁷³ Schneider (2002: 122f.).

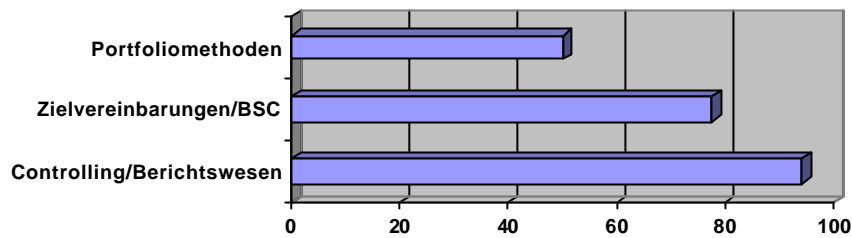


Abb. 5: Maßgebliche Instrumente kommunaler Konzernsteuerung

94,4% der Städte sehen bei sich ein konzernorientiertes Controlling bzw. Berichtswesen realisiert, im Aufbau befindlich oder zumindest geplant.⁷⁴ Die hohe Bedeutung eines Berichtswesens, mit dessen Hilfe die wirtschaftliche Situation innerhalb des Konzerns Stadt und seiner Teileinheiten transparent gemacht werden soll⁷⁵, weist auf die bereits an früherer Stelle dieser Arbeit aufgegriffene Bereitschaft zu dezentraler Steuerung hin. Die konsequente Umsetzung einer holdingorientierten Führung erfordert die Delegation von Entscheidungskompetenzen von der Verwaltungsleitung an die einzelnen Konzerneinheiten. Diese Delegation kann allerdings nur verantwortet werden, wenn Informationen über die (gesamstädtische) zielorientierte Aufgabenerfüllung vorliegen, die gegebenenfalls auch ein Gegensteuern bei Fehlentwicklungen ermöglichen.⁷⁶

In 77,8% der Antworten wird die Verwendung strategischer Zielvereinbarungen⁷⁷ bzw. des Ansatzes der Balanced-Scorecard⁷⁸ angegeben. Bereits hingewiesen wurde auf Besonderheiten, die sich aus der Struktur eines Kommunalkonzerns als heterogenem Mischkonzern ergeben. Problem ist, vor dem Hintergrund häufig nur ungenau oder gar nicht definierter (politischer) Ziele eine gesamstädtische Zielorientierung zu erreichen.⁷⁹

Immerhin noch die Hälfte der Städte versucht nach eigenen Angaben, Entscheidungen über die Gestaltung des Beteiligungsportfolios nach strategischen

⁷⁴ Auf eine weitere Differenzierung wurde verzichtet.

⁷⁵ Auch in der Erhebung von Pech/Bahn (2002: 19), stellen Elemente eines Berichtswesens die drei am häufigsten als Instrumente genannten Optionen dar. Vgl. hierzu auch die Ergebnisse aus NRW, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001: 33-44), sowie Schneider (2002: 123).

⁷⁶ Vgl. zu den Informationen, die der Beteiligungssteuerung in der Regel zur Verfügung stehen, die Erhebung von Pech/Bahn (2002: 13-18). Genannt werden dort u.a. einjährige Erfolgspläne, mehrjährige Investitions- und Finanzpläne, Informationen gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegegesetz usw.

⁷⁷ Vgl. hierzu z.B. Katz (2001) sowie bezogen auf strategische Personalsteuerung Stein (2001).

⁷⁸ Vgl. zur Anwendung des Balanced-Scorecard-Ansatzes im heterogenen Kommunalkonzern Beyer/Pech/Wambach (2001: 103ff.) sowie Dumont du Voitel (2001).

⁷⁹ Das Instrument der Zielvereinbarungen wird bei Pech/Bahn (2002: 19) als wichtigstes nach einem Berichtswesen und einer Portfoliogestaltung angeführt.

Aspekten auszurichten⁸⁰ (z.B. anhand der Frage, ob eine städtische Gesellschaft noch einen öffentlichen Zweck erfüllt bzw. den Zielen der Stadt noch entspricht).⁸¹

b) Personal als Ressource im Konzern Stadt

Die Bedeutung personalwirtschaftlicher Ansätze für den Konzern Stadt differiert in den Antworten recht stark. Die Option, Leitungsfunktionen in der Kernverwaltung und in den Beteiligungen in Personalunion zu besetzen (z.B. Amts-/Fachbereichsleitungen als nebenamtliche Geschäftsführer) und dadurch eine Schnittstelle zwischen beiden Gruppen zu schaffen, wurde von einer breiten Mehrheit der Städte genutzt (82,6%). Die regelmäßig ergänzend in den Antworten gemachten Einschränkungen zu diesem an sich deutlichen Votum („nur teilweise“, „in Ausnahmen“, „vereinzelt“) deuten zwar auf eine gewisse Distanz zu diesem Instrument hin. Ursächlich hierfür dürften u.a. Bedenken sein, dass es zu Interessenkonflikten der Stelleninhaber kommt, die zugleich in der Rolle als Auftraggeber und Auftragnehmer städtischer Leistungen sind. Darüber hinaus fördert das öffentliche Dienstrecht sicher nicht gerade eine flexible Handhabung entsprechender Instrumente. Teilweise wurde auch eine (subjektive) Distanz zwischen „denen in der Stadt“ und „den Beteiligungen“ ausgemacht.⁸² Diese Aspekte führten insgesamt aber nicht dazu, die Bedeutung von personellen Verknüpfungen für konzernale Steuerungsaufgaben im Grundsatz in Frage zu stellen.⁸³

Weniger einheitlich wurde von den Teilnehmern an der Befragung das Potenzial aus einer konzernweiten Personalbewirtschaftung beurteilt. Frage war, ob es einen Personaltausch („Personalpool“) zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen gibt. Im Gegensatz zu Erfahrungen des Auslands, wo ein (oder mehrere) Wechsel zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern und innerhalb unterschiedlicher institutioneller Arrangements einer öffentlichen Einrichtung auf Grund der dadurch gewonnenen Erfahrungen die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten eher fördern, hat sich in Deutschland ein entsprechendes durchlässiges System offensichtlich noch nicht einmal „konzernintern“ durchsetzen können. Lediglich 43,5% der Städte, die sich selbst als Kommunalkonzern verstehen, nutzen diese Option. Die Bandbreite der Umsetzung reichte dabei von einem „konzernweiten Arbeitsamt“ über „konzernweite Stellenausschreibungen“ bis hin zu „nicht institutionalisierten“ Modellen bzw. Einzellösungen.⁸⁴

⁸⁰ Vgl. auch mit einem entsprechenden Ergebnis zur Wertigkeit der Portfoliogestaltung Pech/Bahn (2002: 19).

⁸¹ Konzeptionelle Aspekte eines kommunalen Portfoliomanagements erarbeiten u.a. Ruter/Eltrop (2001).

⁸² Vgl. hierzu die Ergebnisse aus den Untersuchungen von Edeling, insbesondere ders. (2002).

⁸³ Die Aussage einer Stadt, die Personalunionen „nur bei unbedeutenden Beteiligungen“ nutzt, soll dabei hier gleichsam als Einzelmeinung verstanden werden.

⁸⁴ Zur Frage eines „Mehr an Personaltausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor“ kündigt aktuell Heiling einen Beitrag in innovative verwaltung (vormals VOP) 11/2005 an.

Eine konzernweite Mitarbeitervertretung („Konzernbetriebsrat“), von der ausgehend entsprechende Personalbewegungen regelmäßig gefördert werden könnten, bildete noch die Ausnahme. 21,7% der Städte haben eine entsprechende Institution geschaffen bzw. standen in den Vorbereitungen hierzu. Wie Schneider in seiner Untersuchung herausarbeitet, steht dieses Element einer konzernorientierten Steuerung auf einer rechtlich unsicheren Basis. Zwar besteht in den Ausgliederungen die Möglichkeit, örtliche Arbeitnehmervvertretungen zu bilden. Die „strikte rechtliche Trennung von Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht“ habe aber in der Praxis „häufig zu einem Nebeneinander geführt.“⁸⁵ Eine übergreifende Mitarbeitervertretung im Konzern Stadt sei rechtlich nur unzureichend abgesichert. Die regelmäßig über Dienstvereinbarungen installierten Institutionen „dürfen nicht mit Rechten versehen werden, die in die Regelungen von Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsrecht eingreifen.“⁸⁶ Auch können Konzern-Arbeitnehmervvertretungen nicht selbst Abmachungen mit entsprechender rechtlicher Bindungswirkung abschließen, sondern nur über das Handeln „ihrer Mitglieder wirksam in den ‚Konzern Stadt‘ eingreifen.“⁸⁷ Die von Schneider vor diesem Hintergrund erhobenen Lösungen in seinen Fallstudien spiegeln dies wider. Sie „zeichnen sich dadurch aus, daß sie vor allem eine politische Bedeutung haben, also nicht rechtlich, sondern nur durch Vertrauensbildung umgesetzt werden können.“⁸⁸

c) Wettbewerbsinstrumente im Konzern Stadt

Die Nutzung von Synergien zwischen Kernverwaltung und Ausgliederungen steht in inhaltlichem Zusammenhang mit der Frage nach (konzerninternen) wettbewerblichen Impulsen. Im Zuge einer Entscheidung über die Zentralisierung von Funktionen an einer Stelle des Kommunalkonzerns ist der wirtschaftlichste Anbieter innerhalb der Gruppe zu ermitteln. In Abweichung zu bereits beschriebenen Synergiebestrebungen war allerdings ein Wettbewerbsdenken in den befragten Städten schwach ausgeprägt. Nur knapp ein Drittel (31,8%) verfolgte entsprechende Ansätze. Selbst innerhalb dieses Drittels war die Intensität des konzerninternen Wettbewerbs⁸⁹ sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte von „im Aufbau befindlich“ über Ansätze innerer Verrechnungen, institutionalisierte Lösungen („Vergabekommission“ in der Kämmerei) bis zu konzerninternen „Ausschreibungen“ im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten. Hierzu ist auf die

⁸⁵ Schneider (2002: 86).

⁸⁶ Schneider (2002: 87).

⁸⁷ Schneider (2002: 87).

⁸⁸ Schneider (2002: 90 und 101).

⁸⁹ Vgl. in Ergänzung zum hier diskutierten Ansatz eines kommunalen konzerninternen Wettbewerbs u.a. die empirischen Angaben zur (externen) Marktsituation kommunaler Aufgaben in den Erhebungen des KWI (2003: 26ff.) sowie Andersen u.a. (2004) und der GöW (2001: 14ff.) sowie die Ergebnisse zur Situation kommunaler Stadtwerke in der Erhebung von Edeling (2002). Hierzu auch Edeling/Jann/Wagner (2001).

Diskussion der so Genannten Inhouse-Geschäfte hinzuweisen, die im Zuge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes Anfang des Jahres 2005 und jüngst durch dessen weitere Urteile Ende 2005 („Brixen“ und „Mödling“) neue Relevanz gewonnen hat. Die Städte haben unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Leistungen ohne externe Ausschreibung „konzernintern“, d.h. an ihre privatrechtlichen Gesellschaften zu vergeben. Für Eigengesellschaften gilt dies weiterhin. Allerdings lässt die jüngste Rechtsprechung erkennen, dass diese Option bei (auch nur geringer) Beteiligung eines privaten Mitgesellschafters zukünftig versagt sein wird.⁹⁰

Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass positive Impulse, die wettbewerblichen Elementen in der (Kommunal-) Verwaltung hinsichtlich der „Förderung von Innovationen und Verbesserungen in der Verwaltung“⁹¹ zugewiesen werden, auch in Städten mit innovativen, gesamtstädtischen Steuerungsansätzen erst unzureichend genutzt werden.⁹²

d) Zwischenfazit zu den Steuerungsinstrumenten

In weiteren empirischen Erhebungen wurden über die in dieser Arbeit ermittelten Instrumente hinaus Steuerungsinstrumente festgestellt. Pech/Bahn⁹³ führen beispielsweise noch „Rahmenrichtlinien für städtische Beteiligungen“, ein „Handbuch für Aufsichtsräte“ sowie „Richtlinien zur Bilanzpolitik“ an. Diese wurden von den Teilnehmern der hier vorgelegten Untersuchung bezogen auf eine konzernorientierte Steuerung nicht genannt.

⁹⁰ Für die Durchführung eines vergabefreien Inhouse-Geschäftes bedarf es der Erfüllung zweier Voraussetzungen, die vorrangig vom Europäischen Gerichtshof formuliert wurden: 1.) Der öffentliche Auftraggeber muss allein oder gemeinsam mit mehreren anderen öffentlichen Auftraggebern über den Auftragnehmer „eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ ausüben. Dies ist zu verstehen als ein umfassender Einfluss auf die städtische Beteiligung durch das nationale Gesellschaftsrecht, den Gesellschaftsvertrag, weitere auf eine Beherrschung zielende vertragliche Regelungen oder zusätzliche faktische Einflussmöglichkeiten. Diese Voraussetzung ist zweifelsfrei (nur) bei kommunalen Eigengesellschaften gegeben, bei gemischtwirtschaftlichen Modellen sind regelmäßig Zweifel geboten. 2.) Der Auftragnehmer muss seine Tätigkeit ganz oder im Wesentlichen für den Auftraggeber erbringen, der seine Anteile hält. Referenzbasis sind hier 80% des Umsatzes der letzten drei Jahre. Vgl. zur Inhouse-Thematik neben vielen Schwintowski (2004), insbes. 370-372.

⁹¹ Andersen/Reichard (2003: 18).

⁹² Andersen/Reichard (2003: 18), führen als Formen für Wettbewerb im öffentlichen Sektor den marktlichen Wettbewerb an, die so Genannten Wettbewerbssurrogate (wie z.B. interne Leistungsverrechnungen) sowie die nicht-marktlichen Wettbewerbsformen (z.B. Leistungsvergleiche und Benchmarking). Vgl. auch Reichard (2001b). Die Thematik der Kommune im Wettbewerb war u.a. Gegenstand des Forschungsprojektes „Konkurrieren statt Privatisieren“ am KWI der Universität Potsdam.

⁹³ Pech/Bahn (2002: 19 und ergänzend 22f.).

Die Auswertung der Angaben zu den Steuerungsinstrumenten kann mit einem Zitat ebenfalls dieser Autoren bewertet werden, das der Einschätzung auch der Teilnehmer an der hier vorgelegten Erhebung entspricht und insbesondere mit Blick auf konzernorientierte Aspekte an Bedeutung gewinnt: „(Es) ist zu sagen, dass hinsichtlich der Steuerungsinstrumente ... noch hohe Entwicklungspotenziale bestehen.“⁹⁴

3.2.3.5 Eignung und Perspektive kommunaler Konzernsteuerung nach Einschätzung der befragten Städte

Die Städte wurden abschließend nach Ihrer Einschätzung zur Eignung und zu den Perspektiven einer kommunalen Konzernsteuerung befragt. Motiv dieser Fragen-Gruppe war, einen Eindruck über die gegenwärtige Beurteilung dieses dezentralen ganzheitlichen Steuerungsansatzes durch die kommunale Praxis zu erhalten. Darüber hinaus sollten erwartete Entwicklungspotenziale – auch unter Berücksichtigung von „verwaltungsexternen“ Einflussfaktoren wie z.B. die Veränderungen im kommunalen Rechnungswesen – bewertet werden (Angaben in %):

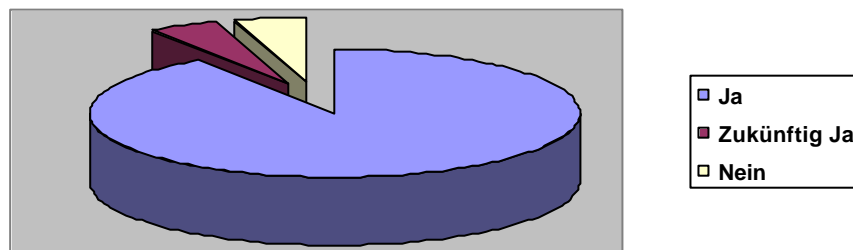


Abb. 6: Der „Konzern Stadt“ als Option kommunaler Steuerung?

Das Votum der Befragten zu Gunsten des Konzerns Stadt fiel deutlich aus. Aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen hielten 90,5% der Antwortenden den Ansatz für geeignet, kommunalen Steuerungsproblemen zu begegnen. Bei diesem Wert ist zu berücksichtigen, dass die antwortende Erhebungs(teil)gruppe aus den Städten bestand, bei denen dieser Ansatz bereits relevant ist. Gleichwohl ist das Votum auch unter Berücksichtigung der Gemeinden, die eine Bedeutung zumindest derzeit verneinen, sehr deutlich. Dies gilt einerseits mit Blick darauf, dass etwa 50% auch dieser Städte angekündigt hat, entsprechende Konzepte realisieren zu wollen.

⁹⁴ Pech/Bahn (2002: 25).

Darüber hinaus ist es angemessen, die Eignung eines Konzeptes aus einer Gruppe derjenigen heraus beurteilen zu lassen, die mit dessen Umsetzung bereits Erfahrungen gesammelt haben.

Auf Erwartungen aus einem Stadtkonzern wurde bereits an früherer Stelle eingegangen. Auch perspektivisch genannt wurden neben Verbesserungen in der Steuerung kommunaler Ausgliederungen allgemein konzernspezifische Vorteile wie Synergienutzung, Entwicklung eines gesamtstädtischen „Wir-Verständnisses“ usw. In Ergänzung hierzu wurde erfragt, ob die Städte aus dem derzeit intensiv diskutierten neuen kommunalen Rechnungswesen auf doppischer Basis positive Impulse für eine konzernorientierte Steuerung erwarten. Diese Einschätzung wurde von 71,4% der Antwortenden geäußert. Der Großteil führte dabei Vorteile an, die aus einer integrierten Betrachtung des Rechnungskreises der Kernverwaltung und des Rechnungswesens der Ausgliederungen resultieren dürften. Durch die Konsolidierung der unterschiedlichen Rechnungssysteme (Stichwort einer „kommunalen Konzernbilanz“⁹⁵) erwartet man sich neben einer verbesserten Transparenz über die Ergebnis- und Vermögenslage der Gesamtstadt hinaus positive Impulse u.a. aus den zur Verfügung stehenden steuerungsrelevanten Informationen. Erwartet werden beispielsweise eine verbesserte Vergleichbarkeit der Daten und weitergehende Informationen, die auf Grund des Nebeneinanders von Kameralistik und Doppik bisher nicht zu generieren waren.

Der Teil der Städte, der keine oder nur wenige Impulse zu Gunsten der Steuerung der Gesamtstadt aus einem veränderten Rechnungswesen erwartete, begründete diese Einschätzung mit anderen Schwerpunkten in den Steuerungsinstrumenten, mit Hinweisen auf die politische Steuerungskomponente sowie mit bisher noch fehlenden oder nicht abgeschlossenen konzeptionellen Überlegungen zu einem neuen Rechnungswesen.

Aus den abschließenden Fragen der Erhebung konnte eine Einschätzung über den Beratungs-, Informations- und Abstimmungsbedarf zum Konzern Stadt seitens der kommunalen Praxis abgeleitet werden. Auf die entsprechende Frage hin bekundeten 87% der Städte ihr Interesse an einer Unterstützung durch kommunale Verbände, durch Einrichtungen mit einer Affinität zu kommunalen Problemstellungen und durch die Wissenschaft nach dem Vorbild der umfassenden Diskussion zum Neuen Steuerungsmodell bzw. zu einem neuen kommunalen Rechnungswesen. Einschränkend wurde dabei angemerkt, dass eine Unterstützung vorrangig in der Anfangsphase entsprechender Überlegungen sinnvoll sei. Zudem müsse die einzelne Stadt die Übertragbarkeit auf die Situation vor Ort individuell prüfen und angebotene Lösungen entsprechend adaptieren. Mehrfach wurde vermutet, dass häufig nur eine Unterstützung in Teilfragen notwendig sei. Ebenso sollte eine interkommunale Abstimmung der einzelnen Gemeinde weiterhin Raum für individuelle Lösungen lassen. Zu denken ist hier beispielsweise an die Entwicklung übereinstimmender konzeptioneller Grundlagen einer kommunalen Konzernkonsolidierung (Kontenrahmen, Konsolidierungsgrundsätze usw.).

⁹⁵ Vgl. hierzu für viele Vogel (2004).

Die einer Unterstützung bzw. Abstimmung eher kritisch gegenüber stehenden Städte verwiesen als Begründung hierfür auf ausreichend vorhandenes Know-how bzw. vorhandene Unterstützung durch externe Beratung.

Dem aus den Antworten zu dieser Frage erkennbaren Bedarf steht faktisch kein Angebot gegenüber. Die ergänzende Frage, ob eine „Informationsplattform“, ein (institutionalisiertes) Gremium o.ä. bekannt sei, bei dem Aspekte einer konzernorientierten Steuerung diskutiert werden könnten, verneinten drei Viertel der Städte. Die verbleibenden Antworten beschränkten sich auf Hinweise zu einer eingeschränkten, fallweisen Behandlung des Themas in Arbeitskreisen kommunaler Verbände sowie auf eine gewerbliche Beratung durch Consulter und Softwareanbieter, die (vorrangig zur Absatzförderung) vereinzelt Erfahrungsaustausche organisieren. Hier ist deutlich Handlungsbedarf zu erkennen.

3.2.4 Zusammenfassung

Ziel dieses empirischen Teils der Untersuchung war eine Beschreibung des Ist-Zustandes kommunaler Konzernbildung, um dadurch u.a. einen Abgleich mit den zuvor erarbeiteten analytisch-deduktiven Ergebnissen zu ermöglichen, d.h. die empirische Prüfung der theoretisch gewonnenen Sicht auf den Konzern Stadt: Die Herstellung einer Verbindung zwischen (institutionenökonomischer u.a.) Theorie und empirischen Befunden. Aus der Gesamtbetrachtung der eigenen Erhebungen und der Auswertung sekundärer Quellen kann zusammenfassend folgendes festgehalten werden:

- Die Aufsplitterung städtischer Aufgabenerfüllung ist weit fortgeschritten. Dies betrifft sowohl das Finanzvolumen als auch den Anteil der Mitarbeiter, die außerhalb einer Kernverwaltung öffentliche Leistungen erbringen. Vorrangige Motive dieser Entwicklung sind u.a. eine erwartete höhere Flexibilität, Haushaltsentlastungen und die Einbindung privaten Know-hows und Kapitals. Die gewählten institutionellen Arrangements decken das gesamte Spektrum möglicher Organisationsformen von der verwaltungsnahen Sonderrechnung bis hin zur Minderheitsbeteiligung an privatrechtlichen Gesellschaften ab. Die entstehenden komplexen Systeme können als kommunale Konzernorganisationen identifiziert werden.
- Konzernorientierte Überlegungen besitzen in der deutlichen Überzahl der Städte (73%) eine Relevanz bzw. werden zukünftig als bedeutsam eingeschätzt (etwa die Hälfte der verbleibenden Kommunen). Die Motive dieser Überlegungen greifen die von Ausgliederungen insgesamt auf, werden jedoch um konzernspezifische Erwartungen erweitert, z.B. Nutzung von Synergien, Entwicklung eines Gemeinschaftsverständnisses im Konzern Stadt und verbesserte Steuerungsmöglichkeiten der Gesamtstadt. Die Relevanz des Themas wird also empirisch bestätigt. So halten annähernd 90% der Teilnehmer eine wissenschaftliche und/oder interkommunale Unterstützung zumindest in Teilfragen vor allem in einer Startphase für sinnvoll.

- Das bei der Mehrheit der Städte (etwa zwei Drittel) bereits zu organisatorischen und/oder rechtlichen Auswirkungen führende Konzernverständnis entspricht überwiegend einer „Steuerung auf Abstand“ unter Vermeidung von Eingriffen in die operative Verantwortung der Geschäftsbereiche, d.h. dem Konzept einer (Management-) Holding. Diesem Anspruch entsprechen auch die von den Städten genannten strategischen Steuerungsinstrumente. Die empirisch ermittelte Existenz und der Ausbau dieser Instrumente weisen darauf hin, dass mit der Steuerung auf Abstand eben kein Steuerungsverzicht der Stadt, keine „naive Dezentralisierung“ angestrebt wird. Vielmehr wird versucht, den im Rahmen der theoretischen Analyse behandelten „Eigensinn der Teileinheiten“ im Konzern Stadt nicht zu verstärken. Ziel der Befragten ist, mögliche Effizienzvorteile einer Management-Holding zu realisieren. Der versuchte Transfer des Ansatzes bildet somit eine Parallele zwischen Theorie und empirischem Ergebnis. Ebenso wird hier das theoretische Ergebnis bestätigt, wonach mit Hilfe einer konzernorientierten Steuerung angestrebt wird, Agencyproblemen zu begegnen (Abbau von Informationsdefiziten, Schaffung von Anreizstrukturen usw.).
- Schließlich findet sich eine empirische Bestätigung der theoretisch vermuteten Bestrebungen, durch einen „Konzern Stadt“ Verbundvorteile zu generieren und Transaktionskosten zu senken. Als wesentliche Konzernbausteine werden so beispielsweise die Zentralisierung von Aufgaben zu Gunsten von Synergien verfolgt, personalpolitische Instrumente wie Personalpooling, Personalunionen für Führungspositionen finden Anwendung, usw.
- Auf der anderen Seite werden allerdings auch Widersprüche zwischen theoretischer Analyse und empirischem Befund erkennbar. Auf die Problematik (zumindest anfangs) möglicher zusätzlicher Kosten durch eine konzernorientierte Steuerung wurde hingewiesen, einschließlich eines Hinweises auf den Einfluss von Erfahrungen der Städte mit der Konzernsteuerung. Eine augenfällige Diskrepanz besteht darüber hinaus zwischen der häufigen „Erfolgsrhetorik“, mit der kommunale Konzernkonzepte vorgestellt werden und dem empirischen Befund, wonach nur etwa ein Drittel der Städte meint, bereits eine gesamtstädtische Steuerung von Kernverwaltung *und* Ausgliederungen realisiert zu haben. Hier findet sich ein weiteres Beispiel für das u.a. in der soziologischen Diskussion verwandte Schlagwort von der „De-Mystifizierung von Verwaltungsformen“.
- Auch wenn ein kommunales Konzernmanagement, das sich über rechtliche Gestaltungen hinaus in einer einheitlichen Steuerung von Kernverwaltung und ausgegliederten Einheiten widerspiegelt – die Stadt als Konzernorganisation – noch nicht umgesetzt ist, so sind doch die Perspektiven des Konzerns Stadt aus dem empirischen Befund heraus vielversprechend, indem fast alle Städte eine konzernorientierte Steuerung

für geeignet halten. Die auch theoretisch ableitbaren Erwartungen reichen dabei von generellen Verbesserungen der gesamtstädtischen Steuerung über die Hebung von Synergien bis hin beispielsweise zu einer verbesserten Außendarstellung der Stadt, weitere Impulse aus dem Neuen Kommunalen Rechnungswesen, usw.

Im Ergebnis können somit die auf theoretischer Analyse beruhenden Begründungen und Erklärungen kommunaler Konzernbildung zumindest in ihren Tendenzen empirisch bestätigt werden. Die Bewährung eines „Konzepts Konzern Stadt“ kann der Grundtenor der bisherigen theoretischen Annahmen und der ermittelten empirischen Befunde sein. Das Konzept scheint geeignet, fragmentierte, zentrifugale Elemente des kommunalen Systems einzufangen und einzubinden, indem u.a. eine Ausrichtung auf gemeinsame Ziele möglich wird, ohne die notwendige Autonomie der dezentralen Einheiten zu gefährden.

Gleichwohl sind als Ergebnis der Empirie noch deutliche Defizite bezüglich konzeptioneller Überlegungen sowie in deren praktischen Umsetzung zu erkennen. Diese dürften zum Teil auf den Besonderheiten von Städten als politisch gesteuerte Systeme mit abweichenden Steuerungslogiken gegenüber privaten Konzernen beruhen, maßgeblich aber auch durch den noch frühen Diskussionsstand entsprechender dezentraler gesamtstädtischer Steuerungsansätze beeinflusst werden. Dies entspricht auch den geäußerten Erwartungen hinsichtlich einer wachsenden Bedeutung dieses Themas in der Zukunft und hinsichtlich des Beratungsbedarfs in den Städten.

Diese Ergebnisse rechtfertigen einen kurzen Blick auf Handlungsempfehlungen für ein konzernorientiertes städtisches Management im abschließenden Teil dieser Arbeit.

4. 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.

4.1 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.⁹⁶ Wesentliche Elemente dieses Konzeptes neben der Stufung von Verantwortung und deren Aufteilung sind:⁹⁷

- 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 Teiglieder dieser Wertschöpfungskette sind innerhalb des Kommunalkonzerns hinsichtlich Produktionskosten, Transaktionskosten, Spezifität (Zweckwidmung der Ressourcen, d.h. Grad der aus-

⁹⁶ Reichard (2002b: 27) differenziert darüber hinaus noch weiter in „eine Initiierungs-, Aktivierungs-, ‚Enabling-‘, Koordinations-, Regulierungs- und Überwachungsfunktion“.

⁹⁷ Vgl. hierzu Reichard (2004: 49-56) sowie ders. (2002b: 30-34). Eine weitere „Säule“ des Konzeptes des Gewährleistungsstaates ist die Bürgerbeteiligung.

schließlicher 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 Obrigkeitsverwaltung deutlich unterscheiden.⁹⁸ 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 positionieren müssen, die eine Bildung von „Wasserköpfen“ als zusätzlichem Kostenfaktor ohne eigene Nutzenstiftung zu Lasten der operativen Einheiten befürchten.⁹⁹

Unbeschadet möglicher Zweifel aus dem Selbstverständnis der Kommunen¹⁰⁰, 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).¹⁰¹

⁹⁸ Reichard (2002b: 37) nennt beispielsweise „Makler-, Motivations-, Führungs-, Moderations-, Konfliktregelungs-, Partizipationsförderungsfähigkeiten und entsprechende Instrumente“.

⁹⁹ 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“ (1994: 39) sieht.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Vgl. auch Reichard (2002b: 27): Es ist „ein theoretischer Perspektivenwechsel erforderlich: von ‚Public Management‘ zu ‚Public Governance‘“.

4.2 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 2001a: 85) berücksichtigen und flexibel darauf reagieren zu können. Den Kommunen bietet sich dabei die Chance, zwischenzeitlich 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 begrenzte „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 2001a: 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 zu Folge 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 2001a: 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.

4.3 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 und 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 legitimierte 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 konkreten Prinzipien zur Regelung von Verantwortlichkeiten, Aufbau einer konzernweiten Kommunikationskultur, Schaffung transparenter Strukturen, Entwicklung konzernorientierter Leitbilder, Bürgerorientierung usw.) (vgl. hierzu Reichard 2002b).¹⁰²
- 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 Konzerncontrolling, 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).

5. 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 empirischem Weg abgeleiteten konzeptionellen Ansätze eines kommunalen Konzernmanagements bei ausreichendem Erfahrungsstand auch der Praxis systematisch zu prüfen und weiter zu entwickeln.

¹⁰² Aktuell zur Diskussion eines Corporate Governance Kodex auch für kommunale Unternehmen Vogel (2005) sowie Bremeier/ Brinckmann/ Killian/ Schneider (2005).

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. Neben 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.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ade, Klaus (1997): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart: Boorberg.
- Andersen, Christoph/ Reichard, Christoph (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb, in: Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, Hrsg: Helmut Cox im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos, 13-41.
- 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.
- Bassen, Alexander (1998): Dezentralisation und Koordination von Entscheidungen in der Holding, Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel des Controlling, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- 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.
- Beyer, Rainer/ Pech, Heiko/ Wambach, Martin (2001): Strategisches Management von Beteiligungen, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, 92-105.
- 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.
- Braun, Walter (1987): Konzernorganisation: Steuerung und Kontrolle, Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Bergischen Universität, Gesamthochschule Wuppertal, Wuppertal 1987.

- 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 Gemeindefinanzrechts. In: ZögU, Band 25, Heft 2, 2002, S. 209-221.
- Bremeier, Wolfram/ Brinckmann, Hans/ Killian, Werner/ Schneider, Karsten (2005): Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen. In: ZögU, Band 28, Heft 3, 2005, S. 267-282.
- Budäus, Dietrich (1998): Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd.2, 4. Aufl., Berlin: Edition Sigma.
- 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.
- Bühner, Rolf (1996): Gestaltung von Konzernzentralen: Die Benchmarking-Studie, Wiesbaden: Gabler.
- Cronauge, Ulrich (1997): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände, Berlin: Erich Schmidt.
- Debus, Christian (1990): Haftungsregelungen im Konzernrecht: Eine ökonomische Analyse, Frankfurt am Main: Lang.
- 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, 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 Verwaltungsforschung 2, Opladen: Leske und Budrich.
- Edeling, Thomas/ Jann, Werner/ Wagner, Dieter (Hrsg.) (2001): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Organisationswissenschaftliches Seminar der Universität Potsdam, 3, Opladen: Leske und Budrich.
- Edeling, Thomas/ Stöling, Erhard/ Wagner, Dieter (Hrsg.) (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen, Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 8, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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.
- Fabry, Beatrice/ Augsten, Ursula (Hrsg.) (2002): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, Baden-Baden: Nomos.
- 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.
- Hack, Andreas (2005): Kommunales Beteiligungscontrolling unter der Lupe, in: ZKF 1 / 2005, 1-4.

- 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.
- Hoke, Michaela (2001): Konzernsteuerung auf Basis eines intern und extern vereinheitlichten Rechnungswesens, Empirische Befunde vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Rechnungslegung, Bamberg: Difo-Druck.
- 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.
- Katz, Alfred (2001): Ansätze eines kommunalen Kontraktmanagements, in: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174, Baden-Baden: Nomos, 146-152.
- Kromrey, Helmut (1994): Empirische Sozialforschung, 6. Auflage, UTB für Wissenschaft (1040), Opladen: Leske + Budrich.
- Küting, Karlheinz/ Weber, Claus-Peter (1995): Das Rechnungswesen im Konzern, Stuttgart.
- 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.

- Lamnek, Siegfried (1995): *Qualitative Sozialforschung*, Bd. 2: Methoden und Techniken, 3. Auflage, Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union.
- Libbe, Jens/ Tomerius, Stephan/ Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) (2002): *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37, Berlin.
- Libbe, Jens/ Tomerius, Stephan/ Trapp, Jan Hendrik (2004): *Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune*, Networks-Paper Nr. 8, Difu-Beiträge, Berlin.
- Mellewig, 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, 3. Aufl., Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, Frieder u.a. (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden*, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4, Berlin: Edition Sigma.
- Naumann, Jörg-Peter (1994): *Die Führungsorganisation der strategischen Holding*, Aachen: Shaker.
- Neumann, Heiko (1996): *Beteiligungsmanagement und -controlling: Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen*, München: Verlag Florentz.
- Ordeltje, Dieter (1986): *Der Konzern als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung*, in: BFuP, 4/1986, 293-312.
- 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.

- Plander, Harro (1998): Mitbestimmung in öffentlich-rechtlichen Mischkonzernen, Baden-Baden.
- Reichard, Christoph (1996): Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 3, 5. Aufl., Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph (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.
- Reichard, Christoph (1997b): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder/ Oppen, Maria/ Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen, Stuttgart, Berlin etc.: Kohlhammer, S. 49-74.
- Reichard, Christoph (1998): Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, K./ Füchtner, N. (Hrsg.): „Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund“, Speyerer Forschungsbericht 183, Speyer, 305-326.
- Reichard, Christoph (2001a): Strategisches Management in der Kernverwaltung. In: Eichhorn, Peter/ Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 80-91.
- Reichard, Christoph (2001b): Gemeinden als Marktteilnehmer, Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, in: ders. (Hrsg.): Kommunen am Markt, Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen, Berlin: Duncker u. Humblot, 61-79.
- Reichard, Christoph (2002a): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 585-603.
- Reichard, Christoph (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.
- Reichard, Christoph (2002c): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: DfK, Band II/2002, Berlin, S. 44-60.
- Reichard, Christoph (2002d): Marketization of public services in Germany, in: International Public Management Review, Volume 3, Number 2/2002, 63-79.
- Reichard, Christoph (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.
- Roth, Erwin (1995): Sozialwissenschaftliche Methoden, 4. Auflage, München, Wien: Oldenbourg.
- Ruter, Rudolf X./ Eltrop, Sophia (2001): Portfoliomanagement für den Konzern Stadt, in: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174, Baden-Baden: Nomos, 174-185.
- 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.
- Schildbach, Thomas (1992): Der handelsrechtliche Konzernabschluß, München, Wien.
- Schmidt, Berndt (1993): Integrierte Konzernführung, Konzept und empirische Untersuchung von 75 großen und mittelständischen Konzernen, Aachen: Verlag Shaker.
- 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.
- Schulte, Christof (1992): Die Holding als Instrument zur strategischen und strukturellen Neuausrichtung von Konzernen, in: ders. (Hrsg.): Holding-Strategien, Erfolgspotentiale realisieren durch Beherrschung von Größe und Komplexität, Wiesbaden: Gabler, 17-58.

- Schwintowski, Hans-Peter (2003): Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. In: ZögU, Band 26, Heft 3 / 2003, S. 283-310.
- Schwintowski, Hans-Peter (2004): Konkurrenz der Öffentlichen Hand für privatwirtschaftliche Unternehmen aus der Perspektive des Vergaberechts, in: ZögU, Band 27, Heft 4, 2004, 360-376.
- 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. (2003), S. 293-308.
- Sneathlage, Wolf-Henner (2001): Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren, Berlin: Duncker & Humblot.
- Stein, Friedrich A. (2001): Strategische Personalsteuerung durch Zielvereinbarungen, in: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174, Baden-Baden: Nomos, 153-162.
- Steinmann, Horst/ Schreyögg, Georg (2000): Management. Grundlagen der Unternehmensführung, 5. überarb. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Theisen, Manuel R. (1991): Der Konzern: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung, Stuttgart: Poeschel.
- Theisen, Manuel R. (1998): Der Konzern im Umbruch, Organisation, Besteuerung, Finanzierung und Überwachung, Stuttgart: Poeschel.
- Vogel, Roland (2004): Der steinige Weg zu einem konsolidierten Gesamtabschluss für den „Konzern Stadt“, in: Der Gemeindehaushalt 7/ 2004, 151-155.
- Vogel, Roland (2005): Gute Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften. In: ZögU, Band 28, Heft 3, 2005, 234-249.
- 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.

ANHANG

Fragebogen zum „Konzern Stadt“ (den Teilnehmern als Datei zur Verfügung gestellt, daher Platz für die jeweiligen Antworten flexibel)

Allgemeines

Die vorbereiteten Fragen sollen als „roter Faden“ dienen, um die zahlreichen Aspekte des Themas zu strukturieren. Ziel ist eine Einschätzung, wie „kommunale Konzerne“ wirksam gesteuert werden (können). Hinweise auf weitere aus Ihrer Sicht für die Diskussion wichtige Punkte sind natürlich willkommen! Ebenso freuen wir uns über ergänzende Unterlagen, die zu einer Einschätzung des Konzernansatzes beitragen. Wegen des noch innovativen Charakters der kommunalen Konzernidee sind die Fragen bewusst offen gehalten, um typische „Ja-/Nein-/Ankreuz-Antworten“ zu vermeiden.

Um Ihre Zeit „neben dem Tagesgeschäft“ nicht über Gebühr zu beanspruchen, haben wir den Fragebogen so aufgebaut, dass eine Bearbeitung in etwa 30 Minuten möglich ist.

Fragengruppe 1: Ausgangsdaten

- 1.1 Wie viele Einwohner hat Ihre Kommune?

- 1.2 Wie viele Ausgliederungen gibt es?
 („Optimierte“) Regiebetriebe, Sonderrechnungen usw. _____
 Eigengesellschaften _____
 Mehrheitsbeteiligungen (> 50%) _____
 Minderheitsbeteiligungen _____
 Anstalten des Öffentlichen Rechts _____
 Sonstige Rechtsformen _____
- 1.3 Die Anzahl der Mitarbeiter in den Beteiligungen: ca. _____
 In der Kernverwaltung: ca. _____
- 1.4 Gibt es Ausgliederungen mit kooperativen Modellen, d.h. Gesellschaften mit privaten Mitgesellschaftern (Stichwort „PPP“)?

- 1.5 Welches waren / sind die wesentlichen Gründe für Ausgliederungen?

Fragengruppe 2: „Konzern Stadt?“

Die weiteren Fragen setzen voraus, dass in Ihrer Kommune ein „Konzernbewusstsein“ in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen Instrumenten eine Rolle spielt. Soweit dies nicht der Fall ist, bitten wir ergänzend um folgende Angaben:

Worin sehen Sie die Gründe, dass die Thematik „Konzern“ bei Ihnen keine Relevanz besitzt?

Sind nach Ihrer Einschätzung zukünftig entsprechende Ansätze zu erwarten?

2.1 Ist der „Konzern Kommune“ formal fixiert, z.B. rechtlich (Beherrschungs- und Leistungsverträge o.ä.) oder organisatorisch (Projektgruppen o.ä.)?

2.2 Resultiert nach ihrer Einschätzung aus Konzernansätzen in Kommunen zusätzlicher Handlungsbedarf gegenüber den bisher bereits bekannten Anforderungen an eine Beteiligungssteuerung (z.B. höherer Koordinationsaufwand)?

2.3 In welcher Form sind die Beteiligungen involviert?

2.4 Welche Erwartungen werden mit Konzernansätzen in Ihrer Kommune verknüpft (Motive)?

Fragengruppe 3: Steuerung des kommunalen Konzerns

3.1 Welches Verständnis besteht in Ihrer Kommune hinsichtlich der Rolle der „Konzernzentrale“, d.h. der Verwaltungsleitung und der Steuerungseinheiten (Steuerung eher „auf Abstand“, d.h. im Sinne einer Holding außerhalb der operativen Aufgaben oder durchaus auch aktive Eingriffe in operative Fragen)?

3.2 Hat der Konzerngedanke (bereits) Auswirkungen auf die Organisation ihrer Verwaltung oder der Beteiligungen?

3.3 Gelingt es, rechtlich selbstständige Ausgliederungen und Bereiche der Kernverwaltung nach einheitlichen Ansätzen zu steuern?

3.4 Wie ist die Beteiligungssteuerung bei Ihnen organisiert?

3.5 Ist die Politik in die Überlegungen und Maßnahmen eingebunden?

Fragengruppe 4 : Instrumente der kommunalen Konzernsteuerung

4.1 Werden Aufgaben innerhalb des Konzerns zentralisiert, um dadurch Synergien nutzen zu können (z.B. zentrale Beschaffung, zentraler Grünbereich o.ä.)?

4.2 Gibt es wettbewerbliche Ansätze innerhalb des Konzerns (z.B. interne „Ausschreibung“ von Leistungen)?

4.3 Besteht ein Personalaustausch („Personalpool“) zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen?

4.4 Gibt es eine konzernweite Mitarbeitervertretung?

4.5 Kommen Steuerungsinstrumente aus privaten Konzernen zur Anwendung, z.B.
- Portfoliostrategien
- Zielvereinbarungen / Balanced-Scorecard
- Konzerncontrolling / Konzernberichtswesen

- 4.6 Werden Leitungsfunktionen in der Kernverwaltung und in den Beteiligungen in Personalunionen besetzt (z.B. Amts-/Fachbereichsleitungen als nebetätige Geschäftsführung)?
-

Fragengruppe 5: „Wohin soll der Weg führen?“

- 5.1 Erwarten Sie aus einem neuen kommunalen Rechnungswesen auf kaufmännischer Basis positive Impulse für eine kommunale Konzernsteuerung (Stichwort „Konzernbilanz“)?
-
- 5.2 Halten Sie aufgrund der ersten Erfahrungen die Idee eines „Konzerns Kommune“ für geeignet, kommunalen Steuerungsproblemen zu begegnen?
-
- 5.3 Erwarten Sie andere positive Entwicklungen über einen möglichen Steuervorteil hinaus?
-
- 5.4 Halten Sie in dieser Thematik eine Unterstützung durch kommunale Verbände, die Wissenschaft, Einrichtungen wie die KGSt usw. nach dem Vorbild der Diskussion zum Neuen Steuerungsmodell für sinnvoll bzw. notwendig?
-
- 5.5 Gibt es nach Ihrer Information bereits eine „Plattform“, auf der Fragen zum Stichwort „Kommunalkonzern“ diskutiert werden können bzw. halten Sie ein entsprechendes Gremium für hilfreich?
-

Raum für eventuelle Anmerkungen aus Ihrer Sicht:

Bisher erschienen in der Reihe KWI-Arbeitshefte

- Heft 1 Frank Berg
Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs (2000)
- Heft 2 Christiane Büchner/Jochen Franzke
Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren
(2001)
- Heft 3 Dietmar Hille
Konkurrieren statt Privatisieren.
Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb (2002)
- Heft 4 Hansjürgen Bals (Hrsg.)
Haushalt – Produkte – Kostenrechnung. Das magische Dreieck
der Neuen Steuerung (2001)
- Heft 5 Frank Berg
Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg (2002)
- Heft 6 Werner Jann (Hrsg.)
eGovernment – Schlüssel zur Modernisierung von Kommunen
(2002)
- Heft 7 Jörg Buhse/Michael Scheske (Hrsg.)
Barrierefreie Internetauftritte
Aspekte der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes
in elektronischen Medien (2005)
- Heft 8 Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)
Hartz IV und die Kommunen
Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Erfahrungen (2005)
- Heft 9 Michael Nierhaus (Hrsg.)
Kommunal Finanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte (2005)
- Heft 10 Markus Blocher
Der Markttest - Chancen, Grenzen und Entwicklungsstand am
Beispiel von Inhousebetrieben in Großen Kreisstädten in Baden-
Württemberg (2005)

ISBN

3-937786-88-0

978-3-937786-88-9

ISSN

1616-8127