



Arbeitspapier 4

Steuerung in Kommunen

-

Implikationen für eine strategische Energiepolitik

Autor:

Sebastian Bolay

KWI Potsdam

Stand: 30.06.2006

Das Projekt „Entwicklung einer Strategischen Kommunalen Energiepolitik (SKEP) zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger“ ist Teil des Forschungsprojektes „Akzeptanz und Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien auf Kommunalen und Regionaler Ebene“, das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert wird. Die Laufzeit des Projektes ist von Juli 2005 bis Juni 2007. Projektpartner des Gesamtprojektes sind:

IZT Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Koordination)

Ecologic Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

KWI Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam

IRIS Institut für Ressourcenschonung, Innovation und Sustainability im Umweltbereich an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

Die Ergebnisse des SKEP Projektes sollen vor allem den kommunalen Akteuren (Verwaltungen, engagierte Bürger, Stadtwerke, etc.) zu Gute kommen und sie in ihrer praktischen Arbeit durch spezifische Handlungsempfehlungen unterstützen. Da das Forschungsprojekt grundsätzlich einen sehr dialogorientierten Ansatz mit unterschiedlich partizipativen Erhebungsmethoden verfolgt, sollen auch fortlaufend Zwischenergebnisse veröffentlicht werden. Allerdings stellen diese Arbeitspapiere naturgemäß nur einen Zwischenstand dar. Sie sollen vor allem als Diskussionsgrundlage für weitere Projektschritte dienen. So erhoffen wir uns natürlich auch ein Feedback von unseren Forschungs- und Kooperationspartnern.

Das vorliegende Arbeitspapier ist Teil einer Reihe von kommunalwissenschaftlichen Papieren. Es handelt sich vorwiegend um Literaturlauswertungen, um den wissenschaftlichen Stand zu bestimmten Problemfeldern aufzuarbeiten. Daher hat dieses Papier eher einen akademischen Charakter und richtet sich als wissenschaftliches Diskussionspapier nicht explizit an Praktiker - die aber die eigentliche Zielgruppe des Projektes darstellen und für die in späteren Projektschritten konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollen.

Weitere Dokumente finden Sie auf den Web-Seiten des Projekts
www.izt.de/skep



Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Schopenhauerstr. 26
14129 Berlin
www.izt.de

Kontakt:

Timon Wehnert (Projektleiter)
E-Mail: t.wehnert@izt.de
Telefon: 030 / 803088 13



Kommunalwissenschaftliches Institut der
Universität Potsdam

Am Park Babelsberg 14, Haus 7
14482 Potsdam
www.uni-potsdam.de/u/kwi/

Sebastian Bolay
E-Mail: bolay@rz.uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Steuerung – Einführung und Grundlagen..... | 1 |
| 2 | Steuerung der Verwaltung..... | 5 |
| 2.1 | Vorbemerkungen | 5 |
| 2.2 | Steuerung im Neuen Steuerungsmodell | 6 |
| 2.3 | Steuerung im Rahmen des Governance..... | 9 |
| 2.4 | Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit..... | 11 |
| 3 | Steuerung von Beteiligungen | 12 |
| 3.1 | Steuerung der Beteiligungen - Möglichkeiten und Grenzen..... | 12 |
| 3.1.1 | Theoretische Steuerungsmöglichkeiten | 13 |
| 3.1.2 | Steuerung der Unternehmen in der Praxis | 15 |
| 3.2 | Steuerung der EVU..... | 18 |
| 3.3 | Neue Kooperationsformen zwischen Kommune und Beteiligungsunternehmen | 19 |
| 4 | Strategisches kommunales Management..... | 21 |
| 4.1 | Merkmale..... | 21 |
| 4.2 | Notwendigkeiten | 22 |
| 4.3 | Strategisches Management und Verwaltungsmodernisierung | 25 |
| 4.4 | Der Ansatz der KGSt | 27 |
| 4.5 | Strategisches Management und Beteiligungsunternehmen..... | 29 |
| 5 | Fazit..... | 31 |
| | Literaturverzeichnis | 35 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Governance und strategischem Management | 25 |
| Abbildung 2: Der KGSt-Ansatz | 29 |

1 Steuerung – Einführung und Grundlagen

Steuerung¹ in Kommunen obliegt der Politik²; Steuerung ist also immer als politisch zu charakterisieren. Politische Steuerung ist die „zielgerichtete und zweckorientierte, d.h. politisch-absichtsvolle Gestaltung sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten“ (Schubert 1998: 507). Durch Steuerung „sollen die Präferenzordnungen frei entscheidender Akteure oder Akteursgruppen so beeinflusst werden, dass das Resultat des kollektiven Handelns dem zugrunde liegenden Steuerungskonzept entspricht“ (Braun 1995: 611). Es handelt sich bei Steuerung also um die zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren. Steuerung beinhaltet aber nicht zwingend eine erfolgreiche Gestaltung, sondern lediglich den absichtsvollen Versuch. Durch politische Steuerung werden die zwei Regulierungsmechanismen repräsentative Demokratie und Verwaltungshierarchie miteinander verknüpft (Naschold 1997: 305). Untersucht werden in diesem Papier die Steuerung der Verwaltung, der Beteiligungsunternehmen und der Kommune als Ganzes.

Steuerung als absichtsvolle Intervention in soziale Systeme braucht ein Ziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen, Instrumente sowie eine Vorstellung von Wirkungszusammenhängen zwischen Maßnahmen und Resultaten (Mayntz 1987: 89ff). Politische Steuerung ist dann nötig, „wenn ungesteuerte Handlungszusammenhänge unerwünschte Folgen hervorrufen, also die negativen Konsequenzen der Abwesenheit bzw. des Ungenügens politischer Steuerung die positiven Effekte überwiegen“ (Brozus u.a. 2003: 19). Gerade im Bereich der kommunalen Energiepolitik findet wenig Steuerung statt: Ansätze des Energiemanagements (EM), erneuerbarer Energien (EE), Maßnahmen der Bauleitplanung und Engagement bürgerschaftlicher Akteure laufen aufgrund fehlender oder unzureichender Steuerung vielfach unverbunden nebeneinander her. Politische Steuerung in diesem Bereich beinhaltet auch immer eine Verknüpfung verschiedener Akteure und Ansätze.

Nach einer Phase des Steuerungsoptimismus, die bis in die siebziger Jahre hinein andauerte, ist eine starke Ernüchterung gegenüber effektiver politischer Steuerung eingetreten. Der aufkommende Steuerungspessimismus hat sogar die Steuerung in modernen Gesellschaften gänzlich in Frage gestellt, da sie sich zunehmend in kom-

¹ Steuerung steht immer im Spannungsverhältnis von Effektivität und demokratischer Legitimation (Brozus u.a. 2003: 19).

² Unter Politik wird in diesem Papier der Bürgermeister subsumiert, den man auch zur Verwaltung rechnen kann und der in Kommunen eine Zwitterrolle zwischen Politik und Verwaltung einnimmt (vgl. auch Arbeitspapier 1).

plexe und funktional hochdifferenzierte Teilsysteme aufteilen (Götz 2000: 58). Deshalb soll an dieser Stelle kurz auf die Frage, ob Steuerung prinzipiell möglich ist, eingegangen werden. Dazu gibt es zwei Hauptpositionen, die Systemtheorie und die Handlungstheorie. Die Systemtheorie hält Steuerung aufgrund wachsender Komplexität für immer weniger möglich (Wilke 1987: 301f) oder sogar für prinzipiell unmöglich, da die Politik ein eigenes Teilsystem ist und sich Teilsysteme nur selbst steuern können niemals aber andere Teilsysteme (Luhmann 1988: 74ff). Die Handlungstheorie vertritt hingegen die Position, dass Steuerung prinzipiell möglich ist und bleibt (Mayntz 1993). Eine ähnliche Position nimmt Benz (1997: 10) ein: „Die Steuerbarkeit moderner Gesellschaften durch staatliche Politik und Verwaltung (ist) begrenzt, aber nicht unmöglich (...) gesellschaftliche Strukturen und Prozesse (sind) wie politisch-administrative Strukturen nicht beliebig gestaltbar, aber auch nicht unveränderbar (...).“

Auf kommunaler Ebene ist die politische Steuerungsfähigkeit durch aufkommenden Steuerungspessimismus ebenfalls in Frage gestellt worden. Problemlagen werden immer komplexer und die Interdependenz der Politikfelder steigt (vgl. Arbeitspapier 3), weshalb ein immer größeres Wissen über Kausalitäten für erfolgreiche Steuerung vorhanden sein muss. Ein einzelner Akteur kann dies kaum mehr leisten, wodurch Steuerung durch einen Akteur aufgrund seiner begrenzten Ressourcen zum Problem werden kann. Zudem steigt auch rein quantitativ die Zahl der Aufgaben durch das Aufkommen neuer Politikfelder (z.B. Umweltschutz, demographischer Wandel). Deshalb erscheint es fraglich, ob die Kommunen über ausreichend Wissen, geeignetes Personal, Instrumente und Ressourcen zur erfolgreichen Steuerung verfügen (Grauert 2001: 21). Trotzdem bleibt politische Steuerung auch in den Kommunen grundsätzlich möglich.

Gerade in der politischen Steuerung aller kommunalen Leistungsbereiche in die intendierte Richtung - also auch der Beteiligungsunternehmen - manifestiert sich kommunale Selbstverwaltung (Beckhof/Pook 2001: 69). Steuerung durch Kommunalpolitik muss in allen Phasen des Politikzyklus (Thematisierung, Formulierung, Implementierung, Evaluierung und Terminierung/Novellierung) gegeben sein, wichtige Teilfunktionen bei Vorbereitung und Ausführung der Steuerung werden wie auf Bundes- und Landesebene auch durch Bürokraten übernommen (Schubert 1998: 507). Man könnte somit von politisch-administrativer Steuerung sprechen. Als Faustregel gilt: Je mehr staatliche bzw. kommunale Steuerung versucht wird, umso mehr Zielkonflikte

gibt es, da die verschiedenen Verwaltungseinheiten aufgrund der vorhandenen Ressortegoismen negative externe Effekte für andere Einheiten produzieren (Jann 1998: 260).

Klassischerweise erfolgte die Steuerung der Verwaltung durch Recht (legislative (Programm-) Steuerung oder bürokratische Steuerung), d.h. Verordnungen und andere erlassene Rechtsakte wurden als hinreichend für Steuerung angesehen, da die Verwaltung in hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse mit geringem Ermessensspielraum eingebunden schien. Zudem erfolgte Steuerung durch die Festsetzung des Budgets durch den Rat³. Steuerungsfähigkeit des Subjekts (Politik) und Steuerbarkeit des Objekts (Verwaltung) wurden vorausgesetzt.

Aktuell wird eine Abnahme legislativer Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene konstatiert (z.B. Schneider 2003: 107), da Verwaltungen aufgrund steigender Komplexität der Problemlagen größere Ermessensspielräume für effektive Lösungen benötigen. Darüber hinaus ist die legislative Steuerung nur in stabilen Umwelten möglich, ansonsten tendiert sie zur Dysfunktionalität. Von stabilen Umwelten kann aufgrund zahlreicher Veränderungsprozesse (vgl. Arbeitspapier 3) momentan nicht gesprochen werden, so dass eine Abkehr von der bürokratischen Steuerung geboten erscheint. Zudem nimmt die Fähigkeit der Politik Implementationsprozesse zu kontrollieren und ihr Wissen über Wirkungszusammenhänge ab. Zusätzlich geht die Bereitschaft bei den Steuerungsobjekten tendenziell zurück die gesetzten Regeln zu befolgen (Mayntz 1997: 194). Darüber hinaus übersteigt der Bedarf an Koordinierung zwischen Akteuren, Ebenen und Politikfeldern zunehmend die Fähigkeiten der Politik (Jann 1998: 260). Steuerung in Kommunen ist also gefährdet, da die Steuerungsfähigkeit der Subjekte abnimmt und die hergebrachten Instrumente in zunehmendem Maße nicht mehr zum gewünschten Ergebnis führen. Auch sind die Steuerungsobjekte immer weniger bereit, sich (hierarchisch) „von oben“ steuern zu lassen.

Steuerung im Sinne der Kommune ist aber unter Einbeziehung der Akteure nach wie vor auch bei schwierigen Rahmenbedingungen möglich, wie aktuell zahlreiche Beispiele des Programms „Stadtumbau Ost“ verdeutlichen. Entscheidend für die erfolgreiche Steuerung der Schrumpfung ist die partnerschaftliche Einbindung betroffener Akteure in neu geschaffene Gremien. Folglich bleibt Steuerung der Akteure und ihre Einbindung in eine strategische kommunale Energiepolitik (SKEP) erreichbar, wenn sie von der Politik gewollt ist.

³ Unter Rat werden alle von den Bürgern einer Kommune gewählten Körperschaften verstanden.

Systematische strategische Steuerung wird in vielen Kommunen vernachlässigt. Es wird bislang häufig durch Fingerspitzengefühl gesteuert und analog dazu eine Politik des Durchwurstelns (muddling through) verfolgt. Diese Art der Steuerung stößt zunehmend an ihre Grenzen, da

- Probleme komplizierter und verflochtener werden,
- Veränderungen plötzlich eintreten,
- die Veränderungsgeschwindigkeit steigt,
- eine vollständige Informationsbasis nicht mehr gegeben ist,
- Bürger sich nicht mehr einfachen Modellen ihrer Schicht- und Parteizugehörigkeit zuordnen lassen und
- Medien und Interessengruppen egoistischen Interessen Gehör verschaffen (Hill 1993: 21f).

2 Steuerung der Verwaltung

2.1 Vorbemerkungen

Aufgabe des Rates ist einhellig nach allen Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen die legislative Programmsteuerung der Verwaltung (Grauhan 1969: 270). An dieser Aufgabe hat sich prinzipiell nichts geändert, jedoch ist die Steuerung durch Recht immer weniger effektiv und zielführend (vgl. Kapitel 1). Zudem wird Kooperation zwischen Akteuren zunehmend wichtiger, durch Ge- und Verbote regulativer Politik lässt sich die Verwaltung nicht (länger) positiv motivieren, so dass politische Steuerung oftmals ins Leere läuft (Mayntz 1997: 263). Die Verwaltung ist mit hohem Beharrungswiderstand sowie weitreichendem Einfluss ausgestattet und pflegt bei allen Modernisierungsbemühungen auch weiterhin ihre bürokratische Verwaltungskultur, also hergebrachte Komponenten wie Routine, Ermessen und Kontinuität. Deshalb gestaltet sich politische Steuerung der Verwaltung als schwierig, zumal Politik aufgrund des Informationsvorsprungs der Verwaltung auf deren Zusammenarbeit angewiesen ist (Böhret 2001: 44). Die Einführung und Durchsetzung von Innovationen in Verwaltungen gestaltet sich problematisch, da sie hergebrachte Routinen in Frage stellen und die Kontinuität gefährden.

Politik hat grundsätzlich Probleme mit der Wahrnehmung politischer Steuerungsfunktion, also der Festlegung und Verknüpfung von Zielen und Leistungen (Bogumil 2002: 133f). Dadurch kommt es zu einer Untersteuerung im strategischen Bereich, während im operativen Bereich durch die zahlreichen Einzeleingriffe in den Verwaltungsalltag (vgl. auch Arbeitspapier 1) eine Übersteuerung festzustellen ist. Politische Ziele werden aus rationalem Kalkül und politischer Logik heraus in der Regel vage formuliert, um klare Festlegungen zu vermeiden, aus denen die Opposition bei Nichterreicherung Kapital schlagen könnte. Dadurch verbleiben der Verwaltung Ermessensspielräume, die sie für ihre eigenen Ziele nutzen kann. Nimmt der Rat seine Steuerungsaufgabe nicht oder nur unvollständig wahr, hat die Verwaltung durch Handeln oder Handlungsunterlassung eigene Steuerungsmöglichkeiten, die in der Regel auch genutzt werden (Richter 2001: 61). Unterlässt es der Rat Ziel- und Leistungsvorgaben für die Verwaltung aufzustellen, wird dies im besten Fall von der Verwaltungsspitze übernommen, im Regelfall aber von einzelnen Fachämtern (KGSt 1996: 12). Dadurch verstärken sich die zentrifugalen Kräfte im Konzern Stadt weiter und politische Steuerung wird immer schwieriger durchsetzbar.

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung lässt sich als Prinzipal-Agenten-Verhältnis definieren. Die Politik als Prinzipal beauftragt den Agenten Verwaltung mit der Erledigung einer bestimmten Aufgabe in ihrem Sinne. Aufgrund des Informationsvorsprungs und des für die Aufgabenerledigung notwendigen Ermessensspielraums des Agenten kann er von den Steuerungsvorgaben in Form von Recht des Prinzipals abweichen. Dem Prinzipal stehen nur begrenzte Kontrollrechte und -möglichkeiten zur Verfügung, so dass abweichendes Verhalten schwer zu bemerken und damit zu sanktionieren ist (Behnke 2003: 61). Legislative Steuerung ist also trotz der Einbindung der Verwaltung in den hierarchischen Aufbau kaum möglich, vielmehr muss der Prinzipal den Agenten davon überzeugen, dass beide durch eine erfolgreiche Kooperation besser gestellt sind als ohne. Steuerung funktioniert in vielen Fällen ausschließlich durch Überzeugungsarbeit des Steuerungssubjekts und Kooperation zwischen Partnern und nicht durch Rechtsetzung.

Ob und inwieweit sich die Verwaltung Steuerungsversuchen durch die Politik entziehen kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Zum einen spielen Merkmale der Verwaltung wie sozialer Status und persönliche Unabhängigkeit der Mitarbeiter (v.a. der Verwaltungsspitze), Größe, Zentralisierung und Art der Verwaltungsaufgaben eine Rolle. Zum andern haben Einflüsse der gesellschaftlichen Umwelt und die reale Macht des politischen Systems eine eigene Erklärungskraft (Mayntz 1985: 67ff). Zu beachten ist ferner, dass die Verwaltung grundsätzlich einer impliziten Strategie folgt, die über viele Jahrzehnte hinweg verinnerlicht wurde: Der Konzentration auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Sie genießt auch weiterhin implizite Priorität bei den Mitarbeitern trotz der Herausforderungen des Neuen Steuerungsmodells mit verstärkter Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung (Schedler/Siegel 2005: 123).

2.2 Steuerung im Neuen Steuerungsmodell

Im Arbeitspapier 3 wurde die Strategielücke der Kommunen skizziert, der durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) begegnet werden soll. Es „steht vor diesem Hintergrund für die praktische Erfahrung, dass die bürokratisch ausgerichtete Detailsteuerung nicht mehr geeignet ist, den relevanten gesellschaftlichen Anforderungen hinreichend Rechnung zu tragen“ (Budäus 1998: 2f). Ausgangspunkt des NSM war zunächst die klare Trennung der Verantwortlichkeiten von Politik und Verwaltung, die Politik sollte für das „Was“ und die Verwaltung für das „Wie“ zuständig sein. Mit anderen Worten zeichnet die Politik für die strategische Steuerung und Planung in der

Kommune verantwortlich, während die Verwaltung für das operative Geschäft zuständig ist. Für strategische Steuerung und Planung muss die Kommunalpolitik für verschiedene Politikfelder unterschiedliche Maßstäbe und Zielsetzungen entwickeln. Steuerungsinstrumente des NSM sind Kontrakte und Zielvereinbarungen, durch Controlling und Aufbau eines Berichtswesens wird die Politik durch die Verwaltung in die Lage versetzt, zu steuern. Durch Aufbau eines Berichtswesens kann größere Transparenz über Entscheidungen erreicht werden. Zudem verbessern sich – so die Hoffnung - die Kommunikationsbeziehungen zwischen Rat und Verwaltung, da sie in verstärktem Maße auf Zahlen und Daten beruhen. Auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung kann dadurch effektiver werden (Fiedler u.a. 2002: 42).

Die Unterscheidung zwischen politischer Steuerung und Ergebnissteuerung bildet die Basis des NSM: Ergebnissteuerung bedeutet, dass die bisherige Inputbetrachtung durch eine Wirkungsorientierung abgelöst wird. Steuerungsgegenstand sind nicht länger die eingesetzten Mittel, sondern die Produkte der Verwaltung⁴. Durch die Schaffung von Produkten wird eine Verbindung zwischen den Mittel und den verfolgten Zielen hergestellt. Die Zuteilung der Mittel erfolgt in Verknüpfung mit den Leistungen, wodurch die Einflussmöglichkeiten des Rats zunehmen (Schedler/Pröller 2000: 113f). Politische Steuerung ist im Gegensatz dazu langfristige strategische Steuerung.

Mit zunehmender Stärke der Ergebnissteuerung und Rückgang der Regelgebundenheit der Verwaltung wird die Ausbildung einer funktionsfähigen politischen Steuerung umso zentraler (Naschold 1997: 305). Bei Zielaufträgen werden Ziel und Budget durch den Rat vorgegeben, die Zielerreichung bleibt Aufgabe der Verwaltung, bei Aufgabenaufträgen ist die Verwaltung für die Festlegung des optimalen Leistungsprogramms verantwortlich. Welche Aufgaben wahrgenommen werden, beruht auf politischen Entscheidungen, so fern es sich nicht um Pflichtaufgaben handelt. Bei Leistungsaufträgen werden - unterschieden nach Qualität und Quantität - weitgehend spezifische Leistungen vereinbart. Steuerung der Verwaltung muss folglich in stärkerem Maße als bisher ausdifferenziert werden (Murawski 2002: 71).

Das NSM sieht die Bildung eines Konzerns Stadt (vgl. Arbeitspapier 3) analog zu privatwirtschaftlichen Konzernen vor, wodurch die Gesamtsteuerung einer Kommune verbessert werden soll. Die Einführung dezentraler weitgehend autonomer Einheiten führt im Verbund mit der Bündelung von Steuerung und Kontrolle auf Holdingebene

⁴ Hierzu bedarf es eines Beschlusses des Rats, so dass auch die Ergebnissteuerung letzten Endes politisch ist.

(in der Kommune beim Bürgermeister) zu mehr strategischen Vorgaben durch die Politik und die Verwaltungsführung kann sich auf die operative Steuerung (abgeleitet aus den Vorgaben) konzentrieren.

An den theoretischen Steuerungsverbesserungen, die das NSM durch die Einführung neuer Instrumente bringen soll, wird deutlich Kritik geübt: So sieht Bogumil (2002: 130) keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit, da politische Logiken vom NSM missachtet werden und der Aufbau eines strategischen Managements misslingt. Zudem sind viele Politikfelder zu vage und langfristig orientiert (z.B. familienfreundliche Stadt), als dass Steuerung der Verwaltung allein über Zielvorgaben und Kontrakte funktionieren könnte. Die Steuerung über Ergebnisse und Leistungen, die durch das NSM ermöglicht wird, ist dagegen zu kurzfristig orientiert (Murawski 2002: 70), so dass strategische Aspekte wenig Berücksichtigung finden. Je stärker sich aber die Verwaltung aus der Einbindung in die Hierarchie löst und ökonomisiert, ohne dass ein strategisches Management als Gegenpol aufgebaut wird, desto größer wird die Verselbständigung gegenüber der Politik. Zudem führt die Ausrichtung an wirtschaftlichen Zwängen langfristig zu einer Aushöhlung der politischen Steuerungsmöglichkeiten. Das NSM allein ist folglich wenig dazu geeignet die politischen Steuerungsprobleme zu beheben.

Das Neue Steuerungsmodell sieht den Aufbau von vorwiegend materiellen Leistungsanreizen vor. Neben das klassische Steuerungsmedium Recht tritt Geld. Dadurch sollen Verwaltungsmitarbeiter zusätzlich positiv motiviert werden, es kann als starker Anreiz wirken. Jedoch kann angemessenes Verhalten vieler Mitarbeiter nicht allein durch finanzielle Anreize und Überwachung sichergestellt werden. Es wird zudem der Verbreitung von Ressortegoismen Vorschub geleistet, die Fragmentierung der Verwaltung vorangetrieben und die Gefahr opportunistischen Verhaltens, das sich auf messbare Punkte des Verwaltungshandelns beschränkt, vergrößert (Jann/Wegrich 2004: 205). Zudem hat sich am realen Führungsverhalten wenig geändert (Fiedler u.a. 2002: 42).

Das NSM hat zu einer Verbesserung der operativen Steuerung geführt, bei der strategischen politischen Steuerung aber eine Leerstelle hinterlassen. Steuerung über Zielvorgaben und Kontrakte widerspricht politischer Logik, möglichst vage Ziele zu formulieren, um bei Misserfolg nicht dafür haftbar gemacht zu werden. Letztlich begünstigt die Einführung der Instrumente des NSM sogar eher das weitere Auseinanderdriften der Kommune in selbständige Einheiten, als dass politische Steuerung er-

möglichst wird, da ein strategisches Management als Gegenpol zu den Verselbständigungstendenzen nur selten aufgebaut wurde.

2.3 Steuerung im Rahmen des Governance

Rekapituliert man die Ausführungen der vorangegangenen Kapitel wird deutlich, dass die klassische hierarchische Steuerung durch Recht, Weisungen und Budget immer weniger greift. Ein Politikfeld in dem dies besonders hervorsticht ist die Umweltpolitik. Einerseits haben neue Gefahrenpotentiale und zurückgehende Akzeptanz von Risiken den Steuerungsanspruch wachsen lassen, andererseits werden die klassischen Instrumente des Ordnungsrechts immer weniger wirksam (Töller 2003: 155). Die Rezepte des NSM verbessern zwar die Detailsteuerung, zu Defiziten der politischen Steuerung bleibt es aber weitgehend vage. Governance postuliert hingegen, dass Steuerungserfolge nur durch eine Enthierarchisierung des Verhältnisses zwischen Staat/Kommune und Gesellschaft möglich sind, da lediglich unter Einschluss gesellschaftlicher Akteure genug Steuerungswissen vorhanden ist. Scharpf (1991: 622) spricht davon, dass Steuerungserfolge durch Enthierarchisierung „erkauft“ werden müssen. Governance setzt auf kooperative Steuerung, welche andere Akteure partnerschaftlich einbezieht. Zudem geht es bezüglich Steuerung über den Ansatz des NSM hinaus und beschäftigt sich mit der Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten in der Kommune als Ganzes und bleibt nicht primär auf die Verwaltung beschränkt⁵.

Das Wissensproblem der Steuerungssubjekte (Ratsmitglieder, Bürgermeister) ist nicht länger durch Zwang lösbar, sondern muss durch ergänzende kooperative Elemente sich an veränderte Funktionsanforderungen anpassen. Kommunale strategische Steuerung muss demnach drei Funktionen erfüllen (Baumheier 1993: 187f):

- Orientierungsfunktion: Entwicklung von Eckwerten und Zielvorstellungen.
- Organisationsfunktion: Mobilisierung der zentralen Handlungsträger.
- Vermittlungsfunktion: Schaffung und Sicherung von Konsens und Akzeptanz zwischen den Akteuren.

Doch auch in der kooperativen Kommune bleibt die Steuerungsfähigkeit gegenüber der Gesellschaft trotz der Einbindung anderer Akteure stets gefährdet, da der Aufgabenumfang stetig weiter zunimmt (Vesting 1992: 37). Politik und Verwaltung verlieren gegenüber ihrer Umwelt ihr Steuerungsmonopol und müssen sich mit einem neuen

⁵ Letztlich führt eine Verbesserung der Steuerung der Verwaltung auch zu einer verbesserten Steuerung der Kommune als Ganzes.

Rollenverständnis zu Recht finden. Eine zentrale Aufgabe der Verwaltung im Governance ist es, Ressourcen (v.a. Informationen) zur Verfügung zu stellen, während die Politik zum Moderator und Koordinator wird, die den Überblick über alle Verhandlungssysteme behält und dadurch steuernd eingreifen kann (Götz 2000: 164). Durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in die Steuerungsprozesse wird die Akzeptanz politischer Maßnahmen erhöht, wodurch die Verweigerung der Steuerungsobjekte zurückgeht und die Steuerungsfähigkeit der Politik steigt.

Governance setzt im Gegensatz zu NSM auf netzwerkartige Steuerung als Gegenpol zu hierarchischer Steuerung. Ohne dabei die Einrichtung eines Controllings zur Kontrolle der Steuerungserfolge abzulehnen, wird auf Vertrauen und informelle Normen rekurriert, die dazu führten, dass sich die Akteure nicht nur in den Steuerungsprozess einbringen, sondern sich auch ein Stück weit steuern lassen (Jann/Wegrich 2004: 205). Zudem hat die Implementationsforschung nachgewiesen, dass legislatorische Programmsteuerung der Verwaltung nur ungenügend funktioniert und die Einräumung erweiterter Ermessensspielräume für die Verwaltung nicht ausschließlich negativ sind (Jann 1998: 271).

Angesichts steigender Komplexität erscheint politische Steuerung nur noch im Rahmen von Netzwerken möglich. Nur dort stehen benötigtes Wissen, Ressourcen und Vertrauen in ausreichendem Maße zur Verfügung und können auch miteinander verknüpft werden (Mayntz 1993: 44). Die existierenden kommunalen Netzwerke sind bislang überwiegend zufällig entstanden, weshalb es ihnen an Stabilität mangelt (Götz 2000: 131). Zukünftig müssen Politik und Verwaltung von sich aus aktiv werden und Netzwerke initiieren, um ausreichend Ressourcen zu mobilisieren, damit Probleme effektiv gelöst werden können.

Durch die Netzwerkstruktur können auch die Zentrifugalkräfte der Dezentralisierung und Autonomisierung der einzelnen Verwaltungseinheiten aufgefangen werden, zumal Netzwerke unter dem „Schatten der Hierarchie“⁶ (Scharpf 1992: 106f) stehen und deshalb freiwillige Vereinbarungen für die Netzwerkpartner vorteilhafter sind. Die verschiedenen Einheiten des Netzwerks sind dabei nicht autark, sondern lediglich autonom, da sie für die Etablierung von Synergien aufeinander angewiesen sind. Die Rolle der Politik besteht darin Organisationsentscheidungen zu treffen und durch se-

⁶ Schatten der Hierarchie bedeutet, dass hierarchische Vorgaben weiterhin partiell durchsetzbar sind. Selbst wenn nicht, so müssen die Adressaten hierarchischer Steuerung Ressourcen aufwenden, um dem Steuerungsanspruch entgegen zu wirken und ihm auszuweichen, so dass freiwillige Vereinbarungen grundsätzlich von Vorteil für die Akteure sind.

lektive Unterstützung und Information steuernd einzugreifen (Töller 2003: 171). Entscheidend für die erfolgreiche Steuerung in Netzwerken und deren dauerhaften Bestand ist die Etablierung positiver externer Effekte zwischen den Akteuren unter Vermeidung negativer.

2.4 Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit

Um die politische Steuerung zu verbessern, sind folgende Maßnahmen unabhängig von verfolgten Konzepten erfolgsversprechend (Bogumil 2002: 144ff): Aufbau von Informationssystemen und Berichtswesen, Verbesserung der Ausschussstrukturen, der Arbeitsweise und der Kompetenzen des Rats, der Aufbau eines Beteiligungsmanagements und die Qualifizierung der Räte. Eine ganzheitliche strategische Steuerung der Kommune ist bislang nicht vorhanden. In der Praxis zeigt sich, dass 69,7% der vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Rahmen einer Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung befragten Städte strategische Steuerung zumindest in Ansätzen aufgebaut haben, allerdings betreibt nur ein Drittel auch outputorientierte Steuerung, wovon die Hälfte wiederum über Ziel- und Servicevereinbarungen steuert (Knipp 2005: 349). Dies bedeutet, dass lediglich 11,7% der befragten Städte Ergebnissteuerung im Sinne des NSM betreibt.

Die Einrichtung einer zentralen Serviceeinheit (Steuerungsdienst) zur Verbesserung der politischen Steuerung haben erst 15,8% der vom Difu befragten Städte durchgeführt, weitere 13,1% sind in der Planungsphase. Hingegen sagen 37,5% der Städte, dass ein zentraler Steuerungsdienst auch langfristig nicht vorgesehen ist (Knipp 2005: 33). Nach dem Planungsoptimismus der 60er Jahre haben sich viele Kommunen wieder an die „Praxis des Durchwurstelns“ (Murawski 2002: 72) gewöhnt, eine Veränderung der kommunalen Praxis hin zu mehr strategischer Steuerung findet erst allmählich statt.

3 Steuerung von Beteiligungen

Die deutschen Städte und Gemeinden besitzen eine unüberschaubare Vielzahl an Beteiligungsunternehmen in den verschiedensten Rechtsformen und prozentualen Anteilen wie in Arbeitspapier 3 dargelegt wurde. Privatisierung führt im Verbund mit Aufgabenabbau und dem Leitbild der Kommune als Gewährleister von Infrastrukturen zu einer Reduzierung der Umweltkomplexität (Budäus 2002: 16f), woraus wiederum theoretisch eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit resultiert. In der Praxis darf die Steuerung der Beteiligungen im Sinne der Kommune schon aufgrund der Vielzahl durchaus bezweifelt werden, was 84 Unternehmen je Stadt verdeutlichen. Bogumil und Holtkamp (2002: 80) sprechen so auch von der „Selbstentmachtung der Kommunalpolitik durch Privatisierung“. Libbe u.a. (2002: 28) sehen ein umweltpolitisches „race to the bottom“, da sich die Unternehmen immer weniger im Sinne der Kommune steuern lassen und dadurch soziale und ökologische Ziele in den Hintergrund treten.

3.1 Steuerung der Beteiligungen - Möglichkeiten und Grenzen

Nach den Gemeindeordnungen der Bundesländer ist der Rat für die Steuerung der Beteiligungsunternehmen der Kommune zuständig. Sie haben in seinem Sinne die ihnen übertragenen kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Um die Steuerung der Unternehmen zu gewährleisten, haben in den letzten Jahren zahlreiche Städte ein eigenes **Beteiligungsmanagement** aufgebaut. Die Umfrage des Difu unter deutschen Kommunen ermittelte, dass 40% bereits ein Beteiligungsmanagement eingerichtet haben und weitere 25,6% dessen Einrichtung planen (Knipp 2005: 33). Die Beteiligungsverwaltung befindet sich folglich momentan in einem **Die im Arbeitspapier 3 vorgestellte Studie der Uni Potsdam hat ergeben, dass die Mehrzahl der Unternehmen durch ein gesondertes Amt, Stab oder durch eine Beteiligungsgesellschaft gesteuert wird⁷ (51,7%), in 37,3% der Fälle übernimmt die Kämmererei die Steuerung, Fachämter sind in 11% der Kommunen verantwortlich. Auffällig ist der höhere Anteil der Fachämter bzw. Kämmerereien bei Unternehmen, die vollständig in der Hand entweder einer oder mehrerer Kommunen sind. Der höhere Anteil des Beteiligungsmanagements an der Steuerung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erklärt sich entweder aus der höheren Professionalisierung der Steuerung oder aber aus der stärkeren Ausrichtung an wirtschaftlichen Kriterien (Brandt**

⁷ Hierunter sind eigenständige Beteiligungsmanagements zu verstehen.

u.a. 2003: 21ff). Nach einer Studie von PricewaterhouseCoopers (PWC) sind jedoch nur 22% der in ihrer Kommunalstudie befragten Städte mit dem Entwicklungsstand des Beteiligungsmanagements zufrieden (PWC 2002: 30). Damit deckend sich die Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Gesamthochschule Kassel: Sie ergaben, dass das Beteiligungscontrolling als wenig wirksam bewertet wird. Kommt es nicht zu über das Beteiligungsmanagement hinausgehenden Anstrengungen der Kommune, bestimmen zentrifugale Kräfte den Konzern Stadt (Schneider 2003: 115ff).

3.1.1 Theoretische Steuerungsmöglichkeiten

Es bestehen zwei Arten der Verflechtung zwischen den Beteiligungsunternehmen und der Kommune, wodurch sie ihre Steuerungsfähigkeit⁸ sichern kann (Scheffzyk 2000: 143f):

- Personelle und finanzielle Verflechtung: Die Kommune benennt Mitglieder für die Organe der Beteiligungsunternehmen, wenn sie die Mehrheit stellen, kann von beherrschendem Einfluss gesprochen werden. Sind die Mitglieder weisungsgebunden, verstärkt sich der kommunale Einfluss. Des Weiteren hängt er davon ab, ob das Kontrollrecht des Rats gegenüber den kommunalen Vertretern auch das Recht zur Abberufung als schärfste Waffe umfasst. Die Anzahl der Mitglieder, die eine Kommune in die Organe eines Unternehmens entsenden kann, hängt von der Beteiligung der Kommune am Nominalkapital des Unternehmens ab. Beträgt es über 50% so kann von einer beherrschenden Stellung gesprochen werden, wenn sich daraus auch die Mehrheit der Stimmen in den Organen ableitet⁹. Je größer der kommunale Anteil am Nominalkapital, desto höher ist das Steuerungspotential.
- Vertragliche und satzungsgemäße Vereinbarungen: Durch gezielte Ausgestaltung der Satzung kann sich die Kommune die beherrschende Stellung sichern. Ein weiteres Instrument ist etwa der Abschluss von so genannten Beherrschungsverträgen mit denen die alleinige Entscheidungsgewalt im Unternehmen gesichert werden kann.

Für Richter (1996: 6) ist die Wahl der Rechtsform „das entscheidende Moment“ für die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Kommune. Wohlfahrt und Zühlke

⁸ Steuerungsfähigkeit bedeutet in diesem Fall effektive Durchsetzung politischer Interessen in den Beteiligungen.

⁹ Durch spezielle Verträge muss die Höhe der Kapitalbeteiligung nicht mit der Anzahl der Stimmen übereinstimmen.

(1999: 53) vertreten die These, dass alle privatrechtlichen Formen von den Kommunen kaum noch kontrollier- und beeinflussbar sind. Trapp und Bolay (2003: 18) meinen hingegen, dass es mehr auf die praktische Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Unternehmen und Kommune ankommt als auf die Rechtsform (Ausnahme Aktiengesellschaft).

Bei den öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen ist der Einfluss der Kommune als theoretische sehr groß zu bezeichnen, nicht zuletzt da sich an ihnen mit der Ausnahme Zweckverband kein privater Akteur beteiligen kann. Aufgrund der für die unternehmerische Freiheit nachteiligen bürokratischen Vorschriften aus dem Haushalts- und Dienstrecht wird hier oftmals eine Übersteuerung beklagt (Röber 2001: 8). Beteiligungsunternehmen in öffentlich-rechtlicher Form können als eng mit der Kernverwaltung verbunden charakterisiert werden. Durch die Wahl der privaten Rechtsform unterwerfen sich die Kommunen dem jeweilig geltenden Gesellschaftsrecht, welches als Bundesrecht über den Gemeindeordnungen steht. Bei der GmbH verbleibt den Kommunen ein vergleichsweise großer Gestaltungsspielraum, die engen Grenzen des Aktienrechts erschweren hingegen die Steuerung von Aktiengesellschaften (AG)¹⁰ enorm. Die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Satzung in kommunalem Sinne ist genauso begrenzt wie die Gestaltungsfreiheit der Organe (Trapp/Bolay 2003: 18).

Eine rechtsverbindliche Weisung an den Geschäftsführer eines Unternehmens kann nicht durch den Rat ausgesprochen werden, so fern andere Partner am Unternehmen beteiligt sind, vielmehr bedarf es dazu eines wirksamen Gesellschafterbeschlusses. Zudem besteht nach den Vorgaben des GmbH-Gesetzes keine Bindung des Geschäftsführers an Vorgaben durch den mit kommunalen Vertretern besetzten Aufsichtsrat (Keßler 2001: 105f). Als Fazit der bisherigen Ausführungen lässt sich festhalten, dass bei Unternehmen in privatrechtlicher Form der kommunale Einfluss meist begrenzt ist.

Als Faustregel gilt, dass „wirksame Kontrollfunktion (...) umso unwahrscheinlicher (wird), je eher die Unternehmen in der Lage sind, finanzielle, organisatorische, informationelle und personelle Ressourcen unabhängig von öffentlichen Trägern und Kontrollinstanzen zu mobilisieren“ (Eising 2000: 47). Man kann also davon ausgehen, dass es mit steigender „Entfernung“ eines Unternehmens von der Kernverwaltung immer schwieriger wird, Beteiligungen im Sinne der Kommune zu steuern. Bei

¹⁰ Auf die anderen Rechtsformen soll hier nicht weiter eingegangen werden, da sie in der kommunalen Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielen.

direkten Beteiligungen (Tochterunternehmen) kann die Kommune auch direkt Einfluss nehmen, bei indirekten (Enkelunternehmen) nur über die Beteiligungsmutter. Ein weiterer Punkt, um das theoretische Steuerungspotential der Kommune zu bestimmen, ist, ob sich ein Unternehmen vollständig in kommunaler Hand befindet, die Kommune die Mehrheit hält oder ob sie in der Minderheit ist. Einleuchtend ist, dass der kommunale Einfluss analog zu dieser Aufzählung abnimmt.

Kombiniert man die Merkmale prozentualer Anteil der Kommune und Entfernung von der Kernverwaltung, dann ist der kommunale Einfluss bei direkten Beteiligungen, die sich vollständig in kommunaler Hand befinden, am größten und bei indirekten Beteiligungen, an denen die Kommune nur eine Minderheitsbeteiligung besitzt, am geringsten. Betrachtet man nun die Ergebnisse der Difu-Untersuchung, so ist die theoretische Steuerungsmöglichkeit bei weniger als einem Viertel (23%) der Beteiligungsunternehmen unbestreitbar. Beim Rest bleibt das Steuerungspotential der Kommunen zumindest fraglich. Es handelt sich dabei um indirekte Beteiligungen oder die Kommune hält nicht die Mehrheit des Kapitals (Trapp/Bolay 2003: 28f).

3.1.2 Steuerung der Unternehmen in der Praxis

Die Tendenz zum Konzern und die damit einhergehende Autonomisierung der Einheiten führt ohne Vorgaben durch die Holding Kommune dazu, dass die Eigendynamik der Unternehmen zu groß wird, die Untersteuerung zunimmt und der kommunale Einfluss sinkt. In der Praxis wird den Konzerntöchtern viel Freiraum gewährt, wodurch sie ein starkes und dynamisches Eigenleben entwickeln, wie zahlreiche Ausgründungen aus bestehenden kommunalen Unternehmen zeigen. Durch die stärkere Ausrichtung der Unternehmen an wirtschaftlichen Gesichtspunkten kommt es quasi automatisch zu Steuerungsdefiziten: „Zur Zeit besteht nicht der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder einen relevanten Einfluss auf die Beteiligungen hätten“ (Bogumil 2002: 145). Das erwähnte Kasseler Projekt hat ergeben, dass die Möglichkeit hierarchischer Einflussnahme der Kommune auf ihre Unternehmen geschwächt ist. Vor allem bei versuchter Einflussnahme auf Einzelmaßnahmen und auf strategische Entscheidungen ergeben sich Probleme.

Bei zahlreichen Unternehmen kommt hinzu, dass sie nicht reflektieren, ob die von ihnen verfolgte Geschäftspolitik mit den Interessen der Kommune übereinstimmt (Bogumil 2002: 145). In den Beteiligungen treten massive Eigeninteressen zu Tage, die durch wirtschaftliche und wettbewerbliche Überlegungen definiert werden, für politische Einflussnahme seitens der Kommune bleibt kaum Platz. Die Manager der

Unternehmen versuchen jegliche Art der Einmischung von Seiten der Kommune abzuwehren, um ihre eigenen Ziele erreichen zu können. Viele Kommunen haben sich mit der eigenen Machtlosigkeit abgefunden. Zudem ist das Beteiligungsmanagement der Kommunen nicht in der Lage die traditionell hierarchische Form der Einflussnahme aufrechtzuerhalten (Schneider 2003: 117), da es rückwärtsgewandt ausgerichtet ist und langfristige Planungen nebensächlich bleiben. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Führungskräfte von Beteiligungen über eigene Machtpotentiale verfügen und diese durchaus anzuwenden wissen (Beckhof/Pook 2001: 75).

Die von der Kommune entsandten Mitglieder in die Unternehmensorgane eignen sich in aller Regel wenig dazu, politische Vorgaben für die Geschäftsführer zu machen und ihre Einhaltung auch zu kontrollieren. Der Grund dafür ist, dass sie sobald sie in den Unternehmensgremien agieren, dessen Interessen und nicht länger kommunale Interessen (sprich das Gemeinwohl) im Blick haben, obwohl sie von den Kommunen bestellt wurden. Dies wird durch rechtliche Regeln wie Verschwiegenheitspflicht noch verstärkt, sie gilt auch gegenüber der eigenen Fraktion (Beyer 1997: 212). Außerdem sind die kommunalen Vertreter in den Gremien der Unternehmen oftmals überfordert, da ihnen der für die effektive Wahrnehmung des Amtes notwendige betriebswirtschaftliche Hintergrund fehlt. Der Rat besitzt im Hinblick auf die Beteiligungen ein unterentwickeltes Bewusstsein, dass sie kommunale Aufgaben wahrnehmen, für die er letztendlich verantwortlich ist (Beyer 1997: 212). Aus diesem Grund werden die kommunalen Vertreter in den Unternehmensgremien wenig kontrolliert und im Sinne der Kommune instruiert. Selbst wenn bliebe fraglich, ob die Anweisungen im Unternehmen auch durchsetzbar wären.

Kommunen bleiben bei Organisationsprivatisierungen hin zu einer GmbH oder AG weiterhin die Eigentümerinnen, was oftmals als sichere Steuerungsmöglichkeit missverstanden wird (Beckhof/Pook 2001: 72ff). Auch ändert die defizitäre Haushaltslage die Interessen der Kommunen: Die Unternehmen sollen möglichst wirtschaftlich geführt werden und einen Renditeertrag für den Haushalt abwerfen. Durch diese einseitige Ausrichtung auf die ökonomischen Ziele gehen für die Kommune Steuerungspotentiale verloren, da sie die Definition von Kriterien zur Erreichung der Effizienz den Geschäftsführern der Unternehmen überlassen müssen, weil diese näher am Markt agieren. Der öffentliche Zweck, den jedes kommunale Unternehmen erfüllen muss, wird durch die Aufsichtsbehörden der Länder nur bei der jeweiligen Einrichtung geprüft. Spätere Prüfungen finden nicht statt, auch wenn sich der Unternehmensge-

genstand ausweitet oder verändert. Dies schafft den Beteiligungen unkontrollierte Freiräume (Ade 1997: 24).

Zwischen Rat und Beteiligungen gibt es keine gemeinsamen Institutionen, die für eine Verständigung sorgen könnten. Dadurch kann ein Akteur (in dem Fall das Unternehmen) nicht einschätzen, wie sich der andere Akteur (Kommune) verhält. Er wird sich opportunistisch verhalten und seine eigenen Interessen verfolgen, selbst wenn er in Form von Verträgen gebunden ist (Olson 1985). Solche Beispiele lassen sich in der Praxis deutscher Beteiligungsunternehmen finden: So hielten sich Eigenesellschaften der Stadt Wuppertal nicht an den Beschluss des Rates Aufträge bevorzugt an andere Verwaltungseinheiten zu vergeben (Schneider 2003: 116).

Als Ergebnis der Ausführungen dieses Kapitels bleibt festzuhalten, dass kommunale Steuerung gegenüber den Beteiligungsunternehmen gefährdet und vielfach beinahe unmöglich geworden ist. Trotzdem lassen sich auch Beispiele für von kommunaler Seite durchgesetzte Vorgaben finden, wie das Beispiel Ausbildung von Lehrlingen über den Bedarf zeigt (Schneider 2001: 12). Für den Erfolg ist die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung unabdingbare Voraussetzung. Die Probleme kommunale Steuerung durchzusetzen, liegen mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Schwierigkeit begründet, das Gemeinwohl festzulegen, während wirtschaftliche Ziele der Unternehmen wesentlich leichter zu definieren sind. Die Städte befinden sich auf dem Weg Richtung Konzern; für die aufgrund der Veränderung der Rahmenbedingungen notwendige Steigerung der Effizienz bezahlen sie mit dem Verlust des Zusammenhalts und der Auflösung hierarchischer Kooperation (Schneider 2003: 107).

Durch Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Leistungen „besteht die Gefahr, dass den Kommunen ein identitätsstiftender und partizipationsfördernder Wahrnehmungsbereich ihrer Bürger abhanden kommt, wenn sich die Beteiligung der Bürger in Fragen der Leistungserbringung und deren Ausgestaltung auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge (...) zukünftig weniger auf die Kommune als vielmehr direkt auf die privaten Unternehmen als Leistungsanbieter bzw. –erbringer hin ausrichten¹¹“ (Libbe u.a. 2002: 20f). Für die Bürger sind die Kommunen bei den klassischen Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht länger Hauptansprechpartner. Die Verwaltung wird lediglich als Eingriffs- und nicht mehr als Leistungsverwaltung wahrgenommen, wodurch sie zunehmend auf sich selbst bezogen ist. Dadurch entstehen ein negatives Image

¹¹ Vgl. auch folgendes Kapitel zu den EVU.

und steigende Legitimationsprobleme gegenüber den Bürgern (Bogumil/Holtkamp 2002: 82).

3.2 Steuerung der EVU

Aufgrund der Bedeutung der Energieversorger sowohl im Vergleich mit den anderen Beteiligungen als auch für eine strategische Energiepolitik sollen an dieser Stelle einige separate Ausführungen zu ihnen gemacht werden. Auffallend ist zunächst einmal der hohe Anteil des selbständigen Beteiligungsmanagements (60,5%) an der Steuerung der EVU (Brandt u.a. 2003: 51f). Die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements dürfte auf die starke Stellung der EVU in der Kommune und ihre Ausrichtung auf den Wettbewerb zurückzuführen sein. Sie werden fast durchgängig als GmbH oder AG geführt, oftmals ist privates Kapital in das Unternehmen eingebunden (vgl. Arbeitspapier 3). Die öffentliche Trägerschaft hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass politische Ziele durchsetzbar waren, wie Klimaschutzinitiativen in Kommunen mit eigenen EVU zeigen (Monstadt 2004: 91). Durch Liberalisierung und Privatisierung sinken die Einflussmöglichkeiten der Kommune.

Nach Edeling u.a. (2001: 15f) ist durch den Verlust an Steuerung eine „materielle Entdemokratisierung“ bei den Versorgungsunternehmen festzustellen. Die EVU wurden traditionell über kommunale Beteiligungen, kommunale Konzessionsvergabe und durch planungs- und förderpolitische Instrumente gesteuert. Aufgrund der Liberalisierung, dem kommunalen Rückzug aus vielen Unternehmen (zumindest dem „geistigen“ de facto Rückzug) und der Auflösung der Gebietsmonopole verlieren auch die bisherigen Instrumente an Wirkung (Monstadt 2003: 47f). Dadurch werden die von Seiten der Kommune gesetzten sozialen Vorgaben und Umweltauflagen zunehmend in Frage gestellt. Der Einsatz von erneuerbaren Energien und Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz werden im liberalisierten Markt nur dann durchgeführt, wenn es sich nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien und im Kampf um Kunden rentiert (Monstadt 2004: 226).

Die Energieversorger haben anders als die meisten anderen Beteiligungen allein durch ihre reine Größe ein erhebliches Drohpotential gegenüber der Kommune. Da sie ein bedeutender Arbeitgeber sind, können Versuche der Einflussnahme mit der Begründung abgewiesen werden, dass die Auflagen Arbeitsplätze kosten, weil die Energieversorger im Wettbewerb stehen. Zudem weisen EVU aufgrund „technisch-institutioneller Pfadabhängigkeit“ und „Dauerhaftigkeit ihrer technischen Artefakte“ (Monstadt 2004: 37) ein erhebliches Beharrungsvermögen auf, das sie weitgehend

unempfänglich für politische Steuerungsversuche macht. Folglich hat der Rat auch kaum mehr Einfluss auf die Gestaltung der Tarife.

Die Liberalisierung des Strommarkts hat zu einer Kehrtwende bei den Interessen der EVU geführt, soziale und ökologische Gemeinwohlverpflichtungen sowie politische Einflussnahme werden durch Ausrichtung auf den Markt verdrängt. Viel ist über ein Stadtwerkesterben spekuliert worden; so geht Schneider (2003: 112) davon aus, dass die Stadtwerke aufgrund materieller Privatisierung mittelfristig aus dem Verbund Konzern Stadt ausscheiden werden. Viele Bürger hängen jedoch an ihren Stadtwerken, so stimmte bei Volksentscheiden in Düsseldorf, Bielefeld und Hamm eine Mehrheit gegen die Veräußerung an private Investoren (Sattler 2001: 9). Fest steht, dass durch zu enge Bindung der Unternehmen an politische Vorgaben das Überleben der kommunalen EVU tendenziell gefährdet ist, sie müssen weitgehend flexibel am Markt agieren können. Andererseits muss die Kommune versuchen wieder eigenes Steuerungspotential zu eröffnen, um zumindest partiell politische Ziele in den EVU durchzusetzen. Dafür kann sie auf die Mithilfe der Bürger in vielen Fällen zählen.

3.3 Neue Kooperationsformen zwischen Kommune und Beteiligungsunternehmen

Die beiden vorangegangenen Kapitel haben deutlich gemacht, dass die Steuerung der kommunalen Unternehmen in Frage gestellt ist. Auch das in vielen Städten aufgebaute Beteiligungsmanagement mit seinen Kontroll- und Informationsinstrumenten ist nicht in der Lage die entstandene Steuerungslücke vollständig zu schließen, da hierarchische Steuerung generell in Frage gestellt ist. Der Konzern Stadt driftet auseinander, da jedes Unternehmen eigene Interessen verfolgt; hierarchische Formen der Einflussnahme wie Weisungen an die Geschäftsführer sind überwiegend obsolet geworden, die Nichtbefolgung zieht in der Regel keine negativen Konsequenzen nach sich.

Dieses düstere Bild kommunaler Steuerungsmöglichkeiten wird durch das Aufkommen kooperativer Formen der Verständigung zwischen den Unternehmen und ihren Eigentümern aufgehellt. Da die hierarchische Steuerung nicht länger funktioniert, haben die Kommunen zwei grundsätzliche Alternativen: Entweder lassen sie den Unternehmen gänzlich freie Hand oder sie versuchen auf gleicher Augenhöhe mit ihnen zusammenzuarbeiten und sie in kommunale Strategieüberlegungen gleichberechtigt einzubeziehen.

Kooperationsverhältnisse entstehen dabei nur, wenn die Beziehungen eng, regelmäßig sowie stabil sind und Vertrauen die treibende Kraft bildet. Erst dadurch wird es möglich gemeinsame Überzeugungen und Ziele zu entwickeln, die langfristig wirksam sind. Die neuen Kooperationsformen zwischen Kommune und Unternehmen lassen sich als Netzwerke charakterisieren. Der Vorteil der Partner liegt darin, dass sich neues innovationspotential entwickelt und zusätzliche Informationen, die als Ressource immer wichtiger werden, zur Verfügung stehen. Konkret besteht der Vorteil für die Unternehmen darin, dass sich verstärkt Synergien zwischen ihnen ergeben und sie zusätzliche Aufträge durch andere Beteiligungsunternehmen akquirieren können. Vorteil für die Kommune ist, dass sich wieder Steuerungsmöglichkeiten eröffnen und nicht mehr bei Einzelmaßnahmen interveniert werden muss. Zwar muss sie die Eigeninteressen der Beteiligungen anerkennen und akzeptieren, dafür gewinnt sie an Handlungsspielraum zurück, zumal der Schatten der Hierarchie (vgl. Kapitel 2.3) auch für Beteiligungsunternehmen weiter existiert. Dadurch werden auch Ressourcen für andere Aufgaben frei. Entscheidend für die Effektivität der Kooperation ist das Entstehen eines Positivsummenspiels, wodurch das Risiko abweichenden Verhaltens minimiert wird, Vertrauen tritt an die Stelle von Unterordnung (Schneider 2003: 118). Politik und Verwaltung kommt dabei immer stärker die Rolle des Netzwerkers zu, der zwischen EVU und Nachfragern vermittelt und sie an einen Tisch bringt, woraus freiwillige Vereinbarungen resultieren können (Monstadt 2004: 248, Libbe u.a. 2002: 26f).

In den Kommunen lassen sich mittlerweile einige Beispiele für diese neue Art der Kooperation finden. Größtes Hindernis ist die Dauer bis sie erste Ergebnisse zeitigen, so dass die Kooperation vorher häufig abgebrochen wird. Zudem fordert die regelmäßige Zusammenkunft ein hohes Maß des knappen Zeitbudgets und der gleichberechtigte Umgang auf Augenhöhe mit den Managern der Unternehmen widerspricht dem herrschenden Politikverständnis (Schneider 2003: 121ff). Außer den Forschungen von Schneider gibt es in diesem Bereich keine weiteren Arbeiten auf die rekurriert werden könnte, so dass die Ausführungen vage bleiben und sich auf Vermutungen stützen müssen. Aufgrund von Privatisierungen und Fragmentierungen in Kommunen erscheinen die Ausführungen Schneiders aber nachvollziehbar und eventuell die einzige Option mit der sich Kommunen Einfluss auf ihre Unternehmen sichern können.

4 Strategisches kommunales Management

4.1 Merkmale

Strategisches Management dient zur besseren strategischen Steuerung der Verwaltung. Die Reformen des Neuen Steuerungsmodells konzentrieren sich jedoch „bislang weitgehend auf das operative Management. Ansätze der strategischen Planung und des strategischen Controllings (z.B. Zielbildung, Entwicklungsplanung, Programmformulierung, mittelfristige Fach- und Ressourcenplanung usw.) sind nur ausnahmsweise erkennbar (...)“ (Reichard 1997: 58). Ganz offenbar hat das Konzept NSM eine Lücke im strategischen Bereich gelassen. Vier Jahre später konstatiert Reichard hingegen (2001: 80), dass „strategisches Denken (...) wieder an Bedeutung in Kommunen (gewinnt)“. Er führt dies auf das Aufkommen der Konzepte Bürgerkommune, Gewährleistungsstaat und die zunehmende Fragmentierung im Konzern Stadt zurück. Trotzdem ist das strategische Management auch in den fortschrittlichen Städten noch unterentwickelt (Bogumil 2001: 169). Die durch Instrumente des NSM herbeigeführte Verbesserung der operativen Leistungen, hat die bereits bestehende hohe Arbeitsteiligkeit in der Verwaltung weiter verstärkt und dem strategischen Management bisher wenig Chancen gegeben (Fiedler/Vernau 2001: 33).

Kommunales strategisches Management (KSM) als Ausdruck strategischen Denkens ist nach einer Definition von Schedler und Siegel (2005: 20) „die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung“. Sein Ziel ist die Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit von Politik und Verwaltungsführung. Damit Kommunen erfolgreich steuern können, müssen Politik und Verwaltungsführung (KGSt 2000a: 7):

- rechtzeitig wesentliche Ereignisse und Entwicklungen für die örtliche Gemeinschaft erkennen und bewerten,
- regelmäßig die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Kommunalverwaltung analysieren,
- prüfen welche Maßnahmen und Programme geeignet und notwendig sind,
- richtungsweisende Entscheidungen treffen und deren Umsetzung sicherstellen,
- den Bürgern Rechenschaft über die Verwendung von Mitteln und den damit erzielten Erfolg geben.

Sind diese Punkte erfüllt spricht die KGSt von strategischem Management. Merkmale des strategischen Managements sind (Naschold/Daley 1999: 54ff):

- *Zielorientierte Planung*: Dafür ist die Schaffung eines Zielsystems notwendig, dass die Ziele¹² mit Maßnahmen und Ressourcen zur Zielerreichung verknüpft.
- *Antizipation von Eventualitäten*: Ansonsten ist eine angemessene Reaktion in Frage gestellt.
- *Koordination der Elemente*: Durch die wirkenden Zentrifugalkräfte aufgrund der Autonomisierungstendenzen dezentraler Einheiten wird eine Reintegration unabdingbar.
- *Entwicklung der Leistungsfähigkeit*: Da nicht im Detail für jede Eventualität geplant werden kann, ist es wichtig die Anpassungsfähigkeit (Flexibilität) auch an unerwartete Ereignisse zu stärken.

Als weiteren Punkt könnte die Einführung eines strategischen Controllings genannt werden. Damit die Akteure stärker ziel- und zukunftsorientiert handeln, die Koordination verbessert wird und Maßnahmen vernetzt werden können, sind Projektionen und Prognosen des Controllings unabdingbare Voraussetzungen.

4.2 Notwendigkeiten

Die Umwelt der Verwaltung wird zunehmend komplexer, sprich dynamischer und komplizierter (vgl. Arbeitspapier 3). Für die Fähigkeit zur Steuerung der Verwaltung bedeutet dies, dass die Komplexität verringert werden muss. Die Reduzierung der Komplexität geht wiederum zu Lasten einer effektiven politischen Steuerung, da daraus negative externe Effekte für andere (Verwaltungs-) Bereiche resultieren können. Daraus erwächst die Notwendigkeit eines strategischen Managements, welches die dezentralen Einheiten mit ihren inhärenten Suboptimierungsstrategien reintegriert, ohne dass die gewünschte Autonomie in Frage gestellt wird (Fiedler/Vernau 2001: 30). Aus den Suboptimierungsstrategien der dezentralen Einheiten entstehen zahlreiche Zielkonflikte, deren Auflösung wiederum erhebliche Ressourcen bindet, die an anderer Stelle benötigt würden.

Trotz der Schwierigkeiten bei der Einrichtung eines KSM und des notwendigen hohen Ressourceneinsatzes lohnt sich ein strategisches Management, da die politische Steuerungsfähigkeit verbessert wird und die Kommune für künftige Herausforderun-

¹² Ziele haben eine entscheidende Leit- und Schlüsselfunktion. Sie geben Orientierung, indem Erfolg und Misserfolg des eigenen Handelns bewertet werden kann (Schedler/Siegel 2005: 113).

gen besser gewappnet ist. Ein umfassender Ansatz des KSM erschöpft sich nicht in einzelnen Instrumenten und Methoden, sondern muss integrieren können unter gleichzeitiger Zulassung von vertikalen und horizontalen Unterschieden. Dies gilt sowohl für die Gesamtebene als auch für einzelne Verwaltungseinheiten (Schedler/Siegel 2005: 99).

Aufgrund knapper Ressourcen können in Politik und Verwaltung nur eine begrenzte Anzahl an Entscheidungen getroffen und effektiv umgesetzt werden. Des Weiteren unterliegt bereits die Auswahl zwischen alternativen Maßnahmen dem Diktat der Ressourcenknappheit. Gerade deshalb kommt der Auswahl der Themen eine zentrale Bedeutung zu, es ist das „Herz“ des strategischen Planungsprozesses (Schedler/Siegel 2005: 105). Besonderes Augenmerk sollte auf die Verwaltungsführung gelegt werden, da sie für die Kommunikation der Notwendigkeit des strategischen Managements gegenüber internen (Verwaltung) und externen (Rat, Beteiligungen) Anspruchsgruppen Sorge tragen muss (Schedler/Siegel 2005: 132). Erst durch die Einbindung der relevanten Akteure kann KSM seine volle Wirkung entfalten.

Damit sich KSM etablieren und durchsetzen kann, darf es die Arbeit der Führung nicht nur verbessern, sondern muss sie auch vereinfachen. Weitere Ziele sind die Erhöhung der Bürgerzufriedenheit indem alles Handeln auf deren Erwartungen abgestimmt wird und Steigerung von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns, da für Entscheidungen ein Rahmen geboten aber den dezentralen Einheiten die für die Aufgabenerledigung notwendige Flexibilität gelassen wird (KGSt 2000a: 10ff). Erfolgsfaktoren für KSM neben der Vereinfachung der Führungsarbeit sind Akzeptanz von Politik und Verwaltungsführung, die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells sind zumindest in Grundzügen entwickelt und als zentraler Faktor werden auch Verwaltungsmitarbeiter und Bürger in die Strategiebildung einbezogen (KGSt 2000a: 32). Dieser partizipative Ansatz entspricht dem Konzept des Governance, wodurch Steuerung nur durch partnerschaftliche Einbindung anderer Akteure möglich bleibt.

Die Vorteile für die Politik durch die Einführung eines strategischen Managements liegen auf der Hand: Komplizierte Sachverhalte können besser analysiert werden und ihre Steuerungsfähigkeit wird erhöht, nicht zuletzt weil die Einhaltung ihrer Entscheidungen kontrollierbar sind. Zudem wird die eigene Argumentation verbessert und Vorgaben der Politik finden damit bei den Verwaltungsmitarbeitern leichter Ak-

zeptanz und Unterstützung¹³ (KGSt 2000a: 33). Um eine ganzheitliche Sichtweise zu gewährleisten, muss strategisches Management zwingend gemeinsam durch die Spitzen des Rates und die Verwaltungsspitze initiiert werden (Fiedler/Vernau 2001: 32).

Auf der Verwaltungsseite existieren Vorbehalte gegenüber der Einbeziehung der Politik in Strategiebildung und -steuerung. Da aber strategische Steuerung der Kernverwaltung politische Prioritätensetzung, Steuerung und Überwachung auf Gesamtebene beinhaltet, ist die Politik zwingend einzubeziehen. Für die Verwaltung bedeutet dies, dass sie der Politik angepasste Konzepte und Instrumente zur Verfügung stellt, um deren strategisches Handeln zu unterstützen (Reichard 2001: 83f). Das Beziehungsmanagement zwischen Politik und Verwaltung bildet daher einen Schwerpunkt des strategischen Managements (Schedler/Siegel 2005: 91).

Anders als von Reichard gefordert, ist strategische Steuerung bislang in vielen Kommunen reine Verwaltungsangelegenheit, in die als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung meistens der Bürgermeister einbezogen ist. Für die strategische Steuerung zeichnet zu 63,5% der Verwaltungsvorstand (Bürgermeister), zu 47% ein Hauptverwaltungsbeamter, die Kämmerei zu 35,7%, das Hauptamt mit 28,7%, zu 27% Fachdezernate und zu 24,3% der Steuerungsdienst verantwortlich (Knipp 2005: 35). Es besteht folglich weiterhin erheblicher Reformbedarf.

Eine Untersuchung von Bryson und Roering (1988) zur Gestaltung von Strategieprozessen in amerikanischen Kommunalverwaltungen unterstreicht die Bedeutung von Promotoren für Veränderungen. Erst durch die Beteiligung machtvoller Promotoren konnte der Prozess zum Abschluss gebracht werden; besonders positiv wirkte sich die Beteiligung mehrerer Promotoren aus. Während der Initiierungsphase strategischen Managements ist das Vorhandensein eines starken Promotors an der Verwaltungsspitze¹⁴ eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg. Bei der Festlegung der Themen und der Strategieformulierung kommt es erfahrungsgemäß zu nachlassender Motivation bei den Beteiligten. Gerade dann ist ein Schlüsselpromotor erforderlich, der am eingeschlagenen Kurs festhält und ihn auch gegen Widerstände voranbringt. Bewährt hat sich auch die Einrichtung von Lenkungsgruppen, in denen verschiedene Interessen integriert und eine breite Absicherung gewährleistet werden kann.

¹³ In der Privatwirtschaft sind rationale Steuerungsmodelle daran gescheitert, dass sie die Unsicherheiten der Umwelt und des Akteursverhaltens ignoriert haben (Reichard 2001: 85).

¹⁴ Am Besten der Bürgermeister mit seiner starken Stellung in den Kommunen steht selbst dahinter.

4.3 Strategisches Management und Verwaltungsmodernisierung

Das NSM hat wie in Kapitel 4.1 dargelegt im Bereich des strategischen Managements eine Leerstelle gelassen. Strategisches Management baut auf dem Neuen Steuerungsmodell auf, beide gehören zusammen. Die durch das NSM eingeführten Instrumente wie Budgetierung, Berichtswesen und Controlling bieten gute Voraussetzungen, um für ein strategisches Management benötigte Informationen bereitzustellen. Aber erst das KSM führt zu einer integrierten und zielgerichteten Anwendung der vorhandenen Instrumente (Schedler/Siegel 2005: 25). Ohne strategisches Management besteht die Gefahr, dass auch nicht mehr notwendige Programme bzw. Produkte durch die Instrumente des NSM optimiert werden (Heinz 2000: 110). Das Neue Steuerungsmodell versucht die Entscheidungsfindung und die politische Steuerung in den Kommunen zu rationalisieren, indem die Kompetenzverteilung neu justiert wird (KGSt 1996). Die bisherigen Veränderungen haben das alte Machtgefüge aber im Wesentlichen unberührt gelassen. Die Grundannahme des NPM/NSM, dass Zeit- und Informationsprobleme effektiver politische Steuerung entgegenstehen, ist nicht ausreichend, politische Logiken wie Parteieinkonkurrenz und unterschiedliche Rollen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen wurden ausgeblendet (Bogumil 2001: 244f). KSM trägt diesem Defizit nun Rechnung, indem die Politik explizit zusammen mit der Verwaltungsführung für das strategische Management verantwortlich zeichnen soll.

Wie zwischen NSM und KSM gibt es auch zwischen Governance und strategischem Management Anknüpfungspunkte. Wichtig ist vor allem die partnerschaftliche Einbeziehung von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern in die kommunale Strategieentwicklung, ansonsten bleibt die Steuerungsfähigkeit der Politik gefährdet. Sowohl die Governanceperspektive als auch die Managementperspektive sind durch kommunale Strategieprozesse integrierbar, wodurch sich Legitimität und Effektivität kommunalen Managements verbessert. (Schedler/Siegel 2005: 69). KSM bietet also die Chance beide Ansätze zusammenzuführen und zu verknüpfen und dadurch den kommunalen Gestaltungsspielraum zu erhöhen. Den Zusammenhang zwischen Governance und strategischem Management zeigt nachstehende Abbildung auf.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Governance und strategischem Management

| Governancefaktoren | Ausprägung auf kommunaler Ebene (Bsp.) | Implikationen für das strategische Management |
|---|---|---|
| Soziale, ökonomische, kulturelle und natürliche | Wirtschaftliche Entwicklung Soziale Probleme Bereitschaft zum bürgerschaftli- | Nicht oder kaum beeinflussbare Faktoren, die das strategische Management aber selber beein- |

| | | |
|---|---|---|
| Rahmenbedingungen | chen Engagement Umweltbelastung, ... | flussen, die kommunale Problem- entwicklung bestimmen und daher die Ziele des strategischen Mana- gements in der Kommune weitge- hend bestimmen. |
| Politisch-institutionelle Bedingungen | Handlungs- und Durchsetzungs- fähigkeit von Parteien, Verbänden und kommunalpolitischen Institu- tionen, Mehrheitsverhältnisse, Politikprozesse, politische Kultur ... | Dem strategischen Management über- und z.T. zugeordnete Ent- scheidungsebene, die größtenteils Ressourcen und Aufträge be- stimmt, grundlegende Personal- entscheidungen trifft, die kommuna- le Problemagenda festlegt (Problemwahrnehmung) sowie Management und Maßnahmen maßgeblich legitimiert |
| Rechtliche Grundlagen | Kommunalverfassung bzw. Ge- meindeordnung, Satzungen, Ge- schäftsordnungen, europäisches, Bundes- und Landesrecht, Rechtsprechung, ... | Wirksame Beschränkungen von strategischen Entscheidungsspiel- räumen, Einschränkungen von Optionen zur Problemlösung, Fest- legung von Aufgaben und Einnah- menpotentialen, z.T. Konditionie- rung der Verfahren und Maßnah- men |
| Anreiz- und Sankti- onsmechanismen | Entscheidungsspielräume, Ver- antwortlichkeiten, Karrierechan- cen von Beteiligten, Gewinnchan- cen von privaten Partnern, zu erwartende Belohnung oder Sanktion von Verhalten, ... | Motivation und Demotivation stra- tegisches Management zu unter- nehmen; Bestimmung der tatsäch- lichen Bewertungsmaßstäbe von Erfolg und Misserfolg |
| Aufträge und Ressour- cen | Gesetzliche Aufträge an die Kommunalverwaltung, Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen, Bud- gets, verfügbare Personal- und Sachmittel... | Bestimmung der Mission sowie der zur Aufgabenerfüllung verfügbaren Ressourcen, ggf. Festlegung der Leistungen, Zielbestimmung |
| Formale und informale Strukturen und Prozes- se | Aufgabenverteilung, Organisati- onsstrukturen, Corporate Gover- nance, Aufsichts- und Kontroll- rechte, soziale Kontrolle, Grup- pendynamik... | Definition von Rollen und Verant- wortlichkeiten, Eröffnung und Be- grenzung der Spielräume für stra- tegisches Management |
| Management | Verantwortliche Leitung und Steuerung von Institutionen, Or- ganisationen und Organisations- einheiten, dispositive Tätigkeiten wie Planung, Organisation, Bud- getierung, Führung, Berichtswes- sen, Koordination... | Langfristige erfolgs- und entwick- lungsorientierte Aspekte des Ma- nagements, ganzheitliche Perspek- tive, Fokussierung auf Integration und Koordination, Reflexion und Evaluation |
| Wertschöpfung bzw. Leistungserbringung | Operative Wertschöpfung, Res- ourcenverbrauch, Erstellung von Produkten bzw. Dienstleistungen, Vollzug, Rechtsanwendung, Maßnahmen mit Außenwirkung ... | Gewährleistung der langfristigen Leistungsfähigkeit der operativen Einheiten, Weiterentwicklung der Maßnahmen im Hinblick auf Effi- zienz, Qualität usw. |
| Wirkungen | Veränderungen bei Adressaten der Leistungen bzw. in der Kom- mune insgesamt, die durch die Maßnahmen direkt oder indirekt hervorgerufen bzw. beeinflusst worden sind, z.B. Verbesserung der Umweltbedingungen, | Betrachtung und Bewertung der Effektivität und Zweckmäßigkeit von Leistungen bzw. Maßnahmen zur kommunalen Problemlösung |

| | | |
|--------------|--|--|
| Legitimation | Akzeptanz und Unterstützung bei den Leistungsempfängern, politischen Entscheidungsträgern, Finanziers, Aufsichtsbehörden, Kooperationspartnern ... | Gewährleistung der langfristigen Akzeptanz, Unterstützung und Zufriedenheit durch Entscheidungsträger, von denen die Ressourcenzuweisung abhängt, sowie die Leistungsempfänger |
|--------------|--|--|

Quelle: Schedler/Siegel 2005: 65.

4.4 Der Ansatz der KGSt

Um die vorangegangenen Ausführungen, die eher theoretischer Natur waren, zu veranschaulichen, wird nun in Grundzügen der Ansatz der KGSt für strategisches Management skizziert. Grundlage des strategischen Managements nach dem Modell der KGSt ist die Differenzierung und Abgrenzung zwischen strategischem, normativem und operativem Management. Das normative Management als Leitbild legt langfristige Prinzipien und Spielregeln in der Kommune fest. Strategisches Management entwickelt richtungweisende Ziele und schafft die zur Zielerreichung notwendigen Grundlagen. Das operative Management vollzieht kommunales Handeln (KGSt 2000b: 7).

Die vier Leitfragen des strategischen Managements sind (KGSt 2000a: 13):

- Was wollen wir erreichen? (Ergebnisse und Wirkungen)
- Was müssen wir tun? (Programme und Produkte)
- Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
- Was müssen wir einsetzen? (Ressourcen)

Diese Fragen sollten routinemäßig bei allen Entscheidungen bedacht und beantwortet werden, denn eine konsistente Strategie umfasst immer Aussagen zu allen vier Leitfragen. Entscheidend für den Erfolg kommunalen strategischen Managements sind operationalisierbare Ziele¹⁵. Sie dienen Politik und Verwaltung zur Wahrnehmung der Gesamtverantwortung und der Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern. Die Fachbereiche können ihre Planungen und Aktivitäten danach richten und es besteht Handlungssicherheit gegenüber Politik, Verwaltungsführung und Bürgern. Zudem können die Mitarbeiter zielgerichtet geführt werden. Die Verwaltungsmitarbeiter können aus den Zielen zudem herauslesen, was von ihnen erwartet wird und sich danach richten. Das schafft auch in Modernisierungsphasen Sicherheit, ein entscheidender Faktor für die Einbindung und Motivation der Mitarbeiter.

¹⁵ Operationalisierbar bedeutet, dass möglichst genau bestimmt wird, welches Ergebnis ein Erfolg oder ein Misserfolg ist.

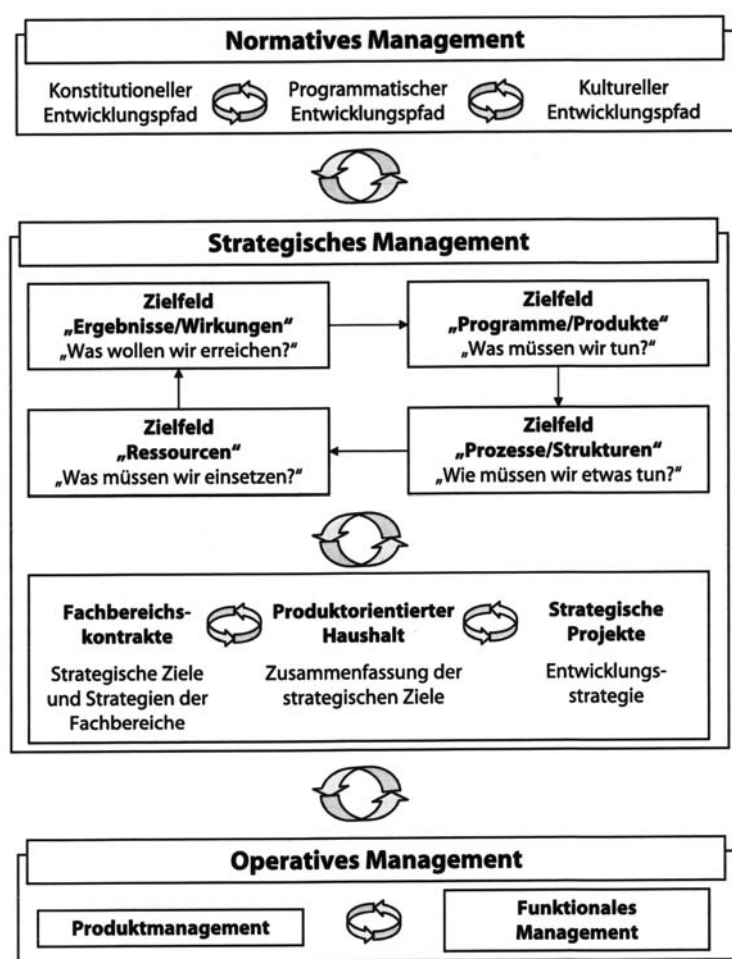
Ausreichend relevante Informationen sind für ein strategisches Management unabdingbare Voraussetzungen. Instrumente für eine bessere Informationslage sind Kostenermittlungen, Ressourcenverbrauchskonzepte im Haushaltswesen, produktorientierte Haushalte, Controlling, Berichtswesen und ein verbessertes Personalmanagement (KGSt 2000a: 17f). Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Einführung einer zielbezogenen Budgetierung, d.h. alle Ziele des strategischen Managements werden mit Budgets verknüpft. Sie stellt auch die Schnittstelle zwischen operativem und strategischem Management dar (KGSt 2000c: 14f).

Die Umsetzung des strategischen Managements ist nur dann erfolgreich, wenn eindeutig geklärt ist, wer für die Zielerreichung zuständig ist und die damit beauftragte Verwaltungseinheit über benötigte Autonomie und die entsprechende Finanzausstattung verfügt. Der größte Teil der Strategieentwicklung ist bereichsbezogen. Dadurch erwächst die Gefahr, dass es zu zahlreichen Zielkonflikten aufgrund egoistischer Teilinteressen¹⁶ kommt, die wiederum die Zielerreichung gefährden. Zudem können ohne gegenseitige Abstimmungen keine Synergieeffekte genutzt werden.

Durch die im NSM angelegte Dezentralisierung und Autonomisierung der Einheiten werden die Probleme, welche die Teilinteressen aufwerfen, noch verschärft (KGSt 2000b: 12f). Gerade deshalb ist die Entwicklung einer Gesamtstrategie von entscheidender Bedeutung, welche die Teilziele verknüpft und Synergien ermöglicht. Zudem werden die Strategien der Teilbereiche von Expertenwissen geprägt, was politische Steuerung wiederum erschwert, weshalb die Entwicklung einer Gesamtstrategie umso wichtiger ist, da dort auch politische Vorgaben einfließen. In die Entwicklung der Teilstrategien sollte der jeweilige Fachausschuss eingebunden werden, um die politische Sicht sicherzustellen (KGSt 2000b: 14). Zudem würden bei der bloßen Addition der Teilstrategien Querschnittsthemen wie demographischer Wandel in der Gesamtstrategie kaum Berücksichtigung finden, da sich für sie keine Verwaltungseinheit explizit verantwortlich fühlt. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über den Ansatz der KGSt zum strategischen Management.

¹⁶ In stark arbeitsteiligen Organisationen wie sie die Verwaltung darstellt besteht grundsätzlich die Tendenz, dass der Blick für das Ganze verloren geht und inwieweit der Erfolg anderer Teilbereich und der Gesamtorganisation den eigenen Erfolg bedingen (KGSt 2000b: 12).

Abbildung 2: Der KGSt-Ansatz



Quelle: Heinz 2000: 152, 180.

4.5 Strategisches Management und Beteiligungsunternehmen

Entscheidungen über Ausgliederungen und Privatisierung von Leistungen gehören zum strategischen Entscheidungsfeld einer Kommune. Auch die kommunalen Unternehmen können durch ein strategisches Management wieder stärker an die Kernverwaltung gebunden werden. Es kann als „Klammer“ (Fiedler/Vernau 2001: 29) fungieren, welche die in der Dezentralisierung angelegten zentrifugalen Tendenzen in den Beteiligungen relativiert.

Ähnlich wie bei einzelnen Einheiten der Kernverwaltung treten bei den Beteiligungsunternehmen Egoismen auf, welche die Autonomisierung weiter vorantreiben. Dadurch werden mögliche Synergien durch Zusammenarbeit mit der Kernverwaltung und anderen kommunalen Unternehmen nicht realisiert. Je größer der Anteil der Verwaltungstätigkeit ist, der von den kommunalen Unternehmen wahrgenommen wird, umso geringer wird die Bedeutung der Kernverwaltung, die Kommune zieht sich

auf die Gewährleistungsfunktion zurück. Analog dazu wird strategisches Management, welches die Beteiligungen einbezieht, umso wichtiger (Reichard 2001: 92). Das Beteiligungsmanagement, das viele Städte aufgebaut haben, ist bisher vornehmlich eine rückwärtsgewandte (operative) Kontrolle der Unternehmen. Beyer u.a. (2001: 96) drücken das so aus: „Mit Feststellung des Jahresabschlusses durch den Gesellschafter ist die Steuerung bis zum nächsten Stichtag beendet“. Durch eine strategische d.h. zukunftsorientierte Ausrichtung kann es dazu beitragen, die Steuerungsfähigkeit der Politik zu verbessern.

Sollen die Unternehmen in Vorgaben des strategischen Managements einbezogen werden, dann müssen sie auch an der Strategieentwicklung partizipieren. Eine hierarchische Steuerung von oben ist praktisch nicht mehr möglich wie Kapitel 3.1 aufgezeigt hat. Durch die Einbindung der Beteiligungen in das strategische Management besteht für sie neben möglichen Synergien weiterhin der Vorteil, dass sie eine Bestandsgarantie bekommen und über Informationen verfügen, welche Ziele der Eigentümer Kommune verfolgt. Ohne Beteiligung der Unternehmen an strategischem Management bestehen im dynamischen Umfeld, dem die Beteiligungen ausgesetzt sind, erhebliche Bestandsrisiken. Strategisches Management leistet auch einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Sicherung des ökonomischen Erfolgs indem Synergien erschlossen werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang wie beteiligte Akteure (Rat, Beteiligungsmanagement, Geschäftsführer, usw.) in ein Netzwerk zusammengebracht werden können, damit effiziente Steuerung erfolgen kann (Beyer u.a. 2001: 94).

5 Fazit

Die in diesem Papier gemachten Ausführungen zeigen, dass Steuerung in Kommunen grundsätzlich möglich ist und bleibt. Es ist erreichbar, in Kommunen Innovationen wie erneuerbare Energien auch gegen Widerstände einzuführen, wenn der politische Wille vorhanden ist und die Interessen anderer Akteure Berücksichtigung finden und/oder spezielle Anreize gesetzt werden. Trotzdem ist die Steuerungsfähigkeit durch die immer komplexer und dynamischer werdende Umwelt sowie abnehmende Ressourcen und Handlungsspielräume tendenziell gefährdet. Gerade deshalb ist die Einführung eines kommunalen strategischen Managements unverzichtbar, um eine stärkere Zukunftsorientierung zu erreichen und auf neue Herausforderungen flexibel, effektiv und insbesondere zeitnah reagieren zu können. Kommunen, die eine strategische Steuerung aufbauen, besitzen einen langfristigen Wettbewerbsvorteil. Da Problemlagen zunehmend komplexer und verflochtener werden, dürfte sich der Vorteil einer strategischen Ausrichtung in Zukunft weiter erhöhen. Zudem kann zu starken zentrifugalen Tendenzen in Verwaltung, Kommune und Beteiligungsunternehmen nur durch ein KSM effektiv begegnet werden.

Die steigende Anzahl an Problemen, die sich durch zunehmende Komplexität und das aufkommen neuer Politikfelder ergeben, führen zwangsläufig zu steigenden politischen Steuerungsversuchen. Zu beachten ist, dass jeder Versuch der Steuerung quasi automatisch Konflikte zwischen verschiedenen Interessen hervorruft. Aus zunehmenden Steuerungsversuchen resultiert eine wachsende Anzahl an Konflikten, deren Lösung aufgrund der herrschenden Ressourcenknappheit heikel ist. Dadurch geht Steuerungsfähigkeit von Politik und Verwaltungsspitze trotz wachsenden Bedarfs tendenziell zurück. Bei fehlender oder unzureichender Steuerung werden durch eine Verwaltungseinheit negative externe Effekte für andere Verwaltungseinheiten produziert, die Effektivität der Gesamtorganisation leidet.

Das Neue Steuerungsmodell sieht die Einführung insbesondere materieller Anreize für die Verwaltungsmitarbeiter vor, um die Motivation der Beschäftigten zu steigern. Diese Anreize haben sich als ein wichtiges Steuerungsmedium erwiesen, um die Motivation der Mitarbeiter für Innovationen sicherzustellen, sind aber vornehmlich in Verbindung mit anderen nichtmateriellen Anreizen wirksam. Entscheidender Baustein für die Durchsetzung von Innovationen ist die Einführung eines strategischen Managements, welches Ziele vorgibt und ihre Einhaltung kontrolliert. Daraus ist für die Mitarbeiter ersichtlich, was von ihnen verlangt und gefordert wird und was nicht. Es bie-

tet ihnen folglich Sicherheit und kann so zur Motivation der Beschäftigten einen wichtigen Beitrag leisten. Dadurch sind die Verwaltungsmitarbeiter als Steuerungsobjekte eher bereit politische Steuerung zu akzeptieren und werden sich dieser nicht zu entziehen. KSM erhöht also die Steuerungsfähigkeit der Politik gegenüber der Verwaltung. Bislang ist strategische Steuerung in Kommune allerdings kaum zu finden. Das Vorhandensein eines strategischen Managements erleichtert die Einführung einer strategischen kommunalen Energiepolitik (SKEP): Energiepolitische Ziele können unter partnerschaftlicher Beteiligung der betroffenen Akteure in das kommunale Zielfeld integriert werden. Die Einbeziehung der Akteure kann sich in den bewährten Bahnen vollziehen und ist bereits ein Stück weit Routine. Zudem sind die zentralen Akteure Politik und Verwaltung für die langfristige Ausrichtung von Politikfeldern sensibilisiert und auch die Einbeziehung der kommunalen Unternehmen bleibt grundsätzlich möglich.

Für den Steuerungserfolg von zentraler Bedeutung ist die partnerschaftliche Einbeziehung verschiedener Anspruchsgruppen bereits in die Strategieentwicklung, wie sie das kommunale strategische Management vorsieht. Dafür ist die Motivation der Akteure zur Partizipation eine entscheidende Voraussetzung, durch Politik und Verwaltungsführung muss Überzeugungsarbeit geleistet werden. Dies gilt auch für die Einführung einer strategischen kommunalen Energiepolitik: Zentraler Erfolgsfaktor ist die Unterstützung der Spitzen von Politik und Verwaltung, die dadurch als Machtpromotor wirken. Ihre Aufgabe ist es zusammen mit den Fachpromotoren andere Akteure zu überzeugen, dass sich eine Kooperation für alle Beteiligten lohnt und sich dadurch Synergieeffekte realisieren lassen. Gleiches gilt auch für SKEP; in vielen Fällen wird erst das Zusammenspiel von Macht- und Fachpromotoren ihre Einführung und Durchsetzung in der Kommune ermöglichen. Sind diese nicht oder in nicht ausreichendem Maße vorhanden werden Anreize für die Teilnahme an SKEP zunehmend wichtiger.

Hierarchische Steuerung ist weitgehend obsolet geworden, auch wenn der Schatten der Hierarchie ein wesentlicher Erfolgsfaktor für kommunale Steuerung in neuen Strukturen wie Netzwerken bleibt. Der Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren durch Kooperation mit positiven externen Effekten und Überzeugungsarbeit von Politik und Verwaltungsführung sind zentrale Erfolgselemente kommunaler Steuerung geworden. Politik und Verwaltung müssen zu Netzwerkern werden, die das Engagement anderer Akteursgruppen fördern und unterstützen. Für den Bereich erneuerba-

re Energien bedeutet das, bürgerschaftliches Engagement v.a. im Rahmen der lokalen Agenda zu nutzen und zu fördern. Plakativ könnte man das Motto setzen: Weg von der hierarchischen hin zu kooperativer Steuerung. Damit einher geht der Trend weg von traditionellen Versorgungsleistungen der Verwaltung hin zur Förderung privaten bürgerschaftlichen Engagements.

Problematisch bleibt insbesondere die Steuerung der kommunalen Beteiligungsunternehmen. Das aufgebaute Beteiligungsmanagement ist in vielen Fällen unzureichend und vielfach fehlt bei der Kommunalpolitik bereits die Einsicht, dass Beteiligungsunternehmen Teil der Kommune sind und kommunale Aufgaben wahrnehmen. Steuerung findet also vielfach nicht statt. Hierarchische Steuerungsversuche sind bei den Beteiligungen weniger erfolgsversprechend als in der Kernverwaltung, da die Unternehmen weitgehend unabhängig agieren können. Der Grad der Unabhängigkeit wird von der Rechtsform, den kommunalen Anteilen und der Entfernung von der Kernverwaltung determiniert. Der Aufbau kooperativer Strukturen, die auf gegenseitigem Vertrauen basieren, ist für erfolgreiche Steuerung der kommunalen Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Dies gilt auch für die Einbeziehung in eine strategische Energiepolitik. Ohne Werben um Einsicht und Aufzeigen handfester Vorteile werden die Unternehmen kaum dafür gewonnen werden können. Insbesondere die Energieversorgungsunternehmen müssen von den Vorteilen der Partizipation an einer SKEP überzeugt sein, damit diese auch erfolgreich sein kann. Ohne die Unterstützung des lokalen EVU bleibt die Wirksamkeit einer strategischen Energiepolitik begrenzt.

Bewährt hat sich z.B. im Rahmen des Stadtumbaus die Einführung von Lenkungsgruppen, an denen sämtliche relevanten Akteure gleichberechtigt mit Politik und Verwaltungsspitze teilnehmen. Ein solches Gremium hat zwar formal keine bindende Entscheidungskraft, jedoch werden seine Beschlüsse in aller Regel von den Teilnehmern akzeptiert und umgesetzt, da sie partnerschaftlich zustande gekommen sind. Die Einrichtung einer solchen Lenkungsgruppe ist auch für eine SKEP sinnvoll, da dort entscheidende Weichenstellungen vorgenommen und die unterschiedlichen Interessen der Akteure abgeglichen werden können.

Aus den Ausführungen dieses Kapitels resultieren für Politik und Verwaltung neue Anforderungen, die mit Monstadt (2004: 247f) wie folgt zusammengefasst werden sollen:

- Steuerungsziele müssen operationalisierbar sein und der Zielerreichungsgrad überprüfbar, mithin muss kommunale Gewährleistungspflicht akzentuiert werden.
- Politische Konzepte müssen sich verstärkt an ökonomischen Kriterien messen lassen. Die Nachfrager nach kommunalen Leistungen (Bürger und private Unternehmen) müssen in die Konzepte eingebunden werden, um den Handlungsspielraum zu sichern.
- Damit ökologische Modernisierung der Energieversorgung mit dem Ausbau kommunaler Wettbewerbsfähigkeit verbunden werden kann, müssen struktur- und standortpolitische Entscheidungen vermehrt ins Blickfeld von Politik und Verwaltung rücken. Durch Organisations- und Marktübergangshilfen muss die regionale Zusammenarbeit zwischen EVU verbessert und durch ökonomische Anreize eine ökologisch orientierte Energiewirtschaft gebunden werden.

Literaturverzeichnis

Ade, Klaus (1997): Einführung. In: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart, Hannover, München, Berlin, Weimar, Dresden. S. 13-29.

Baumheier, Ralf (1993): Kommunale Umweltvorsorge. Basel, Boston, Berlin.

Beckhof, Heiner/Pook, Manfred (2001): Gesamtstädtische Steuerung als Konzernsteuerung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 68-79.

Behnke, Nathalie (2003): Die Funktion von Ethik-Maßnahmen - Zu Vertrauen und Kontrolle zwischen Prinzipalen und Agenten. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden. S. 59-81.

Benz, Arthur (1997): Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – zur neuen Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden. S. 9-32.

Beyer, Günter (1997): Beteiligungsberichte. In: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart, Hannover, München, Berlin, Weimar, Dresden.

Beyer, Rainer/Pech, Heiko/Wambach, Martin (2001): Strategisches Management von Beteiligungen. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 92-105.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Habilitationsschrift. Hagen.

Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – Grundprobleme der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv 1/2002. S. 129-148.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisie-

rung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 71-87.

Böhret, Carl (2001): Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage. Opladen. S. 43-49

Brandt, René/Brandt, Steven/Gärtner, Tobias/Maul, Gunnar/Kolbe, Peter/Said, Chaled/Seiler, Adrian/Spiekermann, Christian/Stübiger, Mathias (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4. Potsdam.

Braun, Dietmar (1995): Steuerungstheorien. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 1: Politische Theorien. München. S. 611-618.

Brozus, Lars/Take, Ingo/Wolf, Klaus Dieter (2003): Vergesellschaftung des Regierens? Opladen.

Bryson, John M./Roering, William D. (1988): Initiation of Strategic Planning by Governments. In: Public Administration Review. 6/1988. S. 995-1004.

Budäus, Dietrich (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung. In: Schreyögg, Georg/Budäus, Dietrich/Conrad, Peter (Hrsg.): New Public Management. Berlin. S. 1-9.

Budäus, Dietrich (2002): Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklungen, Schwerpunkte und Perspektiven. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart. S. 15-40.

Edeling, Thomas/Wagner, Dieter/Stölting, Ehrhardt/Lieske, Sören/Rogas, Karsten/Sitter, Roger (2001): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Forschungsbericht für das DFG-Projekt „Regulierung und Restrukturierung der Arbeit in Spannungsfeldern von Globalisierung und Dezentralisierung. Potsdam.

Eising, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.

Fiedler, Jobst/Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Mat-

thias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 28-39.

Fiedler, Jobst/Barzel, Georg/Lysk, Ute/Berger, Roland (2002): Gesamtsteuerung einer Stadt - Chancen und Risiken. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart. S. 41-60.

Grauhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift 2-3/1969. S. 269-284.

Grawert, Rolf (2001): Kommunale Wirtschaftsbetätigung im System eines unverfälschten Wettbewerbs. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunen am Markt. Berlin. S. 9-44.

Götz, Markus (2000): Politische Steuerung in der Kommune. Münster.

Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart.

Hill, Hermann (1993): Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Berlin.

Jann, Werner (1998): Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christiane/Wordelmann, Peter. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden. S. 252-280.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden. S. 193-214.

Keßler, Jens (2001): Die GmbH als Rechtsform kommunaler Unternehmen – zu den Kompetenzkonflikten zwischen Kommunalverfassungs- und Gesellschaftsrecht. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunen am Markt. Berlin. S. 101-117.

KGSt (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 10/96. Köln.

KGSt (2000a): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht 8/2000. Köln.

KGSt (2000b): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie. KGSt-Bericht 9/2000. Köln.

KGSt (2000c): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung. KGSt-Bericht 10/2000. Köln.

Knipp, Rüdiger (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Difu-Materialien. Berlin.

Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2002): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 9-35.

Luhmann, Niklas (1988): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt/Main.

Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Auflage. Heidelberg.

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. S. 39-56.

Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/Main.

Monstadt, Jochen (2003): Netzgebundene Infrastrukturektoren unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung. NetWorks-Papers Nr. 5. Berlin.

Monstadt, Jochen (2004): Die Modernisierung der Stromversorgung. Wiesbaden.

Murawski, Klaus-Peter (2002): Politische Steuerung im Dialog. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart. S. 61-84.

Naschold, Frieder (1997): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln. S. 305-340.

Naschold, Frieder/Daley, Glenn (1999): The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two. In: International Public Management Journal 1/1999. S. 52-67.

Olson, Mancur (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen.

- PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2002):** Kommunalstudie 2002. Frankfurt/Main.
- Reichard, Christoph (1997):** Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder (Hrsg.): Neue Städte braucht das Land! Stuttgart. S. 49-74.
- Reichard, Christoph (2001):** Gemeinden als Marktteilnehmer. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern. In: ders.: Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Berlin. S. 61-79.
- Richter, Klaus (1996):** Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen - ein systematischer Überblick. In: Walcha, Henning/Hermanns, Klaus (Hrsg.): Partnerschaftliche Stadtentwicklung: Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen. Köln. S. 1-39.
- Richter, Walter (2001):** Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und –verwaltung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. S. 58-67. Baden-Baden.
- Röber, Manfred (2001):** Das Parteibuch - Schattenwirtschaft der besonderen Art? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 32-33/2001. S. 6-14.
- Sattler, Karl-Otto (2001):** Die Entmachtung der Politik. In: Das Parlament 46/2001 vom 09.11.2001. S. 9.
- Scharpf, Fritz (1991):** Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift 4/1991. S. 621-634.
- Scharpf, Fritz (1992):** Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen. S. 93-115.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000):** New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien.
- Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2005):** Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf.
- Schefzyk, Olaf (2000):** Der kommunale Beteiligungsbericht. Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit in Kommunen. Stuttgart.
- Schneider, Karsten (2001):** Politischer Einfluss auf die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen im kommunalen Sektor im Zuge zunehmender Dezentralisierungs- und

Wettbewerbstendenzen. Beitrag zur Tagung „Die Krizität technischer Infrastruktursysteme und die Rolle des Staates“ des Arbeitskreises Politik und Technik des DVPW am 15./16.06.2001.

www.uni-kassel.de/~schneidk/krizitaetkommunalersektor2.doc.

Schneider, Karsten (2003): Die Auflösung hierarchischer Koordination im Zuge organisatorischer Dezentralisierung im kommunalen Sektor. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden. S. 107-127.

Schubert, Klaus (1998): Politische Steuerung. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne (Hrsg.): Lexikon der Politik Band 7. Politische Begriffe. S. 507.

Töller, Anette Elisabeth (2003): Warum kooperiert der Staat? Politische Steuerung durch Umweltvereinbarungen. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden. S. 155-188.

Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2003): Privatisierung in Kommunen - eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Difu-Materialien. Berlin.

Vesting, Thomas (1992): Erosionen staatlicher Herrschaft. Zum Begriff des Politischen bei Carl Schmitt. In: Archiv des öffentlichen Rechts 1/1992. S. 4-45.

Wilke, Helmut (1987): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1. Baden-Baden. S. 285-308.

Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (1999): Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederungen für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene. Dortmund.