
Felix Pfäfflin
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

Diplomarbeit

Politikfeldgerechte Steuerung kommunaler Unternehmen.

Eine Analyse der Instrumente zur Steuerung kommunaler Unternehmen aus verschiedenen
Politikfeldern durch das politisch-administrative System

Erster Gutachter: Prof. Dr. Klaus Simon

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Seibel

Eingereicht im März 2001

1. EINLEITUNG	5
1.1 KOMMUNALE UNTERNEHMEN IM KONTEXT VON WISSENSCHAFT UND PRAXIS	5
1.1.1 <i>Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft</i>	5
1.1.2 <i>Bedingungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung</i>	6
1.1.3 <i>New Public Management</i>	7
1.1.4 <i>Privatisierung und Dezentralisierung</i>	8
1.1.5 <i>Der Steuerungskonflikt</i>	9
1.2 DAS FORSCHUNGSPROBLEM	10
1.2.1 <i>Begriffsklärungen</i>	10
1.2.1.1 <i>Kommunale Unternehmen</i>	10
1.2.1.2 <i>Politikfelder</i>	11
1.2.2 <i>Hypothesen und Fragestellung</i>	12
1.3 INHALT UND VORGEHENSWEISE	12
2. DIE KOMMUNE AUS ORGANISATIONSTHEORETISCHER PERSPEKTIVE. 14	14
2.1 DIE KOMMUNE ALS KOMPLEXES SYSTEM	14
2.2 STEUERUNG KOMPLEXER SYSTEME ALS SOZIALWISSENSCHAFTLICHES PROBLEM	16
2.3 DEZENTRALISIERUNG ALS ORGANISATIONSPRINZIP KOMPLEXER SYSTEME	17
2.3.1 <i>Dezentralisierung als privatwirtschaftliches Phänomen und die Übertragung auf die Kommune durch den institutionellen Isomorphismus</i>	17
2.3.2 <i>Perrows Konzept komplexer Organisationen</i>	18
2.3.2.1 <i>Die Komplexität der Interaktion als erste Dimension</i>	18
2.3.2.2 <i>Der Grad der internen Kopplung als zweite Dimension</i>	20
2.3.2.3 <i>Die Kommune als Organisation mit komplexer Interaktion und einer losen internen Kopplung</i>	20
2.3.3 <i>Cyert/Marchs Konzept organisationaler Zielkonflikte</i>	21
2.3.3.1 <i>Die Entstehung organisationaler Ziele</i>	21
2.3.3.2 <i>Kommunale Zielkonflikte</i>	22
2.3.3.3 <i>Quasi-Lösungen von Zielkonflikten</i>	22
2.3.4 <i>Zusammenfassung</i>	25
2.4 DER PRINZIPAL-AGENT-ANSATZ UND SEINE ANWENDUNG AUF DIE KOMMUNE	26
2.4.1 <i>Die Prinzipal-Agent-Theorie</i>	26
2.4.1.1 <i>Das vertragstheoretische Organisationskonzept</i>	26
2.4.1.2 <i>Die Eigenschaften des Individuums</i>	27
2.4.1.3 <i>Die Agenturkosten</i>	28
2.4.1.4 <i>Die Informationsasymmetrie</i>	29
2.4.1.5 <i>Kritik</i>	30
2.4.2 <i>Die Prinzipal-Agent-Theorie im Rahmen des Systems Kommune</i>	31
2.4.2.1 <i>Der Prinzipal</i>	31
2.4.2.2 <i>Die Agenten</i>	32
2.4.2.3 <i>Die Informationsasymmetrie</i>	33
2.4.2.4 <i>Kritik</i>	34
2.5 ZUSAMMENFASSUNG	35
3. DAS INSTITUTIONELLE ARRANGEMENT: RECHTSFORM UND STEUERUNGSINSTRUMENTE	37
3.1 DIE WAHL DER RECHTSFORM: INSTITUTIONAL CHOICE	37
3.1.1 <i>Der Regiebetrieb</i>	38
3.1.2 <i>Der Eigenbetrieb</i>	38
3.1.3 <i>Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung</i>	38
3.1.4 <i>Die Aktiengesellschaft</i>	39
3.1.5 <i>Überblick der Rechtsformen</i>	39

3.2 CONTROLLING.....	39
3.3 KONTRAKTMANAGEMENT.....	42
3.3.1 Produktbildung.....	43
3.4 ZUSAMMENFASSUNG.....	43
4. UNTERSCHIEDUNG DER POLITIKFELDER KOMMUNALER	
AUFGABENERFÜLLUNG	45
4.1 KOMMUNALE AUFGABEN IN DER PRAXIS.....	45
4.1.1 Einteilung nach Geschäftsbereichen.....	45
4.1.2 Wandel der Aufgaben.....	46
4.1.3 Intrasektorale Unterschiede und intersektorale Gemeinsamkeiten der Geschäftsbereiche.....	46
4.2 UNTERSCHIEDUNGSKRITERIEN KOMMUNALER UNTERNEHMEN HINSICHTLICH DER STEUERUNG	47
4.2.1 Die rechtlich-normative Dimension.....	48
4.2.1.1 Die rechtliche Qualität der Aufgaben.....	48
4.2.1.2 Der Grad der rechtlichen Normierung.....	49
4.2.1.3 Der Legitimationsbedarf durch das politisch-administrative System.....	49
4.2.1.4 Die Bedeutung der rechtlich-normativen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen.....	50
4.2.2 Die wettbewerbliche Dimension.....	51
4.2.2.1 Der Zustand der Umwelt.....	52
4.2.2.2 Die Qualität des Wettbewerbs.....	52
4.2.2.3 Interkommunale Kooperation.....	53
4.2.2.4 Die Bedeutung der wettbewerblichen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen.....	54
4.2.3 Die finanzielle Dimension.....	55
4.2.3.1 Kapital- und Investitionsbedarf.....	55
4.2.3.2 Vermögens- und Aufwandsstruktur.....	55
4.2.3.3 Kostendeckungsgrade, Zuschuß oder Abführung.....	56
4.2.3.4 Alternative Finanzierungsquellen.....	56
4.2.3.5 Zweckmittel, Konnexitätsprinzip.....	56
4.2.3.6 Die Bedeutung der finanziellen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen.....	57
4.2.4 Die Dimension der Zielvorgaben.....	58
4.2.4.1 Die Definition von Leistungen.....	59
4.2.4.2 Die Art der Zielvorgaben.....	59
4.2.4.3 Die Meßbarkeit von Leistungen.....	59
4.2.4.4 Die Bedeutung der Dimension der Zielvorgaben für die Steuerung kommunaler Unternehmen.....	60
4.2.5 Zusammenfassung.....	61
5. AUSWAHL UND POSITIONIERUNG DER UNTERNEHMEN	64
5.1 DIE OPER LEIPZIG.....	64
5.1.1 Die rechtlich-normative Dimension.....	65
5.1.2 Die wettbewerbliche Dimension.....	66
5.1.3 Die finanzielle Dimension.....	66
5.1.4 Die Dimension der Zielvorgaben.....	67
5.2 DIE LEIPZIGER VERKEHRSBETRIEBE GMBH.....	68
5.2.1 Die rechtlich-normative Dimension.....	69
5.2.2 Die wettbewerbliche Dimension.....	70
5.2.3 Die finanzielle Dimension.....	71

5.2.4 Die Dimension der Zielvorgaben.....	72
5.3 ZUSAMMENFASSUNG.....	74
6. DIE STEUERUNG KOMMUNALER UNTERNEHMEN	77
6.1 DIE OPER	77
6.1.1 Steuerungsbedarf der Oper.....	77
6.1.2 Steuerungspotential der Oper.....	78
6.1.2.1 Rechtsform.....	78
6.1.2.2 Controlling.....	79
6.1.2.3 Kontraktmanagement und Produktbildung.....	80
6.1.3 Bewertung.....	81
6.2 DIE LEIPZIGER VERKEHRSBETRIEBE GMBH.....	82
6.2.1 Steuerungsbedarf der LVB.....	82
6.2.2 Steuerungspotential der LVB.....	84
6.2.2.1 Rechtsform.....	84
6.2.2.2 Controlling.....	84
6.2.2.3 Kontraktmanagement und Produktbildung.....	85
6.2.3 Bewertung.....	87
7. BEWERTUNG DER HYPOTHESEN.....	88
7.1 HYPOTHESE 1.....	88
7.2 HYPOTHESE 2.....	89
7.3 EXKURS: AUSGESTALTUNG DER STEUERUNGSINSTRUMENTE	92
7.3.1 Analyse der Entscheidungsfragen eines Unternehmens	92
7.3.1.1 Dimension der Strategischen Bedeutung.....	92
7.3.1.2 Dimension der normativ-legitimatorischen Kategorie und der Konzernkoordination	93
7.3.1.3 Hellers Raster: Trennschärfe zwischen internem und externem Steuerungsbedarf.....	93
7.3.2 Bewertung.....	94
8. RESÜMEE.....	95
8.1 FORSCHUNGSBEDARF.....	95
8.1.1 Empirische Studien über die Nutzung der Steuerungsinstrumente.....	95
8.1.2 Theoretische Mikrofundierung des NPM.....	96
8.1.3 Grenzen und Bedingungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung	97
8.2 FAZIT	97
9. LITERATUR.....	99
10. ANHANG.....	105
10.1 INTERESSEN RELEVANTER AKTEURSGRUPPEN	105
10.2 POSITIONIERUNG DER SWL UND DES STÄDTISCHEN KLINIKUMS ST. GEORG LEIPZIG.....	106

1. Einleitung

Gemeinden und Städte erfüllen im mehrstufigen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl von Aufgaben, um die Daseinsvorsorge gegenüber dem Bürger zu gewährleisten. Im Rahmen der im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung entscheiden die Kommunen eigenständig über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Die Bandbreite des Aufgabenspektrums reicht dabei von der Versorgung mit Wasser, Gas und Strom über Krankenhäuser, den öffentlichen Personennahverkehr, Kindergärten, den Wohnungsbau bis zu sozialen und kulturellen Einrichtungen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit deutet diese Aufzählung bereits an, wie unterschiedlich diese Aufgabenbereiche sind. Viele dieser Aufgaben werden deshalb nicht unter dem Dach der Kommunalverwaltung angegangen, sondern in der Form kommunaler Unternehmen. Diese zeichnen sich dadurch aus, daß sie organisatorisch, rechtlich und wirtschaftlich in unterschiedlichem Maße unabhängig von der Kommunalverwaltung sind.

Thema dieser Arbeit ist die Steuerung solcher Unternehmen. Ziel ist es, Erkenntnisse über die Bedingungen der Steuerung zu gewinnen und der Frage nachzugehen, ob und wie kommunale Unternehmen gesteuert werden können. Im einleitenden Teil werden kommunale Unternehmen zunächst in einen Kontext eingebettet, der sich an Praxis und Wissenschaft orientiert. Es folgen einige zentrale Begriffsklärungen und die Hypothesen dieser Arbeit. Schließlich werden Inhalt und Vorgehensweise skizziert.

1.1 Kommunale Unternehmen im Kontext von Wissenschaft und Praxis

1.1.1 Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft

Kommunale Unternehmen gibt es seit den 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Die Ausgliederung kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung in öffentliche Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen hat in der Vergangenheit stark zugenommen. Deutlich wird diese Entwicklung an der Relation des Haushaltsvolumens zum Bilanzvolumen der Unternehmen einer Kommune. So entfallen in Konstanz im Haushaltsjahr 1998 gerade noch rund 35% des städtischen Konsums und der städtischen Investitionen auf den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (vgl. Eickmeyer 1998: 3), während der Kämmerer von Stuttgart für das

Haushaltsjahr 1994 die Summe der Bilanzvolumina der ausgegliederten Unternehmen auf das zehnfache des Haushaltsvolumens taxiert (vgl. Weiblen 1995: 179).

Seit dem Mittelalter ist die Betätigung der Kommunen immer abhängig von dem herrschenden Staatsverständnis und seinen Aufgaben sowie den rechtlichen Bedingungen (vgl. Siedentopf 1963: 16-19). Heute werden vor allem wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen herangezogen, um die verstärkte unternehmerische Betätigung der Kommunen zu erklären. Unter der Annahme, Aufgaben in unternehmerischer Form effizienter erfüllen zu können, führt die anhaltende Finanznot und Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung zur Ausgliederung. Auch die Erschließung neuer Finanzquellen durch neue Geschäftsbereiche ist ein Motiv (vgl. Ehlers 1998: 5). Gesetzesinitiativen von der Europäischen Union und der Bundesregierung erhöhen den Wettbewerbsdruck und zwingen kommunale Betriebe in den Markt (vgl. Bremeier 1997: 100). Die engen Vorgaben des Haushaltsrechts und das *“Korsett des öffentlichen Dienstrechts“* machen private Rechtsformen attraktiv (vgl. Bremeier 1997: 97).

In der wissenschaftlichen Literatur wird deswegen in den letzten Jahren verstärkt vom *“Konzern Stadt“* (Martens/Zanner 1998) gesprochen. Dieser Begriff soll zum Ausdruck bringen, daß die Kommune heutzutage in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen – Branchen – tätig und dabei als Muttergesellschaft verantwortlich für eine große Anzahl von Tochterunternehmen und Beteiligungen ist. Der Begriff stellt aber gleichzeitig eine Verkürzung dar, läßt sich doch die Kommune als Säule im demokratischen Staatsaufbau mit der Funktion als ‘Schule der Demokratie’ nicht einfach mit einem wirtschaftlich orientierten Konzern gleichsetzen. Entscheidungen fallen hier innerhalb demokratischer Strukturen und sollen den Willen der Bevölkerung widerspiegeln. Das politisch-administrative System – zusammengesetzt aus dem Gemeinderat und der Verwaltungsspitze – als gewählte Institutionen des repräsentativen Systems kommt deshalb die Funktion zu, auch über die Belange und Geschicke der kommunalen Unternehmen zu entscheiden, sprich: diese zu steuern.

1.1.2 Bedingungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung

Wenngleich die Kommune in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung frei ist, ergeben sich doch Grenzen in der wirtschaftlichen Betätigung. Kommunale Unternehmen sind öffentliche Unternehmen, deren Existenz *“nur durch die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu rechtfertigen“* ist (Schmidberger 1993: 349):

“Der Gesetzgeber will damit ausschließen, daß die Kommune und die Kommunalwirtschaft unge-rechtfertigte Wettbewerbsvorteile gegenüber der privaten Wirtschaft erhalten – schließlich kann eine Gemeinde nicht Bankrott gehen, und ihre hoheitlichen Leistungen sind steuerbefreit.” (Bremer 1998: 289)

Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gibt den Kommunen das Recht, sich wirtschaftlich zu betätigen. Allerdings wird dieses Recht durch den Passus “*Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*“¹ sowohl territorial als auch kompetentiell eingeschränkt (vgl. Ehlers 1998: 10). In vielen Bereichen kommunaler Aufgabenerfüllung sind, vor allem wegen der Einführung des Wettbewerbs durch die EU, rechtliche Auseinandersetzungen zu erwarten, bei denen die Grenzen kommunalwirtschaftlicher Betätigung und deren Wettbe-werbsvorteile zu klären sind. Dies zeigt sich bei den Durchleitungskonzessionen in der Stromwirtschaft ebenso wie bei der Klage privater Banken gegen die günstige Kreditvergabe durch die kommunalen Sparkassen.

1.1.3 New Public Management

Vor allem wegen der schlechten Haushaltslage kam auch in Deutschland seit den 90er Jahren die Diskussion um das New Public Management (NPM) etwas verspätet in Gang. Vornehmlich geht es dabei um die Organisation der Verwaltung nach dem Vorbild betriebswirtschaftlicher Unternehmen. So sollen Steuerungs-, Führungs- und Personalentwicklungsinstrumente aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor übertragen werden. Das NPM wird dabei bereits als neues verwaltungswissenschaftliches Paradigma gesehen, welches Webers klassisches Bürokratiemodell ablöst (vgl. Budäus 1998: 103). Die Philosophie des NPM wird zunächst durch den neo-liberalen Gedanken geprägt, die “*Allzuständigkeit des Staates, seine Kompetenz für Problemlösungen und nicht zuletzt seine Finanzierbarkeit*” (ebd.: 107) in Fra-ge zu stellen. Daraus leitet sich die “*Tendenz des Zurückdrängens von Staatstätigkeit*” ab:

“Neben dem Abbau und der Verlagerung von Staatstätigkeit steht die Forderung nach effizienter öf-fentlicher Aufgabenwahrnehmung. Dies bedeutet, daß andere Steuerungsmechanismen und hierdurch bewirkte Verhaltensweisen der Akteure im öffentlichen Sektor zum Zuge kommen sollen.” (ebd.: 108)

¹ Die Auslegung dieses Passus wurde im Rastede-Urteil des BVerfG von 1989 behandelt. Sie wird zugunsten der Kommunen interpretiert, obwohl es ihr an definitiver Eindeutigkeit fehlt.

Solche Steuerungsmechanismen wurden im Neuen Steuerungsmodell (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) konkretisiert. Darin ist u.a. eine Dezentralisierung der Kompetenzen, globale Budgets, eine Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Kontraktmanagement vorgesehen (vgl. ebd.: 108f.).

Die Übertragung solcher betriebswirtschaftlicher Instrumente ist allerdings problembehaftet, da sich private und öffentliche Unternehmen in drei Punkten gravierend unterscheiden: Während die Ziele privater Unternehmen hauptsächlich finanzieller Art sind, müssen sich öffentliche Unternehmen zwar auch dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit stellen, sie haben aber vor allem Sachziele zu erfüllen. Zweitens liegt die Aufgabe öffentlicher Unternehmen häufig darin, öffentliche Güter zu erstellen, die sich aufgrund ihrer Eigenschaften nicht gewinnbringend produzieren lassen. Drittens sind Entscheidungen über öffentliche Unternehmen den komplexen Strukturen der Demokratie unterworfen.

1.1.4 Privatisierung und Dezentralisierung

Privatisierungen öffentlicher Unternehmen finden auf allen Ebenen des Staates statt, obwohl im NSM der verwaltungsinternen oder -nahen organisatorischen Lösung Vorrang gegeben wird (vgl. KGSt 1996: 33). Unterschieden wird zwischen drei Arten der Privatisierung (vgl. Blanke/Trümmer 1998: 10):

- Organisationsprivatisierung oder formale Privatisierung: Kommunale Aufgabenbereiche werden aus der Kernverwaltung herausgelöst und als eigenständige Einheit in öffentlicher oder privater Rechtsform geführt. Die Betriebe bleiben in öffentlicher Hand.
- Materielle Privatisierung: Öffentliches Eigentum wird an private Unternehmen verkauft. Die Aufgabe wird fortan privat erfüllt. Wird das Eigentum nur teilweise übertragen, entsteht ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Dies ist eine Form der Public Privat Partnership (PPP).
- Funktionelle Privatisierung: Während die Verantwortung für eine Aufgabe bei der Kommune bleibt, übernimmt ein privates Unternehmen deren Erfüllung. Dabei wird es vom öffentlichen Träger reguliert oder konzessiert.

Von einer privatisierten Aufgabenerfüllung werden Effizienzgewinne erwartet, die in der Produktion, den Anreizen und den rechtlichen Rahmenbedingungen gesehen werden (vgl. Scholl/Thöne 1998: 28-33). Empirische Studien über die Effizienzvorteile privater Unter-

nehmen gegenüber öffentlichen bleiben allerdings einen eindeutigen Beleg dieser Annahmen schuldig (vgl. ebd.: 49-53). In dieser Arbeit wird nicht der Frage nachgegangen, ob eine Privatisierung sinnvoll ist oder nicht. Die Fülle kommunaler Unternehmen wird als Status Quo betrachtet. Ein grundlegendes Verständnis der Art von Aufgabenverlagerung ist deshalb nötig.

Dezentralisierung im NSM meint vornehmlich die Übertragung und Vereinigung von Ressourcen- und Fachkompetenz in einem Amt. In dieser Arbeit wird Dezentralisierung als Organisationsprinzip verstanden, welches sich über die Grenzen der Kernverwaltung hinweg in der Erfüllung kommunaler Leistungen durch kommunale Unternehmen manifestiert.

1.1.5 Der Steuerungskonflikt

Aus der Privatisierung kommunaler Aufgaben und ihrer dezentralen Erbringung ergibt sich das Problem der Steuerung kommunaler Unternehmen. Diese geht häufig geteilte Wege: Finanzielle Vorgaben werden meist von der Kämmerei überprüft, eine fachliche Betreuung findet durch das jeweils zuständige Amt oder Dezernat statt und die rechtlich-wirtschaftliche Kontrolle obliegt der Kommunalaufsicht und den Wirtschaftsprüfern. Versteht man unter Steuerung allerdings die Kenntnis von Störgrößen und die Kompensation von deren Wirkungen (vgl. Lexikon zur Soziologie 1994: 548-549), so kann diese Praxis angesichts der beschriebenen Bedeutung der Kommunalwirtschaft nicht zufriedenstellen. Es muß sichergestellt werden, daß der öffentliche Zweck kommunaler Unternehmen nicht in den Hintergrund rückt. Demokratische Probleme treten auf, wenn man bedenkt, daß wichtige Entscheidungen nicht mehr von den dazu legitimierten Gremien getroffen werden, sondern von Aufsichtsräten oder gar Geschäftsführern, die „*dem Wohl des Unternehmens verpflichtet*“ sind (Bremeier 1997: 101). Auf der anderen Seite erhofft man sich gerade von der Einräumung eines Handlungsspielraums eine effizientere Aufgabenerfüllung:

„Für die Kommune als Gesellschafterin eines privatwirtschaftlichen Unternehmens kommt es daher darauf an, ihrer Gesellschaft zwar die gewollte und wirtschaftlich sinnvolle *Selbständigkeit* zu belassen, jedoch dafür zu sorgen, daß sie sich nicht *verselbständigt*.“ (Bremeier 1997: 102)

Diese Vorstellung deckt sich mit der Philosophie des Neuen Steuerungsmodells, wonach die Politik über das „*Was*“ entscheiden soll, der ausführenden Verwaltung allerdings das „*Wie*“

überlassen bleibt (vgl. KGSt 1996: 9). Steuerung soll also nicht über den Detaileingriff erfolgen, sondern durch strategische Zielvorgaben. Deshalb gilt:

“Für die Kommunen müssen Instrumente geschaffen werden, um diese organisatorisch verselbständigten Unternehmenseinheiten [...] angemessen steuern und kontrollieren zu können.“ (Neumann 1997: 180)

1.2 Das Forschungsproblem

Allerorten experimentieren Kommunen mit den Vorschlägen des NPM. Anfangs konzentrierte sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung auf die Reform der Verwaltung, erst seit kürzerem sind auch die kommunalen Unternehmen in den Blickwinkel gerutscht. Die Kommunalwirtschaft ist für die Einnahmen einer Kommune von entscheidender Bedeutung und betrifft somit im Kern die kommunale Selbstverwaltung. So ist einerseits die relative Selbständigkeit des Unternehmens erwünscht, um eigenverantwortlich im jeweiligen Umfeld agieren zu können. Andererseits gilt es, die Verselbständigung und Entkopplung des Unternehmens vom öffentlichen Zweck und der Einflußnahme des politisch-administrativen Systems zu vermeiden.

Erst in den letzten Jahren mehren sich die Stimmen in der Literatur, welche besagen, daß die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente nicht ohne weiteres auf alle Aufgabenbereiche in gleicher Weise übertragen werden können (Lenk 1997). In dieser Arbeit soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich die Instrumente je nach den Charakteristika eines Politikfeldes eignen, um Steuerung zu gewährleisten. Zunächst werden noch einige Begriffe definiert.

1.2.1 Begriffsklärungen

1.2.1.1 Kommunale Unternehmen

Während der Begriff ‘kommunale Unternehmen’ in der Literatur an die Bedingung geknüpft ist, daß im Haushaltsplan nur der abzuführende Gewinn oder der zu deckende Verlust aufgeführt wird, es sich also ausschließlich um ‘Nettobetriebe’ handelt (vgl. Braun/Bozem 1990: 12), erscheint es aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive sinnvoll, den ‘Regiebetrieb’ als ‘Bruttobetrieb’, d.h. mit sämtlichen Ein- und Ausgaben im Haushaltsplan aufgeführt, zu

den kommunalen Unternehmen zu zählen, da er sich vom Gesichtspunkt der Steuerung nicht notwendigerweise von Nettobetrieben unterscheidet.

Von einer ‘Beteiligung’ im Sinne von § 271 HGB spricht man, “*wenn mindestens 20% der Anteile an einem Unternehmen gehalten werden*“ (Lenhard 1996: 312). Unter ‘kommunalen Beteiligungen’ sollen in dieser Arbeit alle, also auch 100%ige Beteiligungen einer Kommune an Unternehmen verstanden werden. Der Begriff ‘Kommunalwirtschaft’ bezieht sich nun auf alle kommunalen Beteiligungen, gleich in welchem Bereich sie angesiedelt sind. Das Spektrum der Rechtsformen² stellt sich wie folgt dar:

“Zu einem *kommunalen Unternehmensverbund* können Unternehmenseinheiten des Trägers (Stadt, Gemeinde, Landkreis) in den Rechtsformen der eigenständig bilanzierenden Regiebetriebe (z.B. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen), der Eigenbetriebe, der Zweckverbände, der Kommunalunternehmen (in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts), der GmbH und der Aktiengesellschaften gehören, einschließlich der gemischten Organisationsformen bei der Beteiligung privater Unternehmen.“ (Neumann 1997: 180)

1.2.1.2 Politikfelder

Das Konzept der Politikfelder ist in dieser Arbeit grundlegend für die Analyse der Steuerung kommunaler Unternehmen. Ein Politikfeld bezeichnet einen Bereich kommunaler Aufgaben, der sich aufgrund seiner inhaltlichen Beschaffenheit zusammenfassen läßt. In das Konzept des Politikfeldes fließen sowohl rechtliche als auch wettbewerbliche Bedingungen ein. Es ermöglicht einen ganzheitlichen Ansatz zur Ortung kommunaler Unternehmen in ihrem Umfeld. Dabei können, je nach Politikfeld, unterschiedliche Faktoren für die Steuerung relevant sein. Wichtig ist, daß durch das Konzept des Politikfeldes systematisch alle Bedingungen erfaßt werden, die Einfluß auf die Steuerung haben könnten.

Der im Titel der Arbeit verwendete Begriff einer ‘politikfeldgerechten’ Steuerung bedeutet demnach, daß die Steuerung kommunaler Unternehmen durch die spezifischen Eigenschaften eines Politikfeldes geprägt ist, also diesen gerecht werden sollte.

² Unterschiede zwischen den Rechtsformen liegen im Grad der rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Selbständigkeit sowie der Aufnahmemöglichkeiten von Fremdkapital. Eine ausführliche Darstellung der Rechtsformen findet sich bei Ade 1997: 32-87.

1.2.2 Hypothesen und Fragestellung

Ausgehend von der Bedeutung der Kommunalwirtschaft, dem sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Praxis einnehmenden Ansatz des NPM und dem beschriebenen Steuerungskonflikt, werden als Ausgangspunkt dieser Arbeit folgende Hypothesen formuliert:

1. Um eine Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System im demokratischen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten, müssen die betriebswirtschaftlichen Instrumente den Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung angepaßt werden.
2. Die Instrumente des NPM müssen politikfeldgerecht eingesetzt werden, um eine Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System zu gewährleisten.

Aus diesen Hypothesen leiten sich die Fragestellungen der Arbeit ab:

1. Welches sind die Bedingungen der Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System in den verschiedenen Politikfeldern?
2. Können die Instrumente des NPM eingesetzt werden, um eine politikfeldgerechte Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System zu ermöglichen?

1.3 Inhalt und Vorgehensweise

Im anschließenden zweiten Kapitel wird die Kommune aus organisationstheoretischer Perspektive betrachtet. In Anwendung der Arbeiten von Charles Perrow über komplexe Organisationen sowie der von Richard M. Cyert und James G. March über organisationale Zielkonflikte soll die Dezentralisierung als Organisationsprinzip der kommunalen Leistungserbringung aufgrund deren Komplexität begründet werden. Schließlich entstehen durch die Dezentralisierung erst die Steuerungsprobleme.

Anschließend werden diese Steuerungsprobleme in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie beschrieben. Das Basisargument dieser Theorie liegt in der Informationsasymmetrie begründet, die zwischen Prinzipal und Agent besteht und von letzterem zu Ungunsten des Prinzipals ausgenutzt werden kann. Die Theorie stellt hierzu Problembewältigungen bereit: vertragliche Vereinbarungen zwischen Prinzipal und Agent sowie Kontroll- und Monitoringinstrumente.

Im dritten Kapitel werden in aller Kürze Instrumente des NPM vorgestellt, die diese Funktion erfüllen und somit die Steuerung kommunaler Unternehmen ermöglichen sollen. Die Instru-

mente werden als institutionelles Arrangement der Steuerung verstanden und bestehen aus der Wahl der Rechtsform eines Unternehmens, dem Controlling und dem Kontraktmanagement.

Im vierten Kapitel werden Kriterien entwickelt, anhand derer sich kommunale Unternehmen unterscheiden lassen. In einem vierdimensionalen Merkmalsraum läßt sich so das Konzept der Politikfelder umsetzen. Ziel ist es, jedes kommunale Unternehmen einordnen und die Eigenschaften des Politikfeldes angeben zu können. Diese Eigenschaften bilden die Grundlage der Steuerung.

Im fünften Kapitel werden exemplarisch zwei kommunale Unternehmen ausgewählt und im Merkmalsraum ihres Politikfeldes eingeordnet. Es geht dabei um die Anwendung der zuvor erarbeiteten Kriterien. Bei den Unternehmen handelt sich um die Oper Leipzig und die Leipziger Verkehrsbetriebe.

Ausgehend von der Verortung der zwei Unternehmen wird im sechsten Kapitel deren Steuerungsbedarf abgeleitet und die Instrumente des NPM daraufhin überprüft, ob sie diesen Bedarf decken können, bzw. ob sie modifiziert werden müssen, um eine Steuerung zu ermöglichen.

Im siebten Kapitel werden abschließend die Hypothesen bewertet und ein Ausblick zur konkreten Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente gegeben.

Forschungsfragen, die in dieser Arbeit nicht behandelt wurden, werden im achten Kapitel skizziert. Die Arbeit schließt mit einem Fazit.

Im neunten Kapitel findet sich eine Liste der verwendeten Literatur.

Zusammenfassende Tabellen sind im Anhang abgebildet.

2. Die Kommune aus organisationstheoretischer Perspektive

Aus der Vielzahl unterschiedlicher Ansätze innerhalb der Disziplin der Organisationstheorien werden hier Perrows Arbeit über komplexe Organisationen und die von Cyert/March über organisationale Zielkonflikte angewendet, um die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung aufgrund der Komplexität des Systems Kommune zu begründen. Beide Ansätze basieren auf der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie. Zunächst wird die Kommune als komplexes System gekennzeichnet, anschließend kurz das Problem der Steuerung komplexer Systeme skizziert.

Dezentralisierung als Organisationsprinzip kommunaler Aufgabenerfüllung läßt sich auch durch andere Ansätze herleiten. Am Beispiel des 'institutionellen Isomorphismus' wird dies angedeutet. Die Ansätze von Perrow sowie Cyert/March eignen sich deshalb besonders, weil sich damit die Strukturen kommunaler Aufgabenerfüllung analysieren lassen und die Dezentralisierung aufgrund der Eigenschaften der Kommune selber erklärt wird.

Nachdem die Dezentralisierung als Organisationsprinzip begründet ist, werden die daraus entstehenden Probleme der Steuerung in der Prinzipal-Agent-Theorie dargestellt. Dieser Ansatz eignet sich vor allem deshalb, weil sich betriebswirtschaftliche Instrumente integrieren lassen, ohne daß die Interessen der verschiedenen Akteure dabei vernachlässigt werden.

2.1 Die Kommune als komplexes System

Im mehrstufigen Staatsaufbau nimmt die Kommune verschiedene Funktionen wahr. Als *"Schule der Demokratie"* (Roth 1997: 405) ermöglicht sie dem Bürger den ersten und naheliegenden Kontakt mit dem demokratischen System. Als unterster Verwaltungsebene kommt ihr die Erfüllung von Aufgaben und die Bereitstellung öffentlicher Güter zu. Dabei tritt sie einerseits als mittelbare Verwaltungsinstanz zur Durchsetzung und Durchführung von Bundes- und Landesgesetzen auf, andererseits nimmt sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung freiwillige Aufgaben zur Daseinsvorsorge der Bürger wahr. In der Art und Weise der Aufgabenerfüllung ist die Kommune abgesehen von generellen Rechtsnormen und spezifischen Gesetzen für Teilbereiche frei. Diese Freiheit bezieht sich auf das Gebiet, die Organisation, die Finanzen, die Planung und das Personal (vgl. Gisevius 1991: 24).

Demokratische Verfahren bestimmen die Entscheidungsträger – den Bürgermeister und den Rat. Die Verwaltung hat sich an die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe³ zu halten. Legitimation kommunaler Entscheidungen ist also durch den rechtstaatlich-demokratischen Aufbau gewährleistet, wenngleich die Strukturen der Demokratie komplex und mit hohen Kosten verbunden sind. Dies zeigt sich vor allem in der stark ausdifferenzierten Arbeitsweise der gewählten Gremien, in denen Ausschüsse, Fraktionen, Orts- oder Bezirksbeiräte und schließlich das Plenum an der Entscheidung beteiligt sind. Dabei beinhaltet die zentrale und starke Stellung des Oberbürgermeisters als Gegengewicht zum quasi-legislatorischen Rat⁴ eine Ansammlung von Macht, die eine hierarchisch durchgesetzte Steuerung im Sinne eines kommunalen Gesamthaushaltes⁵ wenigstens teilweise ermöglicht⁶.

Die im Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverwaltung macht aber nur dann Sinn, wenn die Freiheit der Kommune nicht nur auf dem Papier, sondern auch faktisch gegeben ist, sprich: der Kommune stehen ausreichend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Ohne die nötigen Mittel gerät die kommunale Selbstverwaltung zur Farce, da ihr dann nicht die Möglichkeit gegeben ist, in Eigenregie Aufgaben zu erfüllen. Dieser Aspekt hat zwei Seiten: erstens die finanzielle Ausstattung der Kommune durch Bund und Land über eine angemessene Beteiligung am Steueraufkommen⁷ und die Umsetzung des Konnexitätsprinzips⁸. Zweitens die wirtschaftliche Betätigung der Kommune selber. Im Laufe dieser Arbeit ist diese kommunale Eigenleistung von Interesse. Der output kommunaler Aufgabenerfüllung trägt ebenso zur Legitimation des Systems bei wie die demokratischen Strukturen. Nur wenn die Mittel effizient und zum Wohle des Bürgers eingesetzt werden, erfüllt das System seine Berechtigung.

Die Komplexität der Kommune hat also ex ante eine politisch-administrative Dimension und ex post eine ökonomische. Beide machen die Legitimation der Kommune aus. Sie prallen in Teilen aufeinander und müssen in Einklang gebracht werden.

³ Zur Einführung der Bürgernähe als Bewertungsmaßstab der Verwaltungsleistung s. Grunow 1999: 402f.

⁴ Ob der Oberbürgermeister oder der Rat das politische Geschehen bestimmt, wird in der Diskussion um die legislative Programmsteuerung versus der exekutiven Führerschaft behandelt. S. hierzu Voigt 1992

⁵ S. hierzu Winkler-Haupt 1988 / Banner 1984

⁶ Als Referenzmodell der sich unterscheidenden Gemeindeverfassungen dient in dieser Arbeit die Süddeutsche Ratsverfassung, die sich vor allem durch die starke Stellung des Oberbürgermeisters auszeichnet und sich in den letzten Jahren in der BRD zunehmend durchgesetzt hat. Vgl. hierzu Knemeyer 1998: 109f.

⁷ Einen Überblick über die kommunalen Finanzen geben Karrenberg/Münstermann 1999

⁸ Zur Konnexität als Kopplung von Aufgabenübertragung und Finanzierungsverantwortung s. Witte 1996

2.2 Steuerung komplexer Systeme als sozialwissenschaftliches Problem

Ein Problem der Sozialwissenschaften ist die Steuerung komplexer sozialer Systeme. Der aus dem Griechischen stammende Begriff *”Kybernetik”* bezeichnet dieses Problem ebenso wie die aus dem Lateinischen stammenden Bezeichnungen *”govern”* (englisch), *”gouverner”* (französisch) und *”regieren”* (deutsch) (vgl. Schneider/Kenis 1996: 10). In der aktuellen wissenschaftlichen Debatte hat der Begriff *”Governance”* Konjunktur. Dieser wird von Schneider als *”institutionelle Steuerung”* übersetzt:

”Governance bezeichnet den Prozeß des Steuerns und Regeln eines technischen oder sozialen Zusammenhangs, wobei noch offen bleibt, welche konkreten Komponenten und Mechanismen hier am Werk sind – Systeme, Institutionen, Akteure –, um die jeweiligen Steuerungsleistungen zu erbringen.” (ebd.)

Zu den Komponenten einer institutionellen Steuerung zählen Schneider/Kenis *”Anreizstrukturen [...] die Handlungen motivieren, oder Akteure zur Unterlassung bestimmter Handlungstypen veranlassen”*, außerdem *”institutionelle Komponenten, die Handlungsrechte zuteilen, Handlungsspielräume limitieren und unerwünschte Handlungsmöglichkeiten ausgrenzen”* und schließlich solche *”Steuerungselemente, die bestimmte Signalisierungsmedien, Koordinationstechniken und kognitive Rationalisierungsinstrumente bereitstellen, über die sich die Rationalität und Leistungsfähigkeit individuellen und kollektiven Handelns beträchtlich steigern lassen.”* (ebd.: 11-12)

Ob die Steuerung als hierarchisches System, über den Markt oder als eine Mixtur dieser beiden Extremformen geregelt wird, ist damit noch nicht gesagt. Im Diskurs um die Erklärungskraft verschiedener Organisationstheorien weist Williamson darauf hin, daß sich die marktorientierten wirtschaftswissenschaftlichen Theorien Organisationen *”ausschließlich mit Fragen der allokativen Effizienz”* (1996: 180) nähern und damit die Analyse verkürzen. Daß es Effizienzpotentiale gibt, die vordergründig auf der Hand liegen, werde oft vernachlässigt. Diese zeigten sich in der Analyse *”diskreter Strukturalternativen”* (ebd.). Wenn in dieser Arbeit von den Hypothesen ausgegangen wird, daß erstens betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente den Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung angepaßt und zweitens politikfeldgerecht eingesetzt werden müssen, dann geht es eben um solche Strukturalternativen, die eine Steuerung durch das politisch-administrative System ermöglichen.

Die Steuerung des komplexen Systems Kommune findet dabei unter den Bedingungen der Dezentralisierung statt. Diese wird im folgenden mit verschiedenen Ansätzen der Organisationstheorie begründet. Danach werden die Steuerungsprobleme in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie verdeutlicht.

2.3 Dezentralisierung als Organisationsprinzip komplexer Systeme

2.3.1 Dezentralisierung als privatwirtschaftliches Phänomen und die Übertragung auf die Kommune durch den institutionellen Isomorphismus

Dezentrale Strukturen in großen privatwirtschaftlichen Unternehmen sind heutzutage nicht mehr wegzudenken. Begründet wird diese Entwicklung durch die zunehmende Komplexität und Dynamik der Umwelt. Die Nachteile zentraler Organisationsstrukturen entstehen durch *”hohe Verwaltungsgemeinkosten, verursacht durch große Zentralbereiche, hohe Komplexitätskosten zur Koordination der Produktvielfalt sowie eine gewisse Trägheit von Großunternehmen”* (Behme/Roth 1997: 18). Solche Unternehmen seien *”der Dynamik des Marktes nicht mehr gewachsen”* (ebd.). Die Folge dieser Erkenntnisse sind Konzerne oder Holdings, die ihre dezentralen Unternehmensbereiche, Tochterunternehmen oder Beteiligungen aus einer Zentrale – mehr oder weniger tief – steuern.

Hinter dem Begriff des *”institutionellen Isomorphismus”* steht ein Ansatz von DiMaggio/Powell, der die Übernahme vermeintlich erfolgreicher Organisationsstrukturen durch Zwang, mimetische Prozesse oder normativen Druck beschreibt (vgl. 1983: 150)⁹. Obwohl die Erklärung des institutionellen Isomorphismus plausibel erscheint, wird sie an dieser Stelle aus zweierlei Gründen abgelehnt. Sie ist im Rahmen dieser Arbeit empirisch nicht zu belegen und begründet die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung nicht vom komplexen System Kommune ausgehend. Daß aber die kommunale Aufgabenerfüllung unter den gege-

⁹ Das Aufkommen dezentraler Strukturen in der kommunalen Aufgabenerfüllung wäre so zu erklären. Kulturell bedingte Erwartungen erzeugen einen Druck auf die Kommunalverwaltung. Die Gesellschaft steht einerseits florierenden Großkonzernen und andererseits von mißlicher Haushaltslage betroffenen Kommunalverwaltungen gegenüber. Der öffentliche Druck, gespeist von einer vorherrschenden Vorstellung effizienter Organisationsstrukturen, forciert die Dezentralisierung hin zum Konzern Stadt, ganz nach dem Vorbild der Privatwirtschaft (Isomorphismus durch Zwang). Mimetische Prozesse finden statt, wenn Organisationsstrukturen zentraler Organisationen eines Geschäftsbereiches kopiert werden. Dies kann man sich in geöffneten Märkten wie dem der Energie vorstellen. Stadtwerke eifern Energiekonzernen nach und nehmen Holdingstrukturen an. Isomorphismus durch normativen Druck würde die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung erklären, wenn nachgewiesen würde, daß sich die Ausbildung und der berufliche Werdegang von Managern privater wie öffentlicher Unternehmen angleicht und somit eine ‘gemeinschaftliche Denkhaltung’ gewissermaßen einen Berufsethos schafft, der wiederum bestimmte Organisationsstrukturen fördert.

benen Rahmenbedingungen einer Dezentralisierung bedarf, um letztlich auch die kommunale Selbstverwaltung zu sichern, bliebe bei einer solchen Argumentation unbeachtet. Aufgrund der Komplexität kommunaler Aufgabenerfüllung soll im folgenden die Dezentralisierung als Organisationsprinzip begründet werden.

2.3.2 Perrows Konzept komplexer Organisationen

Aufbauend auf den Arbeiten von Herbert Simon und James March über die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie befaßt sich Charles Perrow mit den Strukturen komplexer Organisationen. Die Theorie von Simon/March bezeichnet er als neo-weberianisch, da sie dessen Bürokratietheorie um Eigenschaften des Individuums¹⁰ erweitert. Institutionen, institutionelle Arrangements oder Organisationsstrukturen nehmen in der Theorie die Funktion der Reduzierung von Komplexität¹¹ ein. Sie strukturieren das begrenzt rationale Individuum und geben ihm Entscheidungsprämissen an die Hand (vgl. Kieser 1999: 142). Perrow übernimmt diese Annahmen, fordert allerdings eine Analyse von Organisationen anhand solcher Strukturen, die unabhängig vom Individuum sind (vgl. Perrow 1986: 143). Auf der Suche nach Unterscheidungsmerkmalen dieser Organisationsstrukturen setzt er sich mit der Frage auseinander, wie man schwerwiegende Fehler in Systemen verstehen kann. Dabei konzentriert er sich auf die Untersuchung solcher Organisationen, bei denen Fehler katastrophale Folgen mit sich bringen, wie etwa Atomkraftwerke. Er entwickelt ein Raster zweier voneinander unabhängiger Dimensionen: der der Komplexität von Interaktionen zur Erfüllung der Aufgaben und der des Grades der internen Kopplung.

2.3.2.1 Die Komplexität der Interaktion als erste Dimension

Wendet man dieses Raster auf das System Kommune an, ergibt sich folgendes Bild: Die Interaktionen innerhalb einer Kommune sind äußerst komplex. Eine Vielzahl verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen ist am Entscheidungsprozeß beteiligt. Durch einige gängige Mechanismen in der Kommunalpolitik soll dies verdeutlicht werden:

¹⁰ Die begrenzte Rationalität (bounded rationality) aufgrund begrenzter kognitiver Fähigkeiten begründet ein Individuum, welches seine Handlung nicht optimiert, sondern sich mit der erstbesten zufriedenstellenden Lösung eines Problems abgibt (satisficing). Diese Relativierung eines nutzenmaximierenden Individuums wird unter 2.4.1.2.1 genauer erörtert.

- Ein Ratsmitglied will sich durch das Aufgreifen von Beschwerden der Bürger profilieren und greift in detailliertes Verwaltungshandeln ein. Die Verwaltung im Gegenzug, an solche Eingriffe gewöhnt, erstellt ihre Beschlußvorlagen in "vorausgehendem Gehorsam" (Janning 1994: 218), ohne dabei nach technisch effizienten Lösungen zu suchen.
- Das Verbrauchen eines zugestandenen Budgets innerhalb eines Haushaltsjahres ist die Voraussetzung für das nächste Budget in selber Höhe. Aus diesem Grunde werden bei einem eventuellen Restbetrag Ausgaben getätigt, die oftmals jeder Notwendigkeit entbehren – das sogenannte Dezemberfieber¹².
- Durch die Besetzung wichtiger Ämter aufgrund des Parteibuches schaffen sich die großen Fraktionen Loyalitäten in der Verwaltung¹³, die sie als informelle Informationskanäle¹⁴ nutzen können.
- Die Gruppe der Vorentscheider¹⁵ bestimmt über das Agenda-Setting und verhindert durch non-decision¹⁶ die Thematisierung bestimmter ungewollter Problembereiche.
- Die differenzierte Arbeitsteilung in Ausschüssen und Fraktionen muß mit kurzfristigen Koalitionen Kompromisse zwischen politikfeld-spezifischen Fachpolitikern und querschnittsorientierten Finanzpolitikern¹⁷ ermöglichen.

All dies sind Beispiele dafür, daß innerhalb der Entscheidungsprozesse einer Kommune komplexe Interaktionen ablaufen, die für den Bürger als Laie kaum wahrzunehmen sind. Diese Komplexität vervielfacht sich noch, wenn man bedenkt, welches Spektrum an Aufgaben eine Kommune erfüllt und wie sich diese gegenseitig beschneiden oder ergänzen können.

Perrow hat in seiner Untersuchung Kommunen als Organisationen unberücksichtigt gelassen und gewiß ist es streitbar, ob man die Kommune als eine Organisation betrachten kann. Ausgehend vom aktuellen Trend hin zu einem Konzern Stadt und aus der Perspektive der Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System, scheint diese Übertragung durchaus gerechtfertigt. Sucht man eine Organisation in Perrows Raster, mit der man die Kommune vergleichen kann, ist dies am ehesten bei den "Multi-goals agencies" (Per-

¹¹ In seiner philosophischen Anthropologie legt Arnold Gehlen den Grundstein der entlastenden Wirkung von Institutionen auf den antriebsüberschüssigen Menschen als Ersatz für die fehlenden Instinkte. S. hierzu Gehlen 1964, 1978

¹² S. hierzu Pappenheim 1997

¹³ Vgl. hierzu Machura 1998: 538

¹⁴ Vgl. hierzu Dieckmann 1996: 22

¹⁵ S. hierzu Banner 1972

¹⁶ Vgl. hierzu Bachrach/Baratz 1970: 57

¹⁷ Vgl. hierzu Banner 1984: 365

row 1986: 149) gegeben. Die Problematik der Zieldiversifikation wird unter 2.3.3 eingehend behandelt.

2.3.2.2 Der Grad der internen Kopplung als zweite Dimension

Unter der zweiten Dimension in Perrows Raster ist die (fehlerhafte) Auswirkung einzelner Aktionen (Entscheidungen oder Maßnahmen) auf andere Teilbereiche zu verstehen. Tritt beispielsweise bei einem Fließband an einer Stelle ein Fehler auf, so hat das Auswirkungen auf die gesamte Produktion, weil das Band angehalten werden muß. Die Kommune kann als sehr lose gekoppeltes System eingestuft werden, haben doch Entscheidungen – und seien sie fehlerhaft – in einem Bereich kaum Auswirkungen auf andere Bereiche: Die Entscheidung über eine neue Rechtsform des Theaters hat keinerlei Konsequenzen für die Stadtwerke. Die Festlegung eines bestimmten Budgets beeinflußt alle anderen Budgets in dem Maße, wie sie die zu verteilende Geldmasse reduziert, jedoch setzt sich der Haushalt aus einer Vielzahl einzelner Budgets zusammen, die als Gesamtpaket verabschiedet werden. Zudem bleibt der Kommune immer noch die Möglichkeit alternativer Finanzierungsquellen oder der Schuldenaufnahme. Die sogenannte Politik des ‘goldenen Zügels’¹⁸ bindet zwar durch die Annahme zweckbestimmter Mittel vom Land auch kommunale Haushaltsmittel, allerdings ist auch hier der Grad der Kopplung noch sehr gering, handelt es sich doch nur um einen Posten.

Insgesamt hat das System Kommune eine Vielzahl von Puffern eingebaut, die Kettenreaktionen fast unmöglich machen. Dies liegt natürlich auch in der Vielschichtigkeit der Aufgaben und der ausdifferenzierten Arbeitsteilung innerhalb der demokratisch legitimierten Gremien sowie zwischen diesen und der Verwaltung begründet.

2.3.2.3 Die Kommune als Organisation mit komplexer Interaktion und einer losen internen Kopplung

In Perrows Raster ist die Kommune eindeutig dem Feld komplexer, lose gekoppelter Organisationen zuzuordnen (vgl. Perrow 1986: 150). Das zugehörige Organisationsprinzip ist die Dezentralisierung. Sie ist nicht nur möglich, weil das System lose gekoppelt ist und somit immer ein Puffer besteht, um auftretende Fehlentwicklungen vor Ort beheben zu können, bevor sie das gesamte System infizieren. Sie ist sogar wünschenswert, da aufgrund der komple-

nen Interaktion zwischen der Vielzahl unterschiedlicher Akteure Fehler dort gelöst werden müssen, wo sie auftreten und dazu eine dezentrale Zuständigkeit notwendig ist:

”[...] in Cell 4, decentralization is required because of the complex interactions; those persons close to the failures and perturbations of the system need the authority to respond on the basis of their hands-on experience, their ability to penetrate the unexpected interactions of failures if they occur. Fortunately, because such an organization is loosely coupled – and there is thus time to react, a chance to make substitutions, delay activities, and so on – decentralized authority can exist.” (Perrow 1986: 149)

Mittels der Arbeit Perrows über komplexe Organisationen konnte somit die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung auf den Eigenschaften des Systems Kommune begründet werden. In einem zweiten Argumentationsstrang wird nun die Zieldiversifikation kommunaler Aufgabenerfüllung herangezogen, um die Dezentralisierung theoretisch zu fundieren.

2.3.3 Cyert/Marchs Konzept organisationaler Zielkonflikte

2.3.3.1 Die Entstehung organisationaler Ziele

Ebenfalls eine Weiterentwicklung der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie behandelt die Problematik von Zielkonflikten. Während Chester Barnard und Herbert Simon noch davon ausgingen, Organisationsziele hätten die Funktion, vielfältige Teilnehmererwartungen in *”anzustrebende Zustände zu übersetzen”* (Kieser 1999: 145), erklärten sie damit nicht, wie aus einer Vielzahl konkurrierender Erwartungen konkrete Zielvorstellungen werden. Richard M. Cyert und James G. March beschäftigten sich mit diesem Thema in ihrem 1963 erschienenen Werk *‘A Behavioural Theory of the Firm’*. Darin wird beschrieben, wie sich innerhalb einer Organisation verschiedene Subkoalitionen bilden, in denen die Interessen der aktiven Organisationsmitglieder, d.h. jener, die durch sonstige Ausgleichszahlungen noch nicht ganz befriedigt sind, ihre persönlichen Ziele bezüglich der Organisation einbringen. Cyert/March unterscheiden zwischen vagen Zielen, auf die man sich leicht einigen kann und die die Funktion eines symbolischen Konsens innehaben und konkreten Zielen, die in alltäglichen Verhandlungsprozessen operationalisiert werden. Dabei schränken die *”Fülle vergangener*

¹⁸ Vgl. Karrenberg/Münstermann 1999: 450

Entscheidungen und ihre "sunk costs" [...] die Möglichkeiten ein, ständige Zielanpassungen vorzunehmen." (Kieser 1999: 146)

2.3.3.2 Kommunale Zielkonflikte

Obgleich Cyert/March in ihrer Theorie von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen ausgehen, sind ihre Erkenntnisse in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie derart aufgegangen, daß sie auch auf andere große, komplexe Organisationen angewendet werden (vgl. Moe 1984: 749). Wiederum ist es strittig, die Kommune als eine Organisation zu verstehen und wiederum erscheint es legitim, wenn man sie unter der Perspektive der Lösung von Zielkonflikten betrachtet. Eine Kommune verfolgt eine Vielzahl unterschiedlicher Ziele, die sich durchaus widersprechen. Als Beispiel sei eine kommunal betriebene Mülldeponie erwähnt, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine möglichst hohe Auslastung haben sollte. Des Umweltschutz wegen sollte die Kommune aber ihre Bürger dazu anregen, möglichst wenig Müll zu produzieren. Dies kann sie durch entsprechende Müllgebühren steuern. In der Praxis wird bezweifelt, ob es eindeutige Zielvorgaben überhaupt geben kann (vgl. Weiblen 1995: 178). Kommunale Unternehmen, wie das Beispiel bereits verdeutlicht, stehen oft mitten im Zentrum konkurrierender Zielvorstellungen:

"Gerade in einem politisch stark definierten Raum wie der Kommune sind für ein Unternehmen meistens zahlreiche Zielvorgaben oder Beschlüsse politischer Gremien relevant, die sich zum Teil sogar widersprechen." (Bremeier 1997: 109)

Die Entstehung solcher Zielkonflikte in der Kommune ist durch die unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen der Ratsmitglieder und Fraktionen, des Oberbürgermeisters und der Verwaltung und nicht zuletzt durch die der Unternehmensführung leicht vorstellbar. Auch hier bilden sich zeitlich beschränkte Koalitionen von Mitgliedern, die an bestimmten Themen ein gesondertes Interesse haben und sich aktiv in den Zielbildungsprozeß einbringen.

2.3.3.3 Quasi-Lösungen von Zielkonflikten

Grundsätzlich gelten die "*anspruchsniveauorientierten Entscheidungsregeln*", die dem Prinzip des satisficing entsprechen. Zielkonflikte werden dadurch reduziert, "*daß lediglich be-*

friedigende und keine optimalen Entscheidungen angestrebt werden. Denn: Optimale Lösungen sind schwerer als befriedigende Lösungen mit anderen Zielvorstellungen in Einklang zu bringen." (Kieser 1999: 146f.) Cyert/March geben verschiedene Mechanismen an, mittels derer Zielkonflikte zwar nicht wirklich gelöst, aber doch entschärft werden können.

2.3.3.3.1 Sequentielle Zielverfolgung

Unter dem Mechanismus der sequentiellen Zielverfolgung verstehen Cyert/March das zeitlich hintereinander gestellte Lösen von Problemen, die sich eigentlich widersprechen oder gegenläufig sind:

"Ebenso, wie politische Organisationen entgegengesetzte Interessen, "nach links" oder "nach rechts" zu gehen, dadurch lösen, daß sie zuerst das eine und dann das andere tun, so lösen Unternehmungen die widersprüchlichen Forderungen nach "reibungsloser Produktion" und nach "Zufriedenstellung der Kunden", indem sie zuerst das eine und dann das andere tun. Aufgrund des daraus resultierenden Zeitpuffers zwischen Zielen ist die Organisation in der Lage, zu einem Zeitpunkt ein Problem zu lösen und sich zu einem anderen Zeitpunkt mit einem Ziel zu beschäftigen." (Cyert/March 1995: 159)

Dieser Mechanismus ist auf den ersten Blick einleuchtend, löst aber die Probleme auftretender Zielkonflikte nicht. Obzwar das Phänomen der sequentiellen Zielverfolgung in der Politik hinreichend bekannt ist, stellt es nicht zufrieden: Aufgeschoben ist nicht aufgehoben.

2.3.3.3.2 Organizational Slack

Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Verteilung eines Ressourcenüberschusses an einzelne Mitglieder, deren Zielvorstellungen nicht (primär) umgesetzt werden. Solche "*Überschußkapazitäten erlauben die friedliche Koexistenz konkurrierender Ziele*" (Kieser 1999: 147). Dieser Mechanismus ist im Rahmen der Zielkonflikte innerhalb einer Kommune eher fragwürdig, da man grundsätzlich von einer knappen Haushaltslage ausgehen muß. Überschlußkapazitäten sind daher in aller Regel gar nicht vorhanden. Falls doch, so entspricht die Anwendung des Mechanismus einer ineffizienten Verteilung der Ressourcen. Auch dies kann nicht im Interesse der Kommune liegen. Cyert/March sehen eine Funktion des slack in der Stabilisierung der Organisation und stellen fest, daß dieser nicht absichtlich geschaffen wird, sondern in Aushandlungsprozessen beiläufig entsteht (1995: 42). Dies kommt dem Phänomen der Aushand-

lung von Kompromissen nahe, die in Koalitionen immer gefunden werden müssen, will man Lösungen zeitigen. Versteht man die organisationalen Prozesse als ein 'garbage-can-model'¹⁹, in dem Entscheidungsgelegenheiten, Probleme, Lösungen und Teilnehmer in Abhängigkeit des jeweiligen Kontextes des Entscheidungsprozesses ungeordnet aufeinandertreffen, ist die Entstehung und Verteilung eines organisationalen slack durchaus einleuchtend. Allerdings führt die Beachtung dieses Ansatzes innerhalb dieser Arbeit zu weit. Es wird davon ausgegangen, daß organisationaler slack zwar entstehen kann und stabilisierend auf die Organisation wirkt, jedoch keine intentional zu verfolgende Strategie innerhalb des Systems Kommune darstellt, um auftretende Zielkonflikte zu lösen.

2.3.3.3 Lokale Rationalitäten

Der dritte Mechanismus zur Lösung von Zielkonflikten beschreibt die Ausbildung lokaler Rationalitäten. Hierunter verstehen Cyert/March eine kleinteilige Bearbeitung von Problemen dort, wo sie entstehen. Dies impliziert eine Delegation von Aufgaben als Führungsprinzip und damit eine Dezentralisierung als Organisationsprinzip:

”Unter dem Gesichtspunkt des organisationalen Konflikts besteht die Bedeutung einer solchen lokalen Rationalität tendenziell darin, daß die einzelnen Untereinheiten es mit einer begrenzten Anzahl von Problemen und einer begrenzten Anzahl von Zielen zu tun haben. Im Extremfall bedeutet dies, daß nur ein einziges Problem im Hinblick auf ein einziges Ziel zu lösen ist.” (Cyert/March 1995: 158)

Wenn auch dieser Extremfall bei kommunalen Unternehmen so nicht eintreten wird, machen Cyert/March mit diesem Mechanismus deutlich, wie wichtig es ist, widersprüchliche Ziele in begrenzten Einheiten abzuarbeiten, Problemen dort zu begegnen, wo sie anfallen und so, der losen Kopplung Perrows entsprechend, dafür zu sorgen, daß nicht das ganze komplexe System davon betroffen ist und lahmgelegt wird. Die Kommune an sich ist eine staatliche Institution zur Lösung entstehender Probleme vor Ort mit dem lokalen Know-how und dem jeweils kulturell angepaßten Lösungsschema. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip²⁰ soll hier die unterste Einheit selbständig all die Probleme lösen, die sie in eigener Organisation lösen kann.

¹⁹ S. Cohen/March/Olsen: 1988

²⁰ Vgl. hierzu Simon 2000: 10

Die Ausführungen von Cyert/March über organisationale Zielkonflikte und mögliche Lösungsstrategien zeigen für die Kommune als komplexe Organisation mit einer Vielzahl konkurrierender, z.T. widersprüchlicher Ziele durch die Ausbildung lokaler Rationalitäten, d.h. die Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung, einen systematischen Ausweg aus einer Situation, in der sich die Organisation selbst im Patt halten würde. Das Problem kommunaler Zielkonflikte ist hiermit bei weitem noch nicht gelöst und wird im Verlauf der Arbeit noch thematisiert, jedoch wurde deutlich, daß die Dezentralisierung als Organisationsprinzip aufgrund der Komplexität des Systems Kommune unumgänglich ist.

2.3.4 Zusammenfassung

Die Kommune wurde in ihrer Gesamtheit als komplexes System beschrieben. Die Komplexität ergibt sich aus der rechtsstaatlich-demokratischen Struktur des politisch-administrativen Systems einerseits und der Fülle und Verschiedenheit kommunaler Aufgaben andererseits. Die kommunale Selbstverwaltung als verfassungsrechtlich garantiertes Prinzip erhält ihre Legitimation durch die demokratisch legitimierte Willensbildung und die Effizienz der Aufgabenerfüllung. Die Steuerung kommunaler Unternehmen muß beide Dimensionen integrieren.

Die Kommune als Organisation zeichnet sich durch komplexe Interaktionen verschiedener Akteure aus, die im Willensbildungsprozeß eine Rolle spielen. Sie ist außerdem ein lose gekoppeltes System, bei dem Aktionen in einem Bereich keine Kettenreaktionen des Gesamtsystems auslösen. Nach Charles Perrow ist die Dezentralisierung deswegen das passende Organisationsprinzip. Massiv vorhandene Zielkonflikte innerhalb der Kommune werden gemäß Cyert/March am besten durch die Ausbildung lokaler Rationalitäten gelöst.

Die Dezentralisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung ergibt sich entsprechend der Erkenntnisse der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie aufgrund der Komplexität des Systems Kommune als Organisationsprinzip.

Jede Dezentralisierung bringt aber auch Probleme mit sich. Diese werden im folgenden Abschnitt in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie dargestellt.

2.4 Der Prinzipal-Agent-Ansatz und seine Anwendung auf die Kommune

2.4.1 Die Prinzipal-Agent-Theorie

Die Prinzipal-Agent-Theorie wird in der Literatur unter den neo-institutionalistischen Ansätzen geführt. Mit der Transaktionskostentheorie und dem Property-Rights-Ansatz bildet sie eine Gruppe der neuen ökonomischen Theorien, die im Gegensatz zu den klassischen Ansätzen von einer Welt ausgehen, „in der unvollkommene Akteure, Menschen mit begrenzter Rationalität und Moral, in ihrem ökonomischen Handeln aufeinander angewiesen sind.“ (Picot 1999: 54) Sie stellen eine Verbindung zwischen den Wirtschafts- und Organisationstheorien her, indem sie die „Auswirkungen von Institutionen (wie z.B. Verträge, Organisationsstrukturen) auf menschliches Verhalten“ (ebd.) untersuchen. Ziel ist es, „die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären.“ (Kieser 1999: 199)

Der Prinzipal als Auftraggeber hat Interesse an einer bestimmten Leistung und engagiert für deren Erfüllung einen Agenten, der aufgrund seines Informationsvorsprungs diese besser erfüllen kann. Ein und dieselbe Person kann gleichzeitig Prinzipal und Agent sein. Ob ein Akteur als Prinzipal oder als Agent betrachtet wird, hängt von dem Focus auf das zu beschreibende Phänomen ab.

„Whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the *agent*. The affected party is the *principal*.“ (Pratt/Zeckhauser 1985: 2)

2.4.1.1 Das vertragstheoretische Organisationskonzept

In der Prinzipal-Agent-Theorie werden Organisationen als vertragliche Vereinbarungen zwischen dem Prinzipal und einem Agenten verstanden²¹. Während der Prinzipal Interesse an einer möglichst effizienten Erstellung der Leistung hat, kann der Agent auch persönliche Interessen verfolgen und somit letztlich dem Prinzipal schaden. Aus diesem Grunde wird zwischen Prinzipal und Agent ein Vertrag geschlossen, der Leistung und Gegenleistung bestimmt. Dabei besteht zwischen Prinzipal und Agent eine Informationsasymmetrie zu Ungunsten des Prinzipals. Als „*incomplete contracting*“ (Kieser 1999: 210) bezeichnet man die

Tatsache, daß bei unvollständiger Information (vor allem beim Prinzipal) und bei der Unbestimmtheit zukünftiger Umstände der Vertrag das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nur unzureichend regeln kann.

2.4.1.2 Die Eigenschaften des Individuums

Das Individuum in der Prinzipal-Agent-Theorie ist ein nutzenmaximierendes Wesen mit stabilen und konsistenten Präferenzen. Es verfolgt seine eigenen Ziele, wobei diese unterschiedlichster Natur sein können. Innerhalb der ihm zur Verfügung stehenden begrenzten Rationalität handelt es zweckrational, dies schließt opportunistisches Handeln mit ein (vgl. Kieser 1999: 211). Aus diesem Grunde ergibt sich ein Kontrollbedarf für den Prinzipal. Weiterhin geht die Risikoneigung der Akteure in das Modell mit ein. In der Regel wird dabei dem Agenten eine Risikoabneigung unterstellt, während der Prinzipal risikoneutral eingestuft wird (vgl. Kieser 1999: 211). Die Annahmen über das Individuum decken sich nicht mit denen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie. Darauf wird in den folgenden zwei Unterpunkten kurz eingegangen.

2.4.1.2.1 Satisficing und Nutzenmaximierung

Der Ansatz der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie *”postuliert, daß die menschliche Rationalität sehr eingeschränkt ist, daß sie situativ und durch die menschlichen Verarbeitungskapazitäten stark begrenzt wird.”* (Simon 1993: 45) Darin liegt das Prinzip des satisficing begründet, welches auf den ersten Blick dem nutzenmaximierenden Individuum widerspricht. Die begrenzte Rationalität wird allerdings mittlerweile auch in allen mikroökonomischen Theorien anerkannt. Nutzenmaximierung sollte deshalb als eine Optimierung der Gesamtstruktur verstanden werden. Es widerspricht nicht den mikroökonomischen Ansätzen, wenn ein Individuum, zumal rational begrenzt, sich in seiner Handlung mit einer erstbesten Lösung zufrieden gibt, selbst wenn es sich darüber bewußt ist, daß es eine bessere gibt:

“Es wird nicht eindimensional eine Zieldimension unbeschränkt maximiert, sondern es gibt stets Nebenbedingungen.” (Wolff 1999: 135)

²¹ Das Problem der Definition von Grenzen zwischen Organisation und Umwelt erübrigt sich somit (vgl. Kieser 1999: 210).

2.4.1.2.2 Präferenzen und Interessen

Das zweite Problem betrifft die Präferenzen bzw. Interessen der Individuen. Die Annahme der Prinzipal-Agent-Theorie über ein fixes Set an Präferenzen, das dem Individuum innewohnt, wird abgelehnt²². Vielmehr wird davon ausgegangen, daß das Individuum Interessen und Erwartungen hat und anhand dieser unter den Bedingungen des satisficing seine Handlungen orientiert. Diese Interessen können sich im Zeitverlauf selbstverständlich wandeln, nachdem bestimmte Erwartungen erfüllt wurden. Lehnt man eine fixe Präferenzstruktur ab, kann man auch nicht mehr davon ausgehen, daß das Individuum ein gegebenes Set an Zielvortstellungen hat. Diese können erstens widersprüchlich sein und sich zweitens ebenfalls im Prozeß entwickeln und verändern (vgl. Wolff 1999: 137-138). Unter den Bedingungen des satisficing versucht dann ein Individuum einer Vielzahl von Interessen nachzugehen und diese als Gesamtstruktur in Anbetracht des jeweils notwendigen Ressourceneinsatzes zu optimieren.

2.4.1.3 Die Agenturkosten

Trotz der Einschränkung menschlicher Rationalität gelten die Probleme der Prinzipal-Agent-Theorie. Sie werden unter dem Begriff der Agenturkosten zusammengefaßt, der sich in drei Arten unterscheidet (vgl. Picot 1999: 86):

- Unter den Signalisierungskosten versteht man jenen Aufwand, den der Agent betreibt, um die Informationsasymmetrie zwischen ihm und dem Prinzipal zu verringern mit dem Ziel, dem Auftraggeber anzuzeigen, daß er der Richtige für die Erfüllung der Aufgabe ist.
- Die Kontrollkosten dagegen beschreiben jenen Aufwand, den der Prinzipal betreibt, um die Informationsasymmetrie zu verringern. Dabei geht es zunächst um Informationen über den Agenten, schließlich um Beobachtung seiner Leistung und die Kontrolle des Ergebnisses.
- Trotz beiderseitiger Anstrengungen kommt es in der realen Welt, in der Informationen nicht kostenlos zu erhalten sind, selten zu einer *„first-best“* Lösung. Unter den gegebenen Umständen wird die *„second-best“* (Pratt/Zeckhauser 1985: 3) Lösung angestrebt. Die Differenz zwischen diesen beiden outcomes beschreibt den verbleibenden Wohlfahrtsverlust. Er läßt sich als eine unvollkommene Struktur der Arbeitsteilung und

²² Solche Präferenzen können empirisch kaum belegt werden und wenn, dann stellt sich meist heraus, daß sie intransitiv sind.

Er läßt sich als eine unvollkommene Struktur der Arbeitsteilung und Spezialisierung beschreiben (vgl. Picot 1999: 87).

Die Informationsasymmetrie als entscheidendes Element der Prinzipal-Agent-Theorie verursacht Kosten auf beiden Seiten, wobei die des Prinzipals in dieser Arbeit von größerer Bedeutung sind. Der verbleibende Wohlfahrtsverlust deutet darauf hin, daß die Suche nach effektiven und verhältnismäßigen Strukturen Effizienzpotentiale enthält.

2.4.1.4 Die Informationsasymmetrie

Die Informationsasymmetrie wird durch eine Einteilung in drei Typen²³ (vgl. Picot 1999: 91) konkretisiert. 'Hidden characteristics' bezeichnet die Eigenschaften eines Agenten oder seiner Leistung, die der Prinzipal vor Vertragsabschluß nicht kennt. Eine adverse Selektion tritt ein, das heißt, es werden die falschen Agenten ausgewählt. 'Hidden action' und 'hidden information' benennen die Probleme des Prinzipals, die Anstrengungen des Agenten beobachten und beurteilen zu können. Zwar kennt der Prinzipal das Ergebnis, jedoch ist es ihm nicht möglich zu beurteilen, ob es auf die Leistung des Agenten oder auf äußere Umstände zurückzuführen ist. Das Ausnutzen dieser Informationsasymmetrie durch den Agenten wird als 'moral hazard' bezeichnet. Sind dem Prinzipal die Absichten des Agenten nicht hinreichend bekannt, so spricht man von 'hidden intention'. Dem Prinzipal fehlen dabei die Sanktionsmöglichkeiten, da sich die Absicht erst nach Vertragsabschluß offenbart. Zieht der Agent daraus seinen eigenen Nutzen, spricht man von 'hold up'.

Für den weiteren Verlauf der Arbeit ist das Problem der hidden action/hidden information vor allem von Bedeutung, die Typen hidden characteristics und hidden intention nur bedingt. Nach Vertragsabschluß weiß der Prinzipal nicht, auf welche Weise der Agent die Leistung erbringen wird bzw. ob ein unbefriedigendes Ergebnis durch äußere Umstände erklärt wird. Als Problembewältigung nennt Picot erstens die Interessenangleichung, die den Agenten in seinem persönlichen Nutzen ebenso von dem Erfolg der Leistung abhängig macht wie den Prinzipal und zweitens die Reduzierung der Informationsasymmetrie durch die Einführung von Informations- und Kontrollsystemen. Solche "governing mechanisms" (vgl. Kieser 1999: 211) werden in dieser Arbeit untersucht. Dabei gilt es zunächst, die Prinzipal-Agent-Probleme und den daraus resultierenden Koordinationsbedarf zu bestimmen und anschließend Mecha-

²³ Eine ausführliche Darstellung der Informationsasymmetrie und möglicher Strategien zu deren Begrenzung findet sich bei Picot.

nismen darzustellen, die zur Lösung der Probleme in Betracht kommen (vgl. Kieser 1999: 212f.).

2.4.1.5 Kritik

Die Prinzipal-Agent-Theorie ist eine mikroökonomische Theorie, die ausdrücklich das Individuum mit seinen Eigenschaften in die Analyse einbezieht. Klassische Anwendungen beschreiben das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen Patient und Arzt oder zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer. Die vereinfachten Annahmen über den Menschen und der eindeutige theoretische Rahmen ermöglichen die Erklärung einer Vielzahl von Phänomenen. Dennoch muß sich auch die Prinzipal-Agent-Theorie einiger Kritik aussetzen.

- Zunächst wird die fehlende Berücksichtigung „*regulativer Dritter*“ bemängelt, die vor allem in Form von Rechtsnormen und kollektiven Vertragssystemen auf Prinzipal-Agent-Beziehungen einwirken.
- Weiterhin stellt die Unvorhersehbarkeit der zukünftigen Entwicklung ein Problem in bezug auf den Vertragsabschluß dar.
- Die Theorie ermöglicht die Betrachtung von Phänomenen „*einseitig aus der Perspektive des Prinzipals*“ und verkürzt dabei die Realität.
- Nur am Rande werden die Eigenschaften behandelt, die sich in Prinzipal-Agent-Beziehungen ergeben, wenn diese über mehrere Perioden andauern²⁴.
- Schließlich setzt die Theorie voraus, daß die Ziele des Prinzipals gegeben sind. Aufgrund der begrenzten Rationalität, der unvollständigen Information und der Unbestimmtheit der Zukunft kann davon aber in vielen Fällen nicht ausgegangen werden (vgl. Kieser 1999: 221f.).

Wenn im folgenden die Prinzipal-Agent-Theorie auf das komplexe System Kommune angewendet wird, sind diese Kritikpunkte zu beachten.

²⁴ Vgl. hierzu Föhr 1991: 155

2.4.2 Die Prinzipal-Agent-Theorie im Rahmen des Systems Kommune

2.4.2.1 Der Prinzipal

Im demokratischen Staatsaufbau gilt grundsätzlich der Souverän als Summe der wahlberechtigten Bürger als Prinzipal. Zwar erteilt er meist keine spezifischen Leistungsaufträge (vgl. Scholl/Thöne 1998: 16), gibt aber durch die Wahl von Parteien und Personen in die repräsentativen Gremien Leistungspakete in Auftrag. Durch ihre bessere Fachkenntnis haben die Mitglieder der entscheidenden Gremien einen Informationsvorsprung, die Bürger über das Wahl- und sonstige Beteiligungsrechte eine Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit. In der kommunalen Selbstverwaltung ist also der direkt gewählte Oberbürgermeister, die vom Rat bestimmten Beigeordneten, der über Listen gewählte, ehrenamtlich besetzte Rat und die professionelle Verwaltung aus Sicht des Bürgers der Agent. Da selbst in der Kommune direkte Beteiligungsformen für die Bürger²⁵ eher begrenzt vorhanden sind, wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, daß Entscheidungen in den repräsentativen Gremien gefällt werden. So werden diese zum Prinzipal, der auf der Basis des Grundgesetzes und des Volkswillens ein Set an Leistungen zu erfüllen hat²⁶. Die Steuerung kommunaler Unternehmen betrifft dabei alle Beteiligten des repräsentativen Systems:

- den Oberbürgermeister als stimmberechtigter Ratsvorsitzender, Chef der Verwaltung und oftmals Vorsitzender in Aufsichtsgremien der Unternehmen,
- die Beigeordneten als Verantwortliche einzelner Bereiche und Vorsitzende in Aufsichtsgremien,
- die Ratsmitglieder, denen die Allzuständigkeit²⁷ des Rates prinzipiell jegliche Entscheidung zugesteht, die außerdem in den Ausschüssen vorbereitend auf Entscheidungen einwirken und als Mandatsträger in den Aufsichtsgremien der Unternehmen sitzen, und schließlich
- die Verwaltung, die durch ihre Fachkenntnis mittels der Beschlußvorlagen in hohem Maße Einfluß auf Entscheidungen ausübt²⁸, als Fachämter teilweise die Fachaufsicht ausübt und in Querschnittsämtern, je nach Rechtsform der Unternehmen, mehr oder weniger mit deren Belangen konfrontiert ist.

²⁵ S. hierzu Gessenharter 1996

²⁶ Vgl. hierzu die Prinzipal-Agent-Hierarchien in Greiling:1998: 242f.

²⁷ Vgl. hierzu Voigt 1992: 7

²⁸ Vgl. Dieckmann 1996: 25

Obwohl die verschiedenen Akteure unterschiedliche Funktionen wahrnehmen und unterschiedliche Voraussetzungen und Erwartungen haben, werden sie als politisch-administratives System einheitlich als Prinzipal gesehen, dem die Steuerung kommunaler Unternehmen als Aufgabe zufällt.

Eine differenzierte Beschreibung der unterschiedlichen Interessen verschiedener Akteursgruppen innerhalb des politisch-administrativen Systems hätte durchaus seine Berechtigung. Für jede einzelne Gruppe müssen die Steuerungsinstrumente unterschiedliche Funktionen erfüllen, so daß sie auch unter diesem Gesichtspunkt untersucht und angepaßt werden müßten. Jedoch würde eine solche Untersuchung den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Zweifelsohne besteht hier ein Forschungsbedarf. Im Anhang findet sich deshalb eine zusammenfassende Tabelle der Interessen relevanter Akteursgruppen hinsichtlich der Steuerung, die als Ausgangspunkt dienen kann (Tab. 3).

2.4.2.2 Die Agenten

Zur Erfüllung des breitgestreuten Sets kommunaler Aufgaben dienen dem Prinzipal in vielen Fällen kommunale Unternehmen. Als Agenten verfügen diese über einen Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal, da sie in ihrem Bereich mehr Fachkenntnis haben. Kommunale Unternehmen werden in diesem Modell vereinfacht durch die Unternehmensführung vertreten, dies ist je nach Rechtsform und Aufgabenbereich die Betriebsleitung oder die Geschäftsführung. Sie erhalten durch Beschlüsse des politisch-administrativen Systems Leistungsaufträge und Budgets bzw. Zuschüsse. Sie müssen Sachziele erfüllen, dabei wirtschaftlich arbeiten und sich an gesetzliche Normen halten. Die Grundlage ihrer Betätigung ist letztlich der öffentliche Zweck.

Der Unternehmensführung als Agent wird im Sinne der Theorie ein Eigeninteresse unterstellt, welches sie aufgrund der Informationsasymmetrie zu Ungunsten des Prinzipals ausnützen kann. Inhalt dieser Arbeit ist allerdings nicht die persönliche Bereicherung eines Geschäftsführers. Vielmehr sind die Eigeninteressen in bezug auf eine möglichst selbständige Führung des Unternehmens und eine möglichst hohe Unabhängigkeit in den Entscheidungen vom politisch-administrativen System zu verstehen.

Die Verteilung des Risikos verliert bei Anwendungen der Prinzipal-Agent-Theorie generell an Bedeutung. Im kommunalen Bezugsrahmen gilt dies um so mehr, da der Prinzipal als Eigentümer der Unternehmen letztlich fast immer bürgt:

”Vor dem Hintergrund der Informationsökonomie gewinnen zunehmend Hidden-Information-Modelle an Bedeutung. In ihnen wird meistens eine Risikoneutralität beider Parteien unterstellt; die Fragestellung der Informationsallokation verdrängt die Problematik der Risikoteilung.” (Kah 1994: 37)

2.4.2.3 Die Informationsasymmetrie

Das Problem der hidden characteristics ist in erster Linie in Bezug auf Personaleinstellungen relevant, die hier aber nicht thematisiert werden. Von Bedeutung ist es weiterhin hinsichtlich der Qualitätseigenschaften der Leistung und des Agenten. Erstere können dem Prinzipal ex ante unbekannt und letztlich unerwünscht sein, jedoch besteht diese Gefahr nur in Bereichen, in denen sich das Unternehmen äußerst weit vom politisch-administrativen System entfernt hat, eventuell eine Beteiligung mehrerer Kommunen ist und zudem noch unter dem Einfluß eines privatwirtschaftlichen Unternehmens steht. Die Qualitätseigenschaften des Agenten als Unternehmen sind vor allem in der Wahl der Rechtsform zu berücksichtigen²⁹.

Das Problem der hidden intention besteht vor allem dann, wenn mit Agenten langfristige Vereinbarungen geschlossen werden und dem politisch-administrativen System somit kurzfristig keine Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen. Auch hier gilt allerdings, daß kommunale Unternehmen meist in rechtlich streng geregelten Bereichen agieren und bei Überschreitung vorhandener Normen andere Sanktionsmechanismen greifen. Problematisch dagegen ist die Situation in weitgehend rechtsfreien Räumen, beispielsweise solche, die durch das Grundgesetz geschützt, ansonsten aber nicht weiter definiert sind³⁰.

Die Informationsasymmetrie liegt hauptsächlich im Typ hidden action/hidden information begründet. Obgleich zumindest ein grundsätzliches Einverständnis zwischen Prinzipal und Agent über die Leistungserfüllung besteht, hat der Agent einen gewissen Spielraum, der ihm Handlungen erlaubt, die der Prinzipal nicht beobachten kann. Außerdem verfügt der Agent über Informationen, die der Prinzipal nicht kennt, die aber zur Beurteilung der Leistung nötig sind. Diese Probleme spiegeln sich in der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung

²⁹ Sicherlich ist dies für viele Kommunen ein experimentelles Feld und bei gegebenem Erfahrungsschatz sind nicht alle möglichen Folgen abwägbar, jedoch gilt hier, daß das politisch-administrative System in der Wahl der Rechtsform frei ist und sich damit erst den Agenten schafft, den es für richtig hält. Diese Entscheidungen können selbstverständlich fehlerhaft sein und den Interessen des Prinzipals schaden.

³⁰ Hold ups kennt man aus dem Kulturbereich, in dem – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr erwünschte Intendanten auf die Einhaltung ihrer Verträge pochen.

und Entscheidungskompetenzen wider und äußern sich in Fragen der Steuerung und der Kontrolle.

In den klassischen Anwendungen der Prinzipal-Agent-Theorie wird die Einführung von Instrumenten zur Verhinderung des moral hazard unter finanziellen Gesichtspunkten gesehen. Es geht darum, den Effizienzgewinn der Spezialisierung durch kostspielige Monitoring-Aktivitäten nicht wieder zu egalisieren. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gilt dies um so mehr, wenn kommunalen Unternehmen absichtlich ein Handlungsspielraum gewährt wird, damit sich die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigert.

2.4.2.4 Kritik

Die angesprochenen Kritikpunkte werden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und der Steuerung kommunaler Unternehmen nochmals betrachtet. Die fehlende Berücksichtigung regulativer Dritter ist in diesem Fall von großer Bedeutung, da sich öffentliche Unternehmen und demokratisch legitimierte Gremien in rechtlich stark geregelten Räumen bewegen. Die normativen Vorgaben können die Prinzipal-Agent-Beziehung vereinfachen, indem sie bestimmte Handlungen des Agenten, die sich negativ auf den Prinzipal auswirken würden, von vorn herein verbieten, ohne daß dies vertraglich abgesichert werden müßte. In die Unterscheidungskriterien kommunaler Unternehmen wird dieser Punkt mit eingehen.

Die Unvorhersehbarkeit der Zukunft ist ein Problem, das immer besteht und ebenso für kommunale Unternehmen gilt. So sind z.B. durch die Öffnung der Märkte die Folgen kommunaler Unternehmen im Wettbewerb mit privaten nicht abzusehen, selbst wenn rechtliche Klarheit besteht. Auch hier gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen kommunaler Aufgabenerfüllung, die als Kriterium der Dynamik der Umwelt in die Arbeit eingehen werden.

Daß die Theorie einseitig aus der Perspektive des Prinzipals Zugang zur Wirklichkeit nimmt, ist in diesem Fall gerade recht. Geht die Arbeit doch von der Frage aus, wie eine Steuerung durch demokratisch legitimierte Gremien gesichert werden kann, um nicht die kommunale Selbstverwaltung auszuhöhlen. Bezüglich der Selbständigkeit der Agenten muß sich das politisch-administrative System eine Selbstbeschränkung auferlegen, die willentlich beschlossen werden muß und letztlich nicht irreversibel ist.

Da kommunale Unternehmen, wenn sie einmal bestehen, nicht einfach wieder aus der Welt zu schaffen und durch andere zu ersetzen sind, ergibt sich in aller Regel eine Mehrperiodigkeit

der Prinzipal-Agent-Beziehung. Dies bringt letztlich Vorteile für den Prinzipal, da er über längere Zeiträume die Eigenschaften des Agenten kennenlernen und beurteilen kann (vgl. Kah 1994: 52). Eine freie Wahl zwischen konkurrierenden Agenten hat der Prinzipal nur in Bereichen, in denen eine materielle Privatisierung stattgefunden hat, so z.B. bei Putzdiens-ten³¹.

Der letzte Kritikpunkt trifft in vollem Maße auf die Steuerung kommunaler Unternehmen zu. Von gegebenen Zielvorgaben kann in den wenigsten Bereichen ausgegangen werden. Dieser Punkt wird ebenfalls als Kriterium zur Unterscheidung kommunaler Unternehmen eingehen und dort ausführlich diskutiert werden. An dieser Stelle bleibt festzuhalten, daß die Steuerung um so schwieriger wird, je unpräziser oder widersprüchlicher die Zielvorgaben sind.

2.5 Zusammenfassung

Zunächst wurde die Kommune als komplexes System charakterisiert und damit die Dezentralisierung als Organisationsprinzip begründet. Das grundlegende Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung verlangt dabei nach demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen ebenso wie nach effizienter Aufgabenerfüllung. Diese Anforderungen sollen in der Steuerung kommunaler Unternehmen erfüllt werden.

Die Dezentralisierung ist für eine effiziente Aufgabenerfüllung notwendig. Sie birgt aber Probleme in sich, die im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie erörtert wurden. Sie beziehen sich auf die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agenten und liegen hauptsächlich in den Typen der hidden action und der hidden information begründet. Dem Prinzipal entsteht ein Bedarf an Steuerungs- und Kontrollinstrumenten gegenüber dem Agenten, damit dieser den Informationsvorsprung nicht im eigenen Sinne ausnützt. Die Gefahr liegt in einer Entkopplung des Unternehmens vom politisch-administrativen System und damit der Aussetzung demokratisch-legitimierter Entscheidungsträger bezüglich der Belange kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Steuerungsinstrumente müssen – so die Hypothese dieser Arbeit – an die Eigenschaften der unterschiedlichen Politikfelder angepaßt werden, um eine Steuerung durch das politisch-administrative System zu gewährleisten. Dies soll im folgenden Teil analysiert werden.

³¹ Viele Leistungen lassen sich allerdings deshalb nicht privatisieren, weil das politisch-administrative System gegenüber den Gewerkschaften und der Öffentlichkeit den mit einher gehenden Personalabbau kaum rechtferti-

gen kann. So ist der Prinzipal in der Wahl seiner Agenten sehr eingeschränkt. Dies bedeutet wiederum, daß die Steuerungsinstrumente um so besser sein müssen, um eine effiziente Zielerreichung zu gewähren.

3. Das institutionelle Arrangement: Rechtsform und Steuerungsinstrumente

Zur Ausgestaltung des institutionellen Arrangements der Steuerung kommunaler Unternehmen werden in aller Kürze die Wahl der Rechtsform eines Unternehmens sowie die Steuerungsinstrumente Controlling und Kontraktmanagement mit dem Unterpunkt Produktbildung vorgestellt. Diese beschränkte Auswahl von Instrumenten des NPM erklärt sich durch die grundlegenden Probleme der Steuerung, die durch die Prinzipal-Agent-Theorie deutlich wurden: die Reduzierung der Informationsasymmetrie durch vertragliche Vereinbarungen sowie Kontroll- und Monitoringinstrumente.

Die Wahl der Rechtsform gibt den groben Rahmen der Steuerung vor, indem sie eine rechtliche Grundlage für die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent festlegt. Die Steuerungsinstrumente sind nicht als separate Teilelemente der Steuerung zu betrachten, sondern sollen als ein aufeinander abgestimmtes Steuerungskonzept verstanden werden.

3.1 Die Wahl der Rechtsform: Institutional Choice

Die Wahl der Rechtsform ist eine einmalige, wenn auch nicht irreversible Entscheidung, die direkt den Einfluß des politisch-administrativen Systems auf die Unternehmen bestimmt. Sie hat außerdem Konsequenzen für eine Vielzahl von Belangen der Unternehmensführung und deren Steuerung. Sie ist also auch ein Unterscheidungskriterium kommunaler Unternehmen, jedoch wird sie hier zum institutionellen Arrangement gezählt, welches durch das politisch-administrative System gestaltet wird.

Rechtsformen unterscheiden sich im Grad der rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Freiheit. In Anlehnung an Schuppert wird hier von einer institutionellen Wahl gesprochen, wenngleich dieser bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einen umfangreicheren Ansatz vorstellt, in dem es nicht nur um die Rechtsform, sondern zunächst um die Verwaltungsebene und dann um den Sektor geht (vgl. Schuppert 1996: 650-652). Die Rechtsform ist also nur ein Teilbereich des institutional choice, für den genauso gilt: *”entscheidend ist die Frage nach der institutionellen Kompetenz bestimmter Organisationsformen zur Lösung bestimmter Probleme.”* (Schuppert 1996: 647)

Rechtsformen unterscheiden sich zunächst in solche des öffentlichen und des privaten Rechts. Die wichtigsten sind der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb, die GmbH und bedingt die AG³². Sie sollen in Kürze vorgestellt werden³³.

3.1.1 Der Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist Bestandteil der hierarchisch aufgebauten Verwaltung. Er ist vollständig in den kommunalen Haushalt integriert und wird nach der Kameralistik geführt. Der Amtsleiter eines Regiebetriebs haftet nicht direkt, die Führung und Kontrolle obliegt den politischen Gremien bzw. dem Oberbürgermeister oder den Beigeordneten.

3.1.2 Der Eigenbetrieb

Als rechtlich unselbständige, wirtschaftlich aber selbständige Einheit wird der Eigenbetrieb als Sondervermögen der Kommune bewertet und unterliegt der kaufmännisch-wirtschaftlichen Betriebsführung. Die Selbständigkeit bezieht sich vor allem auf die laufenden Geschäfte und die doppelte Buchführung. Die Betriebssatzung regelt die Kompetenzverteilung zwischen dem Rat, der Betriebsleitung und dem fakultativen Betriebsausschuß. Die Haftung und Letztverantwortlichkeit liegt jedoch immer beim politisch-administrativen System.

3.1.3 Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die Rechtsgrundlage der GmbH ist das GmbH-Gesetz. Damit ist sie in der privaten Rechtssphäre angesiedelt. Sie ist eine eigenständige, im Handelsregister eingetragene juristische Person. Die GmbH ist auch organisatorisch eigenständig, was sich z.B. auf das Personalmanagement auswirkt. Die Kommune haftet mit dem eingebrachten Stammkapital. Die GmbH erlaubt die Beteiligung Dritter, was finanzielle Auswirkungen haben kann, vor allem die Einbindung von privatem Know-how ermöglicht. Außerdem kann die GmbH eigene Beteiligungen eingehen oder Töchter ausgründen.

³² Ergänzt werden diese durch Vereine, Genossenschaften, Zweckverbände, Stiftungen und Anstalten

³³ S. hierzu Eickmeyer 1998, Ade 1997, Cronauge 1992

3.1.4 Die Aktiengesellschaft

Als Rechtsform kommunaler Unternehmen spielt die AG nur in großen Kommunen im Versorgungsbereich wegen des großen Kapitaleinsatzes eine Rolle. Sie basiert auf dem Aktiengesetz. Der Vorstand als geschäftsführendes Organ wird durch den Aufsichtsrat überwacht. Dieser steuert nicht im Detail, sondern vertritt die strategischen Interessen der Aktionäre und Gläubiger. Die Hauptversammlung ist zwar das Beschlußorgan der Gesellschaft, jedoch sind ihr nur grundlegende Kompetenzen zugewiesen. Darüber hinaus hat sie keine Zuständigkeit.

3.1.5 Überblick der Rechtsformen

Die aufgezählten Rechtsformen implizieren in der gegebenen Reihenfolge eine Zunahme der unternehmerischen Eigenständigkeit bei einer gleichzeitigen Abnahme der Eingriffsmöglichkeiten durch das politisch-administrativen System. Sie unterscheiden sich in weiteren Eigenschaften³⁴, die jeweils im Einzelfall zu überprüfen sind. Die bei weitem häufigsten Rechtsformen sind der Eigenbetrieb und die GmbH (vgl. Grohn 2000: 22). Obwohl sie sich in manchen Dingen substantiell unterscheiden, ist bzgl. der Steuerung die Ausgestaltung der Betriebsatzung bzw. des Gesellschaftsvertrages von Interesse. Mittels dieser Instrumente kann man der Betriebsleitung großzügigen Handlungsspielraum einräumen oder die Geschäftsführung einer GmbH weitgehend einschränken.

3.2 Controlling

Das Herzstück der Steuerungsinstrumente ist das Controlling, da es die durch hidden action und hidden information auftretende Informationsasymmetrie ausgleichen soll. Es dient als Kontroll- und Monitoringinstrument. Neben einer periodischen Information der Entscheidungsträger kommt dem Controlling die Funktion der Koordination der Handlungen bei vielschichtigen Zielsystemen zu (vgl. Kah 1994: 58f.). Die Funktionsweise des Controlling wird als Regelkreislauf verstanden, der aus Planung, Steuerung und Kontrolle besteht. Entscheidend dabei ist, daß die Kontrolle nicht nur vergangenheitsbezogen ist, sondern auch zukunftsorientiert (vgl. Coenenberg/Baum 1992: 119).

³⁴ Hierzu zählen die Gründungsmodalitäten, die Haftung, die Personalwirtschaft und Mitbestimmung, die Vergaberichtlinien und die Steuern

Es wird zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden. Letzteres dient der internen Systemsteuerung, *”um ungleichgewichtige Situationen zwischen Soll- und Ist-Zustand zu vermeiden.”* (Budäus 1988: 108) Das strategische Controlling hat die Aufgabe, *”jene zukünftig zu berücksichtigenden Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt aufzuzeigen, Erfolgspotentiale, Chancen und Risiken zu analysieren, die für die Existenz der Organisation von wesentlicher Bedeutung sind.”* (ebd.) Für die Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System ist das strategische Controlling von Bedeutung.

Wird Controlling als Steuerung mehrerer Unternehmen aus einer Zentrale heraus verstanden, handelt es sich um Beteiligungscontrolling.

“Beteiligungscontrolling unterstützt das Führen von Beteiligungen, d.h. es plant, kontrolliert und informiert, ob und wie die Gesellschaften dem Geschäftsbetrieb der Muttergesellschaft dienen und die gesetzten Ziele erreichen.” (Lenhard 1996: 312)

Dem Beteiligungscontrolling werden fünf Funktionen zugeschrieben: (1) Ziel- und Strategieabstimmung zwischen dem Gesamtkonzern und den Beteiligungen (2) Sicherstellung eines konzerneinheitlichen Entscheidungsverhaltens (3) Überwachung der Zielerfüllung bei den Beteiligungen (4) Beurteilung geplanter Beteiligungserwerbe (5) Ermittlung des Wertbeitrags vorhandener Beteiligungen (s. Behme/Roth 1997: 29).

Um die Zielerfüllung überprüfen zu können, sind Kennzahlen³⁵ nötig, die meßbar sind. Die Entwicklung von Indikatoren ist dabei eine eigene Aufgabe des Controlling (vgl. Kah 1994: 59). Anhand dieser sollte die Unternehmensführung periodisch über den Stand der Dinge informiert werden. Auf einer verkürzten, abstrahierten Ebene gilt dies für alle nachfolgenden Gruppen relevanter Akteure: die Mandatsträger in den Aufsichtsgremien, die Verwaltungsspitze, der Rat und schließlich die Bürger. Entscheidende Aufgabe des Controlling ist dabei, die Information dergestalt zu reduzieren, daß sie dem Interesse des jeweiligen Adressaten gerecht wird und ihn nicht überfordert. Als strukturelles Element der Steuerung kommunaler

³⁵ Während in der Privatwirtschaft als allgemeine Kennzahl meist der Shareholder-Value-Ansatz herangezogen wird, bei dem es letztlich um die Maximierung des Eigentümer- bzw. Aktionärsvermögen geht (vgl. Behme/Roth 1997: 29), wäre für die Situation kommunaler Unternehmen eher der Stakeholder-Value-Ansatz angebracht, der die Interessen möglichst aller betroffener Akteure in die Bewertung eines Unternehmens einbezieht (vgl. Picot/Böhme 1999: 17f.). Dieser ist jedoch nur schwer zu operationalisieren.

Unternehmen dient das Controlling der Reduzierung von Komplexität. Dies soll mittels des Berichtswesen geschehen, welches unterjährig Informationen liefert.

Ein strategisches Controlling als Steuerungsinstrument kommunaler Unternehmen muß zusammengefaßt folgende Funktionen erfüllen³⁶:

1. Lieferung entscheidungsrelevanter Information zur Entwicklung langfristiger Ziele und Strategien, um diese zu erreichen und Handlungsspielräume zu sichern. Vor allem muß der kommunale Willensbildungsprozeß unterstützt werden.
2. Informationen müssen rechtzeitig vorliegen, um eventuelle Fehlentwicklungen präventiv zu verhindern. Das Handeln kommunaler Unternehmen muß transparent sein.
3. Informationen müssen verdichtet werden, um Komplexität für die Entscheidungsträger zu reduzieren. Zu beachten ist der unterschiedliche Grad an Detaillierung für verschiedene Adressaten.
4. Verdichtete Informationen werden in Kennzahlen ausgedrückt, die als Bewertungsmaßstab und Steuerungsinstrument dienen. Diese müssen neben finanziellen auch sachliche Ziele abbilden.

Ergänzt werden diese Funktionen durch Spezifika des Beteiligungscontrolling:

5. Sicherung einer konzerneinheitlichen Gesamtstrategie, damit sich einzelne Beteiligungen nicht gegenseitig beschränken. Gerade bei der Bandbreite kommunaler Betätigung muß gewährleistet werden, daß gegenläufige Tendenzen vermieden werden, dies erfordert eine Koordination der Ziele.
6. Verschiedene Systeme müssen gekoppelt werden, um im Sinne der Gesamtstrategie steuern zu können. Aufgrund der unterschiedlichen Betätigungsbereiche einer Kommune und der unterschiedlichen Rechtsformen der Unternehmen gibt es verschiedene Formen der Rechnungslegung. Um einen Gesamtüberblick zu erhalten und Vergleiche anstellen zu können, müssen diese weitestgehend auf einen Nenner gebracht werden. Das Ziel ist ein Konzernabschluß oder Spartenabschlüsse.
7. Dabei sollte jedoch die spezifische Situation einer Beteiligung nicht unberücksichtigt bleiben, keine Gleichmachung der Beteiligungen also. Die Differenzierung der Controllingtiefe bezieht sich auf strategische Phasen eines speziellen Marktes bzw. die Art der Leistung je nach Branche.

Probleme eines strategischen Beteiligungscontrolling liegen vor allem in folgenden Bereichen:

8. Häufig fehlen strategische Zielvorgaben, so daß strategisches Controlling gar nicht erst möglich ist. Das Problem der fehlenden Zielvorgaben ist besonders gravierend, da es sich hier um politische Entscheidungen handelt und die Ziele nur zweitrangig finanzieller Art sind.
9. Selbst wenn Ziele vorgegeben sind, ist es schwer, die passenden Maßstäbe zur Kontrolle anzugeben. Kennzahlen sind aufgrund der beschriebenen Zielproblematik schwer zu generieren.
10. Kosten für Informationsgenerierung sind hoch, sie sollten immer mit dem Nutzen in Relation gesetzt werden. Oft lassen rechtliche Rahmenbedingungen keine Wahl zwischen Alternativen, so daß aus gewonnenen Informationen keine Konsequenzen gezogen werden können. Zudem sind die Implementationskosten von Controllinginstrumenten generell sehr hoch.

3.3 Kontraktmanagement

Verträge regeln die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent im oben genannten Sinne der Betriebssatzung bzw. des Gesellschaftsvertrags oder in konkreten Leistungsverträgen, die einen Auftrag an den Agenten und eine Finanzierung durch den Prinzipal beinhalten. Hinter dem Stichwort Kontraktmanagement versteckt sich im Neuen Steuerungsmodell ein Ansatz, durch den die Kernverwaltung vertraglich geführt werden soll (vgl. KGSt. 1993: 17). Dabei stehen konkrete Leistungsvorgaben für die Verwaltung einem Budget gegenüber. Dieses Modell ist auf kommunale Unternehmen in der Theorie problemlos übertragbar, jedoch hängt es in der Praxis in hohem Maße davon ab, inwiefern konkrete Leistungspakete definiert werden können.

Verträge haben im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie die Aufgabe, den Agenten in der Maximierung seines Nutzenniveaus genauso von der Leistung abhängig zu machen, wie den Prinzipal. Außerdem enthalten sie Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem Agenten. Während im Idealfall Kontrakte ein simples Steuerungsinstrument darstellen, mit dem gezielt eine Leis-

³⁶ Zur detaillierten Herleitung der Funktionen und Bedingungen eines strategischen Controlling s. Pfäfflin 1999

tung gefördert werden kann, gleichzeitig das politisch-administrative System entlastet wird (vgl. Strünck 1997: 166) und durch die dezentralisierte Aufgabenerfüllung Effizienzgewinne zu erwarten sind, birgt die vertragliche Steuerung gerade dann Gefahren, wenn keine konkreten Zielvorgaben gemacht werden (können) oder sich das betreffende Unternehmen in einem dynamischen Umfeld befindet, dessen Entwicklung nicht abzusehen ist. Der Prinzipal läuft Gefahr, einem hold up zu unterliegen. Strünck sieht die Gefahren in einer *”schleichenden De-Parlamentarisierung”* (ebd.: 167) und *”einer einseitigen Kosten- und Aufgabenentlastung”* (ebd.), wenn für den Prinzipal das *”Kontraktmanagement zur Tarnkappe wird”*, um sich aus der *”politischen Verantwortung”* (ebd.: 168) zu verabschieden.

3.3.1 Produktbildung

Ebenfalls dem Neuen Steuerungsmodell entstammt der Begriff der Produktbildung (vgl. KGSt 1993: 20f.). Darunter wird verstanden, daß Verwaltungshandeln und seine Leistungen in Produkte gefaßt werden, deren Kosten genau berechnet werden können und die eine Steuerung über den output und somit über Kontrakte ermöglichen. Die Produktbildung ist also eine Grundlage zur Steuerung und kein Steuerungsinstrument an sich. Kritisiert wurde an diesem Ansatz vor allem eine Legitimationsabhängigkeit des Verwaltungshandelns von der Möglichkeit, es in Produktform zu bringen und eine zunehmende ‘Verpreisung‘ des Verwaltungshandeln, in dem politisch gewollte Leistungen untergehen könnten (vgl. Lenk 1997, Prätorius 1997).

Die Produktbildung unterliegt ebenfalls dem Problem, inwieweit Verwaltungshandeln oder das der Unternehmen definiert werden kann. Die Ausstellung eines Personalausweises ist leicht zu fassen und auch die Kosten sind berechenbar. Bei einer Theaterproduktion wird dies schon schwieriger, nicht zu reden von einer Suchtberatung.

3.4 Zusammenfassung

Während die Wahl der Rechtsform eines kommunalen Unternehmens eine einmalige Entscheidung darstellt, die über die Nähe des Unternehmens zum politisch-administrativen System nicht endgültig Aufschluß gibt, ist die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente ein längerer Prozeß. Änderungen sind in dem Maße nötig, wie sich die Situation des Unternehmens

ändert. Ansatzpunkte der Steuerung können auch erst durch Einführung der Instrumente gefunden werden.

Die Steuerungsinstrumente sollten deshalb nicht als starres Gebilde betrachtet werden. Ihre Nutzung hängt stark von den jeweils betroffenen Persönlichkeiten ab. Auch wenn dieser Punkt hier nicht untersucht wird, kann sich die Anwendung der Instrumente durch eine neue Geschäftsführung oder den Wechsel politischer Mehrheiten im politisch-administrativen System verändern.

4. Unterscheidung der Politikfelder kommunaler Aufgabenerfüllung

Kommunale Aufgaben sind derart vielfältig und unterschiedlich, daß eine Einteilung unter welchen Gesichtspunkten auch immer unabdingbar ist. In Kommunen geschieht dies für gewöhnlich durch die Geschäftsbereiche. Dieses Ordnungsprinzip wird kurz vorgestellt, es reicht aber für eine Analyse der Bedingungen der Steuerung kommunaler Unternehmen nicht aus.

Um eine systematische Erfassung aller relevanten Bedingungen zu ermöglichen, wird das Konzept der Politikfelder eingeführt. Dieses setzt sich aus vier Dimensionen zusammen und kann somit als feingliedriges Analyseraster aller kommunalen Unternehmen dienen.

4.1 Kommunale Aufgaben in der Praxis

4.1.1 Einteilung nach Geschäftsbereichen

Die Aufgabenfülle und -bandbreite ist in groben Zügen in den meisten Kommunen ähnlicher Größenordnung vergleichbar. Auch wenn sich Kommunen und ihre Aufgaben durch historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten³⁷, eine exponierte Lage, eine besondere Zusammensetzung der Einwohner und vor allem in ihrer Bedeutung für das Umland unterscheiden, so kann man doch von einem Kanon gewisser Bereiche sprechen, die von allen erfüllt werden.

Im Beteiligungsbericht der Stadt Leipzig werden diese Bereiche kurz dargelegt³⁸. Als da wären die Ver- und Entsorgung, der Verkehr, Wohnen, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung, die Kultur, Gesundheit, Bildung und Soziales und zuletzt der Bereich Beteiligungsverwaltung³⁹.

³⁷ Dieser Begriff entstammt dem Ansatz des 'Historischen Institutionalismus' und bezeichnet institutionelle Gegebenheiten, die sich über einen langen Zeitraum entwickelt haben und faktische, nicht intendierte Konsequenzen für politisch-administrative Prozesse nach sich ziehen. Vgl. hierzu Hall/Taylor 1996: 938

³⁸ Leipzig unterscheidet sich insofern von anderen Kommunen, als nach der Wende eine Vielzahl der Aufgabenbereiche gar nicht erst in der Kernverwaltung angesiedelt, sondern gleich in kommunale Unternehmen überführt wurden. Leipzig hat tendenziell eine größere Anzahl kommunaler Unternehmen und mehr Erfahrung mit deren Steuerung als andere Kommunen. Die Stadt liegt im allgemeinen Trend und ist deshalb auch geeignet um als Beispiel in dieser Arbeit zu dienen.

³⁹ In diesem Bereich findet sich nur ein Unternehmen, eine Beratungsfirma, die zuständig für alle anderen Unternehmen ist. Zusätzlich wird der Bereich Unternehmenszusammenschlüsse aufgeführt, der sich insofern abhebt, als er sich nicht auf die inhaltliche Arbeit sondern auf die Organisationsform bezieht.

4.1.2 Wandel der Aufgaben

Kommunale Aufgaben stehen seit jeher in einem Wandel, da sich die Bedürfnisse der Bürger ständig ändern. Mal sind es hygienische Maßnahmen, dann der Massenverkehr, der Ausbau eines Bildungssystems, der soziale Ausgleich und schließlich die Standortbedingungen in einer globalisierten Wirtschaft⁴⁰. Zwar vollzieht sich solch ein Wandel durchaus über mehrere Jahrzehnte, dennoch zeigt er, daß manch eine Aufgabe in ihrer Funktion nicht eindeutig einem Bereich zuzuordnen ist. Deutlich wird dies zur Zeit bei der Frage, ob kulturelle Einrichtungen nicht als Standortfaktoren⁴¹ gewertet werden sollen. Aus einer sich wandelnden Wahrnehmung der Funktion einer Aufgabe kann sich natürlich auch deren Ausführung ändern. Geschäftsbereiche sind unter diesem Blickwinkel nicht mehr als eine zeitbezogene Einteilung, die aktuellen Ansprüchen entspricht.

4.1.3 Intrasektorale Unterschiede und intersektorale Gemeinsamkeiten der Geschäftsbereiche

Einem Bereich zugeordnete Unternehmen unterscheiden sich teilweise ganz erheblich in der Größe, der Rechtsform, dem Finanzbedarf und der Bedeutung für die Kommune. Selbst innerhalb eines Geschäftsbereichs können Zielkonflikte auftreten und der Steuerungsbedarf in hohem Maße unterschiedlich sein. Andererseits gleichen sich bestimmte steuerungsrelevante Merkmale über Geschäftsbereiche hinweg⁴². Die im folgenden entwickelten Kriterien müssen deshalb differenziert sein. In dieser Arbeit werden typische Unternehmen stellvertretend für Politikfelder ausgewählt. Dies soll jedoch nicht darüber hinweg täuschen, daß die Kriterien auch intrasektorale Unterschiede aufzeigen müssen, da die Steuerung der Unternehmen, wie gezeigt werden soll, von verschiedenen Faktoren abhängt.

⁴⁰ Zu Phasen und Faktoren der Stadtentwicklung s. Friedrichs 1985

⁴¹ S. hierzu Göschel: Modernisierung der Kulturpolitik, S.236f.

⁴² Intersektorale Gemeinsamkeiten zeigen sich z.B. bei einer Wohnungsbaugesellschaft und den Stadtwerken, die sich in ähnlicher Weise auf dem Finanzmarkt betätigen, oder bei Drogenhilfeeinrichtungen und einem Theater, denen gegenüber operative Zielvorgaben schwierig zu formulieren sind. Intrasektorale Unterschiede findet man im Leipziger Geschäftsbereich Kultur: Dort ist sowohl die Oper mit einem beträchtlichen Etat und einem Vollprogramm als auch die 'DOK-Filmwochen GmbH' angesiedelt, die einmal jährlich ein Festival organisiert. Im Bereich Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung treten Zielkonflikte auf, denn neben dem 'Betrieb für Beschäftigungsförderung', der sich auf dem zweiten Arbeitsmarkt betätigt, ist hier auch die 'Wirtschaftsagentur Halle/Leipzig GmbH' angesiedelt, deren Ziel es ist, Unternehmen anzuwerben und somit den ersten Arbeitsmarkt zu stärken.

4.2 Unterscheidungskriterien kommunaler Unternehmen hinsichtlich der Steuerung

Nicht nur die Aufgaben kommunaler Unternehmen an sich, sondern auch die jeweilige Umwelt der Unternehmen unterscheiden sich in rechtlicher und wettbewerblicher Art. Außerdem sind die Unternehmen in ihrer Bedeutung für die Kommune zumindest periodisch von unterschiedlichem Wert. Die Übernahme betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente muß nicht nur der Situation kommunaler Unternehmen im allgemeinen, das heißt vor allem der Bindung an den öffentlichen Zweck und der Erfüllung von Sachzielen, sondern auch den unterschiedlichen Bedingungen der Betätigung des jeweiligen Unternehmens angepaßt werden. Im Sinne einer Steuerung durch das politisch-administrative System, wird nun ein mehrdimensionales Raster erstellt, welches einen systematischen Zugang zu der Frage geben soll, wie die Steuerungsinstrumente jeweils ausgestaltet werden müssen.

In der Diskussion über die Modernisierung des öffentlichen Sektors im allgemeinen und der Kommunalverwaltung im besonderen stellen Frieder Naschold u.a. einen interessanten Ansatz über die 'Leistungstiefe im öffentlichen Sektor' vor. In dem 1996 erschienenen Band wird ein Analyseraster vorgestellt, welches zunächst die Frage klären soll, ob eine Aufgabe überhaupt von der öffentlichen Hand erfüllt werden sollte. Die Kriterien "Spezifität" und "strategische Relevanz" stehen am Anfang der Analyse:

"Jedes Einzelelement einer öffentlichen Leistung muß im Gesamtzusammenhang seiner Leistungskette gesehen werden, um die vorherrschende Suboptimierung zu verhindern. Zunächst hat sodann eine Analyse seiner strategischen Relevanz im Gesamtleistungsspektrum und der Spezifität öffentlicher Leistungserbringung zu erfolgen. Erst innerhalb dieser Vorentscheidungen können und müssen dann Analysen zur Wirtschaftlichkeit und zur Kostenvergleichsrechnung ansetzen. Und erst vor diesem Hintergrund können dann Varianten institutioneller Arrangements zur Leistungserstellung überprüft werden. Wesentlich für die Gesamtbetrachtung sind dabei auch bestimmte Prinzipien öffentlicher Meinungs- und Willensbildung im Entwicklungsprozeß." (Naschold 1996: 16)

Der ganzheitliche Ansatz Nascholds ist für die wissenschaftliche Diskussion sehr fruchtbar, da er Einsichten birgt, die in ihrer Grundsätzlichkeit in der Praxis kaum beachtet werden⁴³. Betrachtet man jedoch den Reformwillen und das Tempo im öffentlichen Sektor, ist selbst bei den Kommunen nicht davon auszugehen, daß man sich hier systematisch damit auseinandersetzen würde, ob bestimmte Aufgaben überhaupt vom Staat zu erfüllen sind. In der vorliegen-

den Arbeit wird deshalb vom Status Quo kommunaler Aufgabenerfüllung ausgegangen und nur die letzten Schritte aus Nascholds Raster werden vollzogen. Dennoch gibt es immer wieder Anknüpfungspunkte an diesen Ansatz und die dort entwickelten Kriterien, da sie sich auf die Eigenschaften der öffentlichen Leistungserbringung beziehen.

Mit der Entwicklung eines eigenen Rasters werden diese Eigenschaften nun anhand unterschiedlicher Dimensionen konkretisiert: die normativ-rechtliche Dimension, in der es um die Legitimation einer Aufgabe geht, die wettbewerbliche Dimension, in der das jeweilige Umfeld eines Unternehmens beleuchtet wird, die finanzielle Dimension, die die Bedeutung eines Unternehmens für die Kommune aufgezeigt und gleichzeitig den Handlungsspielraum der Unternehmen umreißt und schließlich die Dimension der Steuerung durch Zielvorgaben.

4.2.1 Die rechtlich-normative Dimension

Die Frage, ob sich ein Unternehmen in einem rechtlich stark normierten Bereich oder in einem weitgehend rechtsfreien Raum befindet, hat erheblichen Einfluß auf die Steuerungsinstrumente, da sie Aufschluß darüber gibt, was überhaupt gesteuert werden kann bzw. muß. Um die Unternehmen einteilen zu können, werden drei Kriterien aufgeführt.

4.2.1.1 Die rechtliche Qualität der Aufgaben

Kommunale Aufgaben unterscheiden sich aus rechtlicher Sicht generell in Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und des übertragenen Wirkungskreises. Letztere sind staatliche Auftragsangelegenheiten, bei denen die Kommunalverwaltung als unterste staatliche Verwaltungsebene in Aktion tritt. Solche Aufgaben sind meist ordnungspolitischer Natur, deshalb innerhalb der Kernverwaltung organisiert und für diese Arbeit weiterhin ohne Belang.

Die Selbstverwaltungsangelegenheiten des eigenen Wirkungskreises unterscheiden sich in freiwillige und Pflichtaufgaben. Die freiwilligen Aufgaben betreffen vor allem die Bereiche Kultur, Freizeit und Sport, aber auch die Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung. Pflichtaufgaben unterscheiden sich nochmals in Selbstverwaltungspflichtaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung. Erstere dienen vor allem der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 GG) und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG), also der grundlegenden

⁴³ Eine konsequente Aufgabenkritik würde in manchen Fällen zur Einstellung staatlicher Aufgabenerfüllung führen, die politisch meist schwer zu vermitteln ist.

Daseinsvorsorge gegenüber dem Bürger. Sie unterliegen, wie die freiwilligen Aufgaben, der staatlichen Rechtsaufsicht. Pflichtaufgaben nach Weisung hingegen unterliegen neben der Rechts- auch der Fachaufsicht und sind wie, die staatlichen Auftragsangelegenheiten, meist in der Kernverwaltung organisiert (vgl. Rudzio 1991: 374-376).

Von Interesse sind vor allem die freiwilligen Aufgaben, bei denen die Kommunen *”sowohl über das ”Ob” als auch über das ”Wie” der Erledigung entscheiden”* (Gisevius 1991: 30), sowie die Selbstverwaltungspflichtaufgaben, bei denen die Erfüllung an sich zwar vorgeschrieben ist, die Art und Weise prinzipiell aber den Kommunen offen bleibt.

Zu den Typen kommunaler Aufgaben werden auch die Annexaufgaben gezählt. Hierunter versteht man *”Vorleistungen oder Hilfsleistungen für die eigene Leistungserstellung”* (Scholl/Thöne 1998: 39). Solche Aufgaben können häufig vollständig privatisiert werden, wenn sich dies im Einzelfall als günstige Alternative erweist. Für diese Arbeit sind sie weiters ohne Belang, da ihre Bedeutung gegenüber der eigentlichen Leistungserstellung zu vernachlässigen ist.

4.2.1.2 Der Grad der rechtlichen Normierung

Bereits beim ersten Kriterium unterscheiden sich die Aufgaben anhand ihrer rechtlichen Qualität. Das Kriterium der rechtlichen Normierung hängt mit dem Aufgabentyp zusammen. Während die freiwilligen Aufgaben keinen rechtlichen Vorgaben unterliegen, basieren die Pflichtaufgaben als Daseinsvorsorge auf Rechtsvorschriften⁴⁴. Jedoch sind es nicht nur die Gesetze, die Pflichtaufgaben zu solchen machen, sondern darüber hinaus werden einzelne Bereiche durch spezifische Vorschriften weitgehend normiert⁴⁵ (vgl. Gisevius 1991: 30). Diese Situation wurde durch die Regelungstätigkeit der EU noch verstärkt (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998: 333-336).

4.2.1.3 Der Legitimationsbedarf durch das politisch-administrative System

Je weniger ein Politikfeld rechtlich normiert ist, desto eher bedarf es der politischen Legitimation. Ein Theater beispielsweise muß von der Kommune per se nicht betrieben werden, es muß politisch gewollt und entschieden werden. Es geht aber nicht nur um die Frage, ob den

⁴⁴ So wird beispielsweise die Abwasserbeseitigung als Daseinsvorsorge im Wasserhaushaltsgesetz geregelt.

⁴⁵ So regelt die TA Siedlungsabfall ab 2005 die Müllablagerung auf Deponien.

Bürgern ein kulturelles Angebot unterbreitet werden soll, sondern auch darum, wie dieses ausgestaltet wird. In weitgehend rechtsfreien Räumen müssen Unternehmen deswegen politische Aufträge erhalten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Genehmigung eines Budgets ist abhängig von der politischen Willensbildung und somit bei Fehlentwicklungen oder allgemein schlechter Haushaltslage eher zur Disposition gestellt. Ist das Politikfeld jedoch weitgehend rechtlich normiert, sind Entscheidungen des politisch-administrativen Systems eher bedingt nötig.

4.2.1.4 Die Bedeutung der rechtlich-normativen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen

Kommunale Aufgaben lassen sich entlang einer rechtlich-normativen Dimension unterscheiden. Freiwillige Aufgaben sind tendenziell in einem weitgehend rechtsfreien Umfeld und bedürfen eines hohen Maßes an politischer Legitimation. Pflichtaufgaben hingegen sind in der Tendenz eher normiert, bieten weniger Handlungsspielraum für die Kommune und somit auch weniger Entscheidungsbedarf. Diese Aussagen müssen für jedes Politikfeld gesondert betrachtet werden. Weiterhin gilt, daß die Kommune auch bei Pflichtaufgaben über die Art und Weise der Erfüllung prinzipiell frei entscheiden kann.

Im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie besteht zwischen Prinzipal und Agent eine Informationsasymmetrie, die durch weitgehende Normierung reduziert wird, weil es weniger Bereiche gibt, die zwischen beiden Parteien geregelt werden müssen. Daß ein kommunales Unternehmen gegen bestehende Gesetze handelt, erscheint wegen fehlender Anreize und gleichzeitig drohender Sanktionen unwahrscheinlich. So werden mögliche Bereiche, in denen der Agent seinen Informationsvorsprung ausnutzen könnte, bereits durch Regelungen abgedeckt, die das politisch-administrative System der Kommune mit dem Agenten weder vereinbaren noch kontrollieren muß. In dem Maße, in dem die Rechtsvorschriften bei der Aufgabenerfüllung Freiräume gewähren, steigt das Potential eines moral hazard und der Agent muß kontrolliert werden.

In weitgehend rechtsfreien Räumen muß der Prinzipal durch seine vertragliche Vereinbarung mit dem Agenten möglichst viele Eventualitäten ex ante antizipieren, um nicht nach Vertragsabschluß einem hold up zu unterliegen. Auch bezüglich der hidden action und hidden information ist der Prinzipal sehr auf von ihm vorgegebene Leistungsstandards und Instrumente zu deren Messung angewiesen, um die Leistung des Agenten beurteilen zu können.

Die rechtlich-normative Dimension der Steuerung kommunaler Unternehmen betrifft einen Kritikpunkt an der Prinzipal-Agent-Theorie: die Mißachtung regulativer Dritter. Gesetzeswerke und Vorschriften, die vom Prinzipal nicht zu verantworten und teilweise nicht zu kontrollieren sind, verbessern seine Position gegenüber dem Agenten genau in dem Maße, wie dieser von Möglichkeiten der Ausnutzung seines Informationsvorsprungs beschnitten wird.

In Unternehmen oder Teilbereichen unternehmerischer Tätigkeit, die weitgehend rechtsfrei sind, wird die Geschäftsführung ihr Interesse an unternehmerischer Freiheit leichter umsetzen können, weil sie durch weniger Vorgaben eingeschränkt ist. Die Notwendigkeit eines politischen Mandats für freiwillige, wenig regulierte Aufgaben stärkt allerdings auch die Position des politisch-administrativen Systems. Da genau diese Bereiche oft die einzigen sind, mittels derer sich Kommunalpolitiker vor Wahlen profilieren können, sind sie immer wieder ein politischer Zankapfel.

Gerade die Politikfelder, in denen kaum Vorschriften herrschen, sind meist auch jene, die bei einer schlechten Haushaltslage am ehesten Etatkürzungen erfahren (vgl. Gisevius 191: 30). Langfristige Planungen sind deshalb schwierig. Auch politische Mehrheitsverhältnisse können wechseln, so daß es um so mehr auf ausgereifte Unternehmenskonzepte ankommt, die ihre Überzeugungskraft aus einer vernünftigen, datenbasierten Planung ziehen. Der Geschäftsführung sollten die Steuerungsinstrumente als Grundlage dienen, um politische Mehrheiten zu finden.

4.2.2 Die wettbewerbliche Dimension

Kommunale Aufgaben sind an den öffentlichen Zweck gebunden und können meist als öffentliches Gut charakterisiert werden, bei deren Erstellung der Markt versagt. In Bereichen, wo dies zumindest strittig ist, hat – vor allem durch die Initiative der EU – eine Öffnung der Märkte für private Anbieter stattgefunden. Diese Problematik geht in die Unterpunkte der wettbewerblichen Dimension ein.

Es gibt unterschiedliche Strategien zur Einführung des Wettbewerbs in die kommunale Aufgabenerfüllung. Hier sei kurz die britische Variante erwähnt, bei der sich staatliche Behörden wie private Unternehmen an den Ausschreibungen öffentlicher Aufgaben beteiligen müssen und das beste Angebot den Zuschlag erhält (vgl. Naschold 1995: 186f.). Dies entspricht dem *„supermarket state model“*, in dem das öffentliche Unternehmen *„nur ein Typ unter anderen von am Markt handelnden Akteuren“* ist (Schuppert 1998: 32). Im Neuen Steuerungsmodell

soll der Wettbewerb eher durch Marktsurrogate wie beispielsweise dem interkommunalen Leistungsvergleich erreicht werden (vgl. KGSt 1993: 22). Um die Unternehmen entlang der wettbewerblichen Dimension zu unterscheiden, werden drei Unterpunkte eingeführt.

4.2.2.1 Der Zustand der Umwelt

Unternehmensumwelten sind generell stabil oder dynamisch, das heißt einem Prozeß der Veränderung unterworfen. Kommunale Unternehmen waren, wie öffentliche Unternehmen insgesamt, bis vor einigen Jahren, in äußerst stabilen Umwelten angesiedelt, weil der einzige Akteur, der Veränderungen hätte bewirken können, der Staat selber war. Vor allem im Zuge der Liberalisierung der Märkte ist dies inzwischen in einigen Bereichen geschehen: Kommunale Unternehmen wie die Stadtwerke als Stromversorger sind in einen Wettbewerb gezwungen worden. In anderen Bereichen stellt sich die Frage wettbewerblicher Strukturen eher wegen der mangelnden Effizienz klassischen Verwaltungshandelns.

Die Dynamik der Umwelt macht sich aber nicht nur an der privatwirtschaftlichen Konkurrenz fest. Geht es um die angebotene Produktpalette, so sind kommunale Unternehmen immer dazu aufgerufen, der Nachfrage des Bürgers entgegenzukommen. Beispielsweise konzentrieren sich Drogenhilfeeinrichtungen aufgrund eines veränderten Konsumverhaltens der Klienten und einer Verschärfung ihrer sozialen und gesundheitlichen Lage heute weniger auf *”Repression und Kontrolle“*, sondern eher auf *”Schadenverminderung und Überlebenshilfe“* (Brouwer 1999: 10)

Kommunale Unternehmen sehen sich häufig in einer Monopolstellung, da es keine anderen Anbieter der selben Leistung gibt. Ein Zoo ist in aller Regel der einzige Anbieter seiner Leistungsart in einer Kommune. Allerdings konkurriert er mit einer Vielzahl privater wie auch anderer kommunaler Unternehmen um das Freizeitverhalten der Einwohner. Aus diesem Beispiel wird deutlich, daß die Umwelt eines kommunalen Unternehmens in hohem Maße von der eigenen Sichtweise abhängt. Unternehmen müssen deshalb eindeutig ihre Funktionen definieren, bevor sie sich in einen Markt einordnen können.

4.2.2.2 Die Qualität des Wettbewerbs

Wie oben bereits deutlich wurde, unterscheidet sich die Art des Wettbewerbs je nach Politikfeld. Je unspezifisch staatlicher die Natur der Aufgabe ist, desto eher steht ein kommunales

Unternehmen in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern und desto mehr ist eine hohe Flexibilität in der Unternehmensführung erforderlich, um auf Veränderungen reagieren zu können. Je unspezifisch staatlicher die Natur der Aufgabe ist, desto eher ist fraglich, ob die öffentliche Hand in diesem Bereich überhaupt auf den Plan treten muß. Diese Frage wird hier nicht weiter diskutiert⁴⁶. Es sei lediglich auf die soziale Ausgleichsfunktion des Staates und die Notwendigkeit kommunaler Einnahmen hingewiesen, um die kommunale Selbstverwaltung zu sichern.

Stehen kommunale Unternehmen in keiner direkten privatwirtschaftlichen Konkurrenz, sollen Marktsurrogate herangezogen werden, um die Effizienz zu erhöhen. Hier ist vor allem der interkommunale Leistungsvergleich⁴⁷ zu nennen. Ein solches Benchmarking ist jedoch nur bedingt möglich, da sich kommunale Unternehmen verschiedener Kommunen aufgrund unterschiedlicher Zuschnitte und der Lage im Raum nicht immer vergleichen lassen. Dennoch birgt gerade die systematisch bedingte Vielfalt kommunaler Aufgabenlösung in der BRD die Chance eines Wettbewerbs der Ideen. In Zeiten der Diskussion um die Standortqualität einer Kommune gewinnen jedenfalls auch Unternehmen, die nicht im direkten Wettbewerb agieren, strategische Bedeutung für die Kommunen. Dies gilt vor allem für Kultureinrichtungen.

4.2.2.3 Interkommunale Kooperation

Die Zusammenarbeit oder gar Fusion kommunaler Unternehmen ist noch ein Zukunftsfeld, obgleich es einzelne Bereiche gibt, in denen vor allem Zweckverbände für eine gemeinschaftliche Aufgabenlösung aus Effizienzgründen stehen. Interkommunale Kooperation kann dabei einerseits den gemeinsamen Betrieb eines Unternehmens bedeuten, das, mit mehr Kundenmacht ausgestattet, eher am Markt reüssiert. Es kann aber auch auf eine Aufgabenteilung hinauslaufen, wenn ein Komplettangebot in jeder einzelnen Kommune nicht bezahlbar ist. Dabei geht es zunächst um Effizienzpotentiale, aber auch um die Frage, ob nicht Qualität vor Quantität steht.

⁴⁶ Ein Konzept getrennter Märkte etwa, in dem sich private Unternehmen im gewinnbringenden Bereich betätigen, während öffentliche Anbieter sich ausschließlich auf defizitäre, politisch aber gewollte Aufgaben konzentrieren, ist in vielen Bereichen umgesetzt, muß allerdings durch Steuern finanziert werden.

⁴⁷ S. hierzu Adamschek 1997

4.2.2.4 Die Bedeutung der wettbewerblichen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen

Kommunale Unternehmen lassen sich entlang einer wettbewerblichen Dimension danach unterscheiden, ob ihre Umwelt dynamisch oder stabil ist und ob der Wettbewerb ein privatwirtschaftlicher oder ein durch Marktsurrogate induzierter ist. Die Bestimmung der Umwelt ist dabei stark anhängig von der Sichtweise des jeweiligen Unternehmens und der Definition seiner Funktionen.

Stehen Unternehmen in einem Wettbewerb mit privaten Anbietern und/oder bewegen sie sich in einem dynamischen Umfeld, wird die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent groß sein, da die Unternehmen deutlich näher am Geschehen sind als die Akteure des politisch-administrativen Systems und sich die Umstände schneller ändern. In dynamischen Umfeldern erhöhen sich die Kontrollkosten für den Prinzipal, weil er mehr Informationen braucht, um beurteilen zu können, ob der Agent oder die äußeren Umstände ein Ergebnis gezeitigt haben.

Unter den Kritikpunkten an der Prinzipal-Agent-Theorie wurde auch die Unvorhersehbarkeit der zukünftigen Umstände erwähnt, die Vertragsabschlüsse generell unsicher macht. Dieser Einwand trifft um so mehr zu, je dynamischer die Umwelt eines Unternehmens ist. So besteht für den Prinzipal zusätzlich das Problem des hold up, wenn Agenten unter sich ändernden Bedingungen Wege einschlagen, die nicht zu antizipieren waren.

Unternehmen, die in keinem echten Wettbewerb stehen, sind in der Tendenz solche, die tatsächlich öffentliche Güter produzieren. Durch Anreize in der Steuerung kann Effizienz gefördert werden. Die tatsächliche Nachfrage wird sich auch durch Marktsurrogate nur bedingt ermitteln lassen, so daß häufig politische Entscheidungen das Angebot bestimmen. Eine konsequente Privatisierung solcher Aufgaben würde das Gebot eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Leistungen unterlaufen. Steuerungsinstrumente müssen deshalb in besonderem Maße die Grundlage zur politischen Willensbildung fördern.

Weiterhin wird die Führung von Unternehmen in dynamischen Umfeldern eine weitgehende Eigenständigkeit gegenüber der Politik mit der Nähe zum Bürger als Kunden begründen. So wird die kommunale Aufgabenerfüllung den demokratisch legitimierten repräsentativen Strukturen entzogen. Besonders Unternehmen mit einer zudem hohen finanziellen Bedeutung für die Kommune stellen für die Ratsmitglieder ein Dilemma dar. Sie müssen weitgehend selbständig agieren können, um am Markt zu bestehen. Andererseits sind sie für die kommu-

nale Selbstverwaltung derart wichtig, daß sie stark gesteuert werden müßten. Die politische Verwaltungsspitze wird durch ihren Vorsitz in den Aufsichtsgremien solcher Unternehmen mit einer weitgehenden Selbständigkeit zufrieden sein, da sie so die aufwendigen demokratischen Strukturen des Rates bei der Steuerung umgehen kann.

Unternehmensführungen marktferner Bereiche wird eine höhere Bereitschaft zur Kooperation mit dem politisch-administrativen System unterstellt, da sie von den politischen Mandaten abhängig sind.

Der Bürger als politischer Willensträger wird durch solche Strukturen zunehmend von der Willensbildung abgetrennt und ausschließlich als Kunde betrachtet⁴⁸. Steuerungsinstrumente müssen deswegen auch für den Bürger Informationen bereitstellen, die ihm periodisch zugänglich gemacht und in verständlicher Form dargelegt werden.

4.2.3 Die finanzielle Dimension

Kommunale Unternehmen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer finanziellen Bedeutung gegenüber der Kommune ganz erheblich. Die Unterschiede sollen anhand mehrerer Kriterien deutlich gemacht werden.

4.2.3.1 Kapital- und Investitionsbedarf

Die Höhe des jeweiligen Budgets eines Unternehmens ist ein allgemeines und einfaches Merkmal für dessen Stellenwert. Dabei kommt es nicht nur darauf an, ob der Haushalt bzw. das Bilanzvolumen eines Unternehmens hoch oder niedrig ist, sondern in bezug auf die Investitionen auch darauf, ob es sich um einen einmaligen oder kontinuierlichen Finanzbedarf des Unternehmens handelt.

4.2.3.2 Vermögens- und Aufwandsstruktur

Unternehmen mit einem hohen Anlagevermögen bedürfen einer intensiven Steuerung desselben, weil hier ein großer Wertverzehr eintreten kann⁴⁹. Bei der Aufwandsstruktur sind vor

⁴⁸ Vgl. hierzu "Bürgernähe verkommt zu Kundennähe", Südkurier, 9.12.2000, S.21

⁴⁹ Im Falle des Kanalisationsnetzes sind die Ratsmitglieder sogar haftbar, s. hierzu Schmeken 1990

allem die Personalkosten von Interesse. Sind diese hoch, reduziert sich der Steuerungsbedarf, weil sich dieser Posten aufgrund tarifrechtlicher Regelungen meist nicht ändern läßt.

4.2.3.3 Kostendeckungsgrade, Zuschuß oder Abführung

Unternehmen unterscheiden sich in dem Anteil, zu dem sie ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen decken⁵⁰. Während in der Abfallwirtschaft den Bürgern Gebühren für die Müllentsorgung abverlangt werden, verbuchen stromversorgende Unternehmen Einnahmen im Sinne eines privatwirtschaftlichen Unternehmens. Die Kostendeckungsgrade führen direkt zu der Frage, ob ein Unternehmen defizitär ist und bezuschußt werden muß oder gewinnbringend arbeitet. Gemeinnützige Unternehmen dürfen keine Gewinne auszeichnen und müssen deshalb reinvestieren. Nicht gemeinnützige Unternehmen schütten in aller Regel einen Gewinn an die Kommune als Eigentümerin aus.

4.2.3.4 Alternative Finanzierungsquellen

Ob ein Unternehmen alternative Finanzierungsformen wählen kann, hängt ebenfalls von der Rechtsform ab⁵¹. Neben dem klassischen Instrument des Kommunalkredits haben sich in den letzten Jahren weitere Modelle entwickelt, deren Vor- und Nachteile einer empirischen Bewertung noch harren. Vor allem die finanzielle Entlastung der Kommune ist fraglich:

”Im Regelfall bedeutet die Einbeziehung privater Dritter und die Ausschöpfung privatwirtschaftlicher Finanzierungselemente keine tatsächliche fiskalische Entlastung, sondern lediglich eine haushaltstechnische (vom Vermögens- in den Verwaltungshaushalt) bzw. eine zeitliche (von heute in die Zukunft) Verschiebung.” (Napp 1994: 4)

4.2.3.5 Zweckmittel, Konnexitätsprinzip

Von geringerer Bedeutung ist die Frage, ob die Finanzierung eines kommunalen Unternehmens zumindest teilweise über Zweckmittel erfolgt oder das Konnexitätsprinzip umgesetzt ist. Zweckmittel werden in aller Regel nur für einmalige Aufwendungen bereit gestellt, bei-

⁵⁰ Vgl. hierzu den Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages, ”Kostendeckungsgrade städtischer Gebührenhaushalte”

⁵¹ Ein Überblick gibt Naschold in: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 1996: 112

spielsweise für den Bau einer Turnhalle. Dauerhaft gemischte Finanzierungen gibt es selten (Landestheater). Sie tragen dann auch nicht den Status eines kommunalen Unternehmens. Das Konnexitätsprinzip ist nur selten umgesetzt und betrifft eher Aufgaben, die die Kommune als Auftragsangelegenheiten höherer politischer Ebenen übernimmt. Diese spielen in dieser Arbeit allerdings keine Rolle, wie oben begründet.

4.2.3.6 Die Bedeutung der finanziellen Dimension für die Steuerung kommunaler Unternehmen

Bei Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf oder einem hohen Anteil am kommunalen Haushalt ist generell ein weitgehender Steuerungsbedarf durch das politisch-administrative System zu unterstellen, da es sich für den Prinzipal um gewichtige Angelegenheiten handelt, die aufgrund des finanziellen Aufwandes ein großes Risiko bergen. Der Steuerungsbedarf steigert sich in diesem Sinne nochmals, wenn einmalige Investitionen vorgenommen werden. Unternehmen müssen deshalb in verschiedenen Perioden unterschiedlich weitreichend gesteuert werden.

Aus finanzieller Sicht besteht nur ein geringer Steuerungsbedarf, wenn die anfallenden Kosten hauptsächlich das Personal betreffen. Kommunale Unternehmen sind in aller Regel an den BAT und ergänzende Tarifverträge gebunden, Kündigungen durch die öffentliche Hand sind ohnehin nur schwer durchzusetzen. Der Personaleinsatz ist deshalb meist kurzfristig nicht veränderbar.

Die Kostendeckungsgrade können dann eine Rolle spielen, wenn sie im Rahmen eines kommunalen Leistungsvergleichs als Kennzahlen herangezogen werden. Dies wäre vor allem bei defizitären Einrichtungen denkbar. Gewinnbringende Unternehmen stehen einem geringeren Legitimationsbedarf gegenüber, als dies bei Zuschußbetrieben der Fall ist⁵². Die Steuerungsinstrumente müssen in diesem Fall an die politische Willensbildung angeknüpft sein. Die Nutzung alternativer Finanzierungsquellen hat vor allem die Funktion, für kurzfristige Liquidität zu sorgen. Der Steuerungsbedarf steigt dabei deutlich an, da es sich für den Prinzipal meist um langfristige finanzielle Verpflichtungen handelt, deren Auswirkungen nicht unbedingt abzusehen sind. Wird die „Finanzierungsverantwortung“ (Naschold 1996: 119) abgetreten, kann man auch nicht mehr von einer einfachen Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen dem politisch-administrativen System und kommunalen Unternehmen ausgehen. Es sei darauf

hingewiesen, *”daß die Hereinnahme privater Finanzmittelgeber [...] die Gefahr verringerter externer Steuerbarkeit [...] nach sich ziehen kann.”* (Naschold 1996: 112)

4.2.4 Die Dimension der Zielvorgaben

Will man ein Unternehmen steuern, muß man selbstverständlich eine Vorstellung davon haben, was das Unternehmen leisten soll. Die Definition des kommunalen Leistungssets ist eine Funktion, die der Bürgerschaft bzw. deren Vertretung, dem politisch-administrativen System zukommt. Die politische Willensbildung ist Grundlage für Entscheidungen über das ‘Was‘ und das ‘Wie‘ kommunaler Aufgabenerfüllung. Die Steuerung und auch das unternehmerische Handeln ist dabei um so einfacher, je eindeutiger und konkreter die Zielvorgaben bzgl. Quantität und Qualität der Leistung sind:

”Leider zeigen alle bisherigen empirischen Untersuchungen – trotz aller Appelle, politische oder sogar strategische Ziele klar zu definieren –, daß in aller Regel weder die politische[n] Zielsetzungen noch die Instrumente (Mittel, Technologien), mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig sind, sondern fast immer als vage und widersprüchlich charakterisiert werden müssen.” (Naschold 1996: 54)

Die Steuerung durch Zielvorgaben erschwert sich im Vergleich zur klassischen Verwaltung noch dadurch, daß kommunale Unternehmen vom politisch-administrativen System entrückt sind und deshalb ein ständig korrigierender Eingriff nicht möglich ist. Vielmehr muß der Prinzipal im Voraus angeben können, welche Leistungen erwünscht sind. Für solche strategischen Zielvorgaben gilt, daß sie sich *”nie allein auf den Output öffentlicher Aktivitäten beziehen, also z.B. auf den Umfang oder die Qualität öffentlicher Leistungen, sondern fast immer auf deren Impact, also deren Wirkungen in der gesellschaftlichen und ökonomischen Umwelt, und nicht zuletzt auf den Outcome, auf die letztendlich in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen und Veränderungen.”* (Naschold 1996: 55) Diese Bedingungen der Zielvorgaben zeigen an, wie komplex eine Messung der Umsetzung von Vorgaben ist.

Die Problematik der Zielvorgaben und die Messung von deren Umsetzung unterscheidet öffentliche Unternehmen von privaten. Neben finanziellen Zielen müssen vor allem qualitative Sach- und *”strategische Nebenziele”* (ebd.: 58) umgesetzt werden. Die Möglichkeit der Definition klarer Zielvorgaben beeinflusst ganz entscheidend die Wirkung der

⁵² Vgl. Machura 1998: 545

inition klarer Zielvorgaben beeinflusst ganz entscheidend die Wirkung der Steuerungsinstrumente.

4.2.4.1 Die Definition von Leistungen

Kommunale Unternehmen unterscheiden sich aufgrund ihrer inhaltlichen Tätigkeit bzgl. der Möglichkeit, Leistungen zu definieren. Während in manchen Bereichen vorgegebene Standards gelten, die konkrete Vorgaben an ein Unternehmen erlauben, bewegen sich andere Unternehmen in Freiräumen. Die Definition der Leistung hängt stark mit den vorhandenen rechtlichen Vorgaben zusammen, die der Kommune oder dem Unternehmen gewisse Produkte mit bestimmter Qualität abverlangen. Gibt es keine rechtlichen Normen, ist es häufig der Markt, der Aufschluß über die angebrachte Produktpalette gibt. Lediglich in Bereichen, die weder durch das Recht noch durch den Markt geprägt sind, wird die Vorgabe von Zielen zum reinen Politikum.

4.2.4.2 Die Art der Zielvorgaben

Zielvorgaben können inhaltlicher Natur sein und sich direkt auf das Leistungsangebot oder dessen Erstellung beziehen. Sie können allerdings auch finanzieller oder wettbewerblicher Natur sein, wenn sie bspw. zu erreichende Marktanteile vorgeben.

4.2.4.3 Die Meßbarkeit von Leistungen

Das Dilemma der Meßbarkeit kommunaler Leistungen schließt direkt an deren Definition an. Ohne konkrete Vorgaben liegen auch keine Maßstäbe – Indikatoren der Leistungsmessung – vor. Vage Zielvorgaben können durch das politisch-administrative System kaum überprüft werden. Hinzu kommt, daß die Messung einer Leistung um so aufwendiger wird, je weniger präzise diese bestimmt werden kann und wenn mit der Zielvorgabe nicht auch gleich ein Indikator geliefert wird.

4.2.4.4 Die Bedeutung der Dimension der Zielvorgaben für die Steuerung kommunaler Unternehmen

Unter den Kritikpunkten an der Prinzipal-Agent-Theorie fand sich der Gedanke, daß man nicht immer voraussetzen könne, der Prinzipal kenne seine Zielvorstellung genau. Ausgehend von den theoretischen Annahmen über das Individuum mit einem festen Set an Präferenzen sollte die Zielvorstellung kein Problem sein. Diese Annahme wurde jedoch abgelehnt und durch das realistischere Bild konkurrierender Zielvorstellungen innerhalb eines Individuums und erst recht innerhalb einer Organisation ersetzt. Dies gilt zumal in einer Kommune, deren demokratische Strukturen unterschiedliche Interessen integrieren sollen⁵³.

Die Steuerung kommunaler Unternehmen erschwert sich in dem Maße, wie konkrete Zielvorgaben nicht definiert werden oder nicht definiert werden können. Zielvorgaben können um so schlechter definiert werden, je weniger rechtliche Vorgaben oder marktinduzierte Zwänge den Auftrag eines Unternehmens bestimmen. Unternehmen, die in rechtsfreien und marktfernen Politikfeldern agieren, müssen deshalb über politisch definierte Zielvorgaben gesteuert werden.

Gelingt es dem politisch-administrativen System, in erster Linie den fachorientierten Beigeordneten und Ratsmitgliedern nicht, die ihnen gegebene Definitionsmacht über Sachziele zu füllen, unterliegen die betroffenen Unternehmen immer der Gefahr, nur über wirtschaftliche und finanzielle Indikatoren gesteuert zu werden⁵⁴. Der Unternehmensführung kommt die Aufgabe zu, diesen Willensbildungsprozeß durch eine Reduzierung der Informationsasymmetrie zu fördern, um einen politisch legitimierten Auftrag zu erhalten.

Konkrete Zielvorgaben beinhalten in aller Regel Indikatoren zu deren Überprüfung. Die Kontrolle und Bewertung der Leistung des Agenten durch den Prinzipal ist ohne Indikatoren nicht möglich. Die Erkenntnisse aus den Kontrollinstrumenten sind immer in Relation zu den Kosten für diese zu sehen. Effizienzgewinne einer dezentralisierten Aufgabenerfüllung würden sonst wieder egalisiert. Je weniger der Agent anhand fester Kriterien beurteilt werden kann, desto weniger kann auch der Prinzipal *”bei eventuellen ”Mißerfolgen” [...] zwischen mangelhafter Leistung des Agenten [...] und dem Eintreten exogener Risiken unterscheiden”* und ist somit *”den Gefahren von ”hidden action” und ”moral hazard” ausgesetzt”* (Naschold 1996: 96).

⁵³ Demokratische Strukturen werden gerade in Situationen von Zielunsicherheit als äußerst wichtig eingestuft.

Vgl. hierzu Naschold 1996: 55

⁵⁴ Vgl. Machura 1998: 539, 546

Erweitert man die Kontrollmaßnahmen vom output auf den outcome, müssen *”die traditionellen Zweck-Mittel-Rationalisierungen um eine Wirkungsanalyse”* (Naschold 1996: 92) ergänzt werden. *”Dabei hätten nicht nur einzelne Ziele und die diese Ziele rationalisierenden Maßnahmen Gegenstand des Bewertungs- und Steuerungsprozesses zu sein, sondern – je nach Situation – möglichst umfassend auch die nicht zielbezogenen Folgewirkungen.”* (ebd.) Steuerungsinstrumenten kommt demnach in einer dezentralisierten Organisationsstruktur eine zentralisierende Funktion zu, die eine ganzheitliche Betrachtung erlaubt.

4.2.5 Zusammenfassung

Die Kriterien zur Unterscheidung kommunaler Unternehmen und die sich daraus ergebende Bedeutung für deren Steuerung sollen bei der Wahl eines institutionellen Arrangements mit den Bedingungen der Steuerungsinstrumente gekoppelt werden. Dabei stellen die Rahmenbedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung generell und die politikfeldspezifischen Merkmale der Unternehmen im besonderen Ansprüche an die Steuerungsinstrumente. Ob diese erfüllt werden und somit eine politikfeldgerechte Steuerung kommunaler Unternehmen möglich ist, soll überprüft werden. Die erarbeiteten Bedingungen einer politikfeldgerechten Steuerung werden in der nachfolgenden Tabelle zusammengefaßt.

Variable	Ausprägung	Bedeutung für die Steuerung
Norm.-rechtl. Dimension		
Rechtliche Qualität der Aufgabe	Freiwillige vs. Pflichtaufgabe	
Grad rechtlicher Normierung	Weitgehend rechtl. normiert – weitgehend rechtsfreier Raum	Normierung reduziert Gefahr des moral hazard rechtsfreie Räume ermöglichen hold up
Legitimationsbedarf durch pol.-adm. System	Niedrig bei rechtl. Normierung – hoch in rechtsfr. Räumen	Notwendigkeit eines politischen Auftrags, überzeugende Unternehmenskonzepte bei Legitimationsbedarf
Wettbewerbl. Dimension		
Zustand der Umwelt	stabil vs. Dynamisch	Definition der Umwelt, Infoasymmetrie steigt bei dynamischer Umwelt, ebenso Kontrollkosten Unvorhersehbarkeit ermöglicht hold up, Infopflicht gegenüber Bürger
Qualität des Wettbewerbs	Privatwirtschaftl. vs. Marktsurrogat / kein Wettbewerb	Kundennähe bei privatwirtschaftlichem Wettbewerb, Entkopplung dem. leg. Entscheidungsträger, OB/Beigeordnete als Gremiumsvorsitzende
Finanz. Dimension		
Kapital- und Investitionsbedarf	niedrig – hoch, einmalig – kontinuierlich	Steuerungsbedarf nach Risiko des Prinzipals, periodische Steuerung
Vermögens- und Aufwandsstruktur	Personalkosten/ Anlagevermögen	Bedarf entsteht bei niedrigen Personalkosten/hohem Anlagevermögen/Wertverzehr
Kostendeckungsgrade, Zuschuß/Abführung	defizitär – gewinnbringend	Kooperation bei defizitären Unternehmen, Benchmarking als Maßstab
Alternative Finanzierungsquellen/Rechtsform	ja – nein	hoher Bedarf wegen langfristiger Bindung des Prinzipals Hereinnahme Privater verringert Entscheidungskompetenz
Dim. der Zielvorgaben		
Definition der Leistung	Vorgegeben durch Recht/Markt Politischer Auftrag	Kontrollierbare Standards Nachfrage bestimmt Angebot, aber gleicher Zugang Fach- vs. Finanzinteressen, Willensbildung, Unternehmenskonzept
Art der Zielvorgabe	Inhaltl. / finanz. / wettbewerblich	Anknüpfungspunkte der Steuerung
Meßbarkeit der Leistung	Operative Indikatoren vorhanden?	Kontrolle nur mit Indikatoren möglich, Beachtung des outcome, Relation Kontrollkosten/Infogewinn

Tab.1: Kriterien zur Unterscheidung kommunaler Unternehmen

Aus der Vielzahl der Variablen läßt sich ein Differential erstellen, in dem jeweils die extremsten Ausprägungen der Variablen an dem linken und rechten Ende einer Skala stehen. Dieses Differential, darauf sei ausdrücklich hingewiesen, stellt kein quantitatives Instrument dar, es dient lediglich der Visualisierung. Trägt man im unten stehenden Modell die einzelnen Ausprägungen eines Unternehmens ab und verbindet sie, so erhält man das Profil eines Unternehmens. Andere können zum Vergleich direkt daneben abgebildet werden.

Steuerungsprofil	
freiwillige Aufgabe	Pflichtaufgabe
rechtsfreier Raum	stark normiert
hoher Legitimationsbedarf	geringer Legitimationsbedarf
stabile Umwelt	dynamische Umwelt
schwacher Wettbewerb	starker Wettbewerb
Marktsurrogat	privatwirt. Konkurrenz
geringer Kapitalbedarf	hoher Kapitalbedarf
geringer Investitionsbedarf	hoher Investitionsbedarf
hoher Anteil Personalkosten	geringer Anteil Personalkosten
niedriges Anlagevermögen	hohes Anlagevermögen/Wertverzehr
geringer Kostendeckungsgrad	hoher Kostendeckungsgrad
Zuschuß	Gewinnabführung
keine alt. Finanzierungsquelle	alt. Finanzierungsquelle
hoher Anteil Zweckmittel	geringer Anteil Zweckmittel
rechtl. Definition der Leistung	keine rechtl. Definition
Markt induziert keine Leistung	Marktinduktion
Bedarf an pol. Zielen	keine pol. Ziele
finanzielle Vorgaben	keine finanziellen Vorgaben
inhaltliche Vorgaben	keine inhaltlichen Vorgaben
wettbewerbliche Vorgaben	keine wettbewerblichen Vorgaben
keine Indikatoren	Indikatoren vorhanden

Abb. 1: Differential zur Darstellung eines Steuerungsprofils

Dieses Differential wird zum Ende des nächsten Kapitels gefüllt.

5. Auswahl und Positionierung der Unternehmen

Anhand des erarbeiteten Kriterienrasters soll prinzipiell jedes kommunale Unternehmen eingeordnet und sein Steuerungsbedarf und die -möglichkeiten abgeleitet werden können. In dieser Arbeit werden exemplarisch zwei Unternehmen in dem Raster positioniert. Bedarf und Möglichkeiten werden nicht mit der tatsächlichen Steuerung verglichen, die Unternehmen dienen lediglich als typische Objekte, die für unterschiedliche Politikfelder stehen. Die Auswahl der Unternehmen orientiert sich dabei an der empirischen Machbarkeit und dem Beispielcharakter für die Steuerung⁵⁵.

Ausgewählt wurden der Eigenbetrieb 'Oper Leipzig' und die 'Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH' (LVB). Die Oper als Kulturbetrieb unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von anderen Unternehmen. An ihr lassen sich beispielhaft verschiedene Konfliktlinien der Steuerung aufzeigen. Die LVB befindet sich in einem wandelnden Umfeld, da die Liberalisierung des ÖPNV bevorsteht. Beide Unternehmen tangieren in hohem Maße kommunalpolitische Zielvorstellungen und müssen durch die Kommune finanziert werden, woraus sich prinzipiell ein hohes Steuerungsinteresse des politisch-administrativen Systems ergibt. Im folgenden wird zunächst die Oper Leipzig, anschließend die LVB im vierdimensionalen Merkmalsraum positioniert.

5.1 Die Oper Leipzig

Die Leipziger Oper gibt es seit 1693. 1960 wurde das heutige Opernhaus eröffnet. Die Oper Leipzig als Eigenbetrieb besteht seit 1995. Neben der klassischen Oper wird die 'musikali-

⁵⁵ In einer Vorauswahl wurden vier Unternehmen der Stadt Leipzig positioniert (s. Anhang, Tab. 4): die Oper Leipzig, die Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB), die Stadtwerke Leipzig (SWL) und das Städtische Klinikum St. Georg Leipzig. Das Klinikum wurde nicht ausgewählt, weil hier eine Leistungs- und Finanzbeziehung hauptsächlich zwischen Krankenhaus und den Krankenkassen besteht, obgleich die Kommune bei Verlusten einspringen muß und von Gewinnen profitiert. Aufgrund der Beziehung zu einem dritten Akteur, der bisher keine Rolle gespielt hat, ist das Klinikum St. Georg ein Sonderfall und eignet sich als Beispiel nicht.

Ebenfalls nicht ausgewählt wurden die SWL. Zwar ist dies ein Unternehmen in einem äußerst dynamischen Markt und bei der Erschließung neuer Geschäftsfelder ständig an der Grenze der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune, jedoch reduziert sich das Steuerungsinteresse des politisch-administrativen Systems, wenn die energieversorgenden Stadtwerke Gewinne abwerfen und kommunalpolitische Ziele nur bedingt tangieren (Bsp. Ökostrom). Außerdem sind die SWL aufgrund ihrer Vielzahl an Beteiligungen und Tochterunternehmen als Beispiel zu komplex. Man könnte Aussagen immer nur auf Teilbereiche beziehen. Es bleibt festzuhalten, daß die Stadtwerke eines der Unternehmen sind, denen das politisch-administrative System eine weitgehende unternehmerische Freiheit einräumen muß, da es sich in vollständig privatisierten Märkten bewegt. Damit betrifft es einen grundlegenden Steuerungskonflikt.

sche Komödie' mit einem eigenen Veranstaltungsort sowie das 'Ballett' mit 'Ballettschule' in diesem Eigenbetrieb geführt. Die Oper beschäftigt rund 780 Mitarbeiter.

5.1.1 Die rechtlich-normative Dimension

Die kulturelle Betätigung einer Kommune wird bundesweit als freiwillige Aufgabe eingestuft. Einzig im Freistaat Sachsen wurde 1994 das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG)⁵⁶ erlassen, welches die Kultur zur kommunalen Pflichtaufgabe erhebt, die Kommunen dazu verpflichtet, den Bürgern als Daseinsvorsorge ein kulturelles Angebot zu bieten. Jedoch wird darin nicht festgelegt in welchem Rahmen welche kulturelle Leistung geboten werden soll, so daß die Kommune darin weiterhin frei ist. Welche Art kultureller Einrichtungen die Kommune führt, ist oftmals Ergebnis einer lang währenden Entwicklung. Etabliert wurden viele Häuser unter anderen politischen Systemen.

Kultureinrichtungen unterliegen kaum rechtlichen Vorschriften. Kulturelle Betätigung bezieht sich generell auf den Art. 5 GG Abs. 3, in dem die Freiheit der Kunst festgeschrieben ist. Arbeitsrechtliche Bestimmungen bestehen in gesonderten Tarifverträgen. Diese beeinflussen die Steuerung nicht bzw. müssen als fix betrachtet werden. Sicher ist das jeweilige zutreffende Gesetz der gewählten Rechtsform eine Handlungsgrundlage – in diesem Fall das Sächsische Eigenbetriebsgesetz und die Sächsische Eigenbetriebsverordnung – jedoch beziehen sich diese kaum auf die inhaltliche Arbeit. Die vom Rat beschlossene Betriebssatzung regelt die grundlegende Beziehung zwischen Oberbürgermeister, Rat, Betriebsausschuß und Oper. Sie beinhaltet eine Kompetenzverteilung, die der Oper sowohl in künstlerischer, als auch in administrativer und wirtschaftlicher Hinsicht Eigenverantwortlichkeit zugesteht.

Die Oper Leipzig ist demnach in einem weitgehend freien Rechtsraum angesiedelt (vgl. Heinrichs 1998: 7). Entgegen den Annahmen im 4. Kapitel handelt es sich hier also um eine Pflichtaufgabe ohne rechtliche Normierung.

Da der Betrieb einer Oper für die Stadt Leipzig nicht verpflichtend ist, bedarf sie eines hohen Maßes an politischer Legitimation (vgl. Heinrichs 1998: 8). Angesichts der enormen Belastung des städtischen Haushalts verstärkt sich diese noch. Dabei bestimmt vor allem der Ge-

⁵⁶ Das 'Gesetz über die Kulturräume in Sachsen' erhebt die Kultur zur kommunalen Pflichtaufgabe, ohne jedoch eine Mindestfinanzierung vorzugeben. Um "nach Abschluß der Übergangsfinanzierung Kultur gemäß Artikel 35 Einigungsvertrag eine ergänzende Förderung kommunaler kultureller Einrichtungen" (SächsKRG, Präambel) zu etablieren, die die Vielfalt der sächsischen Kulturräume sichert, wurde nicht nur der rechtliche Status der Auf-

danke von Leipzig als einer Kulturmetropole den politischen Entscheidungsprozeß. In jedem Fall wird jährlich mit der Verabschiedung des Haushalts eine politische Willensäußerung in bezug auf die Oper getroffen.

5.1.2 Die wettbewerbliche Dimension

Die Oper befindet sich in einer weitgehend stabilen Umwelt, die einzig durch das Freizeitverhalten ihrer Zielgruppen in Bewegung geraten könnte. Jedoch ist über dieses wenig bekannt und selbst wenn die nötigen Informationen vorlägen, wird der jeweilige Spielplan aus künstlerischen Gesichtspunkten gerechtfertigt (vgl. Bendixen 1998: 16).

Um sie in einen Markt einzuordnen, ist die Oper einerseits in Konkurrenz zu anderen Kultureinrichtungen vor Ort, etwa dem Schauspiel Leipzig oder dem Gewandhaus zu Leipzig, und andererseits in Konkurrenz zur überregionalen Operszene zu sehen.

Von einem privatwirtschaftlichen Wettbewerb zu sprechen, ist angesichts der Unkenntnis über das Verhalten der Kunden kaum möglich. Interkommunale Leistungsvergleiche⁵⁷ sind in geringem Umfang gegeben, jedoch gibt es keine aussagekräftige systematische Erfassung⁵⁸. Im Wettbewerb mit anderen Opernhäusern sind Kennzahlen, die Aufschluß über Rang und Namen einer Oper geben, objektiv nur schwer zu realisieren (s. 5.1.4). Obwohl man sich also theoretisch in einem Wettbewerb befindet, hat dieser praktisch kaum Auswirkungen auf die Arbeit der Oper, so daß man von einem schwachen Wettbewerb sprechen muß.

5.1.3 Die finanzielle Dimension

Die Oper hat kontinuierlich einen hohen Kapitalbedarf, der sich in den Produktionen über eine Spielzeit hinweg verschlingt. Der Investitionsbedarf ist gering, zumal das Haus selber nicht der Oper, sondern der Stadt Leipzig gehört. Aus diesem Grunde ist auch das Anlagevermögen gering. Baumaßnahmen zur Instandhaltung erscheinen trotzdem in der Rechnungslegung der Oper. Für sie muß ein gesonderter Zuschuß aus dem Vermögenshaushalt gewährt

gabe geändert, sondern auch eine in Zweckverbänden organisierte "interkommunale Solidarität" (Vogt 1994: 23) der Finanzierungsgemeinschaft eingerichtet.

⁵⁷ S. hierzu Bertelsmann 1998

⁵⁸ Der Deutsche Bühnenverein veröffentlicht jährlich die 'Theaterstatistik', in der grundlegende Daten zu den Veranstaltungen, den Besucherzahlen, den Einnahmen und Ausgaben und Preisen enthalten sind. Die Daten lassen sich aber nur begrenzt vergleichen, weil sich die einzelnen Häuser in ihren Arbeitsbedingungen und ihrem Umfeld meist stark unterscheiden.

werden⁵⁹. Die Personalkosten sind mit rund 65% am Gesamtaufwand der höchste Posten. Die Kostendeckung liegt bei ca. 15%.

Die Finanzbeziehung zwischen Oper und Stadt erfaßt sich in dem jährlich gewährten Zuschuß, der bei rund DM 70 Mio. liegt. Die Oper ist also ein stark defizitäres Unternehmen. Als Eigenbetrieb unterliegt es den restriktiven Bedingungen alternativer Finanzierungsquellen. Ein Interesse privater Investoren ist ohnehin nur unter dem Aspekt des Sponsorings⁶⁰ denkbar.

5.1.4 Die Dimension der Zielvorgaben

Rechtliche Standards ermöglichen keine Definition der Leistung der Oper. Der Markt induziert hingegen durch ein ausgewogenes Programm und die aktuellen Trends in der Opernszene durchaus Leistungen, allerdings werden diese durch wenige Meinungsführer in den Feuilletonredaktionen und den führenden Opernhäusern geprägt. Dem Intendanten steht eine große Autonomie bei der Erstellung des Spielplans zu, wenngleich er diesen jährlich dem Betriebsausschuß präsentieren muß, ohne daß dieser darüber entscheiden kann. Die künstlerische Leitung des Hauses obliegt ihm allein (vgl. Betriebsatzung).

Zielvorgaben im Bereich der Kultur sind generell problematisch. Zunächst gibt es grundlegende Beschlüsse darüber, welche Sparten des Musiktheaters angeboten werden. So unterhält die Oper auch die Musikalische Komödie und das Ballett. Weiterhin besteht eine finanzielle Zielvorgabe durch die Höhe des Zuschusses.

Damit haben sich die konkreten Zielvorgaben bereits erschöpft. In der Literatur wird der Kulturpolitik eine Bandbreite unterschiedlicher Ziele zugeschrieben: ein *”moden- und konjunkturabhängiges Agieren”* zur *”Erhaltung und Erneuerung der Substanz des kulturellen Prozesses”* wird als Aufgabe neben dem sozialen Ziel der *”Kultur für alle”* (Hoffmann/Kramer 1994: 355f.) gesehen.

”Kultur lebt davon, daß ihre einzelnen Bereiche ihren ”Eigensinn” entwickeln und weder in ökonomischer oder politischer Instrumentalisierung aufgehen, noch bloße Dekoration der Lebensstile von prosperierenden Lebensstilgruppen sind.” (Hoffmann/Kramer 1991: 124)

⁵⁹ Zur Diskussion um Instandhaltungsmaßnahmen bei der Oper Leipzig vgl. LVZ 2001: Fraktionen: Vor Sanierung der Oper müssen Konzepte her, 23.02.01, S. 16

⁶⁰ S. hierzu Braun/Gallus/Scheytt 1996

Eine grundlegende *„Daseinsvorsorge“*, die Förderung von Kunst und Kultur durch das Ausloben von Preisen und *„kulturelles Stadtmarketing“* nennt Heinrichs (1998: 9f.) als Ziele ebenso wie die *„Entfaltung der individuellen Persönlichkeit“* (Heinrichs 1993: 40). Die Kulturpolitik behandle bildungs-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Aspekte (ebd.: 54f.).

Ohne die Debatte über die Aufgaben der Kulturpolitik zu vertiefen, soll deutlich werden, wie weitreichend und widersprüchlich die Ziele sein können und vor allem wie schwer sie in ihrer Wirkung zu erfassen sind.

Je weniger die Ziele aber definiert sind, desto eher werden in Zeiten knapper Kassen andere Vorgaben in den Blickpunkt geraten, vor allem ökonomische (vgl. Martens et.al. 1998: 108). In der Diskussion um eine Leistungsorientierung im kulturellen Bereich werden diverse *„Hilfsgrößen [...] zur Darstellung des Zielerreichungsgrades“* genannt: *„Kritiken in den Medien, Einladungen zu Wettbewerben, Verleihung von Preisen, Attraktivität des Theaters für junge Künstler.“* (Beutling 1994: 273) Künstlerischer Erfolg lässt sich so nur mittelbar abbilden.

Mit der Diskussion um Zielvorgaben geht die der Kennzahlen zu deren Messung einher. Kennzahlen im kulturellen Bereich sind teilweise schwammig, teilweise ist es fraglich, ob damit die eigentlichen Ziele wiedergegeben werden. Kennzahlen für die Bildungsleistung oder die künstlerische Qualität können nicht operationalisiert werden. Selbst wenn Zielvorgaben formuliert werden, ist deren Messung nicht in allen Bereichen möglich.

5.2 Die Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH

Die Geschichte der LVB geht bis ins Jahr 1872 zurück, als in Leipzig die ersten Linien durch die ‘Pferdeeisenbahn’ gefahren wurden. In der Form des heutigen Unternehmens als GmbH existiert sie seit 1993 mit den Gesellschaftern ‘LVV Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH’ zu 95% und dem ‘Landkreis Leipziger Land’ mit 5%. Die LVB hält selber einige Beteiligungen an Unternehmen und beschäftigte im Geschäftsjahr 1999 erstmals weniger als 2000 Mitarbeiter.

5.2.1 Die rechtlich-normative Dimension

Bei der Bereitstellung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) handelt es sich ursprünglich um eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Nachdem ausgehend von der Bahnstrukturreform (1993) im Regionalisierungsgesetz die Zuständigkeit für den ÖPNV vom Bund auf die Länder übertragen wurde, beinhalten deren ÖPNV-Gesetze einen *”Sicherstellungsauftrag zur angemessenen Erschließung [...] im Interesse der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung”* (Scheele/Sterzel 2000: 48). Somit könnte es sich auch um eine Pflichtaufgabe handeln. Um finanziellen Ausgleichsverpflichtungen zu entgehen, haben jedoch die meisten Länder ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich weiterhin um eine freiwillige Aufgabe handle (vgl. ebd.: 49).

Der ÖPNV ist generell durch eine Vielzahl rechtlicher Regelungen normiert: In den Römischen Verträgen von 1957 wurde die *”Privatisierung öffentlicher oder monopolartiger Unternehmen”* vorangetrieben. Diese betrifft auch den öffentlichen Verkehr (vgl. Art. 70ff EGV). Dabei stellte sich der EU das Problem der *”Harmonisierung”* des Marktes angesichts einer Vielzahl nationaler Besonderheiten. Neben dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EGV) muß auch der *”Ausnahmeverbehalt”* öffentlicher Unternehmen (Art. 86 Abs. 2 EGV) beachtet werden, der diese bevorzugt, wenn der Wettbewerb die Erfüllung gewünschter Aufgaben verhindern würde. Außerdem regeln die Verträge die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen (Art. 87ff EGV). Das *”Ausschreibungsprinzip”* wird von der EU eingefordert, wenn es sich um gemeinwirtschaftliche Unternehmen handelt (vgl. Scheele/Sterzel 2000: 27-29). Es wird zwischen gemein- und eigenwirtschaftlichen Unternehmen unterschieden. Letztere müssen nicht ausschreiben, da sie zumindest offiziell keine Beihilfen erhalten. Faktisch sind also die Unternehmen eigenwirtschaftlich, die kein negatives Betriebsergebnis aufweisen⁶¹. Die juristische Auslegung der Regelungen ist noch nicht abgeschlossen (vgl. hierzu Scheele/Sterzel: 2000: 35-43).

Ogleich die EU weitreichende Regelungen erlassen hat, ist die *”Umsetzung marktwirtschaftlicher Grundsätze [...] bislang nur unzulänglich erfolgt.”* (Scheele/Sterzel 2000: 29) Ewers/Ilgmann sprechen gar von einer *“Wettbewerbswüste im ÖPNV”* (1999: 29).

⁶¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit wird in der Literatur als “Vehikel” bezeichnet, um den eigenen Betrieb vor dem Wettbewerb zu schützen. Dabei werden noch immer Zuschüsse nicht als solche interpretiert, um die Eigenwirtschaftlichkeit vorzugeben (vgl. Ewers/Ilgmann 1999: 24-26). Der Anteil der Ausschreibungen ist demnach noch sehr gering (vgl. ebd.: 13).

Neben dem Personenbeförderungsgesetz des Bundes sind es dann vor allem die Regelungen der Länder, die eine Zweck- und Begriffsbestimmung des ÖPNV enthalten, die Aufgabenträger bestimmen, Kooperationsmöglichkeiten regeln sowie die Ausgestaltung des Nahverkehrsplans und der Finanzierung vorgeben (vgl. Scheele/Sterzel 2000: 44). Der Nahverkehrsplan ist für die Kommune eine weisungsfreie Pflichtaufgabe, die nur der Rechtsaufsicht unterliegt. Er beinhaltet die Beachtung der vorhandenen Verkehrseinrichtungen, die Zielvorstellungen zur Gestaltung des ÖPNV, die Maßnahmen zu deren Umsetzung unter Beachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Trägers, eine Investitionsrechnung und die Finanzierungsmöglichkeiten. Der Nahverkehrsplan ist zudem Grundlage für die Zuwendungen des Landes (vgl. Scheele/Sterzel 2000: 51f.). Wie bei der Oper entspricht auch das rechtliche Umfeld der LVB nicht der unter 4.2.1.4 beschriebenen Annahme, daß eine freiwillige Aufgabe tendenziell eher weniger rechtlich normiert ist.

Während im Politikfeld ÖPNV mehrere unterschiedliche Gesetzeswerke sowohl die Organisationsstrukturen als auch die Leistungserstellung an sich und deren Finanzierung regeln, der ÖPNV also in einem rechtlich weitgehend normierten Raum angesiedelt ist, muß trotzdem von einem hohen Grad an politischer Legitimation ausgegangen werden. Schließlich wird jede Mark, die hier bezuschußt wird, nicht in den Ausbau von Straßen oder Parkplätzen investiert. Der Straßenpersonennahverkehr (StPNV) konkurriert mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) zudem um den in Stadtzentren begrenzten Platz (vgl. Ewers/Ilgmann 1999: 10). Trotz eines hohen Anteils an Fremdfinanzierung benötigt der ÖPNV eine politische Willensäußerung, die sich im Nahverkehrsplan und im kommunalen Zuschuß manifestiert.

5.2.2 Die wettbewerbliche Dimension

Die Umwelt der LVB ist als sehr dynamisch zu bezeichnen, obwohl die Regelungen der EU zur Liberalisierung des Marktes noch nicht abgeschlossen sind. Bis eine supranationale Lösung gefunden ist, versucht die LVB sich auf den Wettbewerb vorzubereiten, z.B. durch die Auslösung bestimmter Geschäftsbereiche aus dem BAT⁶² oder die rechnungsmäßige Trennung von Netz und Betrieb. Da in Leipzig ein Netz mit verschiedenen Systemen betrieben wird, scheint eine totale Ausschreibungspflicht eher unwahrscheinlich. Zudem wird der Markteintritt für eventuelle Konkurrenten durch hohe Investitionsquoten und "sunk costs"

⁶² Öffentliche Betriebe gründen hierzu Töchter, "die Personal beschäftigen, das nur 60% der Lohnkosten von vergleichbarem Personal in der Muttergesellschaft erfordert" (Ewers/Ilgmann 1999: 31).

(Ewers/Ilgmann 1999: 11) sowie begrenzte Konzessionslaufzeiten erschwert (vgl. ebd.: 23). Dennoch gibt es bereits heute Verkehrsgesellschaften, die zumindest den Busverkehr gewinnbringend organisieren⁶³.

In Konkurrenz sieht sich der ÖPNV vor allem zum MIV. Von der Auslastung der Fahrzeuge hängt in hohem Maße die Rentabilität des Betriebs ab. So ist das Ziel, möglichst viele Menschen zur Nutzung des ÖPNV zu bewegen. Ist der Entscheidungsprozeß innerhalb der EU abgeschlossen, werden auch andere Verkehrsunternehmen auf den Markt drängen, so daß die LVB in Leipzig selber Konkurrenz bekommt oder anderswo als Konkurrent auftritt. Interkommunale Kooperationen sind in den Verkehrsverbänden in Ballungsräumen längst Realität. Um den Kundenwünschen nachzukommen, ist dies unabdingbar.

Die Art des Wettbewerbs für die LVB ist noch nicht als marktwirtschaftlich zu bezeichnen. Der innerbetriebliche Vergleich⁶⁴ aller deutschen Nahverkehrsunternehmen enthält Kennzahlen zu einem interkommunalen Leistungsvergleich, jedoch wird dieser von den Verkehrsunternehmen unter Verschuß gehalten. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) veröffentlicht jährlich Kennzahlen, eine Vergleichbarkeit ist kaum gegeben⁶⁵. Man kann demnach weder von einer privatwirtschaftlichen noch von einer interkommunalen Konkurrenz sprechen. Marktorientiertes Verhalten muß deshalb vom Prinzipal selber gefördert werden. In Leipzig wurde hierzu der 'Verkehrsleistungsfinanzierungsvertrag' (VLFV) eingeführt. Dieser Vertrag setzt dem Unternehmen Anreize zu einer wirtschaftlich orientierten Führung, indem er die Höhe des Zuschusses von der Leistung des Unternehmens abhängig macht.

5.2.3 Die finanzielle Dimension

Die LVB hat sowohl einen hohen Kapital- als auch ein hohen Investitionsbedarf, wobei letzterer häufig fremd finanziert wird. Vor allem das Netz bedeutet ein großes Anlagevermögen. Die Personalkosten liegen mit 46% im mittleren Bereich, gleiches gilt für die Kostendeckung mit 47%.

Die Finanzbeziehung zwischen Stadt und LVB ist eine vertraglich geregelte Leistung und Gegenleistung, in der die LVB die Anforderungen des Nahverkehrsplans erfüllen muß. Dafür

⁶³ Z.B. die 'Deutsche Nahverkehrsgesellschaft'

⁶⁴ Zwischenbetrieblicher Vergleich der öffentlichen Verkehrsbetriebe

⁶⁵ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Statistik, Köln

erhält sie ein Entgelt. Dieses belief sich im Wirtschaftsjahr 1999 auf rund DM 150 Mio. Die LVB ist ein defizitäres Unternehmen, welches nicht der Gemeinnützigkeit unterliegt.

Organisatorisch ist die LVB unter dem Dach einer Holding angesiedelt, der Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (LVV). Zur Finanzierung des Verlustes der LVB werden in einem steuerlichen Querverbund die Einnahmen der Versorgungswirtschaft herangezogen. Ob diese in Deutschland gängige Praxis Bestand haben wird, ist noch offen. Die Europäische Kommission sieht *”hierin eine nach EG-Recht wettbewerbswidrige Bevorzugung öffentlicher Unternehmen durch Gewährung unzulässiger Beihilfen gemäß Art. 87 EGV”* (Scheele/Sterzel 2000: 60-61). Als GmbH steht der LVB prinzipiell die Möglichkeit offen, sich durch private Anteilseigner zusätzliches Kapital zu beschaffen.

5.2.4 Die Dimension der Zielvorgaben

Die Definition der Leistung wird durch rechtliche Standards, vor allem dem Nahverkehrsplan vorgegeben. Der Markt induziert nur in seltenen Fällen – beispielsweise beim Bau des Flughafens oder der Messe – Leistungen der LVB. Über das Verhalten der Kunden ist wenig bekannt. Hierin liegt ein Potential zur Anpassung des Leistungspakets an die Nachfrage.

Zielvorgaben werden zunächst durch den Nahverkehrsplan gemacht, der nicht nur die zukünftige Entwicklung beinhaltet, sondern sich auch auf Taktzeiten und Haltestellenabstände bezieht. Der *”Modal split”* (Scheele/Sterzel 2000: 16) ist eine Zielvorgabe, die sich auf das Verhältnis zwischen öffentlichem Verkehr und MIV bezieht. In Leipzig soll ein Verhältnis von 65:35 zugunsten des öffentlichen Verkehrs erreicht werden, zu dem auch Fußgänger und Radfahrer gezählt werden.

Leistungsbezogene Zielvorgaben beziehen sich auf die beförderten Fahrgastzahlen und die Beförderungsentgelte. Die Kennzahl ‘Personenkilometer‘ beinhaltet die Anzahl der beförderten Personen und die Länge der jeweils beförderten Strecke. Die angesprochenen Zielvorgaben sind mit Kennzahlen gekoppelt und können prinzipiell gemessen werden. Auch kommunalpolitische Nebenziele wie die Qualität der Luft oder die Nutzung der Straßen sind prinzipiell meßbar.

Das Angebot eines kommunalen Verkehrsbetriebs wird von generellen gesellschaftlichen Entwicklungen tangiert. Die Suburbanisierung und damit die *”Herausbildung dezentraler Raumstrukturen”*, die *”Zeitsouveränität der Verkehrsteilnehmer”* und eine *”Pluralisierung*

der Lebensstile” bringen eine *”Veränderung der Verkehrsgewohnheiten*” mit sich (Scheele/Sterzel 2000: 18):

”Der großräumige Transport vieler Nachfrager zu einer bestimmten Zeit von A nach B (in ”Großgefäßen”) genügt nicht mehr, um die veränderten Mobilitätsansprüche der Bürger innerhalb von Ballungsräumen zu befriedigen.” (ebd.)

Angesichts dieser Herausforderungen kann der ÖPNV auch Teil einer Stadtentwicklungspolitik werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn für die Bürger die Nutzung des ÖPNV attraktiver ist als der MIV. Dies ist wiederum abhängig von den individuellen Lebensbedingungen. Scheele/Sterzel sehen ein großes Problem des ÖPNV in der Zusammensetzung seiner Nutzer. Ein großer Teil dieser bestehe *”aus den sechs großen A: Alte, Auszubildende, Ausländer, Alleinerziehende, Arbeitslose und Arme.”* (2000: 18)

In der Präambel des VLFV wird ausdrücklich der Anspruch gestellt, die *”Grundmobilität derjenigen Bürger zu sichern, die nicht über einen eigenen Pkw verfügen.”* (1998: 12). Dieser sozialpolitische Aspekt als kommunalpolitische Zielvorstellung steht im Konflikt mit einer gewinnorientierten Unternehmensführung und führt dazu, daß auch unrentable Linien bedient werden müssen.

5.3 Zusammenfassung

Die Positionierung der Unternehmen in ihrem Politikfeld wird in der nachstehenden Tabelle zusammengefaßt.

Kriterien	Oper	LVB
Normativ-rechtliche Dimension		
Rechtliche Qualität der Aufgabe	freiwillig / Kultruraumgesetz	Freiwillige Aufgabe, aber Zuschüsse an Art und Weise geknüpft
Grad rechtlicher Normierung	sehr gering (Art. 5 GG)	Hochgradig normiert: EU-Recht zu Vergabe, Beihilfe, Wettbewerb; Bahnreform 1993; Regionalisierungsgesetz; Personenbeförderungsgesetz; Landesgesetze, Nahverkehrsplan
Legitimationsbedarf durch pol.-adm. System	sehr hoch	Hoch gegenüber MIV, Nahverkehrsplan
Wettbewerbl. Dimension		
Zustand der Umwelt	stabil	Dynamisch
Einordnung am Markt	Konkurrenz zu anderen Kultureinrichtungen vor Ort und überregional zu anderen Opernhäusern	Organisation des Wettbewerbs durch EU noch nicht abgeschlossen; lange Konzessionslaufzeit und hohe Investitionsquote beschränken Markteintritt; Konkurrenz gegenüber MIV, interkommunale Kooperation in Verkehrsverbänden unabdingbar
Qualität des Wettbewerbs	Bedingungen des Wettbewerbs nicht bekannt, eventuell Benchmarking mit anderen Opernhäusern	kein privatwirtschaftlicher Wettbewerb, Benchmarking in innerbetrieblichem Vergleich aller deutschen Verkehrsunternehmen, nicht öffentlich; VDV veröffentlicht jährlich Kennzahlenvergleiche, Berechnung unterscheidet sich jedoch weitgehend

Kriterien	Oper	LVB
Finanzielle Dimension		
Kapitalbedarf	kontinuierlich hoch	Kontinuierlich hoch
Investitionsbedarf	gering (Haus gehört der Kommune)	Kontinuierlich hoch, jedoch viel Fremdfinanzierung
Anlagevermögen	gering (Haus gehört der Kommune)	hoch: Netz getrennt von Betrieb
Personalkosten	hoch: 65%	mittel: 46%
Kostendeckungsgrade	sehr gering: 15%	mittel: 47%
Finanzbeziehung zur Kommune	Zuschuß, defizitär	Leistungsentgelt, defizitär
Gemeinnützigkeit	Gemeinnützig	nicht gemeinnützig, noch gemeinwirtschaftlich
Alternative Finanzierung	Eigenbetrieb, Sponsoring	Steuerverbund, LVV als Holding, LVB als GmbH
Dimension der Zielvorgaben		
Definition der Leistung	nicht gegeben	viele rechtl. Standards (Nahverkehrsplan); marktinduziert bei großen Abnahmerzahlen (Flughafen, Messe)
Art der Zielvorgaben	finanziell über Zuschuß	inhaltlich, finanziell und Marktanteile gegenüber MIV
Meßbarkeit der Leistung	ungenauere Indikatoren	Gegeben

Tab. 2: Positionierung der Oper und der LVB

Anhand des Differentials werden die Unterschiede der Unternehmen hinsichtlich der steuerungsrelevanten Kriterien visualisiert.

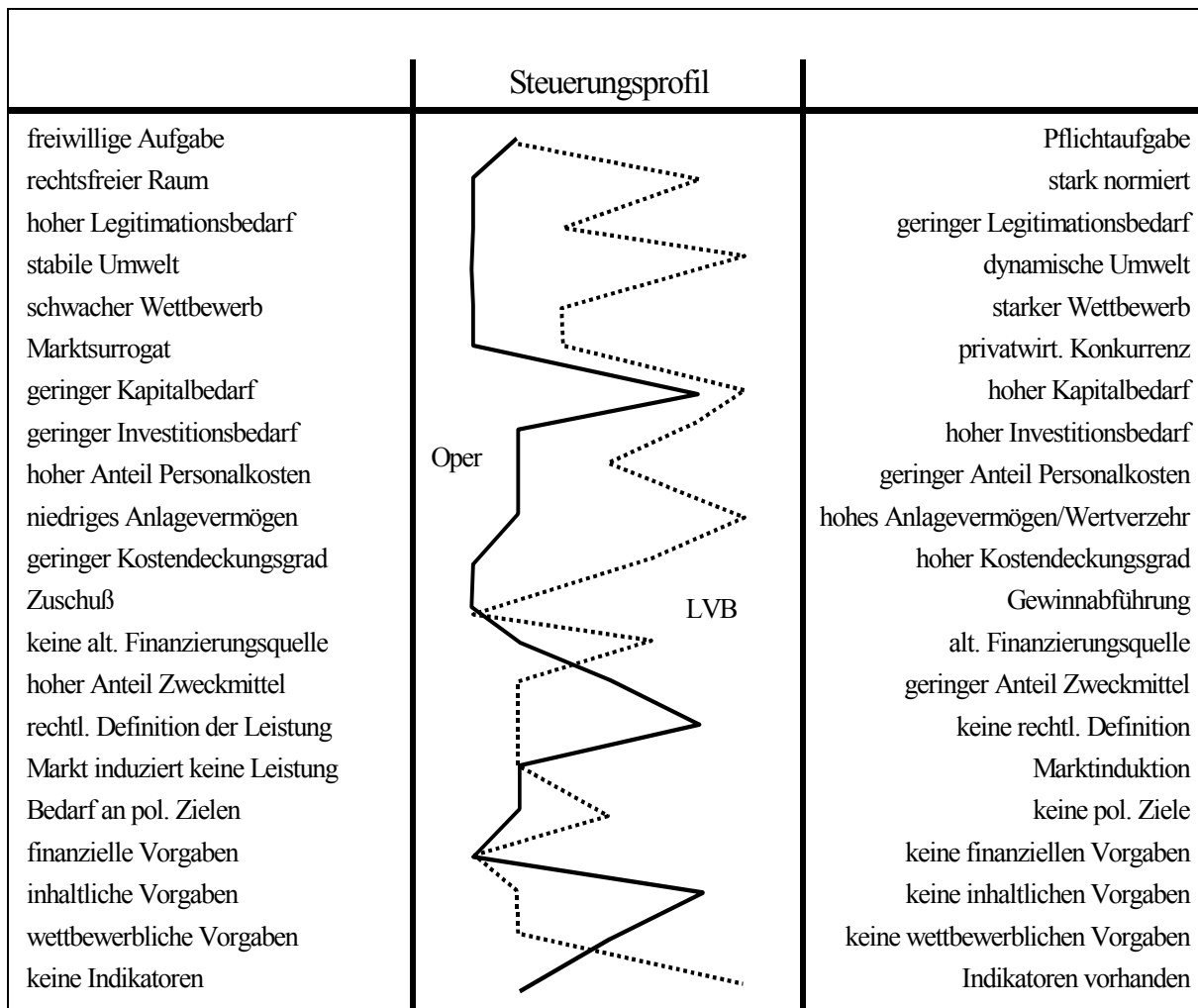


Abb. 2: Steuerungsprofile der Oper und der LVB

Aus dieser Positionierung kann nun im nächsten Schritt der Steuerungsbedarf der Unternehmen abgeleitet werden.

6. Die Steuerung kommunaler Unternehmen

Die Steuerung kommunaler Unternehmen unterliegt einer Gratwanderung zwischen ausreichendem Einfluß des politisch-administrativen Systems und weitgehender unternehmerischer Freiheit. Unter den Bedingungen der dezentralisierten Aufgabenerfüllung ergeben sich Probleme zwischen Prinzipal und Agent, da letzterer den Informationsvorsprung zu seinen Gunsten – einer selbständigen Unternehmensführung – ausnutzen kann. Steuerungsinstrumente sollen diese Informationsasymmetrie ausgleichen. Ausgehend von einer Positionierung der Unternehmen in einem mit spezifischen Eigenschaften behafteten Politikfeld, wird im folgenden der Bedarf an Steuerung abgeleitet und die Instrumente daraufhin überprüft, ob sie die für notwendig befundene Steuerung gewährleisten können.

6.1 Die Oper

6.1.1 Steuerungsbedarf der Oper

Die Oper unterliegt generell einem hohen Steuerungsbedarf, weil sie aufgrund fehlender rechtlicher Normierung einen hohen Bedarf an politischer Legitimation hat. Der Informationsvorsprung des Agenten, gegeben durch die fachliche Kompetenz der Intendanz, birgt die Gefahr des moral hazard. Zielvorgaben und Kontrollinstrumente sind nötig, um die Leistung der Oper im Sinne der politischen Ziele zu überprüfen. Um die Gefahr eines hold up zu reduzieren, ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen Prinzipal und Agent geboten, die letzteren zur Erfüllung der kulturpolitischen Ziele bewegt.

Als quasi freiwillige Aufgabe steht der städtische Zuschuß zum Opernbetrieb prinzipiell zur Disposition. Eine Unternehmensplanung kann langfristig Sicherheit geben und ist Grundlage der notwendigen politischen Willensäußerung. Die Unternehmensführung sollte aufzeigen, welche Entwicklungen sie für die Zukunft der Oper plant und erwartet, nur so wird sie ein politisches Mandat erhalten.

Eine stabile Umwelt reduziert die Informationsasymmetrie in bezug auf den Wettbewerb. Die weitgehende Unkenntnis des Marktes macht ebenfalls eine politische Willensäußerung notwendig. Kundenbefragungen können Informationen liefern, die eine stärkere Orientierung des Angebots an den Wünschen der Zielgruppen ermöglicht (vgl. Bertelsmann 1998: 12). Ist dies nicht der Fall, müssen Anreize zu einer effizienten Unternehmensführung vom politisch-

administrativen System gesetzt werden. Diese sind aber ohne meßbare Indikatoren nicht umzusetzen.

Der kontinuierlich hohe Kapitalbedarf und der geringe Kostendeckungsgrad der Oper sprechen wiederum für einen hohen Steuerungsbedarf. Ist jedoch die Entscheidung für die Oper einmal gefallen, reduziert er sich aufgrund des hohen Anteils an Personalkosten, die als weitgehend fix betrachtet werden müssen. Ein Investitionscontrolling ist nicht notwendig, es ergibt sich auch kein Steuerungsbedarf aufgrund eines eventuellen Wertverzehr des Anlagevermögens.

Unterjährige Abweichungen in der Finanzplanung können nur schwerlich im selben Haushaltsjahr korrigiert werden, da der Spielplan als Gesamtkonzept vorgelegt wird. Dennoch hat das Berichtswesen seine Funktion, wenn der Rahmen des Zuschusses über die Maßen gesprengt wird. Die Möglichkeiten alternativer Finanzierung beschränken sich auf das Kultursponsoring. Auch wenn weiter nicht auf diesen Punkt eingegangen wird, sei vermerkt, daß hier in der Steuerung Anreize gesetzt werden können, die Prinzipal und Agent in ihren Interessen einen.

Unter der Voraussetzung der künstlerischen Freiheit ist eine detaillierte inhaltliche Steuerung des Leistungsangebotes der Oper nicht erwünscht. Dennoch muß das politisch-administrative System Vorgaben machen, um seiner Rolle als Prinzipal gerecht zu werden. Eine gewisse Bandbreite des Opernrepertoires wird eingefordert. Finanzielle Zielvorgaben sind nötig, um den Zuschuß im Rahmen zu halten.

Von Effizienz der Oper kann man angesichts der kulturellen Leistung nicht sprechen. Dennoch können Zielvorgaben hinsichtlich der Leistung gemacht werden, wenn die Kommune bspw. möglichst viele städtische Einwohner in ihrer Oper sehen oder andererseits überregional ein guten Ruf genießen möchte. Ein Bedarf an Steuerung entsteht demnach je nach gewünschten Zielen.

6.1.2 Steuerungspotential der Oper

6.1.2.1 Rechtsform

Die Wahl der Rechtsform ist relativ eindeutig. Die Vorteile einer GmbH bzgl. der Aufnahme von Fremdkapital oder dem selbständigen Eingehen anderweitiger Beteiligungen kommen bei einer defizitären Einrichtung im Kulturbereich nicht zur Geltung. Die wirtschaftliche Eigen-

ständigkeit ist bereits beim Eigenbetrieb gegeben, dieser sieht eine kaufmännische Buchführung vor, die für Kostentransparenz sorgen kann⁶⁶. Im Regiebetrieb wäre dies nicht gegeben. Der Einfluß auf die inhaltliche Arbeit ist unter dem Bekenntnis der Freiheit der Kunst ohnehin sehr gering. Unter der Prämisse: ‘So viel Eigenständigkeit wie möglich, so viel Steuerung wie nötig!’ ist der Eigenbetrieb die passende Rechtsform.

6.1.2.2 Controlling

Das Finanzcontrolling sollte die Interessen des politisch-administrativen Systems problemlos erfüllen können. Grundlage ist die doppelte Buchführung, die Kosten für einzelne Leistungen weitgehend transparent macht. Es dient somit als Kontrollinstrument und liefert Informationen für die zukünftige Planung. Die finanziellen Daten lassen sich für den jeweiligen Abnehmer ausreichend verdichten, so daß der Informationsbedarf anspruchsgerecht gedeckt wird. Für eine strategische Ausrichtung der Oper setzt die finanzielle Dimension einen Rahmen.

Leistungscontrolling ist nur bedingt möglich. Leistungsvorgaben für die Oper lassen sich nur politisch generieren. Dem Prinzipal steht es offen, die Leistung über Auslastungsquoten, Zuschuß pro Besucher, überregionale Kritiken oder anderweitige Hilfsgrößen zu erfassen. Dabei ist zunächst die Definition kulturpolitischer Ziele nötig. Umfassen diese Ziele Aufgaben der bildungs- oder gesellschaftspolitischen Sphäre, fehlt es an operationalisierbaren Kennzahlen, die die Wirkung messen könnten. Selbst wenn Kennzahlen vorhanden sind, kann die Ausrichtung des Opernbetriebes nach diesen leicht in Konflikt mit der künstlerischen Freiheit geraten. Die Zielkomplexität einer Oper setzt dem Leistungscontrolling Grenzen in seiner Anwendung (vgl. Heinze 1995: 63).

Unter den beschränkten Möglichkeiten des Leistungscontrolling leidet auch die strategische Ausrichtung der Oper. Diese wäre allerdings bereits durch eine Zielplanung zu bewerkstelligen. Trotz aller Bedenken gegen leistungsbezogene Kennzahlen liegt hierin ein Potential, der politischen Willensbildung bzgl. kultureller Einrichtungen einen Anstoß zu geben. Oft genug scheut sich das politisch-administrative System, in diesem sensiblen Bereich Ziele zu formulieren. Angesichts der hohen Kosten, die die Oper mit sich bringt, wäre eine solche Diskussion aber durchaus im Sinne des Bürgers und nicht zuletzt im Sinne der Oper selbst:

⁶⁶ Inwieweit die doppelte Buchführung für Kostentransparenz sorgt, hängt von dem Grad der Detaillierung ab, zu dem einzelne Aufwandsposten auf Kostenstellen umgelegt werden. Dabei kommt es darauf an, ein sinnvolles Maß zu finden.

”In allen ihren finanziellen Ressourcen ist sie [die Kultur, A.d.V.] voll abhängig von den Budgetbewilligungen der gewählten Körperschaften. Dementsprechend ist sie erpreßbar. Gleichzeitig ist sie so gezwungen, die Ansprüche des Kulturellen offensiv und selbstbewußt zu vertreten [...]” (Hoffmann/Kramer 1994: 351)

Das Controlling einzelner Unternehmen soll zudem die Funktion erfüllen, sie in die Gesamtstruktur der Muttergesellschaft einzubinden. Gegenläufige Entwicklungen verschiedener Unternehmen sollen aufgezeigt werden. Im Falle der Oper ist das nicht problematisch, weil sie kaum in Zielkonflikte mit anderen Unternehmen geraten wird, sondern eher unterstützend wirken kann (Standortqualität). Bei der Nutzung des Hauses oder der Werkstattbereiche können sich Synergien mit anderen Kultureinrichtungen ergeben, diese sollten und können erfaßt werden.

6.1.2.3 Kontraktmanagement und Produktbildung

Vertragliche Vereinbarungen im Sinne eines Kontraktmanagements sind teilweise umsetzbar. Durch die Bestimmung der Bandbreite des künstlerischen Programms werden die hold up-Möglichkeiten des Agenten begrenzt. Weitergehende inhaltliche Vorgaben sind nicht gewollt. Die Betriebssatzung als rechtliche Grundlage der Oper behält dem Betriebsausschuß Entscheidungen vor, die hauptsächlich von finanzieller Bedeutung sind. Kulturpolitische Ziele sind nur sehr allgemein und nicht weitreichend formuliert.

Die Arbeit einer Oper in Produkte zu fassen, ist prinzipiell kein Problem: Die einzelnen Produktionen, Gastspiele oder Auftritte andernorts bieten sich an. Soll sich das Kontraktmanagement jedoch nicht nur auf den output, sondern auch auf den outcome beziehen, reichen diese Produkte als Grundlage der Steuerung nicht aus. Geht man von einem komplexen Zielsystem aus, kann die Wirkung der Leistungen der Oper mittels Kontraktmanagement nicht gesteuert werden.

Dennoch können der Oper – wie beim Controlling geschildert – leistungsbezogene Vorgaben gemacht werden, welche die Interessen des Agenten in bezug auf die Leistungserbringung mit denen des Prinzipals gleichstellt. Wenn etwa die Höhe des Zuschusses an die Auslastungsquoten oder andere Kennzahlen gekoppelt wird, wird der Agent für die Zielerfüllung im Sinne des Prinzipals belohnt und kann damit zur eigenen Wirtschaftlichkeit beitragen. Dies würde ein klassisches Instrument zur Lösung der Gefahr des hold up

de ein klassisches Instrument zur Lösung der Gefahr des hold up darstellen und einen deutlich geringeren Bedarf an Kontrolle mit sich bringen, da es dem Agenten freigestellt ist, wie er die Ziele erreicht.

Schnell wird deutlich, daß ein solches Kontraktmanagement für die Oper an der Zielkomplexität scheitern wird. Zunächst müßte die Kommune alle ihre politischen Ziele in Kennzahlen wiedergeben können. Es ist sehr wahrscheinlich, daß bspw. eine Steuerung über die Auslastungsquote unerwünschte Auswirkungen auf das künstlerische Programm mit sich bringen würde. Denkbar ist, an dieser Stelle einen Index einzuführen, der die unterschiedlichen Zielvorstellungen über Kennzahlen zusammenführt und so eine Gesamtbewertung der Oper ermöglicht. Neben den grundsätzlichen Problemen der Indexbildung, der immer eine Beliebigkeit innewohnt (vgl. Schnell et.al. 1995: 162), setzt dies einen politischen Entscheidungsprozeß voraus, der aufgrund der Bewertung der einzelnen Kennzahlen äußerst komplex werden dürfte. Zuletzt ist ein Konflikt mit der künstlerischen Freiheit noch immer nicht auszuschließen.

In der Literatur wird die Bewertung kultureller Leistung mittels *”ökonomischer Beobachtungsmethoden”* in Frage gestellt. Die Forderung einer *”im Hinblick auf die[se] Eigenart von Kultur [...] eigene[n] Ökonomie”* ist ebenso einleuchtend wie schwer zu erfüllen:

”Eine Ökonomik, die von der Eigenart des Kulturellen ausgeht, muß nicht nur den Ereignischarakter gesellschaftlicher Prozesse berücksichtigen, sie muß auch unterstellen, daß Kunst und Kultur ”neu, zwecklos und persönlich” (Hutter 1992) sind. Für diese Güter, die neu sind, muß eine wirtschaftliche Bewertung erst gefunden bzw. geschaffen werden. Kommunikations- bzw. Kulturleistungen müssen allerdings ihre Abgrenzung von der ”Käuflichkeit” dauernd unter Beweis stellen, um überleben zu können.” (Heinze 1995: 69)

6.1.3 Bewertung

Die Oper Leipzig bringt einen hohen Steuerungsbedarf mit sich. Dieser ist vor allem in den nicht vorhandenen rechtlichen Vorgaben und der starken finanziellen Belastung des städtischen Haushalts, aber auch in der Bedeutung der Oper für Leipzig als Kulturmetropole begründet.

Diesem Steuerungsbedarf stehen Instrumente gegenüber, die in ihrer Anwendung größtenteils abhängig von kulturpolitischen Zielvorgaben und Kennzahlen zu deren Messung sind. Die dezentralisierte Aufgabenerfüllung ist wegen des Fachwissens des Agenten unumgänglich.

Sich daraus ergebende Agenturprobleme liegen vor allem in der Komplexität der Ziele. Diese sind erstens nicht einfach zu definieren, können sich zweitens widersprechen, lassen sich drittens nicht immer operationalisieren und bewerten und stoßen sich viertens gegebenenfalls mit der künstlerischen Freiheit. Die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent kann mittels der Instrumente des NPM nur bedingt reduziert werden. Sowohl moral hazard als auch hold up können nicht prinzipiell ausgeschlossen werden.

Einer Diskussion über die Qualität ihrer Leistung in Relation zu den dafür benötigten Mittel kann und sollte sich die Oper dennoch nicht entziehen. Fehlen die politischen Zielvorgaben oder sind sie nicht konkret genug, kann die Anwendung der Steuerungsinstrumente den politischen Willensbildungsprozeß anstoßen.

6.2 Die Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH

6.2.1 Steuerungsbedarf der LVB

Rein juristisch gesehen handelt es sich bei den Leistungen der LVB um eine freiwillige Aufgabe der Kommune. Dennoch sind die Leistungen in einem rechtlich weitgehend normierten Raum angesiedelt. Zudem bedürfen sie eines hohen Maßes an politischer Legitimation, da sie in doppelter Konkurrenz zum MIV stehen. Trotz der Vielzahl rechtlicher Regelungen ergibt sich ein hoher Steuerungsbedarf.

Dieser liegt hauptsächlich in der wettbewerblichen und finanziellen Dimension begründet. Die anstehende Umsetzung der Liberalisierung des ÖPNV fordert die LVB zu einer Positionierung am Markt heraus. Welche Rolle die LVB im öffentlichen Verkehr in Leipzig und anderswo spielen soll, ist eine politisch bedeutsame Frage. Gerade in einer Phase, in der die Einführung des Marktes bevorsteht, erscheint es geboten, die politischen Zielvorstellungen einzubringen, die im ÖPNV erfüllt werden sollen.

Die Organisation in einem Verbundsystem bringt ebenfalls einen Steuerungsbedarf mit sich, da Kooperationslösungen nötig sind, die sowohl den Eigentumsverhältnissen als auch denen der Nutzung gerecht werden müssen. In diesem Fall ist die Stadt Leipzig, vertreten durch die LVV, allerdings der bei weitem größte Anteilseigner.

Die Belastung des städtischen Haushalts durch die LVB ist kontinuierlich hoch. Instandhaltung und Ausbau des Netzes bringen ein hohes Anlagevermögen und einen hohen Wertverzehr mit sich. Aufwendungen der Stadt müssen vom Rat bewilligt werden und benötigen des-

halb eine Steuerung. Der mittlere Personalkostenanteil läßt genügend Spielraum für Effizienzpotentiale. Der Kostendeckungsgrad ist ein wichtiges Argument in der Konkurrenzsituation zum MIV. Alternative Finanzierungsquellen werden dann interessant, wenn sich die LVB in anderen Kommunen engagieren will. Hierin liegt ebenfalls ein hoher Steuerungsbedarf, weil die Kommune schnell an die rechtlichen Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung stößt, die grundsätzlich an das Territorium der Gebietskörperschaft gebunden ist.

Der LVB muß in ihrer Situation einer Positionierung am Markt ein großes Interesse an unternehmerischer Selbständigkeit unterstellt werden. Die Gefahr des moral hazard ist vor allem deshalb gegeben, weil das Umfeld der LVB als dynamisch eingestuft wird. Der Informationsvorsprung des Agenten ist wegen der Komplexität des Politikfeldes ÖPNV groß. Die Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems sind auf Kontroll- und Monitoringinstrumente angewiesen, die diese Komplexität entsprechend reduzieren.

Die Dynamik im ÖPNV birgt angesichts der mehrjährigen Laufzeiten der Konzessionen außerdem die Gefahr des hold up. Zielvereinbarungen, die den Agenten an die Interessen des Prinzipals binden, sind nötig.

Die wettbewerbliche und finanzielle Dimension induzieren einen hohen Steuerungsbedarf, der der Komplexität des Politikfeldes Rechnung tragen muß. Gleichzeitig bedingt das dynamische Umfeld eine weitgehende unternehmerische Eigenständigkeit im operativen Betrieb. Diese Situation ist der Ausgangspunkt für die Vorgabe kommunalpolitischer Ziele und setzt sich in der Widersprüchlichkeit von Aspekten der Sozialpolitik und der Stadtentwicklung einerseits und andererseits einer möglichst zuschlußfreien Leistungserfüllung im Sinne der Eigenwirtschaftlichkeit fort. Die politischen Zielvorgaben sollten als vertraglich vereinbarte Bedingungen der Leistungserfüllung bindende Wirkung gegenüber dem Verkehrsunternehmen haben und einen Rahmen darstellen, innerhalb dessen sich das Unternehmen wirtschaftlich frei bewegen kann. Angesichts des fehlenden Wettbewerbs zu anderen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs sind Anreize zu einer effizienten Aufgabenerfüllung in der Steuerung ein wichtiger Bestandteil.

6.2.2 Steuerungspotential der LVB

6.2.2.1 Rechtsform

Der Bedarf an wirtschaftlicher Eigenständigkeit legt wenigstens die GmbH als Rechtsform nahe, da diese die Ausgründung von Tochterunternehmen und die Beteiligung an anderen Unternehmen ermöglicht. Dies ist in mehrfacher Hinsicht notwendig: EU-Regelungen zum Wettbewerb sehen eine organisatorische Trennung von Betrieb und Netz vor. Viele Bereiche im Dunstkreis des ÖPNV – Logistik, Einkauf und Fahrzeugservice – können eigenständig betrieben werden. Durch strategische Partnerschaften ergeben sich nicht nur Einsparpotentiale, sie sind auch notwendig, um sich am Markt gegen internationale Verkehrsgesellschaften behaupten zu können, *”die sich bereits über Geschäftsanteile an einer Vielzahl von Verkehrsunternehmen beteiligen.”* (Beteiligungsbericht 2000: 152) Vor allem die Bedeutung des deutschen Marktes mit einem Anteil von rund 30% *“an der Bruttowertschöpfung”* (Ewers/Ilgmann 1999: 4) des ÖPNV-Marktes innerhalb der EU unterstreicht diese Gefahr.

Angesichts des verschärften Wettbewerbs bleibt dem Prinzipal kaum eine andere Möglichkeit als die wirtschaftliche und rechtliche Verselbständigung seines Verkehrsunternehmens. Auch wenn sich dadurch das Problem des moral hazard verschärft, ist es eher in seinem Interesse, Hauptanteilseigner einer GmbH zu sein, als ein privates Unternehmen beauftragen zu müssen. Der Eingriff in die Geschäftspolitik, an dem das politisch-administrative System ein großes Interesse hat, kann nur in einem eigenen Unternehmen stattfinden (vgl. Ewers/Ilgmann 1999: 21).

Es ist also durchaus im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung, dem Unternehmen im dynamischen Umfeld Freiheiten einzuräumen, um sich wenigstens die strategische Kompetenz zu sichern. Der Verlust an direktem Einfluß auf das Unternehmen wegen der Organisationsstrukturen einer GmbH auf Basis eines privatrechtlichen Gesetzes sollte durch Steuerungsinstrumente reduziert werden. Die Rechtsform der AG ist erst dann von Interesse, wenn sich die LVB selber als *”European Player”* (ebd.) profilieren will. Ob solch eine Ausrichtung einem kommunalen Unternehmen zusteht, ist allerdings mehr als fraglich.

6.2.2.2 Controlling

Wie bei der Oper stellt das Finanzcontrolling sowohl hinsichtlich der Kennzahlen als auch hinsichtlich der anspruchsgerechten Informationsdichte der verschiedenen Bezugsgruppen

kein Problem dar. Unterjährige Berichte können ebenfalls durchgeführt werden, beziehen sich jedoch meist auf das operative Controlling.

Kennzahlen für ein Leistungscontrolling gibt es im Bereich des ÖPNV zur Genüge. Sie unterscheiden sich zunächst in solche der internen und der externen Steuerung. Zu ersteren gehören die Beschäftigtenproduktivität, betriebliche Wirkungsgrade und die Fahrzeugproduktivität (vgl. VLFV 1998: 2). Für das politisch-administrative System sind diese ohne Bedeutung.

Modelle der externen Steuerung beziehen sich auf finanzielle Vorgaben, das Angebot und die Produktion. Jede Steuerung wird finanzielle Vorgaben beinhalten, die entweder als Zuschuß oder als vertraglich geregeltes Entgelt für die Erbringung einer Leistung gewährt werden. Steuerung über das Angebot setzt häufig bei der Fahrleistung als Bezugsgröße an. Dabei spielt es allerdings keine Rolle, ob die Fahrzeuge auch ausgelastet sind (vgl. ebd.: 4). In Leipzig wurde die Kennzahl der 'Personenkilometer' eingeführt, die *"die originären Ziele des ÖPNV "Beförderung von Fahrgästen" und "Raumüberwindung" als zentralen Maßstab für die Verkehrsleistung"* (ebd.: 5) etabliert.

Die Bedingungen eines Leistungscontrolling sind damit umgesetzt: Über eine einfach zu operationalisierende Kennzahl wird die Leistung der LVB gemessen. Diese Kennzahl reduziert eine Fülle von Informationen auf die für das politisch-administrative System relevante Dichte und ermöglicht eine Steuerung im Sinne der erwünschten Leistung. Die Umsetzung der Steuerung und die politisch definierten Nebenziele bzw. Leistungsvorgaben werden im folgenden Abschnitt erläutert.

6.2.2.3 Kontraktmanagement und Produktbildung

Produkte im ÖPNV lassen sich einfach durch die einzelnen Linien bilden und sind bedeutsam für interne Kostenrechnung und Auslastungsgrade. Einzelne Linien als externes Steuerungsprodukt einzusetzen, birgt allerdings die Gefahr der 'Rosinenpickerei'. Private Anbieter könnten sich auf Konzessionen für einzelne Linien bewerben, die sich gewinnbringend betreiben lassen. Linien mit geringen Auslastungsgraden würden unter den Tisch fallen oder könnten nicht durch die gewinnbringenden ausgeglichen werden. Da die LVB in Leipzig ein Netz aus Bus und Bahn als Gesamtsystem anbietet, ist es nicht wahrscheinlich, daß einzelne Linien ausgeschrieben werden müssen. Letztlich hängt dies aber von der Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens ab.

Über Kontrakte lassen sich im Politikfeld ÖPNV eine ganze Bandbreite kommunalpolitischer Ziele steuern. Wird die Finanzierung des Verkehrsbetriebes an die im Abschnitt Controlling vorgestellte Kennzahl der Personenkilometer gekoppelt, sind dem Unternehmen Anreize zu einer möglichst effektiven Leistungserfüllung gegeben⁶⁷. Die Interessen von Prinzipal und Agent werden dadurch vereint. Gleichzeitig hat das Unternehmen eine langfristige Planungsgrundlage. Der ÖPNV kann sich unabhängig vom städtischen Haushalt entwickeln.

Politische Vorstellungen bzgl. der Stadtentwicklung sind im Flächennutzungsplan enthalten. Durch eine Kopplung desselben mit dem Nahverkehrsplan können dem Unternehmen Vorgaben zur räumlichen Anbindung gemacht werden. Der Nahverkehrsplan stellt zwar im eigentlichen Sinne keinen Vertrag dar, jedoch hat er durch seine Rechtswirksamkeit bindenden Charakter für das Unternehmen. Neben räumlichen Vorgaben werden dort auch Bedingungen der zeitlichen Anbindung festgelegt. Dem politisch-administrativen System steht somit ein Instrument zur Verfügung, mittels dessen die Leistung des Verkehrsbetriebes konkret vorgegeben werden kann. Die sozialpolitische Komponente kann ebenfalls im Nahverkehrsplan eingebracht werden. Die Einbindung des Verkehrsbetriebs in den gesamten Kontext der Kommunalpolitik findet hier nicht über das Controlling sondern über rechtliche Vereinbarungen statt.

Der ÖPNV unterliegt nicht zuletzt umweltpolitischen Zielen. Dabei kommt es z.T. auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen innerhalb des Betriebs an, hauptsächlich geht es aber darum, möglichst viele Verkehrsteilnehmer für den ÖPNV zu gewinnen und damit den Anteil des MIV zu reduzieren. Bezieht man diesen Gedanken in die Steuerung mit ein, betrachtet man auch den outcome der kommunalen Leistung ÖPNV. Der 'modal split' dient als Kennzahl zur Überprüfung der Wirkung und kann durch Verkehrszählung und die Beförderungszahlen des Verkehrsunternehmens wenigstens annäherungsweise bestimmt werden.

Als steuerungsrelevante Zielgröße ist er im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie allerdings kritisch zu betrachten. Aufgrund unvollständiger Informationen über den Verkehrsmarkt ist es dem Prinzipal nicht unbedingt möglich, ein erzielttes Ergebnis auf die Leistung des Agenten oder auf äußere Umstände zurückzuführen. Die Anreizsteuerung über die Kennzahl Personenkilometer geht allerdings tendenziell in die gleiche Richtung. Wenn mehr Verkehrsteil-

⁶⁷ Der 'VerkehrsLeistungsFinanzierungsVertrag' zwischen Stadt bzw. LVV und LVB beinhaltet neben einem festen Sockelbetrag, der in Anerkennung laufender Kosten gewährt wird, eine "abschmelzende Komponente", durch die noch ausstehende Rationalisierungen gefördert werden sollen. Zudem erhält die LVB ein Entgelt, dessen Höhe von der Erfüllung der Leistungskennzahl Personenkilometer abhängt (vgl. VLFV 1998).

nehmer für weitere Strecken vom Verkehrsunternehmen befördert werden, dürfte sich auch der modal split zugunsten des ÖPNV entwickeln.

6.2.3 Bewertung

Bei der LVB ergibt sich ein hoher Steuerungsbedarf vor allem aufgrund des dynamischen Umfelds und der teilweise noch unklaren rechtlichen Rahmenbedingungen. Unter diesen Voraussetzungen befindet sich die LVB in einer Situation, die für ihr Überleben am Markt und damit den grundsätzlichen Einfluß des politisch-administrativen Systems auf den öffentlichen Verkehr auf seinem Territorium bedeutsam ist.

Die formelle Privatisierung der Verkehrsleistung in der Rechtsform einer GmbH ist im Sinne einer unternehmerischen Selbständigkeit unumgänglich. Daraus erwächst dem Prinzipal ein Verlust an Information und Einfluß. Das Ausnutzen des Informationsvorsprungs hinsichtlich einer eigenständigen Unternehmensführung und eine daraus resultierende Vernachlässigung der kommunalpolitischen Ziele wird dadurch erleichtert. Detaillierte Monitoringinstrumente scheinen aufgrund der Komplexität des Politikfeldes ÖPNV nur für die wenigsten Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems angebracht. Die Steuerung sollte sich deshalb auf zentrale Aspekte beschränken und mittels komplexitätsreduzierender Maßstäbe erfolgen.

Eine Anreizsteuerung über das Leistungscontrolling verbunden mit einer vertraglichen Vereinbarung wird diesen Ansprüchen gerecht. Dank der weitgehenden rechtlichen Normierung des Politikfeldes ist auch die bindende Vorgabe einer Leistungsdefinition möglich. Das politisch-administrative System kann somit seine Ziele dem Unternehmen vorgeben und gleichzeitig eine Deckung der Interessen herbeiführen. Dadurch reduziert sich der Bedarf am operativen Steuerungseingriff. Selbst die Steuerung des outcome ist zumindest in Ansätzen gegeben.

7. Bewertung der Hypothesen

Diese Arbeit befaßt sich mit den Möglichkeiten der Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System. Ausgehend von einer dezentralisierten Aufgabenerfüllung wurden die Probleme der Steuerung im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie gefaßt. Das verfassungsrechtliche Postulat der kommunalen Selbstverwaltung führt zu zwei Bedingungen, die der Steuerung einen Rahmen geben: die Sicherung demokratisch legitimierter Entscheidungen durch das repräsentative System einerseits und die effiziente Aufgabenerfüllung andererseits, die einen gewissen Freiheitsgrad kommunaler Unternehmen mit sich bringt. Eine Steuerung, die eine Balance zwischen diesen beiden Ansprüchen herstellt, soll sowohl nach der wissenschaftlichen Debatte als auch in der Praxis mit den Instrumenten des NPM umgesetzt werden, die aus der Betriebswirtschaft übernommen wurden. Zu Beginn der Arbeit wurden zwei Hypothesen aufgestellt, die überprüft werden sollten:

7.1 Hypothese 1

Um eine Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System im demokratischen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten, müssen die betriebswirtschaftlichen Instrumente den Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung angepaßt werden.

Der Hypothese wird aufgrund folgender Überlegungen uneingeschränkt zugestimmt: Die Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben innerhalb der Kommune ist zunächst deshalb problematisch, weil kommunale Unternehmen nur in zweiter Linie finanzielle Ziele verfolgen. Während privatwirtschaftliche Unternehmen sich hauptsächlich auf das Ziel der Gewinnmaximierung reduzieren lassen, andere Ziele sich jedenfalls diesem immer unterordnen, sollen öffentliche Unternehmen in erster Linie Sachziele erfüllen, die sich häufig gar nicht gewinnbringend umsetzen lassen. Dies liegt darin begründet, daß es sich hierbei um öffentliche Güter handelt, bei denen der Markt als Organisationsform versagt. Die Güter würden entweder gar nicht produziert oder aber zu einem Preis, der Teile der Bevölkerung von deren Nutzung ausschließt, was aus sozialpolitischen Gründen nicht erwünscht ist.

Die Steuerungsinstrumente müssen deshalb an die Vielschichtigkeit und teilweise auch Widersprüchlichkeit kommunalpolitischer Ziele angepaßt werden, wie sie im zweiten Kapitel dieser Arbeit dargelegt wurden. Informationen, die als Entscheidungsgrundlage dienen, dürfen sich nicht nur auf die finanzielle Dimension beziehen. Die Bezugspunkte der Instrumente müssen deshalb so gesetzt werden, daß sie vor allem an die Sachzielerfüllung anknüpfen. Dazu ist die Entwicklung anderer Bewertungsmaßstäbe als der rein ökonomischen notwendig.

Da für die Produktion öffentlicher Güter Mittel eingesetzt werden müssen, die nicht direkt vom Nutzer eingezogen werden können, werden sie größtenteils durch Steuereinnahmen des Staates finanziert. Es handelt sich also um öffentliche Gelder. Allein diese Tatsache begründet demokratische Entscheidungsprozesse. Diese zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus, da hier die unterschiedlichsten Interessen einer Vielzahl entscheidungsberechtigter Akteure oder solcher mit Einfluß auf die Entscheidung zusammengeführt werden müssen. Die Komplexität des politisch-administrativen Systems Kommune wurde ebenfalls im zweiten Kapitel dargelegt.

Für die Steuerungsinstrumente bedeutet dies, daß sie nicht nur inhaltlich eine komplexe Situation wiedergeben, sondern bzgl. der Abnehmer der Informationen auch unterschiedlichste Niveaus bedienen müssen.

Schließlich beziehen sich politische Entscheidungen auch auf die Wirkung innerhalb der Gesellschaft. Während ein privatwirtschaftlicher Unternehmer ein Produkt nur dann einführen wird, wenn er Gewinnpotentiale darin sieht und sich um die gesellschaftlichen Konsequenzen in aller Regel nicht kümmert, ist es eine originäre Aufgabe der Politik, solche Entwicklungen auch durch die Produktion öffentlicher Güter zu steuern. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente müssen deshalb um die Dimension einer Wirkungsanalyse erweitert werden. Ob dies überhaupt möglich ist, muß in Frage gestellt werden und führt direkt zur zweiten Hypothese dieser Arbeit.

7.2 Hypothese 2

Die Instrumente des NPM müssen politikfeldgerecht eingesetzt werden, um eine Steuerung kommunaler Unternehmen durch das politisch-administrative System zu gewährleisten.

Auch wenn diese Hypothese eine gewisse Relativierung erfährt, wird ihr letztlich zugestimmt. Dies soll zusammenfassend erläutert werden:

Die Kommune als staatliches Organ verfolgt eine Vielzahl politischer Ziele, die sich auf die unterschiedlichsten Bereiche ausstrecken. Als unterste staatliche Verwaltungsebene ist sie zudem zur Umsetzung grundlegender Bedingungen der Lebensfristung verpflichtet. Angesichts dieser Fülle und Bandbreite erscheint es fraglich, ob die Instrumente sich für jeden Bereich in gleicher Weise zur Steuerung eignen.

Um die Hypothese beurteilen zu können, mußten zunächst die Bedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung geklärt werden. Hierzu wurde das Konzept der Politikfelder eingeführt, welches eine umfassende Beurteilung kommunaler Unternehmen ermöglicht. Es wurden Kriterien entwickelt, anhand derer sich kommunale Unternehmen unterscheiden lassen. Die jeweiligen Spezifika eines Politikfeldes können so aufgezeigt werden.

Die Hypothese impliziert, daß sich Unternehmen in sich unterscheidenden Politikfeldern auch in ihrer Steuerung unterscheiden, also die Steuerungsinstrumente den Bedingungen des jeweiligen Politikfeldes angepaßt werden müssen.

Bereits durch die Entwicklung der Kriterien wurde deutlich, daß sich für die verschiedenen Unternehmen ein unterschiedlicher Steuerungsbedarf ergibt. Durch die Aufteilung des Politikfeldes in vier Dimensionen konnte außerdem gezeigt werden, daß je nach Unternehmen die Ausprägungen der Variablen einer anderen Dimension einen Steuerungsbedarf ergeben oder nicht. Für die Instrumente kann daraus abgeleitet werden, daß eine unterschiedliche Intensität der Steuerung verlangt wird und daß ihr Einsatz in hohem Maße von den Zielvorstellungen im jeweiligen Politikfeld und deren Operationalisierung abhängt.

Um Perspektiven zu einer politikfeldgerechten Ausgestaltung der Instrumente zu geben, wurden exemplarisch zwei Unternehmen untersucht: die Oper Leipzig und die Leipziger Verkehrsbetriebe. Es wurde deutlich, daß die Bedingungen der Steuerung bei der Oper durch die finanzielle Dimension und die der Zielvorgaben bestimmt sind. Bei der LVB ist es vor allem die wettbewerbliche Dimension, die Steuerungsbedarf weckt.

Hier wurde die Positionierung an einem sich wandelnden Markt unter teilweise noch unklaren rechtlichen Bedingungen als Begründung verwendet, dem Unternehmen weitgehende Freiheit einzuräumen, um organisatorisch sinnvolle Aufteilungen und strategisch bedeutsame Partnerschaften eingehen zu können. Für die Kommune steht prinzipiell der Untergang eines eigenen Unternehmens durch das massive Auftreten internationaler Verkehrsunternehmen zur Befürchtung. Andererseits muß sich die Kommune die strategische Kompetenz bewahren.

Durch ein leistungsbezogenes Kontraktmanagement kann das Unternehmen an die politischen Ziele gekoppelt werden, ohne daß ihm dabei sämtlicher Handlungsspielraum genommen würde. Bis in den Bereich der Wirkungsanalyse können Kennzahlen angegeben werden, die ein Controlling erst möglich machen. Die Instrumente können hier also politikfeldgerecht eingesetzt werden und dabei die Steuerungsprobleme weitgehend entschärfen: die Sicherung demokratisch legitimierter Entscheidungen und eine effiziente Aufgabenerfüllung.

Im Fall der Oper kann dies nicht ohne weiteres gesagt werden. Die Komplexität kulturpolitischer Ziele läßt eine Steuerung über die Leistung kaum zu. Allein die Definition der Leistung ist wegen fehlender rechtlicher Normierungen und einem nur schwach ausgeprägten Markt nicht möglich. Schließlich führt die einzig eindeutige Rechtsnorm – die der künstlerischen Freiheit – zu einer Situation, in der sich der Intendant einem Weisungsrecht der Kommune weitgehend entziehen kann.

Dennoch ist nicht abzustreiten, daß die Kommune kulturpolitische Ziele verfolgt, deren Umsetzung neben anderen kulturellen Einrichtungen auch der Oper obliegt. In dieser Situation mußte festgestellt werden, daß die Steuerungsinstrumente nicht ausreichen, um vor allem über die Wirkung der Leistung der Oper Informationen zu liefern. Eine Anwendung der Instrumente kann sich zunächst nur auf die finanzielle Dimension und die grobe künstlerische, also inhaltliche Ausrichtung der Oper durch die Einstellung eines bestimmten Intendanten beziehen. Eine Ausgestaltung der Instrumente, in diesem Fall die Generierung von aussagekräftigen Kennzahlen zur Beurteilung der Leistung und deren Wirkung besteht in Ansätzen, die allerdings noch sehr fragwürdig sind. Wie die Instrumente eingesetzt werden können, dazu sollen im folgenden noch Perspektiven entwickelt werden. An dieser Stelle bleibt festzuhalten, daß die Instrumente zur Steuerung kommunaler Unternehmen im Politikfeld Kultur nicht ausreichen. Sie decken nur einen ganz bestimmten, den meßbaren Bereich der Finanzen ab und bergen damit die Gefahr einer Betrachtung der Leistung Oper durch die monetäre Brille.

Die Fallbeispiele sollten belegen, daß sich Steuerungsinstrumente des NPM nur bei einer Orientierung am jeweiligen Politikfeld einsetzen lassen und innerhalb desselben optimiert, d.h. angepaßt werden müssen. Wenn sich dabei herausstellt, daß die Instrumente eine Steuerung nicht gewährleisten können, ist dies eine wichtige Erkenntnis. Ohne dieses Wissen können die Instrumente leicht zu einer Fehlsteuerung führen und die politischen Ziele unterminieren. In diesem Sinne hat sich auch die zweite Hypothese als richtig herausgestellt.

7.3 Exkurs: Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente

Die Bedeutung dieser Arbeit liegt vor allem in der Erkenntnis, daß eine Steuerung kommunaler Unternehmen von den jeweiligen Eigenschaften des Politikfeldes aus angegangen werden muß. Wie Steuerungsinstrumente nun konkret ausgestaltet werden können, wurde in dieser Arbeit nicht behandelt. An dieser Stelle sei ein kurzer Exkurs erlaubt, in dem der Ansatz von Heller vorgestellt wird. Auch er geht davon aus, daß der Einsatz von Steuerungsinstrumenten vom Politikfeld abhängt und fordert eine *“politikfeldspezifische Ausdifferenzierung”* (1999: 6) des Steuerungskonzeptes. Am Beispiel eines Theaters führt er eine Analyse der Entscheidungsfragen durch, die Anknüpfungspunkte für die Steuerung liefert.

7.3.1 Analyse der Entscheidungsfragen eines Unternehmens

Im Politikfeld Kultur bezieht sich die Steuerung fast ausschließlich auf die finanzielle Dimension bei einer gegebenen künstlerischen Freiheit. Ist die Intendanz mit ihrem Programm erfolgreich, kann sich die Kommune mit dieser Situation durchaus zufrieden geben, jedoch ist davon nicht generell auszugehen. Angesichts des enormen finanziellen Aufwandes kann aus demokratietheoretischer Sicht eine solche Steuerung nicht als ausreichend betrachtet werden.

Das Politikfeld Kultur zeichnet sich zunächst durch ungünstige Eigenschaften der Steuerung aus: Ziele sind nicht immer definiert, selbst wenn nicht eindeutig oder widersprüchlich und kaum zu operationalisieren. Um die Steuerung auszugestalten, müssen die einzelnen Entscheidungsfragen, die innerhalb eines Unternehmens anstehen, hinsichtlich ihres Bedarfs einer internen oder externen Steuerung betrachtet werden.

7.3.1.1 Dimension der Strategischen Bedeutung

Zunächst wird die Dimension der strategischen Bedeutung⁶⁸ einer Entscheidung eingeführt. Entscheidungen können operatives oder strategisches Gewicht haben und führen – je nach dem – zu einer internen oder externen Steuerung. Diese Trennung erinnert stark an die im NSM postulierte Unterscheidung zwischen ‘Was’ und ‘Wie’ und unterliegt dem Problem, daß sie nicht trennscharf ist bzw. nur aus der Sicht der Unternehmensführung eindeutig beantwor-

⁶⁸ Bei Naschold bezieht sich der Begriff ‘strategische Relevanz’ auf eine komplette Aufgabe, die im Sinne einer Aufgabenkritik beurteilt werden soll. Hier bezieht sich der Begriff ‘strategische Bedeutung’ lediglich auf einzelne Entscheidungen, die innerhalb eines Unternehmens anstehen.

tet werden kann. Da kommunale Unternehmen immer im Zusammenhang mit einer Vielzahl weiterer Unternehmen stehen, teilweise gegensätzliche Ziele verfolgen oder Synergien erzeugen können, bedürfen manche Entscheidungen, die unternehmensintern operativen Charakter haben, dennoch einer externen Steuerung.

7.3.1.2 Dimension der normativ-legitimatorischen Kategorie und der Konzernkoordination

Deshalb wird eine zweite Dimension eingeführt, die eine *“normativ-legitimatorische Kategorie”* und die *“Kategorie der Konzernkoordination”* (ebd.: 8) enthält. Die normativ-legitimatorische Kategorie umfaßt den Aspekt einer Entscheidung, der aufgrund rechtsstaatlicher Strukturen die Entscheidungskompetenz dem politisch-administrativen System zuschreibt. Sie wird zu einem guten Teil durch den Inhalt des Politikfeldes bestimmt. Im Kulturbereich geht in dieser Kategorie bspw. die Frage nach dem künstlerischen Gehalt einer Entscheidung auf: Dieser gehört nicht zum Kompetenzbereich des politisch-administrativen Systems und bedarf deshalb keiner externen Steuerung. Ohne daß Heller darauf eingegangen ist, zeichnet er mit dieser Kategorie auch den Informationsvorsprung eines Agenten ab: Je komplexer das Politikfeld, desto größer der Informationsvorsprung, desto bedeutsamer die dezentrale Aufgabenerfüllung und desto weniger werden unternehmensinterne Entscheidungen durch eine normativ-legitimatorische Notwendigkeit charakterisiert.

Die Kategorie der Konzernkoordination zielt auf die Wirkungen einer Entscheidung auf andere Aufgabenbereiche der Kommune ab. Sie ergänzt die normativ-legitimatorische Kategorie um solche Entscheidungen, die nicht aufgrund rechtsstaatlich demokratischer Strukturen dem politisch-administrativen System vorbehalten sind, sondern einen bestimmten Grad interner Kopplung aufweisen, der nach Perrows Raster (vgl. Kap. 2) zentrale Befugnisse erfordert.

7.3.1.3 Hellers Raster: Trennschärfe zwischen internem und externem Steuerungsbedarf

Trotz der unterschiedlichen Begründungszusammenhänge bildet Heller diese beiden Kategorien als eine Dimension in einem zweidimensionalen Raster ab, da sie beide in der Konsequenz externen Steuerungsbedarf begründen oder nicht (vgl. ebd.: 9-11). Nun ordnet er beispielhaft Entscheidungsfragen den einzelnen Feldern zu. Dabei wird deutlich, daß es Entscheidungen gibt, die aufgrund der Einführung der zweiten Dimension eine andere Zuordnung erfahren. Die Personalentwicklung des Ensembles ist als künstlerische Entscheidung nicht der

Sphäre des politisch-administrativen Systems zugeordnet, obwohl sie von strategischer Bedeutung ist. Andererseits ist die Einführung einer Finanzbuchhaltungssoftware zwar eine operative Entscheidung aus Sicht des Theaters, sie muß aber eine Schnittstelle zum zentralen Controlling des Konzerns aufweisen und fällt deswegen in den Bereich der externen Steuerung. Ebenso müssen unterjährige Ressourcenzuweisungen, obgleich von operativem Charakter, durch den Rat genehmigt werden (ebd.: 10f.).

7.3.2 Bewertung

Am Beispiel eines Theaters macht Heller deutlich, an welchen Stellen die Ansatzpunkte einer Steuerung angeknüpft werden müssen, um die richtige Balance zwischen unternehmerischer Freiheit und Steuerung durch das politisch-administrative System zu finden. Er plädiert ebenfalls für einen politikfeldgerechten Ansatz, in dem sich die Eigenschaften eines jeden Unternehmens deutlich abzeichnen lassen. Eine Analyse der Entscheidungsfragen kann so für jedes Unternehmen durchgeführt werden.

Nichts desto trotz bleibt die Frage, inwieweit einzelne Entscheidungsfragen von den gängigen Steuerungsinstrumenten erfaßt werden können. So beinhaltet Hellers Raster das Problem "*Wirkungsziele (Nutzung, Rezeption, Profil)*" (ebd.), welches dem 1. Quadranten: strategische Bedeutung und Bedarf normativer Legitimation zugeordnet wird, also einen externen Steuerungsbedarf mit sich bringt. Wie nun dieses Problem gesteuert werden kann, wird nicht erklärt. Gemäß der Analyse in Kapitel 6 muß davon ausgegangen werden, daß die Steuerungsinstrumente des NPM hierfür nicht ausreichen.

Dennoch bietet Hellers Ansatz einen systematischen Zugang zu der Frage, worauf sich die Steuerung beziehen soll. Voraussetzung ist nach wie vor die Positionierung eines Unternehmens in seinem Politikfeld, wie sie anhand der im 4. Kapitel dargestellten Kriterien erfolgen kann.

8. Resümee

Die Steuerung kommunaler Unternehmen ist ein Thema, das weitgehend der Praxis überlassen wird. Wie in dieser Arbeit deutlich wurde, ist ein interdisziplinärer Zugang unabdingbar. Die Vielfältigkeit der Aufgaben und beteiligten Akteure, die demokratietheoretischen Ansprüche und die Komplexität des Systems Kommune belegen dies.

Die Literatur zu diesem Thema speist sich aus unterschiedlichen Disziplinen. Arbeiten, in denen versucht wird, die verschiedenen Erkenntnisse zu integrieren, sind selten. In der politologischen Literatur bleibt die Effizienz der Aufgabenerfüllung unterbelichtet. Beiträgen aus der Betriebswirtschaft mangelt es an der Einsicht in die politischen Prozesse. Texte, die sich speziell der Steuerung kommunaler Unternehmen annehmen, stammen häufig von Praktikern und lassen einen systematischen Zugang vermissen. Im folgenden soll ein kurzer Ausblick auf den Forschungsbedarf hinsichtlich der Steuerung kommunaler Unternehmen gegeben werden, bevor die Arbeit mit einem Fazit schließt.

8.1 Forschungsbedarf

8.1.1 Empirische Studien über die Nutzung der Steuerungsinstrumente

Eine ausgewogene Steuerung kommunaler Unternehmen hängt von der Selbstbeschränkung des politisch-administrativen Systems zugunsten unternehmerischer Freiheit ebenso ab wie von der qualifizierten Information der Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems. Steuerungsinstrumente sollten deshalb neben der politikfeldgerechten Ausgestaltung vor allem den Eigenschaften der Akteure gerecht werden. Für die unterschiedlichen Bezugsgruppen ist eine angepaßte Dichte der Informationen nötig. Dabei muß vor allem der ehrenamtliche Kommunalpolitiker als Laie beachtet werden. Die Informationsansprüche der Bürger und mögliche Beiträge derselben zur kommunalen Leistungserbringung als Kunde oder Partner sind in dieser Arbeit nicht berücksichtigt worden. Die Ansätze des e-government⁶⁹ enthalten Potentiale, die bisher aber nur als Konzepte bestehen. Im Anhang findet sich eine zusammenfassende Tabelle der Interessen relevanter Akteure hinsichtlich der Steuerung, die als Ausgangspunkt dienen kann.

⁶⁹ S. hierzu KGSt 2000

Die Entwicklungen in der Kommunalwirtschaft sind sehr vielfältig und werden häufig von ökonomischen Argumenten dominiert. Sachzielorientierte Interessen fallen dabei leicht unter den Tisch. Bevor die Ratsmitglieder wissen, wie ihnen geschieht, ist manch ein Betrieb bereits soweit in die privatrechtliche Sphäre abgerutscht, daß eine Steuerung nur noch schwer möglich ist⁷⁰.

Empirische Untersuchungen sollten sich deshalb auf den Umgang der Kommunalpolitiker mit Steuerungsinstrumenten konzentrieren. Werden diese wirklich genutzt, oder läuft ein Großteil der politischen Einflußnahme auf kommunale Unternehmen und deren Aufgabenerfüllung weiterhin über informelle Informationskanäle und die Plazierung loyaler Unternehmensführer ab⁷¹? Dabei reicht der Verweis auf ausländische Vorbilder nicht aus, denn die seit bald 200 Jahren – mit Unterbrechungen – bestehende kommunale Selbstverwaltung in Deutschland⁷² bringt Pfadabhängigkeiten mit sich, die einen direkten Vergleich nicht immer gestatten.

8.1.2 Theoretische Mikrofundierung des NPM

Auf der theoretischen Ebene besteht Forschungsbedarf vor allem bzgl. der Mikrofundierung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente. Bislang wird deren Einführung aus Gründen der Effizienz befürwortet. Ob sie das Verhalten der Individuen verändern, welches letztlich für eine effiziente Aufgabenerfüllung verantwortlich ist, bleibt ungeklärt.

Während die Betriebswirtschaftslehre eine effiziente Organisation lediglich als ein Koordinationsproblem versteht, werden motivationale Aspekte vernachlässigt. Unter welchen Bedingungen ein Akteur eine Handlung im Sinne der Organisation ausführt, wird nicht analysiert:

“Ansätze der Neuen Institutionenökonomik unterscheiden sich von ‘traditionellen’, auf einer Zielharmonie der Akteure aufbauenden, betriebswirtschaftlichen Ansätzen vor allem dadurch, daß das Motivationsproblem systematisch im Mittelpunkt steht: Die Akteure ‘spielen’ nur dann mit, wenn es auch für sie persönlich vorteilhaft erscheint.” (Wolff 1999: 135)

Die Bedeutung der Motivation liegt in der Annahme des Opportunismus begründet (vgl. ebd.: 140). Nur wenn man Akteuren unterstellt, daß sie vorrangig ihre persönlichen Ziele verfolgen, zur Verfolgung organisationaler Ziele hingegen Anreize geschaffen werden müssen, wird

⁷⁰ Vgl. Südkurier 2000: Bürgernähe verkommt zu Kundennähe, 09.12.00, S.21

⁷¹ Vgl. Machura 1998: 542

deutlich, welche Bedingungen Organisationsstrukturen, also auch Steuerungsinstrumente, erfüllen müssen. Die Analyse organisationaler Strukturen mit den neo-ökonomischen Ansätzen auf der Grundlage des methodologischen Individualismus scheint ein fruchtbarer Weg zu sein.

8.1.3 Grenzen und Bedingungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung

Aus juristischer Sicht ist das Problem der öffentlichen Güter zu betrachten. Während einerseits Bereiche kommunaler Aufgaben in den Wettbewerb gezwungen werden (vgl. Bremeier 1997: 100) ist andererseits die Beteiligung der Kommune am Wettbewerb sowohl territorial als auch kompetentiell umstritten. Im Politikfeld ÖPNV wurden die Probleme der Durchsetzung eines Wettbewerbs deutlich. Wie ist erst über eine kommunalwirtschaftliche Betätigung zu urteilen, wenn es sich um einen Hotelbetrieb oder ein Telekommunikationsnetz handelt? (vgl. Ehlers 1998: 5) Dabei ist neben dem Prinzip der Subsidiarität und der grundsätzlichen Hinwendung zu geöffneten Märkten innerhalb der EU die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung und ihr Bedarf an finanzieller Ausstattung und Autonomie zu beachten.

Weiterhin sollte das Set an Rechtsformen, die der Kommune zur Verfügung stehen, überprüft werden. Betriebe des öffentlichen Rechts scheinen den Kommunen nicht auszureichen, sie bedienen sich privatrechtlicher Organisationsstrukturen. Diese sind vor allem bzgl. der Gründung, der Steuerung, der Steuern und der Haftungsfrage kritisch zu betrachten. Sie betreffen nicht zuletzt auch die Belange einer Vielzahl von Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors. Bei dieser Frage scheint eine ausschließlich juristische Herangehensweise nicht ausreichend. Vor allem die Erkenntnisse der Organisationstheorie sollten Eingang finden⁷³.

8.2 Fazit

Aufgrund organisationstheoretischer Analysen konnte die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung durch die Komplexität des Systems Kommune begründet werden. Die sich daraus ergebenden Probleme der Steuerung kommunaler Unternehmen wurden in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie erfaßt.

⁷² S. hierzu von Saldern 1998

⁷³ S. hierzu Grohn 2000

Das Aufspannen eines vierdimensionalen Merkmalsraumes ermöglicht vor diesem Hintergrund die Positionierung kommunaler Unternehmen in ihrem Politikfeld. Eine exemplarische Bestimmung des Steuerungsbedarfs und der Steuerungsmöglichkeiten mittels der Instrumente des NPM anhand zweier kommunaler Unternehmen wurde durchgeführt.

Die beiden Ausgangshypothesen konnten bestätigt werden, wobei vor allem auf die zweite Hypothese, die den Politikfeldbezug der Steuerungsinstrumente betrifft, Wert gelegt wird. Schließlich wurde anhand des Ansatzes zur Steuerung verselbständigter Kultureinrichtungen (Heller 1999) eine Perspektive zur konkreten Ausgestaltung der Instrumente aufgezeigt.

Bei der Wahl des institutionellen Arrangements der Steuerung kommunaler Unternehmen müssen neben den politikfeldorientierten Kriterien einige allgemeine Bedingungen beachtet werden:

- Jede Steuerung bedarf einer vorherigen Zieldefinition, an der sie sich ausrichten kann. Die Ziele müssen politisch bestimmt werden, wenn sie auch teilweise rechtlichen oder marktwirtschaftlichen Zwängen unterliegen.
- Der rein finanzielle Bezug von Steuerungsinstrumenten führt zu einer Vernachlässigung der Sachziele. Dies trifft vor allem in Zeiten schlechter Haushaltslagen zu. Die Bedeutung der kommunalen Aufgaben jenseits konjunktureller Schwankungen begründet deshalb eine sachzielorientierte Steuerung.
- Erkenntnisse aus den Informationen, die Steuerungsinstrumente liefern, müssen in die zukünftige Steuerung einfließen, ggf. eine neue Zieldefinition nach sich ziehen. Dabei sollte auch eine Sanktionsmöglichkeit gerade gegenüber einer Unternehmensführung gegeben sein, die weitgehend frei handeln kann (vgl. Heller 1999: 17).
- Der Umgang mit den Steuerungsinstrumenten erfordert eine Qualifikation der Zielgruppen, insbesondere der Ratsmitglieder, denen nach wie vor viel Entscheidungsgewalt zusteht.

Auch wenn in dieser Arbeit das Problem der Steuerung kommunaler Unternehmen größtenteils unter solch operativ-technischen Aspekten betrachtet wurde, sei nochmals darauf hingewiesen, daß es letztlich um die Umsetzung und Sicherung der lokalen Demokratie geht. Es widerspricht dem Wesen der Demokratie, den Bürger zum Kunden kommunaler Leistungen zu reduzieren. Die Dezentralisierung kommunaler Aufgabenerfüllung darf deshalb nicht – angesichts der ohnehin schon geringen Möglichkeiten direkter Beteiligung – zu einer Aushöhlung der repräsentativen Strukturen führen.

9. Literatur

- Adamschek, B. 1997: Interkommunaler Leistungsvergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Ade, Klaus 1997: Beteiligungs-Controlling, in: Ade, Klaus (Hg.): Handbuch Kommunales Beteiligungsmanagement, Boorberg Verlag, S. 163-208
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. 1970: Power and Poverty – Theory and Practice, Oxford
- Banner, Gerhard 1972: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektorverfassung, in: Grauhan, R.-R. (Hg.): Großstadt-Politik, Gütersloh, S. 162-180
- Banner, Gerhard 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 364-372
- BBVL 1998: Verkehrsleistungsfinanzierungsvertrag, Leipzig
- BBVL 2000: Siebenter Beteiligungsbericht Stadt Leipzig, Leipzig
- Behme, Wolfgang/Roth, Armin 1997: Organisation und Steuerung von dezentralen Einheiten, in: Roth, Armin/Behme, Wolfgang (Hg.): Organisation und Steuerung dezentraler Unternehmenseinheiten, Wiesbaden, S. 17-39
- Bendixen, Peter 1998: Kulturmanagement als Gestaltungskunst, in: Bendixen, Peter: Handbuch KuM, A 2.1
- Bertelsmann 1998: Ergebnisse der Leistungsvergleiche im Kulturbereich, Gütersloh
- Betriebssatzung für die Oper Leipzig, 1994, Leipzig
- Beutling, L. 1994: Theatermanagement, in: Rauhe, Christine (Hg.): Kulturmanagement, Berlin / New York. S. 271-282.
- Blanke, Thomas/Trümmer, Ralf (Hg.) 1998: Handbuch Privatisierung, Nomos, Baden-Baden
- Braun, Günther E./Gallus, Thomas/Scheytt, Oliver 1996: Kultur-Sponsoring für die kommunale Kulturarbeit, Deutscher Gemeindeverlag, Köln
- Braun, Günther/Bozem, Karlheinz 1990: Ansatzpunkte für Controlling im kommunalen Bereich, in: Braun, Günther/Bozem, Karlheinz (Hg.): Controlling im kommunalen Bereich, München, S.8-27
- Bremeier, Wolfram 1997: Steuerung von Beteiligungen in Leipzig, in: Henneke, Hans-Günter (Hg.): Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, Boorberg Verlag, S. 97-110
- Bremeier, Wolfram 1998: Kommunales Beteiligungsmanagement – Konzeptionen und Erfahrungen, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Nomos, Baden-Baden, S. 287-317
- Brouwer, Gerit 1999: Heroin vom Staat: Der Modellversuch in der Schweiz, Berlin

- Budäus, Dietrich 1988: Konzeptionelle Grundlagen und strukturelle Bedingungen für die organisatorische Institutionalisierung des Controlling im öffentlichen Bereich, in: Weber, Jürgen/Tylkowski, Otto (Hg.): Controlling, Stuttgart, S. 101-117
- Budäus, Dietrich 1998: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Nomos, Baden-Baden, S. 99-118
- BVerfG 1989: Rastede-Urteil, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 79. Band, S. 143-161
- Coenenberg, Adolf/Baum, Heinz-Georg 1992: Strategisches Controlling, Stuttgart
- Cohen, Michael P./March, James G./Olsen, Johan P. 1988: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: March, James G: Decisions and Organizations, Oxford, S. 294-334
- Cronauge, J. 1992: Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe, Kapitalgesellschaften, Zweckverbände., Berlin.
- Cyert, Richard M./March, James G. 1995 (1963): Eine verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung (A Behavioral Theory of the Firm), Schäffer Poeschel, Stuttgart, (Englewood Cliffs, NJ)
- Deutscher Bühnenverein 1999: Theaterstatistik 1998/1999, Köln
- Dieckmann, Jochen 1996: Bürger, Rat und Verwaltung, in: Schöneich, M. (Hg.): Reformen im Rathaus – die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln, S. 19-32
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, in: American Sociological Review 48, S. 147-160
- DST: Gemeindefinanzbericht, Köln
- Ehlers, Dirk 1998: Die Kommunalwirtschaft zwischen Privatisierung und Wettbewerb, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse: Die Zukunft der Kommunalwirtschaft, Bonn, S. 5-24
- Eickmeyer, Horst 1998: Kommunale Aufgabenerfüllung heute – der „Konzern Stadt“, Konstanz
- Ewers, Hans-Jürgen/Ilgmann, Gottfried 1999: Wettbewerb im ÖPNV: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, Wissenschaftliche Dokumentation, TU Berlin
- Föhr, S. 1991: Ökonomische Analyse der internen Organisation., Wiesbaden.
- Friedrichs, Jürgen (Hg.) 1985: Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa, Berlin
- Gehlen, Arnold 1964 (1956): Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen. 2. Auflage, Frankfurt a.M. / Bonn, Athenäum Verlag
- Gehlen, Arnold 1978 (1940): Der Mensch. Seine Natur und Stellung in der Welt, Wiesbaden, Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion
- Gessenharter, Wolfgang 1996: Warum neue Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene?, in: APuZ 50/1996, S. 3-13
- Gisevius, Wolfgang 1991: Leitfaden durch die Kommunalpolitik, Dietz, Bonn
- Göschel, A. 1995: Modernisierung der Kulturpolitik, in: Heinze, Thomas (Hg.): Kultur und

Wirtschaft, S. 225-241

- Greiling, Dorothea 1998: Öffentliche und private Unternehmen im Dienste öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgaben, Nomos, Baden-Baden, S. 235-256
- Grohn, Beatrix 2000: Kommunale Unternehmen im Spannungsfeld von Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Konstanz
- Grunow, Dieter 1998: Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 396-410
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies, XLIV, S. 936-957
- Heinrichs, Werner 1993: Einführung in das Kulturmanagement, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt
- Heinrichs, Werner 1998: Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Kulturbetrieb, in: Bendixen, Peter: Handbuch KuM, A 2.2
- Heinze, Thomas 1995: Kulturmanagement. Zum Selbstverständnis einer Disziplin, in: Heinze, Thomas (Hg.): Kultur und Wirtschaft, Westdeutscher Verlag, S. 60-86
- Heller, Volker 1999: Qualitätssicherung der Steuerung von verselbstständigten Kultureinrichtungen, in: Handbuch KuM, A 5.4
- Hoffmann, Hilmar/Kramer, Dieter 1991: Kulturmanagement, in: Looock, Friedrich (Hg.): Kulturmanagement, Gabler, Wiesbaden, S. 119-129
- Hoffmann, Hilmar/Kramer, Dieter 1994: Kulturämter und -behörden, in: Rauhe, Hermann/Demmer, Christine (Hg.): Kulturmanagement, de Gruyter, Berlin / New York, S. 351-364
- Janning, Hermann 1994: Neue Steuerungsmodelle und die Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung, in: Janning, H. (Hg.): Das Modell Soest, Berlin, S. 217-221
- Kah, Arnd 1994: Profitcenter-Steuerung, Schäffer Poeschel, Stuttgart
- Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert 1998: Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 437-460
- KGSt 1993: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, Köln
- KGSt 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 10/1996, Köln
- KGSt 2000: Kommune und Internet: Strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung, KGSt-Bericht 1/2000, Köln
- Kieser, Alfred 1999: Organisationstheorien, 3. Aufl., Kohlhammer, Stuttgart
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1998: Gemeindeverfassungen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 104-122
- Lenhard, Udo 1996: Beteiligungscontrolling bei der Energie-Versorgung Schwaben AG, in: Controlling 5/1996, S. 312-319

- Lenk, Klaus 1997: Kommunale Politik erschöpft sich nicht im Management der kommunalen Eigenproduktion, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie – Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Nomos, Baden-Baden, S. 145-156
- Lexikon zur Soziologie 1995, Westdeutscher Verlag
- Leipziger Volkszeitung 2001: Fraktionen: Vor Sanierung der Oper müssen Konzepte her, LVZ 23.02.01, S. 16
- Machura, Stefan 1998: Die Gemeinde als Unternehmer, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Nomos, Baden-Baden, S. 533-569
- Martens, D./Zanner, H. 1998: Konzern Stadt., Stuttgart/ Berlin/ Köln.
- Moe, Terry M. 1984: The New Economics of Organization, in: American Journal of political science, 28, 4, November, S. 739-777
- Napp, H.-G. 1994: Kommunale Sonderfinanzierungen I: Möglichkeiten und Perspektiven am Beispiel der Abwasserversorgung, in: Goller, J. et.al. (Hg.): Verwaltungsmanagement, Stuttgart
- Naschold, Frieder et.al. (Hg.) 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Bohn, Berlin
- Naschold, Frieder 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik, Bohn, Berlin
- Neumann, Heiko 1997: Kommunales Beteiligungsmanagement und -controlling, in: Finanzwirtschaft 8/1997, S.180-184
- Pappenheim, Rainer 1997: Der Haushaltszyklus und das “Dezemberfieber”, Diskussionspapiere 97/04, Universität Jena, www.wiwi.uni-jena.de
- Perrow, Charles 1986: Complex Organizations, 3. Aufl., McGraw-Hill, New York
- Pfäfflin, Felix 1999: Ist Controlling als Instrument zur Steuerung kommunaler Beteiligungsunternehmen tauglich?, Konstanz
- Picot, Arnold et.al. 1999: Organisation – Eine ökonomische Analyse, Schäffer Poeschel, Stuttgart
- Picot, Arnold/Böhme, Markus 1999: Controlling in dezentralen Unternehmensstrukturen, München
- Prätorius, Rainer 1997: Dezentralisation durch Kontrakt?, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie – Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Nomos, Baden-Baden, S. 157-164
- Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J. 1984: Principals and Agents, Boston.
- Roth, Roland 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hg): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 404-447
- Rudzio, Wolfgang 1991: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Leske+Budrich
- Sächsische Eigenbetriebsverordnung (SächsEigBVO) 1994, Sachsen
- Sächsisches Eigenbetriebsgesetz (SächsEigBG) 1994, Sachsen

- Saldern, Adelheid von 1998: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 23-36
- Scheele, Ulrich/Sterzel, Dieter 2000: Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlinteressen und Markt, Nomos, Baden-Baden
- Schmeken, W. 1990: Strafrechtliche Verantwortlichkeiten von Kommunalbediensteten und Ratsmitgliedern beim Bau und Betrieb des kommunalen Kanalsystems, in: Städte- und Gemeindebund 5/90, S. 215-219
- Schmidberger, Jürgen 1993: Controlling für öffentliche Verwaltungen, Wiesbaden
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1998: Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik, Bonn, S. 323-337
- Schneider, Volker/Kenis, Patrick 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Schneider, Volker/Kenis, Patrick (Hg.): Organisation und Netzwerk, Campus, Wien, S. 9-43
- Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke 1995: Methoden der empirischen Sozialforschung, 5. Aufl., Oldenbourg, München / Wien
- Scholl, Rainer/Thöne, Michael 1998: Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen, Deutscher Sparkassen Verlag, Stuttgart
- Schuppert, Gunnar Folke 1996: Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Nomos, Baden-Baden, S. 647-683
- Schuppert, Gunnar Folke 1998: Geändertes Selbstverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgaben, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Nomos, Baden-Baden, S. 19-59
- Siedentopf, Heinrich 1963: Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft, Stuttgart
- Simon, Herbert 1993: Homo rationalis – Die Vernunft im menschlichen Leben, Campus, Frankfurt / New York
- Simon, Klaus 2000: Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern, in: Bodemer, Klaus (Hg.): Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg, S. 9-28
- Strünck, Christoph 1997: Kontraktmanagement und kommunale Demokratie, in: Heinelt, H./Mayer, M. (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik – Neue Wege der Kommunalpolitik, Opladen, S. 153-170
- Südkurier 2000: Bürgernähe verkommt zu Kundennähe, Konstanz, 9.12.2000, S.21
- VDV: Statistik, Köln
- Vogt, Matthias Theodor (Hg.) 1994: Kulturräume in Sachsen. Eine Dokumentation, Leipzig
- Voigt, Rüdiger 1992: Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislativischer Programmsteuerung, in: APuZ, Heft 22-23/1992, S. 3-12

-
- Weiblen, Willi 1995: Bessere Steuerung von Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Beteiligungen durch ein künftiges Beteiligungsmanagement?, in: der gemeindehaushalt 8/1995, S.176-180
 - Williamson, Oliver E. 1996: Vergleichende ökonomische Organisationstheorie: Die Analyse diskreter Strukturalternativen, in: Schneider, Volker/Kenis, Patrick (Hg.): Organisation und Netzwerk, Campus, Wien, S. 167-212
 - Winkler-Haupt, Uwe 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen – Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, Minerva, München
 - Witte, Gertrud 1996: Konnexität – oder: Kostenlast dem Kostenverursacher, in: der städte- tag 6/96, S. 604-608
 - Wolff, Brigitta 1999: Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus, Leske+Budrich, S. 133-146

10. Anhang

10.1 Interessen relevanter Akteursgruppen

	Genereller Einfluß auf Entscheidung	Querschnitts- vs. Fachorientierung	Interesse bzgl. Steuerung der Unternehmen
Bürger	Wahl, sonst geringe direkte Beteiligungsmöglichkeiten		Informationsrecht
Oberbürgermeister	Stimme und Vorsitz im Rat, Ausschußvorsitz, Agenda-Setting, Verwaltungschef	querschnittsorientiert	Selbständigkeit wegen Effizienz, Einflußsicherung wegen Machterhalt, Fehlentwicklungen
Beigeordnete	Delegierte des OB, Verwaltungsdezernent, Fachwissen	fachorientiert	Selbständigkeit wegen Effizienz, Einflußsicherung wegen Machterhalt, Fehlentwicklungen
Spitzenbeamte	Beschlußvorlagen, Fachwissen	querschnitts- / fachorientiert	gegen Selbständigkeit, da Einflußverlust
Ratsmitglieder	Allzuständigkeit, Abhängigkeit von prof. Verwaltung, Plazierung loyaler Beamter, Wahl der Beigeordneten	querschnitts- / fachorientiert	Sicherung dem. leg. Entscheidung, hoher Informationsbedarf, Selbständigkeit bei Querschnitts-, Einflußsicherung bei Fachorientierung
Unternehmensführung	Unternehmenskonzept muß Mehrheiten finden	fachorientiert	Selbständigkeit, Anstoß zur Willensbildung

Tab. 3: Interessen relevanter Akteure

10.2 Positionierung der SWL und des Städtischen Klinikums St. Georg Leipzig

Kriterien	SWL	St. Georg
Normativ-rechtliche Dimension		
Rechtliche Qualität der Aufgabe	freiwillig	Versorgepflicht, wenn nicht anders erfüllt, Letztverantwortung
Grad rechtlicher Normierung	mittel: Bundesaufsichtsbehörde bzgl. Tarife; Energiewirtschaftsgesetz bzgl. Qualität; Verbändevereinbarung II bzgl. Konzessionen; Kartellamt und EU bzgl. Wettbewerb	Krankenhausgesetz bzgl. Leistungserstellung; Gesundheitsstrukturgesetz und Landesbettenplan bzgl. Finanzierung,
Legitimationsbedarf durch pol.-adm. System	mittel: da die Aufgabe problemlos weggelassen werden könnte, aber: Einnahmen für die Kommune	niedrig, da Versorgungspflicht, fraglich, wenn diese gedeckt ist
Wettbewerbl. Dimension		
Zustand der Umwelt	sehr dynamisch	Dynamisch
Einordnung am Markt	Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen und anderen kommunalen Energieversorgern, sowie zu Mischformen; interkommunale Kooperation in Einkaufsgemeinschaften	Konkurrenz zu freien und privaten Trägern (vor allem durch Fallgruppenpauschalisierung, vollständig ab 2003)
Qualität des Wettbewerbs	privatwirtschaftlich	nicht vollständig privatwirtschaftlich, da Patient als Kunde (noch) nicht mündig; Dreiecksbeziehung zu Krankenkassen

Kriterien	SWL	St. Georg
Finanz. Dimension		
Kapitalbedarf	hoch bei Marktpositionierung	kontinuierlich hoch
Investitionsbedarf	periodisch hoch	hoch, allerdings nur Vorfinanzierung, Land erstattet nach Bettenzahl
Anlagevermögen	hoch: Netze, Verteilungsanlagen, Erzeugnisanlagen	Hoch
Personalkosten	niedrig: 15%	mittel: 53%
Kostendeckungsgrade	überschüssig	Überschüssig
Finanzbeziehung zur Kommune	Gewinnabführung	Gewinnabführung, Investitionszuschüsse zu einzelnen Maßnahmen, Leistungsentgelt für hoheitliche Aufgaben
Gemeinnützigkeit	nicht gemeinnützig	nicht gemeinnützig
Alternative Finanzierungsquellen	Steuerverbund, LVV als Holding, SWL als GmbH: sowohl private Partner (MEAG 40%) als auch Kapitalbeschaffung am Markt	Eigenbetrieb
Dimension der Zielvorgaben		
Definition der Leistung	rechtl. Standards bzgl. Qualität; marktinduzierte Vorgaben ganz erheblich	Leistung standardisiert vorgegeben; Markt greift teilweise, hohe staatl. Regulierung durch Landesbettenplan
Art der Zielvorgaben	inhaltlich, finanziell und bzgl. neuer Geschäftsfelder	Budget und Erstattungssatz mit Krankenkasse verhandelt, bzgl. Kommune Budgetpunktlandung
Meßbarkeit der Leistung	gegeben	Gegeben

Tab. 4: Positionierung der SWL und des Städtischen Klinikums St. Georg Leipzig