

Autonomie trifft Bürokratie

Empirische Ergebnisse zur Steuerung und Bürokratisierung von kommunalen Beteiligungen

Tobias Krause

Als Erbringer öffentlicher Leistungen besitzen kommunale Unternehmen eine große gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Jüngere Skandale bei den Beteiligungen haben zur Verabschiedung von Public-Corporate-Governance-Kodizes und Beteiligungsrichtlinien geführt, die das Verantwortungsbewusstsein und die Compliance in den Organisationen stärken sollen. Dennoch bleibt ein immanentes Spannungsfeld erhalten, denn öffentliche Unternehmen müssen den Spagat zwischen gemeinwohlorientierter Zweckerfüllung und betriebswirtschaftlichem Ertragsdenken leisten. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage bei Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern kommunaler Unternehmen bringt tiefergehende Erkenntnisse zur Steuerung der Beteiligungen. Hierfür wurden 243 Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen in 39 Großstädten auf erster und zweiter Konzernebene befragt. Aus Sicht der Gesteuerten fokussieren Kommunen ihre Steuerung auf strategische Themenbereiche wie die Bandbreite der Geschäftsaktivitäten oder die Gründung von Tochterfirmen. Personalentscheidungen werden laut Aussage weitestgehend autonom getroffen. Der wahrgenommene Bürokratisierungsgrad unterscheidet sich stark im Hinblick auf die jeweilige Branche.

Bieten Kommunen Leistungen im eigenen Wirkungskreis selbstständig an, so tun sie dies häufig in Form von kommunalen Unternehmen. Dies sind Unternehmen, bei denen „die öffentliche Hand mittelbar oder unmittelbar über mehr als 50% der Anteile oder des Stimmrechts verfügt und

die sich nicht zu den Kernhaushalten zählen lassen“¹. Zwar ist die Marke „Stadtwerk“ für viele deutsche Bürger zum Synonym für die direkte und erfolgreiche Erbringung kommunaler Versorgungsleistungen geworden², jedoch verschaffen sich nur wenige Bürger im Beteiligungsbericht ihrer Kommune einen Überblick über die historisch gewachsene, komplexe Beteiligungsstruktur der eigenen Stadt. Kommunale Unternehmen sind selten lediglich für die netzgebundene Infrastruktur im Nahverkehr und in der Wasser- und Energieversorgung zuständig, man trifft sie ebenfalls in großer Zahl in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Medizinische Versorgung, Soziale Pflege, Kulturförderung, Transportwirtschaft und Wohnungsbau an. Die Stadt Frankfurt am Main allein

zählt laut offiziellem Beteiligungsbericht für das Jahr 2014 beispielsweise 212 Gesellschaften, bei denen sie mit mehr als 20 Prozent der Anteile beteiligt war³.

Im Konzern Stadt werden viele Unternehmen nicht mehr als Teil der Kernverwaltung geführt, sondern sind nun Eigengesellschaften in Form von GmbHs oder Aktiengesellschaften⁴. Bei solchen formellen Privatisierungen verbleibt das Eigentum bei der Gebietskörperschaft, die Organisation wird aber fortan im Privatrecht notiert⁵. In vielen Kommunen ist bereits ein lang anhaltender Trend zu autonome geführten, privaten Rechtsformen zu verzeichnen⁶. Man erwartet eine größere Handlungsfreiheit der betreffenden Betriebe, da sie nicht mehr an die Restriktionen des öffentlichen Rechtes gebunden bleiben. Auswirkungen zeigen sich unter anderem im Tarifrecht und in der Haushaltsführung der betreffenden Organisationen. In einem Grenzbereich zwischen Staat und Markt wird ein Kompromiss zwischen Über- und Untersteuerung angestrebt, um die Bürokratiebelastung einzudämmen und die Unternehmen marktfähig zu halten⁷. Gleichermaßen müssen Gemeinden den öffentlichen Zweck laut Satzung sicherstellen und sind dazu an-



Dr. Tobias Krause
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Public- und Nonprofit-Management, Universität Potsdam

¹ Statistisches Bundesamt 2013, S. 108.

² Vgl. Klose und Lux 2012, S. 14ff.

³ Vgl. Frankfurt am Main 2014, S. 14.

⁴ Vgl. Kuhlmann und Wollmann 2014, S. 187.

⁵ Vgl. Grossi und Reichard 2014.

⁶ Vgl. Grossi und Reichard 2014, S. 3ff.

⁷ Vgl. OECD 2015, S. 31ff.

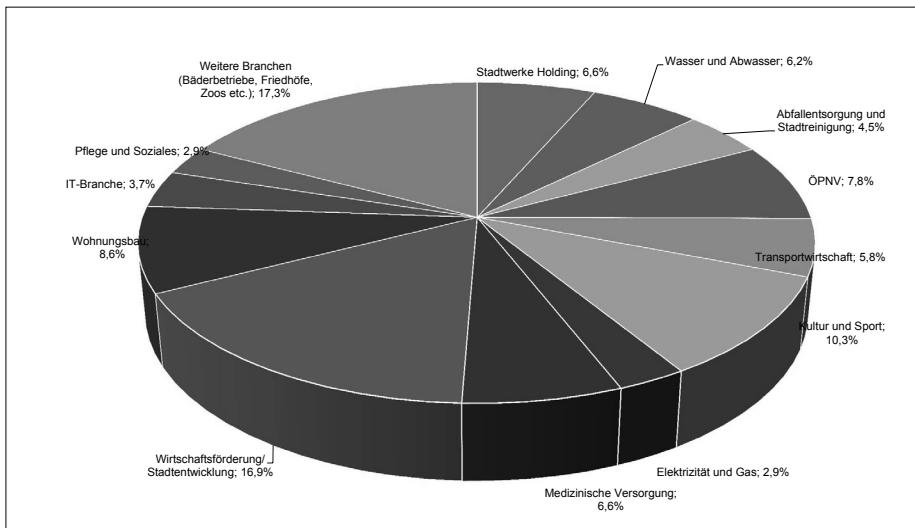


Abb. 1: Zusammensetzung der Stichprobe (Primärer Tätigkeitsbereich); n=243

gehalten, einen angemessenen Einfluss in einem entsprechenden Kontrollorgan auszuüben. Unklar bleibt, wie Kommunen ihre Eigentümerrolle in privatrechtlichen Gesellschaften interpretieren, welche Instrumente sie anwenden, um die richtigen Informationen zu gewinnen und welche Geschäftsbereiche von einer Einflussnahme der Kommune betroffen sind. Besonders in der tatsächlichen Ausübung des kommunalen Einflusses bestehen somit faktische Handlungsspielräume, über die bislang nur wenig bekannt ist. Diesen empirisch offenen Forschungsfragen widmet sich der vorliegende Beitrag. Für einen Erkenntnisgewinn wurden erstmals kaufmännische Geschäftsführer/innen in 39 Großstädten befragt.

Sample und Stichprobe

Für die Studie wurden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer auf erster und zweiter Konzernebene befragt⁸. Insgesamt erhielt der Lehrstuhl für eine Grundgesamtheit von 1079 Unternehmen einen Rücklauf von 243 eingegangenen Fragebögen (22,5%). In einigen Fragen wurden unvollständig ausgefüllte Fragebögen mitberücksichtigt. Vor allem die Branchen Stadtwerke, Öffentlicher Personennahverkehr, Abwasser, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Kultur und Stadtentwicklung wurden relativ gut abgebildet. Für Unternehmen in den Bereichen Elektrizitäts- und Gasversorgung lassen die Daten leider keine repräsentativen Schlüsse zu⁹ (vgl. Abb 1).

Ein Großteil der 243 antwortenden Unternehmen ist in der Rechtsform der GmbH (57,6%) notiert. Auch angrenzende Rechtsformen wie GmbH & Co. KG (2,9%) und gGmbH (10,7%) sind stark vertreten. Insgesamt machen GmbH und angrenzende Rechtsformen mit 71,2% der Stichprobe, wie zu erwarten war, den größten Anteil aus. Eigenbetriebe (13,2%), Aktiengesellschaften (7,8%) und Anstalten des öffentlichen Rechtes (4,9%) sind seltener vertreten.

Bei 179 der antwortenden Mehrheitsbeteiligungen handelt es sich um direkte oder indirekte 100-Prozent-Beteiligungen der Kommunen. Elf Unternehmen sind Public-Private Partnerschaften, 27 öffentlich-öffentliche Kooperationen mit dem Bundesland oder anderen Kommunen. Im Sample enthalten sind außerdem vier Nonprofit-Partnerschaften und zehn Partnerschaften mit mehreren Privaten und/oder öffentlichen Eigentümern.

Im Durchschnitt erzielen die befragten Unternehmen mehr als 40 Prozent ihrer Einnahmen aus eigenen Verkäufen oder Entgelten an Private. Jeweils zwischen zehn und 20 Prozent der Einnahmen stammen aus pauschalisierten Mittelzuweisungen der Kommunen (Subventionen, Quersubventionierung, Leistungsentgelte) oder aus Einnahmen durch die Vergütung von Leistungen an kommunale Auftraggeber. Im Durchschnitt geben die Befragten an, dass weniger als zehn Prozent der Einnahmen aus Zuweisungen durch andere

Verwaltungsebenen (Bund, Länder oder EU) stammen.

Ergebnisse der quantitativen Befragung

Mit Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells und der damit einhergehenden Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den 1990er Jahren wurde auch eine stärker an Wirkungen und Leistungen orientierte Beteiligungssteuerung propagiert¹⁰. An die Stelle der traditionellen Inputsteuerung, die sich an den vorher definierten Ressourcenaufkommen orientiert, sollte eine wirkungs- und leistungsorientierte Produktsteuerung treten, die verschiedene Geschäftsfelder nach Output-, Wirkungs- und Qualitätsindikatoren bewertet¹¹. Die Frage nach der Verwendung von Kennzahlen spielt seither eine wichtige Rolle in der Steuerungsdebatte.

Leistungs- und Wirkungsziele

Zum einen war daher im Rahmen der Befragung von Interesse, ob die Kommunen ihren Unternehmen gegenüber Leistungs- und/oder Wirkungsziele definieren. Zum anderen stand die Frage im Raum, wie oft diese Ziele evaluiert werden und ob eine Nichtereichung an konkrete Folgen geknüpft wird. Nur wenn alle drei Elemente zusammen auftreten, kann von einer tatsächlichen Rechenschaftspflicht in Bezug auf die formulierten Leistungs- und/oder Wirkungsziele gesprochen werden (vgl. Abb. 2).

Neben Wirkungs- und Leistungsindikatoren haben Kommunen die Wahl, ihre Beteiligungssteuerung darauf auszurichten, die angewandten Prozesse zur Zielerreichung in den Unternehmen klarer zu definieren oder entsprechende Modifikationen vorzunehmen. Eine sol-

8 Der Autor bedankt sich herzlich bei der KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungmodernisierung, dem bvöd-Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen-Deutsche Sektion des CEEP e.V. und der Allianz der öffentlichen Wasserversorgung e.V., die die Umfrage namentlich unterstützt haben.

9 Ausführlicher bei Krause 2016, S. 95ff.

10 Vgl. KGSt 2000.

11 Vgl. Kroll und Proeller 2012.

che Vorgehensweise entspräche eher einer hierarchisch angelegten Vorstellung von Beteiligungsmanagement, denn die operative Autonomie der Geschäftsführer würde stärker eingeschränkt.

Ein Großteil der Geschäftsführenden stimmt der Aussage zu, dass klare Leistungsziele und/oder Wirkungsziele seitens des kommunalen Trägers definiert wurden und diese zur Anwendung kommen und überprüft werden (vgl. Abb. 2). Diese Tendenz im Antwortverhalten bestätigt sich gleichermaßen für privatrechtliche wie auch für öffentlich-rechtliche Organisationen. Besonders häufig kommen Ziel- und Wirkungsvorgaben im Wohnungsbau und in der Stadtentwicklung zum Einsatz.

Bei öffentlich-rechtlichen Beteiligungen spielt die traditionelle Budgetsteuerung über Inputvorgaben nach wie vor eine wichtigere Rolle (Mittelwert 3,29). Besonders in den Eigenbetrieben treten laut Aussage der Befragten klassische Budgetvorgaben neben wirkungsorientierte Ansätze¹². Dadurch kommt es in einigen Fällen zu parallel nebeneinander stehenden Steuerungssystemen. Dies lässt die Vermutung zu, dass Ineffizienzen und zeitliche Verzögerungen verursacht werden.

Entscheidungskompetenzen

Bei Fragen der Public Corporate Governance spielte die politische Einflussnahme auf Entscheidungen der Geschäftsführung bisher eine geringe Rolle¹³. Während sich die Einnahmestrukturen von Nonprofit-Organisationen und kommunalen Unternehmen durchaus ähneln können und in allen Organisationsformen neben der wirtschaftlichen Tragfähigkeit vor allem die Erfüllung von gemeinwohlorientierten Zielen im Vordergrund steht¹⁴, stellt der besondere, politische Kontext ein Spezifikum von kommunalen Unternehmen dar.

Aufgrund der bereits durch die unterschiedlichsten Rechtsvorschriften deutlich eingeschränkten Handlungsspielräume der Unternehmen geht man davon aus, dass die tatsächlich gewährte und die rechtliche Autonomie deckungsgleich seien oder sehr nah beieinander liegen¹⁵. Einschätzungen der Führungskräfte zeigen allerdings, dass sich deren Kompetenzen in wesentlichen Entscheidungsbereichen

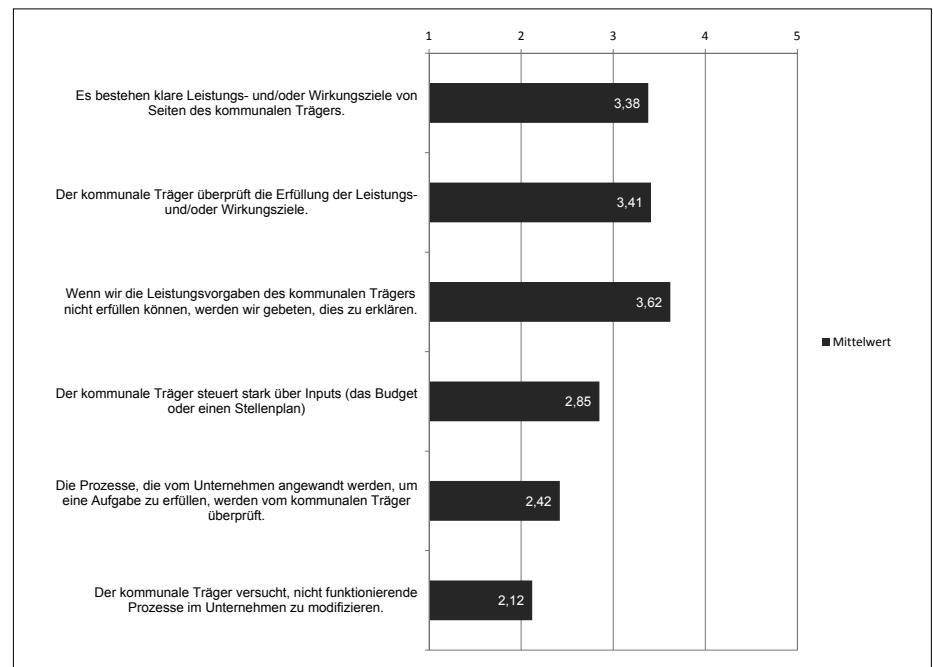


Abb. 2: Überprüfung von Zielen und Prozessen; 1=stimme überhaupt nicht zu; 2=stimme eher nicht zu; 3=teils/teils; 4=stimme eher zu; 5=stimme stark zu; n=245-250

deutlich unterscheiden können und dies nicht immer auf die jeweilige Branche und Rechtsform zurückzuführen ist¹⁶. Die Befragung von 243 kaufmännischen Geschäftsführern zeigte, dass insbesondere in Personalfragen sehr große Entscheidungsspielräume bestehen (vgl. Abb. 3). Berücksichtigt man das rigider, öffentliche Tarifrecht, so wird schnell klar, dass eine Rechtsformänderung hin zum Privatrecht die Kompetenzen im Personalbereich erweitern. 80 Prozent der Befragten können in Bezug auf Mitarbeiterauswahl, Beurteilungskriterien, Kündigungen und Beförderungen unabhängige Entscheidungen treffen. Auch über die allgemeine Entlohnung des Personals, Bedingungen für Beförderungen und die Anzahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen können laut Aussage mehr als 60 Prozent der Befragten ohne Zustimmung eines übergeordneten, kommunalen Gremiums entscheiden.

Bei Preis- bzw. Gebührenentscheidungen bestehen branchen- und rechtsformbedingte Unterschiede¹⁷. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen, wie sie beispielsweise in der Abwasserentsorgung tätig sind, verfügen aufgrund der Kommunalabgabengesetze über geringere Spielräume in der Gebührenfestsetzung und müssen möglichst kostendeckend agieren. Im Gegensatz zu den privatwirtschaftlich festgelegten Preisen gilt ein strikteres

Äquivalenzprinzip, so dass die Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der angebotenen Leistung stehen soll¹⁸. Mehrkosten sind meist auf die kalkulatorischen Zinsen für Neuinvestitionen und den Erhalt der Anlagen zurückzuführen. Entsprechende Gebühren- und Entgeltberechnungen finden sich meist in den Abgabensatzungen der jeweiligen Kommune.

In wichtigen strategischen Entscheidungen über Investments, Großprojekte und die Diversifikation des Geschäftspolfolios empfinden die befragten Geschäftsführenden ihren Spielraum als stark eingeschränkt. 81,5 Prozent der Befragten lehnen die Aussage ab, dass sie ohne Zustimmung eines übergeordneten Gremiums über Investments und Großprojekte entscheiden dürfen. Nur 27,4 Prozent der Befragten dürfen Diversifikationsentscheidungen autonom treffen. Auch für die Aufnahme von Krediten für Investitions-

¹² Vgl. Swiatczak und Krause 2016.

¹³ Vgl. Papenfuß 2013.

¹⁴ Vgl. Von Hardenberg und Siebart 2006, S. 11 ff.

¹⁵ Vgl. Fabry 2011.

¹⁶ Vgl. Krause 2016.

¹⁷ Vgl. Krause 2016, S. 172 ff.

¹⁸ Vgl. §3 VwKostG.

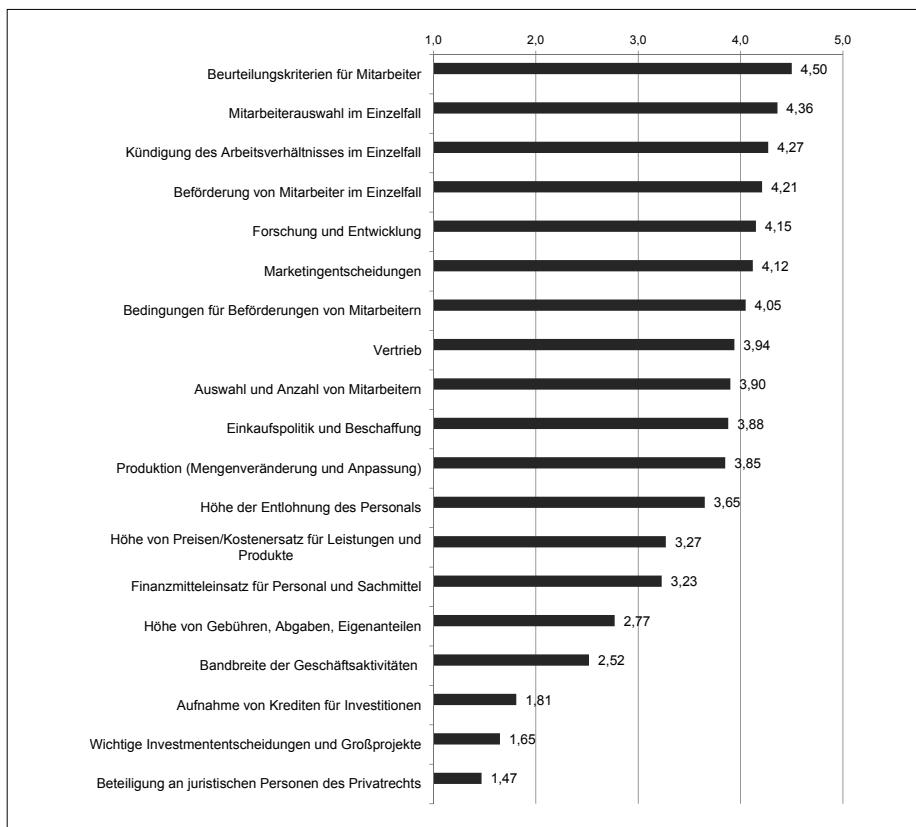


Abb. 3: Entscheidungskompetenzen von Managern kommunaler Unternehmen (Mittelwerte); 1=immer Zustimmung erforderlich/5=nie Zustimmung erforderlich; n=206-243

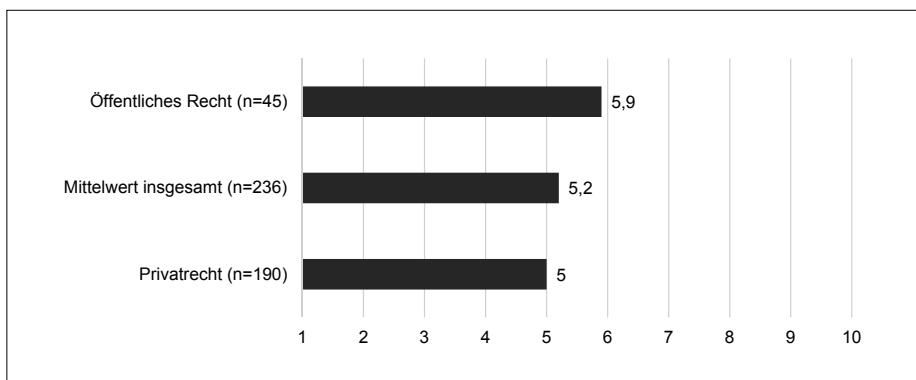


Abb. 4: Gefühlter Bürokratisierungsgrad (Mittelwerte); 1=überhaupt nicht bürokratisch; 10=höchst bürokratisch; n=236

vorhaben und eine Beteiligung an weiteren juristischen Personen des Privatrechts ist die Zustimmung eines übergeordneten Gremiums notwendig (vgl. Abb. 3).

Nur 7,5 Prozent der Befragten können sich an weiteren, privatrechtlichen Unternehmen ohne Zustimmung des Trägers beteiligen, lediglich 13,6 Prozent der Geschäftsführenden entscheiden autonom über Kreditaufnahmen. Der Realitätsabgleich zeigt, dass auch in privatrechtlichen Beteiligungen insbesondere die wesentlichen, strategischen Entscheidungen nicht ohne Zustimmung der Trägerkommune erfolgen können. Investitionsvorhaben

sind nicht nur mit potenziell kommerziellen, sondern auch großen politischen Folgekosten behaftet. Insbesondere bei Kreditaufnahmen bestehen deshalb strengere Restriktionen von Seiten der Eigentümerkommune.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass verschiedene Entscheidungsbereiche einer unterschiedlichen Einflussnahme durch die Trägerkommunen unterliegen. Während die Geschäftsführenden ihre Personal- und Produktionsentscheidungen größtenteils autonom treffen können, werden die Kompetenzen bei Preis- und strategischen Entscheidungen von einem

übergeordneten Gremium der Trägerkommune eingeschränkt. Bei einem solchen Gremium kann es sich je nach Rechtsform um einen politisch besetzten Aufsichts- oder Verwaltungsrat handeln¹⁹. Ebenso ist denkbar, dass die Kommunalverwaltung, die Verwaltungsspitze oder der jeweilige Gemeinderat seinen Einfluss in der Gesellschafterversammlung oder einem entsprechenden Gremium geltend macht²⁰.

Bürokratisierungsgrad

Im Idealfall sichern sich die Kommunen ihre strategische Handlungsfähigkeit, ohne auf die operativen Tätigkeiten der Unternehmen einzuwirken. Kommt es allerdings zur übermäßigen Einflussnahme durch politische Anspruchsgruppen, so kann ein solches Mikromanagement zur Überlastung führen und es entstehen Ineffizienzen. Diese Ineffizienzen schlagen sich dann wiederum in einem gefühlten höheren Bürokratisierungsgrad nieder²¹. Gehen wir von einer Übersteuerung der Beteiligungen aus, so sollte dies am Bürokratisierungsgrad zu erkennen sein (vgl. Abb. 4).

Auf einer endpunktisierten Skala von 1= „überhaupt nicht bürokratisch“ bis 10= „höchst bürokratisch“ lag der durchschnittlich angekreuzte Mittelwert der Führungskräfte bei 5,2 und damit in einem mittleren Bereich. Das Ergebnis deutet keineswegs darauf hin, dass moderne kommunale Unternehmen unter einem besonders hohen Bürokratisierungsgrad leiden. Für öffentlich-rechtliche Organisationsformen im Sample ergab sich, wie zu erwarten war, ein signifikant höherer Mittelwert von 5,9 (vgl. Abb. 4). Wie bereits vorher erwähnt fließt das rigidere Kommunal- und Tarifrecht in diese Frage hinein. Weitere Unterschiede ergaben sich vor allem auf Basis der Branche. Einrichtungen in der sozialen Pflege leiden unter dem gefühlten höchsten Bürokratisierungsgrad (vgl. Abb. 5). Ebenfalls höhere Werte geben Unternehmen in den Bereichen Abwasserentsorgung und Transportwirtschaft an.

19 Vgl. Krause 2016, S. 144 ff.

20 Vgl. Krause 2016, S. 144 f.

21 Vgl. Rainey und Bozeman 2000.

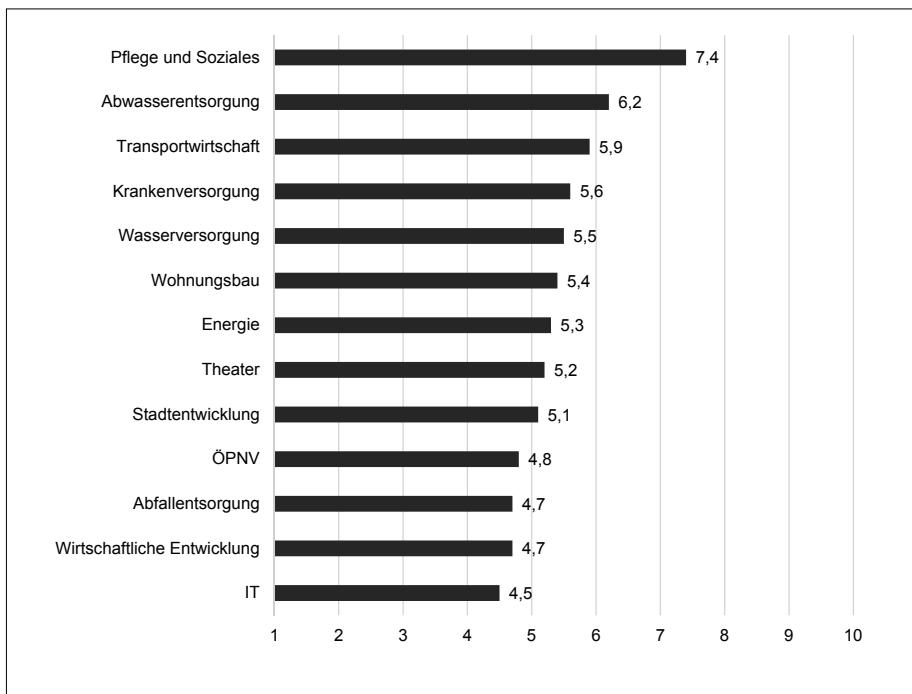


Abb. 5: Gefühlter Bürokratisierungsgrad (Mittelwerte) nach Branchen; 1=überhaupt nicht bürokratisch; 10=höchst bürokratisch

Diskussion der Ergebnisse

Im vorliegenden Beitrag wurde die Steuerung kommunaler Unternehmen von Seiten der Träger untersucht. Den meisten Geschäftsführer/innen werden große Freiräume in ihren Personalentscheidungen gewährt. Auch über die Bereiche Vertrieb, Forschung und Entwicklung, Produktion, Marketing und Absatz können die Führungskräfte größtenteils selbst entscheiden. 46 Prozent der Befragten besitzen laut Aussage darüber hinaus größere Freiräume in der Preispolitik. Die strengsten Vorgaben bestehen bei der Aufnahme von Krediten für Investitionen, bei Entscheidungen, die die Bandbreite der Geschäftsaktivitäten betreffen, bei Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts, und bei wichtigen Investmententscheidungen und Großprojekten.

Auf Basis der Ergebnisse lässt sich feststellen, dass auch in privatrechtlichen Beteiligungen ein Einfluss der Trägerkommune in diesen wesentlichen, strategischen Entscheidungsbereichen bestehen bleibt. Von Mikropolitik, übermäßiger Bürokratisierung und Übersteuerung lässt sich nicht sprechen. Allerdings scheinen öffentlich-rechtliche Unternehmen tendenziell unter höherer Bürokratisierung zu leiden. Auch das Management von Pflegeeinrichtungen leidet unter einer ho-

hen Bürokratiebelastung. Bei privatrechtlichen Beteiligungen ist von Seiten der Trägerkommune darauf zu achten, wichtige strategische Themenfelder nicht aus den Augen zu verlieren und etwaige Risiken richtig zu bewerten. Privatrechtliche Organisationsformen bringen Effizienzvorteile, solange es gelingt, Politisierungstendenzen zu begrenzen und zu pragmatischen Kompromissen zwischen Zweckerfüllung und Gemeinwohlorientierung zu gelangen.

Literatur

- Fabry, Beatrice (2011): Organisationsformen im rechtlichen Vergleich. In: Fabry, B./ Augsten, U. Unternehmen der öffentlichen Hand, Köln: Nomos, S. 61–67.
- Frankfurt am Main (2014): Beteiligungsbericht 2014 der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main.
- Grossi, Giuseppe/Reichard, Christoph (2014): Institutional Variants of Local Public Service Delivery: Evidence from some European Countries. COST WG 1 Meeting Arbeitspapier. Potsdam: COST.
- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2000): IKO Netz Kennzahlensystem Beteiligungscontrolling. Stand: April 2000. Köln: KGSt.
- Klose, Wilfried/Lux, Matthias (2012): Erfolgsmodell mit Zukunft-Wie wir alle von starken Stadtwerken profitieren. Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag GmbH.
- Krause, Tobias (2015): Geschäftsführung kommunaler Unternehmen: gesteuert oder autonom? In: Public Governance, Herbst 2015, S. 18–21.
- Krause, Tobias (2016): Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen: Eine empirische Studie. Dissertation. Potsdam: Universitätsverlag.
- Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2014): Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reform in Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (2015): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 Edition. Brüssel: OECD Publishing.
- Papenfuß, Ulf (2013): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden: Springer-Gabler.
- Proeller, Isabella/Kroll, Alexander (2012): Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- Rainey, Hal; Bozeman, Barry (2000): Comparing Public and Private Organisations: Empirical Research and the Power of the A Priori. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 10, 2, S. 447–470.
- Statistisches Bundesamt (2013): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2013. 1. Aufl. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Swiatczak, Martyna; Krause, Tobias (2016): In governance we trust! Exploring different governance arrangements in SOEs. Working Paper prepared for the Annual Conference of the European Academy of Management 2016 in Paris, SIG 11: Public and Non-Profit Management.
- von Hardenberg, Christian/Siebart, Patricia V. (2006): Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Studie von KPMG und der Universität Potsdam. Berlin: KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft/Universität Potsdam.