

Buchbesprechung

Tobias Alexander Krause, Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen. Eine empirische Studie, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u. a., 2017, 181 S.

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist in den letzten Jahrzehnten auf immer mehr Institutionen außerhalb der Kernverwaltung verlagert worden. Die Institutionenlandschaft im öffentlichen Sektor hat sich deutlich ausdifferenziert, wobei ein Großteil öffentlicher Leistungserbringer als privatrechtliche Gesellschaft geführt wird.

Bisherige Untersuchungen zu Autonomisierungstendenzen betrachten vornehmlich die Bundesebene. Empirische Studien für die kommunale Ebene existieren bislang nur wenige.

Tobias Krause nimmt sich dieser Forschungslücke mit seiner am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam verfassten Dissertation an und untersucht erstmalig Erklärungsfaktoren für die faktische Autonomisierung kommunaler Mehrheitsbeteiligungen aus Perspektive der „Gesteuerten“. Mit der empirisch angelegten Arbeit wird weiterführend das Ziel verfolgt, die derzeitige Steuerungspraxis und -intensität der öffentlichen Hand in deutschen Kommunen näher zu analysieren, neben strukturellen Kontextfaktoren (u. a. Branche und Rechtsform) weitere Erklärungsfaktoren für den Autonomisierungsgrad kommunaler Unternehmen zu identifizieren sowie – abgeleitet aus den Befunden – praxisrelevante Handlungsempfehlungen für die kommunale Beteiligungssteuerung aufzuzeigen. Das Buch leistet damit vorrangig einen forschungsorientierten Beitrag, liefert allerdings auch lohnenswerte Implikationen für die Praxis.

Der konzeptionelle Bezugsrahmen für die empirische Untersuchung setzt sich im Wesentlichen aus zwei Perspektiven zusammen – der Transaktionskostentheorie und der Social-Exchange-Theorie. Aufbauend auf diesem Theoriegerüst wurde ein Fragebogen für die schriftliche Befragung von 1.079 kaufmännischen Geschäftsführern kommunaler

Beteiligungen der 39 größten Städte in Deutschland entwickelt. Mit einem Rücklauf von 22,5% basiert die vorliegende Arbeit auf einem sehr soliden empirischen Fundament. Das Buch ist in drei Teile untergliedert. Nach Darlegung von Problem- und Zielstellung sowie einigen Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungen und deren Steuerung erläutert Herr Tobias Krause auf Grundlage der einschlägigen Literatur im ersten Teil sein Verständnis von Managementautonomie, welches sich auf die Bereiche Personalautonomie, generelle Entscheidungsautonomie, Preisautonomie und strategische Entscheidungen bezieht. Eine Bestandsaufnahme zu empirischen Studien in der nationalen und internationalen Literatur liefert für den wissenschaftlichen Diskurs interessante Einblicke in den aktuellen Stand der Forschung. Auf Grundlage des Analysemodells aus Transaktionskosten- und Social-Exchange-Theorie leitet Tobias Krause für die weitere empirische Untersuchung 19 Hypothesen ab, die für ein tiefgreifendes Verständnis für die Thematik sprechen.

Teil II liefert im Schwerpunkt der Arbeit die empirische Untersuchung. Die Erläuterungen zu Methodik und Vorgehensweise veranschaulichen das wissenschaftlich fundierte Vorgehen des Verfassers. Im Folgenden sollen nur einige Kernergebnisse zusammengefasst dargestellt werden: Die betrachteten Kommunen gewähren ihren Gesellschaften einen hohen Grad an Personalautonomie, wohingegen strategische Entscheidungen (u. a. über Investitionen, finanzielle Beteiligungen) einem starken politischen Einfluss unterliegen. Formale Privatisierungen oder wettbewerbliche Mechanismen führen zwar zu einer Flexibilisierung von Personal- und Preispolitik. Dennoch behält sich die öffentliche Hand auch im Fall der „Corporatization“ öffentlicher Institutionen einen hinreichenden Einfluss auf Unternehmenspolitik vor. Ebenfalls hervorzuheben ist der Befund, dass Outputsteuerung aus Wahrnehmung der befragten Geschäftsführer zu einem höheren Autonomisierungsgrad bei Strategie-, Personal- und Preisentscheidungen führen kann. Wichtig scheint in diesem Zusammenhang allerdings

auch, dass die öffentliche Hand als Gesellschafter ihren Einfluss ungeachtet des zum Einsatz kommenden Steuerungsinstrumentariums über informelle Mechanismen geltend machen kann. Die Befunde unterstreichen weiterführend die Bedeutung effektiver Aufsichtsräte sowie die Rolle eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen „Steuerndem“ und „Gesteuerten“.

Diese und viele weitere Befunde werden in Teil III mit Rückgriff auf die wissenschaftliche Literatur und Theorie differenziert diskutiert. Die klare und logische Abfolge der Resultate und Folgerungen sind ebenso hervorzuhebende Merkmale der Studie wie die Konzentration auf das Wesentliche. Ein besonderes Augenmerk sollten alle Leser den Ausführungen zu Implikationen für Wissenschaft und Praxis widmen, die den jeweiligen Akteuren in ihren Arbeitsgebieten lohnenswerte Handlungsoptionen zu vielen Einzelfaktoren aufzeigen.

Nicht als Kritik, sondern vielmehr als Anregung für weitere Arbeiten in diesem Feld sei an dieser Stelle die Empfehlung für ein ergänzendes qualitatives Untersuchungsdesign ausgesprochen. Für einzelne Aspekte könnte eine mündliche Befragung relevanter Akteure vertiefte Einblicke, insbesondere zu kritischen (mikro-)politischen Einflüssen, in diesem komplexen Forschungsfeld liefern.

In der Gesamtschau legt Herr Tobias Krause mit dieser Arbeit, die die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Steuerungsbeziehungen zwischen Kommune und ihren Beteiligungen deutlich voranbringt, eine überaus fundierte und sowohl Wissenschaftlern als auch Praktikern zu empfehlende Ausarbeitung vor.

Christina Schaefer

Winfried Kluth, Der gemeinsame Bundesauschuss (G-BA) nach § 91 SGB V aus der Perspektive des Verfassungsrechts: Aufgaben, Funktionen und Legitimation, Duncker & Humblot, Berlin 2015, 112 S.

Der G-BA nach § 91 SGB V ist von Anbeginn an umstritten. Dazu gehören auch passend verfassungsrechtliche Kontroversen. Hierzu kann bereits auf eine gewisse Literaturgeschichte zurückgeblickt werden. Zuletzt hat Kluth (2015) gutachterlich Stellung genommen. Diese wichtige Arbeit wird hier

(vgl. auch in Schulz-Nieswandt u. a. 2018, S. 149 f.) aufgegriffen.

Sein Gutachten wurde im Auftrag des G-BA beschrieben und dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt. Hierbei arbeitet Kluth – wenn auch nicht vollständig (vgl. etwa Christopeit 2013) – einen großen Teil der bisherigen Literatur (vgl. etwa Seeringer 2006; Ziermann 2007; Vießmann 2009; Zimmermann 2012) auf. Allerdings geht Kluth nicht explizit auf den § 140 f SGB V ein, der uns kürzlich beschäftigt hat (Schulz-Nieswandt u. a. 2018).

Kluths Position ist u. E. gut vertretbar. Entgegen einer älteren konservativen Position und Traditionslinie in der deutschen Staatsrechtslehre, wonach die Legitimation eine direkte Ableitungskette aus dem Volkskörper sein muss und daher seinen Ort in der ministeriellen Topographie unmittelbarer Staatlichkeit finden muss, stellt die Gemeinsame Selbstverwaltung eine deutschrechtliche Traditionslinie dar, die in legitimer Weise zur Staatsentlastung staatsmittelbare Organe zur untergesetzliche Normierung nutzt. Allerdings gehören hierzu Qualitätsanforderungen an diese Organe, die für überschaubare und abgegrenzte Aufgaben auftragsgemäß sein müssen. Gerade diese sieht Kluth in der Sachlichkeit der Expertise und vor allem in der Fundierung der Normierungsarbeit durch wissenschaftliche, also methodisch kontrollierte Wissensgenerierung (im Kontext von EBM: Todt 2015) gewährleistet.

Allerdings überrascht etwas eine gewisse soziologische Unsensibilität von Kluth, etwa dort, wo er die Bedenken von Kingreen (ähnlich Vießmann 2009) gegen die korporatistische Logik im G-BA problematisiert (Kluth 2015, S. 21). Der Begriff des Korporatismus (vgl. auch Döhler/Manow-Borgwardt 1992) darf auch der verfassungsrechtlichen Literatur nicht fremd sein. Kingreen problematisiert ja die einfach vorausgesetzte These, die Kasen würden bereits die Interessen ihrer Versicherten vertreten (Kluth 2015, S. 22).

Diese Analyse von Kluth ist für uns deshalb von Bedeutung, weil in grundsätzlicher Hinsicht das Thema der Verfassungswidrigkeit des G-BA somit zur Seite gelegt werden kann, nicht aber die Notwendigkeit empirischer Erforschung der sozialen Wirklichkeit der Machtverhältnisse in diesem figurativen