

Benjamin Friedländer

Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung

Zusammenfassung

Mit Blick auf die institutionelle Ausdifferenzierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene stellt sich in Kommunalwissenschaft und -praxis die Frage nach den derzeitigen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung. Mit diesem Beitrag ist das Ziel verbunden, die interdisziplinäre Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben zu erörtern sowie auf Grundlage einer qualitativen empirischen Untersuchung Bedarf, Verständnis, Umsetzung und Grenzen eines solchen Ansatzes zu analysieren und zu diskutieren.

Schlagworte: Interdisziplinarität, Organisation öffentlicher Aufgaben, Steuerung, Koordination, Komplexität

Abstract

Integrated Steering and Coordination of Local Public Service Delivery: Conceptual Idea and Results of a Qualitative Empirical Study

Because of the organisational differentiation of public service delivery at the local level, the question of the appropriateness of current steering and coordination procedures and their further development arises in local government research and practice. The aim of this contribution is to examine the idea of the integrated steering and coordination of local public service delivery and to analyse and discuss its necessity, understanding, implementation and constraints based on a qualitative empirical study.

Keywords: Interdisciplinarity, Organisation of Public Services, Steering, Coordination, Complexity

1 Problem- und Zielstellung

Kommunale Aufgabenerfüllung ist von einer institutionellen Vielfalt und neuen Unübersichtlichkeit (Röber, 2012) geprägt, was in Kommunalwissenschaft wie -praxis die Frage nach der derzeitigen Steuerungs- und Koordinationspraxis sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung in den Fokus rückt.

Hierbei treten zwei Organisationsbereiche besonders in den Vordergrund. Die institutionelle Verselbstständigung hat gerade in größeren Kommunen (mit mehr als 100.000 Einwohnern) zu konzernähnlichen Strukturen mit einer zwei- oder dreistelligen Zahl an kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen geführt (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020). Neuere Studien belegen, worauf seit den 1990er Jahren hingewiesen wird. In größeren Städten werden im Durchschnitt etwa 50% der öffentlichen Aufgaben von ausgegliederten Organisationen, wie kommunalen Unternehmen, wahrgenommen (Kommunale Gemein-

schaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1993; Hesse, Lenk & Starke, 2017).¹ Die Frage nach der geeigneten Steuerung und Koordination dieser Organisationen gewinnt in den letzten Jahren an Vielschichtigkeit und Qualität. Verwiesen sei nur auf einige Schlagworte in der aktuelleren Literatur, wie „Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen“ (Krause, 2017; auch Krause & van Thiel, 2019), „Integrierte Konzernsteuerung“ (Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011), „Gute Unternehmenssteuerung“ (Deutscher Städtetag, 2017) oder „Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen“ (Papenfuß, 2013; auch Papenfuß, 2019).

Neben dem Bereich der verselbstständigten Organisationen existiert eine Vielzahl an Organisationen des Dritten Sektors bzw. Nonprofit-Organisationen (NPO), die auf Grundlage von Zuwendungen und Leistungsverträgen an der kommunalen Leistungserstellung beteiligt sind und in einer mehr oder weniger engen Steuerungsbeziehung zur öffentlichen Hand stehen. Der Dritte Sektor ist durch eine heterogene Anbieter- und Finanzierungsstruktur geprägt, deren Rahmenbedingungen sich in den letzten zwei Jahrzehnten gewandelt haben (Henriksen, Smith, Thøgersen & Zimmer, 2016; Smith, 2018; Grohs, 2014). Neben festgefühten Kooperationsstrukturen, vor allem unter Trägern der freien Wohlfahrtspflege, wirken wettbewerbliche und marktliche Mechanismen auf das institutionelle Gefüge. Auf lokaler Ebene ist in vielen Feldern ein neues Beziehungsgeflecht zwischen öffentlichen, wohlfahrtlichen und privaten Trägern entstanden, deren Verschränkungen als „Hybridisierung“ bezeichnet werden. In der Dritte Sektor-, NPO- und Wohlfahrtsverbandsforschung wird – ähnlich wie für das Forschungsfeld der öffentlichen Wirtschaft – über veränderte Organisations- und Governancestrukturen sowie deren Auswirkungen auf die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und Drittem Sektor diskutiert (u. a. Beiträge in Heinze, Lange & Sesselmeier, 2018; Droß & Priller, 2015; Meyer & Simsa, 2013).

Die skizzierten institutionellen Entwicklungen – deren Ergebnis pointiert auch als „highly diverse ‚administrative zoo‘“ (Bach & Jann, 2010, p. 447) beschrieben werden kann, machen deutlich, dass aus Perspektive der Bürger in denjenigen Aufgabenbereichen, die von der öffentlichen Hand zwar gewährleistet, aber nur noch anteilig erbracht werden, Organisationsformen kritisch hinterfragt werden sollten und es über Weiterentwicklungen der Steuerungs- und Koordinationsprozesse nachzudenken gilt (Schaefer, 2012).² Zumindest ist zu fragen, ob Steuerungs- und Koordinationsstrukturen mit der ausdifferenzierten Organisationslandschaft „mithalten“ können und unter den Steuerungsobjekten (den Steuernden) wie Steuerungsobjekten (den Gesteuerten) auf Akzeptanz stoßen.

Mit Blick auf die Allokation der über Steuern und Abgaben zur Verfügung gestellten Mittel ist an die Akteure in einer Kommune – normativ – die Anforderung zu stellen, den Leistungsempfängern eine ihren Erwartungen entsprechende Wahrnehmung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten. Dazu, und hier setzt die Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung an, bedarf es des Einsatzes und der Kombination geeigneter Mechanismen, um den Spezifika der verschiedenen Organisationsvarianten, einschließlich ihrer jeweiligen Interessen, gerecht zu werden und der öffentlichen Hand gleichzeitig eine angemessene Einflussnahme auf die Leistungserbringung zu ermöglichen (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020).

Da aber für das Erfüllen dieser Anforderungen – zumindest ausgemacht an ganzheitlichen Konzepten und Ansätzen – bislang keine Patentlösung zu existieren scheint, ist es umso wichtiger, über diese Themen in Kommunalpolitik, -verwaltung, -wirt-

schaft sowie im Dritten Sektor wieder verstärkt nachzudenken und für ihre Bedeutung neu zu sensibilisieren. Vor diesem Hintergrund wird mit diesem Beitrag folgenden Fragestellungen nachgegangen:

- Was ist die konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung und wo ist sie in der Forschungslandschaft einzuordnen?
- Worin sehen die Befragten in Kommunalpolitik, -verwaltung, -wirtschaft sowie im Dritten Sektor den Bedarf nach einer Gesamtsteuerung und warum? Welches Verständnis existiert? Wie sind Implementation und Umsetzung sowie deren Grenzen zu bewerten?
- Was kann, abgeleitet aus den konzeptionellen und empirischen Ergebnissen, die Idee einer Gesamtsteuerung perspektivisch leisten und was nicht?

Hierzu wird in Abschnitt 2 die konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung herausgearbeitet und der Untersuchungsgegenstand in die nationale wie internationale Forschungslandschaft eingeordnet. Nach Erläuterung des methodischen Vorgehens (Abschnitt 3) werden in Abschnitt 4 empirische Ergebnisse einer leitfadengestützten Befragung und Dokumentenanalyse aufgezeigt und diskutiert. Ausgehend von o. g. Forschungsfragen stehen zunächst Bedarf und Verständnis einer kommunalen Gesamtsteuerung im Vordergrund. Im Anschluss erfolgt eine Betrachtung der Implementation, Umsetzung und Grenzen dieses Ansatzes. In den Schlussbemerkungen (Abschnitt 5) werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und einige wesentliche Perspektiven für Wissenschaft und Praxis aufgezeigt.

2 Konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung

Die Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung ist von einer Vielzahl konzeptioneller Zusammenhänge geprägt. Sie bewegt sich an der Schnittstelle verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und Theoriezweige (Friedländer, 2019a). Das Thema lässt sich in der nationalen und internationalen Forschungsdebatte vielfach verorten, wie u. a. in der Policy-Forschung (z. B. verschiedene Modelle und Zyklen des Policy Making) (Heclo, 1972; Easton, 1965; Jann & Wegrich, 2007), im New Public Management (z. B. hinsichtlich institutionenökonomischer Grundannahmen) (Aucoin, 1990; 1995; Hood, 1991; 1995; 1998; Reichard & Röber, 2001; Schedler & Proeller, 2011), in der Diskussion um das Neue Steuerungsmodell („Managementlücke“) (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1993), in den Feldern des strategic management bzw. strategic planning (Bryson, 2018; Bryson, Hamilton Edwards & Van Slyke, 2018; Bryson & George, 2020), in der Debatte um eine Public Governance (Peters, 2012; Stoker, 1998; Klijn, 2012; Mayntz, 2010) und damit weiterführend in den Feldern der Coordination (Lindblom, 1965; Scharpf, 1973a; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Hustedt & Veit, 2014), der Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008; Cristofoli, Meneguzzo & Riccucci, 2017) und der Corporate Governance (Papenfuß, 2013; 2019; Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015; Siebart, 2006). Trotz dieser Vielfalt an Bezugspunkten, den unvermeidbaren Überschneidungen und unterschiedlichen Deutungsmöglichkeiten sowie sicherlich auch Auslassungen, sollte eine Gesamtsteuerung nicht als ein eklektischer oder holistischer Ansatz missverstanden werden.

Viel eher handelt es sich um eine interdisziplinäre Betrachtungsweise, die, so zeigen es die folgenden Ausführungen, wegen der nach wie vor neuralgischen Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Management geboten ist.

Eine kommunale Gesamtsteuerung beschreibt die Idee einer kohärenten und aufeinander abgestimmten strategisch-operativen Steuerung und Koordination von Institutionen der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Vorrangiges Ziel ist es, Kernverwaltungen, kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privater Rechtsform sowie Organisationen des Dritten Sektors zu steuern und zu koordinieren, die teilweise losgelöst voneinander an der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beteiligt sind. Letztere meint solche NPO, die auf Basis eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen und/oder öffentlich finanziert sind.³ Auch wenn es sich hier nur um einen kleinen Teil des Dritten Sektors handelt, erweitert er den Steuerungskontext einer kommunalen Konzernsteuerung, einer Beteiligungssteuerung oder Public Corporate Governance. Zwar sind NPO in der Regel nicht in öffentlichem Eigentum und unterliegen schwer zu überblickenden Governance-Regimes (Subsidiarität, Kooperation, Wettbewerb). Dennoch verbindet sich mit einer Gesamtsteuerung der Grundgedanke, die derzeitigen Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten auch in diesem Bereich zu hinterfragen und über Weiterentwicklungen und Korrekturen nachzudenken.

Gesamtsteuerung ist in erster Linie Aufgabe von Kommunalvertretung und Verwaltungsführung. Mit ihr ist das Ziel verbunden, kommunale Policy-Prozesse und öffentliche Aufgabenerfüllung wirksam und wirtschaftlich zu gestalten und zu unterstützen. Für das konzeptionelle Verständnis begründet sich damit zweierlei:

Erstens besteht die Notwendigkeit eines policy-orientierten Analyse- und Interpretationsrahmens, bei dem das Hauptinteresse nicht nur auf der inhaltlichen Dimension einer Policy liegt, sondern ebenso auf dem Zusammenhang zwischen prozessualen und strukturellen Bedingungen der Politikformulierung und -durchführung, womit Determinanten und Wirkungen oder eben Gründe und Grenzen einer Gesamtsteuerung in den Fokus rücken. Es wird das Verständnis dafür geschärft, öffentliche Aufgabenerfüllung als Ergebnis der Interaktion von Akteuren aus Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Kommunalwirtschaft und Nonprofit-Bereich zu erachten, deren Handeln in einem bestimmten institutionellen Kontext und unter Rahmenbedingungen der Politics, Polity, Ökonomie, Legalität und Gesetzesmäßigkeit stattfindet (Jann & Wegrich, 2007; Scharpf, 1973b). Für die weitere Analyse ist damit einerseits zu akzeptieren, dass öffentliche Aufgabenerfüllung in der Regel das Ergebnis politischer Entscheidungen ist. Steuerung und Koordination sind Aufgabe einer gewählten Volksvertretung und einer Verwaltung mit einer von der Kommunalvertretung gewählten exekutiven Spitze (Röber, 2008). Andererseits ist darüber nachzudenken, ob und wie Kompetenzen und Know-how anderer Organisationen als Policy-Instrumente in einzelnen Phasen des Policy-Prozesses genutzt werden (z. B. kommunale Unternehmen und NPO im Rahmen des Agenda Setting) (Friedländer, 2019b).

Zweitens machen es die gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung (u. a. Haushaltssituation, -konsolidierung und -modernisierung) unverzichtbar, die Handlungsfähigkeit einer Kommune auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Kriterien zu betrachten und zu bewerten (Schaefer & Friedländer, 2019). Hierzu zählen die Kriterien der Kostenwirtschaftlichkeit, der Effizienz (Verhältnis aus Output zu Input) und der Effektivität (Verhältnis von Wirkung zu Zielen) (Budäus & Birkholz, 1997).

Im Mittelpunkt einer strategischen Planung und Steuerung durch Kommunalvertretung und Verwaltungsführung stehen in diesem Kontext das Treffen richtungsweisender Entscheidungen sowie die Festlegung von ganzheitlichen und aufeinander abgestimmten Zielen für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Eine Strategie muss allerdings nicht in dokumentierter Form existieren (Leitbild o. ä.) (Mintzberg, 1994). Wichtiger scheint es, dass mit einer strategischen Planung und Steuerung die Aufmerksamkeit auf situative Anforderungen und Gegebenheiten, Stakeholderinteressen, das organisationsübergreifende System und eine dafür notwendige Informationsbündelung gerichtet werden. Beides sollte im Kontext einer Gesamtsteuerung dem Ziel dienen, Komplexität zu reduzieren, Insellösungen und Heterogenität in der Steuerungspraxis sowie eine „ausufernde“ Dezentralisierung und Verselbstständigung von Organisationseinheiten zu vermeiden (Bryson, Hamilton Edwards & Van Slyke, 2018; Schedler, 2012). Daher scheint die (Rück-)Besinnung auf konventionelle Verfahren, wie das der Aufgabenkritik oder organisationspolitischen Entscheidungsfindung, empfehlenswert (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 2010; Röber, 2019). Bei allen Schwächen, die auch diese Konzepte mit sich bringen, beinhalten sie, je nach Anwendungsradius, nützliche Anhaltspunkte für eine Auseinandersetzung mit öffentlichen Aufgaben und deren Organisation. Im Unterschied zu vielen anderen Konzepten bieten sie einen Rahmen dafür, „das große Ganze“ strukturiert im Blick zu haben.

Im Mittelpunkt einer operativen Steuerung steht die Verantwortung zur tatsächlichen Umsetzung der Ziele durch die o. g. Organisationen. Mit anderen Worten ist im Rahmen einer Gesamtsteuerung nicht nur Augenmerk auf eine übergeordnete Steuerung zu richten, sondern ebenfalls auf die Leistungserbringung in Politikfeldern sowie auf die Interdependenzen zwischen strategisch-politischem und operativem Bereich bzw. zwischen Planungs- und Vollzugsebene (Osborne, 2010; Van de Walle & Groeneveld, 2011). Hierbei nehmen diejenigen Teilbereiche der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen und NPO einen wichtigen Platz ein, die sich mit der internen Leitung dieser Organisationen befassen.

Koordination beinhaltet den auf diese Ziele ausgerichteten Einsatz hierarchischer, marktlicher/managementorientierter und kooperativer Mechanismen und Instrumente, um die Umsetzung der Ziele sicherzustellen sowie Redundanzen, Lücken und Planungs- und Handlungsrationaltäten in und zwischen den verschiedenen Phasen des Policy-Prozesses auszubalancieren. Vor dem Hintergrund der Vielfalt an Organisationen und der daraus resultierenden Interaktionskomplexität hat die Koordination von Interdependenzen für eine kommunale Gesamtsteuerung hohe Relevanz (Benz, 2006; Mantz, 2010; Rhodes, 2007; Scharpf, 1973a). Für das Funktionieren eines kommunalen Gesamtsteuerungssystems scheint es wichtig, Governanceformen stabilitätsfördernd einzusetzen sowie Inkompatibilitäten und Rollenkonflikte zwischen Arenen und Funktionsbereichen zu erkennen (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Klijn, 2012). Mit anderen Worten kommt es bei dem komplexen Akteurs- und Institutionengeflecht in Kommunen darauf an, ein Gleichgewicht zwischen gewährten Handlungsfreiräumen und auferlegten Handlungszwängen herzustellen.

Darüber hinaus sollten Steuerungs- und Governance-Reformen aus einem mikropolitischen Blickwinkel betrachtet und auf Grundlage dessen das Wechselspiel aus Strukturen, Institutionen und Akteuren diskutiert werden (Burns, 1961; Crozier & Friedberg, 1979; Klenk, 2005; Ortmann, 1988). Geht es um die Implementation und Umsetzung einer Gesamtsteuerung ist damit zu rechnen, dass Akteure bei der Einfüh-

rung oder Änderung von Governanceformen und -regimes nach ihrer eigenen Agenda handeln. Im Zuge solcher Prozesse kommt es zu punktuellen, strukturellen oder regelmäßigen Änderungen von Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationszuständen, die eine Umverteilung von Macht und damit Interdependenzen zwischen den Akteuren zur Folge haben (Bogumil & Kießler, 1998). Eine Gesamtsteuerung ist als Organisationsgeschehen interessenverfolgender Akteure zu verstehen, in dem Ungewissheitszonen als Machtquellen genutzt werden, um sowohl die eigenen Autonomiezonen zu erhalten bzw. zu erweitern als auch kollektives Handeln zu ermöglichen und zu regulieren (Brüggemeier & Felsch, 1992). Mit der konzeptionellen Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung soll insgesamt der Tatsache Rechnung getragen werden, dass erstens Akteure und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. diese steuern und koordinieren, niemals im politikfreien Raum agieren und zweitens die Vielschichtigkeit an kommunaler Aufgabenerfüllung höchst komplexe Strukturen, Akteurskonstellationen, Interessenlagen und Rationalitäten mit sich bringt (Friedländer, 2019a).

3 Methodik

Die zugrundeliegende Forschungsarbeit ist eine qualitative Untersuchung, welche für verwaltungswissenschaftliche Studien besonders häufig Anwendung findet (Seyfried & Veit, 2017; van Thiel, 2014). Die Zweckmäßigkeit dieses Vorgehens ist damit zu begründen, dass es sich bei einer kommunalen Gesamtsteuerung um ein vergleichsweise unerforschtes Thema handelt. Die grundlegende Beschreibung und Bewertung des Phänomens, das Verständnis für Gründe, Grenzen und Perspektiven stehen im Vordergrund, wofür ein qualitatives Untersuchungsdesign als besonders geeignet erscheint. Die Untersuchung bedient sich eines reaktiven (leitfadengestützte Befragung) und eines nicht-reaktiven Verfahrens (Dokumentenanalyse), was den Vorteil hat, die in den Befragungen zum Ausdruck gebrachten subjektiven Wahrnehmungen durch dokumentierte Informationen in Teilen zu ergänzen, zu objektivieren und Methodenverzerrungen zu vermeiden (Jakobsen & Jensen, 2015).

Für das Forschungsvorhaben wurden elf Leitfragen zu den Themenbereichen „Verständnis, Gründe und Rahmenbedingungen“, „Steuerungs- und Koordinationsmechanismen“, „Wahrgenommene Effekte“ sowie „Perspektiven und Grenzen“ formuliert. Die Fragen sind im Rahmen eines Pre-Tests umfangreich getestet worden. Hierfür fanden auf Grundlage eines Rohentwurfes zum einen Gespräche mit mehreren Fachleuten aus der Praxis statt, die über hinreichende Erfahrungen in diesem Feld verfügen. Zum anderen wurden einige Wissenschaftler darum gebeten, die Leitfragen kritisch zu kommentieren und auf etwaige Missverständnisse hinzuweisen (Schnell, Hill & Esser, 2008; Mayer, 2006).⁴

Das Thema hat sich als Untersuchungsobjekt erwiesen, welches vergleichsweise schwer zugänglich ist und bei welchem Verantwortlichkeiten nicht immer eindeutig feststell- und zuordenbar sind. Hierzu konnte eine Dokumentenanalyse (s. u.) insoweit helfen, als über analysierte Dokumente, Kommunen und damit weiterführend Entscheidungsträger identifiziert wurden, von denen hinreichende Erfahrungen und Einschätzungen zu diesem Thema zu erwarten waren. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl an Expertengesprächen mit Akteuren aus der Kommunalpraxis, Wissenschaft und dem wissenschaftsnahen Bereich geführt, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung wert-

volle Empfehlungen zu potenziellen Befragungsteilnehmern geben konnten. Teilweise wurden im Zuge der Befragung weitere Empfehlungen ausgesprochen. Neben diesem Auswahlverfahren konnten einige Akteure über direkte Anfragen gewonnen werden, da zu diesen aus vorangegangenen Forschungsprojekten bereits Kontakt bestand.

Im Rahmen der Befragung sind Gespräche mit 25 Personen aus Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, kommunalen Unternehmen und NPO durchgeführt worden. Um das Untersuchungsobjekt möglichst umfassend und differenziert betrachten zu können, wurden Akteure aus sämtlichen themenrelevanten Bereichen in den Kreis der Befragungsteilnehmer einbezogen, d. h. Wahlbeamte/Verwaltungsführung, Kernverwaltung (Leiter/Mitarbeiter einer Verwaltungseinheit), kommunale Unternehmen (Unternehmensleitung) sowie NPO-Bereich (Organisationsleitung). Ziel war es, für jeden dieser Bereiche mindestens einen Befragungsteilnehmer zu gewinnen.

Die nachstehende Tabelle fasst den Kreis der Befragungsteilnehmer zusammen, die in folgenden Feldern und Funktionen tätig sind: Altenhilfe und Seniorenarbeit, Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens, Beigeordneter bzw. Stadtrat, Beteiligungsmanagement, Bildung und Coaching, Finanzen, Geschäftsleitung eines kommunalen Unternehmens, Haushaltssteuerung, Hilfe für Menschen mit psychischen Störungen, Kinder- und Jugendhilfe, Konzerncontrolling, Rechnungsprüfung, Sozialamt und strategische Steuerung.⁵

Tabelle 1: Befragungsteilnehmer und Strukturmerkmale⁶

lfd. Nr.	Code	Bereich	Position	Geschlecht
01	LKV01	Kernverwaltung	Leitung	m
02	LKV02	Kernverwaltung	Leitung	m
03	MKV01	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
04	MKV02	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
05	LKV03	Kernverwaltung	Leitung	m
06	LKV04	Kernverwaltung	Leitung	m
07	LoAöU01	Öffentliches Unternehmen	Leitung	w
08	LKV05	Kernverwaltung	Leitung	w
09	LKV06	Kernverwaltung	Leitung	m
10	LKV07	Kernverwaltung	Leitung	m
11	MKV03	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
12	WBoVf01	Wahlbeamte bzw. Verwaltungsführung	Leitung	m
13	LKV08	Kernverwaltung	Leitung	w
14	LNPO01	NPO	Leitung	m
15	WBoVf02	Wahlbeamte bzw. Verwaltungsführung	Leitung	m
16	LKV09	Kernverwaltung	Leitung	m
17	LNPO02	NPO	Leitung	w
18	LKV10	Kernverwaltung	Leitung	w
19	LKV11	Kernverwaltung	Leitung	m
20	MKV04	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
21	LKV12	Kernverwaltung	Leitung	m
22	LNPO03	NPO	Leitung	m
23	LKV13	Kernverwaltung	Leitung	m
24	LNPO04	NPO	Leitung	w
25	LoAöU02	Öffentliches Unternehmen	Leitung	w

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragung wurde im Zeitraum von Oktober 2016 bis Juni 2017 durchgeführt. Die Dauer der Gespräche betrug in etwa 40 bis 90 Minuten. Die Leitfragen sind den Befragungsteilnehmern zur Vorbereitung vorab zugesandt worden. Die Gespräche wurden entweder als telefonische oder als persönliche Befragung vor Ort durchgeführt und nach Zustimmung durch die Befragten mit einem Diktiergerät aufgezeichnet.

Das transkribierte Ausgangsmaterial wurde auf Grundlage von deduktiv und induktiv hergeleiteten Kategorien bzw. Schwerpunkten (z. B. organisations- und aufgabenbezogenes Verständnis, Einbeziehung von NPO) ausgewertet. Die deduktive Kategorienebildung erfolgte auf Grundlage der konzeptionell-theoretischen Aspekte des 2. Kapitels sowie auf Basis der für den Gesprächsleitfaden vorgesehenen Strukturierung und Inhaltsaspekte („Check-Liste“). Bei der induktiven Vorgehensweise wurden weitere Schwerpunkte aus dem Gesprächsmaterial selbst gewonnen (Mayring, 2010).

Für die Interpretation der Befragungsergebnisse wurden drei Varianten genutzt (zum Folgenden Mayring, 2010): Bei der Strukturierung ist das Gesprächsmaterial grundsätzlich anhand der o. g. Kategorien bzw. Schwerpunkte gefiltert worden. Für einige Teilaspekte konnte ein Querschnitt durch das Material gelegt werden, um punktuell Aussagen über Häufigkeiten treffen zu können. Im Rahmen der Zusammenfassung wurde das Material in Hinblick auf die Kategorien so weit wie möglich reduziert, damit ausschließlich die wesentlichen Inhalte (z. B. zu Gründen und Verständnis) erhalten bleiben. Im Zuge der Explikation ist bei einigen Befragungsergebnissen auf zusätzliche Befunde aus der Dokumentenanalyse zurückgegriffen worden, um die subjektiven Einschätzungen tiefgreifender ausdeuten und untermauern zu können.

Insoweit sind die Ergebnisse der Dokumentenanalyse als Ergänzung zu den Ergebnissen der mündlichen Befragung zu sehen. Mit der Analyse ausgewählter öffentlich zugänglicher Strategie- und Koordinationsdokumente (Ratsdokumente, Koalitionsvereinbarungen und politische Arbeitsprogramme, Strategiedokumente, Zielsysteme und Haushaltspläne, Zuwendungsberichte, Beteiligungsrichtlinien, Handbücher/Leitfäden für das Beteiligungsmanagement sowie Berichte von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern) in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern sollten Good-Practice-Beispiele für implementierte Elemente einer kommunalen Gesamtsteuerung identifiziert und Informationen zur Ausgestaltung bestehender Konzepte gewonnen werden. Im Vordergrund der hier vorgenommenen Analyse steht nicht, ein vollständiges Bild der Verfügbarkeit und Verbreitung (Diffusion) von Dokumenten zu zeichnen. Die Analyse soll vielmehr für Einzelfälle Hinweise darauf geben, welche (Teil-)Aspekte einer kommunalen Gesamtsteuerung in der Praxis diskutiert werden, welche Elemente Anwendung finden und welche Charakteristika diese aufweisen. Es geht in erster Linie darum, ergänzende Informationen zu erhalten und hiermit ein differenzierteres Bild über Prozesse und Instrumente aufzeigen zu können.

An das Forschungsvorhaben wird nicht der Anspruch der „Repräsentativität“ und „Generalisierbarkeit“ gestellt. Hierfür ist die Anzahl durchgeführter Interviews und analysierter Dokumente zu gering. Hinzu kommt, dass über die erfassten Wahrnehmungen und analysierten Dokumenteninhalte nicht zweifelsfrei auch auf das tatsächliche Verhalten oder die tatsächliche Umsetzung geschlossen werden kann. Eine Verallgemeinerung der Ergebnisse sollte im jeweiligen Einzelfall begründet sein und ihre Übertragbarkeit nachvollziehbar argumentiert werden (Mayer, 2006). Bei der Vielschichtigkeit der Thematik – dies ist sicher eine wesentliche Limitation dieser Untersuchung – können letztlich nur Befunde zu einzelnen Faktoren und ausgewählten Per-

spektiven aufgezeigt und diskutiert werden. Mit Blick auf das Feld der Befragungsteilnehmer ist als weitere Limitation anzusehen, dass hauptsächlich Wahrnehmungen von Akteuren aus der Kernverwaltung (insbesondere aus dem Beteiligungsmanagement) erfasst werden. Für weiterführende Untersuchungen in diesem Feld wäre es empfehlenswert, zusätzliche Befragungsteilnehmer in den anderen Bereichen zu gewinnen (unter Umständen auch aus unterschiedlichen Politikfeldern und Organisationstypen). Auch in Anbetracht dieser Einschränkungen liefern die Ergebnisse neue Erkenntnisse, die das Verständnis für eine kommunale Gesamtsteuerung und damit verbundener Themen fördern können.

4 Empirische Ergebnisse und Diskussion

4.1 Bedarf an Komplexitätsbewältigung und Strategieorientierung

Die Folgen der kommunalen Ausgliederungs- und Auslagerungspolitik bilden, so die Aussage einer Vielzahl von Befragungsteilnehmern, einen zentralen Ausgangspunkt dafür, sich mit der Weiterentwicklung von Steuerungs- und Koordinationsinstrumenten auf kommunaler Ebene zu befassen, Potenziale einer Gesamtsteuerung auszuloten und Möglichkeiten der Implementierung zu prüfen. Eine unzureichende Gesamtbetrachtung des kommunalen Aufgaben-, Organisations- und Akteursgeflechts wird gerade in größeren Kommunen als ursächlich für bestehende Steuerungs- und Koordinationsdefizite erachtet. Es besteht der Bedarf, eine weitere „Zerfaserung“ des komplexen und unübersichtlichen Netzes an Leistungserbringern zu vermeiden (LKV02; LKV04; LKV08; LKV09; LKV12; LKV13; MKV01; MKV02; WBoVf01; WBoVf02).

Dieses Erfordernis wird gerade in denjenigen Bereichen deutlich, die von den Folgen der institutionellen Ausdifferenzierung am stärksten betroffen sind. Das ist zum einen die Steuerung und Koordination kommunaler Beteiligungen, zum anderen die der Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehungen zwischen Kommunalverwaltung und Organisationen des Dritten Sektors. Wie im Folgenden auszugsweise dargelegt wird, sind Steuerung und Koordination in beiden Bereichen von einem Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung gekennzeichnet, in dessen Rahmen komplexe und häufig gegensätzliche Akteurskonstellationen und -interessen berücksichtigt werden müssen:

- In den letzten Jahren erhalten im kommunalen Beteiligungsmanagement Steuerungskonzepte vermehrt Aufmerksamkeit, mit denen kommunale Unternehmen wieder stärker an ihre Kommune gebunden werden sollen. Hierzu zählen unter anderem die Einbindung kommunaler Unternehmen in städtische Gesamtstrategien und Produktgruppenhaushalte, eine kohärente Formulierung von Organisationszielen, konzernweites Controlling oder die Realisierung von Synergiepotenzialen zwischen Kommunalverwaltung und -wirtschaft (u. a. Stadt Osnabrück, 2015a; 2015b; Wissenschaftsstadt Darmstadt, 2015; Stadt Leipzig, 2014, Freie und Hansestadt Bremen, 2017).
- Allerdings führen unterschiedliche Interessen zu weitaus komplexeren Steuerungs- und Koordinationsfragen, als es die Konzepte suggerieren. Die Formulierung und Einführung von städtischen Gesamtstrategien dürfte beispielsweise zu keiner *allzu*

starken Einschränkung der Managementautonomie in kommunalen Unternehmen führen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass sich die Geschäftsführungen von Strategieprozessen abwenden oder deren Ergebnisse nicht anerkennen (LKV02; LKV12; MKV02). Allein hieran zeigt sich die nicht unbeträchtliche „Steuerungs-lücke“ zwischen Eigentum und Management kommunaler Unternehmen, für deren Schließung in der Praxis immer wieder nach Lösungen gesucht wird. Hinzu kommt das neuralgische Feld der Aufsichtsratsstätigkeit kommunaler Mandatsträger. Auch wenn Gemeinde- und Unternehmenswohl im Rahmen der kommunalen Beteiligungssteuerung nicht ohne weiteres zu trennen sind, führt die Doppelfunktion als Vertreter der Kommune und als Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft nicht selten zu Interessenskonflikten: „Sitzen sie im Aufsichtsrat, haben sie die einen Interessen. Sitzen sie in den Ausschüssen, haben sie die anderen Interessen. Es kommt einem so vor, als würden sie ihre Interessen wie eine Person wechseln.“ (MKV01; ähnlich LKV02). Daher besteht für ein kommunales Beteiligungsmanagement im Hinblick auf o. g. Steuerungskonzepte die Notwendigkeit, wichtige Entscheidungsprozesse durch eine umfassende Mandatsbetreuung (d. h. durch die Informationsbereitstellung für und die Beratung der Kommunalvertreter in den Aufsichtsgremien und Ausschüssen) zu unterstützen und den Raum für Interessenkonflikte zu minimieren (LKV02; LKV03; LKV12; MKV02).

- Im Rahmen der Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehung zwischen Kommune und Drittem Sektor wirkten Verantwortlichkeiten und Handlungen einzelner Verwaltungseinheiten für NPO-Vertreter unkoordiniert und wenig aufeinander abgestimmt (LNPO01; LNPO02; LNPO04). Wie ein Befragungsteilnehmer aus dem NPO-Bereich schilderte, würden Finanzierungsentscheidungen vielfach von Partikularinteressen in Politik und Verwaltung beeinflusst: „Wenn ich wahrnehme, wie Programme und Projekte entstehen oder Projekte platziert werden, habe ich das Gefühl, dass in der Tat jeder in seinem Paradieschen seine Radieschen gießt.“ (LNPO04). In einigen Fällen machten verschiedene Fachverwaltungen für ein und denselben Fördersachverhalt gleichzeitig ihre hierarchischen Eingriffsmöglichkeiten geltend und wirkten kontrollierend auf Auftragnehmer bzw. Mittelempfänger ein. In anderen Fällen sei es wiederum gängige Praxis, Förderanträge willkürlich oder zumindest ohne größere Begründung abzulehnen. NPO würden sich dann an diejenigen Fachverwaltungen wenden, die einer Projektplatzierung offen eingestellt sind (LNPO01; LNPO02; LNPO04). In der Summe hätte dies zur Folge, dass redundante Finanzierungsstrukturen entstünden und Wettbewerbsmechanismen unter Umständen verzerrt würden (LKV13).
- In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof Niedersachsen (2017, S. 25 ff.) exemplarisch für städtische Zuwendungen dazu geraten, diese stärker auf die strategische Zielplanung in den Kommunen auszurichten und auf dieser Grundlage zu evaluieren. Darüber hinaus wäre es ratsam, die Mittelallokation zu priorisieren (z. B. anhand von Sozialräumen) und städtische Zuschussrichtlinien zu erlassen, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz gerecht zu werden. Mit diesen Empfehlungen verdeutlicht sich der Bedarf, Alternativen zu vorhandenen Insellösungen in der Steuerungs- und Koordinationspraxis zu finden. Allerdings dürfen diese Empfehlungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass solche oder ähnliche Maßnahmen auf ein sensibles Akteursfeld treffen. In denjenigen Fällen, in denen die öffentliche Hand in Kommunen die Finanzierungsverantwortung trägt bzw. als Auf-

traggeber fungiert, bewegt sich die Zusammenarbeit mit Organisationen des Dritten Sektors in einem nicht einfachen Verhältnis aus einem formalen Steuerungsanspruch einerseits und einem auf Partnerschaftlichkeit und Autonomie basierenden Organisationsnetz andererseits. Diese Gegensätzlichkeiten können anfällig für Politics-Einflüsse und einen Verlust an gegenseitigem Vertrauen sein. In der Befragung wurde zum Ausdruck gebracht, dass eine zentralisierte und stärker finanzpolitische Detailsteuerung die Gefahr bürge, zu einer Verschlechterung der Zusammenarbeit zu führen – zum Nachteil fachlicher Themen und vertrauensvoller Kooperationsstrukturen. Dies zeige sich z. B. in den umfangreichen Nachweis- und Dokumentationspflichten, die vordergründig der formalen Kontrolle und weniger der inhaltlichen Auseinandersetzung dienen (LNPO01; LNPO04).

Auch wenn es sich um Einzelbeispiele handelt, lassen sich hieraus weitere Bedarfe für die Steuerung und Koordination kommunaler Aufgabenerfüllung ableiten. Erstens bedarf es der (Rück-)Gewinnung eines Gesamtüberblicks über die Strukturen der Leistungserstellung. In diesem Zusammenhang käme es darauf an, ein besseres Verständnis für Aufgabenwandel und organisationspolitische Gestaltungsoptionen zu entwickeln (LKV01; LKV08; MKV01; MKV02; WBoVf02). Zweitens gilt es, Transparenz über Verantwortlichkeiten und Prozesse in einer ausdifferenzierten Organisationsstruktur zu schaffen, um Unübersichtlichkeiten analysieren und Beurteilungskriterien entwickeln zu können (LKV01; LKV02; LoAöU02; LKV08; LKV09; MKV01). Im Kern geht es darum, vorausgesetzt, die Interessen lassen solche Prozesse zu, Kommunalpolitik, aber eben auch Bürgern, plausibel aufzeigen zu können, ob und warum bestimmte Aufgaben durch institutionelle Arrangements z. B. des Dritten Sektors nachfrageorientierter und kostengünstiger erbracht werden können, als es durch öffentliche Organisationen der Fall ist. Drittens geht es um eine Sensibilisierung der zum Einsatz kommenden Regelungsintensität. Überformalisierung und Regelsteuerung scheinen nicht in jedem Fall zu einer besseren Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit in einer ausdifferenzierten Organisationsstruktur zu führen. Vielmehr komme es auf die Kombination verschiedener Governanceformen an. Diese sollten sich danach richten, ob Flexibilität, Freiwilligkeit und Vertrauen den geeigneten Rahmen für die öffentliche Leistungserstellung bieten oder die Organisations- und Akteursstrukturen doch eher eine stärkere Regelbindung, Kontrolle und ggf. Sanktionierung notwendig machen (LKV12; LoAöU02; LNPO01; LNPO02; WBoVf01).

Darüber hinaus sei mit der Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung das Bedürfnis verbunden, auf komplexe Rahmenbedingungen und Herausforderungen langfristig und strategisch zu reagieren. Akteure aus Verwaltung und Kommunalpolitik sehen in der Idee einen Beitrag dazu, sich mit Grundsatzfragen des öffentlichen Handelns, des Staats- und Rollenverständnisses sowie der sich verändernden gesellschaftlichen Rechenschaftsanforderungen auseinanderzusetzen (LKV02). Gesamtsteuerung habe etwas mit dem Treffen richtungsweisender Entscheidungen sowie mit der Festlegung strategischer Ziele für die öffentliche Aufgabenerfüllung zu tun (MKV01; MKV02; LKV03; WBoVf01). Im Vordergrund stünden Fragen der Zukunftsorientierung, wie: „Was möchte ich in Zukunft machen, was möchte ich steuern, welche Maßnahmen muss ich hierfür durchführen? Ganz wichtig ist natürlich auch die Frage, was für Ressourcen ich dafür binden kann und ob ich Personal habe, welches diese Maßnahmen umsetzen kann?“ (MKV02). Gesamtsteuerung sei daher eine kommunalpolitische Aufgabe, bei

der es darum ginge, welche – und wie – demokratisch legitimierte Ziele in einer Kommune langfristig erreicht werden sollen. Hierzu zähle auch das Verständnis, Steuerung und Koordination nicht als Selbstzweck zu erachten, sondern als Voraussetzung dafür, öffentliche Aufgaben den Erwartungen der Bürger entsprechend zu erfüllen (LKV02; MKV01; MKV02; WBoVf01). Wie einer der Befragungsteilnehmer feststellte, käme es umso mehr darauf an, organisationspolitische Entscheidungen nicht kleinteilig und formell zu treffen, sondern in Hinblick auf ihren Beitrag zur öffentlichen Leistungserstellung: „Es wurde über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, eine sehr formbezogene Diskussion geführt. Wir können uns von solchen Grundsatzdiskussionen lösen und sollten uns fragen, was für eine bestimmte Aufgabe die optimale Erledigungsform ist. Wir sollten uns vielmehr Gedanken über eine wirklich effiziente Organisation der Aufgabenerfüllung machen, die nicht ideologisch danach fragt ‚Welche Rechtsform steht da an der Tür?‘, sondern ‚Wie kann ich eine politisch beschlossene Aufgabe am sinnvollsten und effizientesten erfüllen?‘“ (WBoVf02).

4.2 Weder einheitliches Verständnis noch flächendeckende Umsetzung

Dass im Umgang mit organisationspolitischen Wahlmöglichkeiten in einer Kommune bis heute Unsicherheiten bestehen, wird an dem aufgaben- und organisationsbezogenen Verständnis der Befragten deutlich. Einerseits hält es eine Vielzahl der Befragten für sinnvoll, Steuerungs- und Koordinationsfragen ausschließlich auf freiwillige Aufgaben sowie – institutionell – auf Kernverwaltung und kommunale Unternehmen zu beziehen („Konzern Stadt“) (u. a. LKV01; LKV03; LKV06; LKV09; LKV10; LKV11; LKV12; MKV02; MKV03; MKV04). Soweit im Rahmen der Dokumentenanalyse feststellbar, richten sich Strategiedokumente und Steuerungskonzepte ebenfalls häufig auf städtische Konzernbeziehungen. Der gemeinnützige Bereich spielt dagegen eine geringere Rolle (z. B. Stadt Essen, 2014; 2015; Stadt Osnabrück, 2015a; Freie und Hansestadt Bremen, 2017). Die Einbeziehung von NPO in ein Gesamtsteuerungssystem wird auch von der Mehrzahl der befragten NPO-Vertreter kritisch betrachtet. Diese Akteursgruppe steht dem organisationsbezogenen Verständnis einer kommunalen Gesamtsteuerung distanziert gegenüber, begründet mit der Sorge, Steuerungseinflüsse durch die öffentliche Hand könnten mit der Umsetzung einer solchen Idee noch dominanter auf den Dritten Sektor einwirken (LNPO01; LNPO03; LNPO04).

Andererseits beziehen einige der Befragten aus Kernverwaltung und Verwaltungsführung ebenso Pflichtaufgaben und NPO mit in ihre Überlegungen zu einer kommunalen Gesamtsteuerung ein. Kommunen hätten über die Möglichkeit zur Prozessoptimierung durchaus auch bei Pflichtaufgaben ausreichende Gestaltungsfreiräume. Diese hätten zwar weniger eine strategische und ganzheitliche Funktion, würden aber dennoch Steuerungswirkung entfalten (u. a. MKV01).

Zu der Berücksichtigung von NPO wurde angeführt, dass für eine Kommune in erster Linie die Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehung entscheidend für weiterführende Steuerungs- und Koordinationsfragen sei und weniger das tatsächliche Eigentum oder eine bestimmte Organisations- und Rechtsform (LKV01; LKV02; WBoVf02). Die Zusammenarbeit mit NPO hätte in den meisten Fällen ein Zuwendungs- oder Vertragscontrolling zur Folge, wohingegen kommunale Beteiligungen durch ein Beteiligungscontrolling gesteuert würden (WBoVf02). Auch wenn es hierin sicherlich Unter-

schiede gibt, müsste es der öffentlichen Hand in beiden Fällen vornehmlich um die Beschaffung, Auswertung und Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen gehen, was in einem Gesamtsteuerungssystem durchaus zu integrieren sei (siehe z. B. das Referat für Beteiligungsverwaltung und Zuwendungscontrolling in der Behörde für Kultur und Medien Hamburg). Ein zu eng gefasstes Organisationsverständnis wird den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der kommunalen Aufgabenerfüllung daher nicht mehr vollends gerecht. Zumindest verschwimmen die Grenzen zwischen unterschiedlichen Organisationsformen sowie Steuerungs- und Koordinationsprozessen an einigen Stellen, was sich z. B. auch an der zunehmenden Bedeutung vergaberechtlicher Prozesse im kommunalen Beteiligungsmanagement offenbart (Schwartz, 2013).

Darüber hinaus lässt sich kommunale Gesamtsteuerung kaum als ein an Kriterien oder Kennzahlen orientiertes Konzept oder als ein in sich geschlossenes Kreislaufmodell darstellen. Den befragten Personen in Kommunalpolitik und -verwaltung scheint es zwar wieder verstärkt darum zu gehen, die Komplexität der kommunalen Aufgabenerfüllung zielgerichteter und strukturierter zu organisieren. Wie die nur wenigen Beispiele aber zeigen, sind die vorhandenen Strukturen sowie die unterschiedlichen Erfahrungen und Wahrnehmungen der Akteure viel zu facettenreich, als das ein holistisches Modell diesem Anspruch gerecht werden könne. Einer der Befragten resümierte dahingehend: „Für mich macht das nicht unbedingt aus, dass alle das gleiche Ziel verfolgen, aber dass die Aktivitäten der unterschiedlichen Teile der Verwaltung und ihrer Satelliten aufeinander abgestimmt sind, und da, wo es Einflusswünsche oder -notwendigkeiten gibt, diese auch effektiv wahrgenommen werden können.“ (WBoVf02; ähnlich WBoVf01).

Was die Umsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung betrifft, lassen die Untersuchungsergebnisse die Schlussfolgerung zu, dass eine Gesamtsteuerung weder in Gänze noch flächendeckend existiert (u. a. LKV03; LKV04; LKV06; LKV08; LKV13; MKV01). Obwohl eine Gesamtsteuerung stets essentieller Bestandteil einer modernen Verwaltungsführung sein sollte und es sich um ein Konzept handle, welches „in jedem Fall wünschenswert und auch ansatzweise erreichbar“ ist (LKV02; LKV13), hat man es in der Praxis mit einem „Flickenteppich“ an Konzepten, Instrumenten und Prozessen zu tun, die sich in der Regel nur auf einzelne Organisationsbereiche oder Politikfelder beziehen. Hierzu zählen nach Ergebnissen von Befragung und Dokumentenanalyse unter anderem:

- *konzeptionell*: kommunalpolitische Strategien, Arbeitsprogramme und Leitbilder, Konzepte zur integrierten Stadtentwicklung und integrierten Sozialraumplanung, Stadtwirtschaftsstrategien oder Strategien für städtische Konzerne;
- *instrumentell*: Produktgruppenhaushalte unter Einbeziehung kommunaler Unternehmen, wirkungsorientierte Haushalte, Konzerncontrolling, Gesamtabschlüsse, Monitoring-Systeme, Informationssysteme zur Vernetzung, Auswertung und Visualisierung von Daten;
- *prozessual*: Strategie- und Sachverständigenforen unter Einbeziehung kommunaler Unternehmen und NPO, diverse Kooperationen in der Leistungserstellung (z. B. zwischen kommunalen Unternehmen und NPO im Bereich „Wohnen und Soziales“).

Die Realisierbarkeit einer Gesamtsteuerung scheint daher ihre Grenzen zu haben. Zumindest sollte die tatsächliche Praktikabilität eines solch komplexen Steuerungsansatzes

zes mit dem nötigen Maß an Realismus betrachtet werden. Viele derjenigen Facetten und Aspekte, welche die Notwendigkeit einer integrierten und kohärenten Steuerung begründen, bedeuten gleichzeitig eine Reihe von Restriktionen, die zusätzlichen Handlungsbedarf nach sich ziehen. Die Frage, der sich im Folgenden gewidmet wird, ist, wo die Grenzen eines solchen Ansatzes liegen und welche Faktoren den derzeitigen Umsetzungsstand erklären.

4.3 Grenzen der Implementierung und Umsetzung

Zu den Grenzen einer Gesamtsteuerung zählt vor allem der Umgang mit der beschriebenen institutionellen Ausdifferenzierung und den damit verbundenen Strukturen und Prozessen. Paradoxe Weise sind damit nicht nur Beweggründe für einen solchen Ansatz, sondern gleichzeitig auch grundlegende Hindernisse verknüpft. Von einigen Befragten wird das in den meisten (großen) Kommunen bestehende Aufgaben- und Organisationsgeflecht als *zu* breit und differenziert erachtet, um hierfür einen ganzheitlichen Steuerungsansatz entwickeln und umsetzen zu können (LKV01; LKV06; LKV08; LNPO01; LNPO02). Allein eine Beteiligungssteuerung mit der Koordination von NPO zu harmonisieren, würde zeitliche, informatorische und intellektuelle Kapazitäten voraussetzen, die zumindest in kurzer Frist kaum oder gar nicht zu gewährleisten sind. Bei der Umsetzung von Teilprozessen wäre ohnehin zu bedenken, dass es sich um sehr langwierige und sich über mehrere Jahre erstreckende Vorhaben handeln dürfte (LKV02; MKV01). So sei beispielsweise die Verknüpfung zwischen kooperativen Strategieprozessen und der Haushaltsaufstellung für die Umsetzung einer Gesamtsteuerung ein wichtiger Schritt, gleichzeitig aber eine Mammutaufgabe (LKV08; MKV01; MKV02). Insoweit gibt es unter einigen Befragten durchaus Zweifel, ob mit einem ganzheitlichen und integrierten Ansatz, wie dem einer Gesamtsteuerung, eine schnelle Reaktionsfähigkeit erreicht werden könne, wenn ad hoc auf akute Problemlagen reagiert werden muss (LKV02; LKV08; MKV01; MKV02; LNPO04). Die Bearbeitung komplexer Probleme müsse im ersten Schritt auf einzelne Politikfelder, Organisationen oder Projekte konzentriert werden,⁷ bevor, wie z. B. in der integrierten Stadtentwicklung, über eine Ausdehnung der Implementationsstrukturen bzw. eine Integration verschiedener Teilbereiche nachgedacht werden könne (LKV13).

In der Untersuchung ist darüber hinaus deutlich geworden, dass nicht nur in der Umsetzung, sondern auch in dem eigentlichen Implementierungsprozess hohe Hürden zu sehen sind, da dieser unweigerlich zu Interessenkonflikten führt. Gesamtstädtische Strategie- und Steuerungskonzepte verändern mikropolitische Arenen und bedingen eine Neusortierung von Kompetenzen und Verfügungsrechten. Es kommt unweigerlich zu Auswirkungen auf die beteiligten Organisationen, Akteure und deren mikropolitische Gefüge, was sich in Misstrauen oder Blockadehaltungen widerspiegelt (LKV08; LKV12; MKV01; MKV02). So kann es vorkommen, dass eine nicht unerhebliche Zahl an Akteuren auf die Implementierung einer strategischen und integrierten Kommunalsteuerung mit Desinteresse, Skepsis, Nicht-Beteiligung oder Widerstand reagiert. In diesen Fällen hat man es mit Blockierern zu tun, die dem Motto folgen: „Das haben wir die ganzen Jahre nicht gebraucht. Daher brauchen wir das jetzt auch nicht!“ (MKV01).

Solche Situationen machen es Akteuren, die für die Implementierung städtischer Strategie- und Steuerungskonzepte verantwortlich sind, umso schwerer, entsprechende

Projekte umzusetzen. Dies wurde durch einen Befragungsteilnehmer eindrucksvoll beschrieben: „Jeder, gerade der politisch motivierten Personen, will im Haus der Strippenzieher sein. Du darfst aber keinem das Gefühl geben, ihm seine Strippen wegnehmen zu wollen. Das heißt, das einzige was du machen kannst, ist im Hintergrund kontinuierlich weiter so zu arbeiten, dass du keinem eine Strippe wegnimmst, aber die Strippen anders zusammenlegst. Ich finde es gerade in der Phase der Entwicklung und Einführung einer strategischen Steuerung für die Position des Prozessverantwortlichen wichtig, dass diese eine zurückhaltende ist, keine persönlichen Befindlichkeiten hat und sich selbst nicht als ‚großer Strippenzieher‘ sieht.“ (LKV08).

Prozessverantwortliche sind bei der Implementierung strategischer Steuerungsansätze mit der Herausforderung konfrontiert, Partikularinteressen einzelner Akteure zu beobachten und zu akzeptieren, aber gleichzeitig eine Orientierung an übergeordneten Organisationszielen zu fördern. Mikropolitischem Verhalten kommt im Zusammenspiel zwischen Akteuren eine wichtige Bedeutung zu, wenn verschiedene Gruppen davon zu überzeugen sind, sich mit der Idee einer Gesamtsteuerung zu befassen und zu identifizieren. So stellt ein Befragungsteilnehmer, der ebenfalls mit der Implementierung eines kommunalen Strategie- und Steuerungskonzepts vertraut ist, ganz klar fest: „Wenn man von vornherein mit offenen Karten spielt und sagt, dass es unheimlich lange dauern wird, dann ist da Widerstand zu erwarten.“ (MKV01).

Entwicklung und Einführung strategisch-integrierter Steuerungsansätze sind daher das Ergebnis umfangreicher Aushandlungsprozesse zwischen den an der öffentlichen Aufgabenerfüllung beteiligten Akteuren. Insoweit werden Verhandlung und Kooperation gemeinhin als wichtige Koordinationsmechanismen für derartige Reformprozesse erachtet (LKV06; LKV07; MKV01; MKV02; MKV03; WBoVf01; LoAöU02). In der Befragung ist aber ebenso auf den hohen Aufwand hingewiesen worden, betroffene Akteuren immer wieder „abzuholen“ und von Sinn und Zweck der Reformvorhaben – insbesondere für ihren Tätigkeitsbereich – zu überzeugen. Die Betroffenen müssten von Beginn an in Prozesse eingebunden werden, um Akzeptanz und Legitimation zu stärken sowie Misstrauen, Widerstände und Informationsasymmetrien frühzeitig abzubauen (MKV01; MKV02). Aber Situationen, in denen verschiedene Interessen und Handlungspotenziale zu berücksichtigen und anzuhören sind sowie mikropolitisch Agieren und Reagieren notwendig werden, verursachen hohe Koordinationskosten, die unter Umständen in einem Missverhältnis zum Reformergebnis stehen.

Die Einführung einer Gesamtsteuerung scheint ein recht voraussetzungsvolles Unterfangen, gerade dann, wenn es um die handelnden Akteure und deren Zusammen- oder Entgegenwirken geht. Es bräuchte nach den Ergebnissen Führungskräfte, die sich mit ihrer Stadt und ihrem Auftrag identifizieren, sich der Funktion innerhalb der immer komplexer werdenden Aufgabenerfüllung bewusst sind und ihr Handeln hierauf ausrichten – vor allem im Zuge gemeinsamer Reformprojekte. Daher wären ein integriertes Verhalten sowie Glaubwürdigkeit und Verantwortungsbewusstsein wichtige Anforderungen an die Führungskultur (LoAöU02; LKV05; LKV12).

Ein besonderes Augenmerk sei dabei auf die Funktion des Bürgermeisters zu richten, der hinter einem solchen Reformvorhaben stehen müsse, dieses selbst initiiert oder zumindest mitträgt und in der Lage ist, Fraktionen und Mitglieder im Gemeinde- bzw. Stadtrat von diesem Vorhaben zu überzeugen: „Das Problem ist, dass man sich Verwaltungssteuerung wie die Schmalstelle einer Sanduhr vorstellen muss. Es gibt ganz viele Sandkörner. Der Sand soll geordnet nach unten durchrieseln und er muss im

Grunde genommen an einer einzigen Stelle, im Regelfall beim Bürgermeister oder Oberbürgermeister, durchkommen.“ (WBoVf01). Hinzu komme, dass die direkte Kommunikation mit dem Bürgermeister oder unmittelbar durch ihn initiierte Themen in der Wahrnehmung dezentraler Einheiten eine höhere Bindungswirkung erzielen. Ein Bürgermeister habe damit eine wichtige Integrationsfunktion und übe eine Deutungshoheit bei der Implementierung einer Gesamtsteuerung aus (MKV01; MKV02; LKV01; LKV04). Allerdings käme es für den langfristigen Erfolg eines solchen Reformvorhabens ebenfalls darauf an, dass innovative Führungskräfte in Verwaltung und Unternehmen den Nutzen neuer Strategie- und Steuerungsansätze erkennen, Prozesse selbst vorantreiben und eigene Impulse setzen. Denn am Ende des Tages sind diese Organisationen die Träger solcher Steuerungssysteme. Ein Bürgermeister – auch wenn Reformpromoter eines Projekts – sei nur mittelbar und mittelfristig von derartigen Reformprojekten „betroffen“, gerade dann, wenn man es in einer Kommune mit fehlender politischer Kontinuität und wechselnden politischen Mehrheiten zu tun habe (LKV09; MKV01).

5 Schlussbemerkungen und Perspektiven einer Gesamtsteuerung

Das Thema der kommunalen Gesamtsteuerung bewegt sich in einem erkennbaren Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite besteht in der kommunalen Praxis eine neue Dringlichkeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Strategieorientierung und Aufgabenplanung sowie der Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit eines Netzes an unterschiedlichen Organisationen zu befassen, um ein Gegengewicht zu einer zunehmenden institutionellen Dezentralisierung zu schaffen. Auf der anderen Seite ist eine Gesamtsteuerung ein überaus voraussetzungsvolles Unterfangen. Hierin ist sicherlich ein Hauptgrund für den bislang nur mäßigen Implementations- und Umsetzungsstand zu sehen. Die Notwendigkeit eines Austarierens von komplexen Strukturen, Akteurskonstellationen, Interessenlagen und Rationalitäten ist zwar Beweggrund für eine Gesamtsteuerung, aber zugleich auch deren größtes Hemmnis. Eine Gesamtsteuerung dient einerseits der Bewältigung von Komplexität und Unübersichtlichkeit. Andererseits wird sie neue Komplexitäten erzeugen, wenn es beispielweise um das Ausloten neuer Kooperationsmöglichkeiten oder umfangreiche Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse geht. Dabei besteht das Risiko, dass eine gemeinsame Situationsdeutung durch die beteiligten Akteure nicht funktioniert und im Rahmen der Strategieorientierung eher zu einer Perforierung als Integration führt. Dies ist allein schon auf die unterschiedlichsten mikropolitischen Einflüsse oder aber auf die Notwendigkeit zurückzuführen, Personen zu benötigen, die mit ihrer Kreativität und ihrem Willen die Qualität kommunaler Entscheidungsprozesse, die Suche nach Problemlösungen und die Weiterentwicklung von Steuerung und Koordination beeinflussen.

Insoweit lässt sich ein „Spread“ zwischen der konzeptionellen Idee und den Einschätzungen und Erfahrungen der Befragten nicht leugnen. Hierzu zählt – um nur einen Punkt zu nennen – die Einbeziehung von NPO in ein Gesamtsteuerungssystem. Den Dritten und öffentlichen Sektor ähnlich steuern und koordinieren zu wollen, wird in der Realität schwer umzusetzen sein, ist aber vielleicht auch nicht notwendig. Realistischer

und praktikabler scheint es, die Idee einer Gesamtsteuerung dort am ehesten zu verwirklichen, wo es die Rahmenbedingungen zulassen. Beispiele wären sozialräumliche Ansätze mit einer überschaubaren Trägerstruktur oder Querschnittsaufgaben, die ohnehin eine hohe Kooperationsbereitschaft der Akteure voraussetzen (z. B. in der kommunalen Migrations- und Integrationsarbeit). Weitere Anwendungsfelder böten sich in denjenigen Bereichen, in denen Schnittstellen zwischen Beteiligungs-, Zuwendungs- und Vertragscontrolling existieren (z. B. im Kulturbereich).

Es stellt sich die Frage, welche Perspektiven aus den konzeptionellen Aspekten und empirischen Befunden abgeleitet werden können und was die Idee einer Gesamtsteuerung zu leisten vermag. Gerade bei solch komplexen Reformprojekten wird es ganz wesentlich darauf ankommen müssen, nicht nur der Ausgestaltung bestimmter Maßnahmen und Instrumente Aufmerksamkeit zu schenken, sondern mindestens genauso der Frage, ob und wie diese um- und durchgesetzt werden können. Damit ist der Appell verbunden, nicht nur zwischen guten oder schlechten Konzepten, sondern auch zwischen guter oder schlechter Umsetzung zu unterscheiden. Es geht darum, (wieder) ein Bewusstsein dafür zu schaffen, die Logik und Unlogik zumeist stark verästelter Ver- und Aushandlungskanäle zu erkennen und Effekte bestimmter Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten realistisch einzuschätzen. Daher sollten entsprechende Fragestellungen auch nicht mit einem rein technokratischen Verständnis beantwortet oder von der Annahme einfacher Handlungslogiken ausgegangen werden.

Kommunale Steuerung und Koordination kann, so es die Akteure überhaupt wollen, nur durch sukzessive Veränderungsprozesse strategischer und integrativer ausgerichtet werden. Ansätze einer Gesamtsteuerung werden daher immer auch eines inkrementalistischen Vorgehens (grundsätzlich Lindblom, 1959) bedürfen, welches Steuerung und Koordination Schritt für Schritt an sich ändernde Situationen und Rahmenbedingungen neu ausrichtet und Lernprozesse zulässt. Wichtig scheint, die strategische Grundpositionierung einer Kommune nicht außer Acht zu lassen und das „Prinzip der kleinen Schritte“ dafür zu nutzen, Steuerungs- und Koordinationsprozesse dort weiterzuentwickeln, wo es für die Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung notwendig erscheint. Mit Blick auf die Befunde ist damit der beschriebene Perfektionismus (aber auch die Mühseligkeit) bei zu implementierenden Strategieprozessen gemeint.

Ob man den verschiedenen Ansprüchen – z. B. zwischen dem Mehr oder Weniger an Zentralisierung und Dezentralisierung, Hierarchie und Kooperation oder Strategieorientierung und Reaktionsfähigkeit – mit der Idee einer Gesamtsteuerung in Gänze gerecht werden kann, ist nicht der zentrale Punkt. Viel entscheidender ist, dass das Thema für derzeitige Herausforderungen und potenzielle Perspektiven kommunaler Steuerungs- und Koordinationsprozesse (wieder neu) sensibilisiert und darüber nachzudenken verhilft, wie die Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung verbessert werden kann (siehe hierzu den international diskutierte Ansatz der Positive Public Administration: Douglas et al., 2019). In diesem Zusammenhang bringt die Idee wichtige Fragestellungen auf die Agenda von Praxis und Wissenschaft, wie u. a.:

- Die Frage danach, welchen Beitrag ganzheitliche Ansätze der Steuerung und Koordination in Krisensituationen, wie der derzeitigen Covid-19-Pandemie, leisten, wenn zugleich schnelle Reaktionsfähigkeit und planvolles Handeln erforderlich werden;

- Die Frage nach Leistungsnetzwerken zwischen kommunalen Unternehmen und NPO, die zweifelsohne existieren (z. B. zwischen Wohnungsgesellschaften und sozialen Dienstleistern), über deren Funktion, Effekte und Governance bisher aber wenig bekannt ist;
- Die Frage danach, welche Perspektiven sich aus der Digitalisierung und den Entwicklungen in dem Bereich Smart Government für eine intelligent vernetzte Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben in Kommunen ergeben.

Mit Blick auf diese Fragestellungen dürfte die Idee einer Gesamtsteuerung, trotz aller Relativierungen, Defizite und Zweifel an deren Um- und Durchsetzbarkeit, die zukünftigen Prozesse im öffentlichen Gemeinwesen national und international stärker beeinflussen, als es bereits heute der Fall ist.

Anmerkungen

- 1 Bei allen Bezeichnungen, die sich auf Personen beziehen, erfolgt der Verzicht auf die gleichzeitige Nennung von weiblicher und männlicher Form lediglich aus Gründen der Lesbarkeit.
- 2 Eine komplexe Organisationslandschaft ist beispielsweise in dem Querschnittsbereich „Wohnen und Soziales“ zu finden. Hier agieren neben Fachverwaltungen (Bau, Jugend, Senioren, Stadtentwicklung etc.) kommunale, genossenschaftliche und private Wohnungsunternehmen, weitere städtische Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sowie NPO, die sich als gemeinnützige Gesellschaften, Vereine oder aber als weniger institutionalisierte Initiativen bei der Förderung der offenen Seniorenarbeit, der Integration geflüchteter Menschen oder der sozialraumorientierten Jugendarbeit in den Wohnquartieren engagieren.
- 3 Für ein umfänglicheres Bild zur der öffentlichen Finanzierung von NPO, differenziert nach Aufgabenbereich, Organisationsgröße und Rechtsform, siehe Krimmer, 2018, S. 121 ff.
- 4 Zur Einsicht in den Interviewleitfaden sei auf Friedländer (2019a, S. 311 ff.) verwiesen.
- 5 Die Befragung erfolgte in 21 Gesprächen. Bei zwei Gesprächen waren je drei Befragungsteilnehmer anwesend; zum einen LKV06; LKV07; MKV03, zum anderen LKV10; LKV11; MKV04.
- 6 Die Codierungen stehen für: LoAöU=Leitung oder Aufsicht eines öffentlichen Unternehmens, WBoVf=Wahlbeamte/Verwaltungsführung, LKV=Leitung eines Bereichs in der Kernverwaltung, MKV=Mitarbeiter in einem Bereich der Kernverwaltung, LNPO=Leitung einer NPO oder eines Bereichs in einer NPO.
- 7 Zu dieser Konzentration könnte die Erhöhung der Kapazitäten an Kindertagesplätzen in einzelnen Stadtteilen zählen, die Entwicklung zielgruppenspezifischer Wohnformen in Quartieren oder aber auch verwaltungsinterne Pilotprojekte, wie die Einführung von Wirkungskennzahlen in ausgewählten Verwaltungseinheiten. Im Grunde folgen diese Überlegungen den von Fritz Scharpf (1973a) beschriebenen Reduktionsstrategien zur politischen Planung, zu der unter anderem die begrenzte sektorale Planung zählt.

Literatur

- Ansell, Chris & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3 (2), 115-137.
- Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Bach, Tobias & Jann, Werner (2010). Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (3), 443-468.

- Benz, Arthur (2006). Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*, PVS-Sonderheft 37/2006 (S. 29-49). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg & Kießler, Leo (1998). Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In Dietrich Budäus, Peter Conrad & Georg Schreyögg (Hrsg.), *New Public Management. Managementforschung*, Heft 8 (S. 123-149). Berlin und New York: de Gruyter.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brüggemeier, Martin & Felsch, Anke (1992). Mikropolitik. *Die Betriebswirtschaft*, 52 (1), 133-136.
- Bryson, John M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (5. Ausgabe). Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Bryson, John M. & George, Bert (2020). Strategic Management in Public Administration. In B. Guy Peters & Ian Thynne (Eds.), *The Oxford Handbook of Politics*. New York: Oxford University Press.
- Bryson, John M., Hamilton Edwards, Lauren & Van Slyke, David (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20 (3), 317-339.
- Budäus, Dietrich & Birkholz, Kai (1997). Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. *Die Betriebswirtschaft*, 57 (4), 322-337.
- Burns, Tom (1961). Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change. *Administrative Science Quarterly*, 6 (3), 257-281.
- Cristofoli, Daniela, Meneguzzo, Marco & Riccucci, Norma (2017). Collaborative administration: the management of successful networks. *Public Management Review*, 19 (3), 275-283.
- Crozier, Michel & Friedberg, Erhard (1979). *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Ts: Athenäum.
- Deutscher Städtetag (2017). *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. Berlin und Köln.
- Douglas, Scott et al. (2019). *Towards Positive Public Administration: A Manifesto*. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/336362499_Towards_Positive_Public_Administration_A_Manifesto [11. Mai 2020].
- Droß, Patrick J. & Priller, Eckhard (2015). Neue Rahmenbedingungen für Subsidiarität und ihre Auswirkungen auf Dritte-Sektor-Organisationen. *Sozialer Fortschritt*, 64 (6), 149-155.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. New York: Prentice Hall.
- Freie und Hansestadt Bremen (2017). *Programm zukunftsorientierte Verwaltung. Masterplan 2017/2018*. Verfügbar unter: <https://zukunft.bremen.de/wp-content/uploads/2017/09/masterplan-zukunftsorientierte-verwaltung-2017-2018.pdf> [11. Mai 2020].
- Friedländer, Benjamin (2019a). *Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Bestandsaufnahme, Bewertung und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Friedländer, Benjamin (2019b). Öffentliche Unternehmen und Beteiligungsmanagement im kommunalpolitischen Prozess: Konzeptionelle Fundierung und Befunde einer Befragung und Dokumentenanalyse. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, 42 (3), 181-197. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2019-3-181>.
- Friedländer, Benjamin, Röber, Manfred & Schaefer, Christina (2020). Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grohs, Stephan (2014). Hybrid Organizations in Social Service Delivery in Quasimarkets. The Case of Germany. *American Behavioral Scientist*, 58 (11), 1425-1445. <https://doi.org/10.1177/0002764214534671>.
- Grossi, Giuseppe, Papenfuß, Ulf & Tremblay, Marie-Soleil (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (4/5), 274-285.
- Hecl, Hugh H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2 (1), 83-108.

- Heinze, Rolf G., Lange, Joachim & Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018). *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Henriksen, Lars S., Smith, Steven R., Thøgersen, Malene & Zimmer, Annette (2016). On the Road Towards Marketization? – A Comparative Analysis of Nonprofit Social Service Delivery at the Local Level. In Sabine Kuhlmann & Geert Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (pp. 221-236). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hesse, Mario, Lenk, Thomas & Starke, Tim (2017). *Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. Gütersloh.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Hood, Christopher (1995). Contemporary Public Management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hustedt, Thurid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren Koordination. *dms - der moderne staat*, 7 (1), 17-36.
- Jakobsen, Morten & Jensen, Rasmus (2015). Common Method Bias in Public Management Studies. *International Public Management Journal*, 18 (1), 3-30.
- Jann, Werner & Wegrich, Kai (2007). Theories of the Policy Cycle. In Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Boca Raton: Taylor & Francis.
- Klenk, Tanja (2005). Governance-Reform und Identität. Zur Mikropolitik von Governance-Reformen. In Maria Oppen, Detlef Sack & Alexander Wegener (Hrsg.). *Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation* (31-52). Berlin: edition sigma.
- Klijin, Erik-Hans (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In David Levi-Faur (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford: Oxford University Press.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1993). *Das Neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2010). *Gutachten Kommunale Organisationspolitik*, Teil 1 und 2. Köln.
- Krause, Tobias (2017). *Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen. Eine empirische Studie*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Krause, Tobias & Van Thiel, Sandra (2019). Perceived Managerial Autonomy in Municipally owned Corporations: Disentangling the Impact of Output Control, Process Control, and Policy-profession Conflict. *Public Management Review*, 21 (2), 187-211.
- Krimmer, Holger (Hrsg.) (2018). *Datenreport Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2017). *Praxishilfe. Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen*. Hildesheim.
- Lasar, Andreas, Buchholz, Gabriele & Hellenbrand, Andreas (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms – der moderne staat*, 4 (1), 225-247.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of „Muddling Through“. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Mayer, Horst (2006). *Interview und schriftliche Befragung* (3. Auflage). München und Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Mayntz, Renate (2010). Governance im modernen Staat. In Arthur Benz & Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2., aktualisierte und veränderte Auflage) (37-48). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz.

- Meyer, Michael & Simsa, Ruth (2013). Entwicklungsperspektiven des Nonprofit-Sektors. In Ruth Simsa, Michale Meyer & Christoph Badelt (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management* (5. Auflage) (S. 509-524). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Mintzberg, Henry (1994). *The rise and fall of strategic planning*. London: Prentice Hall
- Ortmann, Günther (1988). Macht, Spiel, Konsens. In Willi Küpper & Günther Ortmann (Hrsg.), *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen* (S. 13-26). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Papenfuß, Ulf (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Papenfuß, Ulf (2019). Public Corporate Governance. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 319-332). Wiesbaden: VS Verlag.
- Peters, B. Guy (2012). Governance as a Political Theory. In Levi-Faur, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph & Röber, Manfred (2001). Konzept und Kritik des New Public Management. In Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (S. 371-392). Opladen: Leske+Budrich.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies*, 28 (8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>.
- Röber, Manfred (2008). Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance? *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, Beiheft 36, 57-68.
- Röber, Manfred (2012). Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells. In Manfred Röber (Hrsg.), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance* (S. 15-27). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Röber, Manfred (2019). Aufgabenkritik. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 677-690). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schaefer, Christina (2012). Auswirkungen der institutionellen Ausdifferenzierung auf das öffentliche Rechnungswesen. In Manfred Röber (Hrsg.), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance* (S. 134-149). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Schaefer, Christina & Friedländer, Benjamin (2019). Finanzierung im öffentlichen Sektor. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 433-442). Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1973a). Komplexität als Schranke der politischen Planung. In Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie* (S. 73-113). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1973b). Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie* (S. 9-32). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schedler, Kuno (2012). Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. *dms – der moderne staat*, 5 (2), 361-376.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management* (5. Auflage). Bern: Haupt Verlag.
- Schnell, Rainer, Hill, Paul B. & Esser, Elke (2008). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (8. Auflage). München und Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schwarting, Gunnar (2013). Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen? *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, 36 (2-3), 191-208.

- Seyfried, Markus & Veit, Sylvia (2017). Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Öffentliche Verwaltung. In Stefan Liebig, Wenzel Matiaske & Sophie Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 631-655). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Siebart, Patricia (2006). *Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen. Ausgewählte Aspekte der Organisation und Führung*. Bern: Haupt Verlag.
- Smith, Steven R. (2018). The Future of Nonprofit Human Services. *Nonprofit Policy Forum*, 8 (4), 369-389. <https://doi.org/10.1515/npf-2017-0019>.
- Stadt Essen (2014). *Koalitionsvereinbarung zwischen SPD Essen und CDU Essen zur Zusammenarbeit im Rat der Stadt Essen für die Wahlperiode 2014-2020*. Verfügbar unter: <https://www.spdessen.de/2014/11/28/spd-und-cdu-einigen-sich-auf-koalitionsvereinbarung/> [11. Mai 2020].
- Stadt Essen (2015). *Optimierung der Beteiligungsstrukturen im Konzern Stadt Essen, Vorlage 0971/2015/2*. Verfügbar unter: <https://ris.essen.de/recherche?x=0&y=0&terms=Gesamtsteuerung> [11. Mai 2020].
- Stadt Leipzig (2014). *Leipzig! Arbeitsprogramm 2020*. Verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/stadtverwaltung/oberbuergerremeister/arbeitsprogramm-leipzig-2020/> [11. Mai 2020].
- Stadt Osnabrück (2015a). *Projektkonzeption zur Weiterentwicklung der Strategischen Steuerung des Konzerns Stadt Osnabrück*. Beschlussvorlage VO/2015/6335. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1006918#searchword> [11. Mai 2020].
- Stadt Osnabrück (2015b). *Weiterentwicklung der Strategischen Steuerung des Konzerns Stadt Osnabrück*. Beschlussvorlage VO/2015/6335. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1006918#searchword> [11. Mai 2020].
- Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.
- Van de Walle, Steven & Groeneveld, Sandra (2011). New steering instruments: Trends in public sector practice and scholarship. In Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (Eds.), *New steering concepts in public management* (pp. 205-214). Bingley: Emerald.
- van Thiel, Sandra (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management – An Introduction*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Wissenschaftsstadt Darmstadt (2015). *Stadtwirtschaftsstrategie 2020 der Wissenschaftsstadt Darmstadt. Geschäftsfeldübergreifende Ziele und Erwartungen an die Geschäftsfelder und die Unternehmen*. Verfügbar unter: <https://www.heag.de/stadtwirtschaft/stadtwirtschaftsstrategie/> [11. Mai 2020].

Anschrift des Autors:

Dr. Benjamin Friedländer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Postdoc, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, insb. Steuerung öffentlicher Organisationen, Holstenhofweg 85, D-22043 Hamburg, E-Mail: benjamin.friedlaender@hsu-hh.de.