

Geleitwort

Die Struktur der Kommunalverwaltung ist wie die vieler anderer Institutionen seit einiger Zeit Gegenstand kritischer Analysen und tief greifender Änderungen. Die gegenwärtigen Reformbestrebungen sind durch eine Vielfalt von Problemperspektiven und Lösungskonzepten gekennzeichnet, in denen ein gestiegenes Interesse an der Entwicklung und Umsetzung neuer Formen des Public Management seinen Ausdruck findet. In der Betriebswirtschaftslehre ist die verstärkte Beschäftigung mit der wirtschaftlichen Gestaltung von Kommunen in hohem Maße durch mikroökonomische Theorien der Unternehmung beeinflusst. Diese zunehmende Rezeption hat der These, dass bürokratische Ineffizienz am besten durch Einbringung von Marktdruck in das Verwaltungshandeln überwunden werden kann, zu einer weiten Verbreitung verholfen. Das als Ergebnis dieser Entwicklung auf „mehr Markt“ ausgerichtete Angebot an Reformkonzepten trifft auf Seiten der Kommunen auf eine gestiegene Bereitschaft zu tief greifenden Reformen, die in hohem Maße durch die finanzielle Krise der öffentlichen Haushalte bestimmt ist und die Gewährleistung der Kostenwirtschaftlichkeit in den Mittelpunkt der Restrukturierungsmaßnahmen rückt.

Es kann angesichts dieser verschiedenen Strömungen und Problemperspektiven nicht überraschen, dass die gegenwärtig in Wissenschaft und Praxis geführte Diskussion um die Reform der Kommunalverwaltung relativ heterogen und intransparent ist. Jede wissenschaftliche Studie, die sich mit dem Anspruch methodischer Stringenz mit Fragen der Kommunalverwaltung auseinandersetzt, muss sich deshalb um ein theoretisch konsistentes Analysekonzept bemühen. Die Arbeit meines früheren Mitarbeiters Dr. Bernd Rubel wird dieser Anforderung in hohem Maße gerecht. Gegenstand der Studie ist die Sicherung kostenwirtschaftlichen Verhaltens in Kommunalverwaltungen bei der Bereitstellung und Nutzung von Ressourcen durch die effiziente Gestaltung von Kompetenz- und Steuerungsregelungen. Gestaltungsobjekt ist damit die Organisationsstruktur, die nach dem zu Grunde gelegten Konzept der entscheidungsorientierten Organisationsgestaltung über Koordinations- und Motivationseffekte die Kosteneffizienz beeinflusst. Die Fragestellung ist anspruchsvoll. Ihre Herausforderung liegt vor allem in der Tatsache, dass die Kommunen nur sehr begrenzt für ihre Leistungen am externen Markt Erlöse erzielen. Im Unterschied zur privatwirtschaftlichen Unternehmung kann die organisatorische Gestaltung in der Kommunalverwaltung Kosteneffizienz allenfalls über planbasierte Steuerungsmodelle oder über die Etablierung fiktiver Märkte sichern.

Der Verfasser legt seiner Analyse mit der Unterscheidung zwischen „primären Aufgaben“ und „Serviceaufgaben“ eine aussagefähige Typologie kommunaler Aufgaben zu Grunde. Die Ausprägungen dieser Aufgabentypen werden vom Verfasser prägnant herausgearbeitet. Hervorzuheben ist, dass in diesem Zusammenhang der Stellenwert der von den Kommunen verfolgten Strategien untersucht wird. Viele be-

triebswirtschaftliche Beiträge zur Organisation der Kommunalverwaltung übersehen, dass bei der Entwicklung von Gestaltungskonzepten die Gewichtung der Effizienzkriterien, die Identifizierung kritischer Ressourcenpotenziale und Interdependenzen sowie Aussagen zur Ausprägung von Komplexität und Ungewissheit nur durch Rückgriff auf strategische Vorgaben möglich sind. Auch in diesem Fall überträgt der Verfasser nicht undifferenziert die für den privatwirtschaftlichen Bereich entwickelten Strategiekonzepte. Er arbeitet vielmehr unter Verweis auf die besonderen Bedingungen der Produktpositionierung und der Marktbearbeitung den strategischen Spielraum in der Kommunalverwaltung heraus.

Den Kern der Arbeit bildet die gründliche Auseinandersetzung mit der Beurteilung der zentralen und dezentralen Erfüllung von Serviceaufgaben. Bemerkenswert sind insbesondere die Ausführungen zur plan- und marktbasierter Steuerung der Leistungsbeziehungen hinsichtlich der Serviceaufgaben. Auch hier kommt der Verfasser bei seiner differenzierten Analyse der Steuerungsproblematik zur Sicherung der Koordinations- und Motivationseffizienz zu konkreten Ergebnissen. Eigenständig und weiterführend sind die Ergebnisse bezüglich der Motivationswirkungen, die auf der Basis eines organisationstheoretisch fundierten Indikatorsystems erfasst werden. Eindrucksvoll wird der Nachweis geführt, dass die Kriterien der Präzision, des Aufwands und der Akzeptanz von Indikatoren die differenzierte Bewertung kommunaler Steuerungsformen erlauben. Die Schlussfolgerungen sind bemerkenswert und für die aktuelle Reformdiskussion bedeutsam. Insgesamt beurteilt der Verfasser den flankierenden Einsatz marktbasierter Steuerungskonzepte zur Erzielung von Koordinations- und Motivationseffekten skeptisch. Man kann ihm zustimmen, wenn er zu dem Ergebnis kommt, dass die Empfehlungen des New Public Management und der zahlreichen nationalen Reformmodelle zur Ausgestaltung interner Strukturen einer organisationstheoretischen Prüfung nicht immer Stand halten. Vor diesem Hintergrund lässt sich als zentrales Ergebnis der Studie die These des Verfassers bezeichnen, dass in der Kommunalverwaltung die Planung nach wie vor das dominierende Steuerungskonzept bildet. Eine solche Schlussfolgerung ist für die weitere betriebswirtschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Kommunalorganisation von Bedeutung. Es muss bei der Reform der Kommunalverwaltung (auch) darum gehen, Planungskonzepte als Instrumente eines modernen Controllings weiter zu entwickeln.

Die Studie von Herrn Dr. Rubel leistet einen fundierten Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Weiterentwicklung der Theorie und Praxis der Organisationsgestaltung in der Kommunalverwaltung. Ich wünsche der Arbeit die verdiente Rezeption in der Fachwelt.

Erich Frese