

Strukturen, Prozesse und Wirkungen kommunaler Innovationsstrategien in Europa - "Public Governance"

Projektlaufzeit: 1998-2009

Projektbeschreibung:

Im Zentrum des Projektes steht die Analyse der Umstrukturierung der Arbeitsprozesse im öffentlichen Sektor auf zentralstaatlicher und kommunaler Ebene. Die gegenwärtig laufenden Untersuchungen knüpfen an den Ergebnissen der ersten Projektphase (bis 1994) an. Zentrale Erkenntnisinteressen waren damals die Identifizierung typischer Modernisierungsprofile innovativer Kommunalverwaltungen im internationalen Vergleich, die Herausarbeitung der Varianten des ‚change managements‘ sowie die Effekte der Restrukturierung im Binnen- wie im Außenverhältnis, also auf Beschäftigte und Kunden.

Die Ergebnisse dieser Forschungen offenbarten einen "Modernisierungsrückstand" in Deutschland, gemessen an internationalen Standards, der nicht allein der vergleichsweise späten Öffnung Deutschlands für "New Public Management" - Ansätze zuzuschreiben ist. Beharrungstendenzen und Entschleunigungseffekte ergeben sich vielmehr als Folge der Fokussierung auf binnenorganisatorische Restrukturierungsmaßnahmen, die nicht an den strukturellen Kostentreibern ansetzen. Der Vernachlässigung von Zielparametern wie Qualität und Kundenorientierung, strategisches Management und Kulturwandel sowie insbesondere von Wettbewerb als dynamisierendes Instrument werden erhebliche Produktivitäts- und Innovationspotenziale verspielt – mit der Gefahr neobürokratischer Entwicklungen und erheblicher Wohlfahrtsverluste.

In seiner zweiten Phase zielt das Forschungsvorhaben, das weiterhin von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird, dementsprechend auf die Erfassung der Entwicklungstendenzen, Funktionsweisen, Kernprobleme sowie der sozialen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen derartiger Wettbewerbsmechanismen in der Produktion von Dienstleistungen "im öffentlichen Interesse".

Das Forschungskonzept des Projekts geht in seinen Basisprämissen von einem umfassenden Verständnis der Regulierung von Arbeit aus, das sowohl die horizontalen und vertikalen Arbeitsteilungsstrukturen innerhalb einer Kommune als auch die Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie zwischen Verwaltung und bürgerschaftlichen Instanzen und Drittsektororganisationen einbezieht. Damit wird die gesamte Prozesskette der Leistungserstellung auf der kommunalen Ebene einbezogen. Die Entwicklungsmuster der Kommunen werden so als neue Kombination von hierarchischen, marktlichen und netzwerkbezogenen Formen der Leistungserstellung gefasst.

Dem gegenwärtig vorherrschenden Konzept eines "New Public Management" stellt das Forschungsteam ein erweitertes Konzept eines "New Public Governance" gegenüber. "Public Governance" betont insbesondere auch die operative Arbeitsebene sowie die politische Dimension der Innovationsentwicklungen. Die Chancen und Risiken von Wettbewerb im öffentlichen Sektor sind ein gesellschaftspolitisch wie wissenschaftlich weitgehend unbekanntes Terrain. Im Forschungsvorhaben soll dementsprechend über die Analyse empirischer Entwicklungen hinaus ein Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung geleistet werden. Basis hierfür ist das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, dessen

Verknüpfbarkeit mit institutionenanalytischen und vertragstheoretischen Elementen ausgelotet wird.

Empirische Grundlage sind Fallstudien in deutschen Städten, soweit sie als führend in der Einführung wettbewerblicher Instrumente eingestuft werden sowie Städtefallstudien in vier weiteren Ländern (Neuseeland, USA, Großbritannien und Schweden), die sich bereits in der ersten Projektphase als "Spitzenstädte" hinsichtlich ihrer Wettbewerbsorientierung identifizieren ließen. Zentrale Untersuchungseinheit ist zunächst die Kommunalverwaltung, wobei im wesentlichen eine Konzentration auf Prozesse der Ver- und Entsorgung erfolgte, aber auch auf soziale Leistungsprozesse im Bereich Jugend und Senioren einschließlich der dafür zuständigen Steuerungseinheiten.

Einige wesentliche Befunde zeigen, dass

- Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern in oligopolistischen Marktstrukturen (z. B. der Ver- und Entsorgung) langfristig effektiver und effizienter ist als Privatisierungen;
- interne Profilbildung und Leistungsvielfalt bei sozialen Dienstleistungen ein Erfolg versprechendes Konzept der Umsetzung von quasi-marktlichen Mechanismen darstellt;
- die Funktionen der Wettbewerber sich dann für die Kommune nutzbar machen lassen, wenn der Wettbewerb örtlich gestaltet werden kann, aber
- die Wettbewerbsdynamik stetig erhalten werden muss;
- allerdings nur sehr wenige Kommunen über einen systematischen Wettbewerbsansatz verfügen, der in eine lokale Entwicklungsstrategie eingebettet ist.

Neben den wissenschaftlichen Erkenntnisinteressen zielte der Arbeitsplan der zweiten Projektphase explizit auf die Rückvermittlung der Forschungsergebnisse in relevante Praxisfelder. Das Projektteam ist zu diesem Zweck in ein internationales sowie ein nationales Netzwerk eingebunden.

Das nationale Netzwerk "Kommunen der Zukunft" ist vor zwei Jahren als Verbund von 85 Städten und Gemeinden von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der "Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung" (KGSt) initiiert worden. Ziel der Träger ist es, Dynamik und Qualität des Modernisierungsprozesses durch Unterstützung von Erfahrungsaustausch, wechselseitigen Lernprozessen und städteübergreifenden Umsetzungsvorhaben zu fördern. Die Mitglieder des Projektteams sind als wissenschaftliche BeraterIn in verschiedenen Arbeitsgruppen des Netzes mit der Aufgabe integriert, wissenschaftliche Erkenntnisse und internationale Erfahrungen in Konzeptentwicklung, Umsetzungsberatung und Ergebnisevaluation einzubringen.

Neben den Arbeiten im kommunalen Bereich hat die Abteilung zugleich einen internationalen Forschungsverbund mit Wissenschaftlern aus Dänemark, Großbritannien, Neuseeland, den Niederlanden, Schweden, der Schweiz und den USA zur "Reform des Zentralstaats" initiiert. Dieses ebenfalls von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt wurde mit einer deutschsprachigen und einer nachfolgenden englischsprachigen Publikation sowie einer Umsetzungskonferenz mit Experten aus Bundes- und Landesverwaltungen abgeschlossen.

Die Ergebnisse sind u.a. in den folgenden Buchpublikationen zusammengefasst:

Oppen, Maria, Detlef Sack, Alexander Wegener (Hg.) (2005): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Sonderband der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“. Berlin: edition sigma, 219 S.

Alexander Wegener, Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin: edition sigma 2002.

Naschold, Frieder, Maria Oppen, Alexander Wegener (1998): Kommunale Spitzeninnovationen – Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin: edition sigma.

Naschold, Frieder, Maria Oppen, Alexander Wegener (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart: Kohlhammer.

Projektmitarbeiter

Wissenschaftliche MitarbeiterInnen

Maria Oppen (Projektleiterin)

Alexander Wegener