

## Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?

---

### I. Einleitung

---

Die Politisierung des öffentlichen Dienstes ist seit langem Gegenstand öffentlicher und wissenschaftlicher Diskussion. Wenn von Politisierung die Rede ist, dann bezieht sich das auf die „Parteipolitisation“ oder „Parteibuchwirtschaft“, d. h. „... die Bevorzugung von Bewerbern mit dem passenden Parteibuch bei der Einstellung und Beförderung ... und die Benachteiligung anderer“<sup>1</sup>. Hierfür hat sich in Anlehnung an Max Weber der Begriff der Ämterpatronage eingebürgert. Weber „... unterscheidet zwischen Weltanschauungs- und Ämterpatronageorganisationen, wobei er letztere auch ‚Stellenjägerparteien‘ nennt“<sup>2</sup>.

Das Phänomen der „Ämterpatronage“ ist für die öffentliche Verwaltung sowohl theoretisch-konzeptionell als auch komparativ-empirisch intensiv analysiert worden<sup>3</sup>. Dabei ist aber nicht nur auf die negativen Konsequenzen, die mit dieser Art von Parteipolitisation verbunden sind, sondern auch auf funktionale Effekte unter dem Gesichtspunkt der politischen Steuerung von Großorganisationen hingewiesen worden. Unter bestimmten Bedingungen wird eine bessere Kommunikation, Koordination und Kontrolle nachgeordneter Einrichtungen nicht nur durch technokratische Steuerungsinstrumente wie Zielvereinbarungen und Controlling, sondern auch dadurch gesichert, dass Schlüsselpositionen mit Personen besetzt werden, die das (politische) Vertrauen der Träger dieser Einrichtungen besitzen und die sich ihnen gegenüber loyal verhalten. Politisches Gespür und Geschick gehören damit zu den Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Sektor – solange politisches Fingerspitzengefühl und politische Loyalität nicht zu Lasten der Professionalität gehen.

1 Hans Herbert von Armin, Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, in: Carl Bohret/Heinrich Siedentopf, Verwaltung und Verwaltungspolitik, Berlin 1983, S. 219.

2 Theodor Eschenburg, Ämterpatronage, Stuttgart 1961, S. 9.

3 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, The Politization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective, in: B. Guy Peters/Bert A. Rockman, Agenda for Excellence. Administering the State, Chatham, N. J. 1996, S. 149–162.

Bestandteil des öffentlichen Sektors sind auch die öffentlichen Unternehmen, deren Sonderstellung im Wirtschaftsleben nur damit zu rechtfertigen ist, dass sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Die Bestimmung dessen, was öffentliche Aufgabe ist, kann aber weder naturgesetzlich abgeleitet noch wissenschaftlich eindeutig definiert werden. Der Inhalt öffentlicher Aufgaben wird immer politisch bestimmt werden müssen. Die Festlegung dessen, was zum Kanon öffentlicher Aufgaben gehören sollte, hängt entscheidend vom Staatsverständnis der maßgeblichen politischen Organisationen und Akteure ab. In diesem Zusammenhang kommt den politischen Parteien eine entscheidende Bedeutung zu. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) wirken die Parteien bei der Willensbildung des Volkes mit. Praktisch sieht es allerdings so aus, dass immer mehr gesellschaftliche Bereiche parteipolitisch durchdrungen und – provokant formuliert – zur Beute der politischen Parteien geworden sind.

Hierzu gehört auch der Bereich der Öffentlichen Wirtschaft. Dies wird von den Bürgerinnen und Bürgern mittlerweile immer kritischer vermerkt, weil sie das Gefühl haben, dass diese Art der Politisierung zu Qualitätseinbußen im staatlichen Leistungsangebot führt und dass öffentliche Leistungen auf Grund dieser Parteipolitisation des öffentlichen Sektors wesentlich teurer sind, als sie eigentlich sein müssten. Insofern besteht die Gefahr, dass die mangelnde Effizienz und Effektivität der Öffentlichen Wirtschaft – ebenso wie die des übrigen öffentlichen Sektors – zur allgemeinen Staatsverdrossenheit und zu einem weiteren Legimitätsschwund des politisch-administrativen Systems führt. Die Bereitschaft und die Fähigkeit der anderen gesellschaftlichen Subsysteme, einen wenig leistungsfähigen öffentlichen Sektor weiterhin großzügig zu finanzieren, hat mittlerweile sehr stark abgenommen. Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass die inhaltlich weitgehend leere Metapher des „Schlanken Staates“ zu einem politisch schlagkräftigen Instrument werden konnte und dass sich gerade auch die Forderung nach der Privatisierung öffentlicher Unternehmen wachsender Popularität erfreut.

Während die zunehmende Parteipolitisation der Beamenschaft seit längerer Zeit Gegenstand

öffentlicher Diskussionen und wissenschaftlicher Analysen ist, segelt die Öffentliche Wirtschaft gleichsam im Windschatten dieser Debatte. Erstaunlicherweise gibt es keine systematischen wissenschaftlichen Untersuchungen über Art und Umfang der Parteipolitisierung öffentlicher Unternehmen – obgleich dieses Thema in der Folge der Kölner „Klüngel-Studie“ von Erwin und Ute Scheuch<sup>4</sup> im Zusammenhang mit Managementdefiziten sowie undurchsichtigen und qualitativ eher zweifelhaften Personalentscheidungen in der Presse immer wieder aufgespießt wird. Zugleich gibt es aber auch eine anhaltende Debatte über das Problem, dass sich „einige öffentliche Unternehmen den politischen Vorstellungen der Muttergebietskörperschaft entziehen (und) . . . eine Unternehmenspolitik betreiben, deren Folgewirkungen die Frage nach der Wahrung des öffentlichen Interesses aufwerfen“<sup>5</sup>. Aus diesem Grunde liegt es nahe, eine erste empirische Bestandsaufnahme in Bezug auf die Öffentliche Wirtschaft vorzunehmen, mit der ein Beitrag zur Beantwortung der im Titel aufgeworfenen Frage geleistet werden kann. Dabei geht es aber nicht um die Aufdeckung von Skandalgeschichten – so nahe liegend das auf Grund aktueller Beispiele wäre –, sondern um Fragen der strategischen Steuerung und des Personalmanagements in öffentlichen Unternehmen.

---

## II. Rahmenbedingungen der Öffentlichen Wirtschaft

---

Im Unterschied zu den angelsächsischen Reformstaaten hat es in Deutschland – trotz aller Privatisierungsrhetorik – keine systematische bzw. dramatische Entstaatlichungspolitik gegeben. Der Anteil der Öffentlichen Wirtschaft an der gesamten Wirtschaftsaktivität in Deutschland ist noch immer beträchtlich. Nach unseren Auswertungen der Beteiligungsberichte der Bundesländer und der Großstädte sowie darauf basierender Hochrechnungen sind in öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik insgesamt ca. zwei Millionen Personen beschäftigt. Dies sind mehr als sieben Prozent aller in Unternehmen Beschäftigten, rund sechs Prozent aller in allen Wirtschaftsbereichen Beschäftigten und ca. 5,5 Prozent aller Erwerbstätigen. Die Bruttoanlageinvestitionen betragen

rund 100 Mrd. DM; das sind rund 14 Prozent aller Anlageinvestitionen der Unternehmen und zwölf Prozent aller Wirtschaftsbereiche. Und schließlich liegt die Bruttowertschöpfung der öffentlichen Unternehmen bei knapp 300 Mrd. DM; das sind knapp 10 Prozent der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen und mehr als 8 Prozent in allen Wirtschaftsbereichen. „In manchen Großstädten bewegt sich der Anteil der Beteiligungen (auf Grund der Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors und der Auslagerung von Funktionen aus dem Bereich der kommunalen Kernverwaltung in öffentliche Unternehmen, M.R.) an der Zahl der kommunalen Bediensteten, am Gesamtausgabevolumen und am Gesamtinvestitionsvolumen schon um 50 Prozent.“<sup>6</sup>

Auf diese Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors wird auch in einigen Beteiligungsberichten der Städte ausdrücklich hingewiesen. An dieser Stelle sei nur exemplarisch aus dem Bericht der Stadt Hannover aus dem Jahre 1999 zitiert: „Die Bedeutung der wirtschaftlichen Beteiligungen ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Ein großer Teil der kommunalen Aufgaben wird außerhalb der ‚Kernverwaltung‘ in wirtschaftlich geführten Einrichtungen (Unternehmen und Eigenbetrieben) erfüllt. Dieser Prozess wird durch veränderte Rahmenbedingungen, wie z.B. die Verringerung des kommunalen Handlungsspielraumes im Bereich der Investitionstätigkeit und die Belastung der städtischen Haushalte aufgrund zusätzlich übertragener Aufgaben, noch verstärkt. Insbesondere in Zeiten knapper Finanzressourcen gewinnt die Frage an Bedeutung, durch wen und in welcher Form die vielfältigen kommunalen Aufgaben optimal erfüllt werden können.“<sup>7</sup> Gerade hier, bei den „in einer Holding zusammengefassten Ausgründungen städtischer Dienstleistungen als nun privatrechtlich verfasste Betriebe“<sup>8</sup>, sehen Erwin und Ute Scheuch das wichtigste Instrument der Vorteilsnahme, wobei es sich nicht mehr um „Entgleisungen einzelner“<sup>9</sup>, sondern um ein System handele, das von ihnen unter Rückgriff auf einen Begriff von Ralf Dahrendorf als „institutionalisierte Korruption“<sup>10</sup> bezeichnet wird.

Insgesamt ist die Öffentliche Wirtschaft nach wie vor ein gewichtiger Wirtschaftsfaktor. Gebietskörperschaften als Träger dieser Unternehmen haben somit die Möglichkeit, neben der Sicherung öffent-

---

4 Vgl. Erwin K. und Ute Scheuch, Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Reinbek 1992.

5 Dietrich Budäus, Controlling als Ansatz zur Operationalisierung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 7 (1984) 2, S. 144.

6 Kommunale Gemeinschaftsstelle, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, Köln 1993, S. 11.

7 Beteiligungsbericht der Stadt Hannover, Hannover 1999, S. 5 f.

8 E.K. und U. Scheuch (Anm. 4), S. 74.

9 Ebd., S. 148.

10 Ebd., S. 163.

licher Ver- und Entsorgungsleistungen auch politische Zielsetzungen – zum Beispiel beim Umweltschutz oder in der Beschäftigungspolitik – zu verfolgen. Diese Art der Einflussnahme wird in der wissenschaftlichen Diskussion über die Öffentliche Wirtschaft auch weitgehend akzeptiert, weil die öffentlichen Unternehmen nach vorherrschender Auffassung – anders als private Unternehmen – ganz bewusst und gezielt als Instrumente eingesetzt werden, um politische Ziele zu verfolgen (Instrumentalfunktion der Öffentlichen Wirtschaft). Hieraus wird unter anderem auch die Existenzberechtigung dieser Unternehmen als öffentliche Unternehmen abgeleitet. Man muss allerdings auch sehen, dass diese Einflussmöglichkeiten in der Weise genutzt werden können, verdiente Parteimitglieder zu protegieren, um ihnen lukrative Posten zuzuschancen und/oder um sie in einflussreiche Positionen zu lancieren, von denen sie wirksam parteipolitischen Interessen dienen können.

---

### III. Merkmale der Öffentlichen Wirtschaft

---

Aus diesem Grunde stehen die Unternehmen der Öffentlichen Wirtschaft nicht nur unter dem Generalverdacht, Teil des überbürokratisierten und unbeweglichen Staatsapparates zu sein, sondern überdies auch zu den besonders begehrten Objekten parteipolitischer Patronagepolitik zu gehören. Bei der Patronage wird im Wesentlichen zwischen der *Einfluss- bzw. Herrschaftspatronage* und der *Versorgungspatronage* unterschieden. „Bei der Herrschaftspatronage bemüht sich der Patron, die Ämter mit in seinem Sinn Zuverlässigen, die sich unbeirrbar von seinen ‚Wertvorstellungen und Leitbildern‘ bestimmen lassen, oder mit Abhängigen zu besetzen, die in der Behauptung oder Verbesserung ihrer Position auf ihn angewiesen sind – wer befördert, befiehlt.“<sup>11</sup> Bei der Versorgungspatronage geht es darum, verdiente Parteimitglieder mit sicheren und/oder lukrativen Posten für ihre treue Parteiarbeit zu belohnen und sie materiell zu versorgen.

Die Steuerung öffentlicher Unternehmen findet allerdings in einem komplizierten und im Vergleich zur Privatwirtschaft wesentlich komplexeren Umfeld von politischer und ökonomischer Rationalität statt. Aus dieser Konstellation und aus der Tatsache, dass öffentliche Unternehmen öffentliche Aufgaben und damit in der Regel auch einen bestimmten politischen – d. h. aber natürlich

nicht parteipolitischen – Auftrag zu erfüllen haben, folgt, dass die Gebietskörperschaften das Recht haben müssen, ihre Unternehmen in Bezug auf die von ihnen angestrebten Ziele zu steuern. Zudem „gibt es . . . eine verfassungsrechtlich oder gesetzlich sanktionierte Mitwirkung von Parteien und Verbänden in Form von Wahl-, Zustimmung-, Anhörungs-, Vorschlags-, Einspruchs- und Abberufungsrechten“<sup>12</sup>.

Dies impliziert, dass der Steuerung öffentlicher Unternehmen – im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen mit einer weitgehend eindimensionalen und vergleichsweise leicht zu operationalisierenden Zielfunktion – ein wesentlich komplexeres Zielsystem aus Sach- und Formalzielen zugrunde liegt. Mit dieser Herausforderung, öffentliche Unternehmen unter den skizzierten Rahmenbedingungen effizient und effektiv zu steuern, tun sich die meisten Gebietskörperschaften aber sehr schwer. Hier gibt es zum Teil erhebliche Defizite. Auf der einen Seite wird eine verfahrensmäßige „Übersteuerung“ öffentlicher Unternehmen beklagt, weil diese – vor allem dann, wenn sie in öffentlicher Rechtsform geführt werden – mit kleinlichen bürokratischen Verfahrensvorschriften aus dem Haushalts- und Dienstrecht überzogen werden, die eine zielorientierte wirtschaftliche Unternehmensführung erschweren. Auf der anderen Seite wird der Vorwurf der politisch-strategischen „Untersteuerung“ erhoben, weil die Gebietskörperschaften häufig nicht in der Lage sind, „ihre“ Unternehmen als wirksame Instrumente zur Erreichung der politisch definierten Betriebszwecke einzusetzen. Faktisch führt dies dazu, dass öffentliche Unternehmen relativ unabhängig agieren und sich häufig dem entziehen, was mit der Instrumentalfunktion dieser Unternehmen eigentlich angestrebt wird. Die Folge hiervon ist, dass sich ein Großteil der Manager – die sich in ihrem Selbstbild ohnehin in derselben Rolle wie private Manager sehen – „durch mangelnde Unternehmenskonzepte ohne Vorgabe . . . am Vorbild privaten Managements (orientiert), womit das Gewinnstreben zentral wird . . . Die Legitimation kommunaler Unternehmen wird hierdurch unterhöhlt“<sup>13</sup>.

Vor diesem Hintergrund kann es durchaus sinnvoll sein, öffentliche Unternehmen dadurch „auf Kurs“ zu halten, dass sie von Personen geleitet werden, die das Vertrauen der Eigner besitzen. Nichts anderes machen auch die Eigentümer von privaten Unternehmen. Insofern wird man auch den Gebietskörperschaften als den Trägern der öffent-

12 Ebd., S. 10.

13 Stefan Machura, Die Gemeinde als Unternehmer, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7 (1996) 4, S. 539.

11 T. Eschenburg (Anm. 2), S. 14.

lichen Unternehmen zubilligen müssen, nach solchen Leuten Ausschau zu halten, die „ihre“ Unternehmen in ihrem Sinne und in ihrem Interesse führen. Diese Art der Patronage kann in dem komplizierten Verhältnis von Politik und Wirtschaft, mit dem wir es bei der Öffentlichen Wirtschaft zu tun haben, durchaus funktional sein. Der Träger will auf diese Weise sicherstellen, dass die von ihm im Sinne der Instrumentalfunktion der öffentlichen Unternehmung angestrebten Ziele von Personen an der Spitze dieser Unternehmen und in den Aufsichtsräten umgesetzt werden, die sich genau diesen Zielen verpflichtet fühlen.

Diese Intention liegt auch der Passage in den Gemeindeordnungen aller Bundesländer zugrunde, wonach „die Gemeinde . . . einen ihrer Beteiligung *angemessenen Einfluss* insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens (erhält)“. Mit diesem Einfluss werden die vorausschauenden Instrumente der Ex-ante-Steuerung (wie Kontrakte, Pläne, Vorabberichte, Zustimmungsvorbehalte, Mitentscheidungsrechte, Genehmigungsvorbehalte etc.<sup>14</sup>) und die evaluierenden Instrumente der Ex-post-Kontrolle, die eine erfolgreiche Umsetzung des Unternehmensauftrages sichern sollen, ergänzt. „Mit Ausnahme eines Teils der unternehmensexternen Formen der Überwachung öffentlicher Unternehmen setzen die . . . Träger einflussnahmemöglichkeiten die personelle Präsenz von Vertretern des Trägers in Organen voraus, die Unternehmensentscheidungen treffen oder diese zumindest überwachen. Rechtsformenübergreifend verbinden sich mit der öffentlichen Trägerschaft Beststellungs-, Berufungs-, Ernennungs- und Entsendungsrechte in die Überwachungs- und Leitungsorgane.“<sup>15</sup>

Zusätzlich gibt es außerhalb der offiziell vorgesehenen Organe, Gremien und Entscheidungswege informelle Einflüsse, die insbesondere im Vorfeld von Entscheidungen mit erheblicher finanzieller Tragweite und von Personalentscheidungen eine große Rolle spielen<sup>16</sup>. Gerade bei Personalentscheidungen könnte dieses informelle Element dazu beitragen, dass die politischen Parteien als maßgebliche Akteure der Trägerorganisation versuchen, verdiente „Parteisoldaten“ in einflussreiche und/oder lukrative Positionen zu manövrieren. Da in den politischen Entscheidungsgremien allerdings ganz unterschiedliche Richtungen ver-

treten sind und da die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen nur sehr schwer zu konkretisieren und zu operationalisieren ist, hat sich offenkundig in den Aufsichts- und Leitungsgremien diverser öffentlicher Unternehmen ein parteipolitischer Proporz herauskristallisiert, der bei Personalentscheidungen ein System der Paritätspatronage begünstigt.

Dass es bei dieser Personalpolitik nicht nur um Herrschaftspatronage, sondern auch um Versorgungspatronage geht, ist ebenfalls kein Geheimnis. Die Öffentliche Wirtschaft steht vor allem deshalb in dem Verdacht, ein besonders komfortables Ruhekitzel für verdiente Parteipolitiker zu sein, weil die „Flucht“ in die Formen des privaten Rechts dazu geführt hat, dass sich die Gehälter von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern öffentlicher Unternehmen zum Teil doch ganz erheblich von der vergleichsweise spartanischen Besoldung im öffentlichen Dienst unterscheiden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für Bereiche des privaten Rechts. Auch bei den Anstalten des öffentlichen Rechts richtet sich die Vergütung der Vorstandsmitglieder „ . . . nicht nach dem unflexiblen Besoldungskorsett des öffentlichen Dienstes, sondern orientiert sich an marktgerechten Verträgen vergleichbarer Privatunternehmen . . .“<sup>17</sup>.

Aus der bekannten Tatsache, dass die Parteien nicht dagegen immun sind, öffentliche Unternehmen für Patronagezwecke zu nutzen, die Schlussfolgerung abzuleiten, dass die Führungspositionen der Öffentlichen Wirtschaft im Wesentlichen mit Personen besetzt sind, die außer ihrer Treue zu ihrer politischen Partei nichts vorzuweisen haben, wäre allerdings zu voreilig und sicherlich auch nicht gerechtfertigt. Die Situation ist wesentlich komplexer.

Einige der mit dieser Problematik verbundenen Fragen sollen im Folgenden an Hand empirischer Befunde diskutiert werden. Hierzu wird auf Daten aus einem Projekt des Verfassers zum Beteiligungsmanagement in der Öffentlichen Wirtschaft zurückgegriffen, dessen Untersuchungsmethodik kurz skizziert wird.

---

## IV. Untersuchungsmethodik

---

In diesem Projekt wird versucht, eine Bestandsaufnahme zu Fragen der strategischen Steuerung und

17 Thomas Mann, Die Entwicklung vom Eigenbetrieb zur rechtsfähigen öffentlichen Anstalt für kommunale Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 19 (1996) 1, S. 58 f.

14 Vgl. Dorothea Greiling, Aufgabenbezogene Eigentümerüberwachung in öffentlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 19 (1996) 3, S. 287.

15 Ebd., S. 292.

16 Vgl. Günther E. Braun, Führungsorganisation kommunaler Unternehmen, Baden-Baden 1993, S. 274 ff.

des Personalmanagements in öffentlichen Unternehmen vorzunehmen. In der ersten Phase ging es zunächst darum, aus den Teilnehmungsberichten aller Bundesländer und Großstädte (87 Berichte) Kennziffern der öffentlichen Unternehmen (wie Umsatz, Stammkapital, Beschäftigtenzahl, Rechtsformen etc.) zu ermitteln und auszuwerten. Zugleich dienten die Berichte dazu, eine Übersicht über die Mitglieder der Vorstände bzw. Geschäftsführungen und Aufsichtsräte dieser Gesellschaften zu erhalten, um hiervon ausgehend Informationen über mehr oder weniger typische Karrieremuster von Managern in der Öffentlichen Wirtschaft zu ermitteln.

Bei den umfangreichen Literatur- und Internet-Recherchen stellte sich heraus, dass es außer allgemeinen Überlegungen kaum aussagefähige Daten darüber gibt, wie die Gebietskörperschaften ihre Unternehmen steuern, und dass praktisch keine systematisch aufbereiteten Informationen über die beruflichen Biographien von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern öffentlicher Unternehmen vorliegen. Aus diesem Grunde haben wir in allen Städten Deutschlands mit mehr als 100 000 Einwohnern die für das Teilnehmungsmanagement bzw. für die Teilnehmungsverwaltung zuständigen Referenten angesprochen und ihnen einen Fragebogen mit Fragen zum strategischen Controlling und zum Personalmanagement übersandt<sup>18</sup>. Überdies haben wir versucht, durch Recherchen im Internet und in mehreren „Who is Who“-Bänden präzise Informationen über Karriereverläufe von Führungskräften der Öffentlichen Wirtschaft zu erhalten. Die Ergebnisse dieser Recherchen waren aber weitgehend unergiebig. Deshalb haben wir uns entschlossen, Informationen über die berufliche Entwicklung von Managern der Öffentlichen Wirtschaft direkt einzuholen, wobei auf eigene Untersuchungen zur Elitenforschung zurückgegriffen wurde<sup>19</sup>.

Wir haben uns auf die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie Brandenburg und Sachsen konzentriert und dort in allen Städten je eine Unternehmung aus den Bereichen „Verkehr“, „Wohnungswesen“, „Energie“ und „Entsorgung“ ausgewählt, weil sich der Kontext dieser Unternehmen – z. B. in Bezug auf die Wettbewerbsintensität und auf das politische Umfeld – unterscheidet und weil sich hieraus unter Umständen

unterschiedliche Anforderungen an die Qualität von Führungskräften in der Öffentlichen Wirtschaft ableiten lassen. In den Unternehmen dieser vier „Branchen“ in den vier Bundesländern haben wir mit den Referenten für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gesprochen und die Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder angeschrieben und sie gebeten, uns Auskünfte über ihre Ausbildung, ihren beruflichen Werdegang, ihre Aufsichts- und Beratungstätigkeiten, ihr ehrenamtliches Engagement und ihre Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen zu geben. Die Rücklaufquote bei dieser Anfrage war sehr gering. Zudem haben uns viele der angeschriebenen Führungskräfte mitgeteilt, dass sie nicht bereit seien, die erbetenen Informationen zur Verfügung zu stellen. Diejenigen, die ihre Lebenslaufdaten übermittelten, konzentrierten sich im Wesentlichen auf Angaben zum beruflichen Werdegang. Informationen über ehrenamtliches Engagement und Mitgliedschaften in gesellschaftlichen Organisationen wurden in der Regel nicht gemacht.

---

## V. Erste empirische Untersuchungsergebnisse

---

### 1. Steuerung und Controlling

Die generelle Einschätzung, dass die öffentlichen Unternehmen politisch-strategisch „untersteuert“ sind, kann mit den von uns erhobenen Daten weitgehend bestätigt werden. So gibt es nur in 19 Prozent der von uns befragten Städte für alle Unternehmen, an denen die Städte beteiligt sind, ein strategisches Teilnehmungscontrolling. Überdies vereinbaren nur 13 Prozent der Städte mit allen ihren Unternehmen konkrete Ziele, deren Einhaltung im Laufe eines Geschäftsjahres überwacht wird. Bei den Zielen liegt der Schwerpunkt auf dem „Umfang des Leistungsangebots“ und der „Kostenwirtschaftlichkeit“. Die Antworten auf die Frage, mit Hilfe welcher Methoden das Ausmaß der Zielerreichung üblicherweise kontrolliert wird, deuten weitgehend darauf hin, dass die meisten Städte bislang über kein besonders professionelles Berichtswesen verfügen, mit dem die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Unternehmen gesteuert und kontrolliert werden kann.

In den Fällen, in denen keine Ziele vereinbart werden, versuchen die Städte, „ihre“ Unternehmen vor allem über die Aufsichtsratsmandate, die ihnen als Eigner zustehen, zu steuern. Aus dem Fehlen formeller, zielorientierter Integrationsmechanismen kann somit nicht geschlossen werden, dass die Akteure des politisch-administrativen

18 Von den insgesamt verschickten 71 Fragebögen sind 52 zurückgeschickt worden (73,24 Prozent Rücklaufquote). Von diesen konnten 48 ausgewertet werden. Dies entspricht einer auswertbaren Rücklaufquote von 67,61 Prozent.

19 Vgl. zu diesem Ansatz Eckhard Schröter/Manfred Röber, Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West – ein Vergleich ihrer Rollenverständnisse und Werthaltungen, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 5/1991, S. 209–226.

Systems darauf verzichten, Entscheidungen in öffentlichen Unternehmen zu beeinflussen. Hier gibt es „ein Netz von Verknüpfungen und wechselseitigen Beeinflussungen. Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, derartige Aktivitäten – etwa auf parteipolitischer Ebene – transparent und nachvollziehbar zu machen“<sup>20</sup>. Zusätzlich zu dieser Form der informellen personalen Steuerung wird auch auf eher klassische bürokratische Instrumente wie „Wirtschaftspläne“ und „Höhe der städtischen Zuschüsse“ zurückgegriffen.

Bei der Frage nach den Gründen, warum keine Ziele formuliert werden, wird von diversen Befragten zunächst darauf hingewiesen, dass einige der Gesellschaften so unbedeutend seien und dass der städtische Anteil an einigen Gesellschaften so gering sei, dass es nicht unbedingt lohne, für diese Unternehmen Ziele zu formulieren. Andere Städte weisen darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen und die Aufgaben so eindeutig formuliert seien, dass es einer Zielformulierung nicht bedürfe. Schließlich wird als Ursache für eine fehlende Zielformulierung auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es noch kein Beteiligungsmanagement gäbe – wobei die Betonung ganz offensichtlich auf dem „noch“ liegt. Insofern muss der zuvor skizzierte Befund dahingehend korrigiert werden, dass viele Städte zur Zeit daran arbeiten, ein solches zielorientiertes strategisches Controlling zu entwickeln. Dabei ist auffällig, dass sich die Situation in größeren Städten von der in kleineren Städten signifikant unterscheidet. Die größeren Städte sind in der Entwicklung ein erhebliches Stück weiter. 40 Prozent von ihnen haben für alle öffentlichen Unternehmen ein strategisches Beteiligungsmanagement; von den kleineren Städten sind es hingegen nur zehn Prozent. Unterschiedliche parteipolitische Strömungen oder Mehrheiten tragen nach den uns vorliegenden Daten dagegen nicht dazu bei, dass sich die Professionalität der Steuerung von öffentlichen Unternehmen signifikant unterscheidet.

Die Antworten auf unsere Fragen zum *strategischen Controlling* deuten darauf hin, dass die Mehrheit der für das Beteiligungsmanagement zuständigen Referenten ein großes Interesse daran hat, die Professionalität in der Steuerung der öffentlichen Unternehmen zu erhöhen. So äußert sich zum Beispiel die überwiegende Mehrheit der Befragten ablehnend zu dem Statement, dass die öffentlichen Unternehmen Instrumente der städtischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik seien, die auch für Aufgaben eingesetzt würden, die über den eigentlichen Betriebszweck hinausgingen. In eine ähnliche Richtung geht auch die mehrheit-

liche Ablehnung der Aussage, dass eine genaue wirtschaftliche Kontrolle dieser Unternehmen nicht möglich sei, weil sie politische und gesellschaftliche Funktionen zu erfüllen haben, die sich einer Effizienzprüfung weitgehend entziehen. Überdies weist die große Mehrheit der Befragten darauf hin, dass die Städte bestrebt seien, die Stellen für Führungskräfte mit Personen zu besetzen, die über langjährige Erfahrungen in privatwirtschaftlichen Unternehmen verfügen. Hier gibt es allerdings noch erhebliche Unterschiede zwischen den größeren und den kleineren Großstädten. Insgesamt deuten unsere Daten aber darauf hin, dass der Stand des strategischen Controllings in der Regel hinter dem zurückbleibt, was zum Standard einer gut geführten Unternehmung gehören sollte<sup>21</sup>.

## 2. Personalmanagement

Das Personalmanagement – insbesondere im Sinne eines *Human Resources Management* – wird immer stärker als zentraler Einflussfaktor einer erfolgreichen Unternehmenspolitik gesehen. Dies gilt insbesondere für die Ebenen des mittleren Managements und des Topmanagements. „Der Qualität der Besetzungsentscheidungen ist daher im Rahmen der Corporate Governance besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei ist namentlich auf eine ausgewogene Qualifikation und auf die Teamfähigkeit der einzelnen Vorstandsmitglieder zu achten.“<sup>22</sup>

Gut geführte private Unternehmen sind wegen des immer stärker werdenden Wettbewerbsdrucks gezwungen, im Rahmen ihrer Rekrutierungs- und Personalentwicklungspolitik Spitzenpositionen vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Qualität zu besetzen, wobei sich die Qualität in der Regel aus relativ hohen Anforderungen an die fachliche, die soziale, die methodische und die persönliche Kompetenz der Führungskräfte zusammensetzt. Überdies sehen immer mehr private Unternehmen, dass sie Teil der Gesellschaft sind und dass hieraus auch eine Verpflichtung resultiert, gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Implikationen ihres Tuns in ihre Überlegungen einzubeziehen. Daraus folgt, dass private Unternehmen eine vergleichsweise offensive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, die auch Informationen über das Spitzenpersonal und das in dem jeweiligen Unternehmen praktizierte Personalmanagement umfasst.

21 Vgl. auch mit speziellem Bezug zum öffentlichen Sektor Martin Brüggemeier, *Controlling in der Öffentlichen Verwaltung*, München 1998.

22 Berliner Initiativkreis German Code of Corporate Governance, *German Code of Corporate Governance (GCCG)*, in: *Der Betrieb*, 53 (2000) 32, S. 1574.

20 D. Budäus (Anm. 5), S. 156.

Im Unterschied hierzu sind nach unseren Erfahrungen die Führungspersonen der Öffentlichen Wirtschaft sehr zurückhaltend, Informationen über ihre Ausbildung, ihren beruflichen Werdegang, ihre Aufsichts- und Beratungstätigkeiten, ihr ehrenamtliches Engagement und ihre Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung zu stellen. Diese Zurückhaltung überrascht, denn viele dieser Personen gehören in ihren Städten zu den Persönlichkeiten des öffentlichen Interesses. Zudem sind diese Personen in Unternehmen tätig, die der „Öffentlichkeit“ gehören und die ihre Existenzberechtigung als öffentliche Unternehmen nur daraus ableiten können, dass sie einen öffentlichen Auftrag – und das heißt einen gesellschaftspolitischen Auftrag – zu erfüllen haben. Die Tatsache, dass viele der angeschriebenen Führungskräfte aus öffentlichen Unternehmen sich weigern, überhaupt zu antworten, ist natürlich für sich genommen schon ein bemerkenswertes Ergebnis.

Mit dieser Zurückhaltung tragen die öffentlichen Unternehmen leichtfertig zu dem in der Öffentlichkeit immer wieder aufkommenden Verdacht bei, dass die Besetzung von Führungspositionen im öffentlichen Sektor (einschließlich der Öffentlichen Wirtschaft) nicht allein nach professionellen Gesichtspunkten erfolgt, sondern auch von anderen Überlegungen (wie Parteimitgliedschaft, politische Loyalität oder Überzeugung) beeinflusst wird. Obgleich die für das Beteiligungsmanagement in den Städten zuständigen Stellen sich sehr zurückhaltend zu der Aussage: „Die Bevölkerung hat das Gefühl, dass Stellen in den öffentlichen Unternehmen immer wieder nach sachfremden Kriterien besetzt werden“ äußern, schließen nur 17 Prozent der Befragten dies gänzlich aus. Dies deutet darauf hin, dass auch bei den für das Beteiligungsmanagement Zuständigen ein leichtes Unbehagen über das äußere Erscheinungsbild der öffentlichen Unternehmen zu spüren ist. Die überwältigende Zustimmung zu der Aussage, dass Vertreter der politischen Parteien im Aufsichtsrat angemessen vertreten sind, um den Gemeinwohl-auftrag der Unternehmen zu sichern, könnte vor diesem Hintergrund auch so interpretiert werden, dass hier eigentlich zu viel des Guten geschieht. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass in den Aufsichtsräten vieler öffentlicher Unternehmen fast ausschließlich Ratsmitglieder sitzen. Die Städte bedienen sich bei der Besetzung der ihnen zustehenden Aufsichtsratsmandate nur relativ selten externer Sachverständiger, welche die Steuerungs- und Kontrollqualität dieses Gremiums erhöhen könnten.

Unsere bisherigen Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Transparenz und Professionalität im

Bereich des Personalmanagements noch erheblich gesteigert werden kann. So gaben 44 Prozent der Großstädte an, dass alle Stellen für Vorstandsmitglieder oder Geschäftsführer von öffentlichen Unternehmen ausgeschrieben werden; 50 Prozent antworteten, dass dies für einige Unternehmen geschehe; in sechs Prozent der Fälle werden diese Stellen für keines der öffentlichen Unternehmen ausgeschrieben. Auf die Frage, warum dies nicht geschehe, haben einige Städte darauf hingewiesen, dass dies ein politischer Entscheidungsprozess sei bzw. dass es politische Einflüsse bei diesen Entscheidungen gebe.

Dass immerhin 42 Prozent der Städte diese Stellen nur im Amtsblatt oder in der lokalen Presse ausschreiben, ist nicht unbedingt ein Indikator dafür, dass der Markt für Führungskräfte systematisch auf Spitzenkräfte abgesehen wird. In dieses Bild passt auch das Ergebnis, dass lediglich eine Stadt unabhängige, professionelle Personalberater einschaltet, wenn es um die Besetzung von Spitzenpositionen öffentlicher Unternehmen geht. In 63 Prozent der Städte wird immerhin bei der Besetzung einiger dieser Positionen auf Personalberater zurückgegriffen.

Auch bei der Auswahl von Führungskräften gibt es – nach den uns vorliegenden Informationen – gravierende Defizite. Die Auswahlverfahren entsprechen nur sehr bedingt dem, was in der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis als Mindeststandards für qualifizierte Personalentscheidungen angesehen wird. In nur 24 Prozent der befragten Städte wird für alle Führungspositionen öffentlicher Unternehmen ein Anforderungs- und Eignungsprofil erstellt. In 35 Prozent der Städte gibt es solche Anforderungs- und Eignungsprofile in den öffentlichen Unternehmen überhaupt nicht. Überdies gaben 62 Prozent der Städte an, dass bei der Auswahl von Geschäftsführern bzw. Vorstandsmitgliedern keine strukturierten Auswahlverfahren (wie z. B. *Assessment Center*) verwendet werden. Wenn man berücksichtigt, dass auf Grund des im Vergleich zur privaten Wirtschaft komplexeren Zielsystems der öffentlichen Unternehmen die Anforderungen an öffentliche Manager wesentlich vielschichtiger sind, dann ist es umso überraschender, dass die zuvor genannten Instrumente der Personalauswahl nur in ungenügendem Maße eingesetzt werden.

Alle diese Daten und Informationen deuten darauf hin, dass der Grad an Professionalität im Personalmanagement noch sehr zu wünschen übrig lässt. Dieser Befund könnte – im Zusammenhang mit den weiter oben konstatierten Defiziten in der strategischen Steuerung und zielorientierten Führung der öffentlichen Unternehmen – ein Indiz

dafür sein, dass diese Unternehmen ein durchaus attraktives Objekt für undurchsichtige, parteipolitisch motivierte Personalentscheidungen sind. Wenn vor diesem Hintergrund dann noch eine auffallende Zurückhaltung der öffentlichen Manager besteht, über ihre berufliche Entwicklung Auskunft zu geben, dann dürfen sich die Akteure in Politik und Öffentlicher Wirtschaft nicht wundern, wenn das Vertrauen in die Seriosität von parteipolitisch beeinflussten Personalentscheidungen nicht besonders hoch ist.

---

## VI. Abschließende Interpretationen und Bemerkungen

---

Obleich bestimmte Ergebnisse unserer Untersuchung darauf hindeuten, dass es Raum für dysfunktionale parteipolitische Einflüsse in öffentlichen Unternehmen gibt, und obgleich immer wieder Fälle bekannt werden, in denen Spitzenpositionen aus rein parteipolitischen Gründen mit fachlich ungeeigneten Personen besetzt werden, kann nicht ernsthaft behauptet werden, dass die Öffentliche Wirtschaft ausschließlich Spielball parteipolitischer Patronageentscheidungen ohne Sinn für Qualität wäre. Hiergegen spricht auch der im internationalen Vergleich relativ hohe Standard der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Leistungen in der Bundesrepublik Deutschland. Genauso verfehlt wäre es allerdings, so zu tun, als ob es in der Öffentlichen Wirtschaft keine parteipolitischen Begehrlichkeiten mit negativen Konsequenzen für die Leistungsfähigkeit gäbe. Nach unseren Untersuchungsergebnissen reicht der Stand an professionellem Management nicht aus, diesen Begehrlichkeiten wirksam zu begegnen. Damit wird der Gefahr Vorschub geleistet, dass das Parteibuch in der Öffentlichen Wirtschaft zur Herausbildung einer ganz speziellen Form der Schattenwirtschaft beiträgt.

Bei der Diskussion über Patronage in der Öffentlichen Wirtschaft handelt es sich allerdings um kein neues Phänomen. Theodor Eschenburg hat in seiner Schrift über Ämterpatronage schon 1961 darauf hingewiesen, dass in den fünfziger Jahren eine besondere Form der Versorgungspatronage entstanden sei, bei der „ehemalige Minister, aber auch politische Beamte, die wegen eines Regierungswechsels in den Wartestand versetzt wurden, ... von ihrer Partei in der Kommunalverwaltung als hauptamtliche Bürgermeister, Beigeordnete oder Stadträte oder als Leiter von kommunalen Unternehmungen untergebracht (werden)“<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> T. Eschenburg (Anm. 2), S. 17.

In diesem Zusammenhang taucht immer wieder die Vermutung auf, dass die Patronageanfälligkeit in der öffentlichen Wirtschaft durch die zur Zeit beginnende „Flucht“ aus der öffentlichen in die private Rechtsform erhöht worden ist. Doch hat beispielsweise schon Friedrich Zeiß im Jahre 1959 festgestellt, „dass die größere Beweglichkeit, die die Kapitalgesellschaften gewähren, in manchen Fällen missbraucht worden ist. Gerade bei öffentlichen Betrieben sind Personen aus politischen Gründen in leitende Stellungen gekommen, die keine ausreichenden sachlichen Qualifikationen aufwiesen. Dies hätte sich in einem Verwaltungsunternehmen nie so stark auswirken können, weil die Unterordnungsverhältnisse in der Verwaltung die verantwortliche Tätigkeit sowohl nach der guten als auch nach der schlechten Seite begrenzen und deshalb auch eher Missstände verhüten“<sup>24</sup>. Obgleich dies aus heutiger Perspektive vor dem Hintergrund der Defizite des öffentlichen Verwaltungshandelns und der daraus resultierenden Reformnotwendigkeiten ein eher zweischneidiges Argument ist, deutet es auf die mit der privaten Rechtsform verbundenen größeren Entscheidungsspielräume hin, die nach Auffassung von Vest dazu geführt haben, „dass die Organe privatrechtlich organisierter öffentlicher Unternehmen trotz oder wegen ihrer hohen Dotierung in der Regel eher mit verdienten Politikern besetzt werden als mit entsprechenden Fachleuten“<sup>25</sup>.

Dass die private Rechtsform stärker dazu verleitet, das Parteibuch bei Personalentscheidungen zu berücksichtigen, wird auch von Hans Herbert von Arnim betont, der immer wieder vehement darauf hinweist, dass diese Praxis nicht nur in der Kernverwaltung, sondern auch bei Wirtschaftsunternehmen verfassungswidrig ist<sup>26</sup>. Angesichts des hohen Parteipolitierungsgrades gerade auch der Ministerialverwaltung scheint es aus unserer Sicht aber eher zweifelhaft, ob die Rechtsform einen wirklich entscheidenden Einfluss auf die Patronagepraxis ausübt. Sie könnte sich allenfalls dadurch auswirken, dass in öffentlichen Unternehmen mit privater Rechtsform im Vergleich zu Institutionen,

<sup>24</sup> Friedrich Zeiß, Kommunales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben in Verbindung mit den Kommunalen Spitzenverbänden von Hans Peters, dritter Band: Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, Berlin u. a. 1959, S. 611–654, hier S. 654.

<sup>25</sup> Peter Vest, Die formelle Privatisierung öffentlicher Unternehmen – Eine Effizienzanalyse anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien der Rechtsformenwahl, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 21 (1998) 2, S. 193 f.

<sup>26</sup> Vgl. Hans Herbert von Arnim, Demokratie ohne Volk. Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmissbrauch und Politikverdrossenheit, München 1993, S. 243 ff.

die in der Form des öffentlichen Rechts organisiert sind, höhere Gehälter gezahlt werden.

Für den Entwicklungsstand eines professionellen Controllings und Personalmanagements in öffentlichen Unternehmen spielt die Rechtsform nach unseren bisherigen Analysen überhaupt keine Rolle. Dies korrespondiert mit den Erfahrungen aus der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, die darauf hindeuten, dass es selbst im Bereich der Kernverwaltung möglich ist, bei entsprechendem politischen Willen moderne Management- und Organisationsstrukturen einzuführen. Ein professionelles Management und eine damit verbundene Unternehmenskultur, die weniger patronageanfällig ist, ist keine Frage der Rechtsform, sondern eine Frage der Qualität der politisch-administrativen Steuerung.

Bei dieser Steuerung wird man aber immer berücksichtigen müssen, dass öffentliche Unternehmen einen Gemeinwohlauftrag zu erfüllen haben, der nur unter maßgeblicher Mitwirkung der politischen Parteien konkretisiert und „mit Leben ausgefüllt“ werden kann. Das heißt, dass die Parteien ein legitimes Interesse haben, Aufsichts- und Führungspositionen mit Personen zu besetzen, die über eine besondere Sensibilität für das komplexe politische und gesellschaftliche Umfeld öffentlicher Unternehmen verfügen und die überdies das Vertrauen von Politik und Verwaltung besitzen. Dies wird nach unseren Befragungsergebnissen auch von der großen Mehrheit der für das Beteiligungsmanagement in den Großstädten zuständigen Personen so gesehen. Das darf aber nicht dazu führen, dass die Parteien ihren Einfluss – der aus ihrer Funktion als Träger dieser Unternehmen resultiert – in der Weise nutzen, dass lukrative Führungspositionen mit Parteigängern ohne entsprechende fachliche Qualifikationen besetzt werden.

Um solchen Praktiken von vornherein einen Riegel vorzuschieben, müssen die Managementsysteme öffentlicher Unternehmen so verbessert werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz bei den strategischen Entscheidungen und bei den Personalentscheidungen gesichert wird. Hiervon sind die meisten öffentlichen Unternehmen – nach den Ergebnissen unserer Untersuchung – noch sehr weit entfernt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

In Zukunft wird es noch mehr darum gehen müssen, die Öffentliche Wirtschaft stärker in die Diskussionen über die Staats- und Verwaltungsmodernisierung einzubeziehen. Ein Ergebnis dieser

Diskussionen könnte sein, dass der Staat bei bestimmten Aufgaben sowohl von seiner Durchführung- als auch von seiner Gewährleistungsverantwortung entlastet wird – mit der Folge, dass zum Beispiel die öffentlichen Unternehmen, die diese Aufgaben bislang wahrgenommen haben, privatisiert werden können.

Nach den bisherigen Erfahrungen, die in vielen Reformstaaten mit der Modernisierung des öffentlichen Sektors gesammelt worden sind, wird die Bedeutung der Privatisierung beim Umbau von Staat, Verwaltung und Öffentlicher Wirtschaft allerdings erheblich überschätzt. Viel entscheidender ist es, die Rahmenbedingungen für die Arbeit öffentlicher Institutionen so zu verbessern, dass sie effizienter und effektiver arbeiten können. In diesem Zusammenhang hat sich vor dem Hintergrund des Modells des Aktivierenden Staates<sup>27</sup> die Einführung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor (als Marktwettbewerb, als Quasi-Märkte oder als nichtmarktliche Formen des Wettbewerbs) als eine entscheidende Weichenstellung erwiesen<sup>28</sup>. Das heißt, dass auch öffentliche Unternehmen – insbesondere im europäischen Kontext – in zunehmendem Maße unter Wettbewerbsbedingungen zu arbeiten haben werden.

Von der Europäischen Kommission wird in diesem Zusammenhang gefordert, „dass das Erbringen von ‚Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse‘ für alle Unternehmen zu öffnen ist, gleich welches ihre Rechtsnatur, der Eigentümer und ihre regionale Herkunft ist“<sup>29</sup>. Daraus folgt, dass die Gebietskörperschaften es sich nicht länger werden leisten können, Führungspositionen öffentlicher Unternehmen mit inkompetenten Parteifreunden zu besetzen. Damit wäre die Gefahr verbunden, dass diese Unternehmen wegen personeller Fehlentscheidungen langfristig nicht mehr konkurrenzfähig wären und im Endeffekt vom Markt verschwinden würden. Deshalb müssen die Städte selbst in verstärktem Maße daran interessiert sein, die Führungspositionen ihrer öffentlichen Unternehmen mit besonders qualifizierten Personen zu besetzen. Die Anzeichen, dass die Städte dies langsam begreifen, mehren sich.

27 Vgl. *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*. Das Programm der Bundesregierung, Berlin 1999.

28 Vgl. Manfred Röber, *Competition – how far can you go?*, in: *Public Management. An International Journal of Research and Theory*, 2 (2000) 3, S. 311–335.

29 Klaus-Werner Schatz, *Die öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld des EU-Wettbewerbsrechts*, Co-Referat anlässlich des 1. Brüsseler Gesprächs mit dem Thema „Die öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld des EU-Wettbewerbsrechts“, Brüssel, 20. 9. 2000.