

# **Dissertation**

zur

Erlangung des Doktorgrades

an der Hochschule für Wirtschaft und Politik

**Thema:** Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand - Exemplarische Überlegungen und Analysen zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland

**Verfasser:** Karl Heinz Steffen

Hamburg, im Dezember 2000

**Gutachter:** Prof. Dr. Reiner Schilling (Betreuer)  
Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg  
Prof. Dr. Wulf Damkowski  
Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg  
Prof. Dr. Helmut Wagner  
Fernuniversität Hagen

**Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand -  
Exemplarische Überlegungen und Analysen zur Optimierung der Ökonomie  
des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland**

I.	Einführung	1
	1. Bedeutung des kommunalen Sektors	1
	2. Problemstellung	6
	3. Stand der Forschung und Forschungsbedarf	9
	4. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	13
II.	Grundlagen kommunalökonomischen Handelns	14
	1. Angebot und Nachfrage bei lokalen öffentlichen Gütern	15
	1.1 Allokationseffizienz	16
	1.1.1 Die Club-Lösung	16
	1.1.2 Politische Abstimmungen	17
	1.1.3 Das Tiebout-Modell	17
	1.2 Fiskalischer Föderalismus und fiskalische Äquivalenz	18
	2. Aspekte der regionalökonomischen Theorie	20
	2.1 Die Zentrale-Orte-Theorie	20
	2.2 Das Wachstumspolkonzept	23
	2.3 Das Export-Basis-Konzept	24
	2.4 Das Konzept des endogenen Entwicklungspotentials	25
	2.5 Das Global-City-Konzept	26
	3. New-Public-Management-Ansätze	28
	3.1 Der Public-Choice-Ansatz	28
	3.2 Der Public-Management-Ansatz	30
	4. Wettbewerbstheoretische Ansätze	35
	4.1 Wettbewerb im privatwirtschaftlichen Sektor	36
	4.2 Wettbewerb im kommunalen Sektor	40

4.2.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb	40
4.2.2	Quasi-marktlicher Wettbewerb	41
4.2.3	Marktlicher Wettbewerb	42
4.3	Wettbewerb und Privatisierung im kommunalen Sektor	44
4.4	Wettbewerb und Devolution kommunaler Aufgaben in die Gesellschaft	46
4.5	Kommunale Leistungskette und Leistungstiefe	47
4.5.1	Strategische Relevanz	48
4.5.2	Spezifität	48
4.5.3	Wirtschaftlichkeit	50
4.6	Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Wege des Wettbewerbs, der Privatisierung oder der Devolution in die Gesellschaft	54
5.	Nationale und supranationale Implikationen	55
5.1	Nationale Implikationen	56
5.1.1	Der rechtspolitische Aspekt	56
5.1.2	Der finanzpolitische Aspekt	56
5.1.3	Der wirtschaftspolitische Aspekt	58
5.2	Europäische Implikationen	59
5.3	Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung	63
III.	Bildung eines theoriefundierten ökonomischen Kommunalprofils	65
1.	Commune oeconomicum	65
2.	Kommunalökonomische Steuerung	68
IV.	Das praktische kommunalökonomische Handeln	69
1.	Kommunale Wirtschaftspolitik	69
1.1	Traditionelle kommunale Wirtschaftsförderung	70
1.2	Von kommunaler Wirtschaftsförderung zu kommunaler Wirtschaftspolitik	72
1.3	Ziele kommunaler Wirtschaftspolitik	73
1.3.1	Optimierung der Produktionsfaktoren zugunsten der Unternehmen	73

1.3.1.1	Standortfaktoren	74
1.3.1.2	Arbeitskräftepotential	76
1.3.1.3	Sach- und Geldkapital	77
1.3.2	Optimierung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse der privaten Haushalte	77
1.3.2.1	Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung	77
1.3.2.2	Sicherung und Weiterentwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten zur Versorgung	79
1.3.3	Sicherung des kommunalen Haushalts	79
1.3.4	Steigerung der Effizienz, der Produktivität und der Effektivität des kommunalen Handelns	80
1.4	Grenzen kommunaler Wirtschaftspolitik	81
1.4.1	Politische Grenzen	81
1.4.2	Rechtliche Grenzen	82
2.	Kommunale Finanzpolitik	83
2.1	Traditionelle kommunale Finanzwirtschaft	83
2.2	Instrumente der kommunalen Finanzwirtschaft	84
2.2.1	Mittelfristige Finanzplanung	84
2.2.2	Haushaltsplanung	84
2.3	Von kommunaler Finanzwirtschaft zu kommunaler Finanzpolitik	86
2.4	Ziele kommunaler Finanzpolitik	87
2.4.1	Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung	87
2.4.2	Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts	87
2.4.3	Erwirtschaftung eines freien Finanzspielraumes	88
2.4.4	Konsolidierung des kommunalen Haushalts	89
2.5	Grenzen kommunaler Finanzpolitik	91
2.5.1	Politische Grenzen	91
2.5.2	Rechtliche Grenzen	93
3.	Kommunale Verwaltungspolitik	94
3.1	Historische kommunal-verwaltungspolitische Entwicklung	95
3.2	Status Quo der kommunalen Verwaltungspolitik	96
3.3	Chancen und Grenzen für kommunale Verwaltungspolitik	98

V.	Die ökonomische Lücke des kommunalen Sektors	99
	1. Die strategische Lücke	102
	2. Die operative Lücke	103
	3. Die innovative Lücke	103
VI.	Schließen der ökonomischen Lücke durch Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors	104
	1. Kommunale Strukturpolitik	104
	1.1 Zielstruktur	105
	1.2 Aufgabenstruktur	109
	1.3 Veränderung der Schnittstelle zum privatwirtschaftlichen Sektor	110
	1.3.1 Privatisierung	111
	1.3.1.1 Formale (unechte) Privatisierung	112
	1.3.1.2 Materielle (echte) Privatisierung	113
	1.3.1.2.1 Contracting-Out	113
	1.3.1.2.1.1 Outsourcing	114
	1.3.1.2.1.2 Submission	114
	1.3.1.2.1.3 Konzessionierung	115
	1.3.1.2.2 Funktionale Privatisierung	115
	1.3.2 Public-Private-Partnership	115
	1.3.2.1 Finanzierungsmodelle	116
	1.3.2.1.1 Leasing	116
	1.3.2.1.2 Factoring	119
	1.3.2.2 Betriebsmodelle	121
	1.3.2.2.1 Betreibermodell	121
	1.3.2.2.2 Betriebsführungsmodell	123
	1.3.2.2.3 Franchising	123
	1.3.2.2.4 Gemischtwirtschaftliches Unternehmen	125
	1.3.3 Evaluierende empirische Betrachtungen	127
	1.4 Veränderung der Schnittstelle zur Gesellschaft	143
	1.4.1 Die aktivierende Kommune	143
	1.4.2 Der aktivierte Bürger	144

1.4.3	Der Einsatz von Organisationen des „dritten Sektors“	146
1.4.4	Kommunitaristische Aspekte	148
1.5	Wirtschaftsstruktur	149
1.5.1	Die Gestaltung des produzierenden Bereiches in der Kommune	150
1.5.2	Die Gestaltung des Dienstleistungsbereiches in der Kommune	152
1.5.3	Die Gestaltung des kommunalen Arbeitsmarktes	156
1.5.4	Die Entwicklung eines kommunalen Marketings	158
1.6	Finanzstruktur	161
1.6.1	Entgelt versus Steuer	162
1.6.2	Einführung einer Kopfsteuer	167
1.6.3	Budgetierung des kommunalen Haushaltes	168
1.7	Verwaltungsstruktur	174
1.7.1	Funktionalreform	175
1.7.2	Public-Public-Partnership	183
1.7.3	Verwaltungsreform	184
2.	Kommunale Qualitätspolitik	195
2.1	Der Qualitätsbegriff	195
2.2	Qualitätspolitik und Total Quality Management	198
2.3	Die Bedeutung der Qualitätspolitik für die Ökonomie des kommunalen Sektors	199
3.	Kommunale Wettbewerbspolitik	200
3.1	Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern	202
3.1.1	Auslagerung kommunaler Aufgaben	202
3.1.2	Einlagerung „marktlicher“ Aufgaben	204
3.1.3	Rechtliche Aspekte	206
3.2	Strategie kommunalen Wettbewerbs	210
VII.	Entwicklung und Bedeutung der kommunalökonomischen Steuerung	211
1.	Ökonomisch-strategisches Management	212
2.	Ökonomisch-operatives Management	214



## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bruttowertschöpfungen (in Milliarden DM)	1
Tabelle 2:	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP), staatliche und kommunale Ausgaben, Staats- und Kommunalquote (in Milliarden DM bzw. vH)	2
Tabelle 3:	Entwicklung der kommunalen Haushalte (in Millionen DM)	3
Tabelle 4:	Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen	8
Tabelle 5:	Ergebnisse empirischer Studien zum Effizienzvergleich	128
Tabelle 6:	Hypothesen über die Bedeutung der Transaktionskosten für ausgewählte Leistungsbereiche	131
Tabelle 7:	Stückkostenvergleich Abwasserreinigung	133
Tabelle 8:	Mittelwerte der Entwässerungsgebühren	134
Tabelle 9:	Transaktionskosten durch die Privatisierung der Abwasserbeseitigung	134
Tabelle 10:	Stückkostenvergleich Winterdienst	135
Tabelle 11:	Transaktionskosten bei Privatisierung des Winterdienstes	136
Tabelle 12:	Stückkostenvergleich Straßenreinigung	137
Tabelle 13:	Transaktionskosten bei Privatisierung der Straßenreinigung	138



Tabelle 14:	Kostenvorteil durch Privatisierung des Hausmeisterdienstes	139
Tabelle 15:	Stand der Privatisierung in Nordrhein-Westfalen (1990)	140
Tabelle 16:	Kommunale Einnahmen 1995 (in Millionen DM)	163
Tabelle 17:	Kommunale Einnahmen 1995 (in DM pro Einwohner)	164
Tabelle 18:	Kommunale Gebühreneinnahmen nach Aufgabenbereichen (in DM pro Einwohner)	165
Tabelle 19:	Ergebnis der Bürgerbefragung zum Bürgerbüro Altenholz	188
Tabelle 20:	Ergebnis der Befragung zur Akzeptanz der Organisations- entwicklung beim Amt Preetz-Land	192

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Entwicklung der kommunalen Investitionen in West und Ost	4
Übersicht 2:	Entwicklung der Kommunalverschuldung in West und Ost	5
Übersicht 3:	Struktur des Wettbewerbs	36
Übersicht 4:	Strategische Relevanz, Spezifität und Leistungstiefenentscheidung	49
Übersicht 5:	Das 3-E Konzept am Beispiel des Zieles „Verminderung von Verkehrsunfällen“	52
Übersicht 6:	Fünf vorrangige Ziele der Verwendung der EU-Strukturfonds	60
Übersicht 7:	Typische Aktivitäten im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung	71
Übersicht 8:	Standortfaktoren im privaten Dienstleistungssektor	75
Übersicht 9:	Die Modernisierungs- und Leistungslücke im kommunalen Sektor	96
Übersicht 10:	Die ökonomische Lücke im kommunalen Sektor	101
Übersicht 11:	Allgemeine Merkmale strategischer Ziele	106
Übersicht 12:	Strategische kommunal-strukturpolitische Ziele einer „Tourismus-Kommune“	107

Übersicht 13:	Zielbaum, bezogen auf das strategische Ziel „Bürgerzufriedenheit bewahren“	108
Übersicht 14:	Schematische Darstellung des Dreiecksverhältnisses im Factoring	119
Übersicht 15:	Die Struktur eines Franchisesystem	124
Übersicht 16:	Ganzheitliches kommunales Marketing	159
Übersicht 17:	Die Bedeutung des kommunalen Produktes	169
Übersicht 18:	Budgetbildung aus Produkten	170
Übersicht 19:	Wesen der Budgetierung	171
Übersicht 20:	Altes und neues Haushaltsverfahren	172
Übersicht 21:	Übertragene Aufgaben im Rahmen des Modellversuchs des Kreises Schleswig-Flensburg	178
Übersicht 22:	Dimensionen von Qualität im kommunalen Sektor	197
Übersicht 23:	Gesamtbewertung des Wettbewerbs im kommunalen Sektor	200



## I. Einführung

### 1. Bedeutung des kommunalen Sektors

Der kommunale Sektor ist ein Teil des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland. Der öffentliche Sektor erbringt öffentliche Dienstleistungen und bildet gemeinsam mit dem private Dienstleistungen erbringenden privatwirtschaftlichen Sektor den tertiären Bereich in der deutschen Volkswirtschaft.

Die Bedeutung des kommunalen Sektors wird aus dem folgenden Vergleich der Bruttowertschöpfungen des kommunalen Sektors, des staatlichen Sektors, des restlichen tertiären Bereiches und der gesamten Volkswirtschaft deutlich.

Tabelle 1: Bruttowertschöpfungen (in Milliarden DM)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kommunen	116,09	116,23	119,49	118,95	117,90	117,20
Staat	365,80	372,88	384,79	389,52	390,57	392,23
Restl. Tertiärbereich	1.571,91	1.677,17	1.758,87	1.841,47	1.915,49	1.991,14
Ges. Tertiärbereich	2.053,80	2.166,28	2.262,85	2.349,94	2.423,96	2.500,57
Alle Bereiche	3.053,61	3.202,84	3.313,28	3.393,63	3.489,88	3.622,10
Staat/Tertiärb. (%)	17,8	17,2	17,0	16,6	16,1	15,7
Staat/Alle Bereiche (%)	11,9	11,6	11,6	11,5	11,2	10,8
Komm./Staat (%)	31,7	31,2	31,0	30,5	30,2	29,9
Komm./Tertiärb. (%)	5,6	5,4	5,3	5,1	4,9	4,7
Komm./Alle Ber. (%)	3,8	3,6	3,6	3,5	3,4	3,2
Rtl.Tertiärb./Tertiärb.(%)	76,5	77,4	77,7	78,4	79,0	79,6
Rtl.Tertiärb./Alle Ber.(%)	51,5	52,4	53,1	54,3	54,9	55,0

Quelle: Eigene Darstellung aus Statistiken des Statistischen Bundesamtes  
(In 1997 und 1998 Soll-Werte des Statistischen Bundesamtes)

Der Anteil der kommunalen Bruttowertschöpfung innerhalb der gesamtstaatlichen Bruttowertschöpfung liegt in der obigen Zahlenreihe bei einem arithmetischen Mittelwert von 30,7%. Die Tendenz ist fallend. Eine fallende Tendenz ist auch für das Verhältnis der kommunalen Bruttowertschöpfung zur Bruttowertschöpfung des gesamten tertiären Bereiches (arithmetischer Mittelwert : 5,1%) und zur gesamten volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (arithmetischer Mittelwert : 3,5%) festzustellen.

Demgegenüber nehmen die Anteile des restlichen tertiären Bereiches (privater Dienstleistungsbereich) an der Bruttowertschöpfung des gesamten tertiären Bereiches (arithmetischer Mittelwert : 78,1%) und an der gesamten volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (arithmetischer Mittelwert : 53,5%) im Zeitablauf beständig zu. Dieses Ergebnis bestätigt die bekannte Wachstumstendenz des tertiären Sektors (Klodt, 1995), belegt aber zugleich, dass der kommunale Sektor im besonderen (wie der staatliche Sektor im allgemeinen) daran keinen Anteil hat, sich sogar gegen den Trend verhält.

Die Tatsache, dass die Bruttowertschöpfung des öffentlichen Sektors im Unterschied zum restlichen tertiären Bereich nicht zu Marktpreisen, sondern zu Faktorkosten berechnet worden ist, schränkt zwar die Aussagefähigkeit der prozentualen Anteile ein, ändert aber nichts an dem Verhältnis der Sektoren zueinander und an dem erkennbaren Trend.

Innerhalb des öffentlichen Sektors ist der kommunale Sektor mit einem Bruttowertschöpfungsanteil von rd. einem Drittel dem Bund, den Ländern und der Sozialversicherung ein bedeutender Partner.

Ergänzende Erkenntnisse über die Bedeutung und die Entwicklung des kommunalen Sektors lassen sich aus dem Vergleich der kommunalen bzw. staatlichen Ausgaben mit dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen gewinnen (Staats- bzw. Kommunalquote).

Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP), staatliche und kommunale Ausgaben, Staats- und Kommunalquote (in Milliarden DM bzw. vH)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BIP	2.997,83	3.053,61	3.202,84	3.313,28	3.393,63	3.489,88	3.622,10
Staatsausgaben	1.525,21	1.600,01	1.668,01	1.984,66*	1.771,55	1.776,24	1.804,30
Staatsquote (%)	50,8	52,3	52,1	59,9	52,2	50,9	49,8
Komm.Ausgaben	240,13	249,88	254,49	259,11	253,50	249,39	247,34
Komm.Quote (%)	8,0	8,2	7,9	7,8	7,5	7,1	6,8

Quelle: Eigene Darstellung aus Statistiken des Statistischen Bundesamtes

\*Die Staatsausgaben in 1995 enthalten die Schuldübernahme zugunsten der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR

Die Kommunalquote entwickelt sich im wesentlichen relativ zur Staatsquote. Sie macht aber nur ca. 16% (1992) bis ca. 14% (1998) der Staatsquote aus. Wenn andererseits der Anteil des kommunalen Sektors an der gesamten staatlichen Bruttowertschöpfung ca. ein Drittel ausmacht, so kann die Abweichung vermutlich mit einem höheren Transferanteil des Bundes begründet werden. Eine größere Effizienz bzw. Produktivität des kommunalen Sektors gegenüber dem restlichen öffentlichen Sektor erscheint darüber hinaus nicht ausgeschlossen, kann aber an dieser Stelle nicht konkret nachgewiesen werden.

Ob die sich aus Tabelle 1 ergebende abnehmende Bruttowertschöpfung des kommunalen Sektors mit einer Abnahme der kommunalen Ausgaben korrespondiert, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der kommunalen Haushalte.

Tabelle 3: Entwicklung der kommunalen Haushalte (in Millionen DM)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Einnahmen	230420	243250	247150	249550	250850	248780	257150
Ausgaben	240130	249880	254490	259110	253500	249390	247340
Defizit/Überschuß	- 9710	- 6630	- 7340	- 9560	- 2650	- 610	+ 9810

Quelle: Eigene Darstellung aus Statistiken des Statistischen Bundesamtes  
(In 1997 und 1998 keine Ist-Werte, sondern Soll-Werte)

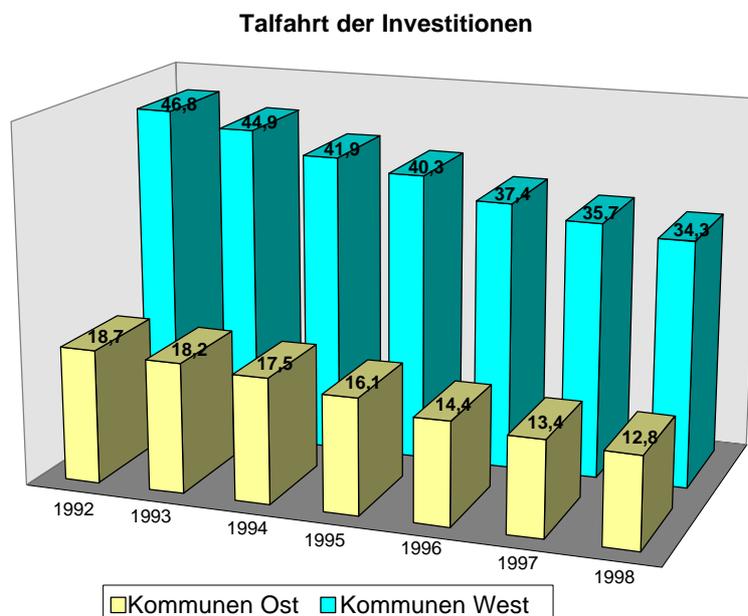
Die Darstellung der kommunalen Einnahmen, Ausgaben und Budgetdefizite seit 1992 zeigt, dass die Ausgaben bis 1995 kontinuierlich zugenommen haben, was wegen der nicht in gleicher Weise gewachsenen Einnahmen zu erheblichen Budgetdefiziten geführt hat. Ab 1996 haben die Kommunen offenbar einen rigorosen Sparkurs gefahren und damit einen deutlichen Abbau der Defizite erreichen können. Das geplante Ergebnis für 1998 ist nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes sogar wieder positiv. Der Deutsche Städtetag ermittelt in seinem Gemeindefinanzbericht 1998 aufgrund von Soll-Werten für 1998 allerdings ein Defizit von 8,4 Mrd. DM (Deutscher Städtetag, 1998)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> An dieser Stelle wäre die Ermittlung von Effizienzwerten für den kommunalen Sektor interessant. Sie werden durch den Quotienten aus Output und Input ermittelt. Als Output käme die Bruttowertschöpfung und als Input der Staatsverbrauch (in monetären Größen) in Betracht. Da das Statistische Bundesamt aber für **beide** Werte die Faktorkosten zugrundelegt, ergeben sich keine verwendbaren Effizienzgrößen.

Den Preis für die „Konsolidierungserfolge“ zahlen nach Auffassung des Deutschen Städtetages die Bürger und die Wirtschaft wegen immer stärkerer Einschränkungen der kommunalen Leistungen korrespondierend mit dem fortgesetzten Rückgang der kommunalen Investitionen (Deutscher Städtetag, 1998).

Die „Talfahrt“ der kommunalen Investitionen wird aus der folgenden Übersicht deutlich.

Übersicht 1: Entwicklung der kommunalen Investitionen in West und Ost

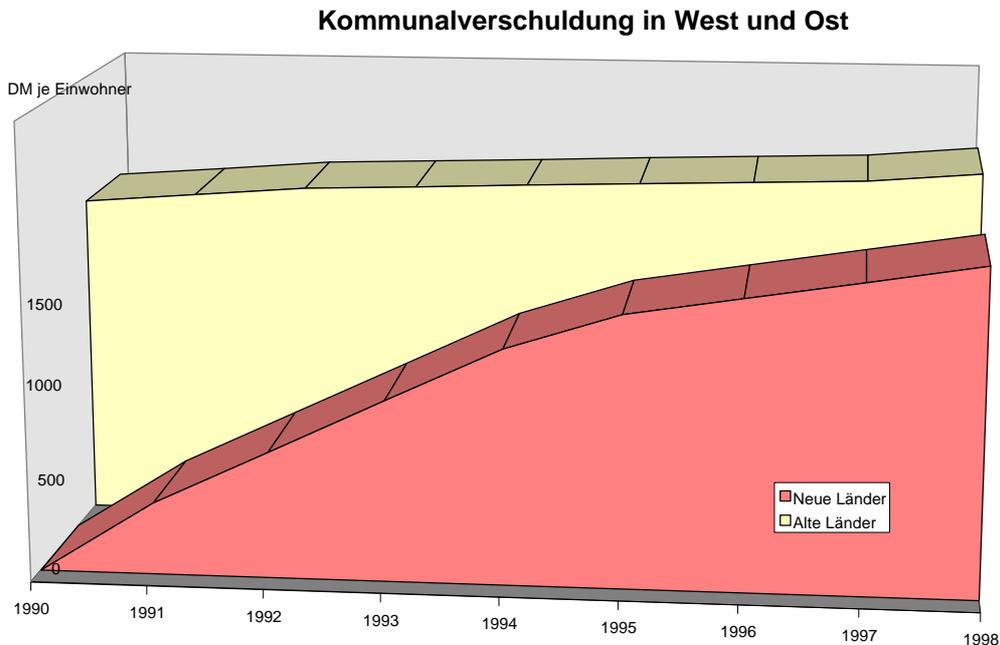


Quelle: Deutscher Städtetag (1998)

Die Investitionsausgaben der westdeutschen Kommunen liegen also in 2000 um 9,6 Mrd. DM oder 20,5% unter dem Niveau von 1992. Bei den ostdeutschen Kommunen macht die Differenz 7,4 Mrd. DM oder 39,5% aus. Da gerade in den ostdeutschen Kommunen der (vor allem strukturbedingte) Investitionsbedarf erheblich ist, stellt sich hier die Situation noch nachteiliger dar als im westdeutschen Bereich.

Ob der Rückgang der kommunalen Investitionen einhergeht mit einer Abnahme der Kommunalverschuldung, zeigt sich wie folgt.

## Übersicht 2: Entwicklung der Kommunalverschuldung in West und Ost



Quelle: Deutscher Städtetag (1998)

Die Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Kommunen hat seit 1990 rapide zugenommen und in 1998 fast das Westniveau erreicht. Der Deutsche Städtetag geht davon aus, dass der Schuldenstand je Einwohner in 1998 mit 2.200 DM im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen nur noch um 180 DM unter dem durchschnittlichen Niveau in den westdeutschen Kommunen lag (Deutscher Städtetag, 1998). Die Möglichkeiten der zusätzlichen Verschuldung in West und Ost sind angesichts dessen und vor dem Hintergrund der prekären, überwiegend durch Budgetdefizite bestimmten Haushaltssituation eng begrenzt<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Nach vom Verfasser vorgenommenen Recherchen beim Deutschen Städtetag ist das Verschuldungsniveau in den Jahren 1999 und 2000 auf dem Niveau von 1998 in etwa konstant geblieben.

Es zeigt sich damit ein kommunaler Sektor,

- dessen Bedeutung hinsichtlich der Bruttowertschöpfung eher gering ist, während er sich innerhalb des öffentlichen Sektors gut behaupten kann;
- dessen Kommunalquote im Verhältnis zur Staatsquote etwa die Hälfte des kommunalen Bruttowertschöpfungsanteils an der gesamten staatlichen Bruttowertschöpfung ausmacht, was für einen höheren staatlichen Transferanteil (Kosten der deutschen Einheit) spricht;
- der trotz des Sparkurses in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit den damit verbundenen Leistungseinschränkungen für private Haushalte und Unternehmen unter Budgetdefiziten, einer Verschuldung auf hohem Niveau und einem kontinuierlichen Rückgang der Investitionstätigkeit leidet.

## **2. Problemstellung**

Vor diesem im letzten Punkt problematischen Hintergrund setzte Anfang der 90er Jahre eine Diskussion über Mängel in der Kommunalverwaltung ein.

Diese Mängel lägen in der Führung, in der Organisation und Information, beim Personal und in den Finanzen (Hennerkes, 1994). Unflexible Hierarchien, nicht durchschaubare Bürokratie, eine Vielzahl von Festlegungen durch ein undurchdringliches Normengeflecht und kein Markt für wichtige Dienstleistungen kennzeichneten das Verwaltungssystem.

Für die Kommunalverwaltungen bestehe eine unzureichende Zielformulierung. Die Kommunalparlamente, aus ehrenamtlichen Ratsmitgliedern zusammengesetzt, befassten sich lieber mit einer Fülle von Details, als Steuerung und Kontrolle im Grundsatz wahrzunehmen. Innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Politik bestehe vielerorts Misstrauen. Innerhalb der Verwaltung bestehe auch die deutliche Tendenz zur Überhierarchisierung und Übersteuerung, wohingegen bei kommunalen Beteiligungen eher zu wenig Steuerung stattfinde. Die notwendige Ablaufkontrolle finde kaum statt. Kommunale Querschnittsämter für Personal, Organisation und Haushalt sicherten eine zentrale Ressourcenbewirtschaftung, die zu einer organisierten Unverantwortlichkeit führe. Unzureichende Delegation und Dezentralisierung verursachten eher eine Innenorientierung als die notwendige Bürger-

oder Kundenorientierung. Moderne Organisationsformen wie Projektorganisation oder Qualitätszirkel seien immer noch Ausnahmen. Führungsinformationssysteme seien eher unbekannt.

Durchgreifende Aufgabenkritik scheitere an internen Widerständen ebenso wie wirkungsvolle Rationalisierungsmaßnahmen. Informationstechniken seien in vielen Kommunalverwaltungen genauso unbekannt wie wirkungsvolle Berichtswesen.

Fortbildungsprogramme für Mitarbeiter fielen dem Rotstift zum Opfer. Die konkrete Arbeitsplatzsituation mit oft erheblichem Aufgabendruck ohne Entlastungsperspektiven mindere die Motivation. Eine systematische Personalentwicklungsplanung fehle häufig ebenso wie die systematische Führungskräfteauswahl und das systematische Führungskräfte-Training. Der jährliche Haushaltsplan mit seiner festgefahrenen Struktur gebe keine Anreize für wirtschaftliches Handeln. Insgesamt bestehe eine geringe Kostentransparenz. Die Kosten der Produkte seien in der Regel nicht bekannt. Der Haushaltsplan führe zu einer Input-Orientierung. Die Ergebnisse seien dabei unwichtig. Eine Wirksamkeitskontrolle der aus dem parlamentarischen Bereich stammenden politischen Programme finde kaum statt. Mangelnde Früherkennung der Probleme, mangelnde bis fehlende Zielorientierung, ein nicht ausgeprägtes Kostenbewusstsein und mangelnde Kenntnisse und praktische Anwendung von Führungsinstrumentarien sowie Mitarbeiter-Einbindungen seien wesentliche Systemmängel in der Kommunalverwaltung<sup>3</sup>.

Als ein zusätzliches Problem wird die Entwicklung der Personalausgaben diskutiert. Nach Berechnungen von Färber (1995) müssten für einen in Menge und Status gleichen öffentlichen Dienst wie 1990 der Bund, die Länder und die Kommunen - bezogen auf die alten Länder- im Jahr 2040 knapp 1,1 Billionen DM anstelle von 235 Milliarden DM aufwenden.

---

<sup>3</sup> Diese Kritikpunkte finden sich in der Literatur zum Public Management wieder; so z.B. bei Budäus (1994), Damkowski/Precht (1995) oder Reichard (1994b).

Aussagen für den kommunalen Sektor enthält die folgende Tabelle.

Tabelle 4: Entwicklung der Personalausgaben der Kommunen

	Gemeinden Summe	Beamte Gesamt in Mrd. DM	Bezüge u. ä.	Pensionen	Beihilfen	Ang. + Arb. Gesamtlohnsumme		AG- SozV	ZusatzV
1986	54,77	11,94	7,73	3,60	0,61	42,82	36,60	6,48	1,46
1990	65,21	14,02	9,01	4,18	0,83	51,19	45,40	8,04	1,91
1995	78,80	15,96	10,19	4,81	0,97	62,84	51,37	8,70	2,77
2000	90,88	18,85	11,53	6,15	1,17	72,03	58,12	10,30	3,62
2005	104,58	22,40	13,04	7,92	1,43	82,18	65,75	11,89	4,54
2010	119,48	25,18	14,76	8,78	1,64	94,30	74,39	13,53	6,38
2015	137,09	29,20	16,70	10,56	1,94	107,89	84,17	16,05	7,67
2020	160,91	34,15	19,36	12,51	2,29	128,76	97,58	20,15	9,03
2025	191,64	41,13	22,44	15,90	2,79	150,50	113,12	26,26	11,12
2030	226,36	48,62	26,01	19,28	3,33	177,73	131,14	33,51	13,08
2035	263,02	56,75	30,16	22,67	3,92	206,26	152,02	38,85	15,39
2040	305,62	66,24	34,96	26,67	4,61	239,38	176,24	45,04	18,10

Quelle: Färber (1995, S. 108)

Die Personalausgaben der Kommunen werden sich nach diesen Berechnungen auf der Basis der Menge und des Status von 1990 bis 2040 also fast verfünffachen. Das gilt innerhalb der gesamten Personalausgaben auch für die Kategorien „Beamte“ und „Angestellte“. Bei den Arbeitern geht die Tendenz eher in Richtung Vervierfachung.

Durch die mittlerweile umfangreiche Literatur zur Diskussion der Gesamtsituation der Kommunen und ihrer Verwaltung (siehe stellvertretend für andere Budäus, 1994; Damkowski/Precht, 1995; Naschold, 1995 und Reichard, 1994) zieht sich als „roter Doppelfaden“ in bezug auf das Erstellen kommunaler Dienstleistungen

- das Beklagen eines Ökonomiedefizits wegen zu geringer Effizienz, Produktivität und Effektivität in der Kommunalverwaltung
- und die Forderung nach einer Überprüfung der Schnittstellen zwischen dem kommunalen Sektor und dem privatwirtschaftlichen Sektor wie zwischen dem kommunalen Sektor und der Gesellschaft, verbunden mit der Forderung nach der Überwindung des monopolistischen Denkens und Handelns durch einen Wechsel

von der Angebotsorientierung zur Nachfrageorientierung und durch das Schaffen einer Wettbewerbsstruktur.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen wird darauf hingewiesen, dass der kommunale Sektor durch eine zunehmende Umweltkomplexität, die sich etwa äußere durch zunehmende ökologische Belastungen, eine zunehmende Internationalisierung der Verwaltung (z.B. EU), die weitere Umstrukturierung von der Produktions- zur Dienstleistungsgesellschaft, den zunehmenden Pluralismus der Gesellschaft, Arbeitslosigkeit und neue Armut vor schwierige Belastungen gestellt werde (Budäus, 1994, S. 13 ff.). Darüber hinaus sei zwar sicher, dass die ökonomische Globalisierung die Handlungsspielräume kommunaler Strategien erweitere, gleichzeitig jedoch auch den Druck erhöhe, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu sichern und auszubauen. Ob die Kommunen dadurch noch mehr in die Rolle des „verlängerten Arms“ (des Staates) gerieten, zur „Gegenmacht“ oder zum „lokalen Staat“ mit neuen Managementaufgaben und unternehmerischer Denkweise würden, sei eine Frage des Blickwinkels und umstritten (Dangschat, 1996).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der kommunale Sektor in der Bundesrepublik Deutschland sich in einer Umstrukturierung befindet. Generell steht er vor dem Problem, seine qualitativ wie quantitativ wachsenden Aufgaben bei veränderten volkswirtschaftlichen, weltwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit knappen Ressourcen bewältigen zu müssen.

### **3. Stand der Forschung und Forschungsbedarf**

Der kommunale Sektor war als Element des öffentlichen Sektors in ökonomischer Hinsicht bisher in erster Linie Gegenstand finanzwissenschaftlicher Betrachtungen. Erkenntnisobjekt der Finanzwissenschaft ist die öffentliche Finanzwirtschaft in ihren vielfältigen Funktionen und ihren Besonderheiten gegenüber dem privaten Sektor (Brümmerhoff, 1996; Nowotny, 1991 und Zimmermann/Henke, 1990).

Auf die Kommunen bezogen interessiert das kommunale Haushaltswesen mit seiner Einnahmenbeschaffung und seiner Ausgabenbewirtschaftung, die kommunale Kreditaufnahme, der kommunale Finanzausgleich. Ein konkreter finanzwissenschaftlicher Ansatz zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors besteht nicht.

Die kommunalwissenschaftliche Forschung deckt ein breites Aufgabenspektrum ab. Kommunalwissenschaften im engeren Sinne befassen sich mit der Rechtsstellung, der Verwaltungspraxis und der institutionalisierten politischen Willensbildung innerhalb der Kommunen, integrieren also zumeist Teilbereiche von Rechtswissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Politikwissenschaft und Finanzwissenschaft. Im weiteren Sinne schließen die Kommunalwissenschaften die kommunal relevanten Subdisziplinen von Ökonomie, Soziologie, Demographie und Statistik, Städtebau und Landschaftsplanung, Verkehrs- und Ingenieurwissenschaften, Ökologie und andere Umweltwissenschaften ein (Kleinfeld, 1996, S. 46).

Hesse beklagt im Bereich der kommunalwissenschaftlichen Forschung unter anderem ein Defizit an ökonomischen Analysen (Hesse, 1989).

Ein konkreter Forschungsansatz zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors ist nicht erkennbar.

Die Stadtökonomie, die im angelsächsischen Bereich ihre Wurzeln hat („Urban Economics“), verfügt in Deutschland über keine geschlossene Theorie. Typisch sind eher fragmentarische Zugänge zu stadtwirtschaftlichen Themen (Fürst, 1989). Seitz identifiziert vier zentrale stadtwirtschaftliche Themenbereiche:

- die Verantwortung der Marktkräfte für das Entstehen von Städten,
- die Landnutzung und die Bodenpreispolitik,
- die Rolle der lokalen Wirtschaftspolitik für die Entwicklung von Städten und
- die ökonomischen Ursachen und Folgen sozialer Probleme in den Städten (Seitz, 1996).

Gegenstand der Betrachtungen sind Großstädte.

Ein konkreter Forschungsansatz zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland ist auch hier nicht erkennbar.

Unter der Bezeichnung „New Public Management“ (NPM) hat sich international ein auf die Kritik öffentlicher Verwaltungen und Staatstätigkeiten gerichtetes Denken etabliert. Dieses Denken orientiert sich in deutlicher Abgrenzung von tradierten bü-

rokratischen Organisations- und Managementpraktiken der Verwaltung an neueren Konzepten des Managements privater Unternehmen und betont die steuernden und effizienzfördernden Kräfte von Markt und Wettbewerb (Reichard/Wollmann, 1996).

In der Literatur wird zwischen dem Public-Choice-Ansatz und dem Public-Management-Ansatz differenziert<sup>4</sup>.

Die Public-Choice-Theorie, die sich stark an die „Neue politische Ökonomie“ anlehnt, stellt auf die Stärkung der Politik und damit von „Choice“-Möglichkeiten auch im öffentlichen Sektor ab. Bürger sollten neben ihrem Wahlrecht weitere Wahlmöglichkeiten unter öffentlichen Gütern haben, ihren Bedarf an öffentlichen Gütern insbesondere auch über Märkte befriedigen können.

Zur Bestimmung der effizienten Form der Leistungserbringung ist im Umfeld des Public-Choice-Ansatzes im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik u.a. das Konzept der Transaktionskostenanalyse entwickelt worden (Richter/Bindseil, 1995). Dieses Konzept versucht gemeinsam mit der Principal-Agent-Theorie zu erklären, wie Informations- und Kontrollasymmetrien sowie die damit zusammenhängenden Koordinations- und Kontrollkosten in Fällen der Eigenfertigung sowie des Fremdbezuges von Leistungen zustandekommen und leitet daraus pragmatische Handlungsempfehlungen ab (Reichard/Wollmann, 1996, S. 241 ff. und zur Principal-Agent-Theorie Damkowski/Precht 1995, S. 70 ff.).

Während die Public-Choice-Theorie generelle Innovationsprinzipien aus der Perspektive Staat versus Markt ableitet, geht es bei dem Public-Management-Ansatz um die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Organisationseinheit. Deren Struktur wurde bisher stark durch das Bürokratiemodell von Max Weber sowie durch die Weiterentwicklung dieses Modells geprägt. An dessen Stelle tritt eine Binnenmodernisierung der Verwaltungsbetriebe im Bereich der Strukturen, der Verfahren und Instrumente und des Personals.

Gefordert wird der Wechsel vom Verwalten zum Management öffentlicher Dienstleistungen (Budäus, 1994; Reichard, 1994b)

---

<sup>4</sup> so z.B. bei Budäus, Probleme und neue Formen der Verwaltung von Metropolregionen, ohne Jahresangabe, S. 27 ff.

Vorherrschend für das New Public Management ist also eine überwiegend ökonomische Grundorientierung.

Hinzuweisen ist darauf, dass es noch durchweg an einer theoretischen Fundierung neuer Verwaltungsmodelle fehlt<sup>5</sup>.

Ebenso wenig kann New Public Management bereits heute als eine neue, eigenständige Wissenschaftsdisziplin angesehen werden (Damkowski/Precht, 1995, S. 15).

Der Public-Management-Ansatz bzw. das „Tilburger Modell“<sup>6</sup> standen Pate für die Entwicklung eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) für die deutsche Kommunalverwaltung. Das inhaltliche Konzept (Zusammenfügung verschiedener aufeinander bezogener betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente) wurde weitgehend durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) sowie durch kommunale Akteure im KGSt-Umfeld entwickelt (KGSt, 1993a).

Das NSM ist also weitgehend aus der Praxis für die Praxis entwickelt worden. Die Wissenschaft wurde als potentieller unterstützender Reformakteur bisher nur unzureichend in Anspruch genommen. Es besteht eine beachtliche verwaltungswissenschaftliche Forschungslücke und es gibt kaum seriöse, tragfähige empirische Erkenntnisse über den bisherigen Reformverlauf und die Implementierungsbedingungen (Reichard, 1997, S. 65).

New Public Management mit den Ansätzen Public Choice und Public Management sowie das Neue Steuerungsmodell stecken also aus wissenschaftlicher Sicht in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Das gilt auch für die übrigen OECD-Länder. Die Wissenschaft beschränkt sich im wesentlichen auf die Evaluierung und das Monitoring des Reformprozesses durch Begleitstudien. Naschold (1995) gibt hierzu einen umfassenden Überblick für den OECD-Bereich.

Ein konkreter Forschungsansatz zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland ist damit auch im Bereich des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells nicht erkennbar.

---

<sup>5</sup> siehe dazu Budäus, a.a.O., S. 25

<sup>6</sup> Es handelt sich um das Managementkonzept einer niederländischen Stadtverwaltung

Der Forschungsbedarf ist deshalb wie folgt zu definieren:

Die Ökonomie des deutschen kommunalen Sektors ist ineffizient. Es besteht ein Interesse daran, mögliche Ansätze zur Optimierung systematisch und analytisch zu erfassen.

Der Begriff „Ökonomie“ ist mehrdeutig. Er ist im Rahmen dieser Arbeit vor allem in Richtung „Wirtschaftlichkeit“ zu interpretieren und soll das dem kommunalen Sektor zur Verfügung stehende ökonomische Instrumentarium mit umfassen. Es geht also in erster Linie um die Optimierung der Wirtschaftlichkeit des deutschen kommunalen Sektors unter Anwendung eines ökonomischen Instrumentariums.

Wirtschaftliches Handeln ist Handeln nach dem ökonomischen Prinzip. Dieses Prinzip ist als solches nicht einfach zu operationalisieren. Es bedarf der konkreten Bestimmung von Input- und Outputgrößen, die dann über die physikalische Konkretisierung als Produktivität und über die monetäre Konkretisierung als Effizienz miteinander verglichen werden<sup>7</sup>. Hinzu kommt die Effektivität als Wirksamkeit des Outputs in der Umwelt<sup>8</sup>.

Optimierung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Sektors bedeutet demnach im wesentlichen, ihn hinsichtlich seiner Produktivität, seiner Effizienz und seiner Effektivität unter Anwendung eines geeigneten ökonomischen Instrumentariums in einen bestmöglichen Zustand zu versetzen.

#### **4. Zielsetzung und Gang der Untersuchung**

Ziel der Arbeit ist es, systematisierend und analysierend zu ermitteln, wie die Ökonomie des kommunalen Sektors optimiert werden kann. Dies ist ein Ziel von hoher Komplexität. Um den für eine solche Arbeit üblichen Kapazitätsrahmen nicht zu überschreiten, wird deshalb auf einen hohen Detaillierungsgrad verzichtet werden müssen.

Unter dieser Prämisse lautet die These: Die Ökonomie des kommunalen Sektors ist unter Anwendung des richtigen ökonomischen Instrumentariums optimierbar. Die Unterthese lautet: Einen elementaren Beitrag dazu kann eine zu entwickelnde um-

---

<sup>7</sup> Quotient Output/Input

<sup>8</sup> Quotient Effekte/Output

fassende kommunale Strukturpolitik leisten, die sich unter anderem mit der Reduzierung des kommunalen Sektors und der Ökonomisierung der Kommunalverwaltung befasst und durch die Entwicklung einer kommunalen Qualitäts- und Wettbewerbspolitik ergänzt wird.

Zur Überprüfung dieser Thesen sollen zunächst in Abschnitt II die Grundlagen des ökonomischen Handelns der Kommunen dargestellt werden, um darauf aufbauend in Abschnitt III ein idealtypisches ökonomisches Kommunalprofil zu entwickeln. Dem wird in Abschnitt IV das tatsächliche kommunalökonomische Handeln gegenübergestellt und im Vergleich eine ökonomische Lücke des kommunalen Sektors identifiziert, die in Abschnitt V näher beschrieben wird<sup>9</sup>.

In Abschnitt VI werden dann die Instrumente zur Reduzierung dieser ökonomischen Lücke erarbeitet, bevor in Abschnitt VII zur kommunalökonomischen Steuerung Stellung genommen wird.

In diesem Gesamtrahmen spielen nicht nur ökonomische, d.h. betriebswirtschaftliche wie volkswirtschaftliche und finanzwissenschaftliche Aspekte eine Rolle, sondern es gibt auch Bezüge zur Verwaltungswissenschaft, zur Rechtswissenschaft und zur Politikwissenschaft.

## **II. Grundlagen kommunalökonomischen Handelns**

Das kommunale Handeln muss vor dem Hintergrund knapper Ressourcen effizient und produktiv sein, und es müssen die richtigen Instrumente angewendet werden, wenn die Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors das Ziel sein soll. Es geht zunächst darum festzustellen, welche Theoriebasis für ein solches Handeln gegeben ist.

Dabei ist vorweg aus juristischer Sicht anzumerken, dass das Grundgesetz den Kommunen durch Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 das Recht einräumt, alle Angelegenheiten

---

<sup>9</sup> Der „Soll-Ist-Vergleich“ zwischen den Grundlagen kommunalökonomischen Handelns (Soll) und dem praktischen kommunalökonomischen Handeln (Ist) hätte möglicherweise vereinfacht werden können, wenn man einer einheitlichen Theorie kommunalökonomischer Steuerung das praktische kommunalökonomische Handeln hätte gegenüberstellen können. Eine solche einheitliche Theorie existiert nicht. Es mußte daher aus bestehenden ökonomischen Theorien eine Theoriebasis für kommunalökonomisches Handeln geschaffen werden, die Grundlage für eine Optimierung sein konnte. Diese Bedingung erfüllen die gewählten Theorieansätze in unterschiedlicher Intensität.

der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln (Allzuständigkeit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung) und das Kommunalverfassungsrecht in allen Bundesländern drei inhaltlich gleichlautende Bestimmungen enthält, wonach die Kommunen

- in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit diejenigen öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich sind;
- ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen haben und
- bei geplanter wirtschaftlicher Betätigung den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten d.h. zu prüfen haben, ob der angestrebte Zweck nicht privatwirtschaftlich besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann<sup>10</sup>.

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung setzt gemeinsam mit den genannten kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen einen Rahmen für das ökonomische Verhalten der Kommunen.

## **1. Angebot und Nachfrage bei lokalen öffentlichen Gütern**

In den Wirtschaftswissenschaften wird von der Komplementarität privater und öffentlicher Güter ausgegangen. Die auf Samuelson zurückgehende Unterteilung bedient sich der Kriterien der „Ausschließbarkeit“ und der „Rivalität des Konsums“ (Samuelson, 1954). Man spricht demnach von einem öffentlichen Gut, wenn es bei einer gegebenen Menge dieses Gutes nicht möglich ist, einzelne Individuen vom Konsum auszuschließen, und bei steigender Zahl von Konsumenten die individuelle Bedürfnisbefriedigung irgend eines Individuums nicht beeinträchtigt wird.

---

<sup>10</sup> siehe stellvertretend für andere Kommunalverfassungsgesetze die §§ 17 Abs. 1, 75 Abs. 2 und 101

ff. der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung idFv. 23.07.1996 (GVOBl. Sch.-H., S. 529), zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.12.1997 (GVOBl. Sch.-H. S. 474)

Hieraus resultiert das free-rider-Problem („Trittbrettfahrerverhalten“) und eine suboptimale Bereitstellung des öffentlichen Gutes. Öffentliche Güter werden deshalb nicht über Märkte angeboten. Der Markt versagt.

Lokale öffentliche Güter lassen sich als öffentliche Güter definieren, für die - abweichend von allgemeinen öffentlichen Gütern - eine Ausschlusstechnologie grundsätzlich deswegen existiert, weil sie nur eine begrenzte Nutzenreichweite besitzen (Napp, 1994, S. 37). Darüber hinaus können Nachfrager dann vom lokalen öffentlichen Angebot ausgeschlossen werden, wenn das öffentliche Gut nur über eine Gebühr erlangt werden kann oder wenn es im Bereich der Infrastruktur (z.B. Straßen, Kindergärten, Hallenbäder) zu einer Überfüllung kommt.

## **1.1 Allokationseffizienz**

Die Effizienz der Allokation von Gütern kann grundsätzlich mithilfe des Pareto-Optimums bestimmt werden. Danach ist der Zustand des Marktgleichgewichts als pareto-optimal zu bewerten, wenn weder Anbieter noch Nachfrager bessergestellt werden können, ohne dass der andere schlechtergestellt wird.

Samuelson (1954) hat nachgewiesen, dass die Angebotsmenge von öffentlichen Gütern dann eine gesamtwirtschaftlich optimale Höhe erreicht hat, wenn die aufsummierten Grenznutzen aller potentiellen Nachfrager genau den Grenzkosten der Produktion des öffentlichen Gutes entsprechen. Mit anderen Worten: Pareto-Effizienz ist dann gegeben, wenn die Summe der marginalen Zahlungsbereitschaften aller Individuen für ein öffentliches Gut den Grenzkosten seiner Produktion gleich ist (vgl. auch Napp, 1994, S. 35).

Dieses Effizienz-Kriterium ist insoweit unbefriedigend, als es die Präferenzoffenbarung der Konsumenten öffentlicher Güter voraussetzt. Sie ist aber nicht gegeben, weil die bei marktfähigen Gütern vorhandene Präferenzaufdeckung über den Marktpreis fehlt. Es fragt sich, was bei lokalen öffentlichen Gütern an die Stelle des Marktpreises treten kann.

In der Literatur werden im wesentlichen drei Substitute angeboten: die Clublösung, politische Abstimmungen und das Tiebout-Modell.

### **1.1.1 Die Clublösung**

Es wird vorgeschlagen, öffentliche Leistungen unter bestimmten Voraussetzungen privat bereitzustellen, wenn sich ein „Club“ bildet.

Napp (1994, S. 45 ff.) führt als Beispiel an, dass sich die Einwohner eines Stadtteils zusammenschließen und gemeinsam eine Wach- und Schließgesellschaft beauftragen, die innere Sicherheit (Schutz vor Diebstahl und Einbruch) in ihrem Stadtteil zu gewährleisten. Finanziert wird der Auftrag ausschließlich von dem gebildeten „Club“. Damit ist die Präferenz deutlich. Es handelt sich um eine marktnahe Lösung. Napp hält sie nicht für allokatationseffizient, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass, wegen der Grenzkosten gleich Null für einen potentiellen zusätzlichen Nutzer, dieser teilnehme, ohne seine wahre Präferenz durch die Beteiligung an den Finanzierungskosten bekanntzugeben.

### **1.1.2 Politische Abstimmungen**

Die Neue politische Ökonomie plädiert dafür, politische Abstimmungen ökonomisch nutzbar zu machen, etwa über demokratische Mehrheitswahlen ökonomische Präferenzen der Wähler zu enthüllen. Dies gilt auch für den kommunalen Sektor. Abgesehen davon, dass wegen der mittelfristigen Wahlzyklen keine zeitnahen Erkenntnisse möglich sind, ist auch nicht gewährleistet, dass genau die richtige Menge an öffentlichen Gütern bereitgestellt wird, weil es keine direkte Beziehung zwischen der zu zahlenden Steuer und dem öffentlichen Gut gibt (Napp, 1994, S. 55 ff.).

Darüber hinaus hat Niskanen (1971) in seiner Ökonomischen Theorie der Bürokratie dargestellt, dass Bürokraten und Politiker Eigennutzenmaximierer seien, und zwar in der Weise, dass der Bürokrat seine Leistungen gegen ein maximales Budget dem Politiker anbiete.

Je größer das Budget, desto größer sei die Macht und das Ansehen des Bürokraten. Dem Politiker liege daran, möglichst viele öffentliche Leistungen aus der Verwaltung abrufen zu können. Er vermute einen direkten Bezug zwischen dem Umfang der von ihm abgerufenen Leistungen und seinen Wählerstimmen.

Aus beidem folgt -bezogen auf den kommunalen Bereich-, dass die Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter nicht unbedingt den Präferenzen der Bürger entsprechen muss.

### **1.1.3 Das Tiebout-Modell**

Nach den Vorstellungen von Tiebout (1956, S. 416 ff.) vergleichen die Bürger einer Gemeinde die von ihnen zu zahlenden Gemeindesteuern mit dem Grenznutzen der gebotenen lokalen öffentlichen Güter. Sie wählen ihren Wohnsitz dort, wo Gemeindesteuern und Grenznutzen für sie gleich sind. Allgemeiner ausgedrückt: die Bürger verlegen ihren Wohnsitz in jene Gemeinde, deren Angebot an öffentlichen lokalen Gütern ihren Präferenzen am nächsten kommt. Es findet also eine „Abstimmung mit den Füßen“ statt.

Das Tiebout-Modell ist in der Literatur auf breite Resonanz aber auch auf scharfe Kritik gestoßen.

Die Einwände beziehen sich vor allem darauf, dass der Wohnwert einer Gemeinde in der Regel nicht allein von den angebotenen öffentlichen Gütern abhängt, sondern beispielsweise von den Arbeitsmöglichkeiten in der Privatwirtschaft, von Landschaft und Klima, vom soziokulturellen Umfeld oder von der geografischen Lage zu anderen mehr oder weniger attraktiven Gemeinden. Wer sich für eine bestimmte Gemeinde als Wohnsitz entscheide, „kaufe“ damit ein Güterbündel, von dem kommunale öffentliche Güter nur einen Teil ausmachten. Bei der „Abstimmung mit den Füßen“ offenbarten die Bürger daher ihre Präferenzen für das gesamte Güterbündel und nicht nur für die öffentlichen Güter (Klodt et al., 1992, S. 25).

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, dass es sich in allen drei Fällen allenfalls um Näherungslösungen aber nicht um vollständige Substitute der Präferenzaußdrucksfunktion des Marktpreises handeln kann.

Die von Samuelson formulierte Bedingung für eine Allokationseffizienz bei lokalen öffentlichen Gütern harret daher noch der Erfüllbarkeit. Pareto-Effizienz ist demnach bei der Allokation lokaler öffentlicher Güter nicht notwendigerweise gegeben.

## **1.2 Fiskalischer Föderalismus und fiskalische Äquivalenz**

Die Grundaussage des fiskalischen Föderalismus basiert auf der Erkenntnis, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch untergeordnete Gebietskörperschaften gegenüber einer Zentralisierung staatlicher Leistungen erhebliche Wohl-

fahrtsgewinne verspricht. Differenziert man die öffentlichen Leistungen nach Stabilitäts-, Distributions- und Allokationszielen, so gilt dies vor allem für die dezentrale Lösung des Allokationsproblems. Der Grund liegt darin, dass bei einer Dezentralisierung des Angebots unterschiedliche Präferenzen besser berücksichtigt werden können (vgl. Musgrave, 1959).

Diese Grundaussage korrespondiert mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach eine Bereitstellung finanzieller Mittel für öffentliche Güter in optimaler Höhe

nur zu erwarten ist, wenn der Kreis der von der öffentlichen Leistung Begünstigten mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen übereinstimmt (vgl. Oates, 1972).

Ein dezentrales System führt zumindest tendenziell zu einer fiskalischen Äquivalenz, weil lokale Aufgabenträger und Steuerzahler den Nutzen zusätzlich produzierter öffentlicher Güter gegenüber den entstehenden Kosten abwägen.

Dieser Anreiz zu einem kostenbewussten Verhalten geht einher mit der Erhöhung der Experimentierfreudigkeit und Innovationsfähigkeit öffentlicher Anbieter. Denn die Existenz einer größeren Anzahl unabhängiger Produzenten öffentlicher Güter erweitert das Spektrum möglicher Produktionstechniken und fördert andererseits den Wettbewerb zwischen den Standorten. Sie trägt so zu einer ständigen Qualitätsverbesserung des Angebots öffentlicher Güter bei (Oates, 1972 und Brennan/ Buchanan, 1980).

Andererseits dürften mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten die Kosten der Erstellung öffentlicher Güter insgesamt zunehmen. Das liegt u.a. an dem Fixkostenanteil (Löhne und Gehälter, Errichtung und Erhaltung öffentlicher Gebäude). Darüber hinaus könnten Skalenerträge entgehen, die bei einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter denkbar wären (Klodt et al., 1992, S. 17).

Der kommunale Sektor ist also aus der Sicht des fiskalischen Föderalismus wie der fiskalischen Äquivalenz prädestiniert für die Produktion öffentlicher Güter. Er hat aber den Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung zu beachten.

Beim Vorliegen von Skalenerträgen könnte es darüber hinaus sinnvoll sein, zwischen der Produktion und der Bereitstellung öffentlicher Güter zu trennen. Auf den kommunalen Sektor bezogen könnte dies bedeuten: die Kompetenz für die Bestimmung der Art und des Umfangs eines öffentlichen Gutes nimmt die einzelne Kommune wahr, während die Produktion einem kommunalen Verband, einer Non-Profit-Organisation oder einem privatwirtschaftlichen Unternehmen übertragen wird.

Auf diese Weise könnten gleichzeitig Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz und Kostenvorteile aus einer zentralen Produktion realisiert werden.



## **2. Aspekte der regionalökonomischen Theorie**

Der kommunale Sektor repräsentiert den „unterstaatlichen“ Bereich. Er besteht in seiner Grundstruktur aus kreisangehörigen Städten und Gemeinden, kreisfreien Städten und Kreisen sowie den „Stadtstaaten“ Berlin, Bremen und Hamburg.

Die regionalökonomische Theorie befasst sich mit wirtschaftspolitischen Theorieansätzen, die auf Regionen bezogen sind. Regionen entstehen durch die Unterteilung eines übergeordneten Gesamtraumes in Gebietseinheiten. Diese Disaggregation wird vorgenommen, um den unterschiedlichen Produktionsbedingungen, Verhaltensweisen und institutionellen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, die innerhalb eines Gesamtraumes festzustellen sind, weil Globalaussagen in diesem Fall für die Teilaggregate nicht uneingeschränkt repräsentativ sind. Ein wirtschaftspolitischer Instrumenteneinsatz, der den strukturellen Besonderheiten nicht Rechnung trägt, läuft Gefahr, in Teilgebieten ineffektive bzw. ineffiziente Ergebnisse zu erzielen (Fürst et al. 1976).

Der kommunale Sektor wird mit seinen unterschiedlichen Einheiten als Basiselementen in die regionalökonomische Theorie einbezogen werden können. Das gilt damit auch für die drei Stadtstaaten. Darüber hinaus bedarf die Prüfung der Anwendbarkeit der Betrachtung des Einzelfalles.

### **2.1 Die Zentrale-Orte-Theorie**

Als Grundaussage der von Christaller (1933) entwickelten Theorie gilt die Hypothese, dass das Wachstumspotential einer Stadt von der Spezialisierung der zentralen Dienste abhängt, während die Nachfrage nach diesen zentralen Diensten bestimmt, wie schnell die Stadt wächst.

Da Dienstleistungsbetriebe nichttransportierbare Leistungen anbieten, für die der Markt räumlich begrenzt ist, andererseits Dienstleistungen aber nur ab einer je nach Dienstleistungsart betrieblichen Mindestgröße rentabel angeboten werden können, sind sie nach Auffassung von Christaller nicht ubiquitär, sondern nur räumlich konzentriert zu erbringen. Dabei übernimmt der Ort, an dem die Leistungen erbracht

werden, eine Versorgungsfunktion für sein weiteres Umland, dem gegenüber er einen „Bedeutungsüberschuss“ aufweist. Je nach der Bedeutung der Leistungen und der räumlichen Reichweite ihres Absatzgebietes entwickeln sich mehrere Arten Zentraler Orte, die nach ihrem „Bedeutungsüberschuss“ hierarchisch gestuft werden. Christaller differenziert sein Modell nach drei Determinanten der Bildung von Zentralen Orten, dem Zuordnungs- oder Verwaltungsprinzip (regionale Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung), dem Markt- oder Versorgungsprinzip (privatwirtschaftliche regionale Zentralisierung der Güter- und Dienstleistungsproduktion) und dem Verkehrsprinzip (Ausrichtung der räumlichen Verteilung von Aktivitäten nach den kommunikativen Möglichkeiten) (vgl. Fürst et al., 1976, S. 77 ff.).

Christallers Theorie der zentralen Orte ist hinreichend bekannt und hat Berücksichtigung in planungsrechtlichen Grundlagen gefunden. Die Einteilung der Zentralen Orte in ländliche Zentralorte, Unterzentren, Mittelzentren und Oberzentren ist gängige raumordnerische Praxis<sup>11</sup>. Auch die Kritik an der Theorie ist bekannt, die z.B. darauf zielt, dass das Wachstum der Städte heute nicht mehr allein von dem Bedeutungsüberschuss für das Umland abhängt, sondern auch binnenstädtische Arbeitsteilungen ohne einen Bedeutungsüberschuss für ein Wachstum sorgen<sup>12</sup>.

Es fragt sich deshalb, welchen Nutzen Christallers Theorie heute für Überlegungen zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors haben kann.

Grundsätzlich dürfte es für Kommunen interessant sein, in die Hierarchie der Zentralen Orte hineinzukommen und/oder möglichst in ihr aufzusteigen, weil damit eine bessere Finanzausstattung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verbunden ist<sup>13</sup>.

Knüpft man darüber hinaus an Christallersche Determinanten zur Bildung von Zentralen Orten an, ergeben sich daraus die folgenden Überlegungen.

Die Positionierung der Kommunalverwaltungen ist dem Zentrale-Orte-Prinzip entsprechend so vorgenommen worden, dass alle zentralen Orte eine eigene Kommunalverwaltung haben oder Standort einer solchen sind. Hier wäre unter Einbeziehung der Kreise zu prüfen, ob eine Zentralisierung der Kommunalverwaltung auf

---

<sup>11</sup> siehe z.B. § 9 des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes Schl.-Holstein

<sup>12</sup> Auf die Folgen der ökonomischen Globalisierung wird unter Abschnitt II.5.3 eingegangen.

<sup>13</sup> siehe etwa § 15 des Finanzausgleichsgesetzes für Schleswig-Holstein

übergeordneter Ebene zu einer Steigerung der Effizienz und Produktivität führen würde. Zumindest dort, wo z.B. ein Mittelzentrum Standort einer gemeinsamen Verwaltung für umliegende Kommunen ist, die selbst nicht zentrale Orte sind und deshalb über keine eigene Verwaltung verfügen (z.B. Ämter in Schl.-Holstein, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz), sollte die Verwaltung des Mittelzentrums im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit die Verwaltung für die Umlandgemeinden mit übernehmen. Mit der Zentralisierung der Verwaltung müsste nicht zwangsläufig eine Zentralisierung der kommunalpolitischen Entscheidungen verbunden sein.

Die Zentralisierung der Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben in Zentralen Orten müsste darüber hinaus aus Effizienzgründen, Steuerungsgründen und im Interesse von mehr Bürgerfreundlichkeit mit einer Bündelung aller öffentlichen Aufgaben in den Kommunalverwaltungen der Zentralen Orte verbunden werden.

Bund und Länder bedienen sich bereits jetzt der Kommunalverwaltung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben (kommunale Pflichtaufgaben), weil sie erkannt haben, dass eigene Bundes- bzw. Landesbehörden vor Ort ineffizient wären. Warum sollten künftig nicht auch die Aufgaben der Arbeitsämter, der Gewerbeaufsichtsämter, der Ämter für ländliche Räume, der Kreiswehrrersatzämter, der Finanzämter u.a. auf einer angemessenen Zentralitätsebene von der Kommunalverwaltung als einem kommunalen Dienstleistungszentrum übernommen werden?

Wenn im Rahmen einer optimalen Zuordnung die kommunale Ebene als unterste Verwaltungsebene und damit als Schnittstelle zum Bürger mit einer modernen und effizienten Verwaltung alle (auch die staatlichen) Aufgaben eigenverantwortlich zu erledigen hätte, untere staatliche Verwaltungsbehörden also insofern verzichtbar würden, so läge das, eine adäquate Finanzausstattung vorausgesetzt, im Interesse der Kommunen und entspräche darüber hinaus dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln<sup>14</sup>.

Hier geht es also um die Optimierung der institutionellen Infrastruktur<sup>15</sup>.

Unter dem Gesichtspunkt des Markt- oder Versorgungsprinzips wird die Beziehung der Zentralen Orte zueinander, zumindest auf eine überschaubare Region bezogen,

---

<sup>14</sup> siehe Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

<sup>15</sup> siehe Abschnitt II.2.4

kompetitiver Natur sein. Daraus sollten die betroffenen Kommunen den Schluss ziehen, dass sie um so wettbewerbsfähiger sind, je spezifischer ihr Güter- und Dienstleistungsangebot ist. Das gilt für den Bereich der öffentlichen Güter (Hochschulstandorte, Standorte bekannter Bühnen, Standorte von guten Sport- und Freizeitanlagen haben z.B. einen Wettbewerbsvorteil). Dabei muss das Angebot der Konkurrenten berücksichtigt werden.

Das Bemühen um die Spezifität und die Attraktivität des Güter- und Dienstleistungsangebots gilt, über den Gedanken der zentralen Versorgung hinaus, aber auch für den privatwirtschaftlichen Bereich. Soweit die Kommunen planungsrechtlich oder über örtliche Interessengemeinschaften (z.B. Handels- und Gewerbevereine) gestalterischen Einfluß nehmen können, sollten sie diesen geltend machen.

## **2.2 Das Wachstumspolkonzept**

Der Grundgedanke dieser von Perroux (1955) entwickelten Theorie besteht in der Annahme, dass Wirtschaftswachstum von sogenannten Wachstumspolen ausgeht. Solche Wachstumspole können sowohl Agglomerationszentren als auch räumlich konzentrierte Produktions- oder Dienstleistungszweige oder einfach Unternehmen sein. Abstrakt wird als Wachstumspol jede Art räumlich konzentrierter, stark expandierender Komplexe wirtschaftlicher Aktivitäten aufgefasst, die sich direkt oder indirekt auf räumlich nahe Wirtschaftseinheiten auswirken (vgl. Brauweiler, 1997).

Nach der Theorie des Wachstumspolkonzeptes sind Einkommens- und Wohlfahrtssteigerungen in einer Region also dann möglich, wenn diese in ihrem Bereich ein wirtschaftliches Kraftzentrum entwickelt, welches durch seine positive Ausstrahlung auf das Umfeld in Form der Aktivierung vorhandener und potentieller Ressourcen die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigt.

Die Handlungsanweisung für eine Kommune ist eindeutig: Sie muss sich um die Entwicklung eines solchen wirtschaftlichen Kraftzentrums bemühen, etwa im Wege einer selektiven Ansiedlungspolitik, die mit einer entsprechenden Förder-, Steuer- und Flächenvorsorgepolitik gekoppelt ist oder in Form von Rationalisierungshilfen zur Verbesserung der Arbeitsproduktivität. Soweit sie nicht allein dazu in der Lage ist, müsste sie staatliche Strukturhilfen anstoßen. Staatlicherseits dürfte auch eine

gezielte Förderung der Forschungs- und Technologiepolitik eine Voraussetzung für das Entstehen von Wachstumspolen sein.

### **2.3 Das Export-Basis-Konzept**

Die dem Export-Basis-Konzept zugrundeliegende Exportbasistheorie als Ansatz der Wachstumstheorie für kleinere Räume wurde von North (1955) für die Region als Subsystem einer Volkswirtschaft und von Andrews (1953) für die Stadtregion entwickelt und im deutschsprachigen Raum von Rittenbruch (1968) zusammenfassend dargestellt. Dem Export-Basis-Konzept liegt ein Zwei-Regionen-Modell zugrunde. Eine Region exportiert in eine andere Region. Es wird die exportierende Region näher betrachtet. In ihr werden die einkommensschaffenden Wirtschaftssektoren in einen Leistungssektor für den überregionalen Markt (Basis-Sektor) bzw. für den lokalen Markt (Nicht-Basis-Sektor) unterteilt. Die Abgrenzung erfolgt anhand der hergestellten Güter. Wirtschaftliche Tätigkeiten zur Produktion von Gütern des täglichen Bedarfs, Handwerkerarbeiten oder Dienstleistungen, die in allen Regionen durchgeführt werden, sind nicht Bestandteil des Exportsektors. Exportiert werden vielmehr solche Güter, die infolge der Arbeitsteilung aufgrund von regionalen Ressourcen nur in dieser Region hergestellt werden.

Der generelle Grundgedanke der wirtschaftlichen Entwicklung nach der Export-Basis-Theorie basiert auf einem keynesianischen Multiplikatoransatz. Dieser besagt, dass die Exporttätigkeit einer Region via Multiplikator einen höheren Effekt auf das Regionaleinkommen hat als eine Förderung des Nicht-Basis-Sektors, weil das Exporteinkommen zum einen zu einem Wachstum des Basissektors beiträgt und zum anderen über eine erhöhte Nachfrage im Nicht-Basis-Sektor dessen Wachstum fördert. Nach der Export-Basis-Theorie stellt daher der Leistungssektor für den überregionalen Markt die Basis für die wirtschaftliche Entwicklung der Region dar (vgl. Brauweiler, 1998).

Für eine Kommune folgt daraus: Es ist grundsätzlich positiv, Standort von Unternehmen zu sein, die einen überregionalen Absatz aufweisen.

Das dürfte sich in erster Linie auf Güter produzierende Unternehmen beziehen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass mit Unternehmen des tertiären Sektors ähnli-

che Effekte erzielt werden, wenn die Dienstleistungen außerhalb und in einem genügenden Abstand von der Standortkommune erbracht werden. Einen Spezialfall stellt der Tourismus dar. Die Tourismuswirtschaft wird als Basis-Sektor einer Kommune angesehen werden können.

## **2.4 Das Konzept des endogenen Entwicklungspotentials**

Angesichts der zunehmenden Schwierigkeit, Unternehmen zu akquirieren, wurden etwa in der Mitte der 1980er Jahre in der regionalwissenschaftlichen Literatur Forderungen nach einer stärker endogen ausgerichteten Entwicklung laut (Steffen, 1995c, S. 3 f.). Kennzeichen dieser neuen Strategie ist es, weniger auf Impulse und Anstöße von außen zu warten, sondern mehr auf die regionseigenen Ressourcen und Fähigkeiten zu setzen und Dynamik aus endogenen Impulsen zu schöpfen.

Die regionseigenen Kräfte werden mit dem Begriff „Entwicklungspotential“ zusammengefasst. Das Entwicklungspotential wird häufig als „Begabung“ einer Region bezeichnet. Es besteht aus „Potentialfaktoren“, die z.B. den Bereichen Arbeitskräftepotential, Kapitalpotential oder Infrastrukturpotential zugerechnet werden. Die Chance einer Region, sich strukturell weiterzuentwickeln und die Wohlfahrt der Bevölkerung zu steigern, hängt von ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren ab. Daraus folgt, dass ein latentes nicht voll ausgeschöpftes Potential als Indikator für die vertanen Chancen dieser Region angesehen werden kann. Dies gilt insbesondere für das Arbeitskräftepotential, da nicht genutzte Arbeitszeit unwiederbringlich verloren ist.

Potentialfaktoren werden für den Wirtschaftsprozess in der Region ähnlich wie die Produktionsfaktoren im betrieblichen Produktionsprozess in unterschiedlichen Relationen benötigt. Substitutionen sind nicht unbegrenzt möglich. Fehlt also ein Potentialfaktor, so kann es zu Engpässen kommen. Dies bedeutet, dass in einem solchen Falle die Ausnutzung der anderen, möglicherweise reichlich vorhandenen Potentialfaktoren nicht möglich ist. Sie werden verschwendet.

Eine Strategie endogener Entwicklung muss daher eine Strategie gezielter Engpassbeseitigung sein.

Diese gehört in den Kontext einer lokalen Infrastrukturpolitik hinein, die nach Jürgen (1982, S. 30) in Anlehnung an Giersch (1964) die Funktion hat, die wachstums-, integrations- und versorgungsnotwendigen Basisfunktionen des Wirtschafts-

geschehens in einer Kommune zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen. Dabei wird an dieser Stelle nach der materiellen Infrastruktur (Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel) und der personellen Infrastruktur (Umfang, Fähigkeiten und Wissen der Bevölkerung) differenziert.

Ob die gezielte Engpassbeseitigung in Verbindung mit einer lokalen Infrastrukturpolitik einer Kommune ohne fremde Hilfe gelingen wird und ob sie eine allein auf sich bezogene Entwicklung ermöglichen kann, erscheint fraglich. Dennoch sollte sie versuchen, so viel wie möglich endogene Kräfte zu aktivieren. Mit anderen Worten: Sie sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten, ggfs. mit fremder Hilfe, versuchen, Engpässe bei den Potentialfaktoren zu beseitigen, um das ihr zur Verfügung stehende Entwicklungspotential voll auszunutzen und so die kommunale Entwicklung voranzutreiben.

## **2.5 Das Global-City-Konzept**

Im Normalfall deckt sich der Umfang eines Städtesystems mit dem eines Nationalstaates. Es gibt ein neuartiges Städtesystem, das auf der globalen und transnationalen Ebene angesiedelt ist. In diesem System fungieren Städte als entscheidende Knotenpunkte, an denen die internationale Wirtschaftsaktivität von Unternehmen, Märkten und sogar von Volkswirtschaften, die ja zunehmend transnational strukturiert sind, koordiniert wird und die dazu erforderlichen Dienstleistungen erbracht werden. Diese Global Cities empfangen ihre strategische Rolle aus der Kombination von durch Informationstechnologien möglich gewordener geographischer Streuung der Wirtschaftstätigkeit und Systemintegration, welche die derzeitige Wirtschaftsära kennzeichnet. Sie erfüllen darüber hinaus zwei weitere Funktionen: Erstens fungieren sie als postindustrielle Produktionsstätten der führenden Gewerbezweige unserer Zeit, und zweitens erfüllen sie die Funktion transnationaler Marktplätze, auf denen Unternehmen und Staaten Finanzinstrumente und spezielle Dienstleistungen erwerben können (Sassen, 1997, S. 40). Nach empirischen Befunden aus Großstädten, die diesen Metropolen des Weltmarktes zuzuordnen sind, bildet sich dort eine neue urbane Ökonomie heraus. Es entstehen beispielsweise neue Banken- und Dienstleistungszentren. Zugleich zeigt sich eine generelle sektorale Verschiebung in der weltstädtischen Ökonomie: Während das traditionelle produzierende Gewerbe

zunehmend entwertet wird, verzeichnen die unternehmensorientierten Dienstleistungen ein starkes Wachstum. Die Herausbildung von Hochleistungsökonomien hat Auswirkungen auf die Konsumformen und -ansprüche und den Arbeitsmarkt in der Stadt. Der für diese Hochleistungsökonomie qualifizierte gut verdienende Beschäftigte fragt mehr arbeitsintensive Dienstleistungen nach. Er verzehrt lieber handgepulte Krabben als den fabrikhergestellte Aldi-Heringstopf. Menze (2000, S. 22) spricht in diesem Zusammenhang von der Herausbildung einer Dienstbotenökonomie, die durch die Nachfrage der Gewinner der Internationalisierung induziert wird. Insofern ist eine Polarisierung auf dem weltstädtischen Arbeitsmarkt festzustellen: den hoch qualifizierten und gut verdienenden Arbeitnehmern des Hochleistungssektors stehen die gering qualifizierten und schlecht verdienenden Arbeitnehmer des „Dienstbotensektors“ gegenüber. Das muß nach Erkenntnissen von Sassen (1997, S. 159) nicht zum Verschwinden der weltstädtischen Mittelklasse führen, trägt aber zu ihrer Spaltung in ein aufstrebendes und ein absteigendes Segment bei.

Welche Bedeutung hat das kurz skizzierte Global-City-Konzept für die Ökonomie des deutschen kommunalen Sektor? Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Großstädte (nicht nur in Deutschland) nicht zu diesem transnationalen Städte-system zu zählen sind<sup>16</sup>, was nicht ausschließt, dass aus dem Kreis dieser Großstädte eine Entwicklung in diese Richtung möglich ist. Global Cities haben vor allem die notwendigen infrastrukturellen Standortvoraussetzungen zu schaffen und zu optimieren, und zwar im materiellen, wie im institutionellen und personellen Bereich. So ist z.B. eine ausreichende Flughafengröße so wichtig wie eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung und ein qualitativ hochwertiges auf die Arbeitsnachfrage abgestelltes Arbeitsangebot. In Anlehnung an die oben dargestellte Zentrale-Orte-Theorie<sup>17</sup> kann bei Global Cities von einem erheblichen Bedeutungsüberschuss ausgegangen werden, der der umliegenden Region und ihren Kommunen zugute kommt. Er dürfte umfangreicher sein als derjenige eines „normalen“ großstädtischen Oberzentrums<sup>18</sup>. In der Global City selbst vollzieht sich, wie oben festgestellt, ein

---

<sup>16</sup> In der einschlägigen internationalen Literatur wird als deutsche Global City nur die Stadt Frankfurt am Main genannt (siehe z.B. Sassen, 1997).

<sup>17</sup> Siehe Abschnitt II.2.1

<sup>18</sup> Als Beispiel kann noch einmal auf die Stadt Frankfurt verwiesen werden, die als Metropole (nicht Landeshauptstadt) die gesamte Rhein-Main-Region dominiert.

gewaltiger Prozeß der Strukturveränderung, der von der Kommune bewältigt und von ihrer politischen Führung und der Verwaltungsführung in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen geleitet werden muß.

Wie sich unterhalb der Global-City-Ebene und außerhalb des Global-City-Konzeptes die ökonomische Globalisierung auf den kommunalen Sektor auswirkt, wird an anderer Stelle behandelt<sup>19</sup>.

Auf allen kommunalen Ebenen gibt es im Rahmen des New Public Management Überlegungen zur Neubestimmung der Aufgabenverteilung zwischen dem kommunalen Sektor und dem privatwirtschaftlichen Sektor bzw. der Gesellschaft und zur Reform der kommunalen Verwaltung. Man differenziert zwischen dem Public-Choice- und dem Public-Management-Ansatz.

### **3. New-Public-Management-Ansätze**

Es soll betrachtet werden, in welcher Weise der Public-Choice-Ansatz und der Public-Management-Ansatz theoretische Grundlagen für kommunalökonomisches Handeln liefern<sup>20</sup>.

#### **3.1 Der Public-Choice-Ansatz**

Dieser Ansatz hat eine ordnungspolitische Dimension und bezieht sich auf Fragen des Außenverhältnisses der öffentlichen Verwaltung und dessen politischer Steuerung. Gefordert wird eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre „Kernaufgaben“ zu begrenzen (Schröter/Wollmann, 1998, S. 59).

Der Public-Choice-Ansatz stützt sich auf die Neue Politische Ökonomie (die gelegentlich auch als Public Choice bezeichnet wird) und auf institutionenökonomische Ansätze.

---

<sup>19</sup> Siehe Abschnitt II.5.3

Vertreter der Neuen politischen Ökonomie versuchen, mit dem der Mikroökonomie entlehnten methodischen Rüstzeug das Entscheidungsverhalten in Politik und Verwaltung zu erklären. Im Ergebnis präsentieren sie ein pessimistisches Bild von der

---

<sup>20</sup> Es wird auf die Darstellungen in Abschnitt I.3 hingewiesen.

Funktionsweise des politischen Systems, in dem sie als zentrales Strukturdefizit das „Politikversagen“ in den Mittelpunkt rücken. Dieses Politikversagen zeige sich daran, dass individuelle Präferenzen vieler Bürger unberücksichtigt blieben, da es an ausreichenden Wahlmöglichkeiten (geschweige denn: marktähnlichen Austauschbeziehungen) im öffentlichen Sektor mangle. Es würden eher Partikularinteressen auf Kosten der Steuerzahler befriedigt. Dringend notwendige Problemlösungen würden durch sich gegenseitig neutralisierende Kräfte blockiert oder durch kurzsichtige Machterhaltungsstrategien (Wiederwahlmotiv) verhindert. Folgt man dieser Auffassung, liegt die Konsequenz nahe, dem „politischen Markt“ möglichst viele Aufgaben zu entziehen und sie dem privaten Markt zuzuweisen.

Damit verbunden ist die Forderung, bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben stärker auf Nutzerentgelte zurückzugreifen, vermehrt Wettbewerbselemente in den öffentlichen Sektor einzuführen und den Bürgern größere Beteiligungs- und Auswahlmöglichkeiten zu eröffnen (Schröter/Wollmann, 1998, S. 61 f. ).

Die institutionsökonomischen Überlegungen innerhalb des Public-Choice-Ansatzes werden im Rahmen der Transaktionskostenanalyse, der Prinzipal-Agenten-Theorie und der Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Analysis) diskutiert. Mit diesen miteinander verwobenen Ansätzen wird versucht, möglichst effiziente institutionelle Arrangements zu finden, um Austauschbeziehungen für Güter zu organisieren. Es wird darauf hingewiesen, dass neben den Produktionskosten (auch öffentlicher Güter) auch Transaktionskosten zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich um Kosten der Informationsgewinnung, -überprüfung, -verarbeitung, -koordination sowie um Folgekosten unvollständiger Information wie Verhandlungskosten, Durchsetzungskosten usw. (Richter/Bindseil, 1995, S. 134)<sup>21</sup>.

Die Theorie der Verfügungsrechte wird dabei häufig herangezogen, um Privatisierungen zu rechtfertigen, da aus dieser Perspektive die Entscheidungsträger in privatwirtschaftlichen Unternehmungen größere Anreize haben, die ihnen anvertrauten Ressourcen möglichst effizient einzusetzen.

---

<sup>21</sup> Wallis und North (1986) schätzen, dass die Transaktionskosten der US-Wirtschaft ca. 50% des Bruttosozialproduktes ausmachen und sich in den letzten 100 Jahren anteilmäßig verdoppelt haben.

Der Prinzipal-Agenten-Theorie liegt, bezogen auf die hierarchischen Ebenen innerhalb einer Organisation, zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern, die Annahme zugrunde, dass es sich um Auftraggeber (Prinzipal)- / Auftragnehmer (Agent)-Verhältnisse handelt. Man geht deshalb davon aus, dass weniger durch hierarchische Kontrollen und allgemeine Regulierung, als vielmehr mit Hilfe von ausgehandelten Kontrakten und angemessenen Anreizstrukturen eine effektive und effiziente Ergebnissteuerung zu erreichen ist. Im Zusammenspiel mit der Transaktionskostenanalyse werden daraus Entscheidungshilfen in bezug auf Eigenerstellung oder Fremdbezug („make or buy“) abgeleitet (Schröter/Wollmann, 1998, S. 62). Das zielt auf die bereits oben zitierte Rückführung des öffentlichen Sektors auf seine „Kernaufgaben“.

Für den kommunalen Sektor bedeutete dies tendenziell eine Veränderung der Schnittstellen zum privatwirtschaftlichen Sektor und zur Gesellschaft als der originären Trägerin öffentlicher Aufgaben.

### **3.2 Der Public-Management-Ansatz**

Dieser Ansatz unterbreitet Vorschläge für eine Reform der internen Verwaltungsführung mit Blick auf neuartige Organisationsformen, Personalkonzepte, Steuerungsinstrumente oder Technikanwendungen gemacht werden. Diese Vorschläge zielen hauptsächlich auf die Ablösung tradierter bürokratischer Strukturen durch die Übernahme von Organisationsformen und Managementtechniken, die privatwirtschaftlichen Unternehmen entlehnt sind und als erfolgreiche Vorbilder für den öffentlichen Sektor angesehen werden. Insofern handelt es sich hier weniger um zusammenhängende Theorieansätze (Schröter/Wollmann, 1998, S. 59 f.).

Für den kommunalen Sektor sind diese „neuen Steuerungsinstrumente“ in dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelten „Neuen Steuerungsmodell“ zusammengefasst worden (KGSt, 1993a).

Sie sollen kurz dargestellt werden.

## Kontraktmanagement

Die Beziehung zwischen der politischen Führung und der Verwaltungsführung bzw. - innerbetrieblich - zwischen vorgesetzten und nachgeordneten Hierarchieebenen, zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern soll über Zielvereinbarungen geregelt werden. Für das Verhältnis von Politik zu Verwaltung erhofft man sich ein Beschränken auf das „Was“ (Politik) und das „Wie“ (Verwaltung). Die Qualität der politischen Arbeit soll dadurch verbessert (Strategien, Planungen, Zielsetzungen) und eine Übersteuerung der Verwaltung durch ständigen politischen Eingriff vermieden werden. Die (hauptamtliche) Verwaltung soll ihre Kenntnisse und Erfahrungen voll auf die optimale Ausführung konzentrieren. Den innerbetrieblichen Zielvereinbarungen liegt die bekannte Methode des Management by Objectives zugrunde<sup>22</sup>.

## Bürgerorientierung

Die Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung wird aus betriebswirtschaftlicher, verwaltungswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Sicht betrachtet.

Die betriebswirtschaftliche Sicht orientiert sich am Bild des „Wirtschaftsbürgers“. Er soll als „Kunde“ gesehen werden. Sein Pendant kann damit nur eine ökonomisierte Verwaltung sein.

Die verwaltungswissenschaftliche Sicht orientiert sich am Bild des „Sozialbürgers“. Hier steht die Bürgernähe der Verwaltung im Mittelpunkt.

Die politikwissenschaftliche Sicht schließlich orientiert sich am Bild des Staatsbürgers. Hier geht es um eine intensive Bürgerbeteiligung (Bogumil/Kißler, 1995, S. 26 ff.).

## Dezentralisierung und Abflachung von Hierarchien

Es geht darum, die Komplexität insbesondere größerer Kommunalverwaltungen abzubauen, indem - angelehnt an den privatwirtschaftlichen Strukturtyp der Spartenorganisation („Konzern Stadt“) - dezentrale Organisationseinheiten gebildet werden,

---

<sup>22</sup> Siehe dazu etwa Wöhe (1990), S. 136 ff.

die als Verantwortungs- und Kostenzentren auch Adressaten für die Übernahme der Ressourcenverantwortung und für die Budgetierung sein können.

Flache Hierarchien (Lean Management, Lean Administration) sollen die Informations-, Kommunikations- und Entscheidungswege verkürzen und so zu einer dynamischeren und reaktionsfähigeren Organisation führen.

### Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung

Die Trennung von Fachverantwortung (Fachämter) und Ressourcenverantwortung (Querschnittsämter) führt dazu, dass die Ergebnisverantwortung nicht zugeordnet werden kann. Die KGSt spricht hier von „organisierter Unverantwortlichkeit“. Dieser Zustand soll beseitigt werden, indem die Fachämter (dezentrale Fachbereiche) neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung für ihren Bereich erhalten. Damit obliegt ihnen die Ergebnisverantwortung.

### Flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kommunalverwaltung war bisher verpflichtet, eine Kostenrechnung für die sogenannten „kostenrechnenden Einrichtungen“ als Grundlage für die Ermittlung der Benutzungsgebühren durchzuführen<sup>23</sup>.

Die flächendeckende Einführung der Kostenrechnung verfolgt das Ziel, Kostentransparenz zu schaffen, um das Kostenbewusstsein zu schärfen, Kostenvergleiche zu ermöglichen, Kostentreiber und Einsparpotentiale zu identifizieren, eine Entscheidungsgrundlage für Eigenerstellung oder Fremdvergabe zu liefern und Hilfsmittel für bedarfsgerechte Budgetierung zu sein.

Die Einführung einer Leistungsrechnung stößt bisher noch auf Schwierigkeiten, weil - anders als in der Privatwirtschaft - der Output nicht über den Marktpreis bewertet werden kann. Das Substitut in Form eines Kennzahlensystems ist bisher nicht vollständig entwickelt.

---

<sup>23</sup> Siehe z.B. § 11 der Schleswig-Holsteinischen Gemeindehaushaltsverordnung v. 07.02.1995 (GVOBl. Sch.-H. S. 68), zuletzt geändert durch Verordnung v. 16.06.1998 (GVOBl. Sch.-H. S.210). Eine ähnliche Regelung findet sich in allen Bundesländern.

## Budgetierung

Es soll ein Wandel von der Input- zur Outputorientierung stattfinden (Management by Result). Der Output wird über Produktdefinitionen dargestellt. Diesen Produkten werden mittels der Kostenrechnung die Kosten zugeordnet. Das Budget eines Fachbereiches ergibt sich aus der Summe der Kosten der Produkte (bottom up). Es wird aus einer zugewiesenen anteiligen Finanzmasse finanziert (top down). Das gesamte zu verteilende Finanzvolumen wird zu Beginn des Budgetierungsverfahrens ermittelt und stellt den Handlungsrahmen dar (Limitierung). Die Zuweisung der Budgets an die Fachbereiche geschieht möglichst ohne Detaillierung über diverse Haushaltsstellen (Globalisierung). Während der Budgetausführung sollen die Fachbereiche nicht an traditionelle starre Haushaltsausführungsvorschriften gebunden sein, sondern flexibel reagieren können (Liberalisierung, Flexibilisierung).

## Controlling und Berichtswesen

Verwaltungscontrolling ist ein System zur Führungsunterstützung durch die Bereitstellung von geeigneten Informationen und Analysen und eine verbesserte Koordination der Führungsfunktionen mit dem Ziel einer qualitativen Verbesserung des Managementprozesses und der Systemsteuerung in Verwaltungsbetrieben.

Es hat demnach eine Informations- und Analysefunktion mit dem Inhalt, die Umwelt des Verwaltungsbetriebes mit längerfristiger Zielrichtung zu beobachten und zu analysieren, ob sich Auswirkungen auf den Verwaltungsbetrieb und seine Aufgaben ergeben (strategisches Controlling) und den innerbetrieblichen Prozess durch einen laufenden Vergleich zwischen Norm und Wirklichkeit (Soll und Ist) zu begleiten, Abweichungen zu analysieren und bei der Einleitung von Korrekturmaßnahmen mitzuwirken (operatives Controlling).

Es hat eine Koordinationsfunktion mit dem Inhalt, in komplexen Verwaltungsbetrieben zwischen die Führungsfunktionen (Planung, Kontrolle, Organisation, Personal) zu treten und deren Arbeit zu koordinieren und die dezentralen Einheiten (Fachbereiche) „zusammenzubinden“ und mit der Leitung des Verwaltungsbetriebes zu verbinden.

Der Informationstransfer soll über ein geeignetes Berichtswesen sichergestellt werden.

### Neuorientierung des Rechnungswesens

Dem von der Kommunalverwaltung angewendeten kameralistischen Rechnungswesen wird nachgesagt, es verleite zum Denken in Einnahme- und Ausgabekategorien (Geldverbrauchskonzept). Erfolgsorientiertes, wirtschaftliches Denken in Kategorien von Aufwand und Ertrag (Ressourcenverbrauchskonzept) werde dadurch unterbunden. Der Vorschlag geht deshalb dahin, das kommunale Rechnungswesen auf das System der doppelten Buchführung umzustellen.

### Modernisierung der Personalpolitik, des Personalmanagements und der Personalverwaltung

Den öffentlichen Arbeitgebern wird vorgeworfen, dass sie im Vergleich zu materiellen Maßnahmen - etwa in Form von Sachinvestitionen - die Ressource „Personal“ wesentlich schlechter nutzten, einsetzten und pflegten<sup>24</sup>. Deshalb gelte es zukünftig, den Faktor „Mensch“, die Mitarbeiter in den Mittelpunkt zu stellen und z.B. über eine innovative Personalentwicklung Anreizsysteme zu schaffen (Damkowski/Precht, 1995, S. 220).

Dieses neue Leitbild ist von der Personalpolitik, die Grundsätze und Grundregeln der Personalarbeit vorgibt, ebenso zu berücksichtigen wie vom Personalmanagement, das Planung, Steuerung und Kontrolle des Personals zum Gegenstand hat und von der Personalverwaltung, der der praktische Vollzug des Personalwesens, die Anwendung von Dienstrecht auf den Einzelfall, obliegt.

Letzterer wird auch angeraten, ihre Verfahren zu modernisieren.

Als Ziel des Neuen Steuerungsmodells kann gelten, über eine Modernisierung im Bereich der Strukturen, der Verfahren und Instrumente und des Personals eine Prozess- und Outputoptimierung zu erreichen, d.h., „schlanke“ und kurze Verfahren und

---

<sup>24</sup> Siehe stellvertretend etwa Budäus (1994, S. 31)

qualitativ hochwertige und geeignete „Produkte“ zu haben und damit zugleich Effizienz, Produktivität und Effektivität in kommunalen Verwaltungsbetrieben zu steigern.

Zusammenfassend lassen sich vor dem skizzierten Hintergrund folgende Leitsätze für das kommunalökonomische Handeln aus dem New-Public-Management-Ansatz herausfiltern (Schröter/Wollmann, 1998, S. 63):

- a) Das Aufgabenspektrum des kommunalen Sektors ist auf solche Aufgaben zu begrenzen, die nicht ebenso gut oder gleichgünstig von nicht-öffentlichen Trägern erledigt werden könnten.
- b) Im kommunalen Sektor sind erprobte privatwirtschaftliche Managementmethoden anzuwenden.
- c) Die Steuerung des Verwaltungshandelns ist auf klare Ergebnisvorgaben auszurichten, deren Einhaltung anhand aussagefähiger Leistungsindikatoren zu überprüfen ist.
- d) Die monolithische Verwaltungsorganisation ist aufzulösen und durch dezentrale Strukturen zu ersetzen.
- e) Der Wettbewerbsgedanke ist im kommunalen Sektor als entscheidende Triebfeder für verbesserte Leistungsqualität und größere Kostendisziplin zu fördern.

#### **4. Wettbewerbstheoretische Ansätze**

Anknüpfend an den letzten der Leitsätze und im Hinblick auf die Unterthese dieser Arbeit, dass neben Qualitätspolitik und strategischem Management auch Wettbewerbspolitik zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors beitragen kann, wird nachfolgend die Wettbewerbstheorie in dem erforderlichen Rahmen dargestellt und der Bezug zum kommunalen Sektor hergestellt.

Wettbewerb wird allgemein definiert als das Streben von zwei oder mehr Personen bzw. Gruppen nach einem Ziel, wobei der höhere Zielerreichungsgrad des einen in der Regel einen geringeren Zielerreichungsgrad des anderen bedingt. Er hält alle Akteure zu Kreativität und Disziplin an und garantiert so, dass die Allgemeinheit sehr schnell in den Genuss der besten Problemlösungen gelangt.

Aus ökonomischer Sicht ist dieser relativ statische Wettbewerbsbegriff um dynamisierende Elemente wie z.B. Wettbewerb als Ursache für Produkt- und Prozeßinnovationen mit der Wirkung auf wirtschaftliches Wachstum zu erweitern.

## 4.1 Wettbewerb im privatwirtschaftlichen Sektor

Aus der Sicht der Markttheorie lässt sich Wettbewerb wie folgt strukturieren.

### Übersicht 3: Struktur des Wettbewerbs

<p style="text-align: center;"><b>Aufgabe (Funktion)</b></p> <p>Rivalisierender Prozess der Wissensnutzung, der Gewinnerosion und der Gewinnneubildung durch dynamische Unternehmer zur Verbesserung der Ressourcenallokation durch permanenten Zwang zur Kostensenkung und Leistungsverbesserung in einem Verfahren nicht-autoritärer Koordination individueller, selbstinteressierter Handlungen.</p> <p style="text-align: center;"><b>Handlungsgrundlagen</b></p> <p>Heterogenität von Personen, Organisationen, Ressourcen und Produkten. Handlungsrechte und Verfügungsrechte über Ressourcen. Handeln unter Ungewissheit. Erwartungen, Risiko- neigung.</p> <p style="text-align: center;"><b>Handlungsorientierung und Handlungsfeld</b></p> <p>Gewinn bzw. individuelle ökonomische Vorteile auf Märkten mit Handlungsbeschränkungen durch Regeln. Reaktionsverbundenheit der Marktteilnehmer mit Unterschieden in der Reaktionsgeschwindigkeit. Einsatz von Aktionsparametern . Innovation und Imitation. Substitutions- konkurrenz. Jederzeitiger Marktein- und austritt auf offenen Märkten.</p>
--

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Brendel (1997, S. 82)

Diese markttheoretische Strukturierung von Wettbewerb kann im Hinblick auf verschiedene Wettbewerbsziele und vom jeweiligen Wertsystem abhängige Interpretationen in unterschiedliche wettbewerbspolitische Konzeptionen einmünden. Einige wichtige Konzeptionen sollen in chronologischer Abfolge beispielhaft beschrieben werden<sup>25</sup>.

So gründet sich eine Konzeption auf das Marktmodell der vollkommenen Konkurrenz mit einer großen Anzahl von Anbietern und Nachfragern, die, gesteuert von der unsichtbaren Hand des Wettbewerbs, automatisch den Zustand des Marktgleichgewichts herbeiführen, der pareto-optimal ist, weil sich der Markt sowohl im Produktions- als auch im Tauschoptimum befindet und sich durch eine optimale Faktorallo-

kation, eine marktleistungsgerechte Einkommensverteilung sowie durch Gewährleistung der Konsumentensouveränität auszeichnet. Das Erhalten der vollkommenen Konkurrenz und das Sichern des Marktgleichgewichts sind bei dieser Konzeption deshalb Hauptaufgaben der Wettbewerbspolitik.

Dem Kreis der Harvard School (Bain, Caves, Clark, Markham, Mason, Shepherd, Wilcox u.a.) entstammen Konzepte des funktionsfähigen Wettbewerbs, in denen dieser als ein dynamischer von Innovationen ausgelöster Prozess des Vorstoßens, Nachziehens und Überholens charakterisiert wird.

Kantzenbach entwickelte ein wettbewerbspolitisches Konzept von den ökonomischen Aufgaben des Wettbewerbs her. Im wesentlichen sieht er fünf Funktionen des Wettbewerbs: leistungsgerechte Einkommensverteilung, Konsumentensouveränität, optimale Faktorallokation, Anpassungsflexibilität der Produktion sowie Beschleunigung und Durchsetzung des technischen Fortschritts.

Optimale Wettbewerbsintensität sieht er im Hinblick auf diese Funktionen im weiten Oligopol mit mäßiger Produktheterogenität und beschränkter Markttransparenz gegeben.

Der Ordoliberalismus (Böhm, Eucken, Lenel u.a.) verbindet ökonomische mit gesellschaftspolitischen Zielsetzungen: Wettbewerb soll sowohl zu einer Minderung der Knappheit führen als auch die persönliche Freiheit vor der Willkür privater oder staatlicher Machtstellungen schützen. Die Marktform der vollständigen Konkurrenz wird zur Referenzsituation erhoben. Nicht eine Machtposition, sondern die Leistung am Markt soll im Wirtschaftsprozess entscheidend sein. Deshalb besteht nach dieser Auffassung die wettbewerbspolitische Aufgabe darin, im Rahmen eines funktionsfähigen Preissystems Leistungswettbewerb zu verwirklichen, der sowohl als Verfahren der Kostenminimierung als auch der Machtkontrolle fungiert.

Das Konzept der Wettbewerbsfreiheit wurde in Deutschland vor allem von Hoppmann in Auseinandersetzung mit Kantzenbachs Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs unter Rückgriff auf die klassische Nationalökonomie und unter Einbeziehung von Ansätzen der Österreichischen Schule (von Hayek u.a.) entwickelt. Es setzt an der persönlichen Freiheit als Ziel an. Dem Handeln der Menschen werden nur durch allgemeine Verbotsregeln Beschränkungen auferlegt. Aus der wirtschaftli-

---

<sup>25</sup> Sie sind bei Brendel (1997), S. 84 ff. in einem Überblick zusammengefasst.

chen Handlungsfreiheit entstehen Marktprozesse, in denen die Kenntnisse und Fähigkeiten der einzelnen Wirtschaftssubjekte umfassend genutzt werden und so gute

ökonomische Ergebnisse hervorbringen. Wettbewerb wird als ein Such- und Entdeckungsverfahren gesehen. Wettbewerbspolitik soll allein die Aufgabe haben, gegen Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit vorzugehen.

Die Konzeption der Chicago School of Antitrust (Bork, Brozen, Demsetz, Posner, Stigler u.a.) schließlich steht aufgrund ihrer markttheoretischen Fundierung in einem engen Zusammenhang mit dem Gleichgewichtsmodell der vollkommenen Konkurrenz. Postuliert wird die Maximierung der Konsumentenwohlfaht als einziges Ziel, das durch Wettbewerb verwirklicht werden soll. Dieses Ziel werde am besten erreicht, wenn auf die Selbststeuerungs- und Selbstheilungskräfte des Marktes vertraut werde. Das Marktgeschehen zeichne sich dann durch allokativen und produktiven Effizienz aus. Es wird eine wettbewerbspolitische Zurückhaltung seitens des Staates gefordert, um Marktzutrittschranken zu verhindern. Staatliche Monopole werden grundsätzlich abgelehnt. Man vertraut bei einer weitgehenden Abwesenheit staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen voll auf die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus.

Aus diesen Konzeptionen lassen sich folgende wettbewerbsimmanente Elemente extrahieren: Tendenz zur Pareto-Effizienz auf vollkommenen Märkten wegen optimaler Faktorallokation, marktleistungsgerechter Einkommensverteilung und Konsumentensouveränität; Dynamik des Vorstoßens, Nachziehens und Überholens, ausgelöst durch Innovationen; Anpassungsflexibilität der Produktion sowie Beschleunigung und Durchsetzung des technischen Fortschritts; Kostenminimierung; Machtkontrolle; Such- und Entdeckungsverfahren; Maximierung der Konsumentenwohlfaht; allokativen und produktiven Effizienz.

Diese Elemente gelten nicht uneingeschränkt auf unvollkommenen Märkten. Exemplarisch sei hier auf den Energiemarkt, den Arzneimittelmarkt und den Markt für Krankenversicherungen hingewiesen. Diese Märkte besitzen ein besonderes Gewicht und weisen jeweils spezifische Besonderheiten auf.

So sind auf dem Markt für elektrische Energie die hier ablaufenden Marktprozesse durch technische Unteilbarkeiten und Economies of Scale bestimmt. Daraus hat man früher den Schluss gezogen, dass es Gebiets- und Leitungsmonopole geben müsse, um diesen technischen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Inzwischen sind vor

allem durch die Liberalisierung des Netzzugangs die rechtlichen Voraussetzungen für mehr Wettbewerb auf diesem Markt geschaffen worden<sup>26</sup>.

Von ganz anderer Art sind die Restriktionen, unter denen die Marktprozesse auf dem Arzneimittelmarkt ablaufen. Hier sind es in erster Linie rechtliche Einschränkungen, die aus der Art und Weise der Regulierung des Gesundheitssystems und des Versicherungswesens resultieren und den Wettbewerb nicht zur Entfaltung kommen lassen.

Durch eingeschränkten Wettbewerb ist demnach auch der Markt für Krankenversicherungen gekennzeichnet, wobei zwischen der privaten und der gesetzlichen Krankenversicherung zu differenzieren ist. Die Regulierung des Krankenversicherungswesens basiert auf dem Kollektivgutcharakter der hier entstehenden Dienstleistungen einerseits sowie auf Solidaritätsbewusstsein und Umverteilungsdenken andererseits. Im Hinblick auf die Finanzierungsprobleme in diesem Bereich steht zu wünschen, dass die Notwendigkeit erkannt wird, den Wettbewerb zunehmend auch in diesem Sektor nutzbringend einzusetzen.

Welche Erkenntnis lässt sich aus den wettbewerbskonzeptionellen Überlegungen nun für den deutschen kommunalen Sektor gewinnen? Die Tatsache, dass es einen Markt für lokale öffentliche Güter bisher grundsätzlich nicht gibt (einzelne privatisierte Dienstleistungen, z.B. im Bereich der Ver- und Entsorgung, tendieren in Richtung Markt) schließt nicht aus, dass einige geeignete der oben extrahierten Wettbewerbselemente auch im kommunalen Sektor nutzbar gemacht werden können. Das gilt für die Dynamik des Vorstoßens, Nachziehens und Überholens, ausgelöst durch Innovationen, für Anpassungsflexibilität der Produktion sowie Beschleunigung und Durchsetzung des technischen Fortschritts, für Kostenminimierung, Machtkontrolle (Verwaltungsbetriebe haben in der Regel eine räumlich begrenzte Monopolstellung), für das Suchen und Entdecken, für die Maximierung der Konsumentenwohlfahrt (der Bürger als „Kunde“), für die Steigerung der produktiven Effizienz und schließlich für kommunale Zurückhaltung bei der Produktion öffentlicher Güter.

---

<sup>26</sup> Energiewirtschaftsgesetz v. 24.4.1998 (BGBl I S. 730), geändert durch Art. 2 Abs. 8 des sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 26.8.1998 (BGBl I S. 2521)

In welcher Weise derartige Elemente im kommunalen Sektor zur Geltung gebracht werden sollen, wird im folgenden untersucht.

## **4.2 Wettbewerb im kommunalen Sektor**

Wie weiter oben dargestellt wurde, zielt ein Leitsatz innerhalb des New-Public-Management-Ansatzes darauf, den Wettbewerbsgedanken als entscheidende Triebfeder für verbesserte Leistungsqualität und größere Kostendisziplin im kommunalen Sektor zu fördern.

Überlegungen dazu, wie dies geschehen könnte, sind vorhanden (siehe etwa KGSt, 1996; Nullmeier, 1998 oder Wegener, 1997b mit einem OECD-Überblick) bzw. werden - vor allem im angloamerikanischen Bereich und in Skandinavien - schon praktiziert. Man wird allerdings nicht von der Existenz einer eigenen Wettbewerbstheorie für den kommunalen Sektor sprechen können. Ähnlich wie beim Public-Management-Ansatz versucht man auch hier, sich privatwirtschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen zunutze zu machen. Dabei wird der Wettbewerb nicht als ein Ziel der Verwaltungsmodernisierung angesehen, sondern als ein Instrument zur Organisation von Aktivitäten zur Zielerreichung.

In der Literatur wird, bezogen auf den kommunalen Bereich, zwischen nicht-marktlichem, quasi-marktlichem und marktlichem Wettbewerb differenziert (siehe etwa Wegener, 1997b S. 83).

### **4.2.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb**

Die Kommunalverwaltungen sind dazu in der Lage, interkommunale, intrakommunale oder öffentlich/private Leistungsvergleiche durchzuführen. Beim inter-/intrakommunalen Vergleich werden unter verschiedenen Kommunalverwaltungen bzw. innerhalb einer Kommunalverwaltung unter verschiedenen Organisationseinheiten spezielle Leistungen oder Teile aus der Prozesskette miteinander verglichen. Dies geschieht in der Regel über die Bildung von Kennziffern, die häufig einen kostenmäßigen Hintergrund haben (z.B. Kosten einer Baugenehmigung, Kostendeckungsquote für einen Kindergarten u.a.). Insofern müsste man in diesen Fällen wohl eher von Kostenvergleichen sprechen.



Eine Kommunalverwaltung kann sich auch mit privaten Dienstleistungsbetrieben, also marktlichen Anbietern, vergleichen, z.B. das Rechtsamt hinsichtlich des Aufwandes einer Prozessführung mit Rechtsanwaltsbüros, das Personalamt hinsichtlich des Aufwandes für Lohn- und Gehaltsbuchführung mit Steuerberaterpraxen oder das Hauptamt hinsichtlich der Gebäudereinigung mit privaten Reinigungsunternehmen. Die nicht-marktlichen Formen des Leistungsvergleichs können auch den Charakter eines Benchmarkings, des Lernens und Übernehmens vom Besten, haben.

Dem nicht-marktlichen Wettbewerb wird gegenüber den beiden anderen Formen die geringste Bedeutung zugewiesen, weil Leistungsvergleiche zwar Informationen darüber liefern, ob andere Verwaltungen ihre Dienstleistung qualitativ besser oder kostengünstiger anbieten und wie ihnen dies gelingt. Es fehlt aber an exogenen Anreizen, die eigenen Dienstleistungen zu restrukturieren. Leistungsvergleiche können deshalb nur der erste Schritt sein, um Wettbewerb in der Kommunalverwaltung einzuführen (Wegener, 1997b S. 83, 99,100).

#### **4.2.2 Quasi-marktlicher Wettbewerb**

Innerhalb einer Kommunalverwaltung besteht die Möglichkeit, Auftraggeber - /Auftragnehmeverhältnisse in der Weise zu konstruieren, dass zwei Ämter Vereinbarungen über den „Kauf“ einer Dienstleistung treffen oder nicht treffen. So kann z.B. ein Fachamt entscheiden, ob es hinsichtlich der Personalwirtschaft die Leistungen des Personalamtes gegen Entgelt (interne Leistungsverrechnung) in Anspruch nehmen oder die Aufgabe lieber selbst wahrnehmen möchte. Das Personalamt auf der einen Seite muss sein Budget „verdienen“ und deshalb wettbewerbsfähige Verrechnungspreise bieten. Das bedingt eine Kostenminimierung. Das Fachamt auf der anderen Seite muss mit seinem Budget auskommen und versucht deshalb, die Kosten der Ressourcenverwaltung gering zu halten. Es entsteht damit eine Tendenz in Richtung Effizienz- und Produktivitätssteigerung. Darüber hinaus dürfte quasi-marktlicher Wettbewerb zumindest auf der Auftragnehmerseite zu einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität führen.

Für die Kriterien Arbeit und Beschäftigung war bisher keine spezifische Auswirkung auszumachen. In der Tendenz wirken Quasi-Märkte auf das Beschäftigungsvolumen neutral. Mittel- bis langfristige Anpassungen, die sich vor allem auf den Personalbestand beziehen, sind jedoch nicht ausgeschlossen (Wegener, 1997b, S. 84, 98, 99).

#### **4.2.3 Marktlicher Wettbewerb**

Mit diesem Begriff sind wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren unterschiedlicher Komplexität gemeint. Zu unterscheiden ist zwischen Ausschreibungsverfahren, bei denen ausschließlich private Anbieter konkurrieren (z.B. bei der Beschaffung oder der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen) und solchen, bei denen private Anbieter hinsichtlich der Erledigung kommunaler Aufgaben mit kommunalen Anbietern konkurrieren. Im ersten Fall zielt das Interesse der Kommune auf das wirtschaftlichste Angebot (günstigstes Preis-Leistungs-Verhältnis). Der zweite Fall stellt für die Kommunen eine innovative Herausforderung dar. Dieser Fall soll weiterverfolgt werden. Dazu ist allerdings auf ausländische Erfahrungen zurückzugreifen, weil eine derartige Wettbewerbsstruktur in Deutschland bisher nicht vorhanden ist.

Von herausragender empirischer Bedeutung ist das in Großbritannien praktizierte Instrument des Compulsory Competitive Tendering (CCT). Es wurde in der Thatcher-Ära in den 80er Jahren eingeführt und verpflichtet die Kommunen grundsätzlich dazu, ihre öffentlichen Aufgaben auszuschreiben. Ab 1997 wurden sukzessiv auch fast alle internen Leistungen (z.B. Personalverwaltung, EDV, Justitiariat u.a.) vollständig oder teilweise dem Wettbewerb unterworfen (Wegener, 1997b, S. 85 f.).

Naschold (1995b, S. 81) verweist auf eine Evaluationsstudie von Walsh aus dem Jahre 1994 und fasst die wichtigsten Befunde wie folgt zusammen:

„The introduction of contracting out on the basis of CCT has clearly produced real effects. In the first two rounds of tendering the public sector gained 75% of contracts, primarily for large-scale contracts in large local authorities. So far the private sector has won 25% of the contracts, concentrated in the smaller authorities. Tendering has largely been for blue-collar jobs; professional and sophisticated service jobs are to be incorporated into the next round of the contracting-out system.

The effect on costs has been as follows: in the first round average savings of 6,5% were achieved. The figures vary widely, though, reaching a maximum of 25%. The greatest savings potential has so far been found in relatively simple, manual activities, such as in the waste-removal sector, cleaning and infrastructural repair work. So far the professional-managerial area has remained a critical bottleneck.“

Wegener (1997b, S. 94 ff.) bestätigt die Effizienzgewinne im internationalen Vergleich, weist aber auf unterschiedliche Effizienzerfolge hin. So sei z.B. das Management von Sport- und Freizeitanlagen deutlich teurer geworden. Im internationalen Vergleich habe besonders im Bereich der Müllentsorgung erheblich eingespart werden können (bis zu 50%), während andere kommunale Dienstleistungsbereiche deutlich geringere Effizienzgewinne aufwiesen.

Von Qualitätsverlusten werde in keiner Studie berichtet. Erfahrungen aus mehreren OECD-Staaten zeigten, dass die Qualität der Dienstleistungen zugenommen habe. Die Bewertung sei aber unter dem Vorbehalt vorzunehmen, dass man vielfach die zugrundeliegenden Qualitätsstandards der Dienstleistungen verändert habe, so dass ein unmittelbarer Qualitätsvergleich (vorher-nachher) nicht möglich sei.

Marktlicher Wettbewerb führe zu Beschäftigungsverlusten in den entsprechenden Bereichen. So seien in Großbritannien zwischen 1988 und 1991 19,7% der Vollzeit-arbeitsplätze und 5,5% der Teilzeitarbeitsplätze im kommunalen Sektor verlorengegangen, die nur bedingt durch neue Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sektor aufgefangen wurden. In einzelnen Dienstleistungsbereichen habe der Personalabbau bis zu 50% betragen. Der Arbeitsplatzverlust betraf in erster Linie Blue-collar-Beschäftigte, was zu einer zunehmenden Ungleichheit der Beschäftigung zwischen Blue-collar- und White-collar-Beschäftigten geführt habe.

Boyne (1998, S. 710) relativiert aus aktueller Sicht die anfangs positive Bewertung von CCT in Großbritannien:

„As there is no clear-cut theoretical rationale for or against CCT, guidance on its effects must be sought in the results of empirical studies. However, the evidence on competitive tendering in UK local government is sparse und methodologically flawed. The measures of expenditure and quality are poor operationalizations of the theo-

retical constructs, and a majority of the studies fail to control for other influences on spending and efficiency. More comprehensive and more accurate evidence on the impact of competitive tendering is clearly required. This could influence the Labour government's decisions on the appropriate components of Best Value, and help councils to select a method of service production that fits their circumstances and objectives. For the present, however, it must be concluded that neither the initial imposition nor the likely abolition of CCT can be traced to a solid foundation of theoretical or empirical support.“

Diese skeptische Beurteilung ist offenbar keine Einzelmeinung. Wie Wegener darlegt (Wegener, 1997b, S. 101 f.), finden sich in der Literatur zunehmend Stimmen, die auf die negativen Effekte der verpflichtenden Ausschreibungen in Großbritannien hinweisen. Beklagt werde die stark eingeschränkte, zum Teil unwiederbringlich zerstörte kommunale Entscheidungsfreiheit. Den britischen Kommunen sei letztlich die Fähigkeit genommen worden, partikularen, auch demokratisch formulierten Interessen lokal definierter Dienstleistungsgestaltung und -präsentation nachzukommen, was eine kommunale Entwicklungsplanung, ein politisch-strategisches Management verhindere.

#### **4.3 Wettbewerb und Privatisierung im kommunalen Sektor**

Die deutsche Kommunalverwaltung verstand sich traditionell als ein wettbewerbsfreier Raum, in dem marktwirtschaftlicher Wettbewerb durch die konkurrierende Alternativen ausschließende Bindung an die Regeln des Rechts ersetzt wurde. Die Forderung nach mehr Wettbewerb konnte in einem solchen Bezugsrahmen nur die Verlagerung kommunaler Aufgaben in den privat-(markt-) wirtschaftlichen Sektor, also Privatisierung, bedeuten (Nullmeier, 1998, S. 81).

Die Privatisierung wird auch heute noch als ein beliebtes Instrument eingesetzt, um z.B. den Fesseln des öffentlichen Rechtes (Haushaltsrecht, Dienstrecht, Organisationsrecht) zu entgehen, eine Entpolitisierung der Aufgabe zu erreichen oder in der Hoffnung auf mehr Wirtschaftlichkeit und auf eine Konsolidierung des kommunalen Haushalts. Man unterscheidet zwischen formaler, materieller und funktionaler Privatisierung.

Bei der formalen Privatisierung übernimmt eine von der Kommune gegründete und in ihrem (Mehrheits-)Eigentum stehende juristische Person des privaten Rechts (eingetragener Verein, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaft) die Erledigung bestimmter kommunaler Aufgaben (z.B. Ver- oder Entsorgung). Hier wird häufig ein öffentlich-rechtliches Monopol durch ein privatrechtliches Monopol ersetzt.

Bei der materiellen Privatisierung werden Private zur Erfüllung kommunaler Aufgaben herangezogen (z.B. bei Vorleistungen oder beim Betrieb kommunaler Einrichtungen). Die funktionale Privatisierung schließlich bedeutet die vollständige und endgültige Überantwortung der kommunalen Aufgabe an den Markt (z.B. Annexaufgaben wie Gebäudereinigung, Grünflächenpflege). Die materielle und die funktionale Privatisierung stellen „echte“ Privatisierung unter Einbeziehung des Marktes und seines Wettbewerbes dar.

Hinsichtlich der ökonomischen Voraussetzungen für eine Privatisierung verweist Schnorrenberg (1995, S. 11 ff.) auf den von Hamer und Gebhardt (1992) vorgeschlagenen Rationalisierungswert einer Privatisierung, der einen Kostenvergleich zwischen der öffentlichen und privaten Leistungserstellung auf mikroökonomischer, verwaltungsökonomischer und sozialökonomischer Ebene umfasst. Auf mikroökonomischer Ebene werden die betriebswirtschaftlichen Kosten der öffentlichen und privaten Aufgabenerfüllung miteinander verglichen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Steuerbelastung für die privatwirtschaftlichen Unternehmen neutralisiert werden muss, es also nicht zu einem Vergleich einer Bruttoleistung inklusive Steuern mit einer Nettoleistung ohne Steuern kommt.

Gegebenenfalls muss bei der mikroökonomischen Berechnung auch ein sogenannter Privatisierungssubventionswert berücksichtigt werden. Dies ist der Zuschuss, den die Kommune einem privatwirtschaftlichen Betreiber zu geben bereit ist, um eine Aufgabe, für die aus politischen Überlegungen ein Preis unterhalb des Marktpreises festgesetzt wird, aufrechtzuerhalten. Ein solcher Privatisierungssubventionswert ist bei der mikroökonomischen Berechnung dem Marktpreis zuzuschlagen.

Der verwaltungsökonomische Rationalisierungswert ist im wesentlichen davon abhängig, inwieweit es gelingt, nach erfolgter Privatisierung in der Kommunalverwaltung eine Kostenauflösung durchzuführen. Er ist dann positiv, wenn nach der Privatisierung

tisierung der Aufgabe in der Verwaltung keine diese Aufgabe betreffenden Kosten übrig bleiben.

Bei der sozialökonomischen Berechnung geht es um die Folgewirkungen für das von der Privatisierung betroffene Personal. Es ist zu berücksichtigen, ob z.B. entlassenes Personal der Sozialversicherung anheimfällt, vom privaten Betreiber übernommen wird oder innerhalb der Kommunalverwaltung umgesetzt werden kann.

Neben den Arbeitnehmerwirkungen gilt es auch zu berücksichtigen, ob sich Rationalisierungswirkungen für die Bürger ergeben. Ein Vorteil würde z.B. darin liegen, wenn der Preis für die öffentliche Leistung gesenkt oder das Leistungsangebot qualitativ verbessert werden könnte.

Eine Privatisierung sollte danach vorgenommen werden, wenn der Rationalisierungswert insgesamt positiv ist.

#### **4.4 Wettbewerb und Devolution kommunaler Aufgaben in die Gesellschaft**

Es gibt eine Reihe von überwiegend sozialen Aufgaben, die von gesellschaftlichen Organisationen oder Initiativen wahrgenommen werden können bzw. bereits wahrgenommen werden (z.B. Altenhilfe, Gefährdetenhilfe, Behindertenhilfe, Familienhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Psychosoziale Hilfe, Gesundheits- und Selbsthilfe u.a.). Vielfach haben sich sogenannte Non-Profit-Organisationen solcher Aufgaben bereits angenommen (z.B. Deutsches Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Caritas, Kirchen, einzelne gemeinnützige Vereine).

Dieser „dritte Sektor“ müsste in das kommunale Wettbewerbsumfeld mit einbezogen werden. Denn die Frage, wer die Aufgabe zum Wohle der kommunalen Gemeinschaft am wirtschaftlichsten erfüllt, stellt sich auch hier (das kann bei der Trägerschaft für einen Kindergarten z.B. die Kirche, ein eingetragener Verein oder die Kommune selbst sein).

Es ist als nächstes zu klären, unter welchen Voraussetzungen die kommunalen Aufgaben den drei ökonomisch-strategischen Instrumenten Wettbewerb, Privatisierung und Devolution zugeordnet werden können. Dies führt zu Überlegungen über die kommunale Leistungskette und Leistungstiefe.



## 4.5 Kommunale Leistungskette und Leistungstiefe

Auch im kommunalen Sektor findet ein Wertschöpfungsprozess statt, der sich stufen- oder phasenartig in Raum und Zeit erstreckt. Die verschiedenen Leistungsstufen sind miteinander verknüpft. Man spricht deswegen von einer Leistungskette. Sie bündelt verschiedene Aktivitäten für deren Realisierung verschiedene Inputs benötigt werden und umfasst die Sequenz aller zu durchlaufenden Tätigkeiten und Funktionen, um zu der Leistung zu gelangen, die den Kundennutzen steigert und deshalb nachgefragt wird (vgl. Picot, 1996, S. 40).

Es werden also alle auf dem Weg zur Verwirklichung der Leistung erforderlichen internen und externen Vorleistungen in einem durchgängigen Zusammenhang betrachtet.

Die Struktur dieser Leistungskette wird durch Kooperationsformen, Regelwerke und vor allem durch die Leistungstiefe maßgeblich beeinflusst.

Unter der Leistungstiefe ist die Zahl zusammenhängender Leistungsstufen zu verstehen, die innerhalb einer Kommunalverwaltung abgewickelt werden. Mit ihr wird zugleich auch die Lieferanten-Kundenstruktur innerhalb der gesamten Leistungskette bestimmt (vgl. Picot, 1996, S. 41).

Der Zusammenhang zwischen Leistungskette und Leistungstiefenbestimmung liegt auf der Hand: Wenn unterstellt wird, dass die Kommune nicht alle kommunalen Aufgaben selbst erledigen kann, dies vielleicht aus wirtschaftlichen Gründen im Einzelfall auch nicht sinnvoll wäre, dann muss sie entscheiden, wer welchen Prozessabschnitt sinnvollerweise übernehmen könnte und wie die Zusammenarbeit prozessbezogen zu organisieren ist.

„Leistungstiefentheoretische“ Entscheidungskriterien sind neben der Wirtschaftlichkeit, die auch die Transaktionskosten zu berücksichtigen hat<sup>27</sup>, die strategische Relevanz und die Spezifität (vgl. Jann, 1996, S. 45 ff.)

---

<sup>27</sup> Schätzungen besagen, dass amerikanische Kommunen inzwischen bis zu 20% der Kosten von ausgelagerten Leistungen für das Management dieser Kontrakte ausgeben (Jann, 1996, S. 45).

### 4.5.1 Strategische Relevanz

Aufgaben, die zur Erreichung von persönlichen Zielen von strategischer Bedeutung sind, wird derjenige, der diese Ziele verfolgt, in der Regel selbst erledigen und nicht einem Dritten übertragen.

Diese selbstverständliche Erkenntnis kann man auch auf Kommunen übertragen. Das Problem ist, genau zu bestimmen, welche Aufgaben die Eigenschaft der strategischen Relevanz erfüllen und sich deshalb nicht zur Auslagerung eignen.

Im kommunalen Bereich könnten dies z.B. die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan)<sup>28</sup>, die Mittelfristige Finanzplanung<sup>29</sup>, das Aufstellen des Haushaltsplanes<sup>30</sup>, das Gewährleisten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung<sup>31</sup>, die Stadt-/Kreientwicklungsplanung und die Schulentwicklungsplanung sein.

### 4.5.2 Spezifität

Picot (1996, S. 64) definiert Spezifität als die exklusive Gestaltung und Widmung von Ressourcen. Werden Ressourcen in besonderer Weise für die Erfüllung bestimmter Aufgaben eingesetzt, gelten sie als spezifisch. Das Ausmaß der Spezifität wird in der Theorie dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Differenz zwischen dem Wert einer Ressource im Einsatz für eine gewünschte Transaktion und ihrem Einsatz in einer anderen Transaktion gemessen wird (Opportunitätskosten).

Je höher die Opportunitätskosten ausfallen, desto höher ist die Spezifität.

Auf den kommunalen Bereich bezogen wird man Aufgaben finden, zu deren Erfüllung es spezifischer Fähigkeiten, sachlicher Ressourcen und spezifischer Prozesse bedarf, die außerhalb des kommunalen Verwendungszweckes einen wesentlich geringeren oder gar keinen Wert haben. Man denke z.B. an diejenigen kommunalen

---

<sup>28</sup> § 5 ff. Baugesetzbuch v. 27.08.1997 (BGBl. I S. 2141), zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.12.1997

(BGBl. I S. 2902)

<sup>29</sup> z.B. § 83 Schl.-Holsteinische Gemeindeordnung

<sup>30</sup> z.B. § 78 ff. Schl.-Holsteinische Gemeindeordnung

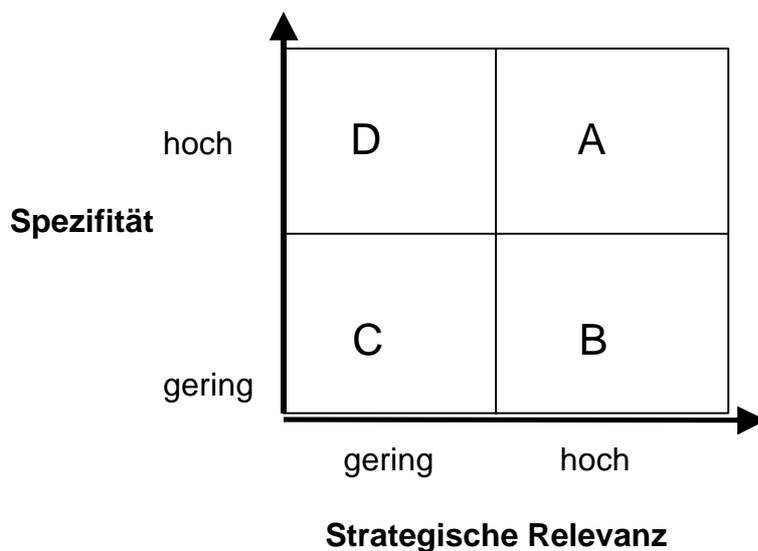
<sup>31</sup> z.B. § 162 ff. Schl.-Holsteinisches Landesverwaltungsgesetz v. 02.06.1992 (GVObI. Sch.-H. S. 243),

zuletzt geändert durch Gesetz v. 01.12.1999 (GVObI. Sch.-H. S. 468)

Aufgaben, die „hoheitlich“ in einem Verwaltungsverfahren erledigt werden, an dessen Ende ein begünstigender oder belastender Verwaltungsakt steht (z.B. alle Genehmigungen, Erlaubnisse, Versagungen, Bewilligungen)<sup>32</sup> oder an den Betrieb einer Kläranlage. Diese lässt sich für andere Zwecke nicht verwenden, wenn sich herausstellt, dass sie nicht mehr gebraucht wird. Insofern ist mit hoher Spezifität auch das Risiko von „sunk costs“ verbunden.

Der Zusammenhang zwischen strategischer Relevanz, Spezifität und Leistungstiefenentscheidung wird anhand der folgenden Übersicht deutlich.

Übersicht 4: Strategische Relevanz, Spezifität und Leistungstiefenentscheidung



Quelle: Picot (1996, S. 76)

Feld A umfasst die strategisch bedeutsamen und hochspezifischen kommunalen Aufgaben. Dies ist der Bereich der klassischen Eigenerstellung. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dürfte hierfür ein Beispiel sein, an dem zugleich aber auch deutlich gemacht werden kann, dass sich einzelne Leistungen z.B. aus wirtschaftlichen Gründen oder aus Gründen der Risikoverteilung auch in Form

<sup>32</sup> z.B. §§ 74, 106, Schl.-Holsteinisches Landesverwaltungsgesetz

von Kooperations- und Regulierungsnetzwerken erbringen lassen (z.B. private Sicherheitsdienste in Fußballstadien, Politessen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs).

Feld B ist durch Leistungen von hoher strategischer Bedeutung, aber geringer Spezifität gekennzeichnet. Dies ist ein Bereich, in dem auch private Aufgabenträger mit oder ohne Gewinnabsicht agieren (z.B. Umweltschutz, Versorgungsleistungen, Entsorgungsleistungen, Gesundheitsleistungen, Bildungsleistungen, soziale Leistungen).

Feld C spricht den klassischen Fremdbezug von relativ unspezifischen und strategisch unbedeutsamen Leistungen an (z.B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Hausdruckerei).

Feld D wirft die Frage auf, ob hochspezifische aber strategisch völlig unbedeutende Leistungen weiterhin von der Kommune selbst erbracht werden sollten. Aus ökonomischer Sicht müsste dieser Bereich wohl schrittweise in das Feld C überführt werden (z.B. hochspezifische Verwaltungsprozeduren des Routinebereichs mit anderweitig nicht verwendbarem bzw. unkündbarem Personal) (vgl. Picot, 1996, S. 76, 77).

Als Ergebnis der „Feldbetrachtungen“ kann festgehalten werden, dass der Markt als institutioneller Regelmechanismus sich um so mehr eignet, je geringer die strategische Relevanz der Leistungserbringung und die Spezifität des Ressourceneinsatzes sind.

#### **4.5.3 Wirtschaftlichkeit**

Wirtschaftliches Handeln bedeutet Handeln nach dem ökonomischen Prinzip<sup>33</sup>.

Nach dem ökonomischen Prinzip handelt bekanntlich, wer bei konstantem Input seinen Output maximiert (Maximalprinzip) bzw. wer bei konstantem Output seinen Input minimiert (Minimalprinzip).

Relevante Meßgrößen sind die Produktivität und die Effizienz<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> vgl. Abschnitt I.3

<sup>34</sup> a.a.O.

Zur Bestimmung der Effizienz bedarf es zunächst einer monetären Bewertung des Inputs. Da der Input in einer Kommunalverwaltung nichts anderes darstellt als in privaten Produktions- bzw. Dienstleistungsbetrieben, handelt es sich hier um die Bewertung der Kombination der eingesetzten betrieblichen Produktionsfaktoren. Dazu ist eine Kostenrechnung die unabdingbare Voraussetzung. Sie ist allerdings im kommunalen Sektor noch nicht flächendeckend eingeführt worden<sup>35</sup>.

Es bedarf auch einer monetären Bewertung des Outputs. Hier steht die Kommunalverwaltung vor einem Problem. Da sie öffentliche lokale Güter produziert, die in der Regel unentgeltlich abgegeben werden, fehlt ihr die bei privaten Produktions- und Dienstleistungsbetrieben gegebene Möglichkeit der monetären Quantifizierung des Outputs über den Marktpreis. Eine Gebühr vermag den Marktpreis als Bewertungsfaktor nicht zu substituieren, weil sie allenfalls zur Kostendeckung führen darf<sup>36</sup>. Insofern stellt das Verhältnis zwischen dem Gebührenaufkommen für eine kommunale Einrichtung und den Kosten des Betriebs dieser Einrichtung nur eine Kostendeckungsquote dar, die immer  $\leq 1$  ist. Dennoch kann aus Steuerungsgesichtspunkten auf die Abbildung des Leistungsergebnisses (Output) nicht verzichtet werden. Dies geschieht im Rahmen einer sich entwickelnden kommunalen Leistungsrechnung zunehmend über die Bildung von Kennziffern, mit welchen die erzeugten „Produkte“ dann näher beschrieben werden sollen.

Budäus (1996, S. 87) weist darauf hin, dass es besonders schwierig ist, eine wirtschaftliche Verhaltenssteuerung zur Erreichung von Zielen herbeizuführen, wenn das Zielsystem nicht operabel definiert ist. Eine insofern nicht gut strukturierte Handlungssituation sei typisch für öffentliche Verwaltungen. Am Beispiel des Zieles „Verminderung von Verkehrsunfällen“ wird aufgezeigt, dass deswegen nicht jede Ziel-Mittel-Kombination sinnvoll unter dem an Minimalkosten orientierten Begriff „Wirtschaftlichkeit“ diskutiert werden kann. Die zur Zielerreichung zu ergreifenden Mittel könnten klarer strukturiert werden (z.B. Verkehrsberuhigung, dazu notwendige Baumaßnahmen). Insofern liege es nahe, sich für eine differenzierte Analyse an

---

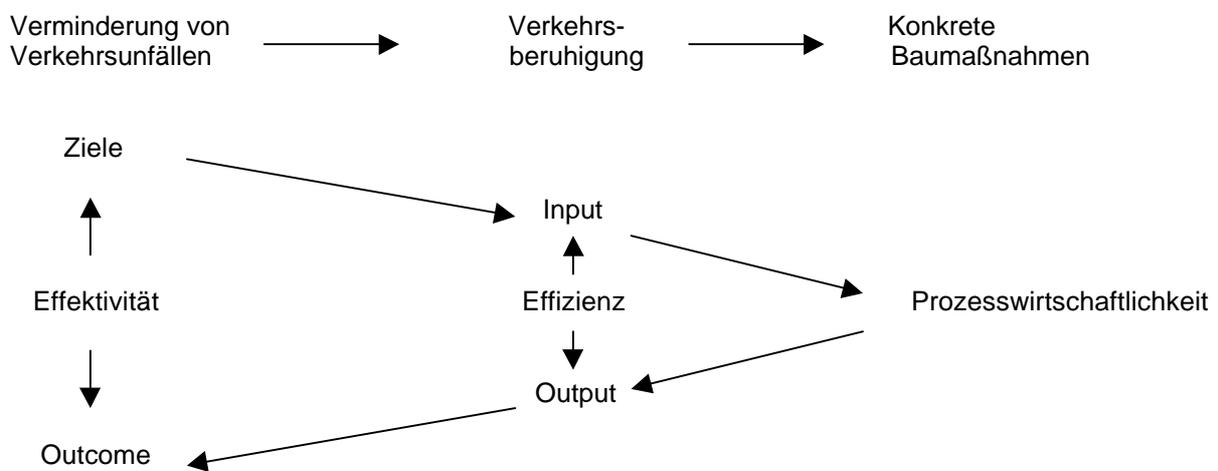
<sup>35</sup> vgl. Buchholz (2000), S. 82 ff.

<sup>36</sup> siehe z.B. § 6 der Kommunalabgabengesetzes des Landes Schl.-Holstein idF v. 22.07.1996 (GVOBl. Sch.-H. S. 564), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.12.1999 (GVOBl. Sch.-H. 2000, S. 2)

dem 3-E-Konzept zu orientieren (**E**ffectiveness, **E**fficiency, **E**conomy). Die Erfolgsmessung

geschieht also unter Verwendung der drei Ebenen Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit, wobei Effektivität über den Quotienten Zielerreichung (Outcome)/Zielvorgabe und Wirtschaftlichkeit über den Quotienten Istkosten/Sollkosten gemessen wird. Näheres ist, auf das Zielbeispiel bezogen, der folgenden Übersicht zu entnehmen.

#### Übersicht 5: Das 3-E-Konzept am Beispiel des Zieles „Verminderung von Verkehrsunfällen“



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Budäus (1996, S. 88)

Budäus (1996, S. 93 ff.) erinnert ferner daran, dass in Verwaltungsbetrieben eine Prinzipal-Agenten-Situation vorzufinden ist. Das gilt natürlich auch für Kommunalverwaltungen. Als Prinzipal ist die Verwaltungsspitze, als Agenten sind die operativen Einheiten innerhalb des kommunalen Verwaltungsbetriebes anzusehen. Wenn unterstellt wird, dass die Verwaltungsspitze an einer optimalen Zielerfüllung auf der Basis des 3-E-Konzeptes interessiert ist, reduziert sich das Problem der Leistungstiefe auf die Frage, ob sie sich der eigenen operativen Einheiten bedient oder es vorzieht, private Anbieter einzusetzen.

Das setzt jedoch voraus, dass die Verwaltungsspitze die genaue Faktorkombination kennt, die, bezogen auf die Zielerfüllung, zu minimalen Kosten führt. Dies ist in der Regel u.a. deswegen nicht der Fall, weil eine Kostenrechnung fehlt, mit der eine Mi-

nimalkostenkombination, bezogen auf die Zielerfüllung, bestimmt werden könnte. Den operativen Einheiten geht es ähnlich. Sie können jedoch ihr eigenes Produktions- und Kostengebahren und eventuelle Rationalisierungspotentiale besser einschätzen. Ob sie die Informationen exakt an den Prinzipal weitergeben oder sich einen diskretionären Handlungsspielraum erhalten wollen, liegt weitgehend im Ermessen der Agenten. Diesem Risiko ist der Prinzipal ausgesetzt.

Es lässt sich aber auch auf die Beziehung zwischen der Verwaltungsspitze als Prinzipal und einem privaten Anbieter als Agenten übertragen. Der nach Gewinn strebende private Anbieter wird im Unterschied zu den nicht nach Gewinn strebenden operativen Einheiten vermutlich seine Minimalkostenkombination kennen. Er bedarf aber spezieller Anreize, um Kostenvorteile an die Verwaltungsspitze weiterzugeben. Als Anreizmechanismus dient der Wettbewerb. Nur im Wettbewerb mit Konkurrenten wird der private Anbieter zur Weitergabe von Kostenvorteilen bereit sein.

Ebenso werden operative Einheiten, die einem Wettbewerb ausgesetzt werden, ihre Kenntnisse über Rationalisierungsreserven umsetzen und die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungserstellung erhöhen. Der Anreiz dazu wird, wie weiter oben dargestellt, bei nicht-marktlichem Wettbewerb am geringsten, bei quasi-marktlichem Wettbewerb stärker und bei marktlichem Wettbewerb am größten sein.

Dabei sind Transaktionskosten zu berücksichtigen. Budäus (1996, S. 98) differenziert die Koordinationskosten (die zusammen mit den Produktionskosten die Gesamtkosten darstellen) nach den Kosten der Koordination durch Märkte (Transaktionskosten) und den Kosten der Koordination durch eigene Organisation (Organisationskosten) und weist darauf hin, dass beide Kostenarten in einem substitutiven Verhältnis zueinander stehen. Organisationskosten könnten durch verstärkte Koordination über Märkte und Transaktionskosten durch verstärkte Koordination über interne Organisation gesenkt werden. Mit zunehmender strategischer Relevanz und Spezifität stiegen allerdings die Transaktionskosten stärker als die Organisationskosten.

Daraus ist zu schließen, dass ein kommunaler/privater marktlicher Wettbewerb um so unwirtschaftlicher ist, je stärker die strategische Relevanz der Leistungserstellung und die Spezifität des Ressourceneinsatzes ausgeprägt sind.

So wird unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit von Wettbewerb das unter II.4.5.2 dargestellte Ergebnis bestätigt, wonach der Markt als institutioneller Regelmecha-

nismus sich um so mehr eignet, je geringer die strategische Relevanz der Leistungserbringung und die Spezifität des Ressourceneinsatzes sind.

#### **4.6 Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Wege des Wettbewerbs, der Privatisierung oder der Devolution in die Gesellschaft**

Die Betrachtungen über Leistungskette und Leistungstiefe im kommunalen Sektor versetzen dazu in die Lage, anhand von Kriterien zu beurteilen, ob die kommunalen Aufgaben aus ökonomischer Sicht im Einzelfall in Eigenleistung oder in Fremdleistung erledigt werden sollten. Dabei können die Betrachtungen zur Allokationseffizienz, zum fiskalischen Föderalismus und zur fiskalischen Äquivalenz sowie zur Privatisierung ergänzend herangezogen werden.

Danach ist grundsätzlich festzustellen, dass auch für lokale öffentliche Güter eine pareto-optimale Allokation gewährleistet werden kann, und zwar dann, wenn sie zu privaten Gütern werden und über Märkte an die Bürger gelangen. Voraussetzung ist allerdings eine nicht-monopolistische Marktstruktur.

Das spricht für eine weitgehende Privatisierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer Verlagerung der „Produktion“ und einer Allokation durch den privatwirtschaftlichen Sektor (materielle bzw. funktionale Privatisierung). Für eine Privatisierung spricht auch, dass nach der Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights) der Anreiz für Privatunternehmen als Eigentümer größer ist, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient umzugehen. Eine Privatisierung sollte aber nur in Betracht kommen, wenn der Rationalisierungswert positiv ist. Um die Übernahme der Produktion und Allokation des lokalen öffentlichen Gutes, das nach der Privatisierung zu einem privaten Gut wird, sollte man als Privatunternehmer mit anderen Bewerbern konkurrieren müssen.

Eine geringe strategische Relevanz und Spezifität wird hierbei unterstellt. Die größere Wirtschaftlichkeit ergibt sich durch den positiven Rationalisierungswert.

Wettbewerb im Sinne eines marktlichen Wettbewerbs zwischen Kommunen und Privatunternehmern um die (zeitlich begrenzte) Erfüllung von Aufgaben als Elemente der kommunalen Leistungskette hängt ausschließlich von der strategischen Rele-

vanz der Aufgabe, der Spezifität der Ressourcen und von der Wirtschaftlichkeit ab. Letztere wird bei schlecht handlungsstrukturierten Zielen anhand des 3-E-Konzeptes, ansonsten über die Effizienz und Produktivität beurteilt.

Dabei sollte das englische Beispiel der verpflichtenden Ausschreibung für alle (extern und intern wirkenden) kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland keine Schule machen, weil es, wie oben dargestellt<sup>37</sup>, u.a. die planerische und strategische Handlungsfähigkeit der Kommunen behindern und damit -bezogen auf den deutschen kommunalen Sektor- die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung untergraben würde.

Das für den Wettbewerb Dargestellte gilt aus ökonomischer Sicht in gleicher Weise für die Devolution kommunaler Aufgaben in die Gesellschaft.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass aus der Sicht des fiskalischen Förderalismus wie der fiskalischen Äquivalenz beim Vorliegen von Skalenerträgen (Massenproduktionsvorteile; Kostenersparnisse, die bei wachsender Ausbringungsmenge durch vermehrte Chancen produktivitätssteigernder Spezialisierung, durch Lernprozesse oder durch Kapazitätsgrößenvorteile entstehen) die Bestimmung der Art und des Umfangs des lokalen öffentlichen Gutes durch die Kommune und die Produktion durch einen kommunalen Zweckverband<sup>38</sup> (öffentlich-rechtlicher kommunaler Sektor) eine Non-Profit-Organisation (Gesellschaft) oder ein Privatunternehmen (privatwirtschaftlicher Sektor) vorgenommen werden könnte, um Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz (Kommune) mit den Kostenvorteilen aus einer zentralen Produktion zu verbinden<sup>39</sup>.

## **5. Nationale und supranationale Implikationen**

Der kommunale Sektor stellt in der Bundesrepublik Deutschland das letzte Glied der föderativen und administrativen Kette dar.

Nationale Entscheidungen determinieren das kommunalökonomische Handeln ebenso wie Entscheidungen der Europäischen Union. Hinzu kommen die mit der ökonomischen Globalisierung einhergehenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen.

---

<sup>37</sup> siehe Abschnitt II.4.2.3

<sup>38</sup> siehe dazu z.B. §§ 1 und 2 des Schl.-Holsteinischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit idF. v. 01.04.1996 (GVOBl. Sch.-H. S. 381)

Was das für das ökonomische Handeln der deutschen Kommunen bedeutet, soll im folgenden dargestellt werden.

---

<sup>39</sup> siehe Abschnitt II.1.2

## 5.1 Nationale Implikationen

Die Beziehung zwischen der staatlichen (Bund, Länder) und der kommunalen Ebene hat einen rechts-, einen finanz- und einen wirtschaftspolitischen Aspekt (Steffen, 1995a, S. 3 ff.)

### 5.1.1 Der rechtspolitische Aspekt

Aus rechtspolitischer Sicht ist auf die staatliche Normendichte hinzuweisen. Die überwiegende Zahl staatlicher Gesetze wird von den Kommunen ausgeführt<sup>40</sup>. Daraus folgt zwangsläufig, dass sich bei zunehmender staatlicher Normendichte das Verhältnis zwischen Pflichtaufgaben (staatliche, in der Regel hoheitliche Aufgaben) und Selbstverwaltungsaufgaben zu Lasten der letzteren weiter verschiebt. Die verfassungsrechtliche Forderung nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet<sup>41</sup> rechtfertigt - auf den kommunalen Bereich bezogen- keine Zentralisierungstendenzen mit der Folge, dass immer mehr Aufgaben zu Auftragsangelegenheiten (Pflichtaufgaben) umgestaltet werden. Pflichtaufgaben stehen als staatlich oktroyierte (hoheitliche) Aufgaben nicht zur Disposition im Rahmen einer kommunalen Aufgabenkritik und kommen deshalb in der Regel auch für eine Privatisierung und für einen marktlichen Wettbewerb nicht in Betracht. Weniger und offenere Normen lassen mehr Spielraum für örtliche Regelungen. Deregulierung ist deshalb eine berechtigte Forderung des kommunalen Sektors an die Gesetzgeber in Bund und Ländern. Je geringer die staatliche Normendichte, desto größer die kommunale (kommunalökonomische) Handlungsfreiheit.

### 5.1.2 Der finanzpolitische Aspekt

Aus finanzpolitischer Sicht ist die Übertragung neuer (Pflicht-)Aufgaben an die Kommunen in der Regel nicht mit der Übertragung zusätzlicher finanzieller Ressourcen

---

<sup>40</sup> So hat der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ allein beim Bund einen Bestand von gegenwärtig 4874 Gesetzen und Rechtsverordnungen mit über 84.900 Einzelbestimmungen festgestellt. Mehr als 80% dieser Normen sind von der kommunalen Ebene umzusetzen (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1997a, S. 19)

<sup>41</sup> vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 Grundgesetz

cen zur Erledigung dieser Aufgaben verbunden. So wird dem Bund z.B. vorgeworfen, dass er die Kosten der Arbeitslosigkeit über die Sozialhilfe auf die Kommunen abwälze oder sie mit der gesetzlichen Verankerung des Anspruchs auf einen kommunalen Kindergartenplatz vor unerfüllbare Forderungen stelle.

Verfassungsrechtlich führt der zweistufige Staatsaufbau (Bund/Länder) mit der Integration der Kommunen in die Länder über Art. 84 Grundgesetz dazu, dass der Bund die Länder zur Ausführung seiner Gesetze in Anspruch nehmen darf. Ein direkter Durchgriff auf die Kommunen ist nicht vorgesehen, vom Bundesverfassungsgericht aber zugelassen für punktuelle Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung<sup>42</sup>. Davon macht der Bund regen Gebrauch (z.B. Bundessozialhilfegesetz), ohne für eine Kostenkompensation zu sorgen, was er verfassungsrechtlich auch nicht darf. Die Länder ihrerseits müssen keine Kostenkompensationsregelung treffen.

Das Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Grundgesetz verknüpft zwar grundsätzlich

die Finanzverantwortung mit der Verwaltungsverantwortung, läuft aber leer wegen der Trennung der Finanzierungsverantwortung von der Gesetzgebungsbefugnis, die dazu führt, dass der Kostenverursacher (Gesetzgeber) die Ausgabenlast vielfach nicht spürt (z.B. Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz).

Für die Übertragung von Landesaufgaben auf die Kommunen gilt allgemein keine dem grundgesetzlichen Konnexitätsprinzip vergleichbare Regelung, wonach etwa analog Art. 104a Abs. 2 Grundgesetz ein Land die Ausgaben trägt, wenn seine Kommunen in seinem Auftrage handeln. Die Länder haben in der Regel lediglich eine allgemeine finanzverfassungsrechtliche Garantenstellung übernommen, welche nicht ausschließt, dass die Ausgaben für die Wahrnehmung von Landesaufgaben aus eigenen Einnahmen der Kommunen bzw. aus allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs finanziert werden müssen<sup>43</sup>.

Die entscheidende Schwäche der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland ist also die fehlende Kongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Dies wird im kommunalen Sektor besonders deutlich.

---

<sup>42</sup> vgl. BVerfGE 77, 288,299

<sup>43</sup> siehe z.B. Art. 49 Abs. 2 der Schl.-Holsteinischen Landesverfassung und Gesetz über den Finanzausgleich in Schl.-Holstein



### 5.1.3 Der wirtschaftspolitische Aspekt

In einer sozialen Marktwirtschaft sind die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik, das wirtschaftliche Geschehen zu beeinflussen, begrenzt.

Das Primat der Politik liegt beim Bund, der im wesentlichen versucht, den ordnungspolitischen Rahmen zu setzen (z.B. Wettbewerbsschutz, Patentschutz, Verbraucherschutz, Mieterschutz), strukturpolitisch auf die Zusammensetzung der Volkswirtschaft Einfluss zu nehmen (regionale und sektorale Strukturpolitik) und über prozesspolitische Maßnahmen, gemeinsam mit der Zentralbank, die Konjunktur zu steuern (Fiskalpolitik, Geldpolitik).

Die Landeswirtschaftspolitik kann sich nur an langfristige und strukturelle Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen bzw. sich danach ausrichten.

Die Kommunen kommen in diesem Konzert allenfalls als Normadressaten oder als Adressaten politischer Entscheidungen vor. So haben sie z.B. nach § 16 Abs. 1 des Stabilitätsgesetzes die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten und ihre Maßnahmen so zu treffen, dass dadurch die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum gefördert werden<sup>44</sup> oder aus Gründen der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Beschränkung der Kreditaufnahme durch eine Rechtsverordnung des Bundes hinzunehmen<sup>45</sup>.

Sie können aber auch Begünstigte einer Strukturförderungsmaßnahme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Art. 91a des Grundgesetzes sein.

Ob und inwieweit sie sich in dem vorgegebenen Rahmen selbst wirtschaftspolitisch (vor allem strukturpolitisch) betätigen, betätigen könnten und betätigen sollten<sup>46</sup>, wird u.a. Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen sein.

---

<sup>44</sup> Ziele des § 1 des Stabilitätsgesetzes v. 08.06.1967 (BGBl. I S. 582)

<sup>45</sup> § 19 Stabilitätsgesetz

<sup>46</sup> siehe dazu auch Abschnitt II. 4.4

## 5.2 Europäische Implikationen

Die deutschen Kommunen sind von europäischer Politik bzw. Administration unmittelbar betroffen. Sie haben ca. 300 Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union umzusetzen.

Aus der Vielzahl der für den Zusammenhang zwischen EU-Politik und kommunalen Handlungsmöglichkeiten in Betracht kommenden Themenfelder sollen beispielhaft

- die Regionalpolitik und regionale Wirtschaftsförderung,
- die Vergabe öffentlicher Aufträge,
- die Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen und
- die Konsequenzen der Freizügigkeit für die Kommunalverwaltung

wegen ihres ökonomischen Bezuges kurz dargestellt werden.

### Regionalpolitik und regionale Wirtschaftsförderung

Alle staatlichen Beihilfen unterliegen nach Art. 92 ff. des EG-Vertrages (EVG) der europäischen Beihilfeaufsicht, die darüber wacht, dass durch derartige Beihilfen an Unternehmen oder Produktionszweige der Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes nicht verfälscht wird. Sie sind in jedem Fall der EU-Kommission bekanntzugeben.

Unproblematisch sind im kommunalen Bereich alle allgemeinen Infrastrukturmaßnahmen, die die Attraktivität einer Kommune als Standort erhöhen sollen.

Problematischer sind gezielte Infrastrukturmaßnahmen, die zugunsten einzelner Unternehmen durchgeführt werden.

Der Zustimmung bedürfen auf jeden Fall der Verkauf von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes, Grundsteuer- und Gewerbesteuerermäßigungen und der Verzicht auf Erschließungsbeiträge zugunsten von Unternehmen.

Andererseits können die Kommunen Empfänger von Zuweisungen aus Mitteln der europäischen Strukturfonds sein.

Zu diesen Fonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Europäische Sozialfonds (ESF), die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Es gibt fünf vorrangige Ziele der Verwendung der EU-Strukturfonds.

Sie werden in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 6: Fünf vorrangige Ziele der Verwendung der EU-Strukturfonds

Ziel	Fonds
Ziel Nr. 1 Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner unter oder nahe bei 75 vH des EG-Durchschnitts)	EFRE, ESF, EAGFL, EIB, EGKS
Ziel Nr. 2 Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtischer Verdichtungsräume), die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind (Kriterien: Arbeitslosenquote im Schnitt über dem EG-Durchschnitt, rückläufige Beschäftigung in der Industrie)	EFRE, ESF, EIB, EGKS
Ziel Nr. 3 Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Arbeitnehmer über 25 Jahre, die länger als 12 Monate arbeitslos sind)	ESF, EIB, EGKS
Ziel Nr. 4 Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (Arbeitsplatzsuchende unter 25 Jahren)	ESF, EIB, EGKS
Ziel Nr. 5 5 a: Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft; 5 b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes	EAGFL EAGFL, EFRE, ESF, EIB

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Europäische Kommission (1995)

Die räumliche Verteilung der Mittel für die Ziele 1,2 und 5b, die für den kommunalen Sektor die größte Bedeutung haben, wird an einer EU-weit abgestimmten Förderkulisse ausgerichtet. Sie müssen zusätzlich zu den nationalen strukturpolitischen Fördermaßnahmen verwendet werden<sup>47</sup>. Dies schließt nicht aus, dass im Interesse ei-

<sup>47</sup> siehe Abschnitt II. 5.1.3

ner Verwaltungsvereinfachung die Mittel im Rahmen einer bestehenden nationalen Strukturförderungsmaßnahme administriert werden.

Die Grundlage für die EU-Förderung ist das Gemeinschaftliche Förderkonzept, das aufgrund nationaler Vorstellung von der EU-Kommission beschlossen wird. Die Umsetzung erfolgt dezentral: die Fondsverwalter (z.B. das Wirtschaftsministerium eines Bundeslandes) sind die Ansprechpartner für die kommunalen Antragsteller. Betroffen sind in erster Linie EFRE, ESF und EAGFL. Sie werden zur Erreichung der Ziele integriert eingesetzt (vgl. Bunz 1995, S. 390 ff.).

### Vergabe öffentlicher Aufträge

Ein wichtiges Ziel der Europäischen Union zugunsten des gemeinsamen Binnenmarktes ist die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens. Sie sieht insbesondere die EU-weite Ausschreibung von öffentlichen Bauaufträgen ab einem Schwellenwert von 10 Mio. DM und von Lieferaufträgen ab einem Schwellenwert von 400.000 DM vor.

Diese Regelung dürfte, nicht zuletzt im Hinblick auf die Transaktionskosten, Auswirkungen auf den in Abschnitt II.4.2.3 beschriebenen marktlichen Wettbewerb zwischen Kommunen und privaten Anbietern haben.

### Mögliche Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen

Der gemeinsame Binnenmarkt könnte eine Steuerharmonisierung erforderlich machen. Diese impliziert eine Reihe von Problemen:

- Eine Verschiebung innerhalb des Steuersystems löst in der Bundesrepublik Deutschland eine Neuordnung des Steuerverbundsystems zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus, einschließlich des Länder- und Gemeindefinanzausgleichs.
- Eine Veränderung bei den großen Verbrauchssteuern (z.B. Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer) betrifft die deutschen Kommunen zwar nicht im Steuerverbund (sie sind am Aufkommen nicht beteiligt), aber als Endverbraucher.

Das auch die deutsche Gewerbesteuer, die für die Kommunen, je nach Strukturierung bisher eine bedeutende Einnahmequelle darstellt, einer europäischen Harmonisierung zum Opfer fällt, erscheint darüber hinaus nicht als ausgeschlossen.

### Konsequenzen der Freizügigkeit für die Kommunalverwaltung

Gemäß Art. 48 Abs. 1 EGV gilt innerhalb der Europäischen Union das Recht der Freizügigkeit für Arbeitnehmer. Zwar soll nach Art. 48 Abs. 4 EGV diese Regelung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung keine Anwendung finden. Jedoch legt der Europäische Gerichtshof (EuGH) diese Einschränkung in ständiger Rechtsprechung so aus, dass dem Art. 48 Abs. 4 EGV nur die Wahrnehmung solcher Aufgaben unterfällt, „die typisch für die spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung sind, also mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder der anderen öffentlichen Körperschaften zu tun haben“<sup>48</sup>.

Daraus folgt, dass die deutsche Kommunalverwaltung ausländische Arbeitnehmer in allen anderen Bereichen (z.B. Daseinsvorsorge, öffentliche Einrichtungen) den deutschen Arbeitnehmern hinsichtlich Einstellung, Arbeitsbedingungen und Entlassung gleichstellen muss.

Aus ökonomischer Sicht ist bei der Ressource Personal in der Kommunalverwaltung Wert auf eine hohe Qualität und Produktivität der Arbeit zu legen. Ob Sprachbarrieren, andere Arbeitsauffassungen u.ä. hier negativ wirken, müsste der Beurteilung des Einzelfalls überlassen werden.

Die Kurzbeschreibung kommunalrelevanter europabezogener Themenfelder soll durch einige allgemeine Ausführungen zur Beziehung zwischen der Europäischen Union und dem deutschen kommunalen Sektor ergänzt werden.

Hesse (1991, S. 187) vertritt die Auffassung, dass der laufende Europäisierungsprozess sich, weit über die unmittelbaren und mittelbaren Folgen einer europäischen

---

<sup>48</sup> vgl. EuGH (2.7.1996 - Rs. C - 473/93 Kommission/Luxemburg), EuZW 1996, 539

Rechtsetzung hinaus, sehr direkt und massiv auf den kommunalen Sektor auswirken wird. Die ökonomische, soziale und kulturelle Maßstabsvergrößerung zwingt die

Städte, Gemeinden und Kreise in der Bundesrepublik Deutschland zu einer beträchtlichen Erweiterung ihres Denkens und Handelns. Sie setze sie vor allem großräumigen und gleichzeitig direkteren Wettbewerbsprozessen aus, die wiederum ihre Flexibilität, Innovationsbereitschaft und Kreativität forderten.

Folgt man dieser Auffassung, so ergibt sich als Konsequenz die Notwendigkeit, in einen Anpassungsprozeß einzutreten, der durch die richtige Anpassungsstrategie gesteuert werden muss.

Erstes Element dieser Anpassungsstrategie wird die Deckung des Informationsbedarfs in bezug auf bestehende bzw. in der Planung befindliche Programme und Politiken auf europäischer Ebene sein müssen, um daraus die rechtlichen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für eine lokale Entwicklung ableiten zu können.

Dem wird eine umfassende Untersuchung der eigenen Standortbedingungen, infrastrukturellen Voraussetzungen, Organisationsformen und Handlungsmuster mit Blick auf ihre Tauglichkeit im europäischen Kontext folgen müssen. Dies bezieht sich ausdrücklich auch auf die öffentliche Verwaltung in der Kommune, auf ihre Kompetenz, ihre Handlungsfähigkeit und auf die Qualität ihrer Leistungen.

Auf der Basis der Ist-Aufnahme und Ist-Analyse wird dann ein Soll-Konzept entwickelt werden müssen, das die konkret notwendigen Veränderungen aufzeigt.

Unter diesem Aspekt kann dem Europäisierungsprozess von kommunaler Seite etwas Positives abgewonnen werden: Die Kommunen werden gezwungen, sich ihrer eigenen „Begabungen“, Ressourcen und ihrer komparativen Vorteile bewusst zu werden und ihre politischen und administrativen Strukturen zu modernisieren.

### **5.3 Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung**

Der Begriff „Globalisierung“ ist weit verbreitet. Die veränderten politischen Bedingungen („Sieg des Kapitalismus über den Kommunismus“) und - mindestens ebenso sehr - die Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnik haben ein weltweites Agieren ermöglicht. Kapital, Wissen und Bildung sind heute weltweit verfügbar. Die Ökonomie gilt als zentrale Dimension der Globalisierung. So

konzentriert sich die Debatte über die ökonomische Globalisierung auf eine Flexibilisierung der Betriebs- und Arbeitsorganisation: Ein Übergang der Strategien der multinationalen Konzerne von der Durchdringung nationaler Märkte hin zur Eroberung führender Positionen auf dem Weltmarkt, der keine nationalen Grenzen mehr kennt. Die Produktion und deren Dienstleistungen und Verwaltungseinheiten werden zunehmend in weltweit funktionalen Netzwerken organisiert, was schließlich zu einer Globalisierung der Fertigungsabläufe, einer Aufspaltung der Wertschöpfungskette und deren Organisation in Form der sogenannten „vertikalen Desintegration“ führt (Satellitenfirmen, Zulieferbetriebe, Subcontracting-Firmen, Herausbilden von Marktnetzwerken) (Dangschat 1996, S. 32).

Nicht zuletzt wegen des durch die Globalisierung forcierten Wettbewerbs zwischen Nationalstaaten gewinnt die Ökonomie eine Überlegenheit gegenüber der Politik. So sind z.B. multinationale Konzerne als „global players“ mit ihren Netzwerkstrukturen dazu in der Lage, nationale (und kommunale) Regelungen auszuhebeln und „Spielregeln“ zu diktieren, die sich auf Steuererleichterungen, Subventionen, Umweltauflagen, Arbeitsschutzbedingungen, Kapitaltransfers und Ansiedlungsorte beziehen. Für die Ansiedlungsorte, die ja integrierender Bestandteil des kommunalen Sektors sind, gilt, dass die Suchräume für Investitionen, Handels- und Produktionsbeziehungen durch die Globalisierung nahezu weltweit ausgedehnt werden, d.h., es entsteht potentiell eine weitgehende Beliebigkeit des Ortes wirtschaftlicher Produktion oder Wertschöpfung.

Was bedeutet die ökonomische Globalisierung für den deutschen kommunalen Sektor?

Sicher ist, dass sie die Handlungsspielräume kommunaler Strategien erweitert, gleichzeitig jedoch den Druck auf die einzelne Kommune erhöht, die Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschaftsstandort zu sichern und auszubauen. Der kommunale Sektor muss auf die flexible Kapitalakkumulation mit einer reflexiven Modernisierungsstrategie angemessen reagieren. Die einzelne Kommune muss sich zu einem „Schaukasten für globale Wettbewerbsfähigkeit“ gestalten. Insofern gilt in bezug auf die Handlungsnotwendigkeiten nichts anderes als das, was bereits im Verhältnis zur Europäischen Union beschrieben worden ist, allerdings in einer anderen Dimension. Es kommt ein weiterer Aspekt hinzu.

Wenn das Globale alltäglich wird, bedarf es eines Ortes, mit dem man sich identifizieren und in den man sich unter Zurücklassen der Turbulenzen zurückziehen kann. Dieser Ort wird zukünftig, mehr noch als bisher, die Kommune sein. Die einfache und unwissenschaftliche Formel „je globaler desto lokaler“ mag diese Entwicklung plakativ beschreiben. Die Kommunen müssen sich auf diesen Bedeutungszuwachs einstellen. Dazu bedarf es vor allem einer Optimierung der sogenannten „weichen“ Standortfaktoren. Hierzu gehören nach Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik<sup>49</sup> z.B. die Attraktivität der Kommune (z.B. historisches Stadtbild, Lebensart, städtisches Flair), das Kulturangebot (z.B. Theater, Museen, Konzerte, Galerien, Ausstellungen, Kneipen, Kinos, Stadtfeste u.a.), Beschaulichkeit und Übersichtlichkeit, Umweltqualität, Wohnen und Wohnumfeld, Freizeitmöglichkeiten, Schulen und Ausbildungseinrichtungen.

Durch den zweiten Aspekt wird deutlich, dass Kommunen auch unter dem Regime der ökonomischen Globalisierung ihren örtlichen Voraussetzungen entsprechend (Größe, zentralörtliche Funktion, örtliche Begabung, Lage im Raum u.a.) unterschiedliche Ziele verfolgen werden. Der Wirtschaftsstandort muss nicht immer mit dem „Rückzugsstandort“ identisch sein. Neben dem Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte könnte es so auch zu einem Wettbewerb der Rückzugsstandorte kommen<sup>50</sup>.

### **III. Bildung eines theoriefundierten ökonomischen Kommunalprofils**

Nachdem die kommunalspezifische ökonomische Theorie dargestellt ist, soll in einem nächsten Schritt aus dieser „verfügbaren Masse“ ein idealtypisches ökonomisches Kommunalprofil geformt werden.

Desweiteren interessiert, wie eine idealtypische kommunalökonomische Steuerung auszusehen hätte.

#### **1. Commune oeconomicum**

---

<sup>49</sup> siehe Abschnitt IV.1.3.1.1

Den Analysen der klassischen und neoklassischen Wirtschaftstheorie liegt mit dem „Homo oeconomicus“ das Modell eines wirtschaftlich denkenden, uneingeschränkt rational handelnden Menschen zugrunde. Handlungsbestimmend ist das Streben nach Nutzenmaximierung.

---

<sup>50</sup> Die Besonderheiten der Global Cities wurden in Abschnitt II.2.5 behandelt.

Wenn auch das Homo-oeconomicus-Modell vor allem in der Betriebswirtschaftslehre zunehmend kritisiert und durch ein realistischeres Bild vom wirtschaftenden Menschen zu ersetzen versucht wird<sup>51</sup>, so soll doch in Anlehnung an diesen Idealtypus „Commune oeconomicum“ als eine wirtschaftlich denkende, uneingeschränkt rational handelnde, Nutzen und Erfolg maximierende Kommune konstruiert werden, die ihrem Handeln möglichst umfassende Entscheidungsalternativen zugrundelegt und den Markt im Hinblick auf die Beschaffung des Inputs, auf öffentlich-privaten Wettbewerb und auf Privatisierung beobachtet.

Uneingeschränkt ökonomisch-rationales Denken und Handeln erfordert die konsequente Beachtung und Anwendung des ökonomischen Prinzips.

Commune oeconomicum hat aus mikroökonomischer Sicht eine ambivalente Position: sie ist einerseits öffentlicher Haushalt und andererseits „Unternehmerin“ mit dem Ziel der Produktion lokaler öffentlicher Güter.

Insofern maximiert sie ihren Nutzen, wenn sie nach der Theorie des Haushalts als öffentlicher Haushalt einen optimalen Verbrauchsplan realisiert. Sie maximiert ihren Erfolg, wenn sie nach der Theorie der Unternehmung als „Unternehmerin“ einen optimalen Produktionsplan realisiert<sup>52</sup>.

Dass der optimale Produktionsplan hinsichtlich der Allokation nicht uneingeschränkt die Pareto-Effizienz erfüllt, weil es an der Präferenzdeckung über den Marktpreis fehlt, wurde weiter oben bereits dargestellt<sup>53</sup>.

Über diese konstruktionsimmanenten Elemente hinaus sollen Commune oeconomicum die folgenden Profilanforderungen in Form von Thesen zugeordnet werden.

- Im Interesse der Präferenzdeckung und damit der Beseitigung der Allokationsineffizienz, sowie im Interesse einer fiskalischen Äquivalenz und - damit verbunden- der Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern zur Gewährleistung eines optimalen Budgets gilt eine weitgehende Gebührenpflichtigkeit der kommunalen Leistungen. Auf diese Weise werden Verfügungsrechte konstruiert, über die

---

<sup>51</sup> vgl. etwa Wöhe (1990), S. 82

<sup>52</sup> Aus der umfangreichen mikroökonomischen Literatur zum optimalen Verbrauchsplan und zum optimalen Produktionsplan siehe stellvertretend Schumacher (1991), S. 345 ff., zum optimalen Produktionsplan zusätzlich Samuelson (1954) und Klodt et al. (1992), S. 24.

<sup>53</sup> siehe Abschnitt II. 1.1

Ausschließbarkeit und Rivalität (wie bei privaten Gütern) hergestellt werden können. Darüber hinaus ist die Einführung einer Kopfsteuer als kommunale Einwohnersteuer zu prüfen.

- Zur Ausnutzung von Skalenerträgen und zur Steigerung der Produktivität ist der dezentral agierende kommunale Verwaltungsbetrieb ausreichend groß zu gestalten.
- Die Kommune ist mit ihrem Verwaltungsbetrieb an der Schnittstelle zum Bürger die allein agierende örtliche Verwaltungsinstitution. Untere staatliche Verwaltungsbehörden werden obsolet. Ihre Aufgaben werden in den kommunalen Verwaltungsbetrieb integriert. Dies führt, wie die vorhergehende Profilanforderung, zur Optimierung der institutionellen Infrastruktur.
- Die kommunale Ausgabenautonomie ist um eine kommunale Einnahmenautonomie zu ergänzen, die ein auf Zuweisungen basierendes Alimentationssystem entbehrlich macht. Die Kommune hat damit, auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten, selbständig und eigenverantwortlich über ihre Einnahmen zu entscheiden. Das Akquirieren von Zuweisungen und Zuschüssen im Einzelfall (etwa der Europäischen Union zur Strukturförderung) gehört dazu.
- Die Kommune betreibt lokale Wirtschaftspolitik, indem sie ihr endogenes Entwicklungspotential aktiviert, ihre materielle und personelle Infrastruktur - nicht zuletzt aus Gründen des europäischen und globalen Wettbewerbs - optimiert und Unternehmen und private Haushalte akquiriert, um durch die Zunahme der mobilen Produktionsfaktoren die Produktivität der immobilien Produktionsfaktoren zu steigern. Sie berücksichtigt dabei auch die „weichen“ Standortfaktoren.
- Die Kommune bedient sich bei ihrer Aufgabenerfüllung im Interesse des Ausnutzens von Skalenerträgen und einer bedarfsgerechten Produktion infolge der Präferenzdeckung über den Marktpreis sowie zur Entlastung ihres Haushalts soweit wie möglich des privatwirtschaftlichen Sektors (Privatisierung). Sie aktiviert Bürgersinn durch das Übertragen von kommunalen Aufgaben in die Gesellschaft

und entlastet damit ihren Haushalt. Sie stellt sich darüber hinaus dem Wettbewerb mit dem privatwirtschaftlichen Sektor wie mit der Gesellschaft bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben und erhält so einen Anreiz zur Reduzierung des Inputs und zur Optimierung des Outputs.

- Die Kommune modernisiert ihren Verwaltungsbetrieb unter Anwendung des Neuen Steuerungsmodells und steigert damit allgemein die Produktivität und die Effizienz. Die politische Führung gibt insbesondere über Zuschussbudgets Produktivitäts- und Effizienzziele vor, kontrolliert das Einhalten dieser Ziele, belohnt Ziellübererfüllungen und sanktioniert Zielverfehlungen. Sie fördert die Instrumentalisierung des Opportunitätskostenprinzips als Kriterium für die Wirtschaftlichkeit, das den Besonderheiten öffentlicher Güterproduktion gerecht wird.

## **2. Kommunalökonomische Steuerung**

Aus den vorhergehenden Darstellungen folgt, dass *Commune oeconomicum* nicht als Einzelakteurin im kommunalökonomischen Bereich agiert. Sie ist vielmehr das Zentrum eines kommunalökonomischen Netzwerkes von Institutionen im Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis und hat die politische Verantwortung, dieses Netzwerk im Interesse einer optimalen Befriedigung der Nachfrage der Bürger nach lokalen öffentlichen Gütern kompetent zu managen.

Daraus ergibt sich der Bedarf an einem ökonomisch-strategischen und einem ökonomisch-operativen kommunalen Management auf hohem Niveau.

Das strategische Management ist der politischen Führung und der Verwaltungsführung gemeinsam zuzuordnen. Das operative Management ist Aufgabe der nachgeordneten Führungsebenen des Verwaltungsbetriebes.

Die hohe Bedeutung des kommunalökonomischen Managements hat zwei wesentliche Folgen für den kommunalen Sektor:

- das Primat des Juristischen wird egalisiert durch das Primat des Ökonomischen und
- die kompetente Wahrnehmung des strategischen wie des operativen Managements bedarf eines ausreichenden ökonomischen Sachverstandes.

Daraus ergeben sich Anforderungen an die ehrenamtlichen (nebenberuflichen) Kommunalpolitiker und ihre Wahl sowie an die Top-, Middle- und Lower Manager des kommunalen Verwaltungsbetriebes und ihre Rekrutierung, auf die an anderer Stelle näher eingegangen werden wird<sup>54</sup>.

#### **IV. Das praktische kommunalökonomische Handeln**

Nachdem die theoretischen Grundlagen kommunalökonomischen Handelns zu einem theoriefundierten ökonomischen Kommunalprofil verdichtet worden sind, soll der Theorie des kommunalökonomischen Handelns jetzt die Praxis des kommunalökonomischen Handelns gegenübergestellt werden. Dabei werden die Bereiche der kommunalen Wirtschafts-, Finanz- und Verwaltungspolitik Gegenstand der Betrachtungen sein.

##### **1. Kommunale Wirtschaftspolitik**

Der Begriff „Kommunale Wirtschaftspolitik“ hat sich im deutschen kommunalen Sektor noch nicht flächendeckend durchgesetzt. Das mag u.a. daran liegen, dass die Kommunen einerseits im Rahmen ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit zwar durchaus einen allgemein anerkannten politischen Handlungsspielraum haben, sich andererseits aber innerhalb der gesetzlichen Grenzen halten müssen und sich nicht in Widerspruch zur staatlichen Ordnungs- und Strukturpolitik setzen dürfen<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> siehe Abschnitt VII.

Kommunale Aktivitäten zugunsten Dritter im ökonomischen Bereich werden deshalb noch weitgehend unter den Begriff „Kommunale Wirtschaftsförderung“ subsumiert.

### **1.1 Traditionelle kommunale Wirtschaftsförderung**

Kommunale Wirtschaftsförderung wurde bisher vor allem operativ definiert: Es ging nicht so sehr um die Ziele einer kommunalen Aufgabe, sondern um die Mittel einer kommunalen Tätigkeit - nämlich um die Begünstigung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung durch kommunales Handeln (vgl. Göb, 1987, S. 66).

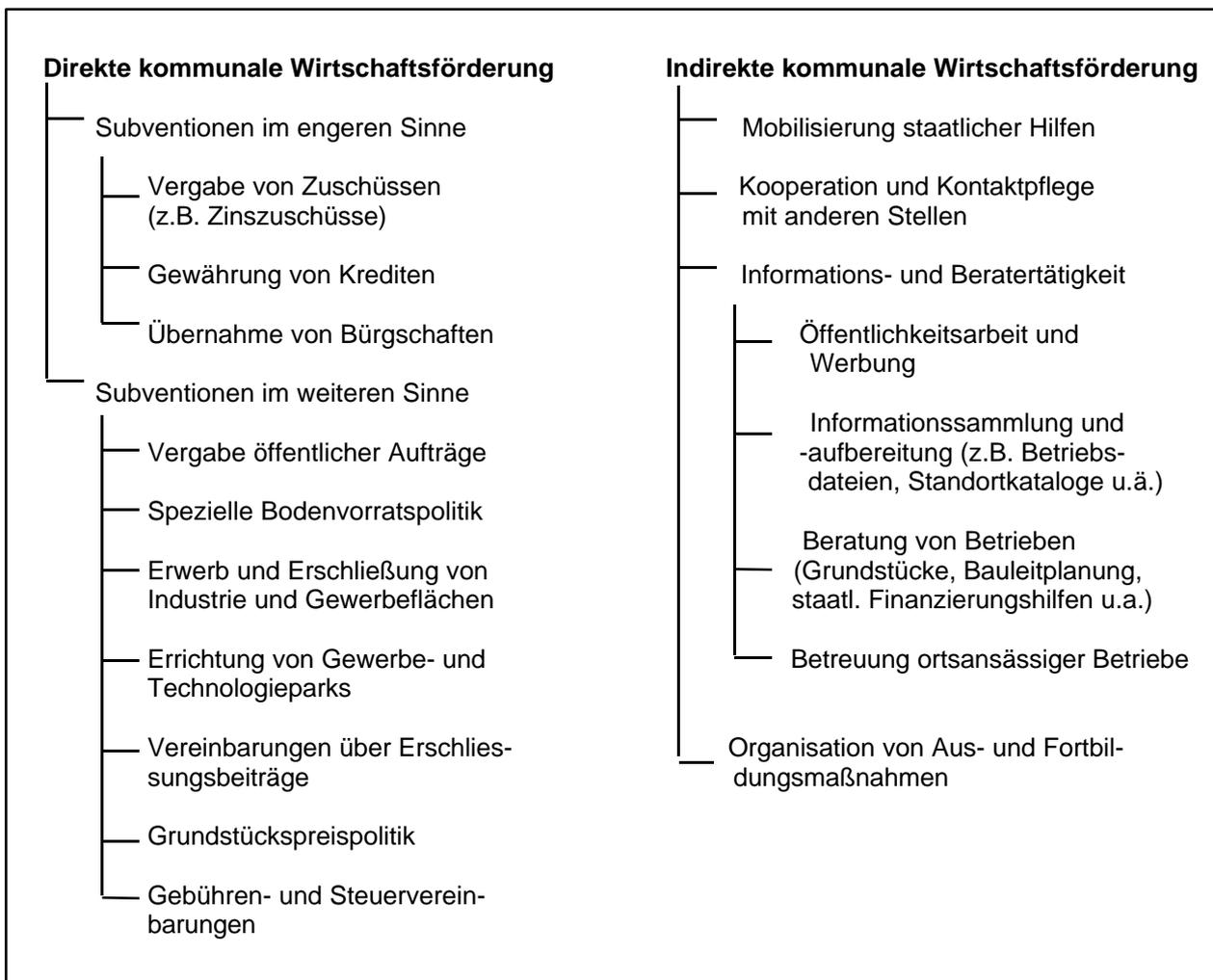
Begünstigte waren vor allem Unternehmen, durch deren Förderung man sich eine Verbesserung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung im allgemeinen und der Einnahmesituation der Kommune im besonderen versprach (z.B. via Gewerbesteuer-mehreinnahmen).

---

<sup>55</sup> vgl. Abschnitt II.5.1.3

Typische Aktivitäten im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung werden in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 7: Typische Aktivitäten im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Erklärung der Systematisierung ist darauf hinzuweisen, dass es Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung gibt, die entweder unmittelbar die Entscheidung eines Unternehmens zu beeinflussen suchen, sich also direkt mit gezielten Maßnahmen an die Unternehmer wenden oder die zunächst lediglich entsprechende Rahmenbedingungen schaffen wollen und damit der unternehmerischen Entscheidung vorgelagert sind. Im ersten Fall handelt es sich um direkte im zweiten um indirekte kommunaler Wirtschaftsförderung (vgl. große Siemer, 1993, S. 16) .

In größeren Kommunen (in der Regel Großstädte = kreisfreie Städte) werden die Aufgaben der Wirtschaftsförderung in der Regel von eigenen Organisationseinheiten innerhalb des Verwaltungsbetriebes durchgeführt (z.B. Amt für Wirtschaftsförderung). Kreisangehörige Städte und Gemeinden haben sich häufig auf Kreisebene gemeinsam mit dem Kreis zu Wirtschaftsförderungsgesellschaften mbH zusammengeschlossen.

## **1.2 Von kommunaler Wirtschaftsförderung zu kommunaler Wirtschaftspolitik**

Die Anwendung von standardisierten Instrumenten der Wirtschaftsförderung allein wird den Anforderungen, die in einer komplexen Umwelt vor dem Hintergrund der Europäisierung und der ökonomischen Globalisierung heute an die Kommunen gestellt werden, nicht mehr gerecht. Es werden Aktivitäten wichtiger, die auf Überzeugung, auf die Anregung vorhandener Potentiale und auf Kooperation setzen. Das Schaffen eines positiven Innovationsmilieus, die Förderung von lokalen Netzwerken, der gesellschaftspolitische Konsens und die Überzeugungsarbeit nach innen gehören zu den kommunalökonomischen Zielsetzungen zu Beginn des dritten Jahrtausends. Die Kommune muss in diesem Zusammenhang vor allem

- Initiator sein, indem sie dazu beiträgt, Problemfelder zu analysieren und entsprechende Aktivitäten in Gang zu setzen;
- Unterstützer sein, indem sie mitwirkt, dass Ideen und Projekte, zumindest in der Anfangsphase, nicht an finanziellen, infrastrukturellen oder personellen Engpässen scheitern;

- Moderator sein, indem sie Projekte begleitet, Aktivitäten koordiniert und die Akteure zu einem dauerhaften Diskussionsprozeß zusammenbringt.

Ihr Verhalten muss mehr aktiv und weniger reaktiv sein. Sie hat auf der Basis der ihr zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen drei wesentliche Grundprinzipien zu beachten:

- Es müssen eindeutige Schwerpunkte gesetzt und entsprechende Maßnahmen konsequent und kontinuierlich verfolgt werden;
- Schwachstellenanalysen müssen die erfolgversprechenden Ansatzpunkte im vernetzten System ausfindig machen;
- es dürfen wesentliche Aufgabenfelder nicht ausgelassen und vernachlässigt werden, da deutliche Defizite in einzelnen Bereichen auf das gesamte System negativ „durchschlagen“ könnten (vgl. Grabow/Henckel, 1994, S. 427 f.).

Es bedarf der Formulierung einer lokalspezifischen kommunalen Wirtschaftspolitik zur Gestaltung der kommunalen wirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der die Gestaltung beeinflussenden Bedingungen und unter Berücksichtigung der politischen und juristischen Grenzen. Auf traditionelle Instrumente der Wirtschaftsförderung wird im operativen Bereich dabei nicht verzichtet werden können.

### **1.3 Ziele kommunaler Wirtschaftspolitik**

Ziele der zu formulierenden kommunalen Wirtschaftspolitik dürften die Optimierung der örtlichen Produktionsfaktoren zugunsten der Unternehmen, die Optimierung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse der privaten Haushalte, die Haushaltssicherung der Kommune sowie die Effizienz-, Produktivitäts- und Effektivitätssteigerung des kommunalen Handelns sein.

#### **1.3.1 Optimierung der Produktionsfaktoren zugunsten der Unternehmen**

Legt man die traditionellen volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital zugrunde, so geht es hier um die Optimierung der Standortfaktoren, des Arbeitskräftepotentials und des Sach- und Geldkapitals.

#### **1.3.1.1 Standortfaktoren**

Als Standortfaktoren werden die örtlichen Gegebenheiten bezeichnet, welche die Kommune als Unternehmensstandort positiv oder negativ beeinflussen. Aus der Sicht der Unternehmen geht es um die Merkmale eines Standortes.

Für Standortfaktoren existiert eine Reihe von Systematisierungsversuchen<sup>56</sup>. Nach der Art der Beschaffenheit wird z.B. zwischen natürlich-technischen und gesellschaftlich-kulturellen Standortfaktoren differenziert. Etwas unwissenschaftlicher sprechen wir von sogenannten „harten“ und „weichen“ Standortfaktoren.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat bei Dienstleistungsunternehmen eine Erhebung der aus deren Sicht wichtigsten Standortfaktoren durchgeführt. Das Ergebnis zeigt die folgende Übersicht.

---

<sup>56</sup> Im einzelnen siehe dazu Bitz, M./Dellmann, K./Domsch, M./Wagner, F. (1998, S. 61 ff.)

## Übersicht 8: Standortfaktoren im privaten Dienstleistungssektor

### **Harte Faktoren**

Flächenverfügbarkeit und/oder Verfügbarkeit von Büros  
Kosten der Flächen und Gebäude/Büros am Ort  
Verkehrsanbindung  
Nähe zu anderen Betrieben desselben Unternehmens  
Umweltschutzauflagen am Ort  
Kontakte zu Unternehmen der gleichen Branche  
Nähe zu Zulieferern  
Nähe zu Absatzmärkten  
Hochschulen und Forschungseinrichtungen  
Arbeitsmarkt/Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer am Standort  
Kommunale Abgaben, Steuern und Kosten  
Subventionen und Fördermittel

### **Weiche unternehmensbezogene Faktoren**

Unternehmensfreundlichkeit der kommunalen Verwaltung  
Wirtschaftspolitisches Klima im Bundesland  
Image der Kommune/Region  
Image und Erscheinungsbild des Mikrostandortes  
Karrieremöglichkeiten in der Region

### **Weiche personenbezogene Faktoren**

Attraktivität der Kommune (historisches Stadtbild, Lebensart, städtisches Flair)  
Attraktivität der weiteren Region  
Kulturangebot, z.B. Theater, Museen, Konzerte, Galerien, Ausstellungen  
Unterhaltungs- und Stadtteilkultur, z.B. Musik- und Kunstszene, Kneipen, Kinos, Stadtfeste  
Beschaulichkeit und Übersichtlichkeit des städtischen Lebens  
Umweltqualität (Luft, Wasser, Klima)  
Wohnen und Wohnumfeld  
Freizeitmöglichkeiten  
Schulen und Ausbildungseinrichtungen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Grabow (1996, S. 187)

Diese Erhebung lässt sich für den gesamten Unternehmenssektor verallgemeinern. Nivellierungen mag es hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Faktoren geben. Grabow (1996, S. 186) weist darauf hin, dass man bei aller Aufmerksamkeit, die den weichen Faktoren derzeit zugemessen werde, nicht vergessen sollte, dass die harten Faktoren im Regelfall immer noch die wichtigsten seien. Vor allem die Verkehrsanbindung, die Verfügbarkeit von Flächen und Büros zu angemessenen Preisen und der Arbeitsmarkt seien mit unterschiedlichen Gewichten bei Standortentscheidungen von Dienstleistern die wichtigsten Faktoren.

Auch das gilt für den gesamten Unternehmenssektor.

Aufgabe einer Kommune im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik wird es also sein, ihren Bestand an Standortfaktoren zu ermitteln, eine Faktoranalyse durchzuführen und Verbesserungen bzw. Ergänzungen vorzunehmen bzw. in die Wege zu leiten, soweit sie Einfluss darauf nehmen kann.

### **1.3.1.2 Arbeitskräftepotential**

Das Arbeitskräftepotential in einer Kommune kann quantitativ und qualitativ beeinflusst werden. Aus quantitativer Sicht wird es z.B. darum gehen, junge Erwachsene/Familien an den Standort zu binden, indem ausreichender Wohnraum zu angemessenen Mieten für sie bereitgestellt wird, ein dieser gesellschaftlichen Gruppe adäquates „Klima“ erzeugt und für eine angemessene Attraktivität der Kommune und ihres Angebotes gesorgt wird. Auch die Integration ausländischer Mitbürger gehört in diesen Bereich.

Aus qualitativer Sicht wird das Angebot einer angemessenen Ausbildung durch entsprechende Einrichtungen am Ort sowie die Ermöglichung von berufsbezogener Weiterbildung und von Umschulungen am Ort das Arbeitskräftepotential positiv beeinflussen.

Alle positiven Voraussetzungen könnten auch eine Sogwirkung auf Arbeitskräfte außerhalb der Kommune ausüben<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> siehe Abschnitt II.1.1.3

### **1.3.1.3 Sach- und Geldkapital**

Das Sachkapital einer Kommune ist ihre materielle Infrastruktur. Diese ist zugleich auch Standortfaktor. Es wird darum gehen, die materielle (wirtschaftsnahe) Infrastruktur als öffentliche Vorleistung für die Unternehmen in einem optimalen Zustand zu halten, sie zu verbessern, zu ergänzen und so kontinuierlich den aktuellen Notwendigkeiten anzupassen.

Die Optimierung des Geldkapitalangebotes vor Ort kann über kommunale Sparkassen zugunsten von Unternehmen erfolgen, indem z.B. - im Rahmen der volkswirtschaftlichen Kreditmarktmöglichkeiten - in Absprache mit der Kommune als Gewährleisterin der öffentlich-rechtlichen Sparkasse ausreichend Kredite zu günstigen Konditionen angeboten werden (auch für Existenzgründer oder im Rahmen von Wagniskapitalfonds). Maßnahmen der Finanzierungsberatung gehören dazu. Ein vergleichbares Ergebnis lässt sich vermutlich auch durch Verhandlungen der Kommune mit ortsansässigen (oder akquirierten) privatrechtlichen Kreditinstituten erreichen<sup>58</sup>.

### **1.3.2 Optimierung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse der privaten Haushalte**

Private Haushalte haben neben wirtschaftlichen auch sozio-kulturelle Bedürfnisse. Auch diese hat die Kommune im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zu befriedigen. Hier geht es jedoch um die Aufgaben der kommunalen Wirtschaftspolitik und damit um den wirtschaftlichen Aspekt; wenngleich sich auch Auswirkungen auf den sozio-kulturellen Bereich ergeben dürften.

#### **1.3.2.1 Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung**

---

<sup>58</sup> Die Überlegungen der Europäischen Kommission, die das deutsche öffentlich-rechtliche Sparkassenwesen wegen wettbewerbsverzerrender Elemente (z.B. Gewährträgerhaftung der Kommunen) in Frage stellt, sind bisher noch nicht zu einem Abschluß gekommen.

Der kommunale Sektor ist zwar grundsätzlich machtlos gegenüber der Freisetzung von Arbeitskräften in den Unternehmen. Er kann aber Einfluß im Bereich der seit Jahren bestehenden hohen Langzeitarbeitslosigkeit nehmen. Diese Einflußmöglichkeiten beziehen sich im wesentlichen auf die Gestaltung der sozialen Rahmenbedingungen, etwa durch die Bereitstellung von Kindergartenplätzen für arbeitslose alleinerziehende Sozialhilfeempfänger oder durch Leistungen im Bereich der Schuldner- oder der Suchtberatung (Gerhardt, 2000). Eine kommunale Arbeitsmarktpolitik mit einem ordnungspolitischen Ansatz, welche die gesamte Arbeitslosigkeit bekämpft, wird weder von der Qualität noch von der Quantität kommunaler Maßnahmen her möglich sein.

Dennoch belasten die Folgen von Arbeitslosigkeit das kommunale Wirtschafts- und Sozialsystem außerordentlich stark. So haben sich in den Kommunen der alten Bundesländer die Ausgaben für soziale Leistungen von 1980 bis 1995 mehr als verdreifacht und sind von rd. 16 Mrd. DM auf rd. 50 Mrd. DM angewachsen (Deutscher Städtetag 1999, S. 195).

Insofern übernehmen die Kommunen eine Art Ausfallbürgschaft für die Existenzsicherung der Arbeitslosen.

Man wird darüber hinaus auch von einer lokalen Beschäftigungspolitik sprechen können, insofern, als die Kommunen seit den achtziger Jahren, häufig gemeinsam mit örtlichen Initiativen von Kirchen, Gewerkschaften und freien Wohlfahrtsträgern, Programme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit initiiert und umgesetzt haben. Das Spektrum von Maßnahmen und Projekten reicht von außerbetrieblicher Ausbildung für benachteiligte Jugendliche in neu eingerichteten kommunalen Werkstätten über arbeitsweltbezogene Beratungsangebote für Jugendliche und Frauen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in kommunaler Regie bis zu lohnsubventionierter Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern mit den Instrumenten des Bundessozialhilfegesetzes (vgl. Grabow/Henckel, 1994, S. 435 und Schulze-Böing/Johrendt, 1994, S. 13). Aus ökonomischer Sicht wird die lokale Beschäftigungspolitik am wirksamsten sein, der es gelingt, einen kommunalen Standort mit optimalen Standortfaktoren zu präsentieren, so eine ausreichende Zahl heterogener Nachfrager nach Arbeit zu attra-

hieren und eine gut durchmischte Betriebsarten- und Betriebsgrößenstruktur zu realisieren.

### **1.3.2.2 Sicherung und Weiterentwicklung wirtschaftlicher Aktivitäten zur Versorgung**

Neben der Versorgung der privaten Haushalte mit öffentlichen Gütern, die von der Kommune unmittelbar zu gewährleisten ist, hat sie auch dafür zu sorgen, dass private Güter in einem qualitativ und quantitativ angemessenen Rahmen durch private Anbieter bereitgestellt werden.

Dabei wird es um die Optimierung des Einzelhandelsangebotes gehen.

Der rasante Strukturwandel im Einzelhandel - mit Tendenzen zu großflächigen Betrieben, zu Fachmärkten, zur Filialisierung, der Verdrängung kleiner und mittelständischer Betriebe, muss mit Entwicklungskonzepten kommunalverträglich „aufgefangen“ werden. Wesentliche Bausteine solcher Konzepte sind die Ausweisung von Entwicklungsstandorten, auch für den großflächigen Einzelhandel (mit Begrenzung der Sortimente, die typisch sind z.B. für die Innenstädte oder Nebenzentren), Logistikkonzepte für den Lieferverkehr, Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit mit Bahn, Bus, Fahrrad oder zu Fuß (vgl. Grabow/Henckel, 1994, S. 436).

Darüber hinaus wird die Kommune für ein optimales Angebot an Energie und Wasser zu angemessenen Preisen und im Bereich der Telekommunikation zu sorgen haben.

Schließlich gehört die Optimierung des übrigen haushaltsnahen, privaten Dienstleistungsangebotes zu den Zielen einer kommunalen Wirtschaftspolitik.

### **1.3.3 Sicherung des kommunalen Haushalts**

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften schreiben für die Kommunen übereinstimmend das Prinzip des Haushaltsausgleichs vor<sup>59</sup>. Die entstehenden Ausgaben sollen also durch entsprechend hohe Einnahmen gedeckt sein. Haushaltssicherung bedeutet u.a., die erforderlichen Einnahmen zum Ausgleich der Ausgaben bereitzustellen.

---

<sup>59</sup> Siehe § 75 Abs. 3 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

Der Bezug zur kommunalen Wirtschaftspolitik ergibt sich vor allem über die unternehmensbezogene Gewerbesteuer und den haushaltsbezogenen Einkommensteueranteil.

Nach Darstellungen des Deutschen Städtetages (1999, S. 230) hat die Gewerbesteuer in den alten Bundesländern in dem Zeitraum von 1990 bis 1998 (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) mit durchschnittlich rd. 14,5% und der Einkommensteueranteil mit durchschnittlich 16% zur Finanzierung der kommunalen Haushalte beigetragen. Es geht also um einen Finanzierungsanteil von über 30%, der durch Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der Ansiedlung zusätzlicher Gewerbebetriebe und zusätzlicher privater Haushalte (mit Arbeitseinkommen) positiv beeinflusst werden kann.

Der Übergang zur kommunalen Finanzpolitik ist hier fließend. Weitere haushaltsbezogene Darstellungen erfolgen deshalb in dem folgenden Abschnitt zur kommunalen Finanzpolitik.

#### **1.3.4 Steigerung der Effizienz, der Produktivität und der Effektivität des kommunalen Handelns**

Das Deutsche Institut für Urbanistik hatte in seiner Erhebung die Unternehmerfreundlichkeit der Kommunalverwaltung als weichen, unternehmensbezogenen Standortfaktor festgehalten<sup>60</sup>.

Klages und Lichtblau (1989, S. 115 ff.) gehen einen Schritt weiter und fordern aus der Sicht des Bundesverbandes der deutschen Industrie die leistungsfähige, unternehmerische Kommunalverwaltung als Partnerin der Unternehmer. Für ein Unternehmen ist es wichtig, z.B. die Belastung mit Entgelten für kommunale Leistungen in einem angemessenen Rahmen zu halten. Das bedingt auf kommunaler Seite die Produktion des Outputs mit einem kostengünstigen Input (Effizienz). Es ist weiterhin daran interessiert, möglichst kurzen Entscheidungsprozessen, z.B. bei Genehmigungsverfahren, ausgesetzt zu sein. Das bedingt auf kommunaler Seite die Reduzierung der Bearbeitungszeit bei gleichem mengenmäßigen Output (Produktivitätssteigerung). Und schließlich liegt einem Unternehmen daran, z.B. die richtig dimen-

---

<sup>60</sup> Siehe Übersicht Nr. 11 in Abschnitt IV.1.3.1.1

sionierte, aktualisierte kommunale Infrastruktur als Vorleistung für seine Produktion bereitgestellt zu bekommen. Das bedingt auf kommunaler Seite infrastrukturelle Maßnahmen, die den unternehmerischen Anforderungen gerecht werden (Effektivität).

Unter diesen Aspekten ist ein effizientes, produktives und effektives Verwaltungshandeln der Kommune als harter Standortfaktor anzusehen und unterliegt insofern den Zielen der kommunalen Wirtschaftspolitik.

#### **1.4 Grenzen kommunaler Wirtschaftspolitik**

Die Notwendigkeit, kommunale Wirtschaftspolitik in übergeordnete Zusammenhänge zu integrieren, wurde an anderer Stelle bereits beschrieben<sup>61</sup>. An dieser Stelle soll auf die Grenzen der kommunalen Wirtschaftspolitik eingegangen werden. Sie liegen im politischen und im rechtlichen Bereich.

##### **1.4.1 Politische Grenzen**

Die kommunale Wirtschaftspolitik wird durch die europäische Strukturpolitik und durch die staatliche Wirtschaftspolitik (Bund, Land) determiniert.

Die europäische Strukturpolitik gibt Ziele vor, die sie realisieren möchte und die sich bis in den deutschen kommunalen Sektor hinein auswirken<sup>62</sup>. Maßnahmen im kommunalen Bereich werden in diesem Rahmen genehmigt und aus Mitteln der europäischen Strukturfonds mitfinanziert<sup>63</sup>.

Die deutschen Kommunen sind Elemente der deutschen Bundesländer, die deutschen Bundesländer sind Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Wie die Bundesländer Bundestreue gegenüber dem Gesamtstaat Bundesrepublik Deutsch-

---

<sup>61</sup> Siehe Abschnitte II.5.1.3 und IV.1

<sup>62</sup> Zu den Zielen Nr. 1 bis Nr. 5b siehe Übersicht Nr.6 in Abschnitt II.5.2

<sup>63</sup> siehe a.a.O.

land zu üben haben, so haben die Kommunen Landestreue gegenüber ihrem Bundesland und Bundestreue gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu üben<sup>64</sup>.

Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik (Bundespolitik, Landespolitik) sind daher im Rahmen kommunaler Wirtschaftspolitik zu beachten.

In die staatliche Wirtschaftspolitik (Strukturpolitik) eingebunden sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a des Grundgesetzes (GG). Für den kommunalen Sektor geht es insbesondere um Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur sowie des Küstenschutzes.

Schließlich hat der kommunale Sektor im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die Ziele des Stabilitätsgesetzes zu beachten („magisches Viereck“).

#### **1.4.2 Rechtliche Grenzen**

Auf europäischer Ebene ist vor allem die Beihilfenkontrolle nach §§ 92,93 EGV zu nennen.

Auf bundesstaatlicher Ebene regelt Art. 28 Abs. 2 GG zwar positiv, dass den Kommunen die Erledigung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft überlassen ist. Dazu gehört auch die Daseinsvorsorge und in diesem Rahmen die kommunale Wirtschaftspolitik. Zugleich enthält die Vorschrift aber den Zusatz „im Rahmen der Gesetze“. Das bedeutet, dass kommunale Wirtschaftspolitik Bundes- und Landesrecht zu beachten hat.

Im verfassungsrechtlichen Bereich ist weiterhin auf die Wettbewerbsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG hinzuweisen.

Die erste Vorschrift verbietet es der Kommune, im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik den Wettbewerb zwischen Unternehmen zu beeinflussen. Nach der zweiten Vorschrift muss z.B. bei Subventionierung unter gleichen Voraussetzungen einheitlich verfahren werden.

Die Kommune hat ferner bau- und planungsrechtliche Vorschriften wie das Raumordnungsgesetz des Bundes, das Baugesetzbuch, Landesplanungsgesetze und die eigene Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) zu beachten.

---

<sup>64</sup> Aus der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20 Grundgesetz

Abgabenrechtliche Vorschriften des Bundes wie die Abgabenordnung `77, dazu erlassenes Richterrecht sowie Kommunalabgabengesetze der Länder beschreiben den Handlungsspielraum, in dem z.B. kommunale Abgaben als Standortfaktor eingesetzt werden dürfen.

Schließlich trifft das Gemeindefirtschaftsrecht in den Kommunalverfassungsgesetzen Regelungen, die von der kommunalen Wirtschaftspolitik zu beachten sind<sup>65</sup>.

## **2. Kommunale Finanzpolitik**

Häufig wird die kommunale Finanzpolitik als ein Element der kommunalen Wirtschaftspolitik gesehen und damit nicht gesondert dargestellt. Die Grenzen sind in der Tat fließend<sup>66</sup>. Andererseits setzt sich die Trennung zwischen Wirtschaft und Finanzen von der Bundespolitik über die Landespolitik bis in die Kommunalpolitik hinein fort. Zumindest größere Kommunen haben die Bereiche Wirtschaft (z.B. „Amt für Wirtschaftsförderung“) und Finanzen (z.B. „Amt für Finanzen“) in ihrer Verwaltung auch organisatorisch getrennt.

Im Rahmen dieser Arbeit interessieren die möglichen finanzpolitischen Aktivitäten des kommunalen Sektors. Daraus folgt die Notwendigkeit, diesen Bereich gesondert darzustellen.

### **2.1 Traditionelle kommunale Finanzwirtschaft**

Aufgabe der kommunalen Finanzwirtschaft ist es im wesentlichen, die öffentlichen Finanzmittel aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen, damit die kommunalen Aufgaben erfüllt werden können. Sie lässt sich auch kennzeichnen als die Einnahme- und Ausgabewirtschaft der Kommunen.

Als Einnahmewirtschaft sorgt sie für die Bereitstellung der Einnahmen, die den kommunalen Bedarf decken sollen. Das geschieht durch die Erhebung von öffentlich-rechtlichen Zwangsabgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben),

---

siehe z.B. BVerfGE 6,309 [361]; 12,205 [25 ff.]; 34,9 [44 f.] und 42,103 [117]

<sup>65</sup> Siehe etwa §§ 75, 76, 89, 90, 101 ff. der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

<sup>66</sup> vgl. Abschnitt IV.1.3.3

durch privatrechtliche „erwerbswirtschaftliche“ Einnahmen (Mieten, Zinsen, Verkaufserlöse etc.) sowie durch Kreditaufnahmen<sup>67</sup>.

Als Ausgabewirtschaft verwendet sie die von ihr beschafften und verwalteten Finanzmittel für die Durchführung der kommunalen Aufgaben, die sich aus Gesetzen, Verordnungen, Satzungen und Beschlüssen ergeben.

Kommunale Finanzwirtschaft im traditionellen Sinne ist damit eine reine Haushaltswirtschaft.

---

<sup>67</sup> siehe z.B. § 1 Sch.-H. GemeindehaushaltsVO und § 3 ff. Sch.-H. Kommunalabgabengesetz

## **2.2 Instrumente der kommunalen Finanzwirtschaft**

Den Kommunen stehen zwei finanzwirtschaftliche Planungsinstrumente zur Verfügung: der unverbindliche mittelfristige Finanzplan<sup>68</sup> und der verbindliche kurzfristige Haushaltsplan<sup>69</sup>.

### **2.2.1 Mittelfristige Finanzplanung**

Die Funktion der mittelfristigen Finanzplanung besteht darin, für einen 5-Jahres-Zeitraum (erstes Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr) die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben, nach Haushaltsjahren getrennt, gegenüberzustellen, um daraus die Entwicklung der kommunalen Finanzen erkennen zu können. Ein Investitionsprogramm mit der Darstellung der geplanten Investitionen und ihrer Finanzierung ist Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung.

Der mittelfristige Finanzplan dient in erster Linie der Kommune als Informationsinstrument zur Steuerung der kommunalen Finanzwirtschaft. Er dient aber auch dem Bund als Informationsinstrument zur Konjunktursteuerung.

Die Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplanes erfolgt in der Regel gemeinsam mit der Verabschiedung des Haushaltsplanes für das nächste Haushaltsjahr.

Wegen seiner Unverbindlichkeit und - damit verbunden - seiner Beliebigkeit wird dem mittelfristigen Finanzplan in der kommunalen Praxis häufig nicht die Aufmerksamkeit zuteil, die ihm eigentlich zukommt.

### **2.2.2 Haushaltsplanung**

Das ist beim Haushaltsplan anders. Er ist ein zentrales Instrument kommunalen Handelns und erfüllt verschiedene Funktionen:

---

<sup>68</sup> siehe z.B. § 83 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>69</sup> siehe z.B. § 77 ff. der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

- eine administrative Kontrollfunktion, weil er die gesetzliche Grundlage für die Ressourcenbewirtschaftung durch die Verwaltung darstellt, damit deren Handeln bindet und so der Politik eine Kontrolle des Verwaltungsapparates erlaubt;
- eine finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, weil durch die planmäßige Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben für die Planungsperiode das finanzielle Gleichgewicht und die finanzwirtschaftlich-ökonomische Rationalität des Verwaltungshandelns gewährleistet werden sollen;
- eine politische Kontrollfunktion, weil durch die regelmäßig wiederkehrende Beratung (auch über Nachtragshaushaltspläne) eine Kontrolle des kommunalpolitischen Handelns möglich wird;
- eine politische Programmfunktion, weil er den monetären Ausdruck des kommunalpolitischen Handlungsprogramms darstellt;
- eine volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion, weil über die Ausgabeseite aller kommunalen Haushalte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage unmittelbar und über die Einnahmeseite aller kommunalen Haushalte die Nachfrage der privaten Haushalte und der Unternehmen mittelbar beeinflusst werden kann (vgl. Kuban, 1994, S. 330).

Entwicklungsgeschichtlich im Vordergrund steht ganz eindeutig der Kontrollaspekt, der auch heute noch das Haushaltsrecht in seinen einzelnen Vorschriften dominiert. Das gilt vor allem für die Veranschlagungsgrundsätze. So darf z.B. nach dem Grundsatz der sachlichen Bindung in der qualitativen Ausprägung das Haushaltssoll einer der vielfältigen Haushaltsstellen grundsätzlich nur für den bestimmten Zweck ausgegeben und in der quantitativen Ausprägung grundsätzlich nicht überschritten werden<sup>70</sup>. Daraus folgt Inflexibilität bei der Haushaltsausführung. Nach dem Grundsatz der zeitlichen Bindung verfallen nicht ausgegebene Mittel am Jahresende, weil sie grundsätzlich nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden können<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> vgl. z.B. § 6 Abs. 3 der Schl.-Holsteinischen Gemeindehaushaltsverordnung und § 82 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>71</sup> vgl. z.B. § 18 der Schl.-Holsteinischen Gemeindehaushaltsverordnung

Daraus folgt eine „Bestrafung“ wirtschaftlichen Verhaltens, weil die Mittel nicht nur nicht übertragen werden können, sondern in der Regel zusätzlich das Haushaltssoll der betreffenden Haushaltsstelle für das nächste Haushaltsjahr gekürzt wird wegen der Vermutung der zu üppigen Ausstattung im Vorjahr. Das daraus resultierende „Dezemberfieber“ dürfte mittlerweile ein allgemein bekanntes „Krankheitsbild“ sein.

Wegen der Bedeutung des Kontrollaspektes, der allgemein darin besteht, dass kontrolliert werden soll, ob die Verwaltung den über diverse Haushaltsstellen festgesetzten Input auch zweckentsprechend einsetzt und das Soll der einzelnen Haushaltsstelle nicht überschreitet (Inputorientierung), wird die Ergebnisorientierung (Outputorientierung) eher vernachlässigt.

Dabei geschieht die kommunale Haushaltsplanung in der Regel inkrementalistisch nach folgender Formel:

$$H_t = H_{t-1} + X\%$$

Der Haushaltsplan des neuen Jahres ( $H_t$ ) ergibt sich aus dem Haushaltsplan des Vorjahres ( $H_{t-1}$ ) zuzüglich einer bestimmten prozentualen Steigerung ( $X\%$ ).

Daraus wird deutlich, dass traditionelle Haushaltsplanung Inputplanung ist.

### **2.3 Von kommunaler Finanzwirtschaft zu kommunaler Finanzpolitik**

Politik hat grundsätzlich immer mit kreativer, innovativer Gestaltung aufgrund vorgegebener Ziele zu tun.

Auf die kommunalen Finanzen bezogen bedeutet dies: es reicht nicht aus, im Rahmen der Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung jährlich weitere Zahlen hinzuzufügen, einen Haushaltsplan zu verabschieden und penibel auf die Einhaltung der dort verfügbaren Festsetzungen zu achten.

Es bedarf der Formulierung einer lokalspezifischen kommunalen Finanzpolitik zur Gestaltung der kommunalen Finanzen im Rahmen der die Gestaltung beeinflussenden Bedingungen und unter Berücksichtigung der politischen und juristischen Grenzen.

Die mittelfristige Finanzplanung wird dabei zu dem entscheidenden perspektivischen finanzpolitischen Planungsinstrument, aus der die jeweilige kurzfristige Haushaltsplanung zu entwickeln ist.

## **2.4 Ziele kommunaler Finanzpolitik**

Wesentliche Ziele der zu formulierenden kommunalen Finanzpolitik dürften die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts, die Erwirtschaftung eines freien Finanzspielraumes und - damit verbunden - grundsätzlich die Konsolidierung des kommunalen Haushaltes sein.

### **2.4.1 Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung**

Aufgabe der Kommune ist es, die ihr übertragenen staatlichen (Pflicht-)Aufgaben und ihre eigenen Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die Aufgabenerfüllung soll stetig und gesichert sein<sup>72</sup>.

„Gesichert“ wird die Aufgabenerfüllung dadurch, dass die notwendigen finanziellen Ressourcen durch den Haushaltsplan bereitgestellt werden.

„Stetigkeit“ wird dadurch gewährleistet, dass Vorsorge dafür getroffen wird, dass während des ganzen Haushaltsjahres die notwendigen finanziellen Ressourcen über den Haushaltsplan bereitstehen und die kommunale Kasse zu jeder Zeit liquide ist, um die entsprechenden Zahlungen leisten zu können.

Ziel der kommunalen Finanzpolitik muss es sein, nicht nur den Horizont des Haushaltsjahres, sondern auch die mittelfristige Zukunft dabei im Blickwinkel zu haben.

### **2.4.2 Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts**

Das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht neben der Anwendung des ökonomischen Prinzips und der Faktorkombination ein Bestimmungsfaktor für Betriebe<sup>73</sup>. Das gilt nicht nur für private Produktions- oder Dienstleistungsbetriebe, sondern auch für kommunale Verwaltungsbetriebe.

Letztere haben ihre Einnahmen und ihre Ausgaben immer als relativ rigide bezeichnet.

---

<sup>72</sup> vgl. z.B. § 75 Abs. 1 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>73</sup> siehe dazu beispielhaft Wöhe (1990, S. 10)

Das mag auf der Einnahmenseite für die öffentlich-rechtlichen Steuern, Gebühren, Beiträge und Zuweisungen zutreffen, weil - mit Ausnahme der Steuern - immer die Kostendeckung das Ziel und die Grenze darstellt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass im Bereich der Gebührenerhebung bislang lediglich bei der Abfallbeseitigung, bei der Abwasserbeseitigung und bei den Rettungsdiensten eine volle Kostendeckung angestrebt wird (Deutscher Städtetag 1999, S. 185 ff). Die Mehrzahl der kommunalen Einrichtungen weist nach wie vor eine Kostendeckungsquote von unter 100% aus. Ob mit der jeweiligen Kostendeckungsquote die Belastbarkeitsgrenze der privaten Haushalte lokalspezifisch erreicht ist, müsste für jede kommunale Einrichtung geprüft werden.

Auf der Ausgabenseite folgt die Ausgabenrigidität der Aufgabenrigidität. Gefordert ist eine rigorose Aufgabenkritik, die sämtliche kommunalen Aufgaben auf den Prüfstand stellt. Anfänge sind hier gemacht. Erste Ergebnisse zeichnen sich ab<sup>74</sup>.

Aufgabe der kommunalen Finanzpolitik wird es also sein, die kommunalen Einnahmen und Ausgaben flexibler zu gestalten.

So sollte auf der Einnahmenseite weiter über neue Finanzierungsformen und -modelle nachgedacht werden. Das gilt besonders für den Investitionsbereich. Leasing, Anleihen, Public-Private-Partnership sollen hier nur beispielhaft genannt werden.

### **2.4.3 Erwirtschaftung eines freien Finanzspielraumes**

Eine finanzwirtschaftliche Kennziffer, die Rückschlüsse auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zulässt, ist der freie Finanzspielraum (FF) (auch „freie Finanzspitze“). Es handelt sich um den finanziellen Betrag, den die Kommune zur Finanzierung von Investitionen aus eigenen Kräften erwirtschaftet hat.

Er wird unter Berücksichtigung der Zuführung zum Vermögenshaushalt (Z) der ordentlichen Tilgung von Krediten (T) und der Zuführung zur Sonderrücklage (ZS) wie folgt errechnet:

---

<sup>74</sup> siehe Abschnitt I.1, insbesondere Tabelle Nr. 3

$$FF = Z - T - ZS$$

Voraussetzung dafür, dass es zu einem freien Finanzspielraum kommen kann, ist also eine Zuführung zum Vermögenshaushalt, in dem die investiven Maßnahmen der Kommune dargestellt sind. Eine Zuführung kommt nur zustande, wenn im Verwaltungshaushalt, der alle konsumtiven Ausgaben und ihre Finanzierung enthält (Personal, lfd. Bewirtschaftung und Unterhaltung usw.), ein „Überschuss“ erwirtschaftet wird. Daraus folgt, dass die kommunale Finanzpolitik ein Interesse an hohen laufenden Einnahmen und niedrigen laufenden Ausgaben haben muss.

Die absolute Höhe des freien Finanzspielraumes wird im Vermögenshaushalt durch die Höhe der ordentlichen Tilgung beeinflusst: je niedriger die Ausgaben für Kredittilgung desto höher der freie Finanzspielraum. Daraus folgt, dass die kommunale Finanzpolitik grundsätzlich an einer niedrigen Verschuldung interessiert sein muss<sup>75</sup>. Die zweite Einflussgröße ist die Zuführung zur Sonderrücklage. Hier handelt es sich um eine Rücklage, in der Vorweggebühren aus kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenanteile für später entstehende Kosten) angesammelt und „stillgelegt“ werden. Dadurch soll die Erhaltung dieser Gebühreneinnahmen zugunsten der kostenrechnenden Einrichtung sichergestellt und der Einsatz dieser Gelder zur Finanzierung im Vermögenshaushalt vermieden werden<sup>76</sup>. Es handelt sich also um eine haushaltstechnische Maßnahme.

#### **2.4.4 Konsolidierung des kommunalen Haushaltes**

Die Konsolidierung des kommunalen Haushaltes bedeutet seine Sicherung und Festigung. Mit anderen Worten: Es geht um die (Wieder-)Herstellung der kontinuierli-

---

<sup>75</sup> Die Eigenkapitalquote (Eigenkapital/Gesamtkapital x 100) sollte dementsprechend möglichst hoch und der Verschuldungskoeffizient (Fremdkapital/Eigenkapital x 100) möglichst niedrig (< 1) sein (Zu den Kennziffern siehe Wöhe, 1990, S. 810 und Rau, 1994, S. 302).

Der Leverage-Effekt (vgl. z.B. Schmalen, 1999, S. 623 ff.), wonach die Eigenkapitalrentabilität (Gewinn/Eigenkapital x100) und damit bei konstantem Eigenkapital der Gewinn gesteigert werden kann, wenn unter der Voraussetzung, dass der natürliche Zins größer ist als der Marktzins, die Fremdkapitalaufnahme intensiviert wird, kann für kommunale Verwaltungsbetriebe nicht gelten, weil sie keinen Gewinn erwirtschaften. Ob Kostenersparnisse durch Investitionen dazu in der Lage wären, den Gewinn zu substituieren, soll hier nicht weiter geprüft werden.

<sup>76</sup> Vgl. z.B. § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 2 der Schl.-Holsteinischen Gemeindehaushaltsverordnung.

chen Finanzierbarkeit der kommunalen Aufgaben auf der Basis gleichgewichtiger Ausgaben und Einnahmen unter Beachtung eines angemessenen freien Finanzspielraumes und damit einer angemessenen Eigenkapitalquote zur Investitionsfinanzierung sowie der Reduzierung der kommunalen Verschuldung.

Die Beseitigung von Budgetdefiziten ist insofern ein wichtiges Element einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik, aber nur eines unter mehreren.

Mäding (1996, S. 84) relativiert gar die Bedeutung von Finanzierungssalden, indem er eine Konsolidierungspolitik als erfolgreich definiert, die ein Programm entwickelt und umsetzt, das dauerhafte Konsolidierungsbeiträge leistet, unabhängig von der (jeweils zufälligen) Höhe der Finanzierungssalden. Dabei sieht er das Spannungsverhältnis zu erfolgreicher Fachpolitik nicht dort, wo schlummernde Effizienzen freigesetzt, sondern wo Leistungen abgesenkt werden sollen. Er warnt vor einem Konsolidierungsdiktat, einem „Kaputtsparen“ und hebt die Verantwortung der kommunalen Finanzpolitik hervor. Verantwortliche Konsolidierungspolitik auf kommunaler Ebene frage nach dem „richtigen“ Volumen und der „richtigen“ Struktur des kommunalen Haushalts.

Hier wird der schmale Grat zwischen Erhaltung und Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltung deutlich.

Für Konsolidierungsbeiträge gibt es verschiedene Beispiele. Sie setzen entweder auf der Ausgaben- oder auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte an, wobei der Schwerpunkt sicher bei den Ausgaben, beim Sparen, liegt.

Wie die privaten Haushalte ihr Konsumverhalten vom Umfang ihrer verfügbaren Einkommen abhängig machen, so müssen auch die Kommunen ihr Konsum- und Investitionsverhalten an den Umfang der zur Verfügung stehenden Ressourcen anpassen. Das kann durch Aufgabenabbau, Leistungsreduzierung, Privatisierung und Rationalisierung geschehen. Hierzu wird auf Ausführungen an anderer Stelle in dieser Arbeit verwiesen. Hinzuzufügen ist der Hinweis auf die Mitverantwortung der staatlichen Ebenen (Bund und Länder) und der Europäischen Union.

Solange die Kommunen weiterhin zunehmend als Gehilfen zur Umsetzung staatlicher Regelungen in Anspruch genommen bzw. Ansprüche zu Lasten der Kommunen begründet werden (z.B. Anspruch auf einen Kindergartenplatz) und die Europäische

Union versucht, aufgrund europäischen Rechts gegenüber deutschen Kommunen gewisse ehrgeizige Standards durchzusetzen (z.B. die dritte Reinigungsstufe in der

Abwasserreinigung in Kenntnis der Tatsache, dass etwa in Mailand oder Brüssel überhaupt keine adäquaten Kläranlagen vorhanden sind), wird die deutsche kommunale Finanzpolitik ein permanentes Konsolidierungsproblem haben.

Auf der Einnahmenseite wird der Konsolidierungsbeitrag weniger aus Steuer- oder Gebührenquellen, sondern zunehmend über eine Vermögensveräußerung erbracht. Dies dürfte nicht zuletzt aus Rücksicht auf die (zu) hohe Abgabenquote der privaten Haushalte und damit einhergehende Akzeptanzprobleme geschehen, hat aber seine Grenze dort, wo Verlust an Vermögenssubstanz die notwendige Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Frage stellt.

So wird z.B. aus der Stadt Hannover berichtet, dass Liegenschaften verkauft, Anteile - etwa der Stadtwerke - verkauft und Gewinnentnahmen aus Beteiligungen erhöht werden, während z.B. die Stadt Bonn Erlöse aus Wohnungsverkäufen erzielt (Reidenbach, 1997, S. 68 f.).

## **2.5 Grenzen kommunaler Finanzpolitik**

Wie die kommunale Wirtschaftspolitik so stößt auch die kommunale Finanzpolitik hinsichtlich ihrer Gestaltungsfähigkeit an Grenzen, die im Standort des kommunalen Sektors innerhalb der staatlichen Strukturen, hier insbesondere in den Strukturen der Finanzverfassung, begründet liegen. Sie sind wiederum politischer und rechtlicher Natur.

### **2.5.1 Politische Grenzen**

Die kommunale Finanzpolitik wird wesentlich durch die Finanzpolitik des jeweiligen Bundeslandes determiniert. Das zeigt sich z.B. daran, dass die Kommunen bei den Finanzausgleichs-Auseinandersetzungen kaum Einfluss auf die Verteilung der Finanzmasse haben. Sie haben einerseits versucht, ihre Einnahmesituation über den kommunalen Finanzausgleich zu stabilisieren, „leiden“ aber andererseits mit, wenn z.B. bundespolitische Entscheidungen zu Veränderungen im Länderfinanzausgleich führen (z.B. Finanzierung der deutschen Einheit). Darüber hinaus wirken sich auch sonstige Konsolidierungsbemühungen der Länder auf die Kommunen aus. So beab-

sichtigt z.B. das Land Schleswig-Holstein, die kommunale Finanzausgleichsmasse in den Jahren 1999 und 2000 um jährlich 50 Mio. DM zugunsten des Landeshaushaltes zu kürzen (Deutscher Städtetag, 1999, S. 185).

Wie bereits oben dargestellt wurde<sup>77</sup>, sind rd. 80% der Aufgaben, die die Kommunen erfüllen, staatliche Pflichtaufgaben (Bund oder Land). Die Gestaltungskompetenz (das Recht, den gewünschten Output der Aufgabenerfüllung festzulegen) und die Finanzierungskompetenz (das Recht, aber auch die Verpflichtung, über die Ressourcen für die Finanzierung bestimmter Aufgaben zu verfügen bzw. diese bereitzustellen) liegen schwergewichtig bei Bund und Ländern. Die Ausgabenkompetenz (die Zuständigkeit, über die konkrete Höhe der Ausgaben und damit über das „Wie viel“ zu befinden sowie diese Ausgaben in Form von Zahlungen konkret vorzunehmen) wurde zunehmend auf die Kommunen verlagert. Rehm (1991, S. 135) vermutet, dass, entsprechend der Ansätze der ökonomischen Theorie der Politik das Verhalten der an solchen Prozessen beteiligten Politiker und Bürokraten maßgeblich geprägt ist von deren Streben nach Wiederwahl (Wählerstimmen-Maximierung) sowie nach Ausweitung ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche und der von ihnen verantworteten Budgetansätze (Budget-Maximierung). Kompetenzveränderungen im föderativen Staat seien damit Ausdruck eines Verteilungskampfes zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen. Diese Entwicklung habe mehrere Gründe:

- Der Anspruch auf zentralstaatliche Steuerung von Verteilung, Konjunktur und Wachstum werde von der Forderung geprägt, das Einnahme- und Ausgabeverhalten der Länder und der Kommunen diesen Zielen unterzuordnen.
- Mit zunehmender Zentralität von Entscheidungen wachse auch die Heterogenität der Interessenlagen beim Bund. Dies lasse es offensichtlich zunehmend lohnend erscheinen, die Lösung von Konflikten durch Verlagerung von Ausgabenkompetenz „nach unten“ abzuschieben.

---

<sup>77</sup> Siehe Abschnitt II.5.1.1

- Die Akteure des Zentralstaates hätten im „Kampf um Kompetenzen“ vermutlich nicht zuletzt deshalb eine starke Position, weil sie mit der Unterstützung bei den ihnen zugeordneten stabilitäts- und verteilungspolitischen Aufgaben durch jene Interessengruppen rechnen könnten, die Ansprüche im Bereich der Einkommensentstehung vertreten. Diese seien besser organisiert und „konfliktfähiger“ als die Vertreter der auf die Einkommensverwendung gerichteten Interessen, die ein wichtiges politisches Klientel der untergeordneten Ebenen bildeten.

Diese Erklärung deckt sich mit der ökonomischen Theorie der Bürokratie<sup>78</sup>.

Kommunale Finanzpolitik ist also im Bereich der Pflichtaufgaben (und damit weit überwiegend) auf die Ausgabengestaltung und Ausgabenfinanzierung reduziert.

## 2.5.2 Rechtliche Grenzen

Knüpft man unmittelbar an den vorstehenden Abschnitt an, so führt das zu den Problemen, die sich aus der Finanzverfassung für den kommunalen Sektor ergeben. Es geht um das „leerlaufende“ Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Grundgesetz bei Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen und - damit verbunden - die fehlende Kongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Hierzu wird auf die Ausführungen in Abschnitt II.5.1.2 verwiesen.

Rechtliche Grenzen stellen darüber hinaus vor allem die haushaltsrechtlichen und die abgaberechtlichen Vorschriften dar.

So hat die Kommune ihren Haushalt grundsätzlich der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen<sup>79</sup>. Er ist in bestimmten Belangen auch genehmigungspflichtig<sup>80</sup>. Ebenso genehmigungspflichtig ist grundsätzlich die Veräußerung von unbeweglichem Anlagevermögen<sup>81</sup>. Auf die Starrheit haushaltsrechtlicher Ausführungsvorschriften wurde in Abschnitt IV.2.2.2 schon eingegangen.

---

<sup>78</sup> siehe Abschnitt II.1.1.2

<sup>79</sup> vgl. z.B. § 79 Abs. 2 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>80</sup> z.B. das Kreditvolumen, die Verpflichtungsermächtigungen und das Kassenkreditvolumen nach § 77 Abs. 3 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>81</sup> vgl. z.B. § 90 Abs. 3 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

Die Kommunen dürfen eigene Steuern erheben, jedoch nur im Rahmen der Gesetze. So stützt sich die Erhebung der Grund- und Gewerbesteuer auf Art. 106 Abs. 6 des Grundgesetzes und das dazu erlassene Grundsteuergesetz bzw. Gewerbesteuergesetz. Beides sind Bundesgesetze. Die Erhebung der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern (Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer u.a.) stützt sich auf Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes und die dazu erlassenen Kommunalabgabengesetze der Länder. So regelt § 3 Abs. 1 des Schl.-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes, dass die Gemeinden und Kreise örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern erheben dürfen, soweit sie nicht dem Land vorbehalten sind.

Wollen die Kommunen neue Steuern erheben (Steuererfindungsrecht), bedürfen sie z.B. nach Schleswig-Holsteinischem Recht der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, die zuvor das Einverständnis des Innenministers einzuholen hat<sup>82</sup>.

Im Gebührenbereich wird die rechtliche Grenze durch die Kostendeckung vorgegeben<sup>83</sup>. Die Disponibilität der kommunalen Finanzpolitik erstreckt sich auf den Bereich der Kostendeckungsquoten. Auf das Beispiel eines kommunalen Freizeitbades bezogen bedeutet dies: solange es in kommunaler Hand betrieben wird, bildet die Kostendeckung die Grenze für die Gebührenfestsetzung, wird es privatisiert, setzt der private Betreiber den Eintrittspreis nach seiner Kalkulation oberhalb der Kostendeckung fest.

Die Abgabenordnung des Bundes enthält begrenzende Vorschriften, auf die beispielhaft schon in Abschnitt IV.1.4.2 hingewiesen wurde.

### **3. Kommunale Verwaltungspolitik**

Man kann eingangs die Frage stellen: „Was hat kommunale Verwaltungspolitik mit praktischem kommunalökonomischem Handeln zu tun?“

Böhret (1998, S. 42) definiert Verwaltungspolitik als die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit, sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung.

---

<sup>82</sup> vgl. Ausführungsanweisung Nr. 2. zu § 3 Kommunalabgabengesetz S.-H.

Die Antwort auf die Eingangsfrage kann lauten: Kommunale Verwaltungspolitik befasst sich im wesentlichen mit der Gestaltung der Kommunalverwaltung, mit ihren Zielen, ihren Strukturen, ihren Verfahren und Instrumenten und ihrem Personal. Die einzelne Kommunalverwaltung kann als Verwaltungsbetrieb bezeichnet werden, weil sie über die betrieblichen Bestimmungsfaktoren verfügt<sup>84</sup> und, wie der private Betrieb, den Input beschafft, einen „Produktionsprozess“ (ein Verwaltungshandeln) durchführt und den erzeugten Output an die Umwelt abgibt. Kommunale Verwaltungspolitik befasst sich also mit der Gestaltung des kommunalen Verwaltungsbetriebes. Das ist nichts anderes als kommunalökonomisches Handeln!

### **3.1 Historische kommunal-verwaltungspolitische Entwicklung**

Die kommunal-verwaltungspolitische Entwicklung seit 1945 gestaltete die Kommunalverwaltung in vier Phasen.

Bis zum Beginn der 60er Jahre herrschte die klassische bürokratische, vom Bürger losgelöste Verwaltungstätigkeit vor. Orientierung war lediglich die Rechtsstaatlichkeit. Diese Art von Verwaltung kann als bürokratisch im klassischen Sinne („Max-Weber-Welt“) bezeichnet werden.

Ab Mitte der 60er Jahre vollzog sich ein grundlegender Wandel von der Ordnungsverwaltung zur Planungs- und Leistungsverwaltung. Den Wandel charakterisierende beispielhafte Stichworte sind „Gebietsreform“ und „Haushaltsrechtsreform“. Der Versuch einer „Dienstrechtsreform“ scheiterte.

Bei dieser Reformstrategie blieben die Grundstrukturen der Kommunalverwaltungen weitgehend unverändert. Dies erklärt sich daraus, dass Kommunalverwaltungen sich nicht selbst als Gegenstand von Innovationen und Anpassungsstrategien begriffen, sondern eher eine defensive Rolle im Sinne der Beibehaltung des Status Quo einnahmen.

Hieraus resultierte auch ein additives Ressourcenmanagement, das Konflikte nicht aus Effizienz- oder Produktivitätsgesichtspunkten heraus löste, sondern durch die Erweiterung bestehender oder Schaffung neuer Einheiten. Dies erklärt u.a. das Wachstum der kommunalen Budgets (Budäus 1992, S. 6 ff).

---

<sup>83</sup> vgl. z.B. § 6 Abs. 2 des Schl.-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes

Die Erkenntnis, dass strukturelle Veränderungen notwendig seien, gewann Ende der 70er Jahre an Bedeutung. „Privatisierung“ rückte in das Zentrum der Verwaltungspolitik. Das privatwirtschaftliche Unternehmen wurde als Vorbild für effizientes Handeln

---

<sup>84</sup> siehe Abschnitt IV.2.4.2

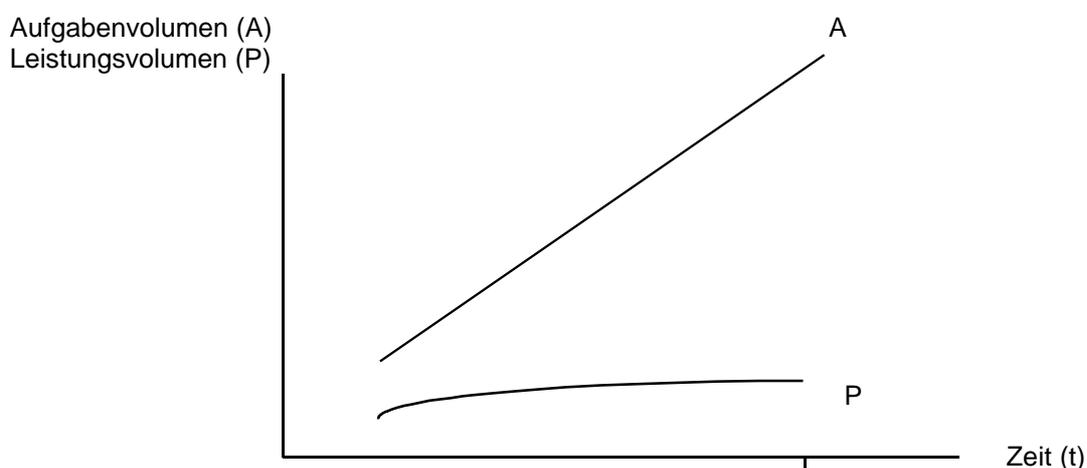
der nach allgemeiner Auffassung ineffizient handelnden Behörde gegenübergestellt.

Schließlich hat Anfang der 90er Jahre eine Reformbewegung im deutschen kommunalen Sektor eingesetzt, die im „Neuen Steuerungsmodell“ ihre Handlungsgrundlage fand. Klages (1995a) stellt fest, dass nicht unbedeutende Teile der deutschen Verwaltung (vor allem der Kommunalverwaltung) dabei seien, das geheiligte Bild überkommener Grundsätze des Verwaltungshandelns vom unerschütterlich erscheinenden Sockel zu stoßen. Diese „Verwaltungsmodernisierung“ bedeute mehr als „Verwaltungsreform“. Es stehe ein Paradigmawechsel ins Haus, der nicht nur zu einer veränderten oder angepassten, sondern zu einer neuen und andersartigen Verwaltung jenseits der von Max Weber festgeschriebenen bürokratischen Organisation hinführe.

### 3.2 Status Quo der kommunalen Verwaltungspolitik

Die kommunale Verwaltungspolitik steht vor dem Problem, diesen Paradigmawechsel vollziehen zu müssen. Das sie nicht darum herumkommen wird, lässt sich mittels einer Bestandsaufnahme relativ leicht belegen. Budäus (1994, S. 11 ff.) gelingt dies recht einfach und anschaulich mit der Modernisierungs- und Leistungslücke.

Übersicht 9: Die Modernisierungs- und Leistungslücke im kommunalen Sektor



Quelle: Budäus (1994, S. 12)

Der Verlauf der Kurve A steht für das Anwachsen des monetären Äquivalents des Aufgabenvolumens. Der Verlauf der Kurve P gibt das monetäre Äquivalent des Leistungspotentials bei sonst unveränderten Bedingungen wieder.

Der Anstieg des Aufgabenvolumens wird in der Literatur umfassend im Zusammenhang mit der Diskussion um das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben sowie des Wandels von der Ordnungs- zur Dienstleistungsverwaltung erörtert<sup>85</sup>.

Die Konstanz des Leistungspotentials ergibt sich aus der Tatsache, dass öffentliche Finanzquellen nicht mehr wesentlich ausdehnbar sind. Zum einen hat die Verschuldung der kommunalen Haushalte eine Größenordnung erreicht, die nicht durch zusätzliche Kreditaufnahmen überschritten werden sollte<sup>86</sup>. Zum anderen besteht für das Erschließen neuer Abgaben aufgrund der derzeitigen Abgaben- bzw. Steuerquote kaum mehr eine Akzeptanzbereitschaft bei den privaten Haushalten.

Wir haben es also zum jetzigen Zeitpunkt ( $t_0$ ) und wohl auch in der Zukunft mit einem Auseinanderklaffen von Aufgabenvolumen und Leistungspotential zu tun.

Nach Auffassung von Budäus (1994, S. 23) müssen Strategien zur Schließung der bei  $t_0$  bestehenden Modernisierungs- und Leistungslücke auf Aufgabenabbau, Privatisierung, Erschließung zusätzlicher Ressourcen und auf die Modernisierung der Strukturen, der Verfahren und Instrumente und des Personals im kommunalen Sektor zielen. Diese Auffassung deckt sich mit den Ansätzen von Public Choice und Public Management<sup>87</sup>. Damit sind die aktuellen und zukünftigen Aufgaben der kommunalen Verwaltungspolitik grob umrissen. Sie sollen allgemein unter „Modernisierung des kommunalen Sektors“ subsumiert werden.

---

<sup>85</sup> Adolph Wagner hat zu Ende des 19. Jahrhunderts die Auffassung vertreten, dass sich im Staate eine deutliche Tendenz zur Ausdehnung der Staatstätigkeiten auf den Gebieten der beiden organischen Staatszwecke zeigt. Darunter verstand er den Rechts- und Machtzweck einerseits und den Kultur- und Wohlfahrtszweck andererseits (vgl. Zimmermann/Henke, 1990, S. 22; Brümmerhoff, 1996, S. 188, 191).

Wir haben festzustellen, dass sich der Staat vom „Nachtwächterstaat“ des 19. Jahrhunderts zum „Wohlfahrtsstaat“ im 20. Jahrhundert entwickelt hat. Neben dem rechtlichen Bereich (Rechtsstaat, „Rechtswegestaat“) hat sich vor allem der Bereich der Daseinsvorsorge stark entwickelt (Infrastruktur, soziale Einrichtungen, Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, Gesundheitspflege u.v.a.). Von daher hat sich wohl die Auffassung Wagners, die zur Gesetzmäßigkeit erhoben wurde, bestätigt.

<sup>86</sup> Siehe Übersicht Nr. 2 in Abschnitt I.1

<sup>87</sup> Siehe Abschnitte II.3.1 und II.3.2



### 3.3 Chancen und Grenzen für kommunale Verwaltungspolitik

Die Modernisierung des kommunalen Sektors bedeutet zum einen die Neuordnung der Beziehungen der Kommunalverwaltung zur Wirtschaft und zur Gesellschaft. Bei der Gestaltung der Zusammenarbeit mit sozio-ökonomischen Partnern muss die Politik und nicht die Verwaltung die strategische Führung übernehmen. Die Rolle der Verwaltung wird die einer „Entwicklungsagentur“ zur weiteren Entfaltung der Beziehungen zwischen der Politik und den sozio-ökonomischen Partnern sein.

Die Modernisierung bedeutet zum anderen die Effizienz-, Produktivitäts- und Effektivitätssteigerung in den Verwaltungsbetrieben, kurz: deren Ökonomisierung. Wegen der reduzierten finanziellen Ressourcen wird die Verwaltung dazu geneigter sein, wozu die Motivierung und Mobilisierung des überwiegend verwaltungs-juristisch sozialisierten Personals aber Voraussetzung ist.

Kommunale Verwaltungspolitik muss zur Umsetzung der Modernisierung ein effektives Modernisierungsmanagement einrichten, betreiben und evaluieren, das die Implementationsstrategien kennt und anzuwenden versteht. Ein solches integratives Modernisierungsmanagement benötigt wenigstens eine minimale Institutionalisierung auf Zeit (z.B. Projektgruppe, Organisationseinheit).

Daraus wird deutlich, dass kommunale Verwaltungspolitik in bezug auf die Modernisierung eine Führungsaufgabe hat. Diese ist um so schwerer wahrzunehmen, als der Träger des Vollzugs von Verwaltungspolitik (nämlich die Verwaltung selbst) unmittelbar Betroffener ist, was Widerstände gegen das verwaltungspolitische Programm erwarten lässt.

Böhret (1998, S. 45 ) sieht erfolgreiche Transferprozesse dadurch gekennzeichnet,

- dass die politische Führung die Modernisierung wirklich wollte und will,
- dass sie dieses Wollen auch überzeugend vermitteln kann (nach innen und außen),

- dass sie eine überzeugende Reformstrategie gegenüber den Beharrungskräften vorzeigen kann,
- dass sie den durchaus zeitraubenden (vielleicht gelegentlich frustrierenden) Prozess hinreichend lange durchzuhalten vermag,
- dass sie bei den im Modernisierungsprozess involvierten Personen hinreichende Motivation und sogar ein wenig Begeisterung erzeugt, und
- dass sie die Bediensteten gegen ungerechtfertigte und wohlfeile Beschimpfungen und Bürokratievorwürfe schützt („Verwaltungspflege“) und diese nicht auch noch selbst verstärkt.

Voraussetzung sei, dass die politischen Repräsentanten dieses Führungsgeschick haben, erwerben und einsetzen, wozu mindestens folgende Tugenden gehörten:

- strategische Visionen haben und vermitteln,
- Innovationen wollen und politisch-administrative Erfindungen fördern,
- nicht verzagen, auch wenn es nicht immer ganz so schnell geht,
- politische Gesittung als ethische Perspektive vorweisen,
- sich beraten lassen und dann klar entscheiden und
- die Generallinie der Politik verdeutlichen und zur Identifikation „einladen“.

Insbesondere die strategische Funktion und das strategische Geschick dürften ein wichtiges und daher unverzichtbares Element nicht nur für die kommunale Verwaltungspolitik, sondern auch für die kommunale Wirtschaftspolitik und die kommunale Finanzpolitik sein.

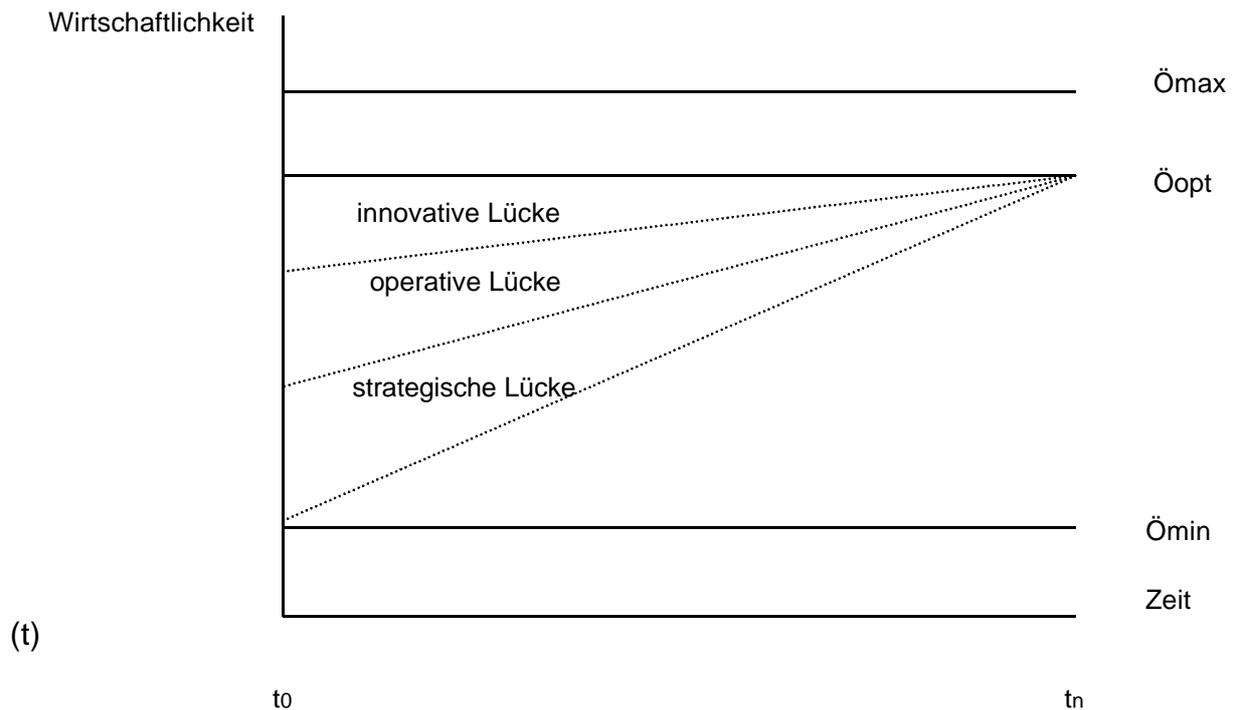
## **V. Die ökonomische Lücke des kommunalen Sektors**

Vergleicht man das theoriefundierte ökonomische Profil von Commune oeconomium mit dem praktischen kommunalökonomischen Handeln, so werden folgende Defizite deutlich:

- Die aus ökonomischer Sicht optimale kommunale Verwaltungsgröße ist nicht überall verwirklicht.
- Die Aufgaben mit örtlichem Bezug werden nicht ausschließlich von der Kommunalverwaltung, sondern daneben von staatlichen Behörden wahrgenommen.
- Die Präferenzaufdeckung bei lokalen öffentlichen Gütern und damit die Effizienz ihrer Allokation ist nicht gewährleistet.
- Die Realisierung eines optimalen Verbrauchsplanes ist wegen der Input-Orientierung nicht gesichert.
- Die Realisierung eines optimalen Produktionsplanes ist wegen mangelnder Kenntnis über die Gesamtkosten und daraus folgend über die Grenzkosten (keine flächendeckende Kostenrechnung) nicht gesichert.
- Die Kommunen betreiben überwiegend kommunale Wirtschaftsförderung. Es fehlt die Formulierung und Umsetzung einer lokalspezifischen kommunalen Wirtschaftspolitik.
- Die Kommunen betreiben überwiegend kommunale Finanzwirtschaft. Es fehlt die Formulierung und Umsetzung einer lokalspezifischen kommunalen Finanzpolitik.
- Die Möglichkeiten der Privatisierung und der Devolution kommunaler Aufgaben sind nicht ausgeschöpft.
- Die Möglichkeiten des Wettbewerbs sind nicht ausgeschöpft.
- Die Kommunalverwaltung leidet an Effizienz-, Produktivitäts- und Effektivitätsmängeln. Der kommunalen Verwaltungspolitik ist es bisher nicht gelungen, flächendeckend, auf den gesamten kommunalen Sektor bezogen, lokalspezifische Modernisierungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.

Das Ergebnis dieser Defizite ist eine ökonomische Lücke im kommunalen Sektor, die sich wie folgt darstellen lässt.

#### Übersicht 10: Die ökonomische Lücke im kommunalen Sektor



Quelle: Eigene Darstellung

Die ökonomische Lücke zeigt sich bei  $t_0$  zwischen dem ökonomischen Minimum und dem ökonomischen Optimum. Sie besteht aus drei Elementen, dem strategischen Element, dem operativen Element und dem innovativen Element. Mit anderen Worten: Die ökonomischen Defizite des kommunalen Sektors werden diesen drei Kategorien zugeordnet.

Das ökonomische Optimum liegt unterhalb des ökonomischen Maximums. Damit soll der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass wegen der Zielabhängigkeit der kommunalen Verwaltungsbetriebe in bezug auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein ökonomisches Maximum nicht erreicht werden kann.



## 1. Die strategische Lücke

Erschwerte Umweltbedingungen (zunehmende Umweltkomplexität, ökonomische Globalisierung, stagnierende bzw. abnehmende Ressourcen etc.) machen mehr denn je ein geplantes konzeptionsorientiertes Handeln notwendig. Grundlage eines solchen Handelns sind Konzeptionen im Sinne umfassender gedanklicher Entwürfe für alle kommunalen Aktivitäten.

Diesen gedanklichen Entwürfen, die in eine strategische Planung einmünden, liegen Ziele zugrunde, die formuliert werden müssen.

Auf die Ökonomie des kommunalen Sektors übertragen bedeutet dies: Es ist Aufgabe einer jeden Kommune, ihre Umwelt mit längerfristiger Zielrichtung zu beobachten und die Beobachtungen zu analysieren, um ökonomische Ziele zu formulieren, welche die Grundlage für eine ökonomisch-strategische Planung bilden.

Ökonomische Zielbildung und ökonomisch-strategische Planung beziehen sich im weitesten Sinne auf die materielle, personelle und institutionelle Infrastruktur der Kommune. Sie fixieren sowohl den Außen- als auch den Innenkurs der Kommune und orientieren sich dabei an den Potentialen des Marktes, den eigenen Stärken und Ressourcen.

Diese Aufgabe müsste von einer kommunalen Strukturpolitik wahrgenommen werden, die sich nicht auf die traditionelle Einteilung in „regional“ und „sektoral“ reduzieren lässt, sondern sich mit kommunalen Strukturen im weitesten Sinne befasst und so versucht, die Differenz zwischen der möglichen Entwicklung der Kommune zum ökonomischen Optimum und dem suboptimalen ökonomischen Status Quo über das Schließen der strategischen Lücke zu verkleinern.

## **2. Die operative Lücke**

Die ökonomisch-strategische Planung bedarf einer adäquaten operativen Umsetzung durch ein kompetentes Verwaltungsmanagement im Rahmen optimierter verwaltungsbetrieblicher Strukturen, Verfahren und Instrumente und eines qualifizierten Personals.

Notwendig -und im Interesse der Verkleinerung der ökonomischen Lücke durch das Schließen der operativen Lücke unentbehrlich- ist demnach die Durchführung bzw. Weiterführung der Modernisierung der Kommunalverwaltung nach dem Neuen Steuerungsmodell.

## **3. Die innovative Lücke**

Innovationen beziehen sich im privatwirtschaftlichen Bereich auf Produkte und Prozesse. Sie basieren häufig auf der Nutzung des technischen Fortschritts und haben eine positive Wirkung auf die Stellung des einzelnen Unternehmens am Markt.

Produkt- und Prozessinnovationen sind im kommunalen Sektor dazu geeignet, die verbleibenden Lücke zum ökonomischen Optimum zu schließen.

Einzelne Neuerungen enthält bereits das Neue Steuerungsmodell<sup>88</sup>.

Darüber hinaus müssten Innovationsquellen vor allem durch eine kommunale Qualitätspolitik und eine kommunale Wettbewerbspolitik und über die Entwicklung eines strategischen Managements „angezapft“ werden.

---

<sup>88</sup> siehe Abschnitt II.3.2

## **VI. Schließen der ökonomischen Lücke durch Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors**

Der diese Untersuchung leitenden These entsprechend ist die Ökonomie des kommunalen Sektors unter Anwendung des richtigen ökonomischen Instrumentariums optimierbar. Eine zu entwickelnde umfassende kommunale Strukturpolitik, die sich u.a. mit der Reduzierung des kommunalen Sektors und der Ökonomisierung der Kommunalverwaltung befasst und eine ergänzend zu entwickelnde kommunale Qualitäts- und Wettbewerbspolitik sowie ein richtiges ökonomisch-strategisches Management können dazu einen entscheidenden Beitrag leisten<sup>89</sup>.

Der mehrdeutige Begriff „Ökonomie“ soll dabei, wie an dieser Stelle wiederholend festzustellen ist<sup>90</sup>, in Richtung „Wirtschaftlichkeit“ interpretiert werden und das dem kommunalen Sektor zur Verfügung stehende ökonomische Instrumentarium mit umfassen. Es geht also um die Optimierung der Wirtschaftlichkeit unter Anwendung eines geeigneten ökonomischen Instrumentariums.

Ob die diese Untersuchung leitende These unterstützt werden kann, entscheidet sich endgültig anhand der folgenden Ausführungen.

### **1. Kommunale Strukturpolitik**

Nach herkömmlicher wirtschaftspolitischer Betrachtungsweise wird die staatliche Strukturpolitik in eine regionale und eine sektorale Strukturpolitik unterteilt. Die regionale Strukturpolitik wird definiert als die Summe aller Bestrebungen, Maßnahmen und Handlungen, welche die Stimulierung und Lenkung von Entwicklungen in der räumlichen Verteilung ökonomischer Aktivitäten verfolgen<sup>91</sup>. Sektorale Strukturpolitik hingegen beinhaltet die Gesamtheit aller Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf

---

<sup>89</sup> vgl. Abschnitt I.3.

<sup>90</sup> vgl. I.2.

<sup>91</sup> So z.B. Jürgensen (1982)

abzielen, die Zustände und Prozesse in Teilbereichen der Volkswirtschaft („Branchen“) zu erhalten, wiederherzustellen oder zu verändern<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> So z.B. Seidenfus (1982)

Kommunale Strukturpolitik nimmt Elemente regionaler und sektoraler Strukturpolitik auf, fokussiert sie auf ihren kommunalen Wirkungsbereich und versucht, die kommunale Wirtschaftsstruktur zu beeinflussen. Sie geht aber darüber hinaus, indem sie die Kommune selbst mit all ihren die Ökonomie tangierenden Strukturen zum Objekt ihrer Aktivitäten macht. In diesem weit gefassten Sinne gehört dann auch die Inanspruchnahme privatwirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Strukturen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dazu. Auch die Finanzstruktur der Kommune ist dann Gegenstand kommunaler Strukturpolitik wie schließlich die kommunale Verwaltungsstruktur mit einem sich auf die funktionalen Strukturen kommunaler Gebietskörperschaften beziehenden äußeren und einem sich auf die verwaltungsbetrieblichen Strukturen beziehenden inneren Aspekt. Wenn unter „Struktur“ ganz allgemein das Verhältnis von Teilen zu einem Ganzen verstanden wird, dann befasst sich kommunale Strukturpolitik mit kommunalen Teilen und ihrem Verhältnis zum kommunalen Ganzen aus ökonomischer Sicht. Sie integriert so auch kommunale Wirtschafts-, Finanz- und Verwaltungspolitik.

### **1.1 Zielstruktur**

Kommunale Strukturpolitik muss zunächst auf der Basis eines Standortprofils strategische Ziele für die Kommune finden und sie in einer Zielstruktur fixieren. Der Zielfindungsprozess liegt im Verantwortungsbereich der kommunalen Räte (Gemeindevertretung, Stadtvertretung, Kreistag). Sie sind gut beraten, wenn sie die gesellschaftlichen Gruppen innerhalb der Kommune mit in den Zielfindungsprozess einbeziehen (z.B. über „runde Tische“). Das Fixieren der Zielstruktur kann über ein Leitbild geschehen, welches damit die ausformulierte Beschreibung des mittel- bis langfristig gewünschten Soll-Zustandes enthält.

Strategische Ziele weisen im allgemeinen die in der folgenden Übersicht dargestellten Merkmale auf.

#### Übersicht 11: Allgemeine Merkmale strategischer Ziele

Langfristigkeit	Hohe Komplexität
Hohe Verbindlichkeit über längere Perioden (geringe Revidierbarkeit)	Überarbeitungsrhythmus (wegen Änderungen im Umsystem)
Unabhängigkeit von Wahlterminen	Berücksichtigung schwacher Signale
Wirkungsorientierung im Hinblick auf die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen	Geringe Detailliertheit der Aussagen
Gesamtperspektive anstelle einer Teilorientierung (Gesamtplan statt Teilpläne)	Geringe Programmierbarkeit
Beherrschung größerer Änderungen im Umfeld	Hohe Unsicherheit der Daten
Neue Vorhaben („ventures“)	Hoher Grad an verbalen Zielvorstellungen
Weiter Rahmen für Innovation und Wandel	Geringe Delegierbarkeit
Hohe Entscheidungsfreiheit	Starkes Involvement der ersten Führungsebene

Quelle: Braun (1999, S. 395)

Mögliche strategische Ziele für eine überwiegend auf Tourismus ausgerichtete Kommune stellt die folgende Übersicht dar.

Übersicht 12: Strategische kommunal-strukturpolitische Ziele einer „Tourismus-Kommune“

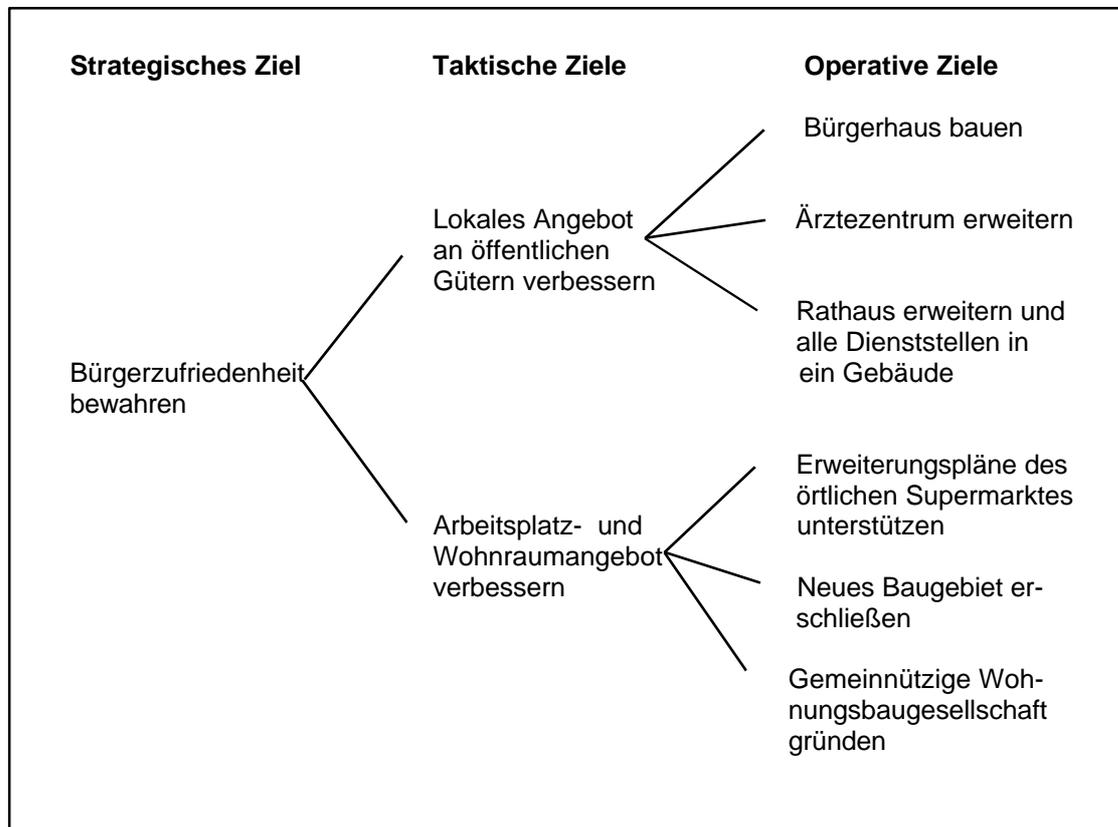


Quelle: Eigene Darstellung

Diese strategischen Ziele sind in einen Rahmen hineingestellt, der durch das Erfüllen des öffentlichen Auftrages und das Bestehen in einem Wettbewerberumfeld gekennzeichnet ist. Sie sind bewusst allgemein formuliert, um Raum für das „Herunterbrechen“ in taktische und operative Ziele zu lassen.

Das „Herunterbrechen“ auf taktische und operative Ziele mit dem Ergebnis eines Zielbaumes soll am Beispiel des strategischen Zieles „Bürgerzufriedenheit bewahren“ in der folgenden Übersicht exemplarisch dargestellt werden.

Übersicht 13: Zielbaum, bezogen auf das strategische Ziel „Bürgerzufriedenheit bewahren“



Quelle: Eigene Darstellung

Ähnliche Zielbäume können auch auf der Basis anderer strategischer Ziele errichtet werden. Sie stellen den weitergehenden Zielbildungsprozess dar und gehören demgemäß nicht in ein Leitbild. Hinzuweisen ist noch auf die Notwendigkeit, Ziele prüf- und messbar zu machen. Sie sollten darüber hinaus widerspruchsfrei und möglichst lösungsweg-neutral sein. Anzumerken ist, dass sich auch im öffentlichen Sektor zunehmend die Erkenntnis der Bedeutung einer ausgewogenen Balance zwischen betriebsinternen und betriebsexternen Zielen und den dazu gehörenden Messgrößen durchsetzt.

Als Gestaltungsrahmen für die konkrete Ausgestaltung bietet sich das Balanced-Scorecard-System an, über welches das jeweilig erreichte Leistungsniveau unter

Berücksichtigung der Interessenlage unterschiedlicher Anspruchsgruppen aus den Betrachtungswinkeln

- Bürgerperspektive
- Finanzwirtschaftliche Perspektive
- betriebsinterne Perspektive und
- Innovations- und Wissensperspektive

dargestellt werden soll<sup>93</sup>.

## 1.2 Aufgabenstruktur

Sind die Ziele der kommunalen Strukturpolitik festgelegt, so ergeben sich aus diesen Zielen die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben. Insofern folgt die Aufgabenstruktur der Zielstruktur ohne dass beide deckungsgleich sein müssen. Das gilt vor allem für die operativen Ziele, aus denen in der Regel weitergehende Teilaufgaben erwachsen, die auch mittels einer Aufgabenanalyse erschlossen werden können. So erwachsen z.B. aus dem operativen Ziel und der Gesamtaufgabe „Bau eines Bürgerhauses“<sup>94</sup> weitere Teilaufgaben wie Planung, Finanzierung, Öffentliche Ausschreibung, Vergabe von Aufträgen, Kontrolle der Durchführung, Abrechnung der Baumaßnahme und andere.

Aus der Tatsache, dass Zielerfüllung und Aufgabenerfüllung auseinanderfallen, die Zielerfüllung aber in der öffentlichen Hand der Kommune bleiben muss, während die Aufgabenerfüllung auch in private Hand gegeben werden kann, ergibt sich für die Kommune die Notwendigkeit, hinsichtlich der Aufgabenerfüllung eine entsprechende Entscheidung zu treffen. Dies leitet über zu den folgenden Ausführungen.

---

<sup>93</sup> Allgemein hierzu siehe Kaplan/Norton (1992). Vorschlag für eine Balanced Scorecard der Landeshauptstadt Stuttgart siehe bei Hilbertz (1996). Beispiel einer kommunalen Scorecard aus der Stadt Passau siehe bei Schmithals-Ferrari (1999, S. 124)

<sup>94</sup> Siehe Übersicht Nr. 13

### 1.3 Veränderung der Schnittstelle zum privatwirtschaftlichen Sektor

Mit Schnittstellenveränderung ist hier eine Schnittstellenverschiebung in Richtung privatwirtschaftlicher Sektor mit der Folge gemeint, dass mehr öffentliche (kommunale) Aufgaben privatrechtlich bzw. im privatwirtschaftlichen Bereich erledigt werden. Die allgemeinen Begründungen und Voraussetzungen dafür wurden herausgearbeitet und sollen an dieser Stelle noch einmal zusammengefasst werden.

Begründungen:

- Politikversagen (Public-Choice-Ansatz)<sup>95</sup>,
- keine Allokationseffizienz bei lokalen öffentlichen Gütern<sup>96</sup>,
- bessere Anreize für Privatunternehmen (Property-Rights-Ansatz)<sup>97</sup>.

Voraussetzungen:

- geringe strategische Relevanz der kommunalen Aufgabe<sup>98</sup>,
- geringe Spezifität des Ressourceneinsatzes zur Erfüllung der kommunalen Aufgabe<sup>99</sup>,
- positiver Rationalisierungswert<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> siehe Abschnitt II.3.1

<sup>96</sup> siehe Abschnitt II.1.1

<sup>97</sup> siehe Abschnitt II.4.6

<sup>98</sup> siehe Abschnitt II.4.5.1

<sup>99</sup> siehe Abschnitt II.4.5.2

<sup>100</sup> siehe Abschnitt II.4.3

Abgesehen von der deutschen kommunalen Praxis, die formelle Privatisierung seit den 70er Jahren fast ausschließlich unter dem Aspekt „Lösen von den öffentlich-rechtlichen Fesseln durch Flucht in das Privatrecht“ betrieb (Organisationsprivatisierung), gibt es ausländische Befunde bereits aus den 80er und den beginnenden 90er Jahren, welche die grundsätzlich positive Wirkung der Einbeziehung der Märkte in die Erfüllung kommunaler Aufgaben belegen<sup>101</sup>.

Naschold (1993, S. 34) warnt allerdings vor einer sterilen, ideologiebefrachteten Privatisierungs-/Kommunalisierungsdebatte auf der Basis eines kurzfristigen Finanzkrisenmanagements. Notwendig sei eine Komplementarität zwischen dem kommunalen und dem privatwirtschaftlichen Sektor in einem wettbewerbsfördernden Umfeld, nicht eine Monopolisierung der einen Produktionsform auf Kosten der anderen. Wie bereits oben dargestellt<sup>102</sup>, muss es der Kommune darum gehen, möglichst effiziente institutionelle Arrangements für die „Produktion“ ihrer lokalen öffentlichen Güter zu finden. Sie steht damit vor der Anforderung, die Schnittstellen von privatwirtschaftlicher und öffentlicher (kommunaler) Leistungserstellung über die gesamte Prozesskette hinweg zu überprüfen.

### 1.3.1 Privatisierung

Privatisierung im weitesten Sinne umfasst die funktionale und die materielle Variante einschließlich des Contracting-Out und der funktionalen Privatisierung sowie Public-Private-Partnership. Hier wird im Interesse der singulären Darstellung ökonomischer Instrumente eine enger gefasste Betrachtungsweise gewählt. In diesem Sinne sind die genannten Elemente jeweils eigene Instrumente. Begrifflichkeiten zu diesen Instrumenten und Voraussetzungen für ihren Einsatz werden nur dargestellt, soweit an anderer Stelle noch nicht darauf eingegangen wurde<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Zur Situation in Groß-Britannien siehe Abschnitt II.4.2.3. Die Bertelsmann-Stiftung hat bereits 1993

im Rahmen eines internationalen Leistungsvergleichs auf kommunaler Ebene positive Ergebnisse in Dänemark (Farum), Finnland (Hämeenlinna), Groß-Britannien (Braintree), Kanada (Quebec), Neuseeland (Christchurch), Niederlande (Delft und Tilburg), Schweiz (Neuchatel) und Phoenix (USA) festgestellt. Deutsche Städte lagen mit erheblichem Abstand hinter den vorgenannten Städten zurück (Carl Bertelsmann Stiftung 1994).

<sup>102</sup> Siehe Abschnitt II. 3.1

<sup>103</sup> Siehe Abschnitte II.4.3 und II.4.6

Im folgenden wird es daher vor allem um die Darstellung empirischer Erfahrungen mit diesen Instrumenten und - daraus abgeleitet - um Empfehlungen für ihren Einsatz gehen.

### **1.3.1.1 Formale (unechte) Privatisierung**

Die Überführung einer kommunalen Aufgabe von einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform (Körperschaft mit Gebietshoheit) in eine privatrechtliche Organisationsform (Eigenbetrieb, e.V., GmbH, AG), bei der die Kommune Kapital- (mehrheits-)eigenerin bleibt, verändert die Verfügungsrechte nicht und bietet daher aus sich heraus keine Anreize zur Effizienzsteigerung. Zwar sind im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Organisationsform Gewinne möglich. Sie haben aber hinter den öffentlichen Zweck zurückzutreten<sup>104</sup>.

Die Vorteile werden vor allem darin gesehen, dass typische hierarchische Verwaltungsstrukturen mit langen Entscheidungswegen vermieden werden können und die Rahmen- und Produktionsbedingungen (Verzicht auf relativ starres Beamtenrecht, Organisations- und Verfahrensrecht, Haushalts- und Kassenrecht) ein flexibleres und ergebnisorientierteres Handeln zulassen und auf diese Weise eine effizientere Aufgabenerfüllung ermöglichen. Dennoch spielt diese Form der Privatisierung durch Rechtsveränderung wegen der noch überwiegend fehlenden Marktintegration und des Abstandes zum privatwirtschaftlichen Sektor in der Privatisierungsdiskussion nur eine nachgeordnete Rolle und wird häufig als Vorstufe einer materiellen Privatisierung verwendet (vgl. Scholl, R./Thöne, M., 1998, S. 43).

---

<sup>104</sup> Die Dominanz des öffentlichen Zweckes ergibt sich z.B. aus § 101 ff. der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung. Nach § 8 Abs. 5 der Schl.-holsteinischen Eigenbetriebsverordnung i.d.F. v. 16.6. 1998 (GVOBl. Schl.-H., S. 210) soll der Jahresgewinn eines Eigenbetriebes so hoch sein, dass neben den angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

### **1.3.1.2 Materielle (echte) Privatisierung**

Eine materielle Privatisierung geht hingegen regulär mit einer Verlagerung von Produktionstätigkeit vom öffentlichen in den privatwirtschaftlichen Sektor einher. Entsprechend verringert sich die Leistungstiefe im kommunalen Sektor.

#### **1.3.1.2.1 Contracting-Out**

Während die formale Privatisierung im vorgenannten Sinne eine kontinuierliche Regelung darstellt, kann man beim Contracting-Out im folgenden Sinne eher von einer diskontinuierlichen Regelung sprechen. Von Contracting-Out im kommunalen Sektor ist dann die Rede, wenn private Organisationen und Kommunen miteinander kooperieren, wobei der private Contractor Leistungen für die Kommune erbringt. Dabei ist entscheidend, dass der private Contractor nicht an der Erbringung der Leistung selbst interessiert ist, sondern nur an den damit verbundenen Einnahmen.

Contracting-Out im kommunalen Sektor enthält folgende Wesensmerkmale:

- Es handelt sich um Aufgaben von geringerer strategischer und spezifischer Bedeutung.
- Die externe Vergabe der Aufgabe bedeutet ein geringes Risiko für die Erfüllung der Organisationsziele.
- Die Kommune besitzt selbst die benötigten Vermögenswerte (Räume, Gebäude, Anlage).
- Die Kommune plant, bestellt, überwacht, koordiniert die Leistung/Leistungserstellung selbst und kontrolliert die Ergebnisse<sup>105</sup>.

Dem Contracting-Out wird eine große Bedeutung in bezug auf die Optimierung der Leistungstiefe eines kommunalen Verwaltungsbetriebes beigemessen (Fiedler, 1998, S. 102).

### **1.3.1.2.1.1 Outsourcing**

Aus allgemein-betriebswirtschaftlicher Sicht ist das Outsourcing als eine Verlagerung von Wertschöpfungsaktivitäten eines Unternehmens auf Zulieferer zu charakterisieren. Es stellt eine Verkürzung der Wertschöpfungskette bzw. der Leistungstiefe des Unternehmens dar. Durch die Inanspruchnahme qualifizierter, spezialisierter, kostengünstiger Vorlieferanten und - damit verbunden - die Konzentration auf die Kernaktivitäten besteht die Möglichkeit, bei hoher Qualität der Produkte Kostenvorteile zu realisieren und damit die eigene Marktposition zu verbessern.

Die öffentliche Betriebswirtschaftslehre stellt eine ähnliche Bedeutung von Outsourcing für die (kommunalen) Verwaltungsbetriebe fest. Es geht um die Fremdvergabe von als Vorleistungen zu charakterisierende (interne) Dienstleistungen wie beispielsweise Leistungen der Informationstechnik, Immobilienverwaltung/Facility-Management, Personalkostenabrechnung, Logistik/Transportleistungen und vieles mehr<sup>106</sup>.

Nach Erkenntnissen der Unternehmensberatung Roland Berger (Fiedler, 1998, S. 103) ist mit Outsourcing eine dauerhafte Effizienzsteigerung in Verwaltungsbetrieben zu erreichen. Die Beherrschung wirtschaftlicher/politischer Risiken ist vertraglich regelbar. Eine sofortige Realisierbarkeit ist gegeben

### **1.3.1.2.1.2 Submission**

Während beim Outsourcing nur Vorleistungen vergeben werden, bezieht sich die Submission auf eine vollständige Vergabe der Aufgabendurchführung. Bekannt ist diese Form bei der Abwasserbeseitigung oder der Müllabfuhr (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben). In Betracht kommen aber auch die Kfz-Zulassung oder das Einwohnermeldewesen. Hier gibt es Berührungspunkte zur Betreibergesellschaft<sup>107</sup>. Für die Effizienzsteigerung und die Realisierbarkeit gilt das gleiche wie beim

---

<sup>105</sup> vgl. Budäus/Grüning (1997, S. 52)

<sup>106</sup> a.a.O.

<sup>107</sup> siehe dazu Abschnitt VI.1.3.2.2.1

Outsourcing. Wirtschaftliche/politische Risiken sind überwiegend beherrschbar (Fiedler, 1998, S. 103).

#### **1.3.1.2.1.3 Konzessionierung**

Mit der Konzessionierung wird ein weiterer Schritt vollzogen. Neben der Durchführung wird auch die Finanzierung vergeben, so dass der Kommune nur noch die Aufgabengewährleistung verbleibt. In Betracht kommen hier allgemein die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Kureinrichtungen, Kultureinrichtungen, Sporteinrichtungen, soziale Einrichtungen). Neben den Effizienzvorteilen bekommt die Kommune hier Zugang zu privatem Kapital. Die Beherrschung wirtschaftlicher/politischer Risiken ist allerdings stärker eingeschränkt. Eine schnelle Realisierbarkeit hängt vom politischen Willen ab.

#### **1.3.1.2.2 Funktionale Privatisierung**

Die bisherige Abfolge der Privatisierungsinstrumente stellt eine Rangfolge in bezug auf die Beteiligung des privatwirtschaftlichen Sektors dar. Insofern handelt es sich bei der funktionalen Privatisierung um die intensivste Privatisierungsform. Hier zieht sich die Kommune vollständig von der Aufgabe zurück und überlässt dem Privaten die Bestimmung von Quantität und Qualität des Leistungsangebotes. Privatisierungsg geeignet sind nur freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. die Trägerschaft von Einrichtungen wie Bäder, Theater u.ä.) oder Annexaufgaben (z.B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege u.a.). Durch die funktionale Privatisierung entlastet sich die Kommune vollständig von der Bereitstellung des erforderlichen Inputs. Vorhandenes Produktivkapital (Immobilien, Anlagen, Gerätschaften, Fahrzeuge u.a.) wird an den privaten Leistungsübernehmer verkauft, sofern dieser kein eigenes Anlagevermögen einbringt.

### **1.3.2 Public-Private-Partnership**

Eine verbindliche Definition von Public-Private-Partnership existiert bislang noch nicht. Selbst in den angelsächsischen Ländern, in denen die Idee der öffentlich-privaten Partnerschaft bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstanden ist, geht man eher pragmatisch vor und hat sich bisher nicht auf eine einheitliche Bedeutung geeinigt. Dort werden nahezu alle Formen der Beteiligung von Privaten, insbesondere von Unternehmen, unter Public Private Partnership subsumiert<sup>108</sup>.

Versucht man die Wesenselemente definitorisch zusammenzufassen, dann ist Public Private Partnership allgemein

- eine längerfristige, prozessorientierte und freiwillige Zusammenarbeit,
- zwischen Trägern öffentlicher Aufgaben und privaten Unternehmen,
- mit hoher wechselseitiger Entsprechung der wirtschaftlichen Ziele, die die Partner gemeinsam verfolgen,
- bei gleichzeitigen Synergieeffekten bezüglich der eingesetzten Ressourcen für beide Seiten,
- mit oder ohne vertragliche Bindung,
- wobei die Identität und die Verantwortung beider Seiten intakt bleibt.

Im folgenden soll - auf Deutschland bezogen - nach den Erscheinungsformen „Finanzierungsmodelle“ und „Betriebsmodelle“ differenziert werden.

### **1.3.2.1 Finanzierungsmodelle**

Die Finanzierungspartnerschaft bezieht sich auf die Bereitstellung von Kapital durch einen privaten Kapitalgeber. Im Gegensatz zu den Betriebsmodellen wird in der Regel keine öffentliche Aufgabe zur Durchführung übertragen. Es handelt sich um Formen der Sonderfinanzierung zur Reduzierung des positiven Kapitalbedarfs, namentlich um das Leasing (Investitionsbereich) und das Factoring.

#### **1.3.2.1.1 Leasing**

---

<sup>108</sup> Bestätigend z.B. Budäus/Grüning (1997), S. 40

Der Begriff des Leasing dürfte auch im kommunalen Sektor hinreichend bekannt sein, so dass sich Begriffsbestimmungen erübrigen. Systematisch ist zwischen dem Operate-Leasing und dem Finance-Leasing zu unterscheiden. Beim Operate-Leasing-Vertrag handelt es sich de facto um einen Mietvertrag, der von beiden Seiten mit kurzen Fristen kündbar ist. Das Investitionsrisiko bleibt beim Leasinggeber. Das Finance-Leasing ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass der Leasing-Vertrag während einer Grundmietzeit unkündbar und das Investitionsrisiko vom Leasingnehmer zu tragen ist. Im Leasing-Vertrag kann vereinbart werden, dass nach Ablauf der Grundmietzeit eine Kaufoption seitens des Leasingnehmers besteht (de facto Mietvertrag mit Kaufangebot durch den Leasinggeber nach Ablauf des Mietvertrages), oder dass sich der Leasingnehmer zum Kauf verpflichtet (de facto Kaufvertrag mit gestundeter Kaufpreisforderung). Eine besondere, zunehmend praktizierte Erscheinungsform ist das „Sale and lease back“. Der Leasingnehmer veräußert das Leasingobjekt zunächst und erhält es dann gegen Ratenzahlung zum Gebrauch wieder zurück. Dieses Verfahren wird in der Regel erwogen, um kurzfristig Liquidität zu schöpfen.

Die Vorteile des Leasing (wobei hier auf das gebräuchliche Finance-Leasing abgestellt wird) gegenüber der Kreditfinanzierung liegen für den kommunalen Sektor wohl in erster Linie darin, dass

- Kapitalaufbringung und Kapitalbindung bei Investitionen vermieden wird,
- es die Möglichkeit zur kurzfristigen Kapazitätserweiterung gibt,
- anderweitiger Einsatz von Eigenkapital - soweit vorhanden - möglich ist,
- die Kreditlinie geschont und die kommunale Verschuldung nicht weiter aufgebaut wird,
- die Bereitstellung von Sicherheiten entbehrlich ist,
- Risiken der Überalterung von beweglichem Anlagevermögen verringert werden können und
- das Know-how des Leasinggebers genutzt werden kann (Informationstechnik).

Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber:

- Der Leasing-Vertrag ist in der Regel teurer als der Kreditvertrag (Leasing-Gesellschaft muss sich über den Kapitalmarkt refinanzieren und erhält nicht die günstigen Konditionen eines Kommunalkredites).
- Die Kommune haftet für das Leasing-Objekt während der Grundmietzeit.

Budäus (1992, S. 9) weist darauf hin, dass bei einer Gesamtbetrachtung die Kostensituation der Leasing-Variante durchaus günstiger sein könne. Der Grund hierfür werde darin gesehen, dass die höheren Kosten der Finanzierung durch eine höhere Effizienz des privatwirtschaftlichen Sektors und damit niedrigere Kosten bei der Erstellung und/oder beim Betreiben überkompensiert würden.

Ein Leasing-Modell kann sich vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation des kommunalen Sektors als Ultima ratio im Hinblick auf die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung erweisen<sup>109</sup>. Das entbindet die einzelne Kommune jedoch nicht von der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln. Leasing- und Kreditfinanzierung sollten im Einzelfall hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit verglichen werden. Dazu bietet sich die Kapitalwertmethode an. Hier werden sämtliche zu verschiedenen Zeitpunkten anfallenden Ausgaben (und Einnahmen bzw. Kostensparnisse) auf den Entscheidungszeitpunkt abgezinst. Die Kapitalwerte werden dann miteinander verglichen<sup>110</sup>.

Das Leasing hat als Finanzierungsalternative im kommunalen Sektor offenbar noch nicht die Akzeptanz gefunden, die sich die Anbieter wünschen. So schätzte nach Darstellung von Keller (1996, S. 39) der Bundesverband Deutscher Leasing-Gesellschaften, dass Mitte der 1990er Jahre nur knapp 4% des gesamten Leasingvolumens auf den öffentlichen Sektor entfielen. Schützenhilfe erhielt der Verband vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg.

Die Haushaltshüter stellten auf der Basis von zwölf bereits abgewickelten öffentlichen Bauprojekten fest, dass eine leasingbasierte private Herstellung und Finanzierung staatlicher Immobilien-Investitionen im Durchschnitt rd. 30% günstiger gewesen sind, als direkte staatliche Investitionen.

---

<sup>109</sup> So können z.B. Verwaltungsgebäude zum Leasing-Objekt werden. Heinz (1998, S. 224) verweist auf das Beispiel der Kreisverwaltung Prenzlau.

<sup>110</sup> Näheres zur Kapitalwertmethode und ihrer Anwendung im kommunalen Sektor siehe z.B. bei

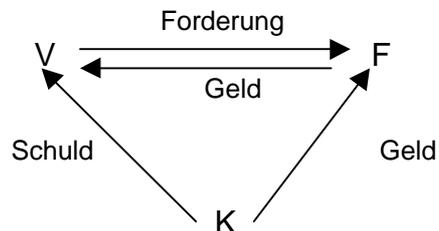
Zudem nähmen Leasingvorhaben von der Vorplanung bis zur Schlüsselübergabe oft nur die Hälfte der Zeit im Vergleich zu direkten staatlichen Investitionen in Anspruch.

Diese Zeit- und Kostenersparnisse lassen sich nach Auffassung der Anbieter weiter optimieren. Das gelte etwa für anspruchsvolle Systemlösungen im EDV-Bereich. Hier könne z.B. über einen Firmenverbund gebündeltes Produkt- und Leasing-Know-how von der Problemanalyse über Beratung, Konzeption, Hard- und Softwareauswahl, Installation, Schulung, Wartung, Service bis hin zu Versicherungen und Finanzierung schlüsselfertig bereitgestellt werden (a.a.O.)

### 1.3.2.1.2. Factoring

Hinter dem im kommunalen Sektor bisher relativ unbekanntem Begriff „Factoring“ verbirgt sich ein kaufmännisches Dreiecksverhältnis gemäß der folgenden Übersicht.

Übersicht 14: Schematische Darstellung des Dreiecksverhältnisses im Factoring



Der Käufer (K) hat aus einem Kaufvertrag eine Schuld gegenüber dem Verkäufer (V). V verkauft seine Forderung an die Factoring-Gesellschaft (F). F zahlt dem V daraufhin den überwiegenden Teil des Forderungsbetrages in bar aus und „refinanziert“ sich bei K. Zahlt K nicht, so ist die verbleibende Differenz zwischen dem von F an V gezahlten Betrage und der vollen Forderung der Anteil des V am Ausfallrisiko. F berechnet dem V zudem den banküblichen Kreditszins für den Zeitraum zwischen Zahlung und Fälligkeit der Forderung und eine sogenannte Factoring-Gebühr. Der

konsequente Einsatz des Factoring erspart eine eigene Debitorenbuchhaltung einschließlich des Mahn- und Eintreibwesens (vgl. Schmalen, 1999, S. 602).

Factoring hat damit einen ambivalenten Charakter: als Finanzierungsinstrument kann es kurzfristig Liquidität sichern und den potentiell positiven Kapitalbedarf reduzieren helfen, als Outsourcing-Instrument kann es über die Auslagerung von innerbetrieblichen (nicht produktbezogenen) Leistungen zu Effizienzsteigerungen beitragen<sup>111</sup>.

Beide Wirkungen können beim Einsatz von Factoring auch im kommunalen Sektor erzielt werden. Hier ist in erster Linie an kommunale Unternehmen (z.B. Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften) zu denken. Aber auch für den kommunalen Verwaltungsbetrieb lohnt sich die Prüfung der Anwendung. Warum sollte die Kommune ihre laufenden Forderungen aus Steuern und Gebühren oder einmalige Forderungen aus festgesetzten Beiträgen für eine Erschließungs-, Straßenausbau- oder Kanalbaumaßnahme nicht an eine Factoring-Gesellschaft verkaufen, wenn sie einen entsprechenden Partner findet? Sie könnte so bereits zu Beginn des Haushaltsjahres über die gesamten Einnahmen aus diesen Forderungen verfügen und ggfs. Zinsgewinne erzielen. Darüber hinaus könnten Ressourcen eingespart werden, die sich zuständigkeithalber im wesentlichen auf die Kasse des kommunalen Verwaltungsbetriebes beziehen dürften. Sollten rechtliche Gründe dem Factoringeinsatz entgegenstehen (öffentlich-rechtliche Forderungen!), was an dieser Stelle nicht abschließend geprüft werden kann, so müssten derartige Hürden beseitigt werden.

Exemplarisch hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die es bereits in den 1970er Jahren als zulässig angesehen hat, bei Einrichtungen, für deren Benutzung der öffentlich-rechtliche Anschluss- und Benutzungszwang vorgeschrieben ist (z.B. Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr) keine öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Benutzungssatzung zu erheben, sondern die Kostendeckung über privatrechtliche Entgelte auf der Basis eines privatrechtlichen Benutzungstarifs zu erreichen. Dabei wurde betont, dass Entgeltregelungen ausschließlich fiskalischen Zwecken dienen, die mit dem öffentlich-rechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang in keinem not-

---

<sup>111</sup> Zur Effizienzsteigerung siehe Abschnitt VI.1.3.2.1

wendigen tatsächlichen oder rechtlichen Zusammenhang stehen<sup>112</sup>. Auf einen möglichen Factoringeinsatz bei öffentlich-rechtlichen Steuern, Gebühren und Beiträgen

---

<sup>112</sup> vgl. z.B. OVG Lüneburg, Urt. v. 26.8.1976, NJW 1977, S. 450

bezogen könnte das grob strukturiert bedeuten: die Festsetzung der Abgabe geschieht öffentlich-rechtlich durch die Kommune. Die Einziehung übernimmt eine Factoring-Gesellschaft im Rahmen einer vertraglichen Regelung, nachdem sie zuvor der Kommune ihre Forderungen überwiesen hat. Für den Fall der zwangsweisen Beitreibung müssten dann privatrechtliche Regelungen angewendet werden. Dem Factoringeinsatz bei privatrechtlichen Forderungen kommunaler Verwaltungsbetriebe (Mieten, Pachten, Verkaufserlöse u.a.) dürften Rechtsvorschriften grundsätzlich nicht im Wege stehen.

### **1.3.2.2 Betriebsmodelle**

Bei den Betriebsmodellen geht es grundsätzlich um die Erfüllung kommunaler Aufgaben im Rahmen einer betrieblichen Partnerschaft, wobei die Kommune die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgaben behält.

#### **1.3.2.2.1 Betreibermodell**

Das Betreibermodell wird insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung angewendet<sup>113</sup> und soll auch an Hand dieser Aufgabe erklärt werden, obwohl es sich auch auf andere Aufgabenbereiche (insbesondere auf die Abfallbeseitigung) übertragen ließe. Die Kommune beauftragt nach öffentlicher Ausschreibung<sup>114</sup> per Betreibervertrag ein privates Unternehmen die für den Transport und die Reinigung von Abwässern erforderlichen Einrichtungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben<sup>115</sup> eigenverantwortlich zu planen, zu finanzieren, zu bauen und langfristig (in der Regel für einen Zeitraum von 20-30 Jahren) zu betreiben. Denkbar ist auch, dass der private Betreiber eine schon bestehende Einrichtung von der Kommune kauft oder pachtet. Er erhält ab Inbetrieb- bzw. Übernahme von der Kommune ein vertraglich festgelegtes privatrechtliches Entgelt je Kubikmeter gereinigten Abwassers.

---

<sup>113</sup> Vor allem die Kommunen in Niedersachsen haben davon Gebrauch gemacht.

Siehe dazu z.B. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1991)

<sup>114</sup> Beziehung zur Submission nach Abschnitt VI. 1.3.1.2.1.2.

<sup>115</sup> Rahmen-Abwasser-Verwaltungsvorschrift v. 8.9.1989 (GMBl. I S. 518), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 31.1.1994 (BAnz. S. 9329/GMBl. I S. 545) und Verwaltungsvorschrift vom 5.9.1995 (BAnz. S. 10539)

Zur Deckung dieser Kosten und ihrer eigenen Verwaltungskosten erhebt die Kommune Benutzungsgebühren von den Benutzern der Einrichtung.

Gegenüber diesen tritt der private Betreiber nicht in Erscheinung. Zuständigkeit, Aufgabenverantwortung und Weisungsbefugnis (im Rahmen der vertraglichen Regelungen) verbleiben bei der Kommune. Sie haftet den Benutzern für alle Schäden, die im Rahmen des Benutzungsverhältnisses von der Betreiberseite verursacht werden. Nach Ablauf der Vertragsdauer ist die Kommune verpflichtet, die Anlagen vom Betreiber zu einem vertraglich festgelegten Restwert zu erwerben. Gleiches gilt für den Fall der vorzeitigen Vertragsauflösung durch Kündigung oder Konkurs des Betreibers.

In diesem Fall muss die Kommune die Entsorgungsaufgabe solange selbst übernehmen bis ein neuer Betreiber gefunden worden ist. Dieses beständige Risiko stellt einen Nachteil dar. Von Vorteil ist, dass die Kommune das Know how und die Effizienz eines Privatunternehmens bei Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb nutzen kann und dafür keine eigenen Ressourcen einzusetzen braucht. Sie erhält eine finanzielle Entlastung und Liquiditätsvorteile.

Die Auswirkungen der höheren privatwirtschaftlichen Effizienz der Aufgabenwahrnehmung auf die Kosten und die Gebühren werden im Rahmen der Evaluation dargestellt<sup>116</sup>. Davon abgesehen handelt es sich bei der Abwasserbeseitigung um eine kommunale Einrichtung, deren Kostendeckungsquote<sup>117</sup> tendenziell gegen 100% geht. Das bedeutet: die Kosten werden fast vollständig durch den Gebührenzahler gedeckt. Eine „Subventionierung“ der Einrichtung aus dem kommunalen Verwaltungshaushalt ist nur im Rahmen einer verbleibenden marginalen Differenz erforderlich. Daraus folgt, dass es ökonomisch noch attraktiver wäre, eine öffentliche Einrichtung zum Gegenstand eines Betreibervertrages zu machen, deren Kostendeckungsquote wesentlich kleiner als 100% ist (z.B. Freibad, Hallenbad, sonstige Sporteinrichtung). Gelänge es, dafür einen Betreiber zu finden, würde sich die Haushaltsentlastung gravierender auf den gesamten Verwaltungshaushalt auswirken.

---

<sup>116</sup> siehe Abschnitt VI.1.3.3

---

<sup>117</sup> Kostendeckungsquote:  $\text{Gebührenaufkommen} / \text{Gesamtkosten} \times 100$

#### **1.3.2.2 Betriebsführungsmodell**

Das Betriebsführungsmodell stellt eine modifizierte Form des Betreibermodells dar. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Kommune dem über eine öffentliche Ausschreibung gewonnenen Privaten den Auftrag erteilt, den Betrieb nach ihren Weisungen, in ihrem Namen und für ihre Rechnung zu führen und im Außenverhältnis Leistungen des Aufgabenträgers (Kommune) zu erbringen. Anders als beim Betreibermodell, bei dem der Betreiber als Eigentümer der Anlage eine jahrzehntelange Monopolstellung innehat, kann die Kommune beim Betriebsführungsmodell als Eigentümerin der Anlage im Rahmen der vertraglichen Regelungen den Betriebsführer wechseln. Auf diese Weise kann sie erforderlichenfalls die Qualität des Managements aktuell verbessern<sup>118</sup>.

#### **1.3.2.3 Franchising**

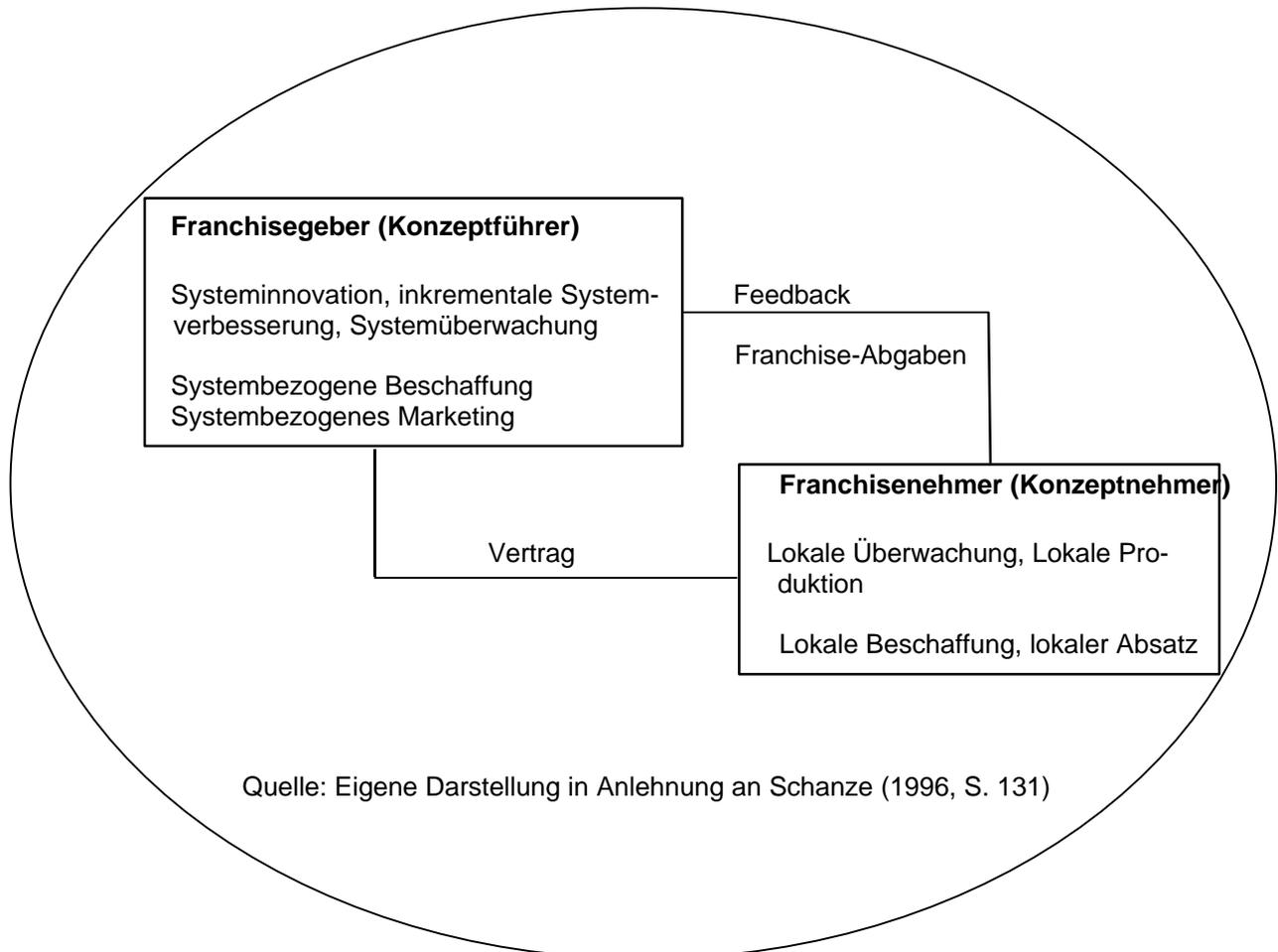
Beteiligte in einem privatwirtschaftlichen Franchisesystem sind der Franchisegeber, der ein bestimmtes Konzept entwickelt hat und es ständig den Marktgegebenheiten folgend fortentwickelt und fördert, und eine Vielzahl von Franchisenehmern, die das Konzept in einem Netzverbund jeweils lokal realisieren. Durch den engen Datenaustausch und das einheitliche Leistungsbild entsteht der Anschein einer einheitlichen Unternehmung, obwohl alle Beteiligten rechtlich und wirtschaftlich selbständig bleiben.

---

<sup>118</sup> Heinz (1998, S. 223) weist darauf hin, dass besonders französische Investoren an diesem Modell interessiert sind, und zwar vor allem bezogen auf den Betrieb deutscher Wasserwerke.

Die Struktur eines solchen Franchisesystems ergibt sich aus der folgenden Übersicht.

#### Übersicht 15: Die Struktur eines Franchisesystems



Sowohl der Franchisegeber als auch der Franchisenehmer haben einen Leistungsanreiz: der Franchisegeber trägt das Risiko für das Scheitern seines Systems und der Franchisenehmer trägt das Risiko für den Verlust seiner Investitionen. Die Abwägung beider Risiken dürfte eher zu Lasten des Franchisenehmers gehen.

Das Franchising-Modell kommt im kommunalen Sektor dort in Betracht, wo es sich um die lokale Realisierung definierter Aufgaben handelt, die nicht einer fortgesetzten politischen Gestaltung unterliegen. Das kann z.B. bei Krankenhäusern, Kinder-

gärten, Kläranlagen, Müllabfuhr, Feuerwehren, Kultureinrichtungen, Schwimmbädern oder dem öffentlichen Personennahverkehr der Fall sein. Hat die Kommune hier ihre „Mustereinrichtung“ definiert, so kann sie sich über Franchising auf die Gewährleisterrolle zurückziehen. Auf diese Weise wird eine arbeitsteilige Spezialisierung in bezug auf fachgerechte Planung nach kommunaleigenen Vorstellungen (Kommune als Franchisegeberin) und effizientem Vollzug (Privater als Franchisenehmer) realisiert und der kommunale Haushalt entlastet. Ein permanentes politisch-administratives Mitwirken der Kommune ist nicht mehr erforderlich. Ein solches Franchising ähnelt dem Betreibermodell, unterscheidet sich von diesem aber dadurch, dass die Kommune dem Betreiber keine „Mustereinrichtung“ vorgibt und deswegen das Betreibermodell in der Regel mit erheblichen Spielräumen bei der Durchführung der jeweiligen Aufgabe sowie mangelhaften Anreizen zur Qualitätsverbesserung belastet ist. Erfahrungen mit qualifizierten Franchisesystemen liegen im kommunalen Sektor bisher nicht vor<sup>119</sup>.

Das ist bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen anders, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

#### **1.3.2.2.4 Gemischtwirtschaftliches Unternehmen**

Deutsche Kommunen institutionalisieren bereits seit Ende der 1980er Jahre öffentlich-private Partnerschaften in Form gemischtwirtschaftlicher, d.h. von öffentlichen und privaten Akteuren gemeinsam organisierten privatrechtlichen Unternehmen. Bezieht sich diese Partnerschaft auf die Modifikation des Betreibermodells in der Weise, dass die Kommune mit dem Betreiber eine Beteiligungsgesellschaft gründet, dann handelt es sich um das Kooperationsmodell. Typisch für das gemischtwirtschaftliche Unternehmen ist ein Verhältnis der Kapitalanteile von 51% (Kommune) zu 49% (Privatunternehmen). Dieses Verhältnis drückt die Interessen der Beteiligten aus: Die Kommune akquiriert privates Kapital und privates Know how zur Optimierung der wirtschaftlichen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (häufig in einem Wettbewerbsumfeld), ohne die Entscheidungsmajorität zu verlieren, während das Privatunternehmen eine Gewinnerwartung bei relativer Investitionssicherheit hat und von

---

<sup>119</sup> Siehe Schanze (1996, S. 139) mit weiteren Ausführungen

einer angemessenen Kapitalrentabilität ausgeht. Das Spektrum der möglichen Geschäftsfelder ist groß. Es reicht von der Ver- und Entsorgungswirtschaft, über den Krankenhausbereich, den Öffentlichen Personennahverkehr, Sport- und Badebetriebe, die Stadtplanung und Stadtentwicklung bis in den kulturellen Bereich. Heinz (1998, S. 226 ff.) nennt als konkrete Beispiele u.a.

- die im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft mit dem Ziel einer effizienteren, kompetenteren, den kommunalen Haushalt entlastenden 1991 gegründete Entsorgung Dortmund GmbH, an der die Stadt Dortmund mit 51%, die Vereinigten Elektrizitätswerke Westfalen mit 25,1% sowie die Dortmunder Stadtwerke und die Ruhrkohle AG mit jeweils 11,95% der Anteile beteiligt und deren Beziehungen neben dem Gesellschaftsvertrag in einem Entsorgungsvertrag mit zwanzigjähriger Laufzeit und einem Personalüberleitungsvertrag geregelt sind;
- die 1996 mit dem Zweck der Haushaltsentlastung und der betrieblichen Optimierung bei Wahrung des kommunalen Einflusses auf die Entscheidungsprozesse und Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen durchgeführte Zusammenfassung aller städtischen Reinigungs- Müllabfuhr-, Abwasserbeseitigungs-, Sport-, Grünflächen- und Badebetriebe der Stadt Oberhausen zu den Wirtschaftsbetrieben Oberhausen GmbH, wobei die Stadt Oberhausen 51% der Anteile hält und 49% der Anteile an ein Konsortium aus privaten Unternehmen veräußert wurde;
- die bereits 1984 eingerichtete Stadtbibliothek Gütersloh GmbH, deren Gesellschafter die Stadt Gütersloh mit 51% und die Bertelsmann-Stiftung mit 49% der Gesellschaftsanteile sind und die sich zum Ziel gesetzt hat, im Hinblick auf Organisation, Ausstattung und Wirtschaftlichkeit Modellcharakter zu erreichen<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> weitere Beispiele siehe a.a.O.

### **1.3.3 Evaluierende empirische Betrachtungen**

Im Rahmen der Diskussion über die Veränderung der Schnittstelle zwischen dem kommunalen und dem privatwirtschaftlichen Sektor interessiert abschließend und zusammenfassend, welche konkreten Erfahrungen über die obigen Darstellungen hinaus in bezug auf die Effizienzsteigerung damit bisher gemacht worden sind. Dabei wird „Privatisierung“ allgemein als Synonym für die Schnittstellenveränderung angesehen, ohne konkret auf die Form der Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors einzugehen.

Zunächst soll ein Überblick über zahlreiche Untersuchungen gegeben werden, in denen die Effizienz des öffentlichen Sektors und des privatwirtschaftlichen Sektors hinsichtlich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf theoretischer und/oder empirischer Grundlage miteinander verglichen wird.

Tabelle 5: Ergebnisse empirischer Studien zum Effizienzvergleich

Leistungsbereich	Autor und Jahr	Land	Ergebnisse
Wasseraufbereitung und -versorgung	Mann/Mickesell (1976)	USA	öffentliche Unternehmen 20 % teurer
	Morgan (1977)	USA	15 % höhere Kosten öffentlicher Unternehmen
	Crain/Zaardkoohi (1978)	USA	öffentliche Unternehmen 40 % weniger produktiv
	Feigenbaum/Teeples (1983)	USA	keine signifikanten Unterschiede
	Bruggink (1982)	USA	Unternehmen in Staatseigentum effizienter
Abwasserentsorgung	Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1988); Rudolph/Gellert (1988)	D	Betreibermodelle zwischen 14 und 30 % günstiger als Regiebetriebe
	Hanke (1982)	USA	kommunale Unternehmen 20 bis 50 % teurer
	Spelthahn/Steger (1992)	D	Betreibermodelle günstiger; die Privatisierung hat aber Bau in einem Fall verzögert
	Roland Berger (1993)	D	Kostensenkung nach Privatisierung um ca. 20 % (Kläranlagen)
Abfallentsorgung	Hirsch (1965)	USA	keine signifikanten Kostenunterschiede
	Pier/Vernon/Wicks (1974)	USA	öffentliche Unternehmen kostengünstiger
	Savas (1974, 1977 a, 1977b, 1980), Stevens (1978), Savas/Stevens (1978), Edwards/Stevens (1976)	USA	öffentliches Angebot zwischen 40 und 60 % teurer als privates
	Pommerehne (1976)	CH	öffentliche Unternehmen 15 % teurer
	Kitchen (1976)	CDN	private Unternehmen kostengünstiger
	Collins/Downes (1977)	USA	keine signifikanten Kostenunterschiede

Leistungsbereich	Autor und Jahr	Land	Ergebnisse
	Petrovic/Jaffee (1977)	USA	private Unternehmen 15 % günstiger
	Savas (1977c)	USA	keine signifikanten Kostenunterschiede
	Spann (1977)	USA	öffentliche Unternehmen 45 % teurer
	Bennet/Johnson (1979)	USA	private Unternehmen effizienter
	Stevens (1984)	USA	kommunale Unternehmen 42 % teurer
	Lawarree (1985)	B	private Unternehmen effizienter
	McDavid (1985)	CDN	öffentliche Unternehmen 41 % teurer
	Domberger/Meadowcroft/Thomson (1986)	GB	Wettbewerbliche Vergabe führt bei Vergabe an private wie an öffentliche Einheiten zu Effizienzsteigerungen von ca. 20 %
	Greene (1992)	USA	keine signifikanten Kostenunterschiede
Gebäudereinigung	Bundesrechnungshof (1972)	D	öffentlicher Reinigungsdienst zwischen 40 und 60 % teurer
	Fischer/Menshausen (1975)	D	öffentlicher Reinigungsdienst 50 % teurer
	Fuest/Kroker (1981)	D	bedeutende Einsparpotentiale durch eine Privatisierung
	Hamer (1981)	D	kommunale Regiebetriebe um 134 bis 166 % teurer als private Unternehmen
	Roland Berger (1993)	D	Kostensenkung durch Privatisierung bis zu 40 %
Omnibusbetriebe	Oelert (1976)	D	Durchschnittskosten öffentlicher Betriebe pro Bus-km liegen bis 160 % über den Kontraktpreis der privaten Anbieter
	Roland Berger (1993)	D	Kostensenkung um 50 % nach Privatisierung
Schülerbeförderung	McGuire/Cott (1984)	USA	private Busunternehmen sind ca. 10-16 % effizienter
Leistungsbereich	Autor und Jahr	Land	Ergebnisse
Bauhöfe	Rechnungshof Rheinland-Pfalz (1971)	D	Wettbewerbsangebote von privaten Firmen liegen im Durchschnitt um ca. 20 % unter den Selbstkosten der Bauhöfe
	Stevens (1984)	USA	kommunale Unternehmen teurer: – Verkehrszeichenwartung um 56 % – Rasenpflege um 40 % – Baumpflege um 37%
	Roland Berger (1993)	D	Kostensenkung um 20 % nach Privatisierung
Krankenhäuser	Clarkson (1972)	USA	Private „Non-Profit“ Krankenhäuser haben höhere Kosten als private „For-Profit“-Krankenhäuser

Leistungsbereich	Autor und Jahr	Land	Ergebnisse
	Wilson/Jadlow (1978)	USA	private nuklearmedizinische Krankenhausabteilungen weniger ineffizient als öffentliche
	Bays (1979)	USA	Unternehmen in Privateigentum effizienter
	Becker/Sloan (1985)	USA	kein eindeutiges Ergebnis
Wäschereien	Hamer (1981)	D	kommunale Regiebetriebe um 81 bis 96 % teurer als private Unternehmen
	Hawlik/Schüssel (1983)	A	private Wäschereien um 35 % billiger
Druckereien	Hamer (1981)	D	kommunale Regiebetriebe um 48 bis 58 % teurer als private Unternehmen
Kfz-Werkstätten	Hamer (1981)	D	kommunale Regiebetriebe um 81 bis 112 % teurer als private Unternehmen
Straßenreinigung	Stevens (1984)	USA	kommunale Unternehmen um 43 % teurer
Schlachthöfe	Pausch (1976)	D	öffentliche Schlachthöfe signifikant teurer
Feuerwehr	Ahlbrandt (1973, 1974)	USA	kommunale Feuerwehr zwischen 39 und 88% pro Einwohner teurer
Elektrizitätserzeugung u. -versorgung	Wallace/Junk (1970)	USA	Betriebskosten in kommunalen Unternehmen um 14,5 % höher, Investitionskosten um 37,8 % höher
	Yunker (1975)	USA	keine signifikanten Unterschiede
	Neuberg (1977)	USA	kommunale Unternehmen um 15 % kostengünstiger
	DeAlessi (1980)	USA	Unternehmen in Privateigentum
	Pescatrice/Trapani (1980)	USA	Unternehmen in Staatseigentum effizienter
	Atkinson/Halvorsen (1984)	USA	keine signifikanten Unterschiede
	Färe/Grosskopf/Logan (1985)	USA	Unternehmen in öffentlichem Besitz sind geringfügig effizienter
	Canter/Hanusch/Westermann (1995)	D	Nur öffentlichen Unternehmen, Ineffizienzen sind z. T. auf Regulierungen zurückzuführen

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 50 ff.)

Der weit überwiegende Teil der Untersuchungen sieht einen Effizienzvorsprung bei privatwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung. Scholl/Thöne (1998, S. 49 ff.) warnen allerdings vor einer Überschätzung dieses Ergebnisses mit dem Hinweis darauf, dass sich die Methoden, mit deren Hilfe die Ergebnisse erzielt worden sind, im Anspruch an die Daten und ihre Aussagekraft beträchtlich voneinander unterscheiden und Transaktionskosten unberücksichtigt geblieben sind.

Der Hinweis auf die anfallenden Transaktionskosten soll deshalb wiederholt und deren möglicher Einfluss auf die Effizienz bei Privatisierung konkretisiert werden<sup>121</sup>. Die folgende Tabelle 6 gibt zunächst einen hypothetischen Überblick über die Bedeutung der Transaktionskosten in ausgewählten Leistungsbereichen. Konkrete Angaben zu Transaktionskosten bezogen auf die Privatisierung der Abwasserbeseitigung, des Winterdienstes und der Straßenreinigung folgen in den Tabellen 9, 11 und 13.

Tabelle 6: Hypothesen über die Bedeutung der Transaktionskosten für ausgewählte Leistungsbereiche

	Faktorspezifität	Unsicherheit	Häufigkeit	Transaktionskosten
Abwasserbeseitigung <sup>a</sup>	hoch	hoch	selten	hoch <sup>b</sup>
Grünflächenpflege	gering	gering	häufig	gering
Schwimmbäder	hoch	hoch	selten	mäßig/hoch
Planung und Leitung von Hoch-/Tiefbau-maßnahmen	gering	mittel	eher häufig	mäßig
Alteneinrichtungen	hoch	hoch	selten	hoch
Müllabfuhr <sup>a</sup>	mittel/hoch	mittel	häufig	mäßig <sup>b</sup>
Fremdenverkehrsförderung	mittel	mittel	selten	mäßig/hoch
Datenverarbeitung	gering/mittel	mittel	häufig	gering/mäßig <sup>b</sup>
Gebäudereinigung	gering	gering	häufig	gering
Winterdienst/ Straßenreinigung <sup>a</sup>	gering	gering	häufig	gering

<sup>a</sup> Pflichtaufgabe

<sup>b</sup> Unter Umständen führen die gesetzlichen Restriktionen zu höheren Transaktionskosten.

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 83)

<sup>121</sup> siehe Abschnitt II.4.5.3

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Höhe der Transaktionskosten wesentlich mit der Höhe der Faktorspezifität und der Unsicherheit in bezug auf das Umfeld des Leistungsbereiches korrespondiert<sup>122</sup>. Daher sind die Transaktionskosten im Bereich der Abwasserbeseitigung und der Alteneinrichtungen eher hoch während sie in den Bereichen Grünflächenpflege, Gebäudereinigung und Winterdienst/Straßenreinigung als eher niedrig einzustufen sind.

Es folgen die Ergebnisse der Untersuchung konkreter ausgewählter Leistungsbereiche unter Berücksichtigung von Kommunen, die eine Privatisierungserfahrung von mindestens 5 Jahren haben<sup>123</sup>. Bei den Leistungsbereichen handelt es sich um die Abwasserbeseitigung, den Winterdienst und die Straßenreinigung.

Die Ergebnisse des Kostenvergleichs für den Bereich der Abwasserbeseitigung sind auf der Basis arithmetischer Mittel in der folgenden Tabelle 7 zusammengefasst. Es wurden zwei Gruppen untersucht. Der Wert des Jahres 1989 basiert auf den Ergebnissen von drei, die Werte ab 1990 basieren auf den Ergebnissen von vier Kommunen. Den beiden Gruppen mit privatisierter Abwasserbeseitigung wird eine aus fünf Kommunen bestehende Kontrollgruppe mit nicht privatisierter Abwasserbeseitigung gegenübergestellt. Es handelt sich in allen drei Gruppen um niedersächsische Kommunen.

---

<sup>122</sup> vgl. insofern die Darstellungen in Abschnitt II.4.5.3

<sup>123</sup> Zum Untersuchungsdesign siehe Scholl/Thöne (1998) S. 96 ff.

Tabelle 7: Stückkostenvergleich Abwasserreinigung

	Privatisierte Abwasserreinigung (DM/m <sup>3</sup> )		Kontrollgruppe kommunale Abwasserreinigung (DM/m <sup>3</sup> )	
	Mittelwert (Min./Max.)	Standardab- weichung	Mittelwert (Min./Max.)	Standardab- weichung
1989	1,38 (1,01/1,66)	0,33	2,10 (1,03/4,09)	1,58
1990	1,51 (1,01/1,95)	0,39	2,43 (1,07/4,08)	2,07
1991	1,56 (1,01/1,88)	0,41	2,85 (1,08/5,53)	1,82
1992	1,55 (1,01/2,00)	0,42	3,12 (1,16/6,57)	1,82
1993	1,51 (1,01/1,82)	0,35	3,41 (1,45/6,77)	1,74
1994	1,41 (1,01/1,73)	0,31	3,42 (1,51/6,86)	1,78
1995	1,59 (1,01/2,34)	0,55	3,54 (1,56/7,11)	1,85

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 117)

Der Vergleich bescheinigt den Kommunen mit privatisierter Abwasserbeseitigung einen deutlichen Kostenvorteil. Bezieht man zusätzlich die Streuung (Standardabweichung) mit in die Analyse ein, so ist zu erkennen, dass die Bandbreite der kommunalen Kosten wesentlich größer ist als die der Kommunen mit privatisierter Abwasserbeseitigung.

Um abschätzen zu können, in welchem Umfang den Bürgern die Kostenvorteile über niedrigere Benutzungsgebühren zugute gekommen sind, wurden die arithmetischen Mittel bei den Entwässerungsgebühren berechnet.

Tabelle 8: Mittelwerte der Entwässerungsgebühren

	Privatisierte Abwasserreinigung	Kontrollgruppe kommunale Abwasserreinigung
	Mittelwert (DM/m <sup>3</sup> )	Mittelwert (DM/m <sup>3</sup> )
1988	2,76	2,74
1989	2,82	2,96
1990	2,69	2,96
1991	2,69	3,39
1992	3,10	3,71
1993	3,50	4,30
1994	3,50	4,50
1995	3,90	4,84

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 118)

Die niedrigeren Kosten im Bereich der privatisierten Abwasserbeseitigung führen demnach im Vergleich zur kommunalen Abwasserbeseitigung ab 1989 auch zu niedrigeren Benutzungsgebühren.

Tabelle 9: Transaktionskosten durch die Privatisierung der Abwasserbeseitigung

Jahr	Gesamtkosten DM/m <sup>3</sup>	Reinigungs- kosten DM/m <sup>3</sup>	Transaktionskosten		
			Mittelwert DM/m <sup>3</sup>	Min./Max. DM/m <sup>3</sup>	Anteil an den Gesamtkosten
1989	1,38	1,37	0,02	0,01-0,03	1,4 %
1990	1,51	1,35	0,09	0,01-0,29	6,0 %
1991	1,56	1,44	0,08	0,01-0,28	5,1 %
1992	1,55	1,49	0,08	0,01-0,25	5,1 %
1993	1,51	1,40	0,14	0,01-0,30	9,2 %
1994	1,41	1,32	0,06	0,01-0,18	4,2 %
1995	1,59	1,57	0,06	0,01-0,20	3,7 %

Anmerkung:

Es sind jeweils die mittleren Transaktionskosten für alle betrachteten Kommunen aufgeführt. Da unterschiedliche Verhältnisse von Reinigungskosten zu Transaktionskosten bestehen, muss die Summe ihrer Mittelwerte nicht dem Mittelwert der Gesamtkosten entsprechen.

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 120)

Die geringe Höhe der Transaktionskosten deckt sich nicht mit der Hypothese aus Tabelle 6. Sie ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die untersuchten Kommunen ihre Kontrollen auf Sichtprüfungen, Gespräche mit den Betreibern und die Entgegennahme von Berichten (auch hinsichtlich der wasserrechtlichen Überwachung) beschränkt haben und das gute Verhältnis zwischen Betreiber und Kommune die Kontroll- und Durchführungskosten zusätzlich gesenkt hat.

Im Bereich Winterdienst wurde eine auf Bergland bezogene aus vier Kommunen bestehende Gruppe mit privatisiertem Winterdienst zwei Kontrollgruppen mit zwei Kommunen (Bergland) und fünf Kommunen (Flachland) gegenübergestellt. Alle Kommunen befinden sich in Nordrhein-Westfalen.

Die folgende Tabelle enthält den Stückkostenvergleich (inkl. Transaktionskosten).

Tabelle 10: Stückkostenvergleich Winterdienst

	Privater Winterdienst (DM/km)	Kommunaler Winterdienst (DM/km)	
		Bergland	alle Gemeinden
	Mittelwert Gesamtausgaben (Min./Max.)	Mittelwert Gesamtausgaben (Min./Max.)	Mittelwert Gesamtausgaben
1986	849 (417/1293)	1211 (1263/1159)	1133
1987	982 (308/2207)	1687 (1776/1599)	1433
1988	791 (349/1558)	1378 (1158/1599)	961
1989	311 (95/811)	1210 (334/2087)	734
1990	328 (82/878)	1030 (543/1517)	692
1991	774 (275/1561)	2146 (848/1298)	966
1992	255 (120/379)	1016 (750/1282)	855
1993	868 (258/1598)	978 (559/1397)	801
1994	1315 <sup>a</sup> (1032/1597)	958 (520/1397)	765
1995	1366 <sup>a</sup> (1130/1603)	1160 (935/1385)	982

<sup>a</sup> Nur noch zwei Gemeinden im Sample

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 134)

Der Kostenvorteil liegt zumindest bis 1993 eindeutig auf Seiten des privatisierten Winterdienstes. Die Jahre 1994 und 1995 können im privatisierten Bereich nicht mehr als repräsentativ angesehen werden, weil sich nur noch zwei Kommunen im Sample befanden.

Nachfolgend werden die Transaktionskosten bei Privatisierung des Winterdienstes noch einmal gesondert betrachtet.

Tabelle 11: Transaktionskosten bei Privatisierung des Winterdienstes

	Gesamtkosten	Ausgaben für Winterwartung	Transaktionskosten		
			Mittelwert	Min./Max.	Anteil an den Gesamtkosten
Jahr	DM/km	DM/km	DM/km	DM/km	
1986	849	706	143	8/389	17 %
1987	982	830	151	9/412	15 %
1988	791	640	151	9/412	19 %
1989	311	192	93	9/417	30 %
1990	328	208	98	9/424	30 %
1991	774	646	127	10/450	16 %
1992	255	235	28	10/32	11 %
1993	868	695	172	10/474	20 %
1994	1315	1052	263	32/493	20 %
1995	1366	1093	273	32/514	20 %

Anmerkung:

Es sind jeweils die mittleren Transaktionskosten für alle betrachteten Kommunen aufgeführt. Da unterschiedliche Verhältnisse von Wartungskosten zu Transaktionskosten vorliegen, muss die Summe ihrer Mittelwerte nicht dem Mittelwert der Gesamtkosten entsprechen.

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 136)

Die Höhe der Transaktionskosten weicht wiederum von der in Tabelle 6 angenommenen Hypothese ab. Sie machen zwischen 11% und 30% der Gesamtkosten aus und sind damit höher als erwartet. Die Begründung liegt in den hohen Kontrollkosten der Kommunen. Da es sich um einen Markt mit wenigen Teilnehmern handelt, was für die privatisierenden Kommunen ein Risiko darstellen kann, verwenden sie mehr Ressourcen auf die laufende Kontrolle, um einer Verschlechterung der Vertragsbeziehung frühzeitig entgegenzuwirken.

Unter Berücksichtigung der gleichen Samples wurden die Kosten pro km der Straßenreinigung miteinander verglichen. Das Ergebnis ist in der Tabelle 12 dargestellt.

Tabelle 12: Stückkostenvergleich Straßenreinigung

	Privatisierte Straßenreinigung (DM/km)		Kommunale Straßenreinigung (DM/km)	
	Mittelwert Gesamtausgaben (Min./Max.)	Standardabweichung	Mittelwert Gesamtausgaben (Min./Max.)	Standardabweichung
1986	976 (810/1231)	224	2697 (1540/3615)	683
1987	1008 (839/1231)	201	2786 (1399/3746)	785
1988	997 (870/1231)	160	3011 (1486/3859)	905
1989	1059 (890/1231)	141	3165 (1787/4493)	983
1990	1110 (890/1231)	133	3403 (1881/4991)	1011
1991	1214 (1035/1526)	218	3776 (2423/5614)	1083
1992	1415 (1127/2008)	401	4208 (2816/6238)	1151
1993	1531 (1199/2191)	446	4559 (3126/6726)	1226
1994	1466 (1167/1839)	306	4913 (3300/7849)	1574
1995	1461 (1170/1768)	253	5142 (3276/8410)	1756

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 139)

Auch hier zeigt der Vergleich der Mittelwerte, dass die privaten Unternehmen die Straßenreinigung kostengünstiger erledigen konnten als die Kommunen. Im Durchschnitt liegen die Kosten der Kontrollgruppe um 205% über den Kosten der privatisierenden Kommunen. Ein Blick auf die Standardabweichung zeigt zudem, dass die Unterschiede im Bereich der Kontrollgruppe wesentlich größer sind.

Welche Rolle die Transaktionskosten in diesem Zusammenhang spielten, zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle 13: Transaktionskosten bei Privatisierung der Straßenreinigung

Jahr	Gesamtkosten	Ausgaben für Straßenreinigung	Transaktionskosten		
	DM/km	DM/km	Mittelwert DM/km	Min./Max. DM/km	Anteil an den Gesamtkosten
1986	976	946	30,8	8,0/49,7	3,0 %
1987	1008	977	30,7	8,0/49,7	2,9 %
1988	997	971	26,2	8,2/49,7	2,6 %
1989	1059	1033	26,1	8,2/49,7	2,5 %
1990	1110	1084	26,1	8,2/49,7	2,3 %
1991	1214	1182	26,1	8,4/49,9	2,1 %
1992	1415	1389	26,1	8,5/49,9	1,8 %
1993	1531	1505	25,9	8,6/48,9	1,6 %
1994	1466	1445	20,1	8,7/34,5	1,4 %
1995	1461	1441	20,1	9,0/34,5	1,4 %

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 140)

Die Transaktionskosten sind hier geringer als bei der Privatisierung des Winterdienstes. Insofern wird die Hypothese aus Tabelle 6 bestätigt. Die Begründung liegt im wesentlichen in niedrigeren Kontrollkosten. Die Kommunen verließen sich in erster Linie auf Hinweise der Bürger. Eine zusätzliche Qualitätskontrolle wurde durch Mitarbeiter der Kommune (Bauhof) im Rahmen des üblichen Dienstgeschäftes nebenher erledigt.

Die dargestellten Privatisierungsbeispiele aus dem Bereich der westdeutschen Kommunen haben ausschließlich positive betriebswirtschaftliche Ergebnisse. Sie sollen um ein Beispiel aus dem Bereich der ostdeutschen Kommunen, die Privatisierung der Hauswartleistungen des Landkreises Uckermark in Brandenburg, ergänzt werden.

Die Kreisverwaltung Uckermark beschäftigte im Jahr 1995 noch 42 Hausmeister, Hallenwarte und Heizer in 39 Liegenschaften. Ab 1996 wurden die Hauswartleistungen extern vergeben.

Dadurch konnten bis zum Jahr 2000 jährlich folgende Kosten eingespart werden.

Einen Überblick über die realisierten Kostenvorteile gibt die Tabelle 14.

Tabelle 14: Kostenvorteil durch Privatisierung des Hausmeisterdienstes

	1996 (DM)	1997 (DM)	1998 (DM)	1999 (DM)	2000 (DM)
Eigenleistung (fiktiv)	2.072.840	2.217.939	2.306.656	2.398.922	2.494.879
Vergabe	1.398.250	1.426.215	1.461.870	1.498.416	1.543.368
Kostenvorteil	674.590	791.724	844.786	900.506	951.511

Quelle: Krause/Hampke (1996, S. 41 ff.)

Die Umstellungsarbeiten (Ausschreibung mit Leistungsverzeichnissen u.a.) haben Personalkosten in Höhe von rd. 64.000 DM verursacht. Bezogen auf den gesamten Fünf-Jahres-Zeitraum stehen also Einsparungen in Höhe von 4.163.117 DM Kosten zur Erzielung der Einsparung in Höhe von 64.000 DM gegenüber, so dass ein Netto-Kostenvorteil von 4.099.117 DM verbleibt (Krause/Hampke, 1996, S. 41ff.)

Das positive Ergebnis bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Einen Eindruck von der Bedeutung der Privatisierung im kommunalen Sektor soll ein Überblick über den Status quo in Nordrhein-Westfalen vermitteln.

Tabelle 15: Stand der Privatisierung in Nordrhein-Westfalen (1990)

	Leistungserstellung							
	keine		ausschließlich kommunal		teils privat, teil kommunal		ausschließlich privat	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Gebäude- reinigung	1	0,4	47	17,9	194	74,0	20	7,6
Fensterreinigung	0	0,0	7	2,7	122	46,6	133	50,8
Wäsche- reinigung	92	35,2	9	3,5	41	15,7	119	45,6
Datenver- arbeitung	13	5,0	193	73,9	51	19,5	4	1,5
Druck- und Buchbinde- arbeiten	3	1,2	20	7,6	189	72,1	50	19,1
Gebäude- bewachung	183	70,4	28	10,8	14	5,4	35	13,5
Verwaltung kommunalen Grund- und Hausbesitzes	4	1,5	218	83,2	39	14,9	1	0,4
Wartung techni- scher Anlagen	1	0,4	1	0,4	180	68,7	80	30,5
Wartung von Kfz	1	0,4	17	6,5	181	69,1	63	24,0
Wartung von Verkehrs- einrichtungen	41	15,6	52	19,8	110	42,0	59	22,5
Wartung der Straßen- beleuchtung	6	2,3	36	13,7	29	11,1	191	72,9
Musikschul- unterricht	63	24,0	122	46,6	32	12,2	45	17,2
Bücherausleihe	30	11,5	126	48,1	52	19,8	54	20,6
Theatervor- führungen	65	25,0	31	11,9	79	30,4	85	32,7
Konzertver- anstaltungen	35	13,4	27	10,3	124	47,3	76	29,0
Ausstellungen	25	9,5	37	14,1	161	61,5	39	14,9
Kinderein- richtungen	13	5,0	25	9,5	153	58,4	71	27,1

	Leistungserstellung							
	keine		ausschließlich kommunal		teils privat, teil kommunal		ausschließlich privat	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Jugend-einrichtungen	18	6,9	35	13,4	153	58,4	56	21,4
Alteneinrichtungen	35	13,5	10	3,9	80	30,8	135	51,9
Betrieb von Sportstätten	1	0,4	94	35,9	167	63,7	0	0,0
Schwimmbäder	26	9,9	187	71,4	35	13,4	14	5,3
Grünflächenpflege	2	0,8	134	51,3	122	46,7	3	1,2
Tierparks	224	86,5	13	5,0	7	2,7	15	5,8
Planung und Bauteilung Hoch- und Tiefbauten	1	0,4	6	2,3	234	90,3	18	7,0
Stadtplanung	0	0,0	51	19,5	167	64,0	43	16,5
Verkehrsplanung	5	1,9	18	6,9	182	69,5	57	21,8
Vermessungsleistungen	26	10,0	10	3,8	64	24,5	161	61,7
Wohnungsvermittlung	80	30,8	30	11,5	100	38,5	50	19,2
Unterhaltung von Straßen und Plätzen	1	0,4	88	33,6	165	63,0	8	3,1
Straßenreinigung	9	3,4	56	21,4	76	29,0	121	46,2
Winterdienst	2	0,8	145	55,3	109	41,6	6	2,3
Parkplätze/-häuser	55	21,2	121	46,7	67	25,9	16	6,2
Abwasserbeseitigung	3	1,2	195	74,4	57	21,8	7	2,7
Kanalreinigung	3	1,2	55	21,0	94	35,9	110	42,0
Müll- und Sperrmüllabfuhr	7	2,7	29	11,1	23	8,8	202	77,4
Märkte und Markteinrichtungen	40	15,4	134	51,5	56	21,5	30	1,5
Schlacht- und Viehhöfe	225	86,5	6	2,3	0	0,0	29	11,2
Kantinen	206	78,9	23	8,8	9	3,5	23	8,8
Friedhofsgärtnerei	126	48,6	43	16,6	25	9,7	65	25,1
Grabpflege-dienst	91	35,0	8	3,1	24	9,2	137	52,7
Friedhöfe	13	5,0	128	49,0	94	36,0	26	10,0
Wirtschaftsförderung	13	5,0	171	66,0	74	28,6	1	0,4
Fremdenverkehrs-förderung	37	14,2	110	42,3	105	40,4	8	3,1

Quelle: Scholl/Thöne (1998, S. 106, 107) unter Hinweis auf Steinheuer (1991), S. 66

Nach der Übersicht werden bereits über 50% der kommunalen Aufgaben in den Bereichen Fensterreinigung, Wartung der Straßenbeleuchtung, Alteneinrichtungen, Vermessungsleistungen, Müll- und Sperrmüllabfuhr und Grabpflegedienst ausschließlich privat und in den Bereichen Gebäudereinigung, Druck- und Buchbindearbeiten, Wartung technischer Anlagen, Wartung von Kfz, Ausstellungen, Kindereinrichtungen, Jugendeinrichtungen, Betrieb von Sportstätten, Planung und Bauleitung von Hoch- und Tiefbauten, Stadtplanung, Verkehrsplanung und Unterhaltung von Straßen und Plätzen teils privat und teils kommunal erledigt. Diese Empirie bestätigt im wesentlichen das Ergebnis der Feldebetrachtungen<sup>124</sup>, wonach der Markt als institutioneller Regelmechanismus sich um so mehr eignet, je geringer die strategische Relevanz der Leistungserbringung und die Spezifität des Ressourceneinsatzes sind.

Den Abschluss der empirischen Betrachtungen soll eines von vielen Beispielen für Public Private Partnership aus den USA bilden.

Die Stadt Fairfield, am Highway 80 auf halbem Wege zwischen San Francisco und Sacramento in Kalifornien gelegen, erlaubte einem privaten Investor den Bau eines großen überregionalen Einkaufszentrums während sie selbst für die notwendigen Grundstücke, die Erschließung und einen Autobahnanschluss sorgte. Die Grundstücke verkaufte sie mit Gewinn an den Investor. Nach Eröffnung des Einkaufszentrums im Jahre 1985 partizipiert die Stadt über Steuern und eine Gewinnbeteiligung an dessen Erfolg und kann zusätzliche Einnahmen erzielen, indem sie Grundstücke, die an das florierende Zentrum angrenzen, an Geschäftsleute verpachtet. Nach Berechnungen von Fairfield haben die Investitionen für Grundstücke und Erschließung in Höhe von 8 Mio. Dollar der Stadt seither 6,4 Mio. Dollar durch Verkäufe und 24,8 Mio. Dollar durch zusätzliche Steuereinnahmen eingebracht. Als Gewinnbeteiligung erhält sie jährlich 120.000 Dollar. Hinzu kommen die zukünftigen Einnahmen aus Grundstücksverpachtungen (Osborne/Gaebler, 1997, S. 167).

---

<sup>124</sup> siehe Abschnitt II.4.5.2

## 1.4 Veränderung der Schnittstelle zur Gesellschaft

Mit Schnittstellenveränderung ist hier die Schnittstellenverschiebung in Richtung Gesellschaft gemeint mit der Folge, dass mehr kommunale Aufgaben im gesellschaftlichen Bereich erledigt werden. Als Begründungen dafür gelten:

- Politikversagen (Public-Choice-Ansatz)<sup>125</sup>,
- Marktversagen (Privatisierung im weitesten Sinne nicht opportun),
- Entlastung der Kommune (Aufgaben- und Finanzierungsentlastung),
- Aktivierung der Bürgerschaft und des dritten Sektors (Stärkung des bürgerlichen Engagements und der Non-Profit-Organisationen).

Als Voraussetzung für die Devolution kommunaler Aufgaben in die Gesellschaft gilt vor allem, dass es sich um „devolutionsfähige“ Aufgaben handelt. Hier wird, wie bei der Schnittstellenverschiebung zugunsten des privatwirtschaftlichen Sektors, die geringe strategische Relevanz der Aufgabe und die geringe Spezifität des Ressourceneinsatzes zu ihrer Erledigung die maßgebliche Rolle spielen.

### 1.4.1 Die aktivierende Kommune

Die Diskussionen zum New Public Management haben das Bild des aktivierenden Staates erzeugt. Darunter wird ein Staat verstanden, der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben festhält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muss. Seine Aufgabe ist vielmehr, die Gesellschaft zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren. Er übernimmt die Rolle einer Entwicklungsagentur und schafft die für die Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft erforderlichen Mechanismen, flankiert, unterstützt und koordiniert als Moderator, Aktivator, aber auch als Schiedsrichter die gesellschaftlichen Entwicklungen<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> siehe Abschnitt II.3.1

<sup>126</sup> vgl. von Bandemer/Hilbert (1998), S. 29

Die Kommune ist als unterste staatliche Ebene dazu in der Lage und gefordert, diese aktivierende Funktion für ihren Bereich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Zuständigkeiten auszuüben. Sie befreit sich und ihr Handeln damit auch aus dem Dualismus von Allzuständigkeit und Privatisierung (im weitesten Sinne) und erhält so weitere Optionen. Die aktivierende Kommune definiert nicht nur ihre Produkte, sondern sie ringt mit ihren Bürgern darum, ob diese Produkte überhaupt öffentlich erstellt werden sollen. Bürgerbefragung sowie die Forderung nach Eigenengagement der Bürger, wo immer dies möglich erscheint, gehören dabei zum festen Repertoire. Kostentransparenz ist die Voraussetzung dafür, den Diskurs rational zu gestalten.

### **1.4.2 Der aktivierte Bürger**

Im deutschen kommunalen Sektor ist von der Möglichkeit einer offensiven Bürgeraktivierung bisher wenig Gebrauch gemacht worden. Zwar existiert eine große Anzahl von Vereinen und Selbsthilfegruppen mit unterschiedlicher, vor allem sozialpolitischer, gesundheitspolitischer und umweltpolitischer Zielsetzung. Deren Existenz führt aber, wie Thiel (1994, S. 290) feststellt, nicht immer unmittelbar zur Entlastung der kommunalen Sozial-, Gesundheits- oder Umweltetats. Sie dienen eher präventiv dazu, von andernfalls anfallenden Kosten zu entlasten. Oppen (1997, S. 253 ff.) verweist auf Beispiele aus den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Finnland, wo die Mehrzahl der bürgeraktivierenden Einzelprojekte auf der Ebene der Verantwortungsübernahme und Eigenleistungen durch Nachbarschaftsgruppen und Selbsthilfeinitiativen liegt.

Dabei handelt es sich z.B. um

- lokalen Umweltschutz,
- Stadtteilentwicklung bzw. Wohn- und Lebensqualitätsverbesserung,
- Sicherheit auf den Straßen,
- Entwicklung von Freizeitangeboten,
- soziale Unterstützungsmaßnahmen,
- Bekämpfung von Vandalismus und Kriminalität,
- Herrichtung eines Stadtrandes,

- Erneuerung von Kinderspielplätzen,
- Schularbeitsbetreuung und Schulrenovierung,

- Selbsthilfe von Senioren in Heimen bezüglich der Planung und Organisation von Freizeit- und Sportaktivitäten, des Betriebens eines Kiosks und der Essenausgabe,
- Betreiben einer tagestherapeutischen Einrichtung zur Reintegration schwer sozialpsychologisch gestörter Kinder in Eigenregie der Eltern (Familienhaus).
- Betreiben einer Jugendfreizeitstätte in Eigenregie der Jugendlichen.

Diese empirisch abgesicherte Aufzählung kann um weitere mögliche Aktivitäten wie z.B.

- Übernahme der Straßenreinigung durch Anlieger,
- Übernahme von Patenschaften für Grünanlagen durch Anlieger,
- Übernahme der Schülerbeförderung in Eigeninitiative der Eltern,
- Ehrenamtliche Organisation von Bibliotheken, Archiven und ähnlichen kommunalen Einrichtungen,
- Übernahme der Trägerschaft von Freibädern, Hallenbädern oder sonstigen Sporteinrichtungen durch Sportvereine,

ergänzt werden.

Ein interessanter Ansatz scheint in diesem Zusammenhang das Kooperative Stadtmarketing zu sein. Es bietet vielfältige Möglichkeiten der Aktivierung der Bürger zur Steigerung der Attraktivität seiner Stadt und damit deren Qualität als Standort. Das Spektrum reicht von der Gestaltung und Pflege einer Fußgängerzone bis zum Event-Marketing<sup>127</sup>.

Da es im Rahmen dieser Untersuchung um die Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors geht, interessiert hier weniger der partizipatorisch-demokratische Aspekt der Bürgeraktivierung. Es geht vielmehr darum, in welcher Weise der aktivierte Bürger zur Optimierung der Ökonomie seiner Kommune beitragen kann. Damit steht die Entlastung der Kommune von kostentransparenten Aufgaben und ihrer Finanzierung im Vordergrund, auf deren Erfüllung der Bürger (wei-

---

<sup>127</sup> Zu Möglichkeiten eines kooperativen Stadtmarketing siehe Zerres, M./Zerres, I. (2000)

terhin) Wert legt, deren Erledigung und Finanzierung er (bei Gesamtverantwortung der Kommune) aber vollständig oder weitestgehend selbst übernimmt.

### **1.4.3 Der Einsatz von Organisationen des „Dritten Sektors“**

Im Gegensatz zu „Markt“ (privatwirtschaftlicher Sektor) und „Hierarchie“ (öffentlicher Sektor) bzw. „Tausch“ und „Macht“ als prägende Handlungsmuster der beiden tradierten Sektoren ist das Handeln im Dritten Sektor häufig durch das Merkmal „Solidarität“ als altruistische, wechselseitige Hilfeorientierung gekennzeichnet. Es handelt sich um Organisationen, die

- hinreichend autonom von externen Einflüssen (z.B. des Staates) sind,
- nicht auf Gewinn („nonprofit“), sondern auf Erreichung bestimmter Sachziele („Gemeinwohl“), basierend auf einem erkennbaren öffentlichen Interesse, ausgerichtet sind,
- relativ informale, mitgliedschaftliche Strukturen aufweisen und Freiwilligkeit bzw. Ehrenamtlichkeit des größeren Teils ihrer Mitglieder betonen (Voluntarismus),
- solidarisches Handeln gegenüber ihren Mitgliedern und Klienten im Vergleich zu bürokratischem oder marktlichem Verhalten den Vorzug geben und
- in einem direkten, reziproken Austauschverhältnis zu ihren Abnehmern stehen und nicht indirekt über einen anonymen Markt handeln (vgl. Reichard, 1988, S. 364)<sup>128</sup>.

So engagiert sich z.B. der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband zu 22,8% in der Behindertenhilfe, zu 19,3% in der Kinderhilfe, zu 13,4% in der Jugendhilfe, zu 10,3% in der Nachbarschaftshilfe und leistet darüber hinaus weitere soziale Arbeit (Der Paritätische Wohlfahrtsverband, 1998, S. 18). Dabei handelt es sich um Aufgaben, die sonst überwiegend vom kommunalen Sektor zu erledigen wären. Übernimmt er Auf-

---

<sup>128</sup> Beispiele sind unter Abschnitt II.4.4 genannt.

gaben aus dem kommunalen Sektor, so gewährt die Kommune in der Regel einen 90%igen Kostenzuschuss<sup>129</sup>.

Ob - damit verglichen - die Kosten der Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft unterschritten werden, hängt von der Prüfung des Einzelfalles ab. Jedenfalls sind auf kommunaler Seite entsprechende Verwaltungsstrukturen mit dem dazu erforderlichen Personal entbehrlich, was zur „Verschlankung“ des kommunalen Verwaltungsbetriebes und seiner Einrichtungen beitragen dürfte und die Kommune auf die Gewährleisterrolle reduziert. Osborne und Gaebler (1997, S. 48) weisen darauf hin, dass in den USA schon in den 1980er Jahren 56% aller öffentlich finanzierten Sozialdienste, 48% der Arbeitsbeschaffungs- und Umschulungsdienste und 44% der Gesundheitsdienste vom Dritten Sektor erbracht wurden.

Eine interessante Entwicklung für den kommunalen Sektor dürfte die Renaissance des gemeinnützigen Stiftungswesens sein. Ausgehend von der Community-Foundation-Bewegung in den USA, die inzwischen das am schnellsten wachsende Segment der amerikanischen Philanthropie bildet (Jacobi, 1998, S. 79), scheint auch in Deutschland ein entsprechender Entwicklungsprozess nicht ausgeschlossen. Nach Jacobi (1988, S. 80) bestehen die entscheidenden Vorteile einer „Stadt-Stiftung“ in

- der Mobilisierung gemeinnützigen Engagements,
- dem vielseitigen und flexiblen Mitteleinsatz,
- dem langfristigen Vermögensaufbau und
- der Katalysatorfunktion.

Pfeifer (1998, S. 111) sieht die Kommunen im Stiftungsbereich als Moderatoren in dreifacher Hinsicht:

- in der Aktivierung des Dialogs und der Kooperation mit Stiftungen,
- in der Förderung des Dialogs selbständiger Stiftungen untereinander sowie
- in der Darstellung der Stiftungsarbeit in der Öffentlichkeit.

---

<sup>129</sup> Auskunft des Paritätischen Landesverbandes Schl.-Holstein

Auch die gezielte Ansprache potentieller Stifter im Rahmen von Fundraising-Aktivitäten ist möglich.

Abgesehen von der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, der Eigenverantwortung, der Eigeninitiative und damit der Identifikation mit dem örtlichen Gemeinwesen kann es den Kommunen bei gezielter Förderung der Stiftungsarbeit aus ökonomischer Sicht gelingen, kommunale Aufgaben über Stiftungen finanzieren und erledigen zu lassen.

#### **1.4.4 Kommunitaristische Aspekte**

Die Überlegungen zu der Frage, ob und inwieweit die Schnittstellenverschiebung zugunsten der Gesellschaft ökonomische Erfolge für den kommunalen Sektor bewirken kann, sollten nicht abgeschlossen werden, ohne zumindest kurz auf die ökonomische Ergiebigkeit des kommunitaristischen Gedankengutes für den kommunalen Sektor einzugehen.

Nach Budäus und Grüning (1997) unter Hinweis auf Etzioni (1994), Bellah et al. (1992) u.a. sind die Kernelemente kommunitaristischen Denkens das Eintreten für die Einbindung des Individuums in das öffentliche Leben, stärkere Partizipation in der Gemeinschaft und die Orientierung am Gemeinwohl. Sie diagnostizieren eine Krise der modernen Gesellschaft, die es trotz gesellschaftlichen Reichtums mit Obdachlosigkeit, Armut und Hunger, einer zunehmenden Zahl von Sozialhilfeempfängern, einer wachsenden Unsicherheit auf den Straßen und einer steigenden Kriminalitätsrate zu tun habe. Angesichts des Versagens der gesellschaftlichen Institutionen halten die Kommunitaristen eine umfassende institutionelle Reform der Gesellschaft für notwendig.

Sie fordern u.a. eine weitgehende Bürgerpartizipation, einen diskretionären Handlungsspielraum für die Verwaltung und ein aktives Handeln der Verwaltung im öffentlichen Interesse. Dabei wird dem wirtschaftlichen Handeln nur eine geringe Bedeutung zugesprochen. Die besondere Aufgabe des öffentlichen Sektors gehe über bloße Produktivitätsüberlegungen hinaus. Es zählten das öffentliche Interesse und die öffentliche Verpflichtung. Die „technische“ Effizienz spiele nur eine untergeordnete Rolle. Oppen (1997, S. 236) weist darauf hin, dass die Kommunitaristen entgegen der Public-Choice-Prämisse individueller Nutzenmaximierung ein idealistisches Bild vom Menschen zeichneten, der bereit und in der Lage sei, seine individuellen Ressourcen (Kompetenz, Zeit, Kooperationsbereitschaft) in den Dienst eines über-

geordneten Nutzens oder kollektiven Interesses zu stellen. Dabei wird das weit verbreitete free-rider-Problem<sup>130</sup> offensichtlich ignoriert. Budäus und Grüning (1997, S. 51,52,55) kennzeichnen den Kommunitarismus als unwissenschaftlich, weil er eher die Gefühle und Hoffnungen der Menschen ausdrückt, die unter der Last der Zivilisation leiden und an diese Gefühle appelliert, wobei es an interpersoneller Kommunizierbarkeit, Nachprüfbarkeit und Kritikfähigkeit fehlt.

Unabhängig von dieser Frage dürften - auf den kommunalen Sektor bezogen - die Folgen der kommunitaristischen Theorie auf eine stärkere Kommunalisierung des Örtlichen, verbunden mit einer Stärkung der Kommunalverwaltung, ohne Rücksicht auf kommunalökonomische Überlegungen hinauslaufen. Abgesehen von einer möglichen gesellschaftlichen Relevanz der kommunitaristischen Reformvorstellungen, scheinen sie deshalb grundsätzlich kein geeignetes Instrument zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors zu sein.

Diese skeptische Beurteilung wird gestützt durch die jüngste Diskussion, die den Wandel von der dienstleistungsorientierten Verwaltung hin zur Bürgerkommune fordert. Der Ansatz ist bisher inhaltlich und organisatorisch wenig konkretisiert und übernimmt in unstrukturierter Weise kommunitaristisches Gedankengut. Zielsetzung ist gleichwohl, nicht bei der Stellung des Bürgers als Kunde oder Konsument öffentlicher Dienstleistungen stehen zu bleiben, sondern ihn über die direkte Einflußnahme auf Verwaltungshandeln zum Mitgestalter des Gemeinwesens zu machen (Budäus 2000, S. 67). Abgesehen davon, daß in diesem Falle die Rolle der demokratisch legitimierten Stadtvertretung noch unklar ist, dürfte diese partizipatorische Maßnahme den Koordinations- und Verfahrensaufwand eher vergrößern und tendenziell einen Effizienzverlust mit sich bringen.

## **1.5 Wirtschaftsstruktur**

Schilling (1998, S. 25) vertritt die Auffassung, dass derzeit eine Phase der Strukturrevolution ähnlich der ersten industriellen Revolution zu konstatieren ist. Damals sei massenhaft Handarbeit durch Maschinenarbeit ersetzt worden. Heute werde zusätz-

---

<sup>130</sup> siehe Abschnitt II. 1

lich Kopfarbeit durch Chiparbeit ersetzt. Dies verstärkte wiederum den ursprünglichen Substitutionsprozess von Arbeit durch Kapital.

Die zunehmende Dominanz des Tertiären Sektors ist bekannt. So hat sich der Anteil der Erwerbstätigen im Tertiären Sektor in Hamburg von 62,8% im Jahre 1970 auf 80,2% im Jahre 1998 erhöht, während sein Anteil an der Bruttowertschöpfung von 61,3% im Jahre 1970 auf 80,0 % im Jahre 1998 zugenommen hat (Schilling, 2000, S. 46)<sup>131</sup>. Die Veränderungen der Wirtschaftsstruktur werden auch auf kommunaler Ebene unter sektoralen und regionalen (kommunalen) Gesichtspunkten betrachtet werden müssen. Ökonomische Instrumente, die den Strukturwandel für die Kommunen positiv gestaltend beeinflussen können, sind zu einem Konzept kommunaler Wirtschaftspolitik zusammenzufassen. Dieses Konzept muss vor allem einen innovativen Charakter haben. Strukturen, Ziele und Aufgaben einer kommunalen Wirtschaftspolitik sowie nationale und supranationale Implikationen wurden bereits behandelt<sup>132</sup>. Nachfolgend wird versucht, Gestaltungsmöglichkeiten in bezug auf den produzierenden Bereich, den Dienstleistungsbereich und den Arbeitsmarkt in einer Kommune beispielhaft aufzuzeigen und Ziele, Aufgaben und Bedeutung eines kommunalen Marketings zu beschreiben.

### **1.5.1 Die Gestaltung des produzierenden Bereiches in der Kommune**

Die Überlegungen zu kommunalen Aktivitäten im produzierenden Bereich konzentrieren sich im wesentlichen auf drei Fragestellungen:

- Welcher Art sind die strukturellen Trends der Entwicklung im produzierenden Gewerbe und welche Bedeutung hat das für die Kommune als Standort?
- Welche Bedeutung kommt lokalen Unternehmensnetzwerken zu und welche Funktion kann die Kommune dabei übernehmen?

---

<sup>131</sup> Eine diese Tendenz bestätigende für Großstädte zusammengefasste Übersicht siehe bei Henckel/Usbeck (1997, S. 147)

<sup>132</sup> siehe dazu Abschnitte IV.1 und II.5

- Wie groß ist der quantitative und qualitative Flächenbedarf und welche Folgen hat das für das kommunale Flächenmanagement?

Der oben bereits beschriebene Prozess der Tertiärisierung<sup>133</sup> beinhaltet die Gewichtsverlagerung (nach Beschäftigten und dem Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt) von den warenproduzierenden Bereichen zu den dienstleistenden Bereichen. Dieser Wandel begann in den Großstädten und setzt sich bis in die kleineren Kommunen fort. Für die Kommunen stehen deshalb Pflege und Entwicklung wettbewerbsfähiger endogener Potentiale sowie die Anwerbung zukunftssträchtiger Unternehmen gleichzeitig auf der Tagesordnung.

Dazu bedarf es entsprechender Rahmenbedingungen, die von der Zuführung investiven Kapitals und dem Neuaufbau von industrienahen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten über neue Prinzipien der Förderpolitik (z.B. Bemessung der Förderung am Produktionsfaktor Arbeit, nicht am Produktionsfaktor Kapital und Subventionierung von Leistungen mit der Stimulierung weiterer Leistungen und nicht von Verlusten) bis hin zu veränderten Formen der Auftragsvergabe in kleinen Losen und zum Knüpfen von lokalen und regionalen Netzwerken reichen.

Derartige Netzwerke können im Verbund von Groß- und Kleinbetrieben oder als Kooperation kleinerer und mittlerer Unternehmen entwickelt werden. Insbesondere dort, wo das endogene Potential kleinbetrieblich geprägt ist, bietet sich eine zwischenbetriebliche Vernetzung an, um die aus der begrenzten Kapazität resultierenden Nachteile kleinerer Betriebe über den Zugriff auf fremde Ressourcen und Informationen zu kompensieren und so auf Effektivität, Effizienz, Flexibilität und Innovationskraft positiv Einfluss zu nehmen. Daraus folgt, dass die Einbindung eines Betriebes in ein Netzwerk nur dann Sinn hat, wenn man als Partner etwas einbringen kann, worüber andere Partner nicht verfügen, und man gleichzeitig von den Potenzen anderer profitiert. Der Kommune kommt die Aufgabe zu, solche Netzwerke zu initiieren, sie institutionell anzureichern (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Arbeitsamt, Hochschulen u.a.) und zu moderieren.

---

<sup>133</sup> siehe Abschnitt VI.1.5

In den nächsten Jahren ist mit differenzierten Trends der Flächenentwicklung für Gewerbe zu rechnen. Einerseits dürfte sich der Bestand der nicht betriebsnotwendigen Flächen der Unternehmen weiter erhöhen, wobei offen bleibt, in welchem Umfang diese Flächen zur Verfügung gestellt werden (können). Andererseits wird mit der Verringerung der Fertigungstiefen insbesondere mit Auswirkung auf Logistikfunktionen der Flächenbedarf für Güterverkehrs- und -verteilzentren größer werden. Gleichzeitig ist bei vielen Unternehmen eine Veränderung ihrer Flächenstruktur zu beobachten, in der Weise, dass die Anteile der Büroflächen oder büroähnlichen Flächen gegenüber Produktions- und Lagerflächen an Gewicht zunehmen. Die Kommunen müssen versuchen, für ihre Flächenplanung und Flächenpolitik daraus die Schlussfolgerungen zu ziehen. Sie werden zusätzlich damit konfrontiert, dass die Beschleunigung von Innovations- und Produktzyklen zu höheren Umschlaggeschwindigkeiten bei gewerblichen Immobiliennutzungen führt, woraus eine ständige Umstrukturierungsaufgabe erwächst. Die Kommunen müssen versuchen, ihre Bauleitplanung an die daraus resultierenden zeitlichen Anforderungen anzupassen.

### **1.5.2 Die Gestaltung des Dienstleistungsbereiches in der Kommune**

Die kommunale Wirtschaftspolitik hat bisher vor allem den produzierenden Bereich in ihrem Blickfeld gehabt, wenn es z.B. um Fördermaßnahmen ging. Eine Auseinandersetzung mit dem Dienstleistungssektor, der seiner Bedeutung angemessen wäre, erfolgte bisher noch zu wenig. Dabei kann der Dienstleistungsbereich eine solide ökonomische Basis für eine Kommune darstellen. Aus der Tatsache, dass sich die Entwicklung im Dienstleistungsbereich bisher wesentlich resistenter gegenüber Konjunkturschwankungen zeigte als im produzierenden Bereich, folgt, dass die wirtschaftliche Basis von Kommunen mit einem erheblichen Dienstleistungsbesatz stabiler ist als diejenige von Kommunen mit einem erheblichen Industriebesatz, wobei hinsichtlich des Industriebesatzes zwischen altindustrieller und neuindustrieller Struktur (z.B. „Chip-Industrie“) zu differenzieren ist.

Allerdings gilt das nur bei einer relativ breiten Diversifizierung der haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Verwaltungsdominierte Kommunen können beispielsweise im Zuge der öffentlichen Finanzkrise erhebliche Strukturproble-

me bekommen (Grabow, 1997, S. 185, 186). Die Handlungsfelder der kommunalen Wirtschaftspolitik konzentrieren sich in bezug auf den Dienstleistungsbereich auf

- Kommunale Entwicklungskonzepte (Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung u.a.), die die Standortbedürfnisse von Dienstleistungsunternehmen berücksichtigen (so ist für Werbung, Wissenschaft, Forschung, Unterricht, Versicherungen, Recht, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung und -beratung das Image des Mikrostandortes besonders wichtig, weswegen sie „gute“ Standorte bevorzugen);
- die Optimierung von Standortbedingungen (so sind „informationsintensive“ Dienstleister z.B. auf den Zugang zu leistungsfähigen Telekommunikationsnetzen angewiesen);
- die Stärkung von Netzwerken zur Optimierung des Wissens- und Informationsstransfers;
- die Schwerpunktförderung bestimmter Dienstleistungen (z.B. die Förderung historisch gewachsener Bereiche);
- die Förderung von Existenzgründungen;
- Aus- und Weiterbildungsstrategien, die Arbeitskräfte für bestimmte Dienstleistungen qualifizieren (z.B. im Bereich der Informationstechnik);
- aktive Standortpolitik, mit deren Hilfe geeignete Investoren und Entwickler zur Umsetzung kreativer Ideen gewonnen werden (Grabow, 1997, S. 196 ff.).

Das letzte Handlungsfeld soll anhand von drei Beispielen verdeutlicht werden, die sich auf die Informationswirtschaft beziehen (Floeting, 1997, S. 236 ff.).

#### Das Beispiel MediaPark Köln

Auf einer 20 Hektar großen Stadtbrache - einem ehemaligen Güterbahnhof - am Kölner Innenstadtrand ist seit 1990 ein medienorientierter Stadtteil im Bau, der nach den Idealvorstellungen der Planer die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit einmal miteinander verbinden soll. Ein großer Teil der Wohnbebauung steht mittlerweile und ist vermietet. Das Kinozentrum „Cinedome“ zieht viele Besucher an. Eine Reihe von Medienprojekten ist angelaufen, wie das Kommunikations- und Medienzentrum „KOMED“, das Zentrum für interaktive Medien „ZIM“ oder das Multimediazentrum „LEONARDO“. Auch der Lokalfunk und der erfolgreiche Musikkanal „Viva“ sind im MediaPark vertreten. Das Projekt hat das regionale und nationale Bewusstsein für die Rolle Kölns als Medienzentrum (neben Hamburg, München und Berlin) gestärkt, die auch dadurch untermauert wird, dass sich hier 8 Fernsehsender, 250 Film-, Fernseh- und Videoproduktionsfirmen, 220 Druckbetriebe und etwa 600 Zulieferunternehmen befinden.

#### Das Beispiel Media-Forum Stuttgart

Die Stadt Stuttgart plant im Media-Forum etwa 90.000 qm Büro- und Gewerbeflächen für etwa 2.000 Arbeitsplätze im Medienbereich, ein „Arbeitshotel“ mit Tagungshotel und 350 Wohnungen. In das geplante Media-Forum sollen insbesondere Unternehmen aus dem Bereich Verlags- und Pressewesen, Funk und Fernsehen, Kultur, Kunst und Wissenschaft einziehen. Ein Multiplex-Kinozentrum hat bereits eröffnet. Anders als das Projekt MediaPark Köln wird das Media-Forum Stuttgart als ein rein privates Projekt realisiert. Die Rolle der Stadt beschränkt sich auf das Schaffen der notwendigen Voraussetzungen (Baurecht usw.) für dessen Realisierung. Sie verspricht sich von dem Projekt die Wiedernutzung einer Industriebrache, das Schaffen einer Medienadresse in Stuttgart verbunden mit der Absicht, Stuttgart als Medienstandort stärker in das Bewusstsein der Wirtschaftsakteure zu rücken.

Die Entwicklungschancen für das Projekt sind vor allem wegen fehlender Konkurrenzstandorte in der Region günstig. Das Risiko für die Stadt bleibt - auch wegen der privaten Investoren - gering.

#### Das Beispiel Medienstadt Potsdam-Babelsberg

Auf dem 46 Hektar großen Gelände wurden seit 1912 Filme hergestellt (Ufa, Defa). Inhaber des Geländes ist seit 1992 die CIP Deutschland GmbH, die insgesamt 2 Milliarden DM in die Entwicklung des Geländes investieren will. Auf dem Gelände haben bereits Medienunternehmen ihren Standort, z.B. die Studio Babelsberg GmbH, der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg und 15 weitere Medienunternehmen mit insgesamt über 1.500 Beschäftigten. Neben medienspezifischen Flächen stehen Flächen für Büros und Wohnungen zur Verfügung. Insgesamt sollen einmal knapp 580.000 qm Geschossfläche in Babelsberg zur Verfügung stehen, knapp ein Drittel davon für die reine Film- und Fernsehproduktion. Die Entwicklung der Medienstadt Babelsberg ist mit erheblichen öffentlichen Aufwendungen verbunden. Investitionen wurden vom Land Brandenburg mit einem Fördersatz von zunächst 15%, mittlerweile 25%, aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unterstützt. Für die Stadt Potsdam ist die Medienstadt Babelsberg ein wichtiges imageprägendes Element.

Die Betrachtungen über die Gestaltung des Dienstleistungsbereiches in der Kommune sollen abgeschlossen werden mit einem Blick auf das in die Zukunft gerichtete Beispiel der Telearbeit, neben Telebanking, Teleshopping, Telelearning u.a. das wesentliche Anwendungsfeld der Telematik. Telearbeit gibt es in den unterschiedlichsten Ausprägungen als Teleheimarbeit, alternierende Telearbeit, in Satelliten- und Nachbarschaftsbüros, in Telehäusern und Teleservicezentren.

Neuerdings kommen auch zwei Extreme stärker in die Diskussion: Einerseits entstehen mit sogenannten „televillages“ oder „telehamlets“ - vor allem in den USA und Großbritannien - neue, speziell auf die Bedürfnisse von Telearbeitsplätzen zugeschnittene Siedlungsformen, andererseits wird der Ort der Betriebsstätte bei sogenannten virtuellen Unternehmen völlig beliebig. Bisher gibt es ca. 1,25 Mio. Telearbeitsplätze in der EU, etwa 150.000 davon in Deutschland. Ungefähr 5% der deutschen Unternehmen beschäftigen bisher Telearbeiter. Die Tendenz ist zunehmend, weil Telearbeit mit Kostenreduzierungen auf der Unternehmerseite und einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und häuslichen Verpflichtungen auf der Arbeitnehmerseite verbunden ist. Die Kommunen haben in ihre strategischen Überlegun-

gen einzubeziehen, dass mit dem breiten Einsatz von Telearbeit eine langfristige Veränderung von innerkommunalen Flächenstrukturen verbunden sein kann, wenn man berücksichtigt, dass die Zahl der Betriebsstätten von Unternehmen reduziert werden, Mikrounternehmen (in Wohnungen) und virtuelle Unternehmen ohne zentrale Betriebsstätte entstehen können. Daraus können sich erhebliche Folgen beispielsweise für die Nachfrage nach Büroflächen in zentralen städtischen Lagen oder nach größeren Wohnflächen wegen des Bedarfs an Arbeitsflächen in Wohnungen ergeben (Floeting, 1997, S. 246 ff.).

Die Kommunen haben hier die Möglichkeit zu agieren oder zu reagieren. Agieren würde bedeuten, die Entwicklung mitzugestalten und im kommunalen Interesse zu beeinflussen. Das muss sich nicht nur auf die Telearbeit, sondern kann sich auch auf die anderen Anwendungsbereiche der Telematik beziehen.

Tourismusstandorte als Rückzugsstandorte<sup>134</sup> beispielsweise könnten insbesondere aus der Entwicklung der Telearbeit die Schlussfolgerung ziehen, dass die Menschen längerfristig, mehr noch als bisher, an einem kurzfristigen „Tapetenwechsel“ interessiert sein werden und daraus strategische Konsequenzen für die Optimierung ihrer Freizeit- und Erholungsfaktoren ableiten.

### **1.5.3 Die Gestaltung des kommunalen Arbeitsmarktes**

Wie bereits an anderer Stelle beschrieben, wird eine kommunale Arbeitsmarktpolitik mit einem ordnungspolitischen Ansatz zur Beseitigung der gesamten Arbeitslosigkeit weder von der Qualität noch von der Quantität kommunaler Maßnahmen her möglich sein<sup>135</sup>. Dies schließt aber kommunale Beschäftigungsinitiativen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit nicht aus. Ein Beispiel findet sich in der Stadt Lübeck.

#### Das „Lübecker Modell“

Die Stadt Lübeck bietet seit dem 1.9.1996 jedem arbeitslosen Sozialhilfeempfänger einen gemeinnützigen Arbeitsplatz innerhalb Lübecks an. Organisiert wird das Arbeitsplatzangebot durch die dortige kommunale Beschäftigungsgesellschaft (Ge-

---

<sup>134</sup> siehe Abschnitt II.5.3

<sup>135</sup> siehe Abschnitt IV.1.3.2.1

meinnützige Ausbildungs-/Beschäftigungs-GmbH in der Hansestadt Lübeck „gab“). Als erstes Zwischenergebnis für den Zeitraum 1.9.1996 - 13.1.1997 wurde festgestellt, dass von 1.080 Personen, die Sozialhilfe beantragten, 210 Personen (19%) nicht bei der „gab“ erschienen, weitere 2% konkrete Arbeitsangebote ablehnten bzw. 7% im Beratungsverfahren bei der „gab“ den Antrag zurückzogen. Die Stadt Lübeck errechnete aus diesen insgesamt 290 Fällen (bereinigt um 20% Fluktuation) aufgrund eingesparter Sozialhilfe ein jährliches Einsparpotential von 11,3 Mio. DM. Mit

dieser Summe sollen nunmehr jährlich rd. 200 Arbeitsplätze geschaffen werden (Gerhardt , 2000, S. 126 ff.) Diskutiert wurde bei Einführung des „Lübecker Modells“ die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger. Inzwischen wird diese Vorgehensweise allgemein akzeptiert<sup>136</sup> . Neben der beschäftigungspolitischen Bedeutung liegt das elementar Positive am Lübecker Modell in der Optimierung des Einsatzes kommunaler Haushaltsmittel: während vorher die langfristige Arbeitslosigkeit finanziert wurde (Sozialhilfe), wird jetzt Beschäftigung finanziert.

Ein Beispiel dafür, dass sich auch kleinere Kommunen beschäftigungspolitisch engagieren können, bietet das kommunale Bündnis für Arbeit der rd. 6.300 Einwohner zählenden Gemeinde Schönberg (Ostsee) in Schleswig-Holstein.

#### Das Beispiel Kommunales Bündnis für Arbeit in Schönberg

Die Gemeinde Schönberg hat am 1.3.1999 in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt Kiel und dem örtlichen Gewerbeverein Projekte gestartet, um einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor Ort zu leisten. Ziel ist die Integration von Arbeitssuchenden in den ersten Arbeitsmarkt und die Förderung der jungen Beschäftigungslosen unter 25 Jahren im Rahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Das Projekt „Kommunales Bündnis für Arbeit“ wurde personell mit einer ABM-Kraft besetzt und kümmerte sich zu Anfang speziell um die Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeberechtigten. Schon nach kurzer Zeit wurde die Tätigkeit auf alle Arbeitssuchenden und von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen in der Region ausgedehnt. Vom ortsansässigen Gewerbe wurden mehrere Dutzend Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt und die entsprechenden Bewerber wurden nach vorhergehender „Persönlichkeitsanalyse“ vermittelt. Die laufenden Gespräche mit den Gewerbetreibenden haben sich als sehr erfolgreich dargestellt und werden kontinuierlich weitergeführt.

Das Projekt „Kommunale Beschäftigungsinitiative“ fasst 21 ehemals Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche unter Anleitung von 4 Vorarbeitern, einem technischen Leiter und einem Qualifizierungsbetreuer im Rahmen einer Arbeitsbe-

---

<sup>136</sup> Weitere detaillierte Informationen zum Lübecker Modell siehe bei Gerhardt (2000)

schaffungsmaßnahme zusammen. Zentrales Objekt ist die Gestaltung des Museumsbahnhofes am Schönberger Strand. Es werden aber auch gemeinnützige Arbeiten innerhalb der Gemeinde erledigt. Das Projekt hat in der örtlichen Wirtschaft inzwischen die erforderliche Akzeptanz gewonnen, die es ermöglicht, auch Praktika-, Arbeits- und Ausbildungsplätze für die Projektteilnehmer zu finden.

Mit dem Projekt „Pro Job“ wird seit dem 1.3.1999 versucht, die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Kontaktaufnahme zu den Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden oder den beruflichen Einstieg nicht gefunden haben, wird durch eine ABM-finanzierte Streetworkerin hergestellt. In enger Zusammenarbeit mit den Schulen, Jugendzentren und den Bürgermeistern der umliegenden Kommunen werden erste Kontakte hergestellt. Es wird versucht, mit den Jugendlichen eine eigene Perspektive für die berufliche Zukunft zu entwickeln und - wenn nötig - zu begleiten. Eine über den Start hinausgehende Beratung wird ebenso angeboten, wie die Hilfestellung bei den Ämtern und bei der Erstellung von persönlichen Bewerbungen (Gemeinde Schönberg, 1999).

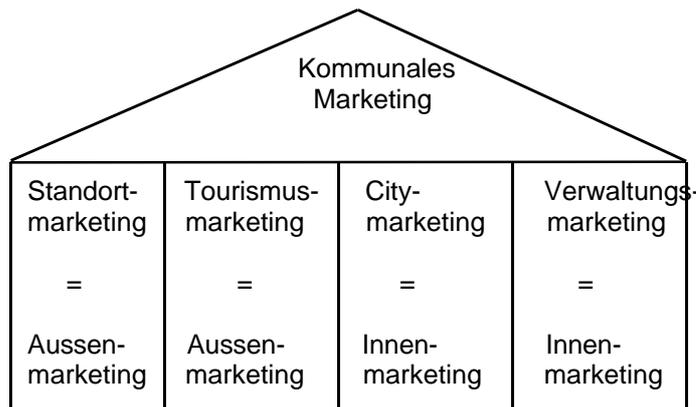
Das „Bündnis für Arbeit“ in Schönberg ist nicht nur beispielhaft für lokale Beschäftigungspolitik in kleineren Kommunen, sondern auch für das Knüpfen und das „Handling“ eines lokalen Netzwerkes zum Erreichen kommunalpolitischer Ziele.

#### **1.5.4 Die Entwicklung eines kommunalen Marketings**

Die Bedeutung von Marketing hat sich im Zeitablauf erweitert. Während ursprünglich die auf den betrieblichen Absatz bezogene Grundaussage lautete: „Marketing - the performance of business activities that direct the flow of goods and services from producer to consumer or user“ (American Marketing Association, 1948, S. 209-210), wurde der Begriff mittlerweile in den kommunalen Sektor übernommen.

Ganzheitliches kommunales Marketing vereinigt eine Reihe von Elementen unter einem Dach, wie anhand der folgenden Übersicht deutlich gemacht werden soll.

#### Übersicht 16: Ganzheitliches kommunales Marketing



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Mensing/Rahn (2000), S. 27

Ziel und Aufgabe des Kommunalen Marketings ist es, das Produkt „Kommune“ nach innen (Innenmarketing) und nach außen (Außenmarketing) zu vermarkten.

So richtet sich im Rahmen des Standortmarketings der Standortanbieter Kommune an regionalen, nationalen oder internationalen Standortmärkten aus mit dem Ziel, Standortentscheidungen der Unternehmer zu beeinflussen, indem neue Unternehmen akquiriert oder bestehende Unternehmen an ihrem Standort gesichert werden. Konkrete Aufgaben liegen in der Flächenbereitstellung, der Projektentwicklung, der Beeinflussung der kommunalen Entwicklung über Flächennutzungspläne und Entwicklungspläne sowie in einer Betreuer- bzw. Moderatorenfunktion für ansässige Unternehmen.

Das Ziel des Tourismusmarketing ist die Steigerung der Ankünfte und Übernachtungen auswärtiger Gäste, sowohl privater Urlaubsreisender als auch Geschäftsreisender (auch Tagungen und Kongresse). Dabei werden die tourismusbezogenen Leistungsträger vor Ort (Gastgewerbe, Veranstalter, andere Dienstleister, Bahn, Fluglinien u.a.) als Kooperationspartner eingebunden. Konkrete Aufgaben liegen z.B. in der Entwicklung von Werbe- und Fremdenverkehrskonzepten.

Das Citymarketing richtet den Focus nach innen. Es geht darum, den eigenen Bürgern das Produkt Kommune „schmackhaft“ zu machen. Konkrete Aufgaben liegen in der Optimierung des City-Designs und der City-Identity. Ein optimiertes kommunales Erscheinungsbild in bezug auf Bausubstanz, Einkaufsbereiche, Wohnbereiche, Freizeitangebote, Erholungsangebote und andere öffentliche und private Dienstleistungsangebote soll dazu beitragen, dass der Bürger sich mit seiner Kommune identifiziert. Ein City-Management kann zudem innerkommunale Aktionen vielfältiger Art initiieren und koordinieren.

Unter Verwaltungsmarketing versteht man schließlich die auf den Bürgernutzen orientierte und bürgerfreundliche Führung der Kommunalverwaltung<sup>137</sup>. Die Verwaltung versucht sich und ihr Dienstleistungsangebot gegenüber dem Bürger zu „vermarkten“. Ziele des Verwaltungsmarketings sind demnach z.B. ein gutes Leistungsangebot der Kommune im Wettbewerbsvergleich, die maximale Inanspruchnahme der kommunalen Einrichtungen, die Zufriedenheit der Bürger mit den kommunalen Leistungen sowie allgemein ein positives Image der Kommunalverwaltung.

Viele Kommunen haben bereits ein eigenes kommunales Marketing entwickelt. So haben Töpfer u.a. schon 1993 in einer Untersuchung von 151 Städten festgestellt, dass 60% der Kommunen Marketingmaßnahmen durchgeführt und 28% der Kommunen Marketingmaßnahmen geplant hatten. Untersucht wurden die Themenkomplexe Begriff „Stadtmarketing“, Maßnahmen, Ziele und Zielgruppen und Organisation und Umsetzung. Auf die umfassenden Untersuchungsergebnisse, die hier nicht näher dargestellt werden können, wird verwiesen (Töpfer, 1993, S. 83 ff.).

Interessant ist abschließend die von Schilling (1998, S. 29 ff.) vorgenommene Verknüpfung von kommunalem Marketing mit innovativer kommunaler Strukturpolitik. Er weist darauf hin, dass die zahlreichen Ansätze, die es im Bereich der Theorie und Praxis der innovativen Strukturpolitik gibt, sich teilweise mit der kommunalen Verwaltungsreform überschneiden. Er lenkt das Augenmerk auf eine nicht mehr nur wachstumsbegleitende, sondern durch intelligente Innovationen, die ökologischen Zusammenhänge und die Pflege der natürlichen Umwelt beachtende wachstumsinduzierende Infra- und Suprastrukturpolitik.

---

<sup>137</sup> siehe dazu auch Abschnitte II.3.2, VI.1.7.4 und VI.2

Die Suprastruktur charakterisiert im Gegensatz zur Infrastruktur den privaten Kapitalstock. Aufgabe des kommunalen Marketings ist es in diesem Zusammenhang, für ein innovationsfreundliches Image zu sorgen, nach innen und außen über Innovationen zu informieren und an der Entstehung und Verbesserung eines innovativen Investitionsklimas mitzuwirken.

## 1.6 Finanzstruktur

Die kommunale Finanzstruktur „krankt“ grundsätzlich an der fehlenden Kongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen<sup>138</sup>. Sie könnte darüber hinaus grundsätzlich durch eine kommunale Einnahmenautonomie verbessert werden, die ein auf Zuweisungen übergeordneter Haushalte basierendes Alimentationssystem entbehrlich macht und die Kommune auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten dazu in die Lage versetzt, selbständig und eigenverantwortlich über ihre Einnahmen zu entscheiden. Diese finanzstrukturellen Defizite sind jedoch vom Landes- bzw. Bundesgesetzgeber vorgegeben und von den Kommunen nicht unmittelbar zu beeinflussen. Bei der Kongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen wie bei der kommunalen Einnahmenautonomie handelt es sich insofern um mittelbare Instrumente zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors, deren mögliche Anwendung landes- bzw. bundespolitische Aktivitäten voraussetzt. Die Bedeutungsverlagerung zwischen Entgelt und Steuer und die Einführung einer Kopfsteuer gehören in diesen Bereich. Die Budgetierung des kommunalen Haushalts bedarf einer Dispensierung von haushaltsrechtlichen Vorschriften<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> siehe Abschnitt II.5.1.2

<sup>139</sup> siehe z.B. § 45 der Schl.-Holsteinischen Gemeindehaushaltsverordnung

### 1.6.1 Entgelt versus Steuer

Steuern sind definiert als Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft<sup>140</sup>. Kommunalrelevante Steuern sind der Einkommensteueranteil, die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und die örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern (z.B. Zweitwohnungssteuer, Spielhallensteuer, Hundesteuer, Verpackungssteuer). Vom Aufkommen her am bedeutendsten sind der Einkommensteueranteil und die Gewerbesteuer.

Zu den Entgelten gehören die (öffentlich-rechtlichen) Gebühren, die (privatrechtlichen) Benutzungsentgelte und die Beiträge.

Gebühren sind definiert als Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine Inanspruchnahme einer besonderen Leistung -Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit- der Behörden (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden<sup>141</sup>.

Die Definition für Benutzungsgebühren gilt gleichermaßen für die privatrechtlichen Benutzungsentgelte<sup>142</sup>.

Beiträge können definiert werden als einmalige Geldleistungen, die den Vorteil abgelden sollen, welchen ein Grundstück durch eine öffentliche Infrastrukturmaßnahme erlangt (z.B. Erschließungsbeiträge)<sup>143</sup>.

Die Bedeutung der Steuern und Gebühren im kommunalen Sektor soll anhand der folgenden Tabellen verdeutlicht werden. Die Tabelle 16 gibt zunächst einen Überblick über Gebühren- und Steueranteile an den Gesamteinnahmen der Kommunen in einzelnen Bundesländern.

---

<sup>140</sup> siehe § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO 77) v. 16.3.1976 (BGBl. I S. 613, 1977 S. 269)

<sup>141</sup> siehe z.B. § 4 des Schleswig-Holsteinischen Kommunalabgabengesetzes

<sup>142</sup> Für ein Schwimmbad muss z.B. keine öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühr aufgrund einer Gebührensatzung, sondern es kann ein privatrechtliches Benutzungsentgelt aufgrund eines Benutzungstarifs erhoben werden.

<sup>143</sup> siehe § 127 Abs. 1 Baugesetzbuch

Tabelle 16: Kommunale Einnahmen 1995 (in Millionen DM)\*

	SH	NRW	BAY	HES	NDS	BW	SAR	RPL
Steuern (netto):	3.098	24.241	15.058	8.704	8.667	13.219	1.053	4.508
Zuweisungen:	1.542	10.372	3.470	2.610	3.688	4.977	654	1.388
<b>Gebühren:</b>	<b>1.745</b>	<b>12.047</b>	<b>6.318</b>	<b>3.570</b>	<b>4.042</b>	<b>4.919</b>	<b>358</b>	<b>608</b>
Einn. VerwHH.:	9.252	68.853	37.679	22.696	25.792	39.086	3.024	10.491
Anteil Steuern	33,5 %	35,2 %	39,9 %	38,3 %	33,6 %	33,8 %	34,8 %	42,9 %
Anteil Gebühren:	18,9 %	17,5 %	16,8 %	15,7 %	15,7 %	12,6 %	11,8 %	5,8 %

\* Die Länderreihenfolge richtet sich nach der Höhe des Anteils der Gebühren an den gesamten Einnahmen der Verwaltungshaushalte.

Quelle: Döhler (1998, S. 13) unter Bezugnahme auf das Statistische Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3 (1995) und eigene Berechnungen

Der Gebührenanteil an den Gesamteinnahmen schwankt zwischen 5,8% in Rheinland-Pfalz und 18,9% in Schleswig-Holstein. Der Steueranteil an den Gesamteinnahmen schwankt zwischen 33,5% in Schleswig-Holstein und 42,9% in Rheinland-Pfalz. In Schleswig-Holstein macht das Gebührenaufkommen mehr als die Hälfte des Steueraufkommens aus. In Rheinland-Pfalz erreicht das Gebührenaufkommen nur 13,5% des Steueraufkommens. In den übrigen Bundesländern liegt das Verhältnis zwischen 33,9% und 49,7%. Diese Werte unterstreichen die Dominanz der Steuerfinanzierung gegenüber der Gebührenfinanzierung. Die Werte in Rheinland-Pfalz sind nach Auffassung von Döhler (1998, S. 16) darauf zurückzuführen, dass dort seit 1986 die Abfall- und Abwasserentsorgung in Eigenbetriebe mit eigenem Wirtschaftsplan überführt wurden, so dass die Gebühreneinnahmen für diese Aufgaben in den kommunalen Haushalten nicht mehr auftauchen.

Die folgende Tabelle differenziert nach einzelnen Steuerarten und Gebühren pro Kopf der Bevölkerung.

Tabelle 17: Kommunale Einnahmen 1995 (in DM pro Einwohner)\*

	NRW	SH	HES	BAY	NDS	BW	SAR	RPL
Steuern (netto):	1.359	1.141	1.452	1.260	1.119	1.284	972	1.138
<i>davon:</i>								
GrundSt:	185	160	170	171	189	182	156	151
GewSt. (netto):	536	334	583	468	356	457	292	367
Est.Anteil:	622	616	684	619	559	633	486	548
Schlüsselzuw.:	581	568	435	290	476	483	604	350
<b>Gebühren:</b>	<b>675</b>	<b>643</b>	<b>596</b>	<b>529</b>	<b>522</b>	<b>478</b>	<b>331</b>	<b>153</b>
Einn.VerwHH.:	3.860	3.407	3.787	3.153	3.330	3.796	2.792	2.648

\* Die Länderreihenfolge richtet sich nach der Höhe der Gebühreneinnahmen pro Einwohner.

Quelle: Döhler (1998, S. 13) unter Bezugnahme auf das Statistische Bundesamt wie Tabelle 16

Die Zahlen belegen die Dominanz des Einkommensteueranteils im Rahmen der Steuerfinanzierung. Im Verhältnis zu den Gebühren ist der Einkommensteueranteil in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein niedriger, in den anderen Bundesländern höher.

Nach den auf die kommunalen Verwaltungsbetriebe und ihre Aufgaben insgesamt bezogenen Zahlen interessiert jetzt eine Differenzierung der Gebührenaufkommen nach einzelnen Aufgabenbereichen.

Tabelle 18: Kommunale Gebühreneinnahmen nach Aufgabenbereichen\*  
(in DM pro Einwohner)

	BW	BAY	HES	NDS	NRW	RPL	SAR	SH
0 / Allg. Verwaltung:	4,08	8,02	4,47	3,51	10,46	3,58	2,95	2,54
1 / Sicherh./Ordnung:	13,35	13,71	22,58	66,08	<b>61,88</b>	31,53	19,85	<b>61,09</b>
2 / Schulen:	4,19	5,61	3,09	2,12	3,37	7,52	2,03	4,93
3 / Kultur:	17,19	13,69	13,47	14,06	16,35	15,22	6,65	11,86
4 / Soziales:	45,26	41,12	49,54	57,98	<b>77,64</b>	<b>19,26</b>	27,33	<b>90,88</b>
5 / Gesundheit/Sport:	18,76	18,79	12,30	19,34	14,84	11,16	7,57	14,21
6 / Bau/Verkehr:	27,21	37,68	66,39	46,74	59,25	32,66	20,04	38,74
7 / Öff. Einrichtung:	323,33	323,32	389,43	298,15	<b>429,42</b>	<b>31,20</b>	<b>243,23</b>	<b>401,38</b>
8 / Allg. Vermögen:	24,44	66,65	34,37	13,91	2,12	1,50	0,92	16,87

\* Die Aufgabenbereiche entsprechen den Einzelplänen der Haushaltspläne.

Quelle: Döhler (1998, S. 15) unter Bezugnahme auf das Statistische Bundesamt wie Tabelle 16

Signifikant sind die hohen Erträge an Verwaltungsgebühren im Bereich Sicherheit und Ordnung sowie an Benutzungsgebühren für soziale und andere öffentliche Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, die überwiegend für das hohe Gesamtaufkommen in diesen Ländern verantwortlich sind. Die Bandbreite der Gebührenaufkommen pro Einwohner in allen Aufgabenbereichen bei Vergleichbarkeit dieser kommunalen Aufgaben in den genannten Bundesländern lässt den Schluss zu, dass das Gebührenpotential bisher nicht voll ausgeschöpft ist bzw. mit dem Gebührenaufkommen eine volle Kostendeckung nicht erreicht wird. Letzteres gilt vor allem für die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen (vgl. Döhler, 1998, S. 40 ff.).

Ein wichtiges Ziel im Interesse der Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors ist die Aufdeckung der Präferenzen des Bürgers in bezug auf lokale öffentliche Güter zur Beseitigung der Allokationsineffizienz<sup>144</sup> sowie die Herstellung von fiskalischer Äquivalenz durch die Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern zur Gewährleistung eines optimalen Budgets<sup>145</sup>.

Beides ist nur über Entgelte zu erreichen, die eine konkrete Gegenleistung für die vom Bürger begehrten kommunalen Leistungen darstellen. Steuern sind hierzu also nicht geeignet, da sie unabhängig von einer Gegenleistung erhoben werden. Damit werden die Ausgaben- und die Einnahmenseite des Budgets voneinander getrennt, und das Gefühl für die Kostenverantwortung und der heilsame Zwang zum Abwägen von Kosten und Leistungen gehen verloren. Der Bürger betrachtet die bereitgestellten Güter fälschlich als freie Güter und fordert folglich eine Ausdehnung der verfügbaren Leistung bis zur Sättigungsmenge. Politiker, die dies ohne Steuererhöhung versprechen, machen sich beliebt. Während unter dem Gebührenregime jeder Bürger nur auf seine eigene Budgetbeschränkung achten muss und hierbei bezüglich aller Güter - der Individual- ebenso wie der Kollektivgüter - Kosten-Nutzen-Entscheidungen treffen kann, werden unter dem Steuerregime zusätzliche eigene Budgetbeschränkungen der Kommune eingeführt. Der Bürger hat nicht die Möglichkeit zu artikulieren, dass ihm das Gut A angesichts seiner Kosten-Nutzen-Struktur lieber gewesen wäre als das Gut B, sondern kann nur noch zum Ausdruck bringen, wie zufrieden oder unzufrieden er mit dem Gütergemisch ist (vgl. Grossekkettler, 1999). Es fehlt an konkreten Präferenzinformationen. Die Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern im Sinne einer fiskalischen Äquivalenz ist ebenfalls eher über ein gebietsbezogenes Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis zu erreichen. Anonyme Steuereinnahmen, die zudem zum Teil noch an anderer Stelle erhoben werden (Einkommensteueranteil) und als allgemeine Deckungsmittel im kommunalen Haushalt untergehen, sind nicht dazu geeignet, eine solche Identität zu stiften. Aus all dem folgt, dass die Kommunen, mehr noch als bisher, von der Möglichkeit Gebrauch machen sollten, Entgelte anstelle von Steuern zu erheben.

---

<sup>144</sup> siehe Abschnitt II.1.1

<sup>145</sup> siehe Abschnitt II.1.2

Grossekettler (1999, S. 2) versteht unter Gebühren Zahlungen, die der Abgeltung der Zusatzkosten eines Nutzungsaktes entsprechen, die dadurch entstehen, dass andere wegen meiner Nutzung des Gutes behindert werden oder auf die Produktion anderer Güter verzichten müssen, weil ich für meine Nutzung Produktionsfaktoren in Anspruch nehme. Unter Beiträgen versteht er sogenannte Optionspreise. Das sind Zahlungen, welche unabhängig von der Nutzung im Einzelfall die grundsätzliche Erlaubnis zum Benutzen eines Gutes vermitteln. Überträgt man diese Gedanken auf den kommunalen Sektor, so drängt sich insbesondere hinsichtlich der Gebührenerhebung die Vermutung eines hohen Verwaltungsaufwandes auf. Eine gangbare, den Steuerbedarf reduzierende und Allokationseffizienz wie fiskalische Äquivalenz befördernde Regelung könnte darin liegen, für alle kommunalen infrastrukturellen Investitionen einen Beitrag zur Finanzierung vom Bürger zu erheben (die gesetzlich bestehende Beschränkung des Beitrages auf die Abschöpfung der Grundstücksvorteile also aufzuheben) und die tatsächliche Benutzung auf der Basis der laufenden Kosten gebührenpflichtig zu machen<sup>146</sup>. Dabei sollte grundsätzlich eine Kostendeckungsquote von 100% angestrebt werden<sup>147</sup>.

### **1.6.2 Einführung einer Kopfsteuer**

Die Kopfsteuer als lokale Einwohnersteuer weist unter Autonomie- und Steuervereinfachungsgesichtspunkten günstige Eigenschaften auf. Sie kommt notwendigen Finanzierungserfordernissen in angemessener und einfacher Weise nach, indem die Kommunen ihre einheitliche Höhe selbständig festlegen und somit eine autonome Finanzierung ihres örtlichen Güterangebotes realisieren. Die Kopfsteuer kann „fühlbar“ ausgestaltet werden, so dass eine gewünschte Beeinflussung privater Entscheidungen - im Sinne der Gegenüberstellung von kommunalem Güterangebot und eigenem Finanzierungsbeitrag - gewährleistet sein kann.

---

<sup>146</sup> Weitere Beispiele und Ausführungen zu Vorteilen des Gebührenstaates gegenüber dem Steuerstaat siehe bei Grossekettler (1999).

<sup>147</sup> Vgl. Abschnitt IV.2.4.2

Das kann der Realisierung der fiskalischen Äquivalenz dienen, gewährleistet aber wegen der Pauschalität des Steuerbetrages nicht in der Weise eine Präferenzdeckung, wie das bei der Gebühr der Fall ist. Wellisch (1995, S. 2) sieht die Kopfsteuer als ideales Finanzierungsinstrument in einem zentralisierten Staat an, da sie private Entscheidungen nicht verzerrt, weist aber darauf hin, dass in einem Bundesstaat bei Mobilität der Haushalte zwischen den Regionen eine unkoordinierte, regionale Erhebung von Kopfsteuern zu Migrationsverzerrungen führt. Napp (1994, S. 197 ff.) weist auf das Beispiel der in Großbritannien inzwischen wieder abgeschafften „poll tax“ hin, die u.a. an den negativen Distributionswirkungen gescheitert sei (Ein einheitlicher Steuerbetrag wirkt sich auf unterschiedliche Einkommensgruppen unterschiedlich aus)<sup>148</sup>.

Im Hinblick auf die negativen Erfahrungen in Großbritannien und wegen der Kontraproduktivität zur Entgeltpräferenz<sup>149</sup> sollte der deutsche kommunale Sektor auf die Einführung einer Kopfsteuer verzichten.

### **1.6.3 Budgetierung des kommunalen Haushalts**

Der kommunale Haushalt war bisher regel- und inputorientiert. Es wurde vor allem auf die Einhaltung bestimmter formeller und materieller haushaltsrechtlicher Vorschriften Wert gelegt (Regelorientierung). Entschieden wurde über die bereitzustellenden Haushaltsmittel (Input), nicht über die konkret erwarteten Ergebnisse (Output)<sup>150</sup>. Mit der Budgetierung wird die Veränderung von der Regel- zur Ergebnisorientierung, von der Input- zur Outputorientierung vollzogen. Im Zentrum steht das Produkt gemäß der folgenden Übersicht. Der Begriff „Produkt“ wird im kommunalen Sektor dabei synonym verwendet.

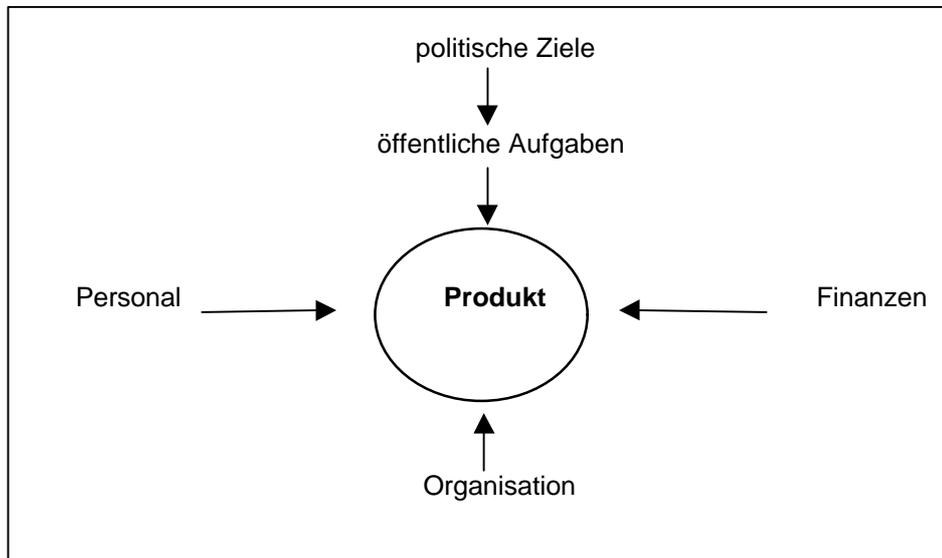
---

<sup>148</sup> Die britische Kopfsteuer wurde wie folgt ausgestaltet: Von jedem in einer Kommune ansässigen Bürger über 18 Jahren konnte eine pauschale Abgabe erhoben werden, über deren Höhe die jeweilige Kommune autonom entscheiden durfte. Die durchschnittliche Steuerbelastung lag bei 360 £, wobei die Bandbreite der Kommunen zwischen 93 und 782 £ schwankte (Napp, 1994, S. 204)

<sup>149</sup> siehe Abschnitt VI.1.6.2

<sup>150</sup> vgl. Abschnitt IV.2.2.2

## Übersicht 17: Die Bedeutung des kommunalen Produktes



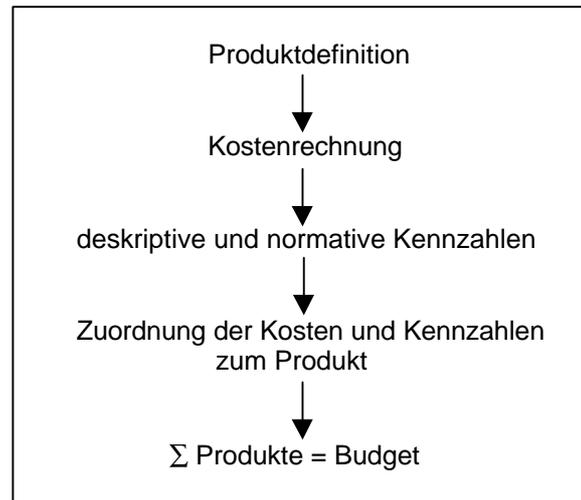
Quelle: Eigene Darstellung

Aus den politischen Zielen ergeben sich öffentliche Aufgaben. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben geschieht über Produkte. Die Produkte können je nach Definition und Wirkungsbereich (intern oder extern) auch als öffentliche Güter bezeichnet werden<sup>151</sup>. Zur Erstellung der vorgesehenen Produkte ist eine geeignete Aufbau- und Ablauforganisation und das geeignete Personal notwendig. Zur Finanzierung werden über die Budgetierung die erforderlichen Finanzen bereitgestellt.

<sup>151</sup> Für den kommunalen Sektor Baden-Württembergs wurden in gemeinsamer Arbeit von Innenministerium, kommunalen Spitzenverbänden und ausgesuchten Kommunen insgesamt 533 Produkte definiert. Ein Beispiel für ein internes Produkt ist die Bezügeabrechnung im Bereich Personalwesen. Ein Beispiel für ein externes Produkt ist der Betrieb eines Museumshops im Bereich Museen (Innenministerium Baden-Württemberg, 1996).

Das Budget entsteht aus den Produkten gemäß der folgenden Übersicht.

### Übersicht 18: Budgetbildung aus Produkten



Quelle: Eigene Darstellung

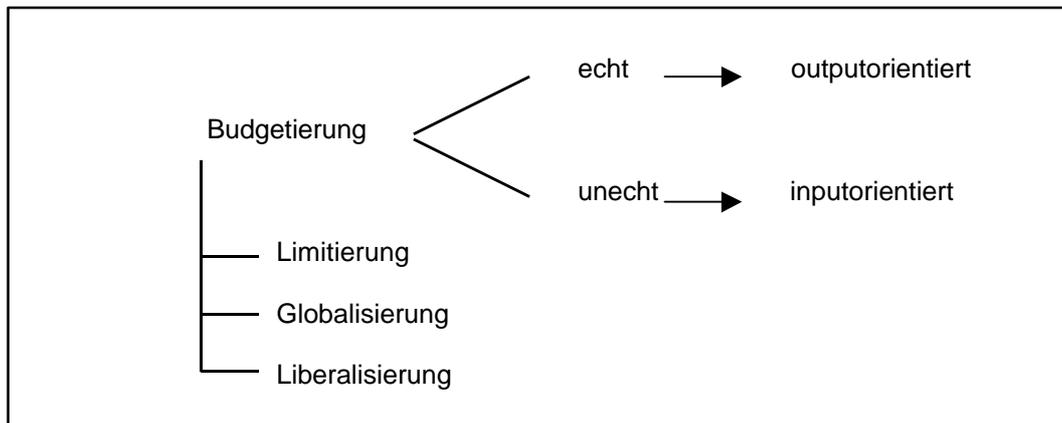
Sind die Produkte definiert, so werden mittels der Kostenrechnung letztlich über die Kostenträgerrechnung (Stückkostenrechnung) ihre Kosten ermittelt. Es werden produktbezogene deskriptive und normative Kennzahlen gebildet<sup>152</sup>. Nachdem Kosten und Kennzahlen dem Produkt zugeordnet sind, ist die konkrete Beschreibung des erwarteten Outputs vollzogen. Die Zusammenstellung der Produkte und ihrer Kosten ergibt das Budget. Adressat des einzelnen Budgets ist der Fachbereich der Kommunalverwaltung, der seine Produkte definiert und seine Kosten berechnet hat. Voraussetzung für eine echte Budgetierung ist, dass den Fachbereichen neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung übertragen worden ist<sup>153</sup>. Die Einzelbudgets der Fachbereiche werden zu einem Gesamtbudget zusammengefasst.

<sup>152</sup> Bezogen auf das Produkt „Abwasserbeseitigung“ könnte die jährliche Schmutzwassermenge als deskriptive Kennzahl und die vorgesehene Kostendeckungsquote als normative Kennzahl gebildet werden.

<sup>153</sup> Traditionell ist die Kommunalverwaltung so strukturiert, dass neben den die Fachaufgaben erledigen den Fachämtern (Bauamt, Sozialamt, Jugendamt, Sportamt u.a.) ressourcenverwaltende

Das Wesen der Budgetierung soll anhand der folgenden Übersicht verdeutlicht werden.

#### Übersicht 19: Wesen der Budgetierung



Quelle: Eigene Darstellung

Die echte Budgetierung wurde bereits oben geschildert. Von unechter Budgetierung wird gesprochen, wenn die im folgenden darzustellenden Elemente der Budgetierung genutzt werden, aber die Voraussetzungen der Produktdefinition und einer flächendeckenden Kostenrechnung noch nicht gegeben sind. Man orientiert sich bei der Budgeterstellung dann am Input des Vorjahres.

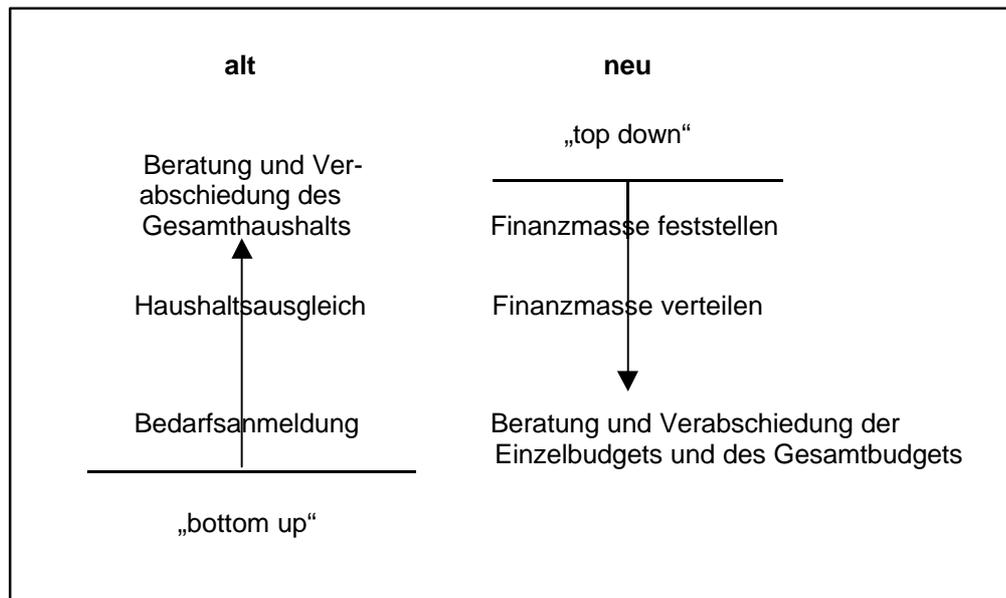
Das Element „Limitierung“ beinhaltet die Begrenzung der Finanzmasse, die für die Budgetbildung zur Verfügung steht und zu entsprechend begrenzten Einzelbudgets führt. Während traditionell die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe (unverzichtbare) öffentliche Ausgaben erzeugte, die durch Einnahmen zu decken waren, hängt unter dem Regime der Budgetierung die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben von den zur Verfügung stehenden öffentlichen Einnahmen ab.

---

der Verwaltung“ bestehen.

Entsprechend verändert sich das Haushaltsplanverfahren gemäß der folgenden Übersicht.

#### Übersicht 20: Altes und neues Haushaltsplanverfahren



Quelle: Eigene Darstellung

Nach dem alten Verfahren teilten die Fachämter „bottom up“ ihren Haushaltsbedarf aufgrund von Schätzungen und Berechnungen auf der Basis des Vorjahres der Kämmerei mit. Diese erstellte unter der Prämisse des Haushaltsausgleichs den Haushaltsplanentwurf, den der Bürgermeister dann zur Beratung und Beschlussfassung in den politischen Bereich weitergab. Nach dem neuen Verfahren wird „top down“ zunächst die zur Verfügung stehende Finanzmasse ermittelt. Sie wird dann auf die Fachbereiche verteilt und bildet so den Rahmen für die von den Fachbereichen zu erstellenden Einzelbudgets, über die von der politischen Vertretung beraten und beschlossen wird. Der Beschluss über das Gesamtbudget schließt das Verfahren ab. Deckt sich der Bedarf des Fachbereichs nicht mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, so bleibt als Alternative eine qualitative oder quantitative Veränderung der Produkte. Diese Veränderung wird von der politischen Führung dem Bürger gegenüber verantwortet. Denkbar wäre auch eine Veränderung der Mittelzuteilung an

die Fachbereiche, wovon aus Gründen der Balance zwischen den Fachbereichen und zur Vermeidung von Differenzen aber abgesehen werden sollte.

Das Element „Globalisierung“ steht für eine möglichst globale Zuteilung der Finanzmasse an die Fachbereiche unter Verzicht auf die Vorgabe diverser Haushaltsstellen. Die Fachbereiche werden damit in die Lage versetzt, die Mittel nach ihren Vorstellungen zur Erstellung der Produkte effizient einzusetzen, ohne an eine Vielzahl detaillierter Ausgabezwecke gebunden zu sein.

Die „Liberalisierung“ schließlich zielt auf eine weitere Lockerung der haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Steigerung der Flexibilität bei der Haushaltsausführung über die bereits vorhandenen Möglichkeiten der flexiblen Haushaltsführung hinaus<sup>154</sup>. So kann z.B. das sogenannte „Dezemberfieber“ vermieden werden, indem eingesparte Mittel eines Fachbereichs grundsätzlich in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden und diesem Fachbereich wieder voll oder zu einem festgelegten Prozentsatz zur Verfügung stehen. Auf diese Weise wird auch ein Anreiz zum effizienten Mitteleinsatz gesetzt und die Voraussetzung für die Beachtung des ökonomischen Opportunitätskostenprinzips geschaffen.

Verfügen Fachbereiche über eigene Einnahmen (z.B. Entgelteinnahmen), so lässt sich über Zuschussbudgets die Effizienz bzw. Produktivität des Fachbereiches beeinflussen.

Beispiel:

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004
Einnahmen (in Mio. DM)	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7
Ausgaben (in Mio. DM)	4,5	4,0	4,0	3,8	3,5
Zuschussbudget (in Mio. DM)	2,0	1,5	1,3	1,1	0,8

<sup>154</sup> Das schl.- holsteinische Haushaltsrecht sieht u.a. z.B. die Möglichkeiten der unechten und echten Deckungsfähigkeit (§ 16 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2, § 17 Gemeindehaushaltsverordnung) vor, wonach Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben und Minderausgaben zur Deckung von Mehrausgaben eingesetzt werden können, wenn dies durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan vorgeesehen ist.

Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung wird dem Fachbereich eine Reduzierung des Zuschusses von 2,0 Mio. DM im Jahre 2000 auf 0,8 Mio. DM im Jahre 2004 vorgegeben. Indem der Fachbereich jetzt gezwungen ist, seine Ausgaben zu senken und/oder seine Einnahmen zu erhöhen, steigert er die Effizienz. Wird die Ausgaben-senkung über eine Personal- bzw. Sachkapitalreduzierung erreicht, ohne dass damit eine Leistungseinschränkung verbunden ist, bedeutet dies zugleich eine Steigerung der Arbeits- bzw. Kapitalproduktivität<sup>155</sup>.

Die Budgetierung unterstützt wegen der Outputorientierung über Produktdefinitionen und der ihr zugrundeliegenden Kostenrechnung auch die Realisierung eines optimalen Verbrauchs- und Produktionsplanes<sup>156</sup>.

Sie wird inzwischen von einer Reihe von Kommunen angewendet, ohne dass bisher konkrete Bewertungen vorliegen<sup>157</sup>. Festzustellen ist jedenfalls, dass zum Erreichen einer Haushaltskonsolidierung die Budgetierung dem „Rasenmäherprinzip“ vorzuziehen ist. Letzteres ist zwar politisch leichter durchsetzbar, weil alle gleichmäßig von Ausgabenkürzungen betroffen und bestehende Machtstrukturen nicht verändert werden. Ein Anreiz zu Aufgabenkritik wird so aber nicht geboten. Man bleibt auf die Inputseite fixiert. Hingegen kann die Budgetierung über Limitierung und ökonomischeres Verhalten zu Ausgabenreduzierungen führen, wobei Aufgabenkritik mit einbezogen ist. Outputdefinition und Kostenrechnung sorgen für eine größere Transparenz auf der Leistungsseite. Ein analytisches Vorgehen wird so besser ermöglicht<sup>158</sup>.

## 1.7 Verwaltungsstruktur

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Frage, inwieweit eine Reform der Verwaltungsstrukturen zur Schließung der ökonomischen Lücke und damit zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors beitragen kann. Der Begriff „Verwaltungsstruktur“ wird dabei in einem umfassenden Sinne verstanden. Bevor die Binnenstrukturen der kommunalen Verwaltungsbetriebe betrachtet werden

---

<sup>155</sup> Siehe Abschnitt III.1

<sup>156</sup> siehe Abschnitt V.

<sup>157</sup> Nach einer 1995 durchgeführten Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik bei Städten über 50.000 Einwohner praktizierten 64% die Budgetierung, 28% bereiteten ihre Einführung vor (Mäding, 1998, S. 284).

<sup>158</sup> Stellvertretend für die umfangreiche Literatur zur Budgetierung siehe, auf das Gesamtthema bezogen, etwa Kuban (1993), KGSt (1993), Mäding (1998), Wewer (1998).

(Verwaltungsreform), geht es zunächst um die Beziehungen innerhalb der kommunalen Ebene bzw. der kommunalen Ebene zu übergeordneten staatlichen Ebenen (Funktionalreform und Public Public Partnership).

### 1.7.1 Funktionalreform

Wie oben festgestellt<sup>159</sup> ist u.a. ursächlich für die ökonomische Lücke, dass aus ökonomischer Sicht die optimale kommunale Verwaltungsgröße nicht verwirklicht ist und die Aufgaben mit örtlichem Bezug nicht ausschließlich von der Kommunalverwaltung gebündelt werden. Das behindert die Ausnutzung von Skalenerträgen und die Steigerung der Produktivität und führt zu einer suboptimalen institutionellen Infrastruktur<sup>160</sup>.

Die Gesamtstruktur unterhalb der Landesebene stellt sich derzeit so dar, dass neben kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden<sup>161</sup>, die Zweckverbände<sup>162</sup>, die Landkreise und kreisfreien Städte<sup>163</sup>, Kommunal- und Regionalverbände<sup>164</sup>, Bezirksregierungen<sup>165</sup>, Staatliche Fachbehörden<sup>166</sup> und höhere Kommunalverbände, wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen<sup>167</sup>, agieren. Darüber hinaus bestehen informell neuere regionale Organisationen wie Regionalkonferenzen (teilweise mit eigenem Regionalbüro), Vereine, in denen sich die Kommunen auf freiwilliger Grundlage, zum Teil auch gemeinsam mit

---

<sup>159</sup> Siehe Abschnitt V.

<sup>160</sup> Siehe Abschnitt III.1

<sup>161</sup> Es handelt sich um die Ebene zwischen Gemeinde und Landkreis, die in den Bundesländern unterschiedlich bezeichnet wird und Verwaltungsaufgaben für in der Regel kleineren Mitgliedsgemeinden wahrnimmt, die über keine eigene Verwaltungskraft verfügen.

<sup>162</sup> Zusammenschlüsse von Kommunen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung oder im Bereich von Schul- oder Kindertagesstätten-trägerschaften

<sup>163</sup> Ihnen obliegen weit überwiegend staatliche Aufgaben als Untere Landesbehörden und daneben kommunale Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen

<sup>164</sup> z.B. Kommunalverband Großraum Hannover, der im Bereich der kreisfreien Stadt Hannover und des Landkreises Hannover für Regionalplanung, Öffentlichen Personennahverkehr, Wirtschaftsförderung und Naherholung zuständig ist

<sup>165</sup> Bezirksregierungen bestehen außer in den Stadtstaaten und den Ländern Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen in den größeren Bundesländern und nehmen für einen Regierungsbezirk staatliche Aufgaben wahr.

<sup>166</sup> z.B. der Agrarstrukturverwaltung, der Arbeitsverwaltung und der Finanzverwaltung

Kammern, Unternehmen und Kreditinstituten, zusammenschließen<sup>168</sup> und Städtenetze<sup>169</sup>. Diese formell-informelle Gesamtstruktur ist relativ diffus, schwach profiliert und institutionell zersplittert. Bei den formellen Institutionen kommt es zu Doppelzuständigkeiten<sup>170</sup> oder zu einem Nebeneinander von Einrichtungen der Kommunen mit vergleichbarer Personal- und Aufgabenstruktur<sup>171</sup>. Die auf privatrechtlicher Grundlage arbeitenden informellen Organisationen können zwar flexibel und vielleicht ohne großen administrativen Aufwand handeln, kommen aber als Träger von originären Verwaltungsaufgaben in der Regel nicht in Betracht.

### Das Beispiel Dänemark

Der Blick nach Dänemark zeigt einen klar gegliederten Staatsaufbau, der auch politische und finanzielle Verantwortlichkeiten klar erkennen lässt und den Bürgerinnen und Bürgern auch die politische Kontrolle der staatlichen und kommunalen Institutionen erleichtert. Dort wurde ein einheitlicher dreistufiger Verwaltungsaufbau realisiert. Unterhalb der Ebene von Parlament und Regierung ist das Land auf regionaler Ebene in Amtskommunen (Sekundärkommunen) und auf örtlicher Ebene in Gemeinden (Primärkommunen) gegliedert. Die Amtskommunen sind insbesondere zuständig für die Krankenhäuser, das Sozial- und Gesundheitswesen, die Regionalplanung, das Straßenwesen, die Verkehrsplanung, den Natur- und Umweltschutz, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung und weiterführende Schulen. Sie können eine Einkommensteuer erheben, die rd. zwei Drittel des Budgets ausmacht. Die Primärkommunen (Gemeinden) sind unabhängig von ihrer Größe zuständig für alle Aufgaben, die nicht zwingend auf regionaler oder Landesebene erledigt werden müssen. Auch die Gemeinden erheben eine eigene Einkommensteuer, deren Hebesatz sie selbst jährlich festlegen (Priebes, 1998, S. 129).

---

<sup>167</sup> Die Landschaftsverbände nehmen regionale Aufgaben wie die Trägerschaft für psychiatrische Krankenhäuser, Straßenbau und Denkmalpflege wahr.

<sup>168</sup> z.B. Regionalverband Südniedersachsen e.V., Rhein-Neckar-Dreieck e.V.

<sup>169</sup> z.B. Städtenetz EXPO-Region in Niedersachsen oder Technologieregion K.E.R.N. e.V. in Schl.-Holst.

<sup>170</sup> So wirken an der Festsetzung der kommunalen Grund- und Gewerbesteuer die Finanzämter und die Kommunen mit.

<sup>171</sup> So befinden sich z.B. das Straßenverkehrsamt und das Gesundheitsamt eines Landkreises und einer kreisfreien Stadt gemeinsam in der kreisfreien Stadt.

## Das Beispiel des Kreises Schleswig-Flensburg

Der Kreis Schleswig-Flensburg hatte es mit Unterstützung des Landes Schleswig-Holstein im Rahmen eines Modellversuchs übernommen, neue Strukturen und Zuständigkeiten in der Aufgabenerledigung zu erproben. Grundlage dieses Modellversuchs war ein vom Kreis Schleswig-Flensburg 1995 in Auftrag gegebenes Gutachten zur Verbesserung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung für die Kreis- und Gemeindeebene im Kreis Schleswig-Flensburg, das 103 Änderungsvorschläge zur Aufgabenverlagerung, schwerpunktmäßig von Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene, enthielt (Bies, S./Clausen, W., 1996). Ziel des am 1.1.1998 begonnenen auf zwei Jahre angelegten Modellversuchs war es zu erproben, ob Kompetenzverlagerungen auf die gemeindliche Ebene, insbesondere die Ämterebene, zur Stärkung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und zu größerer Bürgernähe führen. Dazu wurden nach längeren Diskussionen zwischen Kreis- und Gemeindeebene eine Vielzahl von Einzelaufgaben aus den Bereichen Allgemeine Ordnungsverwaltung, Straßenverkehrsrecht, Naturschutzrecht und Baurecht in den Modellversuch einbezogen. Die übertragenen Aufgaben ergeben sich aus der folgenden Übersicht.

## Übersicht 21: Übertragene Aufgaben im Rahmen des Modellversuchs des Kreises Schleswig-Flensburg

### Allgemeine Ordnungsangelegenheiten

Berichterstattung zur Verleihung der Rettungsmedaille am Bande und der Erinnerungsplakette für Rettung aus Gefahr,  
Durchführung des Gaststättengesetzes,  
Durchführung des Erlaubnisverfahrens nach § 34c Gewerbeordnung und Durchführung der Makler- und Bauträgerverordnung,  
Durchführung verschiedener Aufgabenbereiche aus der Gewerbeordnung,  
Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach dem Ladenschlussgesetz,  
Überwachung von Preisangaben,  
Erteilung der Erlaubnis zur Durchführung von Sammlungen,  
Erteilung von Bootszeugnissen,  
Durchführung des Schornsteinfegergesetzes,  
Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage,  
Durchführung der Aufgaben des Versicherungsamtes nach § 92 Sozialgesetzbuch IV.

### Straßenverkehrsrecht

Anordnung verkehrsregelnder Maßnahmen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen an Gemeindestraßen und sonstigen öffentlichen Straßen,  
Anordnung verkehrsregelnder Maßnahmen zur Verhütung außerordentlicher Schäden an den Gemeindestraßen,  
Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Schwerbehinderte mit außergewöhnlicher Gehbehinderung und Blinde,  
Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Anwohner,  
Kennzeichnung von verkehrsberuhigten Bereichen in Abstimmung mit den Polizeibehörden, wenn bauliche Maßnahmen im Kennzeichnungsbereich eine Ausweisung als verkehrsberuhigten Bereich zulassen,  
Maßnahmen/Anordnungen im Zusammenhang mit Straßenfesten, Dorf- und Volksfesten sowie Märkten (Wochenmärkte, Jahrmärkte), Umzüge auf öffentlichen Straßen bei Kinderfesten, Volksfesten, Vereinsjubiläen, Feuerwehrfesten und Laternenumzügen, Volkswandern,  
Anordnung von Parkverbots- und Halteverbotsschildern an Ortsstraßen nach § 3 Abs. 1 Ziff. 3a des Straßen- und Wegegesetzes.

### Naturschutzrecht

Einstellungsanordnungen und Nutzungsuntersagungen nach § 9a Abs. 1 des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG),  
Übertragung der fachlichen Betreuung eines durch Satzung geschützten Landschaftsbestandteiles nach § 21d Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 LNatSchG,  
Sperrungen von Wegen in der freien Landschaft nach § 31 LNatSchG,  
Ausnahme zum Zelten außerhalb von Zelt- und Campingplätzen für bis zu fünf Zelteinheiten nach § 36 Abs. 3 LNatSchG,  
Einstellungsanordnungen bzw. Nutzungsuntersagungen nach § 45d Abs. 4 LNatSchG,  
Verschiedene Genehmigungen nach §§ 7a, 9a und 15b LNatSchG,  
Überwachungsfunktionen und Durchsetzungsanordnungen nach § 45d und § 45c LNatSchG.

### Baurecht

Baueinstellungsverfahren nach § 85 der Landesbauordnung (LBO),  
Nutzungsuntersagungen und Beseitigungsverfahren von Werbeanlagen und Warenautomaten nach § 86 LBO,  
Durchführung von Baufreistellungsverfahren nach § 74 LBO,  
Durchführung von vereinfachten Baugenehmigungsverfahren nach § 75 LBO.

Dem Abschlußbericht des Projektes (Bies, S./Bracker, R./Elsenbroich, T./Schönfeld, M., 2000) ist zu entnehmen, dass im Bereich der Allgemeinen Ordnungsangelegenheiten die Aufgabenübertragung keine wesentlichen Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation der betroffenen Ämter und Gemeinden hatte. Die Aufgaben wurden von den vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusätzlich übernommen, was für eine Produktivitätssteigerung spricht. Die den Ämtern und Gemeinden entstandenen Mehrkosten wurden voll über Gebührenmehreinnahmen kompensiert. Beim Kreis Schleswig-Flensburg können Einsparungen im Umfange von 1,6 Mitarbeiterstellen verzeichnet werden. Die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern ist ausgesprochen positiv. Die örtlichen Verwaltungen begrüßen die Regelungen als sachgerecht.

Im Bereich des Straßenverkehrsrechtes ist festzustellen, dass

- die Ämter bei ihrer allgemein qualitativ und quantitativ guten Personalausstattung dazu in der Lage waren, die übertragenen Aufgaben zu erledigen,
- die Bearbeitung der Anträge zügig und sorgfältig erfolgte,
- es während der zwei Jahre des Versuchs kein Rechtsbehelfsverfahren gegeben hat,
- in keinem Fall eine Weisung des Landrates als Fachaufsichtsbehörde oder ein Bericht des Amtes an die Kreisverwaltung erforderlich war und
- in den Ämtern die übertragenen Aufgaben vom Sachbearbeiter des Ordnungsamtes zusätzlich übernommen wurden, so dass eine Personalvermehrung nicht erforderlich war (Produktivitätssteigerung).

Die ressourcenentlastenden Auswirkungen in der Kreisverwaltung wurden nicht quantifiziert.

Ähnlich positiv stellt sich das Ergebnis im Bereich des Naturschutzrechtes dar. Die Kreisverwaltung benötigte für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben 15% einer Ingenieur-Stelle, 50% einer Techniker-Stelle und 20% einer Beamtenstelle des

gehobenen Dienstes der allgemeinen Verwaltung. Die endgültige Aufgabenübertragung würde beim Kreis zu Kosteneinsparungen von jährlich 60.000 DM führen, wenn gleichzeitig die Aufgaben der Baugenehmigungsbehörde, wegen des engen Sachzusammenhangs mit der Überwachung und Erfüllung der naturschutzrechtlichen Auflagen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens, auf die Ämter und Gemeinden übertragen würden. Zu einer Personalvermehrung bei den Ämtern und Gemeinden würde es nur im letzteren Falle kommen.

Daran kann das Ergebnis der Aufgabenübertragung im Bereich des Baurechts geknüpft werden. Es ist negativ, weil -vereinfachend dargestellt- die Bearbeitung der Aufgaben einen tiefen bautechnischen und baurechtlichen Sachverstand und Erfahrungsschatz voraussetzt. Die Ämter und Gemeinden wären gezwungen, jeweils einen eigenen Dipl.-Ingenieur zu beschäftigen. Dieser wäre mit Aufgaben der Baugenehmigung allein aber nicht ausgelastet. Kooperative Lösungen, z.B. in der Weise, dass sich zwei Ämter einen Ingenieur „teilen“, führen zu Koordinationsproblemen und Engpässen in Urlaubszeiten und Krankheitsfällen. Auf das Vorhalten eines zentralen Teams von Experten auf Kreisebene könnte darüber hinaus nicht verzichtet werden.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Aufgabenverlagerung des größten Teils der erfassten Kreisaufgaben auf die untere kommunale Verwaltungsebene im Hinblick auf Orts- und Bürgernähe wie auf Wirtschaftlichkeit ohne Einbuße der Verwaltungsqualität als sinnvoll und zweckmäßig anzusehen ist. Der Modellversuch konnte erfolgreich abgeschlossen werden. Zur Behandlung der frei werdenden Kapazitäten in der Kreisverwaltung wird in der Versuchsbewertung keine Stellung genommen. Hier ist jedoch davon auszugehen, dass eine weitere Verlagerung von kommunalspezifischen Landesaufgaben auf die Kreisebene stattfinden wird.

Vor dem Hintergrund der bisher formulierten Befunde und Erkenntnisse wird mit Prieb (1998, S. 127, 130) die Auffassung vertreten, dass sich der Verwaltungsaufbau in Deutschland zu einem klaren Vier-Ebenen-System mit den Ebenen

- Primärkommune
- Sekundärkommune
- Land

- Bund

fortentwickeln sollte.

Die Sekundärkommune sollte

- als Rechtsnachfolger der Landkreise alle Aufgaben der heutigen Kreisebene übernehmen, die nicht auf die Ebene der Primärkommune verlagert werden können,
- die heute kreisfreien Städte integrieren (denen allerdings entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit entsprechende Sonderrechte eingeräumt werden sollten),
- die Rechtsnachfolge für vorhandene Kommunal- und Regionalverbände antreten und deren Aufgaben übernehmen, soweit sie nicht von der Primärkommune wahrgenommen werden können,
- die Aufgaben der Bezirksregierungen und der staatlichen Sonderbehörden übernehmen - soweit sie nicht von der Primärkommune übernommen werden können - und damit die Auflösung dieser Behörden ermöglichen,
- als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft verfasst sein und eine demokratische Mitwirkung und Kontrolle durch die Bevölkerung ermöglichen sowie
- über eine Einnahmenautonomie verfügen und von der Entgelterhebung weitgehend Gebrauch machen.

Das Ziel der Bildung der Sekundärkommunen sollte eine Effizienzsteigerung und eine Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung von Aufgaben sein, die bisher von staatlichen Behörden wahrgenommen werden. Dies darf nicht zu überdimensionierten Bürokratien mit verlängerten Wegen für die Bürgerinnen und Bürger führen. Deswegen müssten alle direkt nachgefragten ortsnahen Dienstleistungen bei der Primärkommune gebündelt werden<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Der Versuch einer Differenzierung nach konkreten Aufgabenbereichen bedürfte weiterer genauerer Untersuchungen und würde der Intention dieser Arbeit nicht entsprechen (Vgl. Abschnitt I.3).

Dies bedeutete eine „Herunterzonung“ heutiger Kreisaufgaben auf die Primärkommune. Sie müsste wie die Sekundärkommune mit einer Einnahmenautonomie ausgestattet sein und sollte wie diese von einer Entgelterhebung weitgehend Gebrauch machen. Unter den Begriff „Primärkommune“ wären nach heutigem Stand kreisangehörige Städte, Gemeinden, Ämter (Samtgemeinden, Verbandsgemeinden) und Zweckverbände zu subsumieren. Hier scheint eine Überprüfung mit dem Effizienzziel der Bildung ausreichend großer Verwaltungseinheiten erforderlich zu sein (Ausnutzung von Skalenerträgen), das mit dem Ziel der Bürgernähe vereinbar bleibt. Dabei sind die Möglichkeiten der Veränderung der Schnittstelle zum privatwirtschaftlichen Sektor<sup>173</sup> wie zur Gesellschaft<sup>174</sup> mit in die Überprüfung einzubeziehen und auszunutzen. Hierbei stellt sich z.B. in bezug auf den kommunalen Eigenbetrieb die Frage, ob nach Privatisierung marktfähiger Aufgaben des Eigenbetriebes der Restbetrieb nicht aufgelöst und rekommunalisiert werden sollte. Die Restaufgaben könnten im kommunalen Verwaltungsbetrieb erledigt werden. Das wäre neben der Ausnutzung von Skalenerträgen einem kommunalen Management „aus einer Hand“ dienlich. Voraussetzung wäre allerdings, dass der kommunale Verwaltungsbetrieb zuvor modernisiert worden ist und hinsichtlich Effizienz, Produktivität und Effektivität auf einem hohen Niveau steht.

In den Kontext zur Funktionalreform gehört abschließend der Hinweis auf eine Rechtsbereinigung, Rechtsvereinfachung und Rechtsreduzierung im Rahmen von Deregulierung. Eine solche „Durchforstung“ von Aufgaben und Kompetenzen mit dem Ziel der Minimierung wird sich auch positiv auf Primär- und Sekundärkommune auswirken. Der Appell dazu richtet sich weniger an den kommunalen Satzungs- und Ordnungsgeber, der nur zu einem kleineren Teil Rechtsnormen „produziert“, sondern in erster Linie an den Bundes- und Landesgesetzgeber.

---

<sup>173</sup> siehe Abschnitt VI.1.3

<sup>174</sup> siehe Abschnitt VI.1.4

## 1.7.2 Public-Public-Partnership

Neben der öffentlich-privaten Partnerschaft<sup>175</sup> kann auch die Partnerschaft unter Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung sein. Mögliche Kooperationsformen sind in Gestalt der Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Zweckverbände oben bereits genannt worden. Darüber hinaus bietet sich auch hier vornehmlich den kleineren Gemeinden die Möglichkeit, über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften und Planungsverbände öffentliche Kooperationen zu gestalten<sup>176</sup>. Die letztere kommt in Betracht, um durch eine gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen und das Flächenmanagement zu konzentrieren. Dies kann besonders im Stadt-Umland-Bereich von Bedeutung sein. Die anderen Kooperationsformen können in vielfältiger Art und Weise genutzt werden. Das Spektrum reicht von Schulträgerschaften, Feuerwehrtträgerschaften bis zum Bereitstellen von Asyl- und Obdachlosenunterkünften. Die Möglichkeit von Public-Public-Partnership sollte vor allem für die Erfüllung von kommunalen Aufgaben genutzt werden, die sich wegen ihrer hohen strategischen Relevanz und/oder der Spezifität des Ressourceneinsatzes nicht für Privatisierung oder Public-Private-Partnership eignen. Das gilt zwar nicht für die gemeinsame Benutzung von Verwaltungsgebäuden. Dennoch soll darauf hingewiesen werden, dass z.B. allein in Schleswig-Holstein 34 Kommunen Standorte von Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen und Amtsverwaltungen sind, die in getrennten eigenen Verwaltungsgebäuden arbeiten<sup>177</sup>. Hier könnten durch eine Kooperation im Bereich der internen Leistungen wie der EDV-Anlagen, der Telekommunikationsanlagen, der Schreibdienste, des Hausmeister-, Pförtner-, Post- und Botendienstes, des Vorhaltens von Sitzungsräumen, der Personalverwaltung, der Beschaffung des Inputs und des Kassendienstes erhebliche Kosten eingespart werden.

---

<sup>175</sup> siehe Abschnitt VI.1.3.2

<sup>176</sup> In Schl.-Holstein z.B. geregelt durch § 121 ff. Landesverwaltungsgesetz und das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit.

Für Planungsverbände gilt § 205 des Baugesetzbuches.

<sup>177</sup> Auflistung bei Boderius (1996).

### 1.7.3 Verwaltungsreform

Im Gegensatz zur Funktionalreform, die bisher noch nicht in Gang gekommen ist, haben deutsche Kommunen bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre damit begonnen, Instrumente des Neuen Steuerungsmodells der KGSt in ihren Verwaltungsbetrieben anzuwenden. Zum Inhaltlichen der Verwaltungsreform im Rahmen des Public-Management-Ansatzes wird auf obige Ausführungen verwiesen<sup>178</sup>.

Ist nun die Verwaltungsreform auf der Basis des Neuen Steuerungsmodells ein geeignetes Instrument zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland? Die Frage könnte mit einem „Ja“ beantwortet werden, wenn nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells konkret nachhaltige Produktivitäts- bzw. Effizienzsteigerungen in deutschen kommunalen Verwaltungsbetrieben empirisch nachzuweisen wären.

Es müsste also nachhaltig gelungen sein, infolge der Anwendung des Neuen Steuerungsmodells einen gegebenen Output mit einem geringeren Input oder mit einem gegebenen Input einen höheren Output zu bewältigen<sup>179</sup>. Derartige Nachweise liegen bisher nicht vor und sind auch wohl erst dann möglich, wenn die kommunalen Verwaltungsbetriebe nach veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. personalrechtlicher, haushaltsrechtlicher oder verfahrensrechtlicher Art) eine größere Handlungs- und Gestaltungsfreiheit erreicht haben. Aktuelle Evaluationen, Begleitstudien, Projektberichte und andere Veröffentlichungen beschränken sich grundsätzlich darauf, besonders innovationsträchtige Veränderungen darzustellen<sup>180</sup>, diese zu prämiieren<sup>181</sup>, Projekte zu beschreiben<sup>182</sup> oder allgemein über die Umsetzung von Public Management in der deutschen Verwaltungspraxis zu berichten<sup>183</sup>. Wenn man als Hauptziele der Verwaltungsreform die Ökonomisierung der

---

<sup>178</sup> Siehe Abschnitte I.2 und II.3.2

<sup>179</sup> Traditionelle Kostenreduzierungen -üblicherweise nach der „Rasenmähermethode“- sind nicht modellimmanent und scheiden daher aus.

<sup>180</sup> Auch international etwa bei Naschold et. al. (1998)

<sup>181</sup> Carl Bertelsmann Preis 1993 (auch international), siehe Carl Bertelsmann Stiftung (1994) oder Qualitätswettbewerb der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (national), siehe Hill/Klages (1999).

<sup>182</sup> Z.B. KGSt IKO-Netz Leitfaden Nr. 1/2000 zum Projekt „Kommunale Innovation in Schleswig-Holstein“.

<sup>183</sup> So etwa Damkowski/Precht (1998).

kommunalen Verwaltungsbetriebe und mehr Bürgerorientierung identifiziert, dann weisen alle bisherigen Erfahrungen in dieser Hinsicht eine positive Grundtendenz auf. Die Ökonomisierung geschieht durch die betriebswirtschaftliche Optimierung der Strukturen, der Verfahren und Instrumente und des Personals. Sie bereichert die Verwaltungskultur um ökonomische Rationalität, die - durch Fortbildung on oder off the job bzw. durch eine veränderte, gezieltere Ausbildung erworben - den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>184</sup> gleichbedeutend mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung<sup>185</sup> sieht (bisher rangierte der zweite Grundsatz weit vor dem ersten) und die Ergebnisorientierung der Regelorientierung vorzieht, ohne (ggfs. im Zuge von Deregulierung verringerte) geltende Regeln zu verletzen.

Bürgerorientierung wird aus ökonomischer Sicht durch den Wandel von überwiegend normorientierten, starren, ineffizienten, angebotsorientierten öffentlichen Verwaltungen („Behörden“) zu effizienten, effektiven, flexiblen, nachfrageorientierten öffentlichen Dienstleistungsbetrieben, vom „Verwalten“ zum „Management öffentlicher Dienstleistungen“ verwirklicht. Der Bürger als „Kunde“ ist mehr ein Partner und weniger ein „Untertan“ des ökonomisierten kommunalen Verwaltungsbetriebes. Durch „Verhandeln statt Verfügen“ wird die Kommunalverwaltung vom Bürger zunehmend mehr akzeptiert. Das hat auch Kostenvorteile, etwa durch die Reduzierung der Rechtsmittelverfahren. „Kunde“ der Kommunalverwaltung ist im übrigen auch der bereits ansässige oder einen Standort suchende Unternehmer. Er wird eine produktive, effiziente Kommunalverwaltung als gleichwertigen Partner zu schätzen wissen, deren Arbeitsergebnisse darüber hinaus effektiv sind, d.h., eine angemessene äußere Wirkung haben und die auch unternehmerorientiert denkt und handelt. Eine solche Verwaltung ist auch ein wichtiger Standortfaktor<sup>186</sup>.

Jenseits der evaluativen und monitoristischen Empirie, die ihren Focus insbesondere auf Städte, d.h. in der Regel größere Kommunen, legt, soll nachfolgend über Beispiele von gelungener Verwaltungsreform in kleineren Kommunen berichtet werden.

---

<sup>184</sup> Siehe z.B. § 75 Abs. 2 der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>185</sup> Siehe z.B. § 72 des Schl.-Holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes

<sup>186</sup> Vgl. Übersicht Nr. 11

Es handelt sich um das Bürgerbüro und Bürgerinformationssystem der Gemeinde Altenholz, die Begründung einer Organisationsentwicklung im Amt Preetz-Land und die Einführung der Budgetierung und eines Ratsinformationssystems im Amt Schönwalde<sup>187</sup>. Alle drei Projekte wurden vom Innenminister des Landes Schleswig-Holstein gefördert und vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag betreut.

### Das Beispiel des Bürgerbüros und Bürgerinformationssystems der Gemeinde Altenholz

Die am Westufer der Kieler Förde unmittelbar vor den Toren der Landeshauptstadt Kiel liegende, rd. 10.100 Einwohner umfassende Gemeinde Altenholz hat im Jahre 1996 mit dem Projekt „BürgerBüro“ begonnen. Die Idee ist nicht neu. Sie wird in anderen Kommunen mit Begriffen wie „Bürgerladen“<sup>188</sup>, „Bürgeramt“<sup>189</sup> oder „i-Punkt“<sup>190</sup> belegt. Es geht darum, dem Bürger eine Anlaufstelle im Sinne eines „One-stop-shop“ oder einer „One-stop-agency“ zu bieten, die ihn umfassend und kompetent berät und informiert und überwiegend einfache Dienstleistungen sofort erledigt. Die Besonderheit in Altenholz liegt darin, dass die Gemeinde erkannt hat, dass auf der einen Seite die Aufgaben qualitativ und quantitativ zunehmen, die Ressourcen aber nicht wachsen, sondern eher abnehmen. Daraus hat sie die Notwendigkeit der Produktivitäts-, Effizienz- und Effektivitätssteigerung in ihrem Verwaltungsbetrieb abgeleitet. Das Projekt „BürgerBüro“ wurde daher für eine allgemeine Organisations-, Personal- und Technikentwicklung im Rathaus zum Anlass genommen. Folgende Ziele wurden erreicht:

- Die Gemeindeverwaltung wurde zu einem effizienten, kundenorientierten, modernen Dienstleistungs- und Servicezentrum entwickelt. Die Bürgerbüroidee wurde unter dem Slogan „Das Rathaus ist ein Bürgerbüro“ auf die gesamte Verwaltung übertragen.

---

<sup>187</sup> Die Informationen stammen aus Berichten der Kommunen, aus Gesprächen des Verfassers mit Vertretern der Kommunen und des Schl.-Holsteinischen Gemeindetages sowie aus einer Bürgerbefragung (Altenholz), die von der Verwaltungsfachhochschule Altenholz durchgeführt worden ist (Lautenbach, 1998).

<sup>188</sup> z.B. Stadt Hagen

<sup>189</sup> z.B. Stadt Münster

<sup>190</sup> z.B. Gemeinde Ganderkesee

- Als Kernbereich der Verwaltung wurde eine Anlaufstelle geschaffen, in der von fachlich und kommunikativ kompetentem Personal mit Hilfe von moderner Technologie ein möglichst großer Teil der Verwaltungsleistungen des täglichen Lebens gebündelt wird.
- Die früher aus engeren Zuständigkeiten resultierenden Wartezeiten entfallen. Der Bürger sucht sich seinen Sachbearbeiter selbst aus und entscheidet, ob er auf einen vertrauten Ansprechpartner wartet oder einen freien Mitarbeiter anspricht.
- Aus der Sicht des Personals führte die Einrichtung des Bürgerbüros zunächst zu Arbeitsplätzen mit angenehmeren Räumlichkeiten und mehr Komfort. Ständig weiterentwickelte Technik ermöglicht bessere Arbeitsbedingungen. Das erweiterte Tätigkeitsspektrum führt zu erhöhter Motivation und Verbesserung der beruflichen Perspektiven. Die frühe Einbeziehung des gesamten Personals in den Reformprozess wirkte sich positiv auf die Akzeptanz neuer Strukturen, Verfahren und Instrumente aus, brachte mehr Motivation und Arbeitszufriedenheit und damit verbunden Leistungs- und Qualitätssteigerungen.
- Das BürgerBüro wird von den Bürgern gut angenommen. Es führte auch zu einer Erhöhung der Attraktivität der Gemeindeverwaltung und damit zu einem Imagegewinn für die Gemeinde Altenholz.
- Der mit dem BürgerBüro einhergehende Reformprozess bewirkte eine Optimierung der Dienstleistungsprozesse sowie der internen Kommunikation. Durch die Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik im Rathaus wird der Weg zum „virtuellen Rathaus“ vorbereitet und beschritten.

Eine Bürgerbefragung zur Akzeptanz des Angebotes des Bürgerbüros, zur Vereinfachung der Erledigung der Bürgerangelegenheiten durch das Bürgerbüro und zur Gesamtnote für das Bürgerbüro hatte das in Tabelle 19 dargestellte Ergebnis.

Tabelle 19: Ergebnis der Bürgerbefragung zum Bürgerbüro Altenholz

Beurteilung des Angebotes	„1“	„2“	„3“	„4“	„5“	„6“	Ø
(N = 148)	29	95	24	0	0	0	2,0
in %	19,6	64,2	16,2				
Vereinfachung der Bürgeran- gelegenheiten		„ja“				„nein“	
(N = 157)		135				22	
in %		86,0				14,0	
Gesamtnote	„1“	„2“	„3“	„4“	„5“	Ø	
(N = 163)	42	106	14	0	1	1,85	
in %	25,8	65,0	8,6	0	0,6		

Das Ergebnis kann so interpretiert werden, dass die Befragten mit dem Bürgerbüro und dessen Angebot zufrieden sind und es für die geeignete Einrichtung zur Vereinfachung der Erledigung ihrer Angelegenheiten halten.

Dem darüber hinausgehenden Bürgerinformationssystem (BIS) lagen die Gedanken zugrunde,

- dem Bürger so weit wie möglich mit einem Angebot der Verwaltung entgegenzukommen (Serviceleistung) und
- die Verwaltung von einfachen Verwaltungsvorgängen möglichst zu entlasten.

Deshalb wurde an anderer Stelle in der Gemeinde in einem zentralen Supermarkt, der von ca. 4.000 Menschen täglich frequentiert wird, ein leistungsstarkes Informati-

onsterminal mit Touch-Screen-Panel, Personal Computer, Monitor und Drucker er-  
richtet. Hier stellt sich nicht nur die Gemeinde, die Verwaltung, sondern auch die

örtliche Wirtschaft vor. Die Bürger haben zusätzlich die Möglichkeit, einen Formularservice in Anspruch zu nehmen, d.h., sich benötigte Formulare ausdrucken zu lassen. In einem zweiten Schritt soll BIS über das Internet angeboten werden, so dass der Bürger dann aus seinem Wohnzimmer mit dem zuständigen Sachbearbeiter im Rathaus kommunizieren kann („virtuelles Rathaus“).

### Das Beispiel der Organisationsentwicklung im Amt Preetz-Land

Das Amt Preetz-Land liegt im Kreis Plön, hat 17 amtsangehörige Gemeinden mit einer Gesamtfläche von rd. 190 qkm und rd. 9.500 Einwohnern. Der Amtsvorsteher leitet das Amt ehrenamtlich. Oberstes Beschlussorgan ist der Amtsausschuss. Der Leitende Verwaltungsbeamte führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Die hauptamtliche Verwaltung besteht aus 19 Mitgliedern. In der ehrenamtlichen Verwaltung sind 220 Mandatsträger als Bürgermeister, Gemeindevertreter oder bürgerliche Ausschussmitglieder tätig<sup>191</sup>. Die hauptamtliche Verwaltung eines Amtes dieser Größenordnung ist üblicherweise horizontal in Hauptamt, Kämmerei, Sozialamt, Ordnungsamt und Bauamt gegliedert. Vertikal können innerhalb der horizontalen Gliederung Abteilungen und Sachgebiete die weiteren Hierarchieebenen bilden.

Das Amt Preetz-Land hat diese typische Aufbauorganisation abgeschafft und die Ablauforganisation optimiert. Der Anstoß dazu kam aus der Überlegung, dass die Amtsverwaltung die Zukunftsaufgabe hat, in einer Zeit des rasanten Strukturwandels bei der Entwicklung der Gesellschaft im ländlichen Raum mitzuhelfen.

Dazu erschien die althergebrachte auf Misstrauen und Perfektion ausgerichtete Verwaltungskultur und die daraus entstandene Verwaltungsstruktur der Hierarchie mit ihrer umfassenden Kontrolle als ein schlechter Nährboden für Leistungs- und Innovationsbereitschaft, für Veränderungen und Motivation. Schlüsselkomponenten der im Jahre 1996 eingeleiteten Organisationsentwicklung waren

---

<sup>191</sup> Zur Verfassung und zu den Aufgaben der Ämter in Schleswig-Holstein siehe Amtsordnung i.d.F.v. 1.4.1996 (GVObI. Sch.-Holstein S. 372).

- Leistungsorientierung  
(Leistungssteigerung durch Steigerung von Leistungsbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Leistungsmöglichkeit infolge größerer Eigenverantwortlichkeit und Arbeitszufriedenheit)
- Bürger- und Kundenorientierung  
(Denken, Handeln und Gestaltung der Dienstleistungsprozesse aus der Sicht der den)
- Eigenverantwortung  
(Motto der Organisationsentwicklung: „Eine Verwaltung hilft sich selbst“.)
- Hierarchieabbau  
(Als Folge und zur Förderung der Eigenverantwortung vollständiger Abbau der Hierarchiestufen unterhalb der Ebene des Amtsvorstehers und des Leitenden Verwaltungsbeamten)
- Teamorientierung  
(Einbindung der Organisationsmitglieder in sich selbst steuernde Teams, wobei ein Teammanager bei Bedarf eine Moderatorenrolle übernimmt)
- Partnerschaft  
(Zusammenführen unterschiedlicher Eigenschaften und Fähigkeiten in einer partnerschaftlichen Beziehung in bezug auf das Erreichen gemeinsamer Ziele sowohl innerhalb der Teams als auch im Verhältnis zwischen ehrenamtlicher und hauptamtlicher Verwaltung)
- Einheitliche Verwaltung  
(Ehren- und hauptamtliche Verwaltung sehen sich als Kolleginnen und Kollegen in einer einheitlichen Verwaltung)
- Zielorientierung

(Die kommunale Entwicklung nicht mehr ausschließlich über Maßnahmen und Projekte, sondern über „Visionen“ und Zukunftsbilder strategisch steuern)

- Mitarbeiterorientierung

(Mitarbeitern in einem Klima von Vertrauen und Zutrauen, Chancen, Kreativität und Innovation die Möglichkeit zur erfolgreichen Leistung schaffen)

- Lernende Organisation

(Kontinuierliche Fortschreibung der Organisationsentwicklung)

- Ganzheitlichkeit

(Maßnahmen werden erst ergriffen, wenn ihre Auswirkungen auf die gesamte Organisation diagnostiziert sind)

- Technische Innovation

(Erschließen von Potenzialen der Organisationsmitglieder steht im Vordergrund. Im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes werden die Möglichkeiten der Informationstechnik zur Leistungssteigerung in der Organisation genutzt).

Die neue Aufbauorganisation besteht aus der Verwaltungsführung (Amtsvorsteher und Leitender Verwaltungsbeamter) und drei Teams. Das Team für Verwaltungsmanagement ist zuständig für Zentrale Dienste, Strategische Steuerung und Entwicklungsplanung (Bauleitplanung, Landschaftsplanung, Verkehrsplanung, Finanzplanung, Finanzverwaltung, Personalverwaltung u.a.). Das Team für Verwaltungsrecht ist zuständig für Bürgerdienste (Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Einwohnerwesen, Standesamtswesen, Soziale Angelegenheiten, Steuern u.a.).

Das Team für Verwaltungswirtschaft ist zuständig für Projektbetreuung (Feuerwehren, Schulen, Sozialstätten, Kindertagesstätten, Obdachlosenunterkünfte, Sporteinrichtungen, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, kulturelle Einrichtungen u.a.). Diese Organisationsstruktur wurde mit Ausnahme eines Ausschusses für Bürgerdienste (staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung fallen nicht in die Zuständigkeit der Ausschüsse) „spiegelbildlich“ auf die ehrenamtliche Verwaltung übertra-

gen. Die Ablauforganisation wird entscheidend durch die Zusammenarbeit im Team bzw. zwischen der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Verwaltung geprägt.

Befragungen zur Akzeptanz dieser Organisationsentwicklung hatten folgendes Ergebnis.

Tabelle 20: Ergebnis der Befragung zur Akzeptanz der Organisationsentwicklung beim Amt Preetz-Land

	1997	2000
Bürger	77,0%	83,0%
ehrenamtliche Verwaltung	66,7%	70,9%
hauptamtliche Verwaltung	64,6%	67,8%

Die Akzeptanz hat im Laufe der Zeit also zugenommen, wobei der hohe Zufriedenheitswert bei den Bürgern besonders auffällt. In der hauptamtlichen Verwaltung arbeiten die Teams in der Sache reibungslos. Am Teamverständnis muss jedoch noch gearbeitet werden. In der ehrenamtlichen Verwaltung wurden die Ausschüsse von 54 auf 34 reduziert. Unabhängig davon finden ca. 40% weniger Sitzungen mit kürzeren Sitzungsdauern statt. Nimmt man die seit dem 1.4.2000 eingesparte Stelle in der hauptamtlichen Verwaltung hinzu, wird hier auch ein Produktivitäts- bzw. Effizienzfortschritt deutlich.

#### Das Beispiel der Einführung der Budgetierung und eines Ratsinformationssystems im Amt Schönwalde

Das Amt Schönwalde im Kreis Ostholstein verwaltet die Gemeinden Kasseedorf und Schönwalde a.B. mit rund 4.000 Einwohnern sowie einen Schulverband, zu dessen Einzugsbereich auch die nicht zum Amt gehörende Gemeinde Wangels gehört.

Ziel der Einführung der Budgetierung war die Stärkung der ehrenamtlichen Budgetverantwortung. Zu diesem Zweck wurden sachlich zusammengehörende Haushaltsstellen zu Kostenstellen zusammengefasst, die zugleich Produktcharakter haben<sup>192</sup>. Diese Kostenstellen wurden den Ausschüssen der Gemeindevertretungen zugeord-

<sup>192</sup> So sind z.B. Schule, Feuerwehr, Kindertagesstätte, Sportförderung, Flächennutzungsplanung, Gemeindewege Kostenstellen und zugleich Produkte.

net, die seither die Kostenverantwortung wahrnehmen. Durch die Bildung der Kostenstellen wurde der Haushalt übersichtlicher und transparenter. Generell sind alle

Ausgaben einer Kostenstelle untereinander deckungsfähig. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel können in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden, womit das „Dezemberfieber“ beseitigt wird. Die Gesamtverantwortung für Kostenstellen führt zu globalen und ganzheitlichen Haushaltsberatungen, in denen auch Ziele definiert werden. Das „Gerangel“ um einzelne Haushaltsstellen gehört der Vergangenheit an. Zugleich werden Entscheidungsprozesse verkürzt, weil Mehrfachberatungen und -empfehlungen entfallen. Der ganzheitlichen Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der politischen Seite (Ausschüsse) steht die ganzheitliche Ausführungs- und Controllingverantwortung auf der Seite der Verwaltung gegenüber. Sich überschneidende Zuständigkeiten sind beseitigt. Es gibt weitere Rückwirkungen auf die Amtsverwaltung. Das Personal wurde einem Qualifizierungsprozess ausgesetzt. Die klassische Hierarchie wurde weitgehend abgebaut. Teams treten in den Vordergrund. Die Budgetverantwortung der Ausschüsse führte zu mehr Kostenbewusstsein. Die Haushalte der Haushaltsjahre 1998, 1999 und 2000 sind in ihrem Volumen unverändert.

Eine wichtige und umfangreiche Aufgabe der Amtsverwaltung ist die Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der Sitzungen der politischen Gremien. Dafür wurden ca. 60-70% der jährlich gefertigten ca. 270.000 Fotokopien in Anspruch genommen. Hinzu trat der Personalaufwand für das Kopieren, Sortieren, Verteilen und den Postversand. Das neue Ratsinformationssystem funktioniert in der Weise, dass die für Sitzungen erforderlichen Informationen von der Verwaltung elektronisch aufbereitet und per E-Mail oder als Download an die Laptops der Gremienmitglieder übermittelt werden, die ihre Laptops auch während der Sitzungen dabei haben.

Der Zugang zu Informationen ist so schneller und sicherer zu erreichen, als dies über Papierunterlagen der Fall war. An der Möglichkeit, kurzfristig (z.B. während einer Sitzung) auf weitere Informationen der Verwaltung bis auf Sachaktenebene durchzugreifen, wird, auch unter Prüfung der rechtlichen Beschränkungen (Datenschutz), gearbeitet. Die Anwendung dieses Ratsinformationssystems hat bereits zu einer (Kosten-) Entlastung der Verwaltung geführt. Die Laptops wurden überwiegend von einem namhaften Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnik „gesponsert“. Die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter haben neben der

eigenen Ausbildung zum Gebrauch der Laptops auch deren Restfinanzierung übernommen.

Im Zusammenhang mit den virtuell geprägten Bemühungen in Altenholz und Schönwalde, sei grundsätzlich noch kurz auf die ökonomische Bedeutung des Intranetzes für Kommunalverwaltungen hingewiesen. Es entspricht in Aufbau und Funktion dem Internet - aber auf Organisationsebene. Verwaltungsabläufe lassen sich bei Einsatz eines Intranetzes straffen und beschleunigen. Bedarf ein Produkt wie beispielsweise eine Baugenehmigung der Erbringung von Teilleistungen an vier oder fünf Arbeitsplätzen, lassen sich hiermit ebenso viele Postwege überflüssig machen. Rückfragen, die der Schriftform bedürfen, können minutenschnell erledigt werden. E-Mails können an mehrere Adressen gleichzeitig versandt werden. Wie Brinkhoff (1998, S. 174) berichtet, hält der Präsident der Netscape Communications Corporation (Internet-Provider) durch die Einführung des Intranets im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich innerhalb der nächsten zwölf Jahre höhere Produktivitäts- und Effizienzsteigerungsraten für wahrscheinlicher, als dies durch die Einführung der ersten Computer möglich gewesen ist. Gleichgültig, ob man solchen Prognosen eher skeptisch gegenübersteht oder nicht: Fest steht, dass neben dem Internet, das bereits umfangreich von Kommunen genutzt wird (z.B. Präsentationen, Flächenangebote, Kommunikation mit dem Bürger), das Intranet die zukünftige Kommunikation im („virtuellen“) Rathaus bestimmen und damit bedeutend zur weiteren Verschlinkung der Kommunalverwaltung beitragen wird. Kommunen, die dies im Zuge der Verwaltungsreform berücksichtigen, leisten einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung der Strukturen wie der Verfahren und Instrumente ihres Verwaltungsbetriebes.

## 2. Kommunale Qualitätspolitik

Formell betrachtet kann die Qualitätspolitik als eine Ergänzung des Neuen Steuerungsmodells und damit als ein Element der Verwaltungsreform angesehen werden. Materiell betrachtet ist sie unverzichtbar, um Qualitätsverlusten entgegen zu wirken, die im Zuge der Produktivitäts-, Effizienz- und Effektivitätsbemühungen der Kommunalverwaltung, des Operierens mit globalen Budgets, mit Leistungsabsenkungen und Leistungseinschränkungen eintreten könnten. Die Frage nach der Eignung als Instrument zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors ist zu untersuchen. Zuvor soll jedoch versucht werden zu beschreiben, was Qualitätspolitik ist und worauf sie sich bezieht<sup>193</sup>.

### 2.1 Der Qualitätsbegriff

Der Begriff „Qualität“ ist aus ökonomischer Sicht relativ diffus. Oppen (1995, S. 14) beschreibt einen kundenorientierten, einen herstellungsorientierten und einen wertbezogenen Ansatz. Ausgehend von der Kundenperspektive werden Güter und Dienstleistungen, die am besten die Bedürfnisse der Nachfrager erfüllen, als diejenigen von höchster Qualität angesehen. Dieser Ansatz ist problematisch, weil nicht jedes Produkt, dem häufiger der Vorzug gegeben wird, deswegen qualitativ besser sein muss. Hier spielen auch geschmackliche Präferenzen der Nachfrager eine Rolle. Aus der Herstellerperspektive werden bestimmte Qualitätsstandards für Güter und Dienstleistungen definiert. Jede Abweichung vom Standard bedeutet eine Minderung der Qualität und hat vermeidbare Kosten der Fehlerbeseitigung und/oder Kundenabwanderung zur Folge. Bei diesem Ansatz kommen die Konsumenteninteressen tendenziell zu kurz, weil sie sich in bezug auf den Qualitätsstandard nicht mit den Herstellerinteressen decken müssen. Der wertbezogene Ansatz schließlich definiert die Qualität mit Hilfe von Kosten und Preisen.

---

<sup>193</sup> Dabei wird auf das Verhältnis zum Bürger und damit auf externe Qualität abgestellt. Das Verhältnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des kommunalen Verwaltungsbetriebes zu betriebseigenen Serviceleistungen (Personalverwaltung, EDV, Druckerei, Bibliothek u.a.), die interne Qualität, wird also außer acht gelassen.

Das Individuum muss, um ein spezifisches Qualitätsniveau eines Produktes oder einer Dienstleistung zu erhalten, einen bestimmten Preis zahlen und betrieblich ist die Herstellung eines spezifischen Qualitätsniveaus mit einer bestimmten Höhe von Kosten verbunden. Auch dieser Ansatz ist relativ, weil Güte und Wert gleichgesetzt werden. Dies führt zur „bezahlbaren Qualität“. Je nach Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit kann jeder Konsument hierunter etwas anderes verstehen.

Die Koexistenz dieser differierenden Ansätze führt zu der Notwendigkeit zu klären, wer und was die Qualität kommunaler Güter bestimmt. Zum „Wer“ ist mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (1999, S. 11) auf die Anforderungen der Kundinnen und Kunden, auf politische Ziele, professionelle (Mindest-)Standards und die finanzielle Machbarkeit hinzuweisen. Beim „Was“ geht es um Struktur-, Prozess und Ergebnisqualität. Deren Dimensionen sollen in der folgenden Übersicht zusammengefasst werden.

## Übersicht 22: Dimensionen von Qualität im kommunalen Sektor

Strukturqualität	Prozessqualität	Ergebnisqualität
zeitlich/räumliche Zugänglichkeit (Ortsnähe, Bedarfsorientierung)	ganzheitliche, anliegenorientierte Fallbearbeitung und -entscheidung	Richtigkeit, Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Leistung
übersichtliche Kompetenz-, Angebots- und Zuständigkeitsstruktur	qualifizierte, verantwortliche und zuverlässige Bearbeitung	Problem- und Situationsgerechtigkeit
Qualifikations- und Verantwortungsstruktur (Hierarchie)	Interaktionsmuster: Verständnis, Freundlichkeit, Offenheit, Unterstützung	Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeiten der Leistung
Arbeitsteilung und Kooperationsstruktur	Ausstattung, Arbeitsmittel	Schnelligkeit der Erledigung, Aktualität
Personalvolumen, Arbeitszeitstruktur und sozialverträgliche Arbeitsbedingungen	Transparenz von Verfahren und Handlungsweisen	Wahrung der Intimsphäre und Datenschutz
Mitbestimmung und arbeitsplatznahe Partizipationsformen	Hilfe zur Selbsthilfe, Begrenzung professioneller Eingriffe	Verzahnung/Vernetzung des Leistungsangebotes
Personalauswahl/-einsatz/-beurteilung	Mitwirkungs- und Gestaltungschancen bei Entscheidungsspielräumen und alternativen Angeboten	
Koordinations- und Vernetzungsstruktur (extern)	Begrenzung der Interaktionskosten der Klienten	
	Entlastung von Routine-tätigkeiten, Technikunterstützung	

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Oppen (1995, S. 36)

Während es bei der Strukturqualität im wesentlichen um Elemente der Aufbauorganisation des kommunalen Verwaltungsbetriebes geht, sind bei der Prozessqualität Elemente seiner Ablauforganisation betroffen. Die Ergebnisqualität bezieht sich schließlich auf die „Produkte“ (den Output) des kommunalen Verwaltungsbetriebes.

## 2.2. Qualitätspolitik und Total Quality Management

Bevor kommunale Qualitätspolitik beschrieben wird, ist die Beziehung zum Total Quality Management (TQM) darzustellen. TQM ist eine Unternehmensphilosophie, die vom privatwirtschaftlichen auf den öffentlichen Sektor übertragen worden ist. Sie verspricht erstens eine mittelfristige Lösung der Effizienz- und Qualitätsprobleme gleichermaßen. Die Idee ist, dass durch kontinuierliche Verbesserungsprozesse die Ressourcen aus der Verschwendung in gute Produkte und Dienstleistungen umgelenkt werden. TQM ist zweitens einer eher organischen und humanistischen als einer mechanistischen und tayloristischen Grundphilosophie verpflichtet. Ganzheitliche, qualitätsorientierte und auf Selbststeuerung setzende Strategien werden bürokratischen oder neotayloristischen Varianten vorgezogen. Und drittens ist TQM ein Reflex auf die Erosion der Anbieterdominanz im öffentlichen Sektor. Die standardisierte Massenproduktion, bei der der Kunde mit dem Einheitsangebot vorlieb nehmen musste, ist auch im öffentlichen Sektor an Grenzen gestoßen. Gefordert ist die qualitätsorientierte Trendwende zu zielgruppenorientierten Problemlösungen und maßgeschneiderten Servicepaketen, um die Legitimität öffentlicher Leistungsproduktion zurückzugewinnen und im Wettbewerb der Anbieter und der Konzepte bestehen zu können (Naschold/Oppen/Wegener, 1998, S. 53,54).

Qualitätspolitik kann sich diese Philosophie zu eigen machen. Kommunale Qualitätspolitik kann danach beschrieben werden als das Setzen von strategischen Zielen zur Optimierung von Struktur-, Prozess und Ergebnisqualität des kommunalen Verwaltungsbetriebes auf der Basis der Philosophie des Total Quality Management.

Der kommunale Verwaltungsbetrieb kann sich wie ein privater Dienstleistungsbetrieb sein eigenes Qualitätsmanagementsystem mit der internationale Standards enthaltenden Normenreihe DIN ISO 9000 zertifizieren lassen. Sie enthält gewisse Orientierungen an den Erwartungen der Bürger, präzisere und weiterreichende Beschreibungen möglicher Qualitätssicherungstätigkeiten, zugleich aber eher allgemeine Bestandteile von Qualitätssicherungssystemen, deren konkrete Ausgestaltung dann im Verantwortungsbereich des Verwaltungsbetriebes liegt. Aus der privatwirtschaftlichen Praxis heraus kommt die Einschätzung, dass ein dieser Norm entsprechendes Qualitätssicherungssystem ein wichtiger Schritt in Richtung TQM, aber für Unternehmen, die im harten Wettbewerb stehen, nicht ausreichend sei.

Für stetige Qualitätsverbesserungen sei die Einbeziehung aller Mitarbeiter in eine gesamtheitliche, kundenorientierte Organisation, welche durch das Management vorgelebt werde, notwendig (vgl. Waldner 1994, S. 274 ff.). Entsprechende Schlussfolgerungen können wohl auch für kommunale Verwaltungsbetriebe gezogen werden.

### **2.3 Die Bedeutung der Qualitätspolitik für die Ökonomie des kommunalen Sektors**

Die strategischen qualitätspolitischen Ziele müssen also über ein geeignetes Qualitätsmanagement im kommunalen Verwaltungsbetrieb umgesetzt werden. Geschieht dies erfolgreich, so sind zumindest zwei Ergebnisse zu erwarten. Zum einen lassen sich erhebliche Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen realisieren, so dass bislang verschwendete Ressourcen nicht nur in bessere Produkte, sondern auch in eine Ausweitung des Angebotes umgelenkt werden können. Zum anderen verbessert sich über die Produktqualität das Image des Verwaltungsbetriebes und letztlich der Kommune. Dies ist ein weicher Standortfaktor. Er verbessert die Position der Kommune im Wettbewerb um private Haushalte und Unternehmen<sup>194</sup>.

Das Verhältnis von Qualität und Wettbewerb ist ambivalent. Während auf der einen Seite, wie oben dargestellt, gute Qualität zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Kundenzufriedenheit führt, schafft Wettbewerb auf der anderen Seite die Voraussetzungen zur Verbesserung der Qualität.

---

<sup>194</sup> Naschold/Oppen/Wegener (1998, S. 65 ff.) verdeutlichen diese Ergebnisse am Beispiel der Kinderbetreuung in Hämeenlinna (Finnland). Siehe auch Abschnitt VI.1.7.3.



### 3. Kommunale Wettbewerbspolitik

Was über diese Überleitung hinaus theoretisch und empirisch über Wettbewerb im allgemeinen und im kommunalen Sektor im besonderen zu sagen ist, wurde bereits ausführlich herausgearbeitet<sup>195</sup>. Nachfolgend soll versucht werden, eine kommunale Wettbewerbspolitik zu beschreiben, als deren Inhalt eine auf die einzelne Kommune abgestellte Wettbewerbsstrategie von Bedeutung ist. Zunächst wird einführend ein Überblick über die Gesamtbewertung der unterschiedlichen Wettbewerbsformen im kommunalen Sektor gegeben, der auf Untersuchungen in den USA, Neuseeland, Groß-Britannien und den skandinavischen Staaten beruht.

Übersicht 23: Gesamtbewertung des Wettbewerbs im kommunalen Sektor

	marktlicher Wettbewerb	quasi-marktlicher Wettbewerb	nicht-marktlicher Wettbewerb
Produktivitätssteigerung	+++	+	o
Kostenreduzierung	+++	+	o
Qualitätssteigerung	+	++	o
Gebührenreduzierung	++	+	o
Beschäftigungsvolumen	- -	o	o
Arbeitsintensität	+++	++	o
Arbeitsbedingungen	+	+	o
Beschäftigungssicherheit	- -	o bis -	o
Risiko von Effizienzverlusten	ja	nein	nein
Risiko mangelnder politischer Steuerung	ja	nein	nein

Quelle: Wegener (1997b), S. 102

Empirisch zeigt sich, dass nicht-marktliche Wettbewerbsformen nicht auf die ausgewählten Kriterien gewirkt haben. Leistungsvergleiche allein scheinen demnach kein Garant für „handfeste“ kommunalökonomische Verbesserungen zu sein. Sie wirken im deutschen kommunalen Verwaltungsbetrieb eher steuerungsunterstützend, in dem sie dazu beitragen, die Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages, die Kundenzufriedenheit, die Mitarbeiterzufriedenheit und den wirtschaftlichen Ressourceneinsatz zu optimieren.

Insofern unterstützen sie auch die Verwaltungsreform nach dem Neuen Steuerungsmodell. Interkommunale Leistungsvergleiche werden von der Bertelsmann Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (IKO-Netz) angeboten. Adamaschek (1997, S. 120 ff.) berichtet über Erfolge aus Leistungsvergleichen, die sich etwa auf die Verbesserung von Öffnungszeiten und Bürgerkontakt in Einwohnermeldeämtern, auf Kostensenkungen und Verkürzung von Fallbearbeitungszeiten in Straßenverkehrsämtern und auf Einsparungen im Beschaffungswesen beziehen. Leistungsvergleiche sind der erste Schritt in Richtung Wettbewerb<sup>196</sup>. Um ihre ökonomische Bedeutung zu steigern, sollten sie mit Verbesserungsstrategien, etwa mit dem Ausbau von Quasi-Märkten, verknüpft werden<sup>197</sup>. Diese kommunal initiierten und geplanten „inneren“ Märkte können in monopolisierten Dienstleistungsbereichen der Kommunalverwaltung, die sich für eine Marktöffnung nicht eignen (hohe strategische Relevanz und/oder Spezifität), besonders leistungsfähig sein<sup>198</sup>. Die stärksten ökonomischen Wirkungen entfaltet jedoch der marktliche Wettbewerb, und zwar in oligopolistischen Dienstleistungsbereichen, in denen ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern möglich ist. Hierauf sollte deshalb die einzelne Kommune beim Entwurf ihrer Wettbewerbspolitik und Wettbewerbsstrategie ihr Hauptaugenmerk richten. Der Wettbewerb zwischen privaten Anbietern verläuft in tradierten Bahnen nach dem bekannten Verfahren öffentlicher Ausschreibung aufgrund der entsprechenden haushalts-, verdingungs- und europarechtlichen Regelungen und entzieht sich daher innovativer wettbewerbspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten. Hier wird es vor allem darauf ankommen, einen echten Wettbewerb tatsächlich zuzulassen, den Wettbewerb über genaue Informationen zu Kosten und Leistungen auszutragen, die Auftragnehmer sorgfältig zu überwachen und das Gesamtverfahren der scharfen Kontrolle einer unabhängigen, möglichst politikfernen Instanz (z.B. Rechnungsprüfungsamt) zu unterstellen. So kann Korruption vermieden werden.

---

<sup>195</sup> vgl. Abschnitt II.4

<sup>196</sup> vgl. Abschnitt II.4.2.1;

<sup>197</sup> so auch Wegener (1997b), S. 103;

---

<sup>198</sup> zu Quasi-Märkten siehe Abschnitt II.4.2.2

### 3.1 Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern

Den Kommunen sollte auch im Hinblick auf mögliche Risiken im Rahmen der politischen Steuerung das Recht eingeräumt bleiben, sich im Einzelfall für oder gegen Wettbewerb zu entscheiden. Das Beispiel der verpflichtenden Ausschreibungen in Großbritannien, die die lokale Demokratie erheblich einschränken, wurde für den deutschen kommunalen Sektor bereits als ungeeignete Referenz verworfen<sup>199</sup>. Es gilt ferner die bereits oben getroffene und begründete Feststellung<sup>200</sup>, dass ein marktlicher Wettbewerb zwischen Kommunen und Privatunternehmen entscheidend von der strategischen Relevanz der Aufgabe, der Spezifität der Ressourcen und der Wirtschaftlichkeit abhängt. Dieser Wettbewerb geht in zwei Richtungen: die Auslagerung kommunaler Aufgaben an den Markt, wobei sich die Kommunen dem „Markttest“ stellen und die Einlagerung von auf dem Markt befindlichen Aufgaben in die Kommunen oder ihre privatrechtlichen Betriebe in Form der Beteiligung am marktlichen Wettbewerb.

#### 3.1.1 Auslagerung kommunaler Aufgaben

Die Kommunen sind vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgungswirtschaft vor eine veränderte Situation gestellt. Diese klassischen kommunalen Aufgabenbereiche wurden aus der bisherigen Monopolsituation herausgelöst und in einen neuen Wettbewerbsrahmen überführt<sup>201</sup>. Die Kommunen stehen also bei der Energieversorgung, bei der Abfallbeseitigung und bei der Abwasserbeseitigung in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen.

---

<sup>199</sup> vgl. Abschnitt II.4.2.3

<sup>200</sup> siehe Abschnitte II.4.6, II.4.5.3 und II.4.5.2

<sup>201</sup> Rechtsgrundlagen sind das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 29.4.1998 (BGBl. I, S. 730), das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 7.10.1996, verkündet als Art. I des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27.9.1994 (BGBl. I S.2705), geändert durch Art. 3 des Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 12.9.1996 (BGBl. I S. 1354) und die 6. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz vom 6.11.1996 (BGBl. I S. 1690).

Die über 900 deutschen Stadtwerke hatten nach Darstellung von Steckert (1999, S. 3) im Jahre 1997 folgende Marktanteile:

- Strom 31%,
- Gas 76%,
- Wärme 67%,
- Wasser 52%.

Die jährlichen Umsatzerlöse lagen bislang bei 65-70 Milliarden DM, die jährliche Investitionstätigkeit bei 15-20 Milliarden DM. Die Gruppe hat noch zwischen 140.000 und 150.000 Mitarbeiter. 1992 waren es noch 190.000 Mitarbeiter. Ein weiterer Abbau von 50.000 bis 70.000 Mitarbeitern wird prognostiziert (a.a.O).

Im Wettbewerb endet die Bedarfs-, Investitions- und Ertragssicherheit. Es werden erhebliche Strukturanpassungen verursacht. Ein Konzentrationswettbewerb im Bereich der bisher dezentral orientierten leitungsgebundenen Energieversorgung setzt sich in Gang (Cronauge, 1999, S. 26).

Im Bereich der Abfallentsorgung wurden aufgrund des Anschluss- und Benutzungszwanges und der sich daraus ergebenden kommunalen Abnahmeverpflichtung Kapazitäten geschaffen, die durch den zunehmenden Wettbewerb nicht mehr ausgelastet sind. Einnahmeverlusten auf der einen Seite stehen relativ hohe Fixkosten auf der anderen Seite gegenüber. Notwendige Gebührenerhöhungen führen zu wachsendem Unmut bei den Bürgern. Sie weichen zunehmend auf vermeintlich oder tatsächlich preiswertere private Entsorgungswege aus und verschärfen damit die Situation der Kommunen weiter (Paschlau/Wendler, 1998, S. 359).

Bei der Abwasserbeseitigung haben die Länder die gesetzliche Option<sup>202</sup>, die Aufgabe ganz oder teilweise befristet und widerruflich auf einen privatwirtschaftlichen Anbieter zu übertragen. Von dieser Option haben sie bisher keinen Gebrauch gemacht. Deshalb hat sich eine Konkurrenzsituation wie in den beiden anderen Aufgabenbereichen bisher nicht entwickelt, ist aber zu erwarten, sobald die Länder ihre Option nutzen.

---

<sup>202</sup> § 18a Abs. 2a Wasserhaushaltsgesetz v.12.11.1996 (BGBl. I S. 1695), zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.08.1998 (BGBl. I S. 2455)

Ein zusätzlicher Gesichtspunkt, der eine wichtige Rolle spielt, ist der kommunale Querverbund. So sind unter dem Dach der Stadtwerke z.B. die Energieversorgung, der öffentliche Personennahverkehr und die Trägerschaft für kommunale Bäder vereint. In diesem Verbund können die Defizite der Verkehrs- oder Bädersparte mit den Gewinnen der Versorgungsparte verrechnet werden. So werden Körperschafts- und Gewerbeertragssteuer gespart und können der Finanzierung der Verlustsparten zugute kommen. Bundesweit wird mit 2,5 bis 3 Milliarden DM gerechnet (Steckert, 1999, S. 8). Der zunehmende Wettbewerb stellt diese kommunalen Querverbünde in Frage.

Die Entlassung der beschriebenen Aufgabenbereiche in den Wettbewerb wird von Vertretern der Kommunen und ihrer Spitzenverbände kritisch gesehen, weil man aufgrund des geltenden kommunalen Wirtschaftsrechts Wettbewerbsnachteile befürchtet<sup>203</sup>. Nach den einschlägigen in den Bundesländern überwiegend einheitlichen Regelungen dürfen die Kommunen sich nur wirtschaftlich betätigen, wenn Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betroffen sind, ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt, die Angelegenheit durch Private nicht besser erledigt werden kann (Subsidiaritätsprinzip) und ein angemessenes Verhältnis der Betätigung zur Leistungsfähigkeit der Kommune besteht<sup>204</sup>.

### **3.1.2 Einlagerung „marktlicher“ Aufgaben**

Der infolge des Wettbewerbs bei ehemals kommunalen Monopolen entstandene Druck durch die private Konkurrenz führt zunehmend zur Erschließung neuer Geschäftsfelder durch die Kommunen. Sie halten eine Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit für notwendig, um im Wettbewerb bestehen und vor allem Einnahmeherausfälle in angestammten Geschäftsfeldern durch zusätzliche Einnahmen in anderen Bereichen kompensieren zu können.

---

<sup>203</sup> stellvertretend für andere siehe Hennerkes (1999, S. 65 ff.)

<sup>204</sup> siehe z.B. § 101 ff. der Schl.-Holsteinischen Gemeindeordnung in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes

Weitere Gründe sind

- das Erreichen von Wachstumsgrenzen, vor allem im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, durch das aufgrund sich wandelnder Einstellungen zum Umwelt- und Ressourcenschutz veränderte Nachfrageverhalten der Verbraucher,
- das Wahrnehmen der Möglichkeit, den vielfach defizitären kommunalen Haushalten zusätzliche Mittel zuzuführen und so mittelbar einen Beitrag zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung zu leisten,
- für eine Auslastung der Kapazitäten der kommunalen Hilfsbetriebe zu sorgen, damit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten und auch der Sicherung der Arbeitsplätze zu dienen (Döring/Wohltmann 1999, S. 46).

Das Spektrum der Einlagerung „marktlicher“ Aufgaben reicht von der Öffnung der bisher den Eigenbedarf deckenden kommunalen Hilfsbetriebe (z.B. Kfz-Werkstätten, Bauhöfe, Grünflächenämter) für private Kunden über die Bereitstellung von Telekommunikations- und Consultingdienstleistungen bis hin zum Betrieb von Hotels, Solarien, Campingplätzen oder auch Lebensmittelgeschäften.

#### Das Beispiel wilhelm.tel in Norderstedt

Die Stadtvertretung der am nördlichen Stadtrand von Hamburg gelegenen Stadt Norderstedt (ca. 75.000 Einwohner) hat das Tochterunternehmen wilhelm.tel der Stadtwerke Norderstedt damit beauftragt, im gesamten Stadtgebiet ein flächendeckendes Glasfasernetz zu betreiben. Die Stadtwerke versorgen Norderstedt mit Strom, Erdgas, Fernwärme und Wasser. Sie betreiben darüber hinaus den öffentlichen Personennahverkehr. Mit wilhelm.tel tritt die Stadt in den privaten Telekommunikationsmarkt ein und wird - auf das Stadtgebiet bezogen - zum direkten Konkurrenten insbesondere der Deutschen Telekom. Deren Kabelnetz ist mit einer Bandbreite von 450 MHz nur halb so leistungsfähig wie das Kabelnetz von wilhelm.tel und in der Benutzung teurerer.

Folgende Leistungen werden von dem städtischen Unternehmen angeboten:

- unentgeltliches Telefonieren im Stadtgebiet bei unentgeltlicher Bereitstellung eines Anrufbeantworters verbunden mit der Möglichkeit, Telefonanrufe an eine andere Telefon-Nr. weiterzuleiten, unter der man erreichbar ist und mit mehreren Personen gleichzeitig zu telefonieren;
- Empfang aller analogen und digitalen TV-Programme, auch der ausländischen, sofern zugänglich;
- Bereitstellung eines Lokalsenders mit einem Programm aus Norderstedt für Norderstedt mit der Möglichkeit über kulturelle, sportliche und politische Veranstaltungen direkt zu berichten;
- permanenter Zugang zum Internet mit allen sich daraus ergebenden Möglichkeiten<sup>205</sup>.

Die Stadt Norderstedt nimmt mit wilhelm.tel den Wettbewerb mit privaten Anbietern von Informations- und Kommunikationstechnologie auf, bringt seine Infrastruktur so auf den neuesten Stand und schafft den heimischen Geschäfts- und Privatkunden einen individuellen Nutzenzuwachs<sup>206</sup> und sich selbst einen Standortvorteil im Wettbewerb mit der unmittelbar benachbarten Großstadt Hamburg.

### **3.1.3 Rechtliche Aspekte**

Während die oben beschriebene Rechtslage<sup>207</sup> aus der Sicht der Kommunen im Falle der Auslagerung von Aufgaben an den Markt zu Wettbewerbsnachteilen für die Kommunen führt, befürchten im Falle der Einlagerung „marktlicher“ Aufgaben die privatwirtschaftlichen Unternehmen Wettbewerbsnachteile und verweisen auf dieselbe Rechtslage.

---

<sup>205</sup> Informationen aus Recherchen bei der Stadt Norderstedt

<sup>206</sup> siehe dazu auch Abschnitt VI.1.5.2

<sup>207</sup> siehe Abschnitt VI.3.1.1

Sie machen darüber hinaus geltend, dass

- das unternehmerische Risiko einschließlich der Konsequenz eines durch die Wettbewerbskräfte induzierten Marktaustritts (Konkurs) bei kommunalen Unternehmen vollständig internalisiert und die Gefahr groß sei, dass es zu einer „Sozialisierung“ unternehmerischer Risiken in Form der Kompensation eingetretener Verluste durch die kommunalen Haushalte komme, was die effizienzsteigernde Wirkung marktlicher Wettbewerbsprozesse aushöhle;
- die Aussicht auf öffentliche Refinanzierung, beispielsweise durch fortlaufende Kapitalerhöhungen, den kommunalen Unternehmen darüber hinaus einen weiteren Wettbewerbsvorteil verschaffe, weil sie dadurch über eine höhere Kreditwürdigkeit bei Kreditinstituten verfügten und eher die Möglichkeit hätten, Sonderkonditionen zu vereinbaren;
- kommunale Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen steuerrechtliche Privilegien genießen, so etwa bei der Gewerbesteuer, der Körperschaftssteuer oder auch der Umsatzsteuer und bei einer Vermischung hoheitlicher und erwerbswirtschaftlicher Aufgabenerfüllung hieraus Verzerrungen entstehen könnten, die einen fairen Leistungswettbewerb zwischen privaten und kommunalen Unternehmen behinderten;
- verzerrende Wirkungen in der Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen auch dann zu erwarten seien, wenn kommunale Unternehmen, die im Wettbewerb zu privaten Unternehmen stehen, infolge ihrer engen Verbindung zur öffentlichen Hand ungerechtfertigte Vorteile erhielten, etwa durch kommunale Bürgschaften, Begünstigungen bei kommunalen Auftragsvergaben oder die Gewährung von Insiderinformationen;

- kommunale Hilfsbetriebe ungerechtfertigte Vorteile dadurch erhielten, dass die zusätzliche Befriedigung privater Nachfrage lediglich der Erwirtschaftung eines Finanzierungsbeitrages zur Deckung der produktionsbedingten Fixkosten (Deckungsbeitrag) diene und somit nicht notwendigerweise der Zwang zu einer Preiskalkulation auf Vollkostenbasis bestehe, wodurch vergleichbare Leistungen preisgünstiger abgegeben werden könnten, was eine Vermengung marktlicher und politischer Steuerungsinstrumente zu Lasten der privaten Mitbewerber zur Folge habe (Döhring/Wohltmann 1999, S. 50).

Die divergierenden Auffassungen zum Problembereich „kommunale Wirtschaft und Wettbewerb“ haben bereits zu aktueller Rechtsprechung geführt, die durch drei zivilgerichtliche Entscheidungen geprägt sind. So hat auf Antrag eines Dipl.-Pädagogen das Oberlandesgericht Düsseldorf mit Urteil vom 10.10.1996<sup>208</sup> einer Kommune untersagt, durch die kommunale Volkshochschule Nachhilfeunterricht anzubieten mit der Begründung, dass es keinen dringenden öffentlichen Zweck gebe und das Subsidiaritätsprinzip es verlange, der ausreichenden Anzahl privater Anbieter von Nachhilfeunterricht den Vortritt zu gewähren. Mit ähnlichen Gründen hat das Oberlandesgericht Hamm mit seiner „Gelsengrün-Entscheidung“ vom 23.9.1997<sup>209</sup> der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Gelsengrün“ -ursprünglich Grünflächen- und Friedhofsamt- einer Kommune untersagt, im geschäftlichen Verkehr landschaftsgärtnerische Arbeiten privaten Auftraggebern anzubieten und/oder solche Arbeiten auszuführen. Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 8.10.1998<sup>210</sup> die Revision gegen das Urteil wegen mangelnder grundsätzlicher Bedeutung und mangelnder Erfolgsaussicht zurückgewiesen. Schließlich hat das Landgericht Wuppertal mit Urteil vom 29.10.1998<sup>211</sup> einem kommunalen Entsorgungsunternehmen den Betrieb einer Altautoverwertung untersagt, weil der ganze Bereich rein erwerbswirtschaftlichen Gewinnstrebens (bei Nichtbeachtung der Existenz eines öffentlichen Zwecks) den Kommunen versperrt sei.

---

<sup>208</sup> 2 U 65/96, NJW-RR 1997, S. 1470

<sup>209</sup> 4 U 99/97

<sup>210</sup> I Z R284/97

<sup>211</sup> 12 O 44/98, Abfallpraxis 1999, S. 36

Die ungefährdete Betätigung privater Anbieter auf einem nicht der Daseinsvorsorge unterliegenden Markt müsse geschützt werden.

Jenseits dieser die kommunalrechtlichen Regelungen auslegenden und für die Kommunen unbefriedigenden Rechtsprechung gibt es weitere Argumente für und wider die Intensivierung des kommunalen Wettbewerbs etwa aus finanzwissenschaftlicher Sicht, aus dem Blickwinkel des Fiskalföderalismus oder der Neuen Politischen Ökonomie, auf deren Darstellung hier verzichtet werden soll<sup>212</sup>. Letztlich lassen sich die unterschiedlichen Interessen wohl wie folgt kurz zusammenfassen:

- Die Kommunen möchten nicht, dass die Privaten sich nur die gewinnträchtigen Aufgabenbereiche wie Versorgung und Entsorgung herauspicken und ihnen den unrentablen Rest (z.B. ÖPNV, Bibliotheken, Museen) überlassen, sondern dass auch die Kommunen die Chance erhalten, im Rahmen von Wettbewerb finanziell erfolgreiche Aktivitäten durchzuführen.
- Die Privatunternehmen fordern einen weitgehenden Verzicht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung mit dem Hinweis auf die ungleichen Wettbewerbsbedingungen.

Aufgabe einer kommunalen Wettbewerbspolitik im ordnungspolitischen Sinne wird es sein, „vor Ort“ die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb zu schaffen, durch

- eine strikte Trennung zwischen hoheitlichen und fiskalischen Funktionen, auch im Sinne des Auftraggeber-/Auftragnehmermodells (gewährleistende Kommune),
- die Einführung prinzipieller Konkursfähigkeit kommunaler Unternehmen,
- die Gleichbehandlung mit Privaten im Hinblick auf Steuerrecht, Kredit- und Bürgschaftsgewährung,
- den Verzicht auf Quersubventionierung,

---

<sup>212</sup> siehe hierzu z.B. Döring/Wohltmann (1999), Cronauge (1999) und Hennerkes (1999)

- die Kalkulation von Preisen auf Vollkostenbasis,
- ein aussagefähiges Berichtswesen und wirksame Prüfverfahren, die auch Sanktionen ermöglichen.

Soweit die Kommunen hier im Einzelfall auf den Gesetzgeber angewiesen sind, müsste dieser die entsprechenden Veränderungen vornehmen. Dies gilt insbesondere auch für die kommunalrechtlichen Regelungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht, die an die durch die Gesetzgebung geschaffene Wettbewerbssituation anzupassen sind.

Wenn die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb auf beiden Seiten erfüllt sind, spricht nichts mehr gegen eine aktive Teilnahme der Kommunen an diesem Wettbewerb, sowohl im Falle auszulagernde als auch im Falle einzulagernder Aufgaben. Im zweiten Falle müsste jedoch weiterhin auf den öffentlichen Zweck Rücksicht genommen werden, der von der kommunalen Vertretung (Gemeindevertretung, Stadtvertretung, Kreistag) im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes im Einzelfall zu definieren wäre.

### **3.2 Strategie kommunalen Wettbewerbs**

Die wettbewerbliche Strategie für den kommunalen Sektor ergibt sich als Extrakt aus den vorhergehenden Ausführungen. Danach sollten die Kommunen

- intrakommunale und interkommunale Leistungsvergleiche durchführen, und zwar insbesondere bei den Aufgaben, die sich wegen hoher strategischer Relevanz und/oder hoher Spezifität nicht für Markttests eignen;
- innerhalb der kommunalen Verwaltungsbetriebe Quasi-Märkte institutionalisieren, und zwar insbesondere bezogen auf die Aufgaben, die sich wegen hoher strategischer Relevanz und/oder hoher Spezifität nicht für Markttests eignen;
- Leistungsvergleiche mit Quasi-Märkten verknüpfen;

- das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung unter privaten Anbietern sorgfältig ausschöpfen und kontrollieren und dem wirtschaftlichsten Angebot den Vorzug geben, welches nicht mit dem preisgünstigsten Angebot identisch sein muss;
- nach Schaffen der wettbewerblichen und kommunalrechtlichen Voraussetzungen aktiv am Wettbewerb um die wirtschaftlichste Erfüllung an den Markt auszulagernder Aufgaben teilnehmen und sich damit einem positiven Produktivitäts- und Effizienzdruck aussetzen, wobei je nach Aufgabe auch Non-Profit-Organisationen mit in den Wettbewerb einzubeziehen sind;
- nach Schaffen der wettbewerblichen und kommunalrechtlichen Voraussetzungen im Wettbewerb mit privaten Anbietern die Angebote kommunaler Hilfsbetriebe für den Markt öffnen und neue Geschäftsfelder akquirieren, soweit der öffentliche Zweck dies zulässt.

Jede Wettbewerbsstrategie wird eine kommunale Individuallösung darstellen und unter anderem von der Größe der jeweiligen Kommune abhängen.

## **VII. Entwicklung und Bedeutung der kommunalökonomischen Steuerung**

Wie sich aus den bisherigen Darstellungen ergibt, bietet die Ökonomie dem kommunalen Sektor ein umfangreiches und vielfältiges Betätigungsfeld. Aus diesem Umfang und dieser Vielfalt ergibt sich eine komplexe Verflechtung der ökonomischen Beziehungen der einzelnen Kommune. Sie bildet das Zentrum eines Netzwerkes von Institutionen mit der Option, sich dieses Netzwerkes und des damit verbundenen Beziehungsgeflechtes im Interesse einer kommunalökonomischen Optimierung kompetent zu bedienen. Die Wahrnehmung dieser Option setzt ein ökonomisch-strategisches und ein ökonomisch-operatives Management auf einem hohen Niveau voraus<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> vgl. Abschnitt III.2

## 1. Ökonomisch-strategisches Management

Aufgabe des ökonomisch-strategischen Managements wird es sein, ökonomische Ziele zu formulieren<sup>214</sup>. Diese Aufgabe fällt in der Kommune der politischen Führung und der Verwaltungsführung gemeinsam zu. Die mit „Feierabendpolitikern“ besetzten kommunalen „Parlamente“ haben sich in der Vergangenheit mit dieser Aufgabe immer schwer getan. Die von der politischen Führung verabschiedeten Vorschläge wurden in der Regel von der Verwaltungsführung (unterstützt durch die hauptamtliche Verwaltung) vorbereitet. Diese nutzte externen ökonomischen Sachverstand, soweit die Ressourcen im eigenen Hause nicht vorhanden waren oder versuchte es mit eigenen Mitteln, was häufig zu suboptimalen Ergebnissen führte.

Der die Verwaltungsführung repräsentierende hauptamtliche Bürgermeister war in der Regel verwaltungsjuristisch ausgebildet und „sozialisiert“ und verfügte nicht über einen ausreichenden ökonomischen Sachverstand.

Eine effektive kommunalökonomische Steuerung über ein ökonomisch-strategisches Management setzt aber einen ausreichenden ökonomischen Sachverstand der politischen Führung und der Verwaltungsführung voraus. Darauf sollte bei der Wahl der Führung geachtet werden, um so mehr, als z.B. der Bürgermeister in allen deutschen Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten inzwischen von den Bürgern direkt gewählt wird<sup>215</sup> und man sich seitens des Gesetzgebers nach wie vor allgemein damit begnügt, dass der Bewerber die für dieses Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzt, ohne konkret Steuerungsqualitäten und -erfahrungen und ökonomischen Sachverstand zu verlangen<sup>216</sup>. Für bereits gewählte Personen (Gemeindevertreter und Bürgermeister) sind entsprechende Fortbildungen zu fordern.

---

<sup>214</sup> vgl. Abschnitt VI.1.1

<sup>215</sup> vgl. z.B. § 57 Abs. 1 der Sch.-Holsteinischen Gemeindeordnung

<sup>216</sup> vgl. z.B. § 57 Abs. 3 der Sch.-Holsteinischen Gemeindeordnung

Naschold (1997a, S. 309 ff.) fokussiert strategisches Management und seine Probleme auf die Verwaltungsmodernisierung, indem er darauf hinweist, dass dezentralisierte Organisationseinheiten<sup>217</sup> zunehmend zentrifugal und damit dysfunktional wirken können. Inhalt von strategischem Management sei hier vor allem die Balancierung der zentrifugalen Organisationseinheiten durch eine Zentrale, ohne jedoch den gesunden „Egoismus“, wie etwa die dezentrale Kreativität und Energie der Organisationseinheiten, gleich wieder einzuschnüren. Strategisches Management beziehe sich insoweit auf das Management von Koordinationsmechanismen, des Kulturwandels und Wandlungsprozesses und auf prozessbegleitende Evaluierung.

Mäding (1992, S. 218) teilt die Sorge um einen disparaten schleichenden Funktionswandel der Teilverwaltungen mit der Gefährdung der Einheitlichkeit der Verwaltung, allerdings aus einem anderen Ansatz heraus: der zu starken Einstellung der Kommune und ihrer Verwaltung auf die spezifischen Rationalitäten der Marktwirtschaft. Andererseits würde die Effektivität der Verwaltung leiden, wenn sie sich zu wenig auf die spezifischen Rationalitäten dieses Systems einstelle. Notwendig sei eine „Theorie lokaler Steuerung“. Diese sollte von der normativen Prämisse ausgehen, dass als Legitimationsinstanz nur die Bürger bzw. Einwohner der Kommune dienen können und daher direkt gewählte Instanzen (Gemeindevertretung, Bürgermeister) zu stärken und aus legitimatorischen Gründen auch effiziente Netzwerke und Partnerships politisch einzubinden seien. Eine solche Theorie lokaler Steuerung zu entwickeln, ist eine interessante Forschungsaufgabe, sprengt jedoch den Rahmen dieser Arbeit.

Beide Auffassungen setzen wiederum ökonomischen Sachverstand voraus, den der die Balance herstellenden Zentrale im Sinne Nascholds und den der gestärkten politischen Führung im Sinne Mädings, die über die Gratwanderung zwischen „Markt“ und „Staat“ zu entscheiden hat.

---

<sup>217</sup> vgl. Abschnitt II.3.2

## 2. Ökonomisch-operatives Management

Aufgabe des ökonomisch-operativen Managements wird es sein, die sich aus den strategisch-ökonomischen Zielen ergebenden Aufgaben zu operationalisieren<sup>218</sup>. Innerhalb des kommunalen Verwaltungsbetriebes unterscheiden wir - je nach Größe der Kommune - zwischen dem Top-, dem Middle- und dem Lower Management. Zum Top-Management gehören der Bürgermeister (Er steht also mit einem Bein im strategischen und mit dem anderen Bein im operativen Management)<sup>219</sup> und die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Beigeordnete, Stadträte), die in der Regel Dezernentenfunktionen wahrnehmen. Zum Middle-Management können die Amtsleiter gezählt werden. Abteilungsleiter und Sachgebietsleiter bilden schließlich das Lower Management. Diesen Managementebenen sind Laufbahnen zuzuordnen. Das Top-Management ist eine Domäne des höheren Dienstes (Universitätsstudium). Das Middle-Management gehört überwiegend dem gehobenen Dienst (Fachhochschulstudium), teilweise dem höheren Dienst an.

Das Lower Management gehört überwiegend dem gehobenen Dienst, teilweise dem mittleren Dienst (Verwaltungsschulbildung) an. Es ist auch hier die Frage nach dem ökonomischen Sachverstand zu stellen. Der höhere Dienst wurde in der Vergangenheit fast ausschließlich mit Juristen besetzt. Die juristische Ausbildung enthält bekanntlich keine ökonomischen oder steuerungsspezifischen Inhalte. Infolge der Verwaltungsreform stößt man in öffentlichen Stellenausschreibungen häufiger auf ein ökonomisches Anforderungsprofil. Der gehobene Dienst wird mit Diplom-Verwaltungswirten besetzt, die ihre Ausbildung an den internen Verwaltungsfachhochschulen erhalten, welche den Schwerpunkt der Lehre auf juristische Fächer legen<sup>220</sup>. An einigen internen Verwaltungsfachhochschulen ist neben dem Diplom-Verwaltungswirt der Abschluss als Diplom-Verwaltungsbetriebswirt möglich<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> vgl. Abschnitt VI.1.2

<sup>219</sup> „Bürgermeister“ wird hier als Synonym für Verwaltungsführung verwendet und insofern auf eine Unterscheidung (Oberbürgermeister, Landrat) verzichtet.

<sup>220</sup> Eine Ausnahme bildet bisher noch das Land Sachsen-Anhalt, das einen verwaltungswissenschaftlichen Studiengang an der externen Fachhochschule Harz eingerichtet hat.

<sup>221</sup> z.B. in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg

Hier wird nach einem gemeinsamen Grundstudium für zukünftige Diplom-Verwaltungswirte und Diplom-Verwaltungsbetriebswirte im Hauptstudium der Schwerpunkt der Lehre auf den Bereich der Ökonomie gelegt. Die Ausbildung des mittleren Dienstes schließlich geschieht an Verwaltungsschulen. Das Verhältnis zwischen juristischen und ökonomischen Lehrinhalten ist dem „normalen“ Verhältnis an Verwaltungsfachhochschulen ähnlich. Es soll an dieser Stelle keine Diskussion über die Ausbildung des höheren, gehobenen oder mittleren allgemeinen Verwaltungsdienstes eröffnet werden. In allen drei Laufbahnen wird es auch zukünftig „Rechtsanwender“ und „Steuerer“ geben müssen. Steuerungsfunktionen sollten aber nur dann übertragen werden, wenn eine ausreichende ökonomische Sachkenntnis nachgewiesen werden kann. Das gelingt einem Ökonomen eher als einem Juristen und einem Diplom-Verwaltungsbetriebswirt eher als einem Diplom-Verwaltungswirt. Alle nicht gezielt ökonomisch Ausgebildeten sollten zumindest über eine ausreichende ökonomische Rationalität verfügen, die sie durch Ausbildung oder Fortbildung erworben haben. Es ist dem deutschen kommunalen Sektor zu wünschen, dass es ihm gelingen wird, im Zuge der Verwaltungsreform eine qualitative Veränderung der Ressource Personal in diesem Sinne herbeizuführen<sup>222</sup>.

### **VIII. Fazit**

Das Ziel war es, die These zu untersuchen, dass die Ökonomie des deutschen kommunalen Sektors unter Anwendung des richtigen ökonomischen Instrumentariums optimierbar ist. Die Unterthese lautete, dass eine zu entwickelnde umfassende kommunale Strukturpolitik dazu einen elementaren Beitrag leisten kann, die sich unter anderem mit der Reduzierung des kommunalen Sektors und der Ökonomisierung der Kommunalverwaltung befasst und durch die Entwicklung einer kommunalen Qualitäts- und Wettbewerbspolitik ergänzt wird<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> vgl. Abschnitt VI.1.7.3

<sup>223</sup> vgl. Abschnitt I.3

Das Ergebnis der Untersuchung lässt sich wie folgt zusammenfassen. Der kommunale Sektor hat die Möglichkeit,

- über Privatisierung und Public Private Partnership, jeweils in diversen Ausprägungen, die Schnittstelle zwischen dem kommunalen Sektor und dem privatwirtschaftlichen Sektor zugunsten des privatwirtschaftlichen Sektors zu verändern und damit den kommunalen Sektor zu reduzieren, was zu einer Reduzierung der Kommunalquote<sup>224</sup> führt und jedenfalls tendenziell zu einer Produktivitäts- und Effizienzsteigerung des kommunalen Sektors beitragen dürfte;
- als Gesamtheit aktivierender Kommunen, jeweils in verschiedenen Ausprägungen, die Schnittstelle zwischen dem kommunalen Sektor und der Gesellschaft zugunsten der Gesellschaft zu verändern, was zu einer weiteren Reduzierung der Kommunalquote führt und jedenfalls tendenziell zu einer weiteren Produktivitäts- und Effizienzsteigerung des kommunalen Sektors beitragen dürfte;
- die kommunale Wirtschaftsstruktur durch gestalterische Einwirkungen auf den produzierenden Bereich, den Dienstleistungsbereich und den Arbeitsmarkt sowie durch die Entwicklung eines kommunalen Marketings positiv zu beeinflussen;
- die Allokationsineffizienz bei lokalen öffentlichen Gütern durch eine zunehmende Präferenzaufdeckung über Gebühren zu reduzieren bzw. so die Herstellung von fiskalischer Äquivalenz durch die Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern zur Gewährleistung eines optimalen Budgets zu fördern und durch Budgetierung die kommunalen Budgets weiter zu optimieren, wobei er auf die Unterstützung der Länder angewiesen ist, was vor allem auch für die Herstellung der Kongruenz zwischen kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Finanzstruktur gilt;

---

<sup>224</sup> siehe Tabelle Nr. 2

- im Wege der Funktionalreform die Verwaltungsgrößen und Aufgabenzuordnungen zu optimieren, dadurch die Ausnutzung von Skalenerträgen und die Produktivität zu steigern und zu einer Optimierung der institutionellen Infrastruktur beizutragen, wobei er auf die Unterstützung der Länder angewiesen ist;
- durch Public Public Partnerships bei Aufgaben mit hoher strategischer Relevanz und/oder Spezifität seine Kosten zu reduzieren;
- durch die Reform der Kommunalverwaltung im Bereich der Strukturen, Verfahren und Instrumente und des Personals deren Produktivität und Effizienz zu steigern;
- im Rahmen von Qualitätspolitik über ein geeignetes Qualitätsmanagement erhebliche Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen zu realisieren und über die Produktqualität das Image der einzelnen Kommune und damit ihre Stellung im Standortwettbewerb zu verbessern und schließlich
- im Rahmen einer Wettbewerbspolitik auf der Basis einer geeigneten Wettbewerbsstrategie über Markttests die Produktivität und Effizienz der Erfüllung kommunaler Aufgaben zu steigern und durch die Übernahme „marktlicher“ Aufgaben seine Einnahmensituation zu verbessern.

Die Realisierung dieser Möglichkeiten hängt - wie beschrieben - in Einzelfällen von der Unterstützung der Länder, allgemein aber von der Qualität des ökonomisch-strategischen und des ökonomisch-operativen Managements ab. Beide Managementvarianten korrelieren auch mit dem Grad der Optimierung.



## Literaturverzeichnis

- Adamaschek, Bernd (1997) Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen - Der interkommunale Leistungsvergleich, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 107-124. Stuttgart
- derselbe (1998) Szenario 2000: Die Zukunft der Leistungsvergleiche, in: VOP 11/98, S. 16-19
- Ahn, Hein / Dyckhoff, Harald (1997) Organisatorische Effektivität und Effizienz, in: WiSt 1/1997, S. 2-6
- Albers, Heinrich (1995) „Budgetierung“ - Neue Wunderwaffe zur Lösung der Haushaltsprobleme?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 1/1995, S. 2-7
- Alonso, William (1977) Zur Ökonomie der Stadtgröße, in: Alonso, W. et al. (Hrsg.), Stadtökonomie, S. 50-67, Stuttgart
- Altshuler, Alan / Zegans, Marc (1990) Innovation and creativity - Comparisons between public management and private enterprise, in: Cities, February 1990, S. 16-24
- American Marketing Association (1948) Committee Reports: Report of the Definitions Committee, in: The Journal of Marketing, Vol. XIII, Nr. 2, Oct. 1948, S. 202-217.
- Andrews, R. B. (1953) Mechanics of the Urban Base, in: Land Economics, Vol. 29, S. 161-167
- Apolte, Thomas (1996) Zur (In)Effizienz von Tagungen und Seminaren, in: WISU 4/96, S. 318-322
- Arnold, Heinz (1995) Disparitäten in Europa: Die Regionalpolitik der Europäischen Union. Basel
- Bals, Hans-Jürgen (1999) Die Neugestaltung der kommunalen Haushaltspläne: Vom kameralen Finanzplan zum budgetierten Produkthaushalt, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 11/99, S. 242-257
- Banner, Gerhard (1994 a) Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1/1994, S. 5-12
- derselbe (1994b) Steuerung kommunalen Handelns, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 350-361. Opladen

- derselbe (1997) Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der „Faktor Staat“, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 341-350. Stuttgart
- Baranowski, Guido Technologie- und Gründerzentren als Instrumente einer technologieorientierten Strukturpolitik, in: Klepsch, Thomas et al. (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik, S. 197-212, Stuttgart
- Barthel, Christian (1994) Lean production, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/94, S. 295-315
- Becker, Hermann (1994) Lean Management, in: VOP 5/1994, S. 370-371
- Behrens, Fritz et al. (Hrsg.) (1995) Den Staat neu denken. Berlin
- Beland, Ulrike (1998) Eine eigene Einkommensteuer für die Gemeinden und das Problem des Wanderungswettbewerbs, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/98, S. 104-123
- Bellah, R. / Madsen, R. / Sullivan, W. / Swidler, A. / Tipton, S. (1992) The Good Society. New York
- Berner, Con (1994) Die Kommunen brauchen modernes Haushaltsmanagement, in: VOP 5/1994, S. 367-369
- Bernhard, Horst (1993) Haushaltsrechtliche und betriebswirtschaftliche Steuerung der kommunalen Finanzen, in: Der Gemeindehaushalt 7/1993, S. 145-147
- Berthold, Norbert / Donges, Martin (1996) Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Beihilfen, in: WiSt 10/1996, S. 490-497
- Bies, S. / Bracker, R. / Eisenbroich, T. / Schönfeld, M. (2000) Abschlußbericht zum Projekt Funktionalreform Kreis Schleswig-Flensburg. Kiel
- Bies, S. / Clausen, W. (1996) Gutachten zur Verbesserung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung für die Kreis- und Gemeindeebene im Kreis Schleswig-Flensburg. Kiel
- Bitz, M./Dellmann, K./Domsch, M./Wagner, F. (1998) Kompendium der Betriebswirtschaftslehre, Band 1. München
- Blume, Michael (1993) Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommu-

- nalverwaltung - Argumente und Einwände, in: Der Gemeindehaushalt 1/1993, S. 1-8
- Boderius, Karl-Heinz (1996) Überlegungen zum Thema der Ausgabenreduzierung zur Sicherung zukünftiger Haushaltsausgleiche durch das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit. Nicht veröffentlicht
- Bofinger, Peter (1997) Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch den Markt nicht durch starre Regeln oder Bürokraten, in: Wirtschaftsdienst 1997/I, S. 12-15
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (1995) Vom Untertan zum Kunden? Berlin
- Böhme, Rolf (1997) Beeilt euch zu handeln, bevor es zu spät ist zu bereuen. Von der Veränderung der Städte. Freiburg
- Böhret, Carl (1998) Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: von Bandemer, Stephan et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 41-46. Opladen
- Boyne, George A. (1998) Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence, in Public Administration, Vol. 76, S. 695-712
- Brake, K. / Danielzyk, R. / Karsten, M. (1999) Dezentrale Konzentration - ein Leitbild mit besonderen Herausforderungen für interkommunale Kooperation, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/99, S. 89-103
- Bramley, Glen (1991) Kommunalfinanzen: Alternative Modelle und Britische Städte, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 283-307. Opladen
- Brandel, Rolf / Stöbe-Blossey, Sybille / Wohlfahrt, Norbert (1999) Verwalten und gestalten - Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin
- Brandl, Tilman (1985) Möglichkeiten kommunaler Wirtschaftsförderung unter geänderten Rahmenbedingungen, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 39-52. Wien
- Braun, Günther E. (1999) Konzept des integrierten Kommunalmanagements, in: Die Verwaltung, Heft 3/1999, S. 377-402
- Brauweiler, Jana (1997) Regionalökonomische Theorie: Neoklassisches und Wachstumspolkonzept, in: WISU 4/97, S. 310-318
- dieselbe (1998) Regionalökonomische Theorie: Export-Basis-Konzept und

- Konzept des endogenen Entwicklungspotentials, in: WISU 5/98, S. 561-566
- Brede, Helmut (1994) Die Reform des Öffentlichen Rechnungswesens - eine Notwendigkeit, in: VOP 2/1994, S. 88-91
- Brendel, Herwig (1997) Wettbewerbspolitische Konzeptionen, in: von Delhaes, K. / Fehl, U. (Hrsg.), Dimensionen des Wettbewerbs, Stuttgart
- Brennan, G. / Buchanan, J.M. (1980) The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge
- Brinkhoff, Roland (1998) Intranet in der öffentlichen Verwaltung, in: Kommunalpraxis 6/98. S. 173-174
- Brückmann, Friedel (1993) Leistungs- und Kostenrechnung in der Gemeinde und die politischen Konsequenzen, in: Der Gemeindehaushalt 7/1993, S. 147-150
- Brümmerhoff, Dieter (1996) Finanzwissenschaft. München
- Bruns, Dirk / Mohnen, Elgin (1999) Eine Stadt ohne Bürger? Neue Steuerungsinstrumente in Recht, Politik und Verwaltung - ein Appell für eine „bürgerbasierte“ Verwaltungsreform, in: Verwaltungsrundschau 1/99, S. 2-10
- Buchanan, James, M. / Goetz, Charles, J. (1972) Efficiency Limits of fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: Journal of Public Economies 1 (1972) S. 25-43
- Budäus, Dietrich / Grüning, Gernod (1997) Public Private Partnership - Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie, in: Budäus, D. / Eichhorn, P. (Hrsg.) Public Private Partnership - Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, S. 25-66. Baden-Baden
- Budäus, Dietrich/ Hill, Hermann (1996) Kommunen in Deutschland - fit für Europa? Interne Studien Nr. 128/1996 der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin
- Budäus, Dietrich (1989) Der Beitrag der Betriebswirtschaftslehre zur Erforschung kommunaler Verwaltungen, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, S. 231-246. Baden-Baden
- derselbe (1992) Verwaltungsreformen - Praktische und theoretische Perspektiven. Hamburg
- derselbe (1994) Public Management. Berlin

- derselbe (1996) Wirtschaftlichkeit, in: Naschold, F. et al., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, S. 81-99. Berlin
- derselbe  
(ohne Jahresangabe)  
derselbe  
(ohne Jahresangabe) Probleme und neue Formen der Verwaltung von Metropolregionen. Hamburg  
Alternative Ansätze zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung von Transaktionskosten. Hamburg
- Budäus, Dietrich/  
Engelhardt, Gunther  
(Hrsg.) (1996) Großstädtische Aufgaben im Wandel. Baden-Baden
- Budäus, Dietrich / Grüning,  
Gernod (1997) Kommunitarismus - eine Reformperspektive? Berlin
- Buchholz, Klaus (2000) Controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung für ein New Public Management. Hamburg
- Bullmann, Udo (1991) Zur „Identität der lokalen Ebene“. Aussichten zwischen kommunaler Praxis und politikwissenschaftlicher Theorie, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 72-92. Opladen
- Bunz, Axel R. (Hrsg.)  
(1995) EU-Kommunal. Bonn
- Carl Bertelsmann Stiftung  
(1994) Carl Bertelsmann Preis 1993 Band 1 (Dokumentationsband zur internationalen Recherche) und Band 2 (Dokumentation zu Symposium und Festakt). Gütersloh
- Chang, Semoon (1979) An econometric forecasting model based on regional economic information system data: The case of Mobile Alabama, in: Journal of Regional Science, Vol. 19, No. 4, 1979, S. 437-447
- Christaller, W. (1933) Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena
- Clauß, Thomas (1999) Budgetierung im Neuen Steuerungsmodell, in: Der Gemeindehaushalt 3/1999, S. 53-55
- Council of Europe (1993) The role of competitive tendering in the efficient provision of local services. Straßburg
- Cronauge, Ulrich (1999) Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/99, S. 24-44

- Dankowski, Wulf / Precht, Claus (1994) Neuere Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltung, in: VOP 6/1994, S. 412-416
- dieselben (1995) Public Management. Stuttgart
- dieselben (1998) Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis. Stuttgart
- Dangschat, Jens (1996) Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Schäfers, Bernhardt/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland - soziale, politische und kulturelle Lebenswelt, S. 31-60
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband (1998) Partner für freies Engagement. Frankfurt a. M.
- Deubel, Ingolf (1997) Fallbeispiel Solingen: Wettbewerbsorientierte Organisation einer Kommunalverwaltung - Eine integrierte Modernisierungs- und Konsolidierungsstrategie, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 125 - 146. Stuttgart
- Deutscher Bundestag (1994) Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, Drucksache 12/6815
- Deutscher Städtetag (1996) Städte auf dem Reformweg. Köln
- derselbe (1998) Gemeindefinanzbericht 1998, in: Der Städtetag 3/1998
- derselbe (1999) Was wird aus der Stadtwirtschaft? In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 1/99, S. 10
- derselbe (2000) Gemeindefinanzbericht 2000, in: Der Städtetag 4/2000
- Dickermann, Dietrich / Gelbhaar, Siegfried (1996 a) Grundfragen und methodische Konzepte, in: WISU 4/96, S. 385-402
- dieselben (1996 b) Finanzverfassung und Finanzausgleich - Darstellung und Kritik des Finanzausgleichs in Deutschland, in: WISU 5/96, S. 486-497
- Dieckmann, Jochen / Löhr/Ulrike (1994) Steigerung der Attraktivität und Sicherheit der künftigen Funktionserfüllung des öffentlichen Dienstes, in: VOP 5/1994, S. 347-350
- Döhler, Elmar (1998) Bestimmungsgründe unterschiedlicher kommunaler Gebührenaufkommen, Speyerer Arbeitshefte 115 der Deutschen

- Döring, T. / Wohltmann, M. (1999) Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/99, S. 45-64
- Drees-Behrens, Christa (1999) Der vollständige Finanzplan: Ein Instrument zur Bestimmung der Vorteilhaftigkeit auch von öffentlichen Investitionen, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen 9/99, S. 200-227
- Eichel, Hans (1991) Wirtschaftsraum Stadt: Stadtqualität als Standortfaktor für die Wirtschaft, in: Ganser, Karl et al. (Hrsg.), Die Zukunft der Städte. Baden-Baden
- Eichhorn, Peter / Friedrich Peter (1976) Verwaltungsökonomie I, Baden-Baden
- Elander, Ingemar / Montin, Stig (1991) Dezentralisierung und Kontrolle. Die Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Kommunen in Schweden, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 308-336. Opladen
- Emschermann, Benedikt (1998) Kommunal-Leasing und Kommunalaufsicht, in: Kommunalpraxis 11/98, S. 299-304
- Engel, Wolfgang (1981) Grenzen und Formen der mittelbaren Kommunalverwaltung. Köln
- Ernst, Antje / Ernst, Mathias (1998) Änderungsmanagement oder: Wie baut man ein Rathaus um? In: Verwaltung und Management 3/1998, S. 161-165 (Teil 1) und Verwaltung und Management 4/1998, S. 241-246 (Teil 2)
- Ettelbrück, Ursula (1984) Wirkungsanalyse kommunaler Wirtschaftsförderung. Speyer
- Etzioni, Amitai (1994) The Spirit of Community - The Reinvention of American Society. New York, Touchstone.
- EU-Kommission (1991) Europa 2000. Brüssel
- dieselbe (1995) Europa 2000 +. Brüssel
- Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (1996) Der Beitrag der Fachhochschulen f. d. öffentlichen Dienst zur Verwaltungsreform durch Ausbildung, anwendungsbezogene Forschung und Weiterbildung. Beiträge der Hochschule Nr. 2. Berlin
- Färber, Gisela (1995) Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskör-

perschaften bis 2030. Speyer

- Feagin, Joe R. / Smith Michael Peter (1990) „Global cities“ und eine neue internationale Arbeitsteilung, in: Borst, Renate et al. (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte, S. 62-88. Basel
- Fiedler, J. (1998) Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: von Bandemer, S. / Blanke, B. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 93-105. Opladen
- Fiedler, J. / Kreft, M. / Lührs, J. (1999) Neue Wege im kommunalen Teilnehmungsmanagement, in: Der Gemeindehaushalt 2/1999, S. 29-32
- Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (1999) Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung. Hamburg
- Fischer, Marc (1994) Die Theorie der Transaktionskosten, in: WiSt 11/1994, S. 582-584
- Floeting, Holger (1997) Die Städte und die Informationsgesellschaft, in: Henckel, D. et al. (Hrsg.), Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, S. 209-223. Stuttgart
- Fogarty, Michael, S. / Garofalo, Gasper (1978) An exploration of the real productivity effects of cities, in: The Review of Regional Studies, Vol. 8, No. 1, S. 65-81
- Foley, Paul (1992) Local Economic Policy and Job Creation: A Review of Evaluation Studies, in: Urban Studies, Vol. 29, Nos. 3 / 4, S. 557-598
- Franck, Egon / Jungwirth, Carola (1998) Produktstandardisierung und Wettbewerbsstrategie, in: WiSt 10/1998, S. 497-502
- Freie und Hansestadt Bremen, Senatskommission für das Personalwesen (1997) Strategisches Personalentwicklungskonzept für die bremische Verwaltung. Bremen
- Freudenberg, Dirk (1994) Das Elend mit der Kameralistik. Nichts Neues seit Puechberg, in: VOP 6/1994, S. 404-411
- Frey, Bruno S. (1984) On the Political Economy of Public Service, in: Feldstein, Martin S./Inman, Robert P. (Hrsg.), The Economics of Public Services, S. 415-433. Houndsmill

- Friedrich-Ebert-Stiftung (1991) Neue Wege in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik (Konferenzbericht). Straßburg
- Friedrichs, Jürgen (1985a) Die Zukunft der Städte in der Bundesrepublik, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren. S. 2-22. Opladen
- derselbe (1985b) Ökonomischer Strukturwandel und Disparitäten von Qualifikationen der Arbeitskräfte, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren, S. 48-69. Opladen
- Fürst, Dietrich (1977) Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung, in: Alonso, W. et al. (Hrsg.), Stadtökonomie, S. 1-37. Stuttgart
- derselbe (1989) Zum Stand der Stadtökonomie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, S. 207-230. Baden-Baden
- derselbe (1991) Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 93-112. Opladen
- Fürst, Dietrich / Klemmer, Paul / Zimmermann, Klaus (1975) Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Gabriel, Oscar W. / Ahlrich, Katja / Brettschneider, Frank / Kunz, Volker / Löwenhaupt, Stefan (1992) Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 22-23/92, S. 23-35
- Ganser, Karl (1991) Instrumente von gestern für die Städte von morgen ? In: Ganser, Karl et al. (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 54-65. Baden-Baden
- Gatzweiler, Hans-Peter (1985) Die Entwicklung in den Regionen des Bundesgebietes, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren, S. 214-246. Opladen
- derselbe (1991) Handlungsspielräume für eine Stadt der Zukunft, in: Ganser, Karl (Hrsg.) Die Zukunft der Städte, S. 35-53. Baden-Baden
- Gebhardt, Rainer (1989) Absichts- und Wirkungsanalyse von Leistungsprivatisierungen. Essen
- Geißler, Clemens (1991) Die Bevölkerungsentwicklung: Anforderungen der Generationen an das Leben und Wohnen der Stadt, in: Ganser, Karl

- (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 69-85. Baden-Baden
- Gelbhaar, Siegfried (1998) Ökonomik der Parafiski, in WiSt 11/1998, S. 573-579
- Gemeinde Schönberg (1999) Kommunales Bündnis für Arbeit. Schönberg
- Gerhardt, Michael (2000) Neue Konzeption der kommunalen Beschäftigungsförderung zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Vergleich der Hamburger Beschäftigungsmaßnahmen mit anderen Städten. Hamburg
- Giersch, Herbert (1964) Das ökonomische Grundproblem in der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14, S. 386-400. Göttingen
- Gleitze, Jörg-Michael (1993) Das „Kölner Modell“ - Haushalts- und Finanzplanung durch Budgetierung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen 10/1993, S. 218-223
- Göb, Rüdiger (1987) Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/1987, S. 66-87
- Gornas, Jürgen / Jüngel, Erwin (1993) Der öffentliche Haushalt als Grundlage für die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns, in: Der Gemeindehaushalt 2/1993, S. 25-30
- Göttler, Jochen (1999) Einrichtung und Organisation von Bürgerämtern, in: Kommunalpraxis 1/99, S. 20-23
- Grabow, B. / Nopper, E. / Knopf, Ch. (1987) Wirtschaftlicher Strukturwandel in den Kommunen. Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin
- Grabow, Bussow (1996) Standorttendenzen und kommunale Standortpolitik im Dienstleistungssektor, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/96, S. 173-195
- derselbe (1997) Die Zukunft des Dienstleistungssektors in der Stadt, in: Henckel, D. et al. (Hrsg.), Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, S. 173-192. Stuttgart
- Grabow, Bussow / Henckel, Dietrich (1994) Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 424-439. Opladen
- Gravemann, Klaus (1993) Einführung der Budgetierung in Rheine - Praxisbericht aus einer Mittelstadt, in: Der Gemeindehaushalt 10/1993, S. 217-221

- große Siemer, Stephan (1993) Die kommunale Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Köln
- Grossekettler, Heinz (1999) Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? In: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Münster
- Güthoff, Judith (1998) Dienstleistungsqualität als strategischer Wettbewerbsvorteil, in: WiSt 12/1998, S. 610-613
- Hamer, E. / Gebhardt, R. (1992) Privatisierung. Essen
- Hansemeyer, Karl-H. (1989) Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaften: Eine Bestandaufnahme an ausgewählten Beispielen, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, S. 155-206. Baden-Baden
- Hary, Norbert / Heinze, Thomas (1985) Wirtschaftspolitische Aspekte der örtlichen Raumplanung, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 75-94. Wien
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1994) Neue Formen der Stadt- und Regierungspolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/94, S. 32-45
- Häußermann, Hartmut (1991) Die Bedeutung „lokaler Politik“ - neue Forschung zu einem alten Thema, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 35-50. Opladen
- Heinelt, Hubert (1991) Lokale Arbeitsmarktpolitik in einem sich wandelnden Wohlfahrtsstaat, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 113-125. Opladen
- derselbe (1994) Kommunale Beschäftigungspolitik, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 451-462. Opladen
- Heinz, R. G. / Strünck, C. (1998) Public-Private-Partnership, in: von Bandemer, S. / Blanke, B. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 115-121. Opladen
- Heinz, Rainer (2000) Kommunales Management. Stuttgart
- Heinz, Werner (1998) Public Private Partnership, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/98, S. 210-239
- Heinze, Rolf G. / Voelzow, Helmut (1991) Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 461-476. Opladen
- Held, F. W. / Zakrzewski, Neues kommunales Finanzmanagement, in: Der Gemeinde-

- F. ( 1999) haushalt 7/1999, S. 145-149
- Helle, Christoph (1999) Neuausrichtung des Kerngeschäfts und Erschließung neuer Geschäftsfelder für kommunale EVU vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Energiemarktes, in: Der Gemeindehaushalt 12/1999, S. 270-272
- Henckel, D. / Usbeck, H. (1997) Produzierendes Gewerbe in der Stadt, in: Henckel, D. et al. (Hrsg.), Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, S. 145-157. Stuttgart
- Henckel, Dietrich / Nopper, Erwin (1985) Einflüsse der Informationstechnologie auf die Stadtentwicklung, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren, S. 196-213. Opladen
- Henckel, Dietrich et al. (1997) Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. Stuttgart
- Hennerkes, Jörg (1994) Funktionen und Reorganisationen kommunaler Verwaltung im Strukturwandel, in: Klepsch, Thomas et al. (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik, S. 113-124. Köln
- derselbe (1999) Für eine Zukunft der Stadtwirtschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/99, S. 65-70
- Hesse, Joachim Jens (1989) Politik und Verwaltung als Gegenstand der Kommunalwissenschaften, in Hesse, Joachim Jens (Hrsg.); Kommunalwissenschaften, S. 117-137. Baden-Baden
- derselbe (1991) Stadt - Staat - Europa: Zur Maßstabsvergrößerung des Denkens und Handelns, in: Ganser, Karl et al. (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, S. 185-206. Baden-Baden
- Heuer, Hans (1985) Instrumente kommunaler Gewerbepolitik. Stuttgart
- derselbe (1995) Die veränderte ökonomische Basis der Städte, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Die Städte in den 80er Jahren.
- Hilbertz, H.-J. (1996) Der Stuttgarter Weg - Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Controlling 4/1996
- Hill, H. / Klages, H. (Hrsg.) (1999) Innovationen durch Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998. Stuttgart
- Hill, Hermann Reeengineering hinterfragt bisherige Strukturen, in: VOP 10-11/96, S. 10-14
- derselbe (1994) Staatskonzeption - Auf dem Wege zu einem neuen Staat, in: VOP 5/1994, S. 301-309

- derselbe (1998) Die verkaufte Stadt, in: Verwaltung und Management 2/1998, S. 81-87
- Hinterhuber, Hans H. / Matzler, Kurt (1995) Reengineering, in: WISU 2/95, S. 132-139
- Hochman, Odet (1990) Cities, Scale Economics, Local Goods and Local Governments, in: Urban Studies, Vol. 27, No. 1, 1990 S. 45-66
- Holtmann, Everhard (1999) „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/99, S. 187-195
- Hübner, Rainer E. (1997) Fallbeispiel Wuppertaler Stadtwerke AG - Reformierte kommunale Unternehmen braucht die Stadt, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 147-160. Stuttgart
- Huebner, Michael (1994) Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozess, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/94, S. 215-233
- Hupe, Peter L. / Toonen, Theo A. J. (1991) Die Gemeinde als Co-Staat. Dezentralisierung in den Niederlanden, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 337-354. Opladen
- Innenministerium Baden-Württemberg (1996) Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg. Stuttgart
- Jacobi, Michael (1998) „Wir für unsere Stadt!“ - Die Stadt-Stiftung Gütersloh, in: Kommunalpraxis 3/98, S. 79-81
- Jann, Werner (1996) Strategische Relevanz, in: Naschold, F. et al., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, S. 45-62. Berlin
- Jann, Werner / Reichhard, Christoph / Maaß, Christian / Wollmann, Helmut (1997) Kriterien einer modernen Kommunalverfassung, in: VOP 5/97, S. 9-13
- Janning, Hermann (1994) Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung, in: VOP 4/1994, S. 239-245
- Jessop, Bob (1996) Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 353-390. Baden-Baden
- Joerger, G. / Geppert, M. (Hrsg.) (1983) Grundzüge der Verwaltungslehre, Band 1. Stuttgart

- Jürgensen, Harald (1982) Regionalpolitik, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Spezielle Wirtschaftspolitik, S. 21-42. München
- Kaplan, R. / Norton, D. (1992) In Search of Excellence - der Maßstab muß neu definiert werden, in: Harvard Manager 4/1992
- Karrenberg, H. / Münstermann, E. (1994) Kommunale Finanzen, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 194-210. Opladen
- Karrenberg, Hans (1999) Die Finanzlage der Kommunen in den alten und den neuen Ländern 1998 und 1999, in: Der Gemeindehaushalt 5/1999, S. 97-103
- Kausch, Michael (1996) Welche Chancen hat kommunale Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern? In: Verwaltungsrundschau 2/96, S. 43-46
- Keil, Dieter (1985) Zentrale versus dezentrale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 53-64. Wien
- Keller, Uwe (1996) Leasing als Ausweg aus der Finanzklemme? In: VOP 5/96, S. 39-40
- Kiel, Hermann-J. (1996) Dienstleistungen und Regionalentwicklung. Wiesbaden
- Kirchhoff, Ulrich (1994) Private Organisations- und Finanzierungsmodelle für den öffentlichen Infrastrukturbereich, in: Klepsch, T. (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik, S. 231-246. Köln
- Klages, Helmut (1995a) Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/95, S. 203-227
- derselbe (1995b) Wie sieht die Verwaltung der Zukunft aus? In: Verwaltungsrundschau 1/1995, S. 1-6
- Klages, Helmut / Löffler, Elke (1998) New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 64 (1998), S. 41-54
- Klages, Karl Dieter / Lichtblau, Karl Günther (1989) Kommunale Wirtschaftsförderung - eine unternehmerische Aufgabe für Städte und Gemeinden, in: Städte- und Gemeindebund 4/1989, S. 115-119
- Klein, Richard R. (1985) Finanz- und wirtschaftspolitische Gegenwartsprobleme der Gemeinden am Beispiel deutscher Städte, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 23-28. Wien

- Kleinfeld, Ralf (1996) Kommunalpolitik. Opladen
- Kletzander, Andreas (1995) Public-Private-Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? In: Archiv für Kommunalwissenschaften I/95, S. 119-135
- Klodt, Henning et al.(1992) Die Strukturpolitik der EG. Kiel
- dieselben (1994) Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa. Kiel
- Klodt, Henning (1995) Auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft, in: WiSt 6/1995, S. 297-301
- Klotz, Erhard / Mauch, Siegfried (1994) Personalmanagement in Baden-Württemberg, in: VOP 4/1994, S. 232-238, VOP 5/1994, S. 336-346, VOP 6/1994, S. 431-434 und VOP 1/1995, S. 28-31
- Klug, Friedrich (1994) Anmerkungen zum Neuen Öffentlichen Rechnungswesen, in: VOP 4/1994, S. 283-284
- Klümper, B. / Möllers, H. / Zimmermann, E. (1999) Kommunale Kosten- und Wirtschaftlichkeitsrechnung. Witten
- Knemeyer, Franz-L. (1981) Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Knemeyer/Schäfer/von der Heide (Hrsg.), Kommunale Wirtschaftsförderung, S. 7-21. Stuttgart
- Knorr, Friedhelm (1997) Verwaltungsreform aus europäischer Sicht, in VOP 5/97, S. 42-45
- Knoth, Ernst (1985) Kommunale Beschäftigungspolitik bei vermindertem Wachstum, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 65-74. Wien
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt (1993a) Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993. Köln
- dieselbe (1993b) Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht 6/93. Köln
- dieselbe (1995a) Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, Bericht 8/95. Köln
- dieselbe (1995b) Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, Bericht 1/95. Köln
- dieselbe (1996) Kommune und Wettbewerb, Bericht Nr. 8/1996. Köln

- König, Herbert (1994) Controlling in der öffentlichen Verwaltung? In: VOP 3/1994, S. 158-162
- König, Klaus (1995) „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/1995, S. 349-358
- Korbacher, Leonhard (1998) Qualitätszirkel - ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung, in: Kommunalpraxis 11/98, S. 305-307
- Krätke, Stefan (1990) Städte im Umbruch, in Borst, Renate et al. (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte, S. 7-38. Basel
- derselbe (1995) Stadt, Raum, Ökonomie. Basel
- derselbe (1998) Berlin: Struktur-Anpassung oder „offener“ Strukturbruch? In: Archiv für Kommunalwissenschaften II/98, S. 191-209
- Krause, Helaman / Hampke, Reiner (1996) Hauswartleistungen nur noch extern vergeben, in: VOP 5/96, S. 41-43
- Kremer, Uwe / Löckener, Ralf (1994) Das ZIN-Experiment: Hintergründe, Erfahrungen und Perspektiven der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Klepsch, Thomas et al. (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik. Köln
- Kirchgässner, G. / Pommerheine, W.W. (1996) Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 149-176. Baden-Baden
- Kuban, Monika (1993) Abschied vom Rasenmäher? - Neue Strategien der Haushaltskonsolidierung durch Budgetierung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen 7/1993, S. 146-149
- dieselbe (1994) Kommunale Haushaltspolitik, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 328-340. Opladen
- Kuhn, Thomas (1996) Mechanismen des Kommunalen Finanzausgleichs, in: WISU 7/96, S. 666-674
- Kühnlein, G. / Wohlfahrt, N. (1996) Zwischen Mobilität und Modernisierung. Berlin
- Künzel, Jens (1999) Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in den Flächenländern, in: Kommunalpraxis 1/99, S. 17-19.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1995a) Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften, in: Prüfbericht LRH 1993, S. 376-384. Kiel

- derselbe (1995b) Situation der Kreisfreien Städte, ebenda, S. 385-408. Kiel
- Lautenbach, Silke (Hrsg.) (1998) Bürgerbefragung Altenholz. Schriften für Studium und Praxis Nr. 27 der VfH Altenholz
- Laux, Eberhardt (1993) Brückenschläge: Zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte im kommunalen Bereich, in: Die Öffentliche Verwaltung 24/1993, S. 1083-1089
- derselbe (1994) Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? In: Der Gemeindehaushalt 8/1994, S. 169-174
- Ledebur, L. / Wolman, H. (1985) The National Context for urban Economic Development, in: OECD Working Papers. Paris
- Löffler, Elke (1996) Modernisierung als Lösung der Finanzkrise? In: VOP 9/96, S. 24-26
- Mäding, Heinrich (1992) Verwaltung im Wettbewerb der Regionen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/1992, S. 205-219
- derselbe (1994) Kommunale Finanzplanung, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 341-349. Opladen
- derselbe (1996) Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/96, S. 81-97
- derselbe (1998) Verwaltungsreform, Haushalt und Demokratie, in: von Bandeder, S. / Blanke, B. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 279-288. Opladen
- Marlow, Michael (1992) Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, No. 1, 1992, S. 73-87
- Massat, Dieter (1984) Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen. Frankfurt
- Mayer, Margit (1990) Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt, in: Borst, Renate et al. (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte, S. 190-208. Basel
- dieselbe (1991) Neue Trends in der Stadtpolitik – eine Herausforderung für die lokale Politikforschung, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat – Stadt, S. 51-71. Opladen
- dieselbe (1994) Public-Private-Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik? In: Roth, R. / Wollmann,

- H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 440-450. Opladen
- Meißner, Werner / Fassing, Werner (1989) Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik. München
- Mensing, Mario/ Rahn, Thomas (2000) Einführung in das Stadtmarketing, in: Zerres, Michael/Zerres, Ingrid (Hrsg.), Kooperatives Stadtmarketing, S. 21-36. Stuttgart
- Menze, Axel (2000) Präventive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg. Hamburg
- Metzger, Michaela (1990) Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen - Die Hemmnisse sind überwindbar -. Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 28 des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Mainz
- Meyer, Margit (1998) Wettbewerbsprozesstheorie, Unternehmertum, Marketing, in: WiSt 2/1998, S. 71-75
- Meyer-Teschendorf, K. et al. (1999) Neuausrichtung kommunaler Dienstleistungen. Stuttgart
- Mills, Edwin S. (1987) Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 2, Urban Economics. North-Holland
- Müller, Reinhard (1995) Neue finanzwirtschaftliche Steuerungsmodelle im kommunalen Bereich - Stand der Entwicklung und haushaltsrechtlicher Änderungsbedarf, in: Verwaltungsrundschau 7/1995, S. 217-228
- Musgrave, Richard A. (1959) The Theory of Public Finance. New York
- Nabers, Hermann (1998) Merkmale einer virtuellen Verwaltung, in: Kommunalpraxis 10/98, S. 264-266
- Napp, Hans-Georg (1994) Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. Frankfurt
- Naschold, F. et al. (1996) Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin
- Naschold, F. / Oppen, M. / Wegener, A. (1998) Kommunale Spitzeninnovationen - Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin
- dieselben (ohne Jahresangabe) Neue Städte braucht das Land. Eine Projektskizze. Berlin
- Naschold, Frieder (1993) Modernisierung des Staates. Berlin
- derselbe (1995a) The Modernisation of the Public Sector in Europe - A Com-

- parative Perspective on the Scandinavian Experience. Helsinki
- derselbe (1995b) Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Berlin
- derselbe (1997a) Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 305-340. Stuttgart
- derselbe (1997b) Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: Eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 15-48. Stuttgart
- derselbe (1997c) Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung - Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform, in: KGSt Sonderinfo vom 10.1.1997
- Naßmacher, Karl-H. (1991) Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 440-460. Opladen
- Neef, Rainer (1991) Der lokale Staat in Frankreich, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 355-379. Opladen
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1991) Privatisierung kommunaler Kläranlagen. Hannover
- Niehoff, Karin (1999) Doppik und Kameralistik - Diskussion ausgewählter Argumente, in: Der Gemeindehaushalt 10/1999, S. 222-254
- Nijkamp, Peter (1986) Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 1, Regional Economics, North-Holland
- Niskanen, W. A. (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago/New York
- Nolte, Dirk/Sitte, Ralf (1995) Ostdeutschland als Dependenzökonomie, in: WSI Mitteilungen 5/1995, S. 300-306
- North, D. C. (1955) Location Theory and Regional Economic Growth, in: Journal of Political Economy, Vol. 53, S. 243-258
- derselbe (1992) Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen
- Nowotny, Ewald (1985) Die kommunale Leistung im Rahmen der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.) Gemein-

- den in der Wirtschaftspolitik, S. 29-38. Wien
- derselbe (1991) Der öffentliche Sektor. Berlin
- Nullmeier, Frank (1998) Wettbewerb und Konkurrenz, in: v. Bandemer, S./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen
- Oates, W. E. (1972) Fiscal Federalism. New York
- Oates, Wallace E. (1977) An Economist's Perspektive on Fiscal Federalism, in : Oates, W. E. (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, S. 3-20. Lexington
- OECD (1995a) Governance in Transition - Public Management Reforms in OECD Countries. Paris
- OECD (1995b) Public Management Developments. Paris
- OECD (1996c) Performance Auditing and the Modernisation of Government. Paris
- Offe, Claus (1996) Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: „Thatcherismus“ und die populistische Kritik der Staatstätigkeit, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 317-352. Baden-Baden
- Oppen, Maria (1995) Qualitätsmanagement. Berlin
- dieselbe (1997) Der Bürger und Kunde als Promotor im Modernisierungsprozeß, in: Naschold, F. / Oppen, M. / Wegener, A. (Hrsg.), Innovative Kommunen, S. 231-268. Stuttgart
- Osborne, David / Gaebler, Ted (1997) Der innovative Staat. Wiesbaden
- Osner, Andreas (1997) Kommunalfinanzien produktbezogenen steuern, in: VOP 3/97, S. 2427
- Ott, Hans-Jürgen (1994) Flache Hierarchie, in WiSt 1/1994, S. 35-37
- Paschlau, Helmut / Wendler, Olaf (1998) Neue Entwicklungen in der kommunalen Abfallwirtschaft - (k)eine Chance im Wettbewerb? In: Archiv für Kommunalwissenschaften II/98, S. 354-363
- Paul, Günter (1997) Organisationsentwicklung. Stuttgart
- Perroux, Francois (1955) Note sur la notion de pôle de croissance, Économie Appliquée 7, 307-320
- Pfeifer, Marten (1998) Stiftungen - wichtige Partner der Kommunen auf dem Weg

- zu einer Bürgergesellschaft, in: Kommunalpraxis 4/98, S. 108-112
- Picot, Arnold (1996) Spezifität, in: Naschold, F. et al., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, S. 63-79. Berlin
- Pittermann, Peter (1997) Public Private Partnership: Kooperation als Alternative für die öffentliche Hand, in: VOP 4/97
- Plamper, Harald (1996) Modernisierung mit der Konsolidierung verbinden, in: VOP 9/96, S. 14-18
- Pohl, Manfred (Hrsg.) (1996) Privatisierung - Kommunalisierung. Frankfurt a. M.
- Priebs, Axel (1998) Neubau der Region, in: von Bandemer, S. / Blanke, B. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 122-131. Opladen
- Püttner, Günter (1994) Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 211-221. Opladen
- derselbe (1999) Zur Lage der Gemeinden in Deutschland, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/99, S. 175-186
- Rau, Thomas (1994) Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden. München
- Regionalverband Mittlerer Neckar (1989) Welche Chancen kann lokale Strukturpolitik bieten? In: Aktuell, Nr. 46, April 1989
- Rehm, Hannes (1991) Zur Zukunft der Kommunalfinanzen, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt, S. 126-150. Opladen
- Reichard, Christoph (1988) Der Dritte Sektor - Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht - in: Die öffentliche Verwaltung 9/1988, S. 363-370
- derselbe (1994a) Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalpolitik, S. 380-397. Opladen
- derselbe (1994b) Umdenken im Rathaus. Berlin
- derselbe (1996a) Institutionelle Wahlmöglichkeiten, in: Naschold, F. et al., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, S. 101-125. Berlin
- derselbe (1996b) Der deutsche Weg des Produktkatalogs - eine Sackgasse?

- In: Grömig, E./Kampmann, B. (Hrsg.), Produkte im Mittelpunkt. Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen, S. 41-57. Köln
- derselbe (1996c) Kontraktmanagement - Experiences with International Management Contracts in German Local Government. European Group of Public Administration, Budapest, 24-28 August 1996
- derselbe (1997) Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 49-74. Stuttgart
- Reichard, Christoph / Schulz zur Wiesch, J. (1993) Der öffentliche Sektor als Schlüsselbereich in Agglomerationen, in: Wüstenrotstiftung (Hrsg.) Zukunft Stadt 2000. Stuttgart
- Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1996) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel
- Reidenbach, Michael (1997) Die Zukunft der kommunalen Finanzen, in: Henckel, Dietrich et al. (Hrsg.), Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, S. 39-76. Stuttgart
- Reschen, Josef (1985) Aktuelle Fragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik in Österreichs Gemeinden, in: Brandl, Tilman et al. (Hrsg.), Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, S. 9-22. Wien
- Richardson, Harry W. (1977) Standortverhalten, Bodenpreise und Raumstruktur, in: Alonso, W. et al. (Hrsg.), Stadtökonomie, S. 68-87. Stuttgart
- Richter, Rudolf / Bindseil, Ulrich (1995) Neue Institutionenökonomie, in: WiSt 3/1995, S. 132-140
- Riedel, Jürgen (1994) Strukturpolitische Ansätze in den neuen Bundesländern, in: Klepsch, Thomas et al. (Hrsg.), Integrierte Strukturpolitik, S. 127-138. Köln
- Rittenbruch, K. (1968) Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, in: Müller, J. H. / Dams, Th. (Hrsg.) Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern. Berlin
- Roggencamp, Sibylle (1999) Public Private Partnership. Frankfurt
- Röhrich, Martina (1995) Reformüberlegungen zur Steuerung und Kontrolle von Kommunalverwaltungen, in: VOP 1/1995, S. 22-27

- Rosenfeld, Martin (1989) Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance? In: Archiv für Kommunalwissenschaften I/89, S. 28-44
- Rummel, Bernd (1999) Kommunaler Finanzausgleich in Deutschland, in: Der Gemeindehaushalt 9/1999, S. 193-206
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1997a) Abschlußbericht Band. Bonn
- derselbe (1997b) Leitfaden zur Modernisierung von Behörden. Bonn
- Samuelson, P. A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387-389
- Sassen, Saskia (1997) Metropolen des Weltmarktes. Frankfurt
- Schäfer, Dieter (1981) Wünsche der Wirtschaft bezüglich der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Knemeyer/Schäfer/von der Heide (Hrsg.), Kommunale Wirtschaftsförderung, S. 34-43. Stuttgart
- Schäfer, Ingeborg (1998) Verwaltungsreform in anglo-amerikanischen Ländern - Phasen, Instrumente und Erfahrungen, in: Verwaltungsrundschau 8/1998, S. 253-258
- Schäfers, Bernhardt / Wewer, Göttrik (1996) Stadt im Wandel: kulturell, ökonomisch, sozial, politisch, in: Schäfers, B./Wewer, G. (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland. Opladen
- Schanze, Erich (1996) Franchising im öffentlichen Sektor, in: Naschold, F. et al., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, S. 127-140. Berlin
- Schedler, Kuno (1994) Die Verwaltung auf der Suche nach Wirksamkeit, in: VOP 3/1994, S. 191 - 196
- Schilling, Reiner (1984a) Regionalwirtschaftstheorie. In: Jaeck, H. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre, S. 277-288. Landsberg
- derselbe (1984b) Regionalwirtschaftspolitik. In: Jaeck, H. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre, S. 459-466. Landsberg
- derselbe (1998) Innovative Strukturpolitik, in: Schilling, Rainer / Zerres, Michael (Hrsg.), Ansätze eines kooperativen Stadtmarketing, S. 23-34. Hamburg
- derselbe (2000) Innovative Struktur- und Stadtentwicklungspolitik, in: Zerres, Michael/Zerres, Ingrid (Hrsg.), Kooperatives Stadtmarketing, S. 41-59. Stuttgart

- Schilling, Reiner / Zerres, Michael (Hrsg.) (1998) Ansätze eines kooperativen Stadtmarketing - exemplarisch analysiert am Beispiel Hamburgs. In: Sozialökonomische Texte der Hochschule für Wirtschaft und Politik Nr. 65/1998. Hamburg
- dieselben (1999) Stadtmarketing und innovative Strukturpolitik - unter besonderer Berücksichtigung umweltbelastender Verkehrsprobleme. In: Sozialökonomische Texte der Hochschule für Wirtschaft und Politik Nr. 68/1999. Hamburg
- Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (1999) Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen - neue Geschäftsfelder und Herausforderungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 4/99, S. 93-95
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (1994) Bericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Kiel
- derselbe (1997) Moderne Verwaltung in Schl.-Holstein, Bericht der Landesregierung, Drucksache 14/973
- Schmahl, Stefanie (2000) Umfang und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden in Brandenburg, in: LKV 2000, Heft 2, S. 47-54
- Schmalen, Helmut (1999) Grundlagen und Probleme der Betriebswirtschaft. Köln
- Schmithals, Elisabeth / Streibl/Uli (1994) Privatisierung - eine Diskussion mit vielen Gesichtern, in: VOP 1/1994, S. 61-65
- Schmithals-Ferrari, E. (1999) Balanced Scorecard: Ganzheitliches Ziel- und Berichtssystem, in: Meyer-Teschendorf, K. / Föttinger, W. et al. (Hrsg.), Neuausrichtung kommunaler Dienstleistungen, S. 96-130. Stuttgart
- Schneider, R. / Oertel, C. (1999) Neustrukturierung eines kommunalen Immobilienmanagement, in: Der Gemeindehaushalt 6/1999, S. 121-125
- Schnorrenberg, Günther (1995) Weniger Staat und mehr Privat? Schriften für Studium und Praxis Nr. 7, Verwaltungsfachhochschule Altenholz
- Scholl, R. / Thöne, M. (1998) Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen. Stuttgart
- Schröter, E./Wollmann, H. (1998) New Public Management, in: Blanke, B./v.Bandemer, S./Nullmeier,F./Wewer,G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 59-70. Opladen
- Schückhaus, U. (Hrsg.) (1996) Kommunen in Not - Wege aus der Krise. Stuttgart
- Schulze-Böing, Matth. /

- Johrendt, N. (Hrsg.) (1994)
- Schumacher, Harald (1991) Mikroökonomie, in: Ziegler, Bernd (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre, S. 343-448. Gernsbach
- Schuppert, G. (1995) Zur Anatomie und Analyse des Dritten Sektors, in: Die Verwaltung, S. 137-200
- derselbe (1996) Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 647-685. Baden-Baden
- Schuster, Franz / Dill, Günter W. (1992a) Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren, Bd. 2. Wirtschaft, Finanzen u. komm. Betriebe. Berlin
- dieselben (1992b) Kommunale Aufgaben im Wandel. Köln
- Schwarz, Georg (1999) Finanzinnovationen auch auf der kommunalen Ebene einsetzen, in: Der Gemeindehaushalt 11/1999, S. 253-254
- Schwesinger, Hartmut / Kania, Peter (1994) Wirtschaftsförderung und Strukturwandel am Beispiel der Stadt Frankfurt, in: Klepsch, Thomas et al., Integrierte Strukturpolitik, S. 186-196. Stuttgart
- Schwickert, Axel C. / Beemelmann, Thomas / Kargl, Herbert (1995) ISO 9000 – Normung für Qualitätssicherungssysteme, in: WISU 2/95, S. 127-132 und WISU 3/95, S. 207-213
- Seibel, Wolfgang (1996) Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Berlin
- Seidenfus, Hellmuth (1982) Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Spezielle Wirtschaftspolitik, S. 83-94. München
- Seitz, Helmut (1996) Stadtökonomie – eine Einführung, in: WiSt 7/1996, S. 339-345
- Sheshinski, Eytan (1984) The Supply of Communal Goods and Revenue Sharing, in: Feldstein, Martin S./Inman, Robert P. (Hrsg.), The Economics of Public Services, S. 253-273. Houndsmill
- Siebel, Walter (1999) Die Wiedererdeckung der Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/99, S. 104-108
- Siedentopf, Heinrich (1989) Der Beitrag der Verwaltungswissenschaften am Beispiel einzelner Arbeits- und Problemfelder, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden
- Sinn, Stefan (1992) The Taming of Leviathan: Competition among Governments,

- in: Constitutional Political Economy, Vol. 3, No. 2, 1992, S. 177-196
- Soja, Edward (1990)      Ökonomische Restrukturierung und Internationalisierung der Region Los Angeles, in: Borst, Renate et al. (Hrsg.), Das neue Gesicht der Städte, S. 170-188. Basel
- Städte- u. Gemeindebund (1993)      Neue Wege in der kommunalen Wirtschaftspolitik, in: Stadt und Gemeinde 1/1993, S. 3-8
- Steckert, Uwe (1999)      Energiewirtschaft im Wandel – Der Wettbewerb kommt, wohin gehen die kommunalen Energieversorger? In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 1/99, S. 2-9
- Steffen, Karl-Heinz (1995a)      Auszehrung der Kommunalautonomie durch übergeordnete öffentliche Haushalte? Schriften für Studium und Praxis der VfH Altenholz, Nr. 17
- derselbe (1995b)      Ein „Europa der Bürger?“ – Zum Verhältnis zwischen europäischer Vereinigung und deutscher kommunaler Selbstverwaltung. Schriften für Studium und Praxis der VfH Altenholz, Nr. 14
- derselbe (1995c)      Bildungsinnovation und regionale Strukturentwicklung - Die Bedeutung einer Fachhochschule für die Westküste Schl.-Holsteins. Schriften für Studium und Praxis der VfH Altenholz, Nr. 13
- Steinheuer, W. (1991)      Privatisierung kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nr. 17. Bonn
- Stiglitz, Joseph E. (1984)      The Theory of Local Goods, in Feldstein, Martin S./Inman, Robert P. (Hrsg.), The Economics of Public Services, S. 274-333. Houndsmill
- Strauß, Wolfgang (1994)      Konsolidierung durch Budgetierung und aufgabenkritisches Verfahren - Die Erfahrungen mit dem Duisburger Modell, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 8/1994, S. 170-175
- Sundquist, Salme (1996)      Interim Report on the ISO 9000 Pilot Projects: Status of the pilot projects under the „Quality and the Community“ initiative of the Association of Finnish Local Authorities. V International Speyer Workshop 20.-22.11.1996
- Szymanski, Stefan / Wil-      Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting

- kins, Sean (1993) Out in Refuse Collection 1981-1988, in: Fiscal Studies, Vol. 14, No. 3, 1993, S 109-130
- Theil, Volker (1999) Reform des Finanzmanagements in der Stadt Münster, in: Der Gemeindehaushalt 1/1999, S. 12-16
- Thiel, Wolfgang (1994) Selbsthilfe und informeller Sektor auf der lokalen Ebene, in: Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunalpolitik, S. 281-295. Opladen
- Thome, Rainer (1997) Arbeit ohne Zukunft? : Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung. München
- Thompson, Wilbur R. (1977) Interne und externe Faktoren in der Entwicklung der Stadtwirtschaft, in: Alonso, W. et al. (Hrsg.), Stadtökonomie, S. 38-49. Stuttgart
- Tiebout, Charles (1956) A pure Theory of local Expenditures, in: The Journal of Political Economy, 64 (1956), 5, S. 416-424
- Töpfer, Arnim (Hrsg.) (1993) Stadtmarketing. Baden-Baden
- Turok, Ivan (1989) Evaluation and Understanding in Local Economic Policy, in: Urban Studies, Vol. 26, No. 6, 1989, 587-606
- van Impel, Jürgen (1995) Der maßvolle Einstieg - Budgetierung in einer Stadt von 30.000 Einwohnern - ein Erfahrungsbericht, in: Der Gemeindehaushalt 12/1995. S. 268-275
- van Suntum, Ulrich (1999) Regionalökonomie und Standortwettbewerb, in: WiSt 10/1999, S. 532-538
- Vickrey, William (1984) The City as a Firm, in: Feldstein, Martin S./Inman, Robert P. (Hrsg.), The Economics of Public Services, S. 334-343. Houndsmill
- Virgens, Martina (1992) Marketing in der kommunalen Wirtschaftsförderung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionsvergabe. Frankfurt
- von Bandemer, Stephan / Blanke, Bernhard / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (1998) Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen
- von Bandemer, Stephan / Hilbert, Josef (1998) Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: von Bandemer / Blanke / Nullmeier / Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 25-31. Opladen

- von Delhaes, Karl / Fehl, Ulrich (1997) Dimensionen des Wettbewerbs. Stuttgart
- von der Heide, Hans-J. (1981) Wirtschaftsförderung durch die Kreise, in: Kne-meyer/Schäfer/von der Heide (Hrsg.), Kommunale Wirtschaftsförderung, S. 22-32. Stuttgart
- von Hayek, Friedrich-A. (1968) Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Kieler Vor-träge, gehalten im Institut für Weltwirtschaft an der Univer-sität Kiel, Neue Folge 56
- Wagener, Frido (1974) Neubau der Verwaltung. Berlin
- Waldner, G. (1994) ISO 9000 Zertifikat - und was dann? In: Kaminske, G. F. (Hrsg.): Die Hohe Schule des Total Quality Management. Berlin
- Wallis, John H. / North, Douglass C. (1986) Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970, in: Engermann / Gallman (Hrsg.) Long-Term Factors in American Growth. Chicago
- Walther, Norbert (1994) Budgetierung und Budgetsteuerung bei der Stadtverwaltung Offenbach a.M., in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 6/1994, S. 122-128
- Wegener, Alexander (1997a) Evaluating competitively tendered contracts - A comparative perspective on local government practices, Paper presented at the 1998 Annual Conference of the European Evaluation Society, Stockholm, March 5-8, 1997
- derselbe (1997b) Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstlei-stungsanbietern, in: Naschold, F. et al. (Hrsg.), Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrun-gen, S. 77-106. Stuttgart
- derselbe (ohne Jahresangabe) Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentral-staatlicher Regulierung und lokaler Initiative, Fallstudie Braintree District Council, U. K. Berlin
- derselbe (ohne Jahresangabe) Dienstleistungsunternehmen Großstadt: „Best run City in the world“? Fallstudie Phoenix, Arizona. Berlin
- Wegener, Gerhard (1998) Umbau der Verwaltung - Chancen und Risiken einer Öko-nomisierung der Kommunalverwaltungen, in: Verwaltungs-rundschau 3/1998, S. 73-83
- Weidmann, Thomas Verwaltungsreform und öffentliches Dienstrecht, in: Verwal-

- (1999) tungsrundschau 3/99, S. 90-96
- Wellisch, Dietmar (1995) Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Tübingen
- Werner, Clemens (1997) Fallbeispiel Warstein: Das Warsteiner Reformkonzept - Ansätze für ein integrales Management, in: Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, S. 351-363. Stuttgart
- Wewer, Göttrik (1996a) Mit dem neuen Steuerungsmodell aus der kommunalen Finanzkrise? In: Schäfers, B./Wewer, G. (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland, Opladen
- derselbe (1996b) Steuerungspotentiale und die politische Praxis, in: Burmeister, Klaus et al., Zukunftsfähige Gesellschaft. Bonn
- derselbe (1998a) Die Krise der Kommunalfinanzen, in: Politische Bildung 1/1998, S. 47-61
- derselbe (1998b) Globalisierung, Flexibilisierung, Budgetierung, in: von Bandedemer, S. / Blanke, B. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 289-294. Opladen
- Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation (1997) Kommunales Management im Wandel. Stuttgart
- Witte, Eberhard (1997) Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1/1997, S. 7-19
- Wöhe, Günter (1990) Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München
- Wolf, Thomas R. (1999) Politisches Controlling im kommunalen Kontraktmanagement, in: Verwaltungsrundschau 4/99, S. 131-134
- Wulf, Jürgen (1977) Arbeitsmarkt und Stadtentwicklung, in: Alonso, W. et al. (Hrsg.), Stadtökonomie, S. 99-118. Stuttgart
- Zielinski, Heinz (1997) Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Opladen
- Zimmermann, Ewald (1999) Das neue Steuerungsmodell (NSM) - das Ende einer Vision?, in: Verwaltungsrundschau 11/99, S. 394-396
- Zimmermann, Felix (1999) Auswirkungen der Energierechtsreform auf die Finanzlage der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt 3/1999, S. 49-51
- Zimmermann, H./Henke, K.-D. (1990) Einführung in die Finanzwissenschaft. München

Zöpel, Christoph (1991) Die Zukunft der Städte: Perspektiven aus den Erfahrungen der 80er Jahre, in: Ganser, Karl (Hrsg.); Die Zukunft der Städte, S. 13-32. Baden-Baden



## Tabellarischer Lebenslauf des Verfassers

16.6.1947	Geburt in Oetinghausen, Kreis Herford, Nordrhein-Westfalen
1953 – 1963	Schulbesuch bis zur Mittleren Reife
1963 – 1974	Berufliche Tätigkeit als Angestellter in der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen
1974 – 1982	Ausbildung für den gehobenen Dienst in der Kommunalverwaltung (Dipl.-Verwaltungswirt), Studium an der Verwaltungsakademie (Dipl.-Verwaltungsbeamter) und Tätigkeit bis zum Amtsleiter in einer Kreisverwaltung in Schleswig-Holstein
1982 – 1988	Samtgemeinde- und Stadtdirektor in Niedersachsen
1989 – 1994	Studium an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg Dipl.-Volkswirt Dipl.-Sozialökonom
Seit 1994	Dozent an der Verwaltungsfachhochschule Schleswig-Holstein in Altenholz
2000	Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg