
Ökonomisierung der Verwaltung

Auswirkungen einer zunehmenden Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit

Prof. Dr. Jörg Bogumil

→ Ziel

Der Beitrag macht auf Grenzen der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland aufmerksam, indem er am Beispiel der Kommunalverwaltungen die Wirkungen einer Verwaltungsmodernisierung nach marktlichen Prinzipien aufzeigt.

→ Inhalt

Es wird gefragt, welche Wirkungen die Managerialisierung der Kommunalverwaltung, die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, das verstärkte Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) und die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen auf die politische Steuerungsfähigkeit und demokratische Legitimation öffentlichen Handelns mit sich bringen.

→ Methoden und Instrumente

Die Analyse stützt sich vor allem auf Ergebnisse des gerade abgeschlossenen Forschungsprojekts „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“, von denen einige vorgestellt werden.

→ Nutzen

Bei der Entscheidung über Strategien oder Maßnahmen der Modernisierung ist es wichtig, die aufgezeigten Zusammenhänge zwischen einer marktorientierten Verwaltungsmodernisierung auf der einen Seite und politischer Steuerungsfähigkeit und demokratischer Legitimation auf der anderen Seite zu berücksichtigen.

Einführung

Die öffentliche Verwaltung verstand sich in Deutschland lange Zeit als wettbewerbsfreier Raum. In der Logik der traditionellen, rechtsförmigen Verwaltungssteuerung bedeutete mehr Wettbewerb immer die Überführung von staatlich wahrgenommenen Aufgaben in den Bereich der Marktwirtschaft, also Privatisierung (Nullmeier 2001: 92). Spätestens seit Anfang der 1990er-Jahre ist aber auch hierzulande ein verstärktes Eindringen von Marktelementen in den öffentlichen Sektor und eine Auflösung der tradierten Gegenüberstellung von Markt und Staat zu Gunsten einer differenzierten Sicht von Mischformen und Neukombinationen zu beobachten.

In diesem Beitrag sollen die Tendenzen der Vermarktlichung oder Ökonomisierung der Verwaltung näher betrachtet werden, und zwar am Beispiel der Kommunalverwaltungen, da hier das Ausmaß an Ökonomisierung am weitesten fortgeschritten ist und von daher am ehesten erste Wirkungen abzusehen sind.¹

Definition

Unter Ökonomisierung wird ein Bedeutungsgewinn wirtschaftlicher Rationalitäten in ursprünglich „außerwirtschaftlichen“ Bereichen, hier also dem Bereich von Staat und Verwaltung, verstanden (Reichard 2003: 119), eine zunehmende Ausrichtung des Handelns an ökonomischen Kategorien, Werten und Prinzipien.

Dieser Bedeutungsgewinn äußert sich in der stärkeren „Managerialisierung der Verwaltung“ und in der Vermarktlichung von öffentlichen Dienstleistungen.² Auf der lokalen Ebene ist die Ökonomisierung in folgenden Bereichen zu beobachten: in der Managerialisierung der

¹ Auch wenn sich die Ausführungen im Kern auf die Entwicklung in Deutschland konzentrieren, wird an verschiedenen Stellen immer wieder ein Bezug zu anderen OECD-Staaten hergestellt.

² In der englischen Sprache wird der Begriff der Ökonomisierung nicht verwendet. Stattdessen wird von „marketisation“, „managerialism“ oder von „new public management“ gesprochen, wenn eine ökonomisch und betriebswirtschaftlich inspirierte Verwaltungsmodernisierung charakterisiert werden soll (vgl. Löffler 2003b: 22).

Kommunalverwaltung, in der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, im verstärkten Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) und in der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen.

Gefragt wird danach, welche Wirkungen die Ökonomisierung der Verwaltung mit sich bringt, konkreter welchen Beitrag die Ökonomisierungstendenzen für ein problemlösungsorientiertes Verwaltungshandeln, welches sich an den Kriterien der Effizienz, der politischen Steuerungsfähigkeit und der demokratischen Legitimation orientiert, mit sich bringt. Zur Entfaltung der Argumentation wird im Folgenden zunächst die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors beschrieben (2), bevor dann empirisch der Stand in den oben angesprochenen Ökonomisierungsbereichen (3-6) dargestellt wird. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Analyse der bisher festzustellenden Wirkungen (7).

Inhalt

1	Ökonomisierung des öffentlichen Sektors	5
2	Managerialisierung der Kommunalverwaltung	8
3	Privatisierung kommunaler Dienstleistungen	15
4	Public-Private-Partnerships	19
5	Verwaltung und Wettbewerb	22
■ 5.1	Nicht-marktlicher Wettbewerb	23
■ 5.2	Marktwettbewerb	26
7	Wirkungen	28
	Literaturverzeichnis	31

1 Ökonomisierung des öffentlichen Sektors

Seit Beginn der 80er-Jahre ist in den OECD Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine fortschreitende Ökonomisierung des öffentlichen Sektors zu beobachten.³ Diskussionen über die Konzentration staatlichen Handelns auf hoheitliche Tätigkeiten, über die Privatisierung nicht hoheitlicher Aktivitäten und über die Einbeziehung ökonomischer Steuerungsmechanismen im öffentlichen Sektor verstärken sich, und in vielen OECD-Staaten beginnt eine Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Konkrete Reformanstöße gehen dabei meist von neokonservativen Kreisen (GB, USA, Schweden), manchmal aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbemühungen orientieren sich in der Regel am Konzept des New Public Management (NPM).

Die zentrale Stoßrichtung des NPM liegt in der Reduzierung der Staatsaufgaben. In der Kritik stehen Struktur und Größe des Staatssektors. Beabsichtigt ist eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Zum einen geht es um die Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzungen von Staatsaufgaben und hier insbesondere um die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter dem Stichwort *Binnenmodernisierung* diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine *Neubestimmung öffentlicher Aufgaben* und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe im Mittelpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.

³ Natürlich gab es immer schon Phasen der Ökonomisierung des Staates, die durch Phasen der Politisierung abgelöst wurden. Allerdings sind einige Autoren der Meinung, dass die jetzige Ökonomisierungsphase ungewöhnlich dogmatisch und weit reichend ist, da sie stärker als je zuvor Aufgabenabgrenzungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor beeinflusst (Löffler 2003b: 19).

Gründe für die Ökonomisierung

Die Gründe für die Ökonomisierung sind nun vielschichtig, aber sie liegen vor allem in der Finanzkrise in Form von Haushaltsdefiziten und zunehmender Staatsverschuldung, in der Veränderung von Leitbildern zur Staatstätigkeit und im öffentlichen Sektor selbst (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Harms/Reichard 2003a; Löffler 2003a). Die Finanzkrise wird dabei in der Regel als Katalysator angesehen, der Handlungsdruck erzeugt. Bezüglich der Leitbilder zeigt sich, dass das alte Leitbild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates nicht mehr trägt. Spätestens seit dem fast gleichzeitigen Wechsel von eher sozialdemokratischen auf liberal-konservative Regierungen in GB, den USA, Deutschland und sogar Schweden zwischen 1979 und 1982 ist der Funke des neoliberalen Zeitgeistes auch auf den öffentlichen Sektor übergelungen.⁴ Dies hat sich auch durch die zum Teil wieder stattfindenden Regierungswechsel ab Mitte der 90er-Jahre nicht wieder verändert. Ein wesentlicher Grund liegt in der andauernden öffentlichen Finanzkrise, so dass Modelle und Maßnahmen, welche versprechen, Effizienz zu steigern, nach wie vor aktuell sind.

Im Rahmen des NPM bzw. der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors kommt es in den OECD-Staaten in Abhängigkeit von der jeweiligen institutionellen Ausgangssituation bezüglich der Größe und Struktur des öffentlichen Sektors und in Abhängigkeit von der Finanzkrise zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu einem Einsatz verschiedenster Maßnahmen (als Überblick vgl. Pollit/Bouckaert 2004; Wollmann 2004). Man kann grob drei Ökonomisierungswellen unterscheiden (Löffler 2003a: 83f.):

- Die radikalsten Maßnahmen finden sich seit Anfang der 80er-Jahre in Neuseeland, GB und mit Abstrichen in Australien.⁵ Obwohl die-

⁴ Als Rechtfertigung für die Ökonomisierung wurde dabei sowohl auf liberale Wirtschaftstheorien, auf Theorien der Wohlfahrtsökonomie, auf die Public Choice Theorie sowie den Managerialismus zurückgegriffen (vgl. ausführlicher Löffler 2003b: 20-22).

⁵ Vom Ausmaß der Ökonomisierungsbestrebungen ist aber nicht umstandslos auch auf die Effekte zu schließen, da die Ausgangslagen zwischen den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind. So ist z.B. selbst nach 20 Jahren „agencification“ die britische Zentralverwaltung immer noch bedeutend umfangreicher und zentralistischer als etwa die deutsche.

ser Prozess noch andauert, hat die Intensität mittlerweile nachgelassen.

- Ende der 80er und Anfang der 90er-Jahre begannen die skandinavischen Länder, die Niederlande, die USA, Kanada, die deutschsprachigen Länder und unter dem Einfluss von internationalen Organisationen auch Länder in Mittel- und Osteuropa mit Ökonomisierungsmaßnahmen, die insgesamt stärker konsensorientiert und weniger radikal als in der ersten Ländergruppen waren.
- Ende der 90er-Jahre wurde in Frankreich und in den südeuropäischen Ländern mit Ökonomisierungsmaßnahmen begonnen, die hier allerdings politisch deutlich umstrittener sind.

Die Konvergenz von Modernisierungsprozessen in den OECD Staaten ist auf der diskursiven Ebene am größten und auf der Ebene der Zielsetzungen noch relativ groß (Reduzierung von Staatsausgaben, aber in unterschiedlichem Ausmaß), während es auf der Umsetzungsebene eher zu divergenten Prozessen kommt. Insgesamt reichen die Ökonomisierungsmaßnahmen vom radikalen Rückzug des Staates durch Privatisierung oder einer verstärkten Ausschreibung öffentlicher Leistungen über die Förderung hybrider Strukturen, das Setzen auf ökonomische Anreize in und zwischen Verwaltungseinheiten bis hin zu einer Verbetriebswirtschaftlichung der Verwaltungen selbst. Mit der stärkeren Ausrichtung an ökonomischen Rationalitäten wird versucht, die Entscheidungslogik der Verwaltungsorganisationen und die Art und Weise der Umweltbeobachtung zu verändern und politische Steuerung durch marktliche Steuerung zu ergänzen oder zu ersetzen (Löffler 2003b: 24).

Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors ist in Deutschland am stärksten auf lokaler Ebene ausgeprägt. Die Gründe dafür liegen im Verwaltungsföderalismus, im größeren Problemdruck und der stärkeren Bürgernähe sowie in den geringen Widerstandsmöglichkeiten der lokalen Ebene gegenüber einer Abwälzung von Kosten und Lasten durch Bund und Länder. Ergebnis ist eine seit Anfang der 90er-Jahre nicht enden wollende kommunale Haushaltskrise. Verstärkt werden diese Tendenzen durch die Liberalisierungspolitik der EU im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, [die in Deutschland durch die kommunale](#)

**Die lokale Ebene
ist am stärksten
betroffen**

le Ebene wahrgenommen wird, sowie durch Globalisierungstendenzen, die sich vor allem auf die lokale Standortpolitik auswirken.⁶

2 Managerialisierung der Kommunalverwaltung

Die beschriebene Ökonomisierungswelle erreicht Deutschland mit einem gewissen time-lag Anfang der 90er-Jahre. Hier wird zunächst vor allem der Bereich der Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors bearbeitet. Innerhalb weniger Jahre verbreitet sich die Philosophie des NPM bzw. seiner deutschen Variante, dem Neuen Steuerungsmodell, wie ein „Buschfeuer“, und schon Mitte der 90er Jahre kann vor allem auf kommunaler Ebene ein umfassender Verwaltungsmodernisierungsschub konstatiert werden. Bezogen auf die Binnenstrukturen der Verwaltung werden dabei folgende Veränderungen angestrebt:

Zentrale Modernisierungsmaßnahmen

- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch die flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung;
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in den Fachbereichen (dezentrale Ressourcenverantwortung),
- der Aufbau eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen,
- der Aufbau einer zentralen Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Controllingaufgaben.

⁶ So verbreiten sich die Indizien für Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik: „In erster Linie wird die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen; sie hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen“ (Dangschat 1999: 35). Selbst freiwillige Aufgaben im Kulturbereich werden zunehmend mit dem Verweis auf weiche Standortfaktoren gerechtfertigt.

Etwas mehr als 10 Jahre nach dem Beginn der New Public Management-Bewegung in Deutschland häufen sich die Versuche einer Bilanz oder Zwischenbilanz sowohl auf kommunaler als auch auf den staatlichen Ebenen. In Ergänzung zu den bisherigen Veröffentlichungen (vgl. vor allem Bogumil 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004; Kuhlmann 2004a, Jann u.a. 2004) gibt es mittlerweile eine neue Zwischenbilanz auf einer breiten Datenbasis für die kommunale Ebene.⁷ Im Folgenden werden einige ausgewählte Ergebnisse präsentiert, indem kurz auf den Umsetzungsstand der verschiedenen Modernisierungsinstrumente und anschließend auf die Wirkungen für die hier interessierenden städtische Steuerungsfähigkeit eingegangen wird (vgl. zum Folgenden ausführlich Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006).

Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen in den letzten zehn Jahren die Modernisierung ihrer Verwaltungen beachtlich vorangetrieben. Verwaltungsmodernisierung ist und war ein flächendeckendes Thema in deutschen Kommunalverwaltungen, was unsere Umfragebefunde⁸ klar widerspiegeln. 92,4% der antwortenden Kommunen geben an, seit den neunziger Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmoderni-

Ergebnisse der Zwischenbilanz

⁷ Die Daten wurden im Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“, welches von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstützt (Laufzeit 2004-2006) wurde, erhoben. Es ist ein Kooperationsvorhaben der Universitäten Konstanz bzw. Bochum (Jörg Bogumil (Projektleitung), Sabine Kuhlmann, Stephan Grohs, Anna K. Ohm), Potsdam (Werner Jann, Christoph Reichard), Marburg (Leo Kißler) und Berlin (Hellmut Wollmann). Im Mittelpunkt des Projektes stand die Umsetzung von Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells und vor allem deren Wirkungen (vgl. ausführlich Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006).

⁸ Im Rahmen des Projektes wurde im Frühjahr 2005 neben einer Vollerhebung unter Bürgermeister*innen bzw. Landrät*innen und den Personalratsvorsitzenden aller KGSt-Mitgliedskommunen (1565) auch eine schriftliche Befragung der Leitung der Unteren Bauaufsicht als Vertretung der klassischen Ordnungsverwaltung und der Leitung des Jugendamtes als Vertretung einer Leistungsverwaltung durchgeführt. Die Umfrage wurde als Vollerhebung aller KGSt-Mitgliedskommunen konzipiert, zudem wurden alle Nicht-Mitgliedskommunen über 20.000 Einwohner zusätzlich in das Sample aufgenommen. Die Rücklaufquoten liegen zwischen 55,3% (Bürgermeister) und 42,3% (Personalratsvorsitzende). Die Ergebnisse können für die entsprechende Grundgesamtheit als repräsentativ angesehen werden. Ergänzend wurden in dem Projekt vier qualitative Fallstudien in Kommunen mit unterschiedlichem NSM-Modernisierungsstand durchgeführt.

sierung durchgeführt zu haben, wobei bemerkenswert ist, dass es hier kein West-Ost-Gefälle gibt. Hervorzuheben ist, dass sich von den deutschen „Reformkommunen“ eine überwältigende Mehrheit (82,4%) am NSM als Reformleitbild orientiert hat. Allerdings ist diese Orientierung am NSM in den westdeutschen stärker als in den ostdeutschen Städten und eher in den großen Städten und Kreisen als in den kleineren Kommunen festzustellen.

Abbildung 1: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	Kreisfreie Städte	Kreis-angehörige Gemeinden	Landkreise	West	Ost
Insgesamt	97,6% (80)	91,0% (579)	95,4% (145)	92,2% (688)	93,5% (116)
Orientierung am NSM als Gesamtkonzept	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	17,1% (118)	10,3% (12)
Orientierung an einzelnen Instrumenten des NSM	65,4% (53)	64,3% (374)	74,5% (108)	66,7% (461)	63,8% (74)

n=870; Angaben in Prozent, Absolutzahlen in Klammer, Spaltenprozent

Quelle: Umfrage, „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Wirft man nun einen Blick über die „Verlautbarungsebene“ (talk) hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten (action), so zeigt sich ein gewisses Auseinanderfallen zwischen dem Konzept und der Realität. Legt man als Bewertungsmaßstab die NSM-Kernelemente zugrunde (Strategische Steuerungsunterstützung, interne Servicestellen, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinitionen und -beschreibungen, politisches Kontraktmanagement, internes Kontraktmanagement), so gibt es nach

zehn Jahren Reform kein einziges Element, welches von der Mehrheit der deutschen Kommunen inzwischen in der ganzen Verwaltung implementiert worden ist (siehe Abb. 2).

Abbildung 2: Realisierte NSM-Kernelemente

NSM-Kernbereiche	Umsetzung in der ganzen Verwaltung	Umsetzung in Teilbereichen
Fachbereichsstrukturen	43,6% (379)	9,3% (81)
Zentrale Steuerungsunterstützung	25,9% (225)	12,4% (108)
Dezentrale Controllingstellen	10,9% (95)	13,6% (118)
Umbau Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9% (208)	24,7% (215)
Abbau von Hierarchieebenen	34,5% (300)	25,4% (221)
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	33,1% (288)	26,2% (228)
Budgetierung	33,1% (288)	34,4% (291)
Produkte	29,0% (252)	9,9% (86)
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7% (108)	33,0% (287)
Berichtswesen	22,1% (192)	20,7% (180)
	Eingeführt	
Kontrakte Politik-Verwaltung	14,8% (129)	*
Kontrakte Verwaltungsspitze-Verwaltung	24,3% (211)	*

n=870; * Item nicht vorhanden. Quelle: Umfrage, „10 Jahre NSM“, Bürgermeisterdatensatz.

Bundesweit gibt es nur 22 Kommunen (2,5%), die man aufgrund unserer Erhebung als „NSM-Hardliner“ bezeichnen könnte, da sie nach eigenen Angaben sieben Kernelemente des NSM flächendeckend in der ganzen Verwaltung eingeführt haben. Ein maßgeblicher Grund dieser geringen Zahl liegt in der seltenen Umsetzung des politischen Kontraktmanagements. Bezieht man dagegen die Kommunen, die die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben, mit ein, verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität. Bezieht man zudem die Elemente mit ein, die eher einem erweiteren Modernisierungsmodell zuzurechnen sind, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung, so zeigt sich, dass diese in größerem Umfang als alle NSM-Kernelemente umgesetzt wurden.

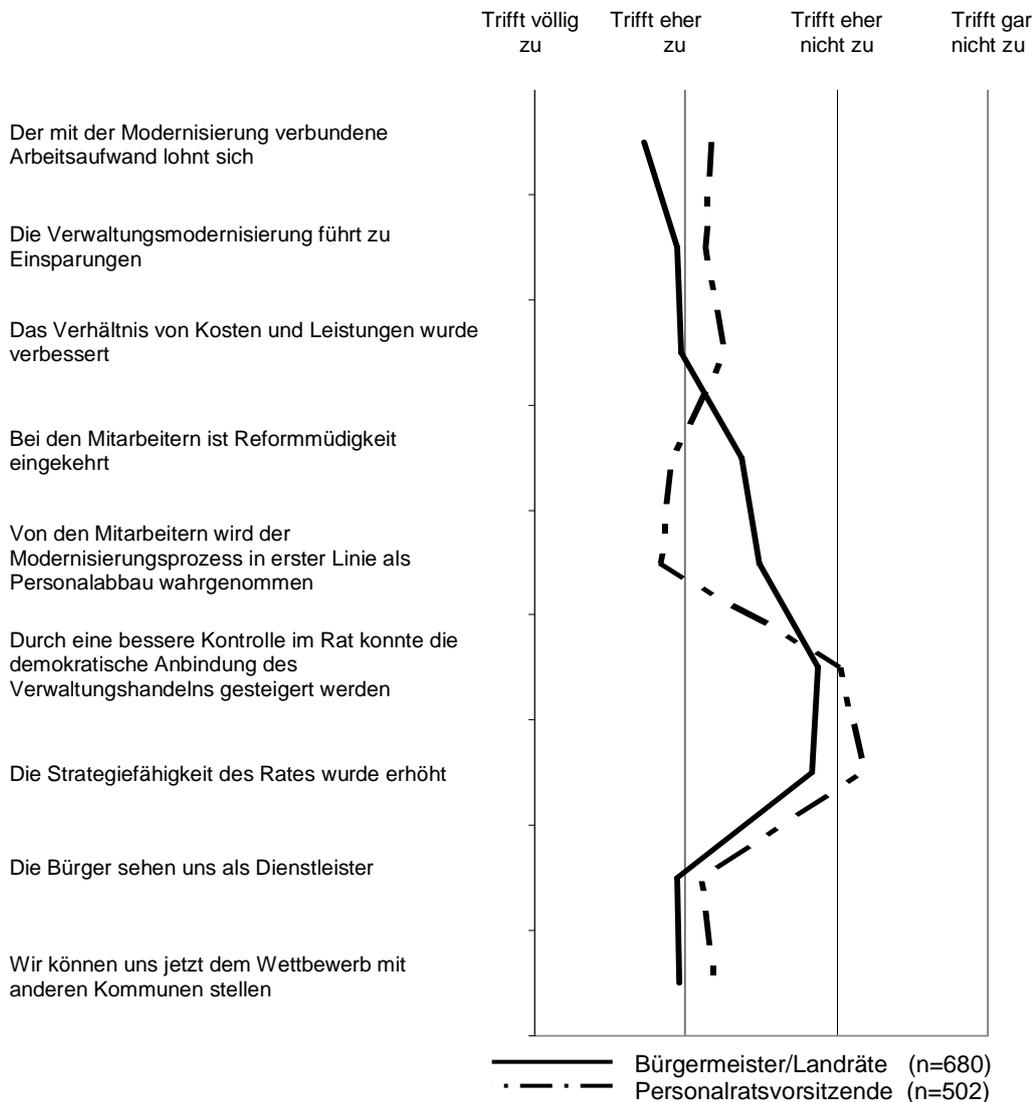
Wirkungen auf die Steuerungsfähigkeit

Welche Wirkungen haben die neuen Modernisierungsinstrumente nun auf die gesamtstädtische Steuerungsfähigkeit? Das NSM hat dadurch, dass mittels Berichts- und Kennzahlenwesen, Kosten- und Leistungsrechnung und Produktdefinitionen die Transparenz des Verwaltungshandelns zweifelsohne verbessert wurde, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für wirksame gesamtstädtische Steuerung verbessert. So sehen immerhin 86% der befragten Bürgermeister und Landräte einen klaren Erfolg des Berichtswesens darin, dass Fehlentwicklungen früher erkannt werden können.⁹ Sogar 94% sagen aus, dass sich die Informationssituation bezüglich der Kostenentwicklung verbessert habe. Mit Blick auf die tatsächliche Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerungsfähigkeit ist jedoch zu fragen, inwieweit diese neuen Steuerungsmöglichkeiten auch genutzt und „gelebt“ werden, ob also die bessere Informationsversorgung zu neuen Steuerungsmöglichkeiten führt.

Hier zeigt sich nun in der Gesamteinschätzung des Reformprozesses, dass dies offenbar nicht der Fall ist, denn insbesondere die Erhöhung der Strategiefähigkeit des Rates sowie die bessere Kontrolle der Verwaltung durch den Rat werden am negativsten beurteilt.

⁹ Hier und im Folgenden werden die Aussagen „Trifft völlig zu“ und „Trifft eher zu“ zusammengefasst.

Abbildung 3: Gesamteinschätzung des Reformprozesses



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM".

Die skeptischen Aussagen aufgrund von Einschätzungen in der Umfrage verstärken sich durch den Einbezug der Fallstudienresultate. So wird ein Reformersfolg im *Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung* von den Befragten nur sehr zurückhaltend eingeräumt. Zwar könnte dies einerseits damit begründet werden, dass die schlechte instrumentelle Umsetzung des NSM eine wirkliche „Politikreform“ verhindert hat. Andererseits ist es heute mittlerweile unumstritten, dass das NSM mit seiner zunächst schematischen Abschichtung von

Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“) einen Konzeptfehler enthält, der politisch-administrativer Handlungslogik widerspricht und auch durch spätere Differenzierung nicht behoben wurde. Für die Politiker ist die Steuerung von Einzelprojekten und Maßnahmen nach wie vor ebenso „überlebenswichtig“ wie die Absicherung von Verwaltungsentscheidungen von Seiten der Fachbeamten im Fachausschuss. Da somit von beiden Seiten nur wenig Interesse an der geforderten Selbst- und Rollenbeschränkung besteht, verwundert es nicht, dass eine Reihe von politikrelevanten NSM-Instrumenten (wie Zielformulierungen, politische Kontrakte) niemals funktioniert haben und andere Instrumente (z. B. politische Eckwertebeschlüsse) schleichend wieder abgeschafft wurden. Auch dadurch, dass die NSM-Instrumente (wie Berichtswesen, Controlling, Produkte etc.) eher auf Verwaltungs- als auf Informationsbedürfnisse von Ratsmitgliedern zugeschnitten sind, hat die politische Steuerung kaum von der NSM-Reform profitiert, sondern hat sich das Informations- und Kompetenzgefälle zwischen Politik und Verwaltung eher noch verschärft.

Die ursprüngliche Zielsetzung des Schließens der Strategie- und Managementlücke ist also kaum gelungen.¹⁰ Vieles spricht sogar dafür, dass sich unter dem anhaltenden Konsolidierungsdruck kommunaler Haushalte der kurzfristige inkrementalistische Politikstil eher verstärkt hat.

¹⁰ Insgesamt sind die Ziele einer verbesserten Kundenorientierung, der Leistungssteigerung (Verfahrensverkürzungen) und des „Kulturwandels“ (Kosten- und Leistungsdenken) am ehesten erreicht worden. Außerdem sind durch Dezentralisierung und Performanzmanagement für die Mitarbeiter Anreize zu effizienterem und wirtschaftlicherem Handeln entstanden.

3 Privatisierung kommunaler Dienstleistungen

In den letzten Jahren verdichten sich Tendenzen, Aufgabenbereiche kommunaler Daseinsvorsorge z.B. im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen bzw. zu privatisieren. Diese Aufgabenbereiche waren in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen worden.¹¹ Nun geraten sie einerseits durch europäische Vorgaben einer Politik der Liberalisierung von Märkten und andererseits durch die andauernde Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierung und den daraus resultierenden Vermögenserlösen begegnen zu können, unter Druck. Der empirische Stand der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ist in den einzelnen Sektoren recht uneinheitlich, auch wenn sicherlich von einem allgemeinen Trend gesprochen werden kann.

Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung des *Energiemarktes*, in dem der Wettbewerb durch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen in Form von Durchleitungsrechten verstärkt wurde. Gerade in Bezug auf den Strommarkt ist Deutschland im EU-Vergleich Liberalisierungsspitzenreiter. Der Strommarkt ist gleichzeitig ein anschauliches Beispiel dafür, dass Liberalisierungspolitik nicht unbedingt zu mehr Wettbewerb führt. Durch Unternehmenskonzentrationen handelt es sich mittlerweile beim deutschen Strommarkt um

Energiemarkt

¹¹ Vor allem in der Zeit der Hochindustrialisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts fanden umfassende Entprivatisierungsprozesse (!) im Bereich der Ver- und Entsorgung statt. Anfang des 20. Jahrhunderts sind in den 85 Städten des Deutschen Reichs mit über 50.000 Einwohnern Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerke, Straßenbahn und Schlachthof weitgehend kommunalisiert. Mit den Einnahmen aus diesen Betrieben wurden zu nicht unerheblichen Teilen zuschussbedürftige Aufgaben finanziert (Armenkasse, Krankenhaus, Polizei, Straßenbahn). 1907 machen sie ein Viertel der Gesamteinnahmen aller deutscher Gemeinden aus (Bogumil 2001: 50; zum mehrmaligem Wandel von liberalen zu interventionistischen Phasen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft vgl. Ambrosius 2003).

„ein faktisches Duopol aus RWE und E.ON“ (Auer et al. 2003: 9), das auch kaum eine höhere Wettbewerbsintensität aufweist als die Gebietsmonopole vor der Liberalisierung. Negative Effekte ergeben sich zudem hinsichtlich umweltpolitischer Ziele und bezüglich der vorher gängigen Subventionierung des ÖPNV.

Wasserver- und -entsorgung

Im Bereich der *Wasserver- und -entsorgung* gibt es noch keine wahrnehmbaren Veränderungen, allerdings relativ konkrete Überlegungen auf Bundesebene, die kommunalen Wassermonopole abzuschaffen, um Deutschland für den internationalen Wettbewerb um die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vorzubereiten. Dabei geht es jedoch nicht um einen Wettbewerb um Einzelkunden wie im Energiebereich, sondern um einen Wettbewerb um Konzessionen für Versorgungsgebiete. Befürchtet werden aber auch hier ökologische Problemlagen in Folge der möglichen Liberalisierung des Wassermarktes. Auch sind Haftungsfragen noch ungeklärt. Wer haftet im Fall von Verunreinigungen, der private Versorger oder auch die Kommune?

Abfallentsorgung

Im Bereich der *Abfallentsorgung* weisen europäische Richtlinien in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs der Abfall- und Kreislaufwirtschaft, die dem Ziel einer Entsorgung mit möglichst geringen Stoff- und Verkehrsströmen nicht immer entspricht. Vor allem aber das 1996 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ermöglicht den Übergang von der alleinigen kommunalen Abfallentsorgung in Richtung teilprivatisierter Entsorgungsstrukturen. Auch hier gibt es ökologische Bedenken hinsichtlich des Ziels der Abfallvermeidung.

ÖPNV

Im Bereich des *ÖPNV* verpflichten europarechtliche Vorgaben die öffentlichen Aufgabenträger unmittelbar, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im Personennahverkehr im Wettbewerb zu vergeben. De facto findet bis jetzt aber kein Genehmigungswettbewerb statt, da regelmäßig nur ein öffentlich subventioniertes Unternehmen den Genehmigungsantrag stellt und die nicht subventionierte Konkurrenz chancenlos ist. Allerdings leidet der ÖPNV, wie erwähnt, unter der geringeren Subventionierung durch die Veränderungen im Energiebereich.

Insgesamt zeigt sich damit zwar ein genereller Trend in Richtung einer stärkeren Betonung von Marktkräften, aber ein recht unterschiedliches

Bild bezüglich der empirischen Umsetzung von Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen in Abhängigkeit vom Aufgabenbereich. Die umfassende Marktöffnung von Ver- und Entsorgungsnetzen und die Einbeziehung privater Unternehmen in die Erstellung kommunaler Daseinsvorsorge bedeutet nun nicht automatisch den Wegfall öffentlicher Verantwortung für diese Aufgabenbereiche. Denkbar sind auch neue Formen der Regulierung, ein neues institutionelles Arrangement zwischen Staat, Markt und gesellschaftlicher Teilhabe. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kommunen auf diese neue Form der Gewährleistungsverantwortung, die „strategische Steuerung“, ausreichend vorbereitet sind und welche Instrumente hierfür nötig wären. Auf jeden Fall verfügen einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 2002 zufolge bereits 32% der Städte über 20.000 Einwohner in NRW über ein kommunales Beteiligungsmanagement und weitere 20% versuchen eines aufzubauen. Über die Qualität dieses Beteiligungsmanagements gibt es aber keine empirischen Erkenntnisse.

Die Privatisierungseffekte, die von der EU bisher ausgehen, sind quantitativ allerdings weniger bedeutsam als die von den Räten selbst im Zuge der Haushaltskonsolidierung beschlossenen Privatisierungsvorhaben. Dies verwundert, weil Privatisierung insgesamt zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust aller Akteure des kommunalen Kräfte-dreiecks (Kommunalvertretung, Verwaltung, Bürger) führt und sich somit die Räte „selbst entmachten“ (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2002). Dies deutet darauf hin, wie wirkungsmächtig die kommunale Haushaltskrise ist und dass den kommunalen Vertretungskörperschaften fast jedes Mittel recht ist, um zumindest kurzfristig die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt zu reduzieren und damit den scharfen Kontrollen und detaillierten Auflagen der Aufsichtsbehörden zu entgehen.¹² Einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik

¹² So verstärkt die restriktive Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden den Ökonomisierungsschub, was besonders in NRW deutlich wird: Es kommt verstärkt zur formellen Privatisierung, um Personal- und Betriebskosten zu senken, und in erhöhtem Maße auch zur materiellen Privatisierung, um durch den Verkauf von städtischer Infrastruktur kurzfristig die Defizite im Verwaltungshaushalt senken zu können. Zudem können sich die Kommunen durch Ausgliederungen und Privatisierung den aufsichtsbehördlichen Kontrollen entziehen und am Vermögenshaushalt vorbei Investitionen vornehmen.

zufolge haben in NRW im Jahr 2002 bereits 34% der Städte über 20.000 Einwohner kommunale Aufgaben ausgelagert, und weitere 24% haben dies in ihrer Planung (Auskunft des Difu vom 15.9.03).

Beteiligungen

Durch *formelle Privatisierung* sind im wachsenden Maße andere Organisationsformen in der Verwaltung zu beobachten, wie z. B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe und GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen (Wohlfahrt/Zühlke 1999: 15). Eine Analyse von Beteiligungsberichten der 36 großen deutschen Städte, durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik, zeigt für den Zeitraum 2000/2001, dass es hier insgesamt 3.213 Beteiligungen gibt. Darunter befinden sich 3.034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Der Umsatz der Beteiligungen umfasst bereits zwischen 90% und 180% des Verwaltungshaushaltes der Kommunen (Trapp/Bolay 2003: 42). Im Durchschnitt verfügt jede Stadt über 89,2 Beteiligungen. Allein durch die Anzahl wird deutlich, dass die gewählten Ratsmitglieder wohl kaum Kenntnis über alle Beteiligungen in ihrer Stadt haben. Betrachtet man die Rechtsformen, so befinden sich bei den inländischen Beteiligungen 92% in privater und 8% in öffentlicher Rechtsform. Dabei überwiegt deutlich die Rechtsform der „GmbH“ mit einem Anteil von 76%, vor der „GmbH&Co.KG“ mit 7% und der „AG“ mit 6% (ebd.: 22, 26). Um die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten zu erfassen, ist eine Auswertung nach Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen und nach direkter und indirekter Beteiligung interessant. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen nur bei 20% liegt (vgl. im Detail ebd.: 29). Zu berücksichtigen ist zudem, dass unabhängig von den theoretischen Steuerungsmöglichkeiten oft gar nicht erst versucht wird politischen Einfluss zu gewinnen, da man Angst hat, dass sich dann die Privatisierungsvorteile nicht einstellen.

Steuerungsverluste durch Privatisierung

Zusammenfassend ergeben sich durch die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen deutliche Steuerungsverluste für die kommunalen Entscheidungsträger. Diese Steuerungsverluste sind im Bereich der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung) und bei materieller Privatisierung am größten. Aber auch in Fällen formeller Privatisierung entwickeln die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten in der Regel ein Eigenleben, welches kaum mehr kontrolliert werden kann (vgl. Schneider

2002). Dies liegt zum einen daran, dass nur in 20% der Beteiligungen überhaupt reale Steuerungsmöglichkeiten bestehen, und zum anderen daran, dass die Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechtes von Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben bisher auch durch Formen des Beteiligungsmanagements nur unzureichend kontrolliert werden kann.

4 Public-Private-Partnerships

Im öffentlichen Sektor und vor allem auf kommunaler Ebene werden zunehmend Public-Private-Partnerships (PPP) eingegangen.¹³ Dies hängt mit einer Vielzahl von Entwicklungen zusammen. Neben den oben angeführten Gründen für die Ökonomisierungstendenzen liegt dies auch daran, dass neben der bürokratischen Hierarchie die Steuerung durch Kooperation, Partizipation und Wettbewerb verstärkt als legitim und problemangemessen angesehen wird. Zwar sind öffentlich-private Partnerschaften keine neue Erscheinung – erinnert sei an Beispiele in den 80er Jahren im Bereich der Stadtentwicklung wie der Media-Park in Köln, das Projekt Neue Mitte Oberhausen und der Wiederaufbau der Kasseler Unterstadt, im Entsorgungssektor die Dortmunder EntsorgungGmbH oder im Verkehrsbereich das Güterverkehrszentrum Bremen – aber es wird von einer deutlichen quantitativen Zunahme derartiger Ansätze ausgegangen (vgl. Gerstlberger 1999). In den 90er-Jahren sind nun PPP durch verschiedene öffentliche Programme und Vorgaben auf europäischer, nationalstaatlicher und regionaler Ebene gefördert worden. Erinnert sei z.B. an den Wettbewerb „Lernende Regionen“, das Bundesprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, die Bund-Länder Initiative „Soziale Stadt“ oder die PPP Initiative des Landes NRW.

¹³ Auf die verschiedensten Definitionsversuche von PPP soll hier nicht eingegangen werden (vgl. Sack 2003, Wegener 2003). Hier wird die allgemeine Definition verwandt, die unter PPP Kooperationen zwischen staatlichen, privat-gewerblichen und nicht-staatlichen Akteuren zur Erstellung bestimmter Leistungen versteht, die durchaus unterschiedliche Formen annehmen können und dadurch charakterisiert sind, dass unterschiedliche Handlungslogiken in einer gemeinsamen Zielperspektive vermittelt werden (Sack 2003: 5).

Verbreitung von PPP

Zur Problematik von PPP gibt es zwar mittlerweile zahlreiche Abhandlungen, aber diese thematisieren meist auf abstrakter Ebene Vor- und Nachteile von PPP sowie deren institutionelle Ausgestaltung (z.B. Budäus 2003; 2006). Empirische Hinweise zur faktischen Verbreitung finden sich kaum. Den wenigen Hinweisen ist zu entnehmen, dass laut einer nicht veröffentlichten Umfrage des Deutschen Städtetages in ihren 235 Mitgliedskommunen (Rücklauf 80%) im ersten Halbjahr 2002 bundesweit 53% der Städte PPP-Projekte durchführten (Sack 2003) Damit ist natürlich noch nichts über die Themenfelder gesagt. Überblicksartig sind die folgenden Tendenzen erkennbar (Sack 2003, mit zahlreichen Nachweisen):

- Im Feld der raumrelevanten Querschnittspolitiken, also der Regionalpolitik, kann von einem deutlichen Wachstum von PPP ausgegangen werden. Hier wird bundesweit von mittlerweile 400 Kooperationen ausgegangen.
- Im Bereich der Stadtentwicklung sind im Bereich Sport- und Freizeiteinrichtungen, sozialgeförderter Wohnungsbau und Parkplatzneubau PPP mit Anteilen von 32% bis 55% im Jahr 1996 zu verzeichnen.
- Für den Bereich der personengebundenen sozialen Dienstleistungen gibt es keine quantitativen Daten.
- Im Bereich der technischen Infrastruktur nennt eine Studie von PricewaterhouseCoopers bezogen auf Kommunen über 50.000 Einwohner im Jahr 2002 (Rücklauf knapp 50%) PPP vor allem in der Energieversorgung (62% der befragten Kommunen), im Nahverkehr (53%) und in der Wasser- (43%) und Abfallentsorgung (39%).
- Im Bereich des E-Government ist nach einer Umfrage des Difu aus dem Jahr 2001 davon auszugehen, dass in den Städten über 50.000 Einwohner PPP hinsichtlich der Infrastruktur von 49% der Kommunen und hinsichtlich der Leistungserstellung von 57% der Kommunen geplant oder realisiert war.
- Als neuer inhaltliche Schwerpunkt deuten sich Aktivitäten im Bereich des Hochbaus (Schulen, Verwaltungsgebäude, Gefängnisse) und der Einbeziehung der Verkehrsinfrastruktur an, wobei derartige Projekte sich aber meist noch im Anfangsstadium befinden.

Diese quantitativen Daten sagen nun natürlich nichts über das Ausmaß und die Qualität der Kooperationen aus. Es besteht noch ein erheblicher Erkenntnisbedarf über die Leistungsfähigkeit und Grenzen derartiger Arrangements, nicht zuletzt deshalb, weil mittlerweile in öffentlichen Förderprogrammen vor allem im Bereich der Raumpolitik die Einrichtung von PPP als Voraussetzung von finanzieller Förderung gilt (vgl. hierzu auch Wegener 2004).¹⁴ Insofern spricht viel für die These der quantitativen Zunahme solcher Arrangements und für eine zunehmende Vielfalt von Organisations- und Steuerungsformen. Gibt es schon über den Verbreitungsgrad von PPP keinen wirklich gesicherten Überblick, so ist die Datenlage bezüglich der Wirkungen von PPP auf die politische Steuerungsfähigkeit in der kommunalen Praxis noch viel schlechter. Einer verallgemeinerbaren Wirkungsanalyse stehen zudem die sehr unterschiedlichen Arrangements im Wege.

[Wirkungen der Zunahme von PPPs auf die Steuerungsfähigkeit werden hier nicht geschildert. Können Sie das noch ergänzen (Stichwort „Rückgang städtischer Einflussmöglichkeiten“) oder dem Leser kurz erläutern, warum auf eventuelle Wirkungen nicht eingegangen wird?]

¹⁴ International zeigen sich im Bereich der Public Private Partnerships vor allem zwei Handlungstypen. Einer zielt auf eine zwischen den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen Akteuren vereinbarte Verteilung von finanziellen Lasten und Nutzen ab (exemplarisch die Private Finance Initiative der konservativen Regierung in Großbritannien – vgl. Wegener 2004), während der andere Typus vor allem darauf gerichtet ist, in der Kooperation und Vereinbarung zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren eine („synergistische“) Bündelung von Ressourcen zu erreichen. Besondere Aufmerksamkeit könnten nach Wollmann die – in der internationalen Diskussion bislang auffällig vernachlässigten – Erfahrungen verdienen, die mit dem auf Ressourcenbündelung und Koordination gerichteten Handlungsmuster der (horizontalen wie vertikalen) „Partnerschaften“ gemacht worden sind, vor allem die seit langem bestehende kommunale Praxis der Konzessionsverträge in Frankreich (Wollmann 2004).

5 Verwaltung und Wettbewerb

Ohne auf die verschiedenen Wettbewerbstheorien eingehen zu können, wird Wettbewerb heute in der modernen Institutionenökonomik als normativ reguliertes und zugleich dynamisches Ungleichgewichtsgeschehen begriffen. Dieses Verständnis ist auch Ausgangspunkt bei der wettbewerbsorientierten Verwaltungsreform in den angelsächsischen Ländern gewesen. In Deutschland gab es dagegen kaum eine Anknüpfung an wettbewerbstheoretische Konzepte; eher ging man davon aus, dass Wettbewerb generell eine überlegene Steuerungsform sei, weil Konkurrenz hohe Effizienz verspreche, die Ausrichtung auf den Kunden verstärke und die Leistungsmotivation der Mitarbeiter stärke. Zudem wurde bei der Übernahme des NPM in die deutsche Version des NSM zunächst die Wettbewerbsausrichtung vernachlässigt und erst später als „Leistungsverstärker“ hinzugefügt. Dies alles führt dazu, dass der Wettbewerbsbegriff häufig höchst unscharf bleibt.

Versucht man die verschiedenen Formen des Wettbewerbs in und zwischen Verwaltungen zu systematisieren, lassen sich zwei Grundformen unterscheiden (Nullmeier 2001: 96, Reichard 2003):

- Virtueller Wettbewerb bzw. Formen nicht marktlichen Wettbewerbs durch Leistungsvergleiche, Benchmarking und Qualitätswettbewerbe (innerhalb und zwischen Verwaltungen)
- Faktischer Marktwettbewerb durch Ausschreibungswettbewerbe, Schaffung von Quasimärkten¹⁵ sowie die Überantwortung einer vormals öffentlich wahrgenommenen Aufgabe an privatwirtschaft-

¹⁵ Quasi-Märkte sind administrativ hergestellte Marktstrukturen, für die bisher kein privatwirtschaftlicher Markt existierte. Die Gesamtfinanzierung und die Gewährleistung bleibt in den Händen des Staates, der auch das Funktionieren des Wettbewerbsgeschehens überwacht. Um die Monopolsituation auf der Nachfrageseite aufzulösen, wird ein Gutscheinsystem eingeführt. Geldwerte Gutscheine werden an zur Nutzung Berechtigte vergeben, die sich damit die Leistung beim Anbieter ihrer Wahl verschaffen. Im Umfang der Gutscheine erhalten diese Finanzmittel vom Staat. Somit entsteht ein Konsumentenmarkt. In Deutschland gibt es bis jetzt kaum Erfahrungen mit diesem Instrumentarium. Im internationalen Vergleich wird vor allem in Schweden mit Gutscheinen („vouchers“) im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung gearbeitet.

liche Wettbewerbsmärkte (contracting out oder in umgekehrter Richtung contracting in).

Für viele Bereiche öffentlicher Verwaltung in Deutschland ist die Orientierung an privatwirtschaftlichen Wettbewerbsmärkten nicht realistisch und auch nicht erstrebenswert. Der Einsatz von Ausschreibungswettbewerben bzw. die Schaffung von Quasi-Märkten ist dagegen wenig ausprobiert worden, so dass vor allem die nichtmarktlichen Formen des Wettbewerbes dominieren.

5.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb

Ein Vergleich mit Kostenstrukturen und Qualitätsstandards bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben relativiert die eigene Aufgabenwahrnehmung durch den Bezug auf andere Organisationen. Dies ist die Grundidee von Kosten- und Leistungsvergleichen und Benchmarkingprozessen.¹⁶ Möglich sind sowohl inneradministrative, interkommunale oder auch private-public-Vergleiche. In Deutschland dominieren vor allem interkommunale Leistungsvergleiche.

Den Startschuss für derartige Leistungsvergleiche gab die Bertelsmann Stiftung 1990/91 mit ihrem gemeinsam mit dem Deutschen Beamtenbund initiierten Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, in dem sich bis 1998 über 150 Städte zu ca. 30 interkommunalen Vergleichsringen zusammenschlossen (vgl. ausführlich Kuhlmann 2003, Schuster 2001). Eine weitere Initiative ging von der KGSt aus, die 1996 das als „internes Informationssystem der Kommunen“ angelegte IKO-Netz mit dem Ziel ins Leben rief, mittels kennzahlenbasierter Leistungs- und Qualitätsvergleiche die internen Informations- und Steuerungsstrukturen der Kommunalverwaltungen zu verbessern. Hier wirkten im Jahr 2002 bundesweit 748 Kommunen (einschließlich Doppelmitgliedschaften) in 73 Vergleichs-

Interkommunale Leistungs- vergleiche

¹⁶ Benchmarking stellt in der Managementsprache darauf ab, sich an besonders herausragenden Leistungen einer anderen Unternehmung als Bezugsgröße zu orientieren. Es geht darum, die Praktiken des „Klassenbesten“ zu übernehmen oder nachzuahmen. Bezogen auf den öffentlichen Sektor geht es also darum, systematisch aus Kosten- und Leistungsvergleichen zu lernen.

ringen mit (Kuhlmann 2003). Hinzu kamen im Jahr 2000 zwei neue Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung: „kik“ (mit 50 Kommunen) und „kompass“ (mit 8 Kommunen).

Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gibt es zudem in einigen Bundesländern¹⁷ mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte, die teils von den kommunalen Landesverbänden moderiert, mitunter auch vom Land bezuschusst (z.B. Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen), und teils in der Eigenregie der Kommunen durchgeführt werden.

Generell hält sich angesichts enormer Implementations- und Transaktionskosten, die für Kennzahlenerhebungen und -fortschreibungen (einmalig und dauerhaft) anfallen,¹⁸ die Bereitschaft der Kommunen, den interkommunalen Leistungsvergleich längerfristig aufrechtzuerhalten in Grenzen, was am Rückgang der IKO-Netz-Teilnehmerkommunen um 11% innerhalb eines Jahres (2000-2001) abzulesen ist. Zudem war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Kuhlmann 2003; Schuster 2001), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückgeführt werden kann. Vielfach bleiben die Ergebnisse

¹⁷ Auf Landesebene ist beobachtbar, dass das Bundesland Berlin freiwillig in hohem Maße versucht Leistungsvergleiche vorzunehmen und zu veröffentlichen. Ziel der Aktion ist zum einen die Unterstützung der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, um nachzuweisen, dass Berlin die Finanznot nicht aus eigener Kraft überwinden kann. Zum anderen kann in den Bereichen, in denen Berlin noch gut ausgestattet ist, der Druck nach innen erhöht werden weiter einzusparen.

¹⁸ Es zeigen sich typische Probleme von Kosten- und Leistungsvergleichen im öffentlichen Bereich. So ist es schwer möglich, gleichzeitig Menge, Kosten, Leistungsumfang, Qualität und Bürgernähe zu vergleichen, da es an einem normierten Kennzahlensystem fehlt. Es besteht vielfach die Schwierigkeit, einheitliche Kennzahlensysteme für eine Vielzahl von institutionell heterogenen Verwaltungseinheiten zu definieren, da unterschiedliche Ämter- und Sachgebietsstrukturen und Zuständigkeiten in den einzelnen Aufgabenbereichen bestehen. Die Produktpläne zwischen einzelnen Kommunen sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Außerdem übersteigen die mit der Konzipierung, Implementierung und längerfristigen Fortschreibung der Messverfahren und Vergleichsdaten verbundenen Kosten den – noch weitgehend als ungesichert erscheinenden – Gewinn dieser Unternehmungen (zu den Kostenpositionen vgl. ausführlich Kuhlmann 2003: 115 f.).

eher im nicht-öffentlichen Verwaltungsbereich. Eine Einrichtung, wie die Stiftung Warentest, die im Privatbereich Leistungen unterschiedlicher Anbieter miteinander vergleicht, hat sich hier noch nicht etablieren können. Das Motiv „nicht Letzter zu sein“ verfährt nur dann, wenn das Ergebnis auch hinreichend bekannt wird.

Neben diesen Leistungsvergleichen wird in Leistungs- und Qualitätswettbewerben im öffentlichen Sektor versucht, angesichts fehlenden natürlichen Wettbewerbs „künstliche“ Orte des Leistungsvergleichs zu schaffen (Nullmeier 2001: 98). In Deutschland sind hier nach dem international ausgeschriebenen Carl-Bertelsmann Preis 1993, bei dem der deutsche Bewerber Duisburg auf den letzten Platz kam, was hierzulande einen Schub für die Modernisierungsbewegung mit sich brachte, vor allem der Speyerer Qualitätswettbewerb zu nennen. Hier werden seit 1992 Preise für Verwaltungen oder Verwaltungseinheiten vergeben, die sich freiwillig bewerben. Es handelt sich also um keinen flächendeckenden Vergleich, sondern um Wettbewerbe zwischen den Verwaltungen, die sich als besonders innovativ ansehen. Wurden anfangs in Speyer die Verwaltungen vor allem aufgrund ihrer Ideen und Konzepte miteinander verglichen, finden seit Ende der 90er-Jahre auch Begutachtungen der Verwaltungspraxis statt.

Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe können ein funktionierendes Instrument sein, kommunale Aufgabenwahrnehmung durch „Wettbewerbsdruck“ zu verbessern, auch wenn die Implementations- und Transaktionskosten den „Gewinnen“ gegenzurechnen sind. In Deutschland scheitert dieses Lernen durch Vergleich allerdings vor allem an der fehlenden Bereitschaft der Kommunen, sich in den öffentlichen Wettbewerb zu begeben. Nur ca. 2% der Kommunen in Deutschland waren jemals in Leistungsvergleichen aktiv (vgl. Wegener 2004). Die Länder haben bis jetzt zudem wenig Anreize zur Nutzung von Leistungsvergleichen geboten.¹⁹

¹⁹ Während man in Großbritannien im Rahmen des von New Labour eingeführten „Best Value Systems“ die Kommunen zum Leistungsvergleich verpflichtet, ist er in Schweden freiwillig. Hier funktioniert dies jedoch im Gegensatz zu Deutschland offenbar trotzdem, da es eine andere Kultur der Informationsfreiheit und Offenlegung gibt.

Leistungs- und Qualitäts- wettbewerbe

5.2 Marktwettbewerb

Das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung kann auch auf Felder öffentlicher Tätigkeit angewendet werden. Dabei sind unterschiedliche Formen zu unterscheiden: Der Ausschreibungswettbewerb kann zwischen Privaten, zwischen privaten, non-profit und öffentlichen Stellen oder nur auf öffentliche Anbieter begrenzt werden. In Deutschland geht es bis jetzt vor allem um Wettbewerb unter privaten Anbietern um öffentliche Aufträge, da es einen generellen Ausschluss öffentlicher Anbieter bei öffentlichen Ausschreibungen gibt. Ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist weitgehend gesetzlich verboten.²⁰ Zu beobachten ist allerdings eine zunehmende Orientierung des marktlichen Wettbewerbs unter freige-meinnützigen Anbietern.²¹

Das CCT in Großbritannien

Betrachtet man daher nun die internationalen Erfahrungen mit Wettbewerbsstrategien, so zeigt zunächst das Compulsory Competitive Tendering (CCT) Programm in Großbritannien (1980 – 1997), welches eine Verpflichtung zu öffentlichen Ausschreibungen vorsah, dass es durchaus eine hohe Erfolgsquote öffentlicher Anbieter sowohl ge-

²⁰ Nach dem Vergaberecht in Deutschland können öffentliche Anbieter bei öffentlichen Ausschreibungen nicht mitbieten. Nach den Gemeindeordnungen ist den Kommunen in der Regel eine wirtschaftliche Betätigung, zurückgehend auf die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 (!), nur erlaubt, wenn ein (dringender) öffentlicher Zweck vorliegt, nicht die Leistungsfähigkeit der Gemeinde überstiegen wird und dies nicht ebenso gut durch Dritte erfüllt werden kann. Auch ist die kommunale Wirtschaftstätigkeit auf das eigene Hoheitsgebiet beschränkt. Nach dem Wettbewerbsrecht darf eine Gemeinde ebenfalls nur sehr begrenzt in „privaten Geschäftsfeldern“ wildern. Allerdings gibt es im Zusammenhang mit Modernisierungsgesetzen (z.B. in NRW vom 15.6.99) erste Auflockerungen, sei es, dass in bestimmte Bereichen wie Energie-, Wasserversorgung und ÖPNV wirtschaftliche Betätigung nun erlaubt ist und in genehmigten Ausnahmefällen auch über das eigene Gebiet hinaus, wenn die Interessen anderer Kommunen gewahrt bleiben.

²¹ So ist das faktische Anbietermonopol der freien Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend durch ein plurales Anbieterspektrum ersetzt worden. Hier mehren sich jedoch die Hinweise, dass der „Anbieterwettbewerb“ nicht automatisch einen „Leistungswettbewerb“ nach sich zieht und nicht allen in Betracht kommenden „Kunden“ zugute kommt, sondern zu „Rosinenpick“-Effekten etwa dergestalt führt, dass sich die privatgewerblichen Anbieter (z.B. im Bereich der ambulanten Altenpflege) auf die „leichten Fälle“ spezialisieren, während sich die Kommunen um die sehr schweren Pflegefälle kümmern müssen.

messen an der Anzahl der Aufträge als auch am Finanzvolumen der Ausschreibungen gibt, wenn Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zugelassen wird. Operative Einheiten dürfen sich hier bei einer Mindestkapitalrendite von 6% an Ausschreibungen der Kommune beteiligen. Die durchschnittliche Kostensenkung dieses Programm liegt indes nur bei unter 10% (vielfach durch verschlechterte Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen insbesondere der „blue-collar workers“), und es ist eine starke zentralstaatliche Kontrolle des Verfahrens notwendig. Zudem erwies sich die Orientierung ausschließlich am Preis und nicht auch an der Qualität im Rahmen des CCT für bestimmte öffentliche Bereiche als dysfunktional (Löffler 2003: 85). Auch waren mittelfristig Preissteigerungen in dem Maße zu beobachten, wie Anbieter in der Einstiegsphase mit Billigangeboten den Markt zu erobern trachteten und, sobald dies gelungen war, die Preise erhöhten. Aufgrund des zwangshaften Charakters stieß das CCT bei den Kommunen weiterhin auf erhebliche Widerstände, so dass kommunale Manager einen Großteil ihrer Zeit damit verbrachten, Wege zu finden, diese gesetzlichen Bestimmungen zu übergehen.

Darüber hinaus zeigen Erfahrungen mit kommunalen Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland einige Gemeinsamkeiten auf (vgl. Wegener 2002: 220ff.; vgl. Oppen u.a. 2005):

- Das Design von Wettbewerbsprozessen wirkt sich wesentlich auf das Ergebnis von Wettbewerb aus. Das Wettbewerbsdesign wird wesentlich von der institutionellen Einbettung einschließlich ihrer Pfadabhängigkeit geprägt, also dem Wirkungskreis von Kommunalverwaltungen, der Verteilung der Aufgabenerfüllung zwischen und unter öffentlichen, privaten und freigemeinnützigen Organisationen sowie der nationalen Wettbewerbspolitik.
- Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern ist gegenüber der Eigenproduktion oder der Vergabe dann effizienter, wenn die Anzahl der potenziellen Anbieter gering, die Laufzeit der Verträge relativ lang ist, die Kapitalbindung hoch und die Leistung in mehrere, zeitlich versetzt ausgeschriebene Lose teilbar ist. Die Kommune kann damit eine Preiskontrolle ausüben.
- Ein Ausschreibungswettbewerb erscheint nur dann sinnvoll, wenn externe Anbieter mit Vorteilen im Kosten und Qualitätsbereich existieren, es keine Monopolstrukturen gibt und die Möglichkeiten

der Leistungsdefinition und Kontrolle der Leistungserbringung gegeben sind. Effizienzsteigerung durch Ausschreibungswettbewerbe beruhen vor allem auf Maßnahmen der Flexibilisierung von Arbeitsmärkten.

- Vermarktlichung führt zu einer Zunahme der Arbeitsintensität und zu einer Abnahme der Stellen im mittleren Management. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor passen sich denen im privaten Sektor an.

Wettbewerbsstrukturen begünstigen also Tendenzen der Differenzierung und Verstärkung sozialer Ungleichheit. Wegener entwirft von daher Minimalanforderungen für die Gestaltung von Wettbewerb, wie die Entwicklung unterschiedlicher Ausschreibungsverfahren je nach Dienstleistung, die Integration ko-formulierter Qualitätsstandards, Entgeltregelungen und Sanktionsmöglichkeiten sowie die Einrichtung von Kontroll- und Informationsrechten. Selbst wenn in Deutschland verstärkt öffentliche Ausschreibungsverfahren realisiert werden sollten, spricht nur wenig dafür, dass sich diese Anforderungen im politischen Prozess realisieren lassen.

7 Wirkungen

Dass die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors sowohl positive als auch negative Effekte zeitigen kann, ist eine Binsenweisheit, ebenso wie die, dass zu den positiven Effekten eher die Effizienzsteigerung und zu den negativen die Vernachlässigung spezifischer Ziele staatlichen Handelns wie Gleichbehandlung, Rechtsstaatlichkeit oder politische Problemlösung gehören. Ob das eine oder das andere der Fall ist, lässt sich letztlich nur empirisch beantworten. Welche Wirkungen lassen sich nun bezüglich der hier skizzierten Ökonomisierungstrends auf lokaler Ebene ausmachen?

Zunächst zeigt sich eindeutig eine Pluralisierung der Institutionen und Steuerungsmodi. Zweifelsohne ist es zu einem deutlichen Anstieg von Organisationen in verschiedensten Organisationsformen (vor allem

GmbHs) gekommen, die im öffentlichen Sektor an der Leistungserbringung teilnehmen. Auch sind die Anforderungen an die kommunalen Entscheidungsträger im „Konzern Stadt“ stark gestiegen, denkt man alleine an die neuen Formen und Probleme bei der Vertragsgestaltung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (vgl. Schneider 2003). Insgesamt herrscht allgemein der Eindruck vor, dass das Verwaltungshandeln durch diese Ökonomisierungstendenzen effizienter geworden ist, ohne dass diese Effekte genauer quantifiziert werden können und ohne wirkliche Berücksichtigung der Transaktionskosten. Vor allem aber hat sich das Verhalten der politischen Entscheidungsträger nicht verändert²² (vgl. Bogumil 2003). Die ökonomische Ratio hat die politischen Entscheidungsprozesse nicht optimiert.

Die Reformmaßnahmen im Bereich der Managerialisierung der Verwaltung führen dort, wo sie tatsächlich umgesetzt wurden, ebenso wie materielle Privatisierungen zu zentralen Steuerungsverlusten. Auch formelle Privatisierungen und PPP verschlechtern eher die Ausgangssituation für politische Steuerungsversuche, da durch sie die städtischen Einflussmöglichkeiten stark zurückgehen. Ein weiteres Problem für die Kommunen liegt in der Integration der unterschiedlichen Organisationseinheiten und Steuerungsformen. Das, was bereits Anfang der 90er-Jahre von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle mit Bezug auf die Ausgründungen aus der Verwaltung als Strategielücke bezeichnet wurde, hat sich zehn Jahre später potenziert. Es gibt ein kaum noch koordiniertes Nebeneinander von einer z.T. dezentralisierten Kernverwaltung ohne zentrales Controlling mit Eigenbetrieben, PPP, Wettbewerbselementen, Verhandlungssystemen, Beteiligungsverfahren und Formen bürgerschaftlicher Koproduktion. Diese Strukturen sind intransparent und es ist ungeklärt, wer die Gesamtverantwortung übernimmt und die Puzzleteile zu einem halbwegs stimmigen Gesamtbild zusammenfügt. Der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten und

²² Dies gilt nach vorliegenden Erfahrungen auch für die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen im Binnen- und Außenverhältnis von Ministerien in Australien, Neuseeland und Skandinavien und letztlich auch für Großbritannien (Löffler 2003a: 89-91). Besonders prekär sind Modelle einer Agenturbildung darüberhinaus in den ehemaligen Staaten des Ostblocks, in denen die dezentralen Einheiten kaum kontrollierbar sind.

die zunehmende Pluralität von Steuerungs- und Organisationsformen lässt sich etwas zugespitzt als *Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung* deuten.

Diese Entwicklung könnte zur Erodierung politischer Verantwortlichkeiten auf kommunaler Ebene und damit zu erheblichen Problemen bei der Input- und Outputlegitimation führen. Wofür soll sich der Bürger noch an Kommunalwahlen beteiligen, wenn der Bürgermeister oder die Kommunalvertretung faktisch für viele wesentliche Fragen nicht mehr zuständig sind? Wen soll er für Fehlentscheidungen zur Verantwortung ziehen? Wie sehen Entscheidungen und Dienstleistungen aus, für die bei Kommunalwahlen letztlich keiner die Verantwortung übernehmen kann? Diese und ähnliche Fragen deuten an, dass es sicherlich nicht ausreicht, wenn die Kommune sich zukünftig auf eine Moderatorenrolle zurückzieht. Unterschiedliche Moderatoren kann der Bürger allabendlich mit seiner Fernbedienung wählen. Von der Kommunalvertretung und dem direkt gewählten Bürgermeister kann und muss er mehr erwarten können. So muss es eine wesentliche Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger sein, die beschriebene Pluralität zu begrenzen und zu versuchen, sie besser zu steuern. Dies kann u.a. durch eine *strategische Leistungstiefenpolitik* erbracht werden, in der man sich vor der Verlagerung und Privatisierung von Aufgaben fragt, welche Potenziale und Probleme die neuen Organisations-, Vertrags- und Steuerungsformen im konkreten Fall mit sich bringen und wie sich dies in eine gesamtstädtische Strategie einbinden lässt. Dies gilt im Übrigen für die Übertragung von Aufgaben auf Bürger, Vereine, Verbände und private Unternehmen gleichermaßen.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold, 2003: Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf die kommunale Ebene, in: Harms/Reichard 2003: 29-46.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern/Stuttgart/Wien: 15-42.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben - Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan-Hendrick (Hrsg.) Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung - Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin: 71-91.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung - Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u.a., 51-64.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahrszeitschrift Sonderheft 37, Wiesbaden 2006 (im Erscheinen).
- Bouckaert, Geert, 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel, in: Jann, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: im Erscheinen.
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) 2006: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden: Nomos
- Christensen, T./Lægreid, P. (Hrsg.), 2001: New public management: the transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate.
- Deutscher Städtetag, 1994-2000: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung 1994/95, 1996, 1998, 2000.
- Gerstlberger, Wolfgang, 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung – Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit, München.
- Gerstlberger, Wolfgang/Kneissler, Thomas, 2000: Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien. In: Kneissler, Thomas (Hrsg.): Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Kassel: Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Uni Kassel, 81-100.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2003: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kiöbler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2004: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24), Berlin: edition-Sigma.

- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2002: Public Governance. Eine neue Runde in der Verwaltungsreform? Berlin.
- Kuhlmann, Sabine, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: VerwArch, Heft 1: 99-126.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden
- Löffler, Elke, 2003a: Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffsklärung, in: Harms/Reichard 2003: 19-29.
- Löffler, Elke, 2003b: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Harms/Reichard 2003: 75-101.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Nullmeier, Frank, 2001: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard, u.a.: Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung, Opladen: 92-104.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.) 2005: Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin:edition sigma
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2004: Public Management Reform: an international comparison. Oxford second expanded edition
- Reichard, Christoph, 2002: Konkurrieren statt Privatisieren. Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen, Forschungsantrag an die Hans-Böckler-Stiftung, Potsdam.
- Reichard, Christoph, 2003: „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: Harms/Reichard 2003: 119-143.
- Sack, Detlef 2003: Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemischwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4/2003, S. 353-370
- Schneider, Karsten 2002: Arbeitspolitik im "Konzern Stadt". Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian, 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Wegener Alexander, 2002: Wettbewerb gestalten. Kommunale Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin.
- Wegener, Alexander, 2004: Benchmarking Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Kuhlmann/Bogumil/Wollmann (Hrsg.) 2004: in Vorbereitung.
- Wollmann, Hellmut, 2002: Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. Jhg., Heft 1, S. 24 ff. (englische Übersetzung in: German Journal of Urban Studies, 2002 sowie französische Übersetzung in: Annuaire 2003 des Collectivités Locales, Paris: CNRS).
- Wollmann, Hellmut, 2004: Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse, in: Jann, Werner u.a.: Status Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin