



Arbeitspapier Nr. 3:

Rahmenbedingungen in Kommunen

**Auswirkungen auf Energiemanagement
und erneuerbare Energien**

Autor:

Sebastian Bolay

KWI Potsdam

Stand: 10.06.2006

Das Projekt „Entwicklung einer Strategischen Kommunalen Energiepolitik (SKEP) zur Nutzung Erneuerbarer Energieträger“ ist Teil des Forschungsprojektes „Akzeptanz und Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien auf Kommunalen und Regionaler Ebene“, das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert wird. Die Laufzeit des Projektes ist von Juli 2005 bis Juni 2007. Projektpartner des Gesamtprojektes sind:

IZT Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Koordination)

Ecologic Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

KWI Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam

IRIS Institut für Ressourcenschonung, Innovation und Sustainability im Umweltbereich an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

Die Ergebnisse des SKEP Projektes sollen vor allem den kommunalen Akteuren (Verwaltungen, engagierte Bürger, Stadtwerke, etc.) zu Gute kommen und sie in ihrer praktischen Arbeit durch spezifische Handlungsempfehlungen unterstützen. Da das Forschungsprojekt grundsätzlich einen sehr dialogorientierten Ansatz mit unterschiedlich partizipativen Erhebungsmethoden verfolgt, sollen auch fortlaufend Zwischenergebnisse veröffentlicht werden. Allerdings stellen diese Arbeitspapiere naturgemäß nur einen Zwischenstand dar. Sie sollen vor allem als Diskussionsgrundlage für weitere Projektschritte dienen. So erhoffen wir uns natürlich auch ein Feedback von unseren Forschungs- und Kooperationspartnern.

Das vorliegende Arbeitspapier ist Teil einer Reihe von kommunalwissenschaftlichen Papieren. Es handelt sich vorwiegend um Literaturlauswertungen, um den wissenschaftlichen Stand zu bestimmten Problemfeldern aufzuarbeiten. Daher hat dieses Papier eher einen akademischen Charakter und richtet sich als wissenschaftliches Diskussionspapier nicht explizit an Praktiker - die aber die eigentliche Zielgruppe des Projektes darstellen und für die in späteren Projektschritten konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollen.

Weitere Dokumente finden Sie auf den Web-Seiten des Projekts
www.izt.de/skep



Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Schopenhauerstr. 26
14129 Berlin
www.izt.de

Kontakt:

Timon Wehnert (Projektleiter)
E-Mail: t.wehnert@izt.de
Telefon: 030 / 803088 13



Kommunalwissenschaftliches Institut der
Universität Potsdam

Am Park Babelsberg 14, Haus 7
14482 Potsdam
www.uni-potsdam.de/u/kwi/

Sebastian Bolay
E-Mail: bolay@rz.uni-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Die Kommune im Staatsaufbau und ihre Organe | 1 |
| 1.1 | Definition von Begrifflichkeiten | 1 |
| 1.2 | Die Kommune im Staatsaufbau | 3 |
| 1.3 | Organisation einer Kommune | 4 |
| 1.4 | Rat, Bürgermeister und Verwaltung in der Kommune | 5 |
| 1.4.1 | Rat | 5 |
| 1.4.2 | Bürgermeister | 7 |
| 1.4.3 | Verwaltung | 7 |
| 2 | Rahmenbedingungen | 9 |
| 2.1 | Kommunale Finanzsituation/Investitionsstau | 9 |
| 2.2 | Entwicklungstrends steigern den Modernisierungsdruck | 10 |
| 2.2.1 | Trends | 10 |
| 2.2.2 | Wertewandel | 12 |
| 2.2.3 | Demographischer Wandel | 13 |
| 2.2.4 | Steigende Abhängigkeit von Bund und Land | 14 |
| 3 | Modernisierungsdefizite | 16 |
| 4 | Reformen in Kommunen | 19 |
| 4.1 | Das Neue Steuerungsmodell | 19 |
| 4.1.1 | Reform des Haushalts- und Rechnungswesens | 21 |
| 4.1.2 | Modernisierung der Verwaltung | 24 |
| 4.1.3 | Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM | 28 |
| 4.2 | Governance und Bürgerkommune | 29 |
| 5 | Beteiligungsunternehmen/Kommunalwirtschaft | 33 |
| 5.1 | Rechtsgrundlage für die wirtschaftliche Betätigung | 33 |
| 5.2 | Zum Begriff der Privatisierung | 34 |
| 5.3 | Übersicht über die kommunalen Beteiligungen | 35 |
| 5.4 | Gründe für Privatisierungen | 38 |
| 5.5 | Die Kommune als Konzern | 40 |
| 6. | Kommunen und Energie | 42 |
| 7 | Fazit | 45 |
| 7.1 | Fazit für kommunale Energiepolitik und EVU | 45 |
| 7.2 | Fazit für eine strategische kommunale Energiepolitik | 46 |
| | Quellenverzeichnis | 49 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Größenklassenverteilung deutscher Kommunen | 2 |
| Abbildung 2: Organigramm der Kernverwaltung der Stadt Konstanz | 4 |
| Abbildung 3: Amt für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Münster | 5 |
| Abbildung 4: Lücke zwischen Aufgaben- und Leistungsvolumen | 16 |
| Abbildung 5: Das Gebäude des NSM..... | 21 |
| Abbildung 6: Bausteine des Neuen Steuerungsmodells..... | 25 |
| Abbildung 7: Unterscheidung zwischen Management und Governance..... | 30 |
| Abbildung 8: Vom Management zu Governance | 31 |
| Abbildung 9: Rechtsformen der Beteiligungen Uni Potsdam | 36 |
| Abbildung 10: Rechtsformen der Beteiligungen Difu | 37 |
| Abbildung 11: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Energiesektor..... | 38 |

1 Die Kommune im Staatsaufbau und ihre Organe

1.1 Definition von Begrifflichkeiten

Um ein gemeinsames Verständnis herzustellen, müssen zunächst einige Begriffe definiert und voneinander abgegrenzt werden. Dazu zählen: Kommune, Stadt, Landkreis, Gemeinde, kommunale Selbstverwaltung sowie verschiedene Stadtgrößen.

- **Gemeinde:** Die Gemeinde ist „die in der vertikalen Ebene der gebietskörperschaftlichen Staatsorganisation unterste politisch-administrative Einheit“ (Thibaut 1998: 206). Gemeinde wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig als Abgrenzung zu Städten verwandt.
- **Kommune:** Aus dem Lateinischen von communis = Gemeinschaft. Der Begriff Kommune wird in der Regel synonym mit dem Begriff Gemeinde verwendet. Abweichend davon findet er auch als Oberbegriff für Gemeinden und Landkreise Verwendung. Spricht man von der Kommune X so sind damit Kommunalpolitik und -verwaltung sowie die Beteiligungsunternehmen gemeint.
- **Kommunale Selbstverwaltung:** Die kommunale Selbstverwaltung ergibt sich aus Artikel 28, Absatz 2, Satz 1 Grundgesetz (GG): „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung wird seit jeher durch die Kommunalwirtschaft, die Daseinsvorsorge und die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen geprägt (Ade 1997a: 14). Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE 79: 127, 146) sichert Artikel 28,2 allerdings keine bestimmten kommunalen Zuständigkeitsbereiche. Da die Garantie der Selbstverwaltung unter historischen Gesichtspunkten auszulegen ist (sie stützt sich auf §67 der Deutschen Gemeindeordnung), stützt sich die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen anerkanntermaßen auf die Garantienorm von 28,2 (Grawert 2001: 11). Des Weiteren wird dadurch die Finanz-, Personal-, Satzungs-, Organisations- und Planungshoheit der Kommunen festgeschrieben (Thibaut 1998: 206). Bei der Aufgabenerledigung unterliegen die Kommunen der Fach- (bei Pflichtaufgaben) und Rechtsaufsicht (bei freiwillige Leistungen) durch die Länder, politische Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung durch übergeordnete Ebenen sind grundgesetzlich verboten. Anders Formuliert ist die Kommune für die Problemlösung in den Bereichen zuständig, die von Markt,

Gesellschaft oder anderen staatlichen Institutionen nicht wahrgenommen werden (Schedler/Siegel 2005: 92).

- **Landkreis:** Ein Landkreis ist nach deutschem Kommunalrecht sowohl ein Gemeindeverband als auch eine Gebietskörperschaft. Analog zur kommunalen Selbstverwaltung haben „auch die Gemeindeverbände (...) im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Artikel 28, Absatz 2, Satz 2 GG). Die allermeisten Kommunen in Deutschland sind unter Bewahrung der Selbständigkeit zu Landkreisen zusammengeschlossen, um Aufgaben in Bereichen erfüllen zu können, in denen ihre personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen an Grenzen stoßen (Beispiele: Schulträgerschaft, Abfallwirtschaft) (Thibaut 1998: 206f). Anders als Kommunen besitzen Landkreise keine Allzuständigkeit für örtliche Aufgaben.
- **Stadt:** Waren früher mit der Verleihung der Stadtrechte durch den Landesherrn Privilegien wie Marktrecht oder das Erheben eigener Steuern verbunden, gibt es heute dahingehend keine Unterschiede mehr zwischen Städten und Gemeinden. Als Untergrenze für eine Stadt gilt eine Einwohnerzahl von 2.000; in der Regel wird der Titel Stadt auf Antrag durch die jeweilige Landesregierung nur an Kommunen vergeben, die eine Einwohnerzahl von mindestens 10.000 aufweisen.
- **Verschiedene Stadtgrößen:** Im Durchschnitt hat eine deutsche Kommune 6.534 Einwohner. Die überwiegende Zahl der Gemeinden weist unter 10.000 Einwohner auf, wobei bezogen auf die Gesamtbevölkerung nur etwas über ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland in Kommunen dieser Größenordnung

Abbildung 1: Größenklassenverteilung deutscher Kommunen

| Größenklasse | Anzahl | Prozent | Einwohner | Prozent |
|-----------------|--------|---------|------------|---------|
| <10.000 | 11058 | 87,55% | 22.586.000 | 27,37% |
| 10.000-20.000 | 875 | 6,93% | 12.133.000 | 14,70% |
| 20.000-50.000 | 507 | 4,01% | 15.170.000 | 18,38% |
| 50.000-100.000 | 109 | 0,86% | 7.331.000 | 8,88% |
| 100.000-500.000 | 70 | 0,55% | 13.423.000 | 16,26% |
| 500.000 plus | 12 | 0,10% | 11.888.000 | 14,40% |
| Summe | 12631 | 100,00% | 82.531.000 | 99,99% |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004.

lebt. Von einer Großstadt spricht man ab einer Einwohnerzahl von 100.000, eine mittelgroße Stadt oder auch Mittelstadt hat 20.000 bis 100.000 Einwohner und eine Kleinstadt unter 20.000.

1.2 Die Kommune im Staatsaufbau

Die Kommunen gehören staatsrechtlich zur Ebene der Länder, so dass die Bundesrepublik formaljuristisch lediglich aus zwei Ebenen¹ besteht. Der Artikel 28,2 GG eröffnet den Kommunen aber im Rahmen der geltenden Gesetze das Recht zur Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, mithin also das Recht zur gemeindlichen Selbstverwaltung. Aufgrund der Tatsache, dass Kommunen keine eigene staatliche Ebene darstellen, können sie auch keine eigenen Gesetze, sondern lediglich Satzungen erlassen. Aus Artikel 28,2 GG ergibt sich für die gesetzgebenden Ebenen Bund und Länder ein Garantierauftrag: Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die Kommunen zur Grundversorgung und Grundeinrichtung ihrer Siedlungsgemeinschaft in der Lage sind (Grawert 2001: 15).

Gegenüber Bund und Ländern zeichnen sich Kommunen durch folgende spezifisch kommunalen Eigenschaften aus (Dieckmann 2001: 18ff):

- Die unmittelbare Nähe sowohl zu Problemen als auch zu Betroffenen versetzt die Kommune in die Lage vergleichsweise schnell und problemadäquat zu handeln.
- Aus diesen beiden Faktoren erklärt sich auch die herausragende Rolle der Kommunen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.
- Beteiligungsrechte für die Bürger sind wesentlich stärker ausgeprägt als bei Bund und Ländern. Kommunen werden nicht zuletzt deshalb auch als Schulen der Demokratie bezeichnet.
- Die Kommunalverwaltung verfügt über ein vergleichsweise hohes Wissen, das sich aus der Implementierungserfahrung speist, da der Politik- und Gesetzesvollzug im föderalen Staat überwiegend auf kommunaler Ebene stattfindet.

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung hat die kommunale Ebene seit den siebziger Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Gründe hierfür sind die herrschende Politikverflechtung der Ebenen, in die auch die Kommunen eingebunden sind, die Informationsvorsprünge der Kommunen aufgrund

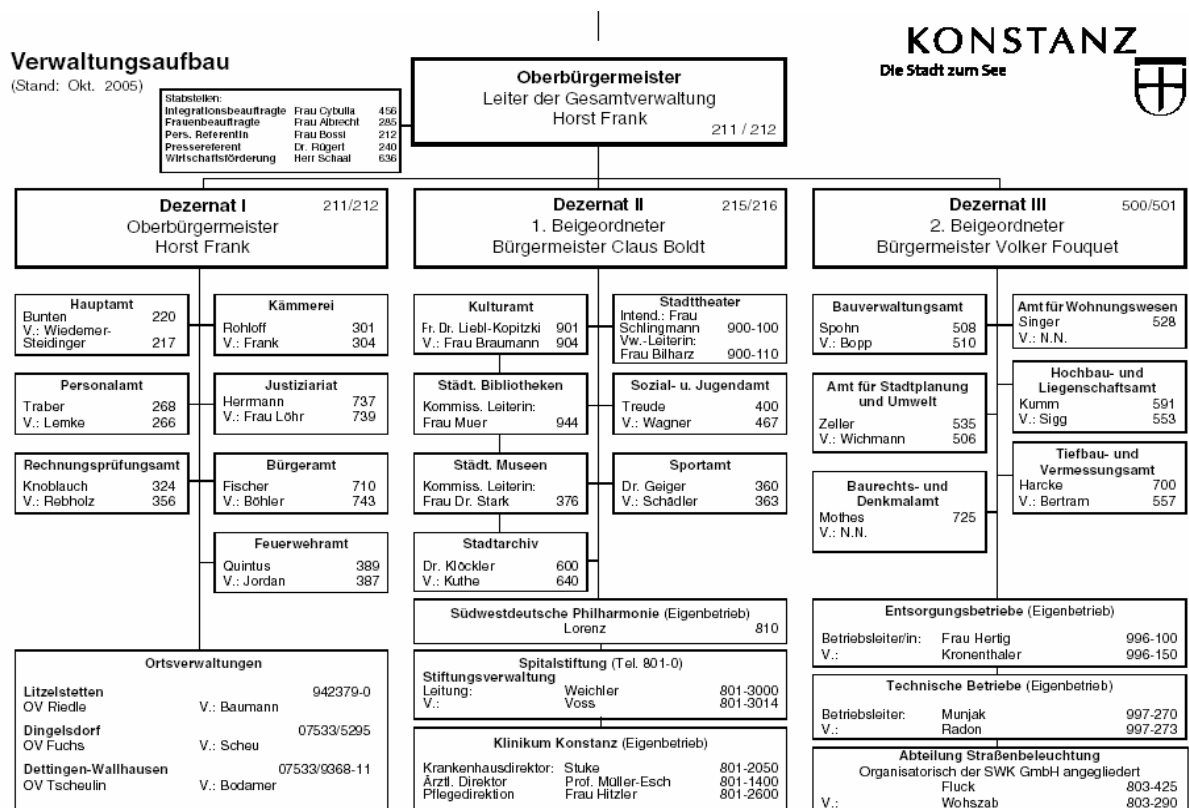
¹ Trotzdem hat sich im Sprachgebrauch eingebürgert von der kommunalen Ebene oder der Ebene der Kommunen zu sprechen, da sie weitreichende Rechte besitzen.

der Nähe zu den Bürgern und das Auftreten neuer Probleme wie Umweltschutz und demographischer Wandel, die sich (zunächst) vorwiegend lokal manifestieren (Baumheier 1993: 9).

1.3 Organisation einer Kommune

Oberster Verwaltungsleiter ist der von den Bürgern gewählte (Ober-) Bürgermeister. Ihm folgen in der Regel die Bürgermeister/Beigeordneten, die für die jeweiligen Dezernate verantwortlich zeichnen. Die Dezernate sind wiederum in Ämter untergliedert, daneben existieren Stabsstellen etwa zur Verwaltungsmodernisierung². Die Stabsstellen stehen etwas außerhalb des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung und arbeiten anders als Ämter direkt z.B. dem OB zu. Sämtliche Ämter und Stabsstellen bilden die so genannte Kernverwaltung. Daneben gibt es in jeder größeren Kommune Eigen- und Beteiligungsunternehmen, die nicht zur Kernverwaltung zählen, gleichwohl aber wichtige Aufgaben erledigen (näheres zu den Beteiligungsunternehmen vgl. Kapitel 5). Sie tauchen auch in der unten stehenden Abbildung nicht auf.

Abbildung 2: Organigramm der Kernverwaltung der Stadt Konstanz

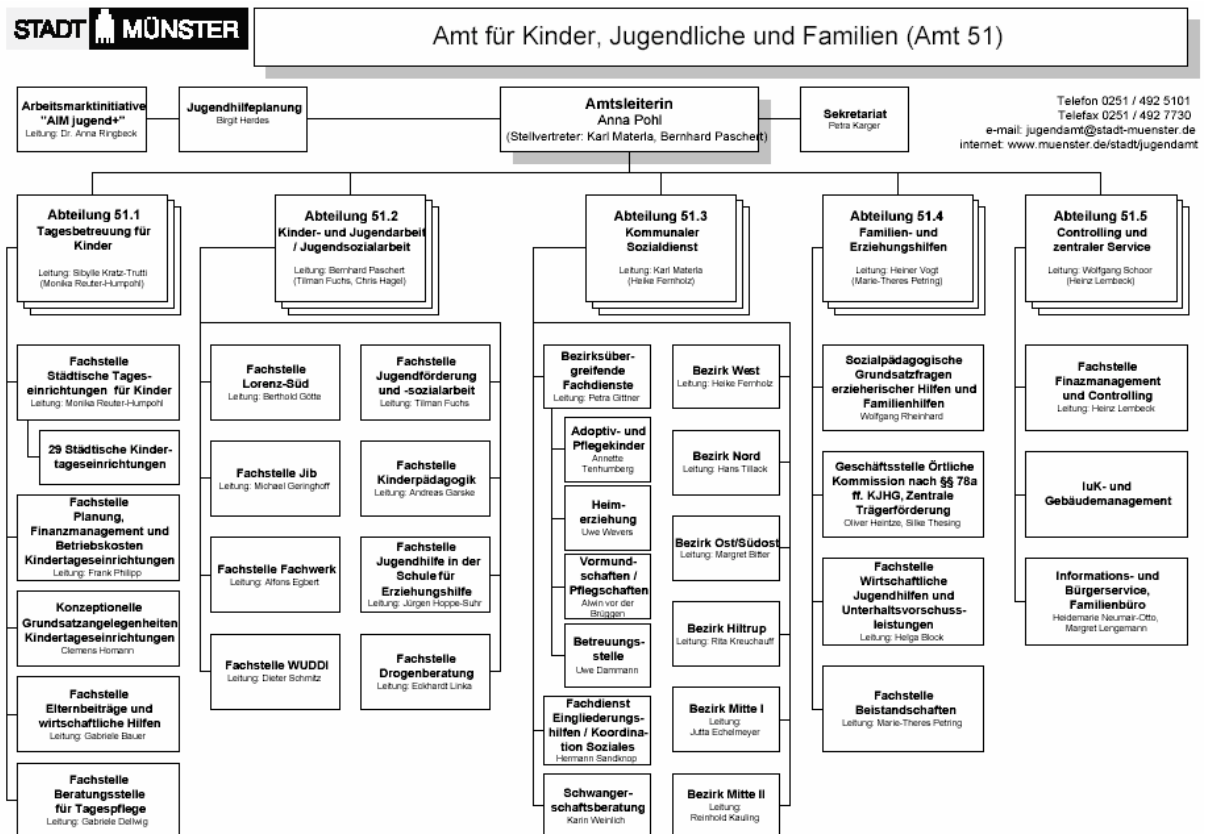


Quelle: konstanz.de.

² Trotz der Bemühungen um eine Veränderung der Organisationsstruktur im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, ist sie ganz überwiegend nicht verändert worden.

Die interne Organisation der kommunalen Verwaltungseinheiten folgt in der Regel klassischerweise dem hierarchisch-pyramidenförmigen Aufbau. Dieser Aufbau gilt im Prinzip durchgängig von Bundesministerien bis hin zu kommunalen Ämtern. Lediglich die Stabsstellen fallen aus diesem Muster heraus. Das Amt ist in Abteilungen und Referate gegliedert wie nachfolgende Abbildung verdeutlicht, die übergeordnete Verwaltungseinheit ist gegenüber der untergeordneten weisungsberechtigt.

Abbildung 3: Amt für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Münster



Quelle: muenster.de.

1.4 Rat, Bürgermeister und Verwaltung in der Kommune³

1.4.1 Rat

Wie bereits in Arbeitspapier 1 dargelegt, ist die Kommune nicht mit der Aufteilung der Bundes- und Landesebene in Parlament (Legislative) und Regierung/Verwaltung (Exekutive)⁴ zu vergleichen. Der Rat ist zwar parlamentsähnlich strukturiert, zählt rechtlich aber zu den kommunalen Verwaltungsorganen. Diese Tatsache erkennt man auch daran, dass er bei abweichendem Handeln des Oberbürgermeisters (Regie-

³ Ausführlicher zu den Akteuren vgl. auch Arbeitspapier 1.

⁴ Die Einordnung der Verwaltung unter Exekutive ist problematisch. Sie stellt in der Gewaltenteilungslehre keine eigene Kategorie dar, obwohl sie es sein müsste (Jann 1998: 254).

rung) lediglich über eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten verfügt (Richter 2001: 59). Aufgrund seiner doppelten Legitimierungsgrundlage kann er sowohl als politische als auch als Arbeitsorganisation gesehen werden. Daraus und aus der unklaren Kompetenzabgrenzung erklären sich wiederum die häufig auftretenden Spannungen zwischen Rat und Verwaltung (Bogumil 2001: 34ff). Naschold (1997a: 321) sieht im Nebeneinander von Parteienwettbewerb und Parlamentarismus auf der einen Seite und administrativer Hierarchie auf der anderen Seite, also verschiedener Governancestrukturen⁵, ein Konstitutionsprinzip von Kommunen.

Der Rat hat die kommunalpolitische Führungs- und Steuerungsfunktion⁶ inne, trifft Entscheidungen und verabschiedet Satzungen. Für seine Arbeit ist er stark auf die Unterstützung der Verwaltungsspitze angewiesen, was auf fehlende fachliche Hintergründe, mangelndes Zeitbudget der Ratsmitglieder und den Informationsvorsprung der Verwaltung zurückzuführen ist. In der Praxis ist der Rat nicht selten ein reines Ratifikationsorgan (Murawski 2002: 67). Die meisten Vorlagen, die verabschiedet werden, stammen initiativ aus der Verwaltung, die sich bereits intensiv in die Programmaufstellung einschaltet. Dazu wird dem Rat meist nur eine Handlungsalternative vorgeschlagen, so dass nicht einmal mehr eine Auswahl stattfindet (Bogumil 2002: 135). Jann (1998: 258) formuliert das folgendermaßen für die Bundes- und Landesebene: *„Die Verwaltung ist nicht allein von der Politik programmiert, sondern programmiert auch die Politik, sie wendet Recht nicht nur an, sondern erzeugt es auch, bis hin zu Gesetzen, die fast ausschließlich in der Bürokratie angeregt und konzipiert werden.“* Dieser Befund für die Bundes- und Landesebene trifft umso mehr für die Kommunen zu, da die Ratsmitglieder ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben und selten über das notwendige Fachwissen verfügen (vgl. auch Arbeitspapier 1).

Trotz der gemachten Ausführungen besitzt die Kommunalpolitik gegenüber der Verwaltung Unabhängigkeit und eine eigene Machtbasis: So stehen dem Rat oftmals von der Verwaltung unabhängige Informationen zur Verfügung (etwa durch die Bürger), der konstatierte Informationsvorsprung der Verwaltung ist folglich nicht durchgängig gegeben. Zudem verfügt der Rat über das unbeschränkte Rückholrecht sämtlicher Angelegenheiten aus der Verwaltung; alle Angelegenheiten können also jederzeit wieder politisiert werden. Trotzdem besteht natürlich für die Verwaltung die Möglichkeit durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit und unter Ausnutzung der Konkurrenz

⁵ Zum Begriff Governance vgl. Kapitel 4.2.

⁶ Zum Thema Steuerung in Kommunen vgl. Arbeitspapier 4.

zwischen den Kommunalpolitikern die eigenen Interessen durchzusetzen (Richter 2001: 61).

1.4.2 Bürgermeister

Nach der Reform der Gemeindeordnungen und der damit verbundenen flächendeckenden Einführung der süddeutschen Ratsverfassung wird der Bürgermeister in ganz Deutschland direkt von den Bürgern gewählt. Durch diese Praxis hat sich eine stärkere Bindung an die Wünsche und Interessen der Wählerschaft ergeben und der Bürgermeister konnte seine Stellung im Akteursgefüge ausbauen. Weitere Hoffnung in die Direktwahl sind die Zurückdrängung der Parteipolitik und die Stärkung der Verwaltungsspitze.

Der Bürgermeister hat in der Kommune eine Doppelfunktion, er ist zum einen Chef der Verwaltung, zum andern repräsentiert er die Kommune nach außen. Er ist das Bindeglied zwischen der Politik (Rat) und der Verwaltung und verkörpert beide Funktionen. Gleichzeitig steht er dem Rat und seinen Ausschüssen vor, so dass der Bürgermeister als lokaler Präsident bezeichnet werden kann. Trotzdem ist der Rat nicht marginalisiert, Wollmann (o.J.: 21) spricht vielmehr von einer Balance zwischen beiden. Zurückzuführen ist dies darauf, dass sich der Bürgermeister in der Regel als überparteilich profiliert, um wieder gewählt zu werden und auf die im Vergleich zum Rat (fünf gegenüber acht Jahren) längere Amtsdauer. Nicht zuletzt deshalb besitzt er eine herausragende Stellung im kommunalen Institutionengefüge.

1.4.3 Verwaltung

Während den Institutionen des Sektors Politik Parteien, Parlamenten und Regierungen die Aufgabe der Willensbildung obliegt, zeichnet die öffentliche Verwaltung für Vollzug und Durchführung des Willens verantwortlich. Dieses Idealbild von Herrschaft wird auch an die Kommune trotz der Tatsache angelegt, dass Rat (Parlament) und Bürgermeister (Regierung) Verwaltungsorgane sind (Mayntz 1985: 60f). Nach diesem Bild verfolgt die Verwaltung keine eigenen Zwecke und dient ausschließlich der Erfüllung der von den Institutionen übertragenen Aufgaben. Jedem dürfte bewusst sein, dass das Bild nur wenig praktische Relevanz entfaltet. Vielmehr lassen sich deutliche Verselbständigungstendenzen der Verwaltung identifizieren, die sich vorwiegend auf überlegenem Wissen gründen (Mayntz 1985: 63). Die Kommunalverwaltung stellt somit ein selbständiges Machtzentrum dar, das nicht zwangsläufig von politischer Neutralität gekennzeichnet ist, sondern eigene Ziele verfolgt.

Letzten Endes sind Politik und Verwaltung aufeinander angewiesen, ohne den jeweils anderen funktioniert die Kommune nicht, da die Verwaltung über umfassende Handlungs- und die Politik über Entscheidungsmacht verfügt. Ziel- und Interessenkonflikte sind darüber hinaus für Organisationen konstituierend. Ziel und Zwecksetzung sind letztendlich das Resultat gemeinsamer Anstrengungen von Politik und Verwaltung (Jann 1998: 274). Realistisch ist somit ein Verflechtungsmodell, in dem Politik und Verwaltung das meiste zusammen erledigen. Die Verwaltung wird zur Verbindung zwischen der politische Führung einerseits und der Gesellschaft andererseits (Böhret 2001: 44).

2 Rahmenbedingungen

2.1 Kommunale Finanzsituation/Investitionsstau

Die katastrophale Lage der kommunalen Haushalte ist mittlerweile hinlänglich bekannt und beschrieben, 2003 war das Jahr des Rekorddefizits von 8,5 Mrd. Euro⁷. Trotzdem fiel das Jahr 2004 für die Kommunen in finanzieller Hinsicht besser aus als sie befürchtet hatten, was vornehmlich auf die wieder stärker sprudelnden Gewerbesteuererinnahmen⁸ zurückzuführen ist. Zudem senkte die Bundesregierung für 2004 die Gewerbesteuerumlage⁹ wieder auf den Wert von 2000 ab (von 28% auf 20%). Aufgrund dessen wuchsen die kommunalen Steuereinnahmen 2004 um 9,4%, die Gesamteinnahmen jedoch nur um 2,8%. Es darf auch nicht vergessen werden, dass sie damit weiterhin unter dem Niveau des Jahres 2000 liegen. Die Gesamtausgaben der deutschen Kommunen waren nach wie vor geringer als vor zehn Jahren, was die Sparbemühungen der Kommunen verdeutlicht. Zu beachten ist, dass sich die finanzielle Situation von Kommune zu Kommune stark unterscheiden kann.

Für das Jahr 2004 lag das Defizit der kommunalen Haushalte bei 3,8 Mrd. Euro. Besonders die Ausgaben für Sozialleistungen sind weiter gestiegen (um 4,9%), in den letzten vier Jahren nahmen sie um 21,5% zu. Analog wurden die Investitionen gegenüber der Jahrtausendwende weiter zurückgefahren und erreichten 2004 mit Ausgaben von 19,7 Mrd. Euro einen neuen Tiefstand¹⁰. Verglichen mit 1992 sind die kommunalen Investitionen um 13,8 Mrd. Euro oder 41% zurückgegangen.

Mit zwei Dritteln aller öffentlichen Investitionen tragen die Kommunen den Löwenanteil (Wollmann 2002: 25). Durch den Rückgang der kommunalen Investitionen um über 40% seit 1992 hat sich ein erheblicher Investitionsstau aufgetürmt, der auch durch die leicht verbesserte Finanzsituation nicht problemlos abgetragen werden kann. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin hat errechnet, dass der Bedarf kommunaler Infrastrukturinvestitionen allein um die Funktionsfähigkeit zu erhalten (sog. Ersatzinvestitionen) zwischen 2000 und 2009 insgesamt rund 686 Mrd. Eu-

⁷ Zahlen im Folgenden aus Karrenberg/Münstermann 2005: 5.

⁸ Zusammen mit dem kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer, die wichtigste Einnahmequelle für Städte und Gemeinden. Für die Jahre 2006 und 2007 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen von 4 und 3,4% (Süddeutsche Zeitung vom 23.12.2005: 19).

⁹ Die Gewerbesteuerumlage ist der Teil der Gewerbesteuer, der Bund und Ländern zusteht.

¹⁰ Zu beachten ist, dass in diesem Betrag Sondereffekte aus der Beseitigung der Flutschäden von 2002 in Höhe von 700 Millionen Euro enthalten sind, so dass die tatsächlichen Investitionen bei 19 Mrd. liegen.

ro beträgt. Davon entfallen 41 Mrd. Euro auf die Stromversorgung (Reidenbach u.a. 2002: S. 27ff). Pro Jahr besteht also ein durchschnittlicher Investitionsbedarf in den deutschen Kommunen von 68,6 Mrd. Euro. Vergleicht man die Höhe der kommunalen Investitionen nur für die Jahre 2003 und 2004 (insgesamt rund 40 Mrd. Euro), wird der sich auftürmende Investitionsstau deutlich, der allein für die beiden Jahre bei 97,2 Mrd. Euro liegt. In den ostdeutschen Bundesländern herrscht die Sondersituation, dass vielfach der Investitionsstau aus der Zeit der DDR noch nicht abgebaut ist. Für das nächste Jahr geht der Deutsche Städtetag davon aus, dass sich das Defizit auf 5,8 Mrd. Euro für alle Kommunen beläuft. Es wird mit steigenden Ausgaben aufgrund zunehmender Sozialleistungen gerechnet. Die Investitionen sollen auf dem aktuellen Niveau verharren (Karrenberg/Münstermann 2005: 5ff). Ein weiterer Anstieg der Gewebesteuereinnahmen zeichnet sich ab, so dass zu hoffen bleibt, dass sich die kommunale Finanzsituation nicht wieder verschlechtert.

2.2 Entwicklungstrends steigern den Modernisierungsdruck

2.2.1 Trends¹¹

Neben der angespannten Finanzlage stehen die kommunalen Akteure zusätzlich vor neuartigen Problemlagen und Herausforderungen, welche die Kommune direkt betreffen und erhebliche Veränderungen mit sich bringen. Der kommunale Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum wird dadurch zunehmend eingeschränkt und die Kommunen unterliegen einem wachsenden Modernisierungsdruck, um handlungsfähig zu bleiben. Die politischen Ebenen in Deutschland sind in erheblicher Weise miteinander verbunden, so dass von einer **Mehrebenenverflechtung** gesprochen werden kann. In zunehmendem Maße ist auch die Europäische Union in diese Verflechtung der Ebenen eingebunden. Für die Kommune bedeutet dies, dass sie bei immer weniger Politikfeldern allein entscheiden kann und Entscheidungen mehr und mehr in Gremien der Verflechtung getroffen werden. Gleichzeitig unterliegt eine steigende Anzahl an Politikfeldern europäischen Einflüssen (**Europäisierung**), so dass die Kommunen auch auf dieser Ebene durch Lobbyarbeit die eigenen Interessen zu Gehör bringen müssen. Zudem treibt die Europäische Union die Marktöffnung (**Liberalisierung**) bisher in Deutschland zur kommunalen Selbstverwaltung gehörender Leistungen voran (Energie, ÖPNV, Wasser), die Kommunen werden sich in Zukunft vielfach auf die Gewährleistungsfunktion beschränken (müssen).

¹¹ Zu den Trends zählen auch Privatisierung und Fragmentierung der kommunalen Beteiligungen. Sie werden unter Kapitel 5 behandelt.

Weiterer externer Entwicklungstrend ist die fortschreitende **Globalisierung** der Weltwirtschaft. Für die Kommunen resultiert daraus ein steigender Wettbewerbsdruck um Unternehmen, Investitionen und qualifizierte Arbeitskräfte. Konkurrierten früher in der Regel deutsche Städte miteinander, so müssen sich die Kommunen gegen eine zumindest europäische, teilweise weltweite Konkurrenz durchsetzen. Beispielsweise steht Frankfurt/Main inzwischen vorwiegend im Wettbewerb mit London um Ansiedlungen im Finanzbereich, innerdeutsche Konkurrenz ist kaum mehr vorhanden. Frankfurt ist sicher ein Extrembeispiel, jedoch betrifft die Entwicklung in zunehmendem Maße auch kleinere Kommunen. Durch den sich verstärkenden Standortwettbewerb wurde immer deutlicher, dass auch die Verwaltung einen nicht unerheblichen Faktor in der Konkurrenz um Ansiedlungen und Investitionen darstellt (z.B. durch schnelle Baugenehmigungen). Dadurch verstärkt sich der Druck auf die Kommunen ihre **Verwaltungen als Standortfaktor** zu begreifen und sie entsprechend zu modernisieren.

Seit den siebziger Jahren hat sich ein organisatorischer **Paradigmenwechsel in der privaten Wirtschaft** unter dem Stichwort lean management vollzogen. Der Managementansatz stammt aus Japan und hat zum Ziel, alle Tätigkeiten eines Unternehmens auf den Kunden auszurichten (verstärkte Kundenorientierung). Damit einher geht eine schlankere Führung, die Dezentralisierung des Unternehmens, die Besinnung auf das Kerngeschäft und der Abbau bzw. die Abflachung von Hierarchieebenen. Dieser Ansatz zeitigte Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung und war ein wesentlicher Anstoß für die unter dem Stichwort New Public Management (NPM) (vgl. Kapitel 4) erfolgende Modernisierung.

Ein weiterer Trend, der auf die Kommunen einwirkt, ist die **zunehmende Verflechtung von Politikfeldern**. In der Praxis bedeutet dies, dass Entscheidungen in einem Politikfeld auch Auswirkungen auf eine Reihe anderer Felder nach sich ziehen, die oftmals gar nicht intendiert waren. Dadurch wird es in steigendem Maße unwahrscheinlich, Entscheidungen zu treffen, die lediglich auf ein Politikfeld Auswirkungen zeitigen, da keine vollständigen Informationen über Wirkungszusammenhänge vorliegen. Zudem **steigt die Komplexität der Problemlagen**, einfache Lösungen sind nicht mehr zielführend und **neue Politikfelder** wie der demographische Wandel treten auf den Plan, die mit den traditionellen Konzepten und Instrumenten nicht mehr zu bearbeiten und zu steuern sind.¹²

¹² Zur Steuerungsproblematik vgl. Arbeitspapier 4.

2.2.2 Wertewandel

Robert Inglehart (1989) hat festgestellt, dass sich seit den siebziger Jahren in den westlichen Gesellschaften ein Wertewandel weg von den materialistischen (Pflicht- und Akzeptanzwerte) hin zu den postmaterialistischen Werten (Selbstentfaltungswerte) vollzieht. Er geht von der Annahme aus, dass ein Individuum während der Sozialisationsphase wesentlich durch die herrschende sozioökonomische Lage geprägt wird. Dabei stützt er sich auf die Bedürfnishierarchie von Maslow, wonach zunächst menschliche Grundbedürfnisse (Nahrung, körperliche Unversehrtheit) befriedigt sein müssen, bevor er sich „höheren“ Bedürfnissen zuwendet. Diese Grundbedürfnisse sieht Inglehart beim Übergang in die postindustrielle Gesellschaft als weitgehend befriedigt an, so dass postmaterielle Werte in der Bevölkerung an Bedeutung gewinnen.

Aus dem Wertewandel resultiert ein **wachsender Anspruch der Bürger** an den Staat über den reinen Wahlakt hinaus, an Entscheidungen beteiligt zu werden. Diesem Wunsch wurde durch die Einführung direktdemokratischer Elemente in allen Gemeindeordnungen während der neunziger Jahre Rechnung getragen. Auf kommunaler Ebene ist zudem durch die Direktwahl des Bürgermeisters ein weiteres Einflusselement für die Bürger hinzugekommen. Dadurch wurde bei den Bürgern die Erwartung geweckt, künftig mehr Einfluss auf die Kommunalpolitik zu gewinnen. Durch die sinkenden kommunalen Handlungsspielräume wird der wachsende politische Einfluss jedoch konterkariert. Die Bürger werden zwar öfter gefragt, ihre Meinung ist aber zunehmend irrelevant (Bogumil/Holtkamp 2002b: 81f). Dass daraus **wachsende Politikverdrossenheit** resultiert, ist einleuchtend. Aus dem Wertewandel ergibt sich auch ein gewachsener Anspruch der Bürger an den Staat als kompensierenden Problemlöser (Budäus/Finger 1999: 314), dem er aufgrund sinkender Handlungsspielräume immer weniger gerecht werden kann.

Der Wertewandel hat auch zu einem geänderten Anspruchsverhalten der Bürger gegenüber der Verwaltung geführt. Sie sind nicht länger bereit sich als Bittsteller (Objekt) von der Verwaltung behandeln zu lassen, sondern wollen vielmehr als Kunden (Subjekt) anerkannt werden. Dem trägt die Verwaltungsmodernisierung in Form des Neuen Steuerungsmodells Rechnung (vgl. Kapitel 4.1).

2.2.3 Demographischer Wandel

Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich ein nachhaltiger demographischer Wandel mit unter dem Reproduktionsniveau liegender Geburtenrate (ca. 1,4 Kinder je Frau) in Deutschland vollzogen. Gleichzeitig nimmt die Lebenserwartung für Frauen und Männer weiter zu, was zu einer Alterung der Bevölkerung führt. Dritter entscheidender Trend für die Anzahl der Gesamtbevölkerung sind die Wanderungsbewegungen, hier kann auch für die Zukunft mit weiteren Zuwanderungen gerechnet werden. Für das Jahr 2050 geht das Statistische Bundesamt (2003: 5ff) in seiner Prognose davon aus, dass die Bevölkerung in Deutschland zwischen 67 (niedrigstes Szenario) und 81 Millionen (höchstes Szenario) Einwohner betragen wird. Das mittlere Szenario prognostiziert 75 Millionen Einwohner. Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung werden sich in stark unterschiedlicher Tiefe und Geschwindigkeit in den verschiedenen Regionen Deutschlands vollziehen.

In Westdeutschland stehen dem Sterbeüberschuss bislang in der Regel Zuwanderungsgewinne aus dem Ausland und aus Ostdeutschland gegenüber, während in Ostdeutschland die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung mit einem Abwanderungssaldo zusammen fällt. Aus diesem Grund vollzieht sich die Schrumpfung der Bevölkerung bislang vornehmlich in Ostdeutschland. Der Prozess der Alterung der Gesellschaft findet hingegen bereits in allen Teilen Deutschlands statt. Schrumpfungstendenzen sind dagegen in Westdeutschland bisher hauptsächlich ein singuläres, lokales Problem (Gatzweiler u.a. 2003: 5). Das Ziel Sterbeüberschüsse durch Wanderung auszugleichen dürfte nach 2010/2020 allerdings auch in Westdeutschland nur noch für wenige Städte realistisch sein (Hollbach-Grömig 2002: 101). Durch die regional unterschiedlich ablaufenden Prozesse des demographischen Wandels ist für die Zukunft keine Gleichmäßigkeit der Entwicklung hinsichtlich der Einwohnerzahl zu erwarten; es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Schere zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen weiter auseinander gehen wird, da demographische in der Regel mit wirtschaftlicher Schrumpfung einhergeht und sich die Prozesse gegenseitig verstärken.

Teufelskreislauf der Schrumpfung

Ein Teufelskreislauf der Schrumpfung in Kommunen stellt die Koppelung zwischen Einwohnerzahl und eigener Finanzausstattung dar. Sowohl der kommunale Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer (15%) als auch die Finanzausweisungen durch die Bundesländer sind von der jeweiligen Einwohnerzahl abhängig. Dadurch verliert die Kommune mit jedem Einwohner auch beträchtliche Finanzmittel und Handlungsspiel-

raum (Mietzsch 2003: 10). Deutschlandweit betrachtet ist davon auszugehen, dass das langfristige Trendwachstum der Wirtschaft sich durch die schrumpfende Bevölkerung und die Alterung der Gesellschaft von derzeit 1,5 % auf 1% pro Jahr reduziert (Deutsche Bank Research 2003: 1). Dies bedeutet für die Kommunen eine zusätzliche Verringerung ihrer finanziellen Ressourcen, da die Steuereinnahmen weniger stark wachsen werden als bisher angenommen.

Weniger Einwohner bedeuten einen Rückgang an Nachfrage und damit ein tendenziell geringeres Kaufkraftaufkommen, worunter wieder die kommunalen Finanzen durch einen Rückgang des Gewerbesteueraufkommens zu leiden haben. Neben der Schwächung der Einnahmeseite sind auf der Ausgabenseite steigende Aufwendungen für ältere Menschen zu erwarten. Daraus ergibt sich für die Zukunft ein **verstärkter Wettbewerb um Einwohner** durch kommunale Attraktivitätspolitik, wobei insbesondere junge Familien zu den Umworbenen zählen dürften, um den Alterungsprozess und die Einwohnerverluste der Kommune zu begrenzen.

Der Einwohnerrückgang hat zur Folge, dass freiwillige Leistungen etwa im kulturellen Bereich gekürzt bzw. gestrichen werden müssen und in der Verwaltung tendenziell Stellen abzubauen sind. Daraus resultieren wiederum steigende soziale Ausgaben. Die finanziellen Verpflichtungen der Kommunen durch zunehmende soziale Ausgaben führen zu einem Teufelskreis aus sinkenden Investitionen und steigender Arbeitslosigkeit, der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen wird zunehmend kleiner. Zudem birgt der Abbau von Stellen in der Verwaltung erheblichen Sprengstoff, so dass eine Steuerung der Schrumpfung gänzlich unmöglich werden kann.

2.2.4 Steigende Abhängigkeit von Bund und Land

Banner (1997: 344f) bezeichnet die Politikverflechtung zwischen den Ebenen als „Hauptstütze der staatlichen¹³ Dominanz über die Kommunen“. Mittlerweile ist der Anteil der Bundes- und Landesaufgaben an den Gesamtaufgaben der Kommunen auf 70 bis 80% gewachsen (Schmidt-Eichstaedt 1998: 328ff, Eichhorn 2001: 21), für die Selbstverwaltungsaufgaben bleibt somit noch ein Anteil von 20% bis 30%. Bund und Länder haben folglich über den Löwenanteil der kommunalen Aufgaben die Fachaufsicht und können die Kommunen darüber weitgehend in ihrem Sinne steuern.

Über die Pflichtaufgaben hinaus gibt es für die Kommunen zahlreiche Genehmigungsvorbehalte durch Bund und Ländern und es existiert eine Vielzahl von Pla-

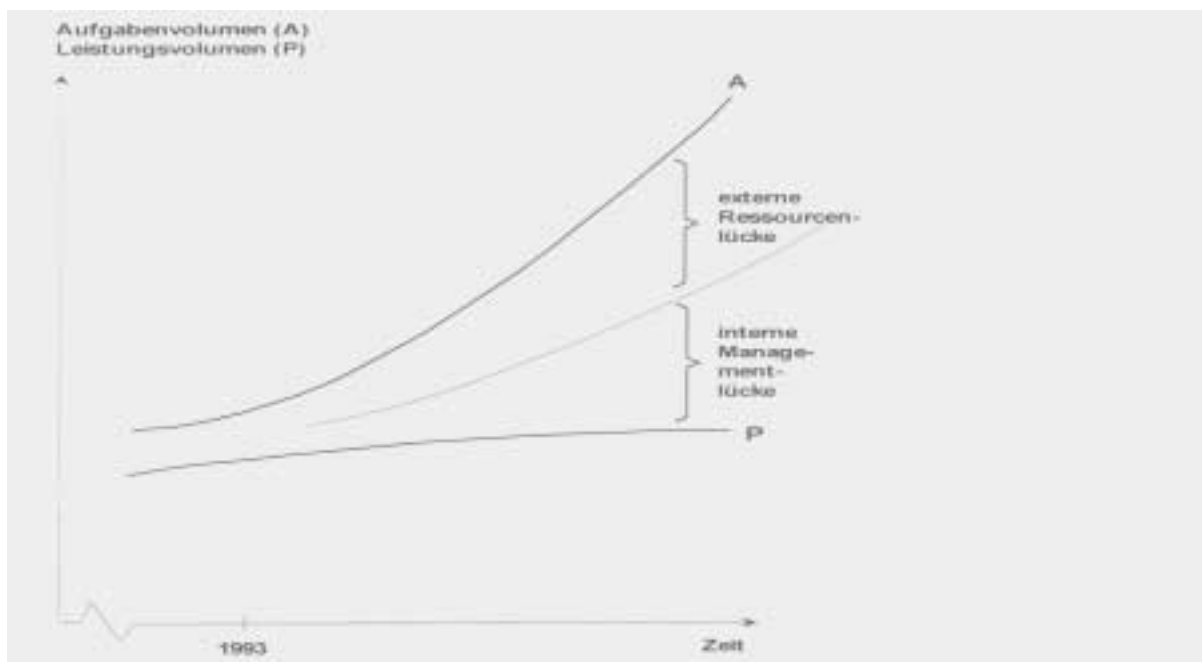
¹³ Mit Staat sind hier Bund und Länder gemeint.

nungsgebieten (Banner 1997: 344f). Zusätzlich werden häufig Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert, ohne für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich Sorge zu tragen, was sich in Zeiten knapper Kassen v.a. bei den Ländern als einfache Möglichkeit zum Sparen eingebürgert hat. Analysiert man die Einnahmen der Kommunen so fällt der stetig wachsende Abhängigkeitsgrad von Zuwendungen des Staates auf. Mittlerweile liegt er bei 31,4% für das Jahr 2004 (Karrenberg/Münstermann 2005: 6). Daran wird die Verschiebung von den Selbstverwaltungs- zu den Pflichtaufgaben sichtbar, die in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat (Weber 1994: 79). Aufgrund der gemachten Ausführungen überrascht der Befund nicht, dass freiwillige Leistungen durch Pflichtaufgaben verdrängt und kommunale Investitionen zurückgefahren werden.

3 Modernisierungsdefizite

Die in Kapitel 2 dargelegten Trends zeigen auf, dass die Kommunen vor erheblichen Herausforderungen stehen. Zwischen dem wachsenden Aufgabenvolumen auf der einen und dem nicht in gleichem Maße zunehmenden Leistungsvermögen der Kommunen auf der anderen Seite klafft eine Lücke wie nachfolgende Abbildung veranschaulicht. Sie ist in den letzten Jahren erheblich größer geworden.

Abbildung 4: Lücke zwischen Aufgaben- und Leistungsvolumen



Quelle: Budäus 1995: 21.

Für das Entstehen der internen Managementlücke sind Kommunalpolitik und -verwaltung gemeinsam verantwortlich (Götz 2000: 12). Die externe Ressourcenlücke entstand durch die in Kapitel 2 aufgezeigten Rahmenbedingungen. Reichard (1994: 14) spricht von einer Modernisierungslücke der Kommunen und unterteilt sie in Attraktivitätslücke, Strategielücke, Motivationslücke, Managementlücke und Legitimitätslücke. Diese Lücken decken sich weitgehend mit der von Budäus ausgemachten internen Managementlücke.

- **Attraktivitätslücke:** Die Lücke besteht darin, dass „der Arbeitsplatz öffentliche Verwaltung (...) an Attraktivität (verliert), weil Arbeitsbedingungen, Hierarchie, Regelungsdichte, Eigenverantwortlichkeit, Bezahlung, Ausbildung und Entfaltungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst von potentiellen Bewerbern im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Angeboten vergleichsweise kritisch bewertet werden“ (Reichard 1994: 16). Zudem ist eine Personalentwicklungsplanung

momentan eher die Ausnahme. Besonders in einigen Jahren, wenn die nachrückenden Jahrgänge immer kleiner werden und der Kampf um talentierte Köpfe zunimmt, dürfte es für die Verwaltung schwierig werden, qualifiziertes Personal in ausreichendem Maße zu rekrutieren. Dadurch entgeht der Verwaltung erhebliches Innovationspotential, neue Ideen und Konzepte brauchen länger, um in der Verwaltung anzukommen; sie bleibt zunehmend hinter gesellschaftlichen Entwicklungen zurück.

- **Motivationslücke:** Eng verbunden mit der Attraktivitätslücke ist die Motivationslücke bei den Verwaltungsmitarbeitern (vgl. auch Arbeitspapier 1). Fehlendes Personalmanagement, fehlende belohnende Leistungsanreize und fehlende Flexibilität des Dienstrechts führen zu Motivationsproblemen. Zudem verzichten Verwaltungen häufig darauf, vorhandene Mitarbeiterpotentiale in Bezug auf Kreativität und Engagement für sich zu erschließen. Dadurch wird eine „Politik der Unterforderung“ (KGSt 1993: 12) signalisiert. Durch den Wertewandel (vgl. Kapitel 2.2.2) werden aber auch in der Verwaltung Selbstverwirklichung und Spaß an der Arbeit zunehmend wichtiger, die der Arbeitsplatz öffentliche Verwaltung aber nur in geringem Umfang bieten kann. Die mangelnde Motivation bei den Mitarbeitern macht es schwieriger Innovationen durchzusetzen, sie sind weniger innovationsbereit.
- **Strategielücke:** In den Kommunen mangelt es an konkreten Strategien für die künftige Wahrnehmung von Aufgabenfeldern. Darüber hinaus werden die Zielgruppen nicht oder unzureichend einbezogen und eine Verknüpfung der Strategie mit den dafür notwendigen Ressourcen findet nicht statt. Gründe hierfür sind die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung, die hierarchische Organisation, die Konzentration von Politik und Verwaltung auf das operative Tagesgeschäft und die Ausrichtung an den relativ kurzen Wahlperioden (Budäus/Finger 2001: 41, Möltgen 2003: 183). Den Kommunen fehlt bislang weitgehend ein strategisches Management wie es in der Privatwirtschaft angewandt wird, die Steuerungsfähigkeit schwindet. Besonders problematisch ist hierbei die Steuerung der Beteiligungsunternehmen der Kommune (vgl. hierzu Kapitel 5 und Arbeitspapier 4).
- **Managementlücke:** Beklagt wird ein ineffizientes Verwaltungsmanagement, das sich in defizitären Strukturen einerseits und defizitären Instrumenten und Verfahren andererseits ausdrückt. Bemängelt wird bei den Strukturen vor al-

lem die Trennung der Fach- (dezentral) und Ressourcenverantwortung (zentral), wodurch fachliche Interessen ohne Rücksicht auf das Budget durchgesetzt werden und die Effizienz leidet. Dazu kommen Verantwortungsersplitterung innerhalb der Verwaltung und die fehlende Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung. Dadurch kommt es vielfach zu Detaileingriffen der Politik in die Verwaltung (Übersteuerung), die langfristige Strategieentwicklung bleibt dagegen auf der Strecke (Untersteuerung). Reichard (1994: 15) fasst die defizitären Verfahren und Instrumente so zusammen: „Es fehlt an Zielen und strategischen Vorgaben, aber auch an klaren, zur Selbststeuerung beitragenden Verantwortungsstrukturen“. Das bisherige Haushalts- und Rechnungswesen, die Kameralistik, ist nicht in der Lage die für strategische Entscheidungen benötigten langfristigen Informationen zu liefern, da sie auf Jährlichkeit und sachliche Bindung der Mittel ausgerichtet ist. Dadurch gibt es keine Übertragbarkeit der Mittel ins nächste Jahr und keine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen verschiedenen Haushaltstiteln.

- **Legitimitätslücke:** Nicht zuletzt durch den Wertewandel steigen die Ansprüche der Bürger an die Kommune und sie fordern ein stärkeres Recht auf Mitsprache und Mitbestimmung (vgl. Kapitel 2.2.2). Auf der anderen Seite führen wachsende kommunale Aufgaben (vgl. Kapitel 2.2) und sinkende Handlungsspielräume (vgl. Kapitel 2.1) zu Einschränkung oder Aufgabe freiwilliger Leistungen bzw. zu Gebührenerhöhungen. Zudem wird oftmals die Qualität kommunaler Dienstleistungen beklagt. Dadurch steigt die Verdrossenheit und die Legitimität der Kommunalpolitik sinkt, die Bürger wenden sich enttäuscht ab. Doch gerade ihr Potential und ihre Kreativität werden für die Bewältigung der aufgezeigten Herausforderungen benötigt.

4 Reformen in Kommunen

Auf die in den Kapiteln 2 und 3 beschriebenen Trends und Modernisierungslücken wurde auf kommunaler Ebene seit Beginn der neunziger Jahre reagiert. Angeregt von Erfahrungen aus dem Ausland v.a. aus der angelsächsischen Welt, die unter dem Begriff New Public Management (NPM) firmieren, entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)¹⁴ die deutsche Variante des NPM, das Neue Steuerungsmodell (NSM). Seit Ende der neunziger Jahre werden unter dem Stichwort Governance über das NSM hinausgehende Schritte diskutiert, das Schlagwort für die kommunale Ebene ist die Bürgerkommune. Beide Ansätze sollen im Folgenden in ihren Grundzügen vorgestellt werden.

4.1 Das Neue Steuerungsmodell

1993 veröffentlichte die KGSt ihren Bericht „Das Neue Steuerungsmodell“ und führte dadurch das Neue Steuerungsmodell ein. Bereits ein Jahr später spricht Reichard (1994: 7) davon, dass es sich in den deutschen Kommunen „wie ein Buschfeuer“ verbreitet hat. Auslöser der Reform war zum einen ein inneradministratives Steuerungsdefizit (Reichard 1997b: 50), zum anderen steigende kommunale Haushaltslöcher, die so die Hoffnung durch NSM in den Griff zu bekommen wären (Wollmann o.J.: 13). NPM/NSM rekurriert dabei sowohl auf privatwirtschaftliche Managementkonzepte, die für die öffentliche Verwaltung nutzbar gemacht werden sollen als auch auf Konzepte, die eine stärkere Bindung der Verwaltung an politische Kontrolle zum Ziel haben. Leitbild des Konzepts ist die Umstellung der Verwaltung zu einem Dienstleistungsunternehmen: Die Bürger sollen nicht länger als Bittsteller behandelt werden sondern als Kunden, die ein gewisses Maß an Service und Qualität von der Verwaltung erwarten. Jann (1998: 274) bezeichnet das NSM als „Versuch, demokratisch legitimierte hierarchische Steuerung und responsive Verwaltung¹⁵ miteinander zu verbinden“.

Mittlerweile engagieren sich zwei Drittel der deutschen Städte laut einer aktuellen Umfrage des Difu¹⁶ stark oder sehr stark in der Verwaltungsreform. Determinanten für das Engagement sind die Größe und die geographische Lage (weiterhin besteht ein West-Ost-Gefälle). Mit 77% dominiert das von der KGSt entwickelte Neue Steue-

¹⁴ Firmiert jetzt unter Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

¹⁵ Responsive Verwaltung bedeutet, dass die Verwaltung ihre Aufgabe vorwiegend in der Befriedigung der Wünsche der Kunden sieht. Sie versteht sich als Unternehmen und Konzern.

¹⁶ In die Untersuchung aus dem Frühsommer 2004 wurden 243 Städte und Gemeinden einbezogen, so dass von einer breit angelegten Studie gesprochen werden kann.

rungsmodell (Knipp 2005: 14), das aber oftmals nicht in Reinkultur umgesetzt wird. Zu beachten ist deshalb, dass in der Praxis kein einheitliches NSM sondern viele Steuerungsmodelle nebeneinander existieren. Ihnen gemein sind die generelle Hinwendung zu marktorientierter Steuerung, Wettbewerb und Managementkonzepten sowie der Wandel zur ziel- und ergebnisorientierten Steuerung (Budäus 2002: 22).

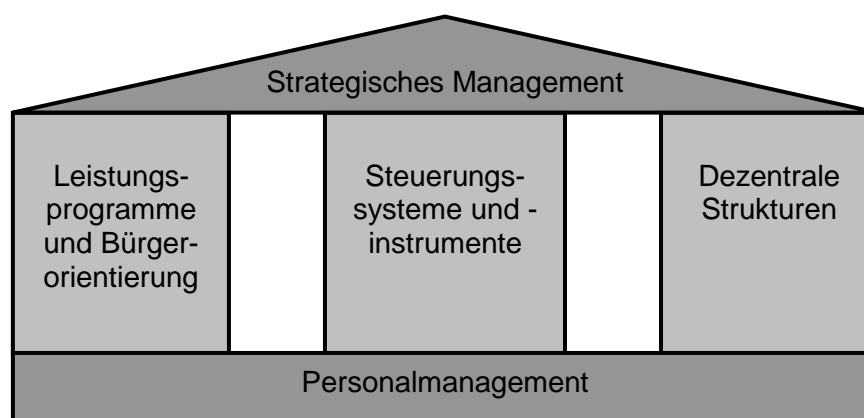
Ziele der Verwaltungsmodernisierung

Vorrangiges Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist aus kommunaler Sicht die Verbesserung der Effizienz mit 83,6%. Danach folgen mit 78,2% Verbesserung der Bürgerorientierung, Verbesserung des finanziellen Handlungsrahmens mit 52,7%¹⁷. 47,9% der Kommunen nennen eine verbesserte Effektivität als Ziel, 22,4% versprechen sich eine höhere Mitarbeitermotivation und 15,8% wollen dadurch die Standortqualität steigern. Analog zur Spitzenstellung der Effizienzerhöhung passt, dass 88,4% der Städte eine Aufgabenkritik durchführen wollen (Knipp 2005: 17). Primäres Ziel ist also die Schließung der Managementlücke. Motivations- und Legitimitätslücke werden ebenfalls angegangen, während insbesondere der Strategielücke wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Kommunen erhoffen sich eine umfassende Veränderung der Verwaltungspraxis in fast allen Bereichen.

In der Praxis lässt sich von einer Tendenz sprechen, dass die Verwaltung bei der Reform die führende Rolle innehat und die Politik weitgehend außen vor bleibt (Budäus/Finger 2001: 50). Aus Sicht der Beschäftigten gibt es trotz der festgestellten Attraktivitäts- und Motivationslücke kaum Notwendigkeiten Organisation und Arbeitsabläufe in der Verwaltung zu modernisieren. Die herrschenden Arbeitsbedingungen sind zufrieden stellend. Reformen würden hingegen nur Unsicherheiten für die eigenen Besitzstände mit sich bringen (Bogumil 2001: 134). Die Beschäftigten werden Veränderungen also erstmal kritisch gegenüberstehen, was für Veränderungs- und Innovationsprozesse in allen Organisationen die Regel ist.

Das Neue Steuerungsmodell stellt ein Haus dar mit strategischem Management als Dach und Personalmanagement als Basis. Es fußt auf den Säulen Leistungsprogramme und Bürgerorientierung, Steuerungssysteme und –instrumente sowie dezentrale Strukturen. Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass die verschiedenen Elemente des NSM zusammen gehören.

¹⁷ Hier ist offenbar eine Ernüchterung bei den Kommunen eingetreten, sparen lässt sich durch das NSM nur bedingt.

Abbildung 5: Das Gebäude des NSM

Quelle: Reichard 1994: 38.

4.1.1 Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Bundesweit gesehen ist die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einer der zentralen Modernisierungspunkte (Knipp 2005: 12), schließlich stellte die kameralistische Haushaltsführung einen der Hauptkritikpunkte an der kommunalen Praxis dar. Bei der bislang vorherrschenden **Kameralistik** werden nur Einzahlungen und Auszahlungen nicht aber Aufwendungen und Erträge berücksichtigt. So sind Kosten und Aufgaben strikt voneinander getrennt. Für die (Fach-) Aufgaben ist dezentral die jeweilige Verwaltungseinheit zuständig, die Finanzverantwortung ist zentral organisiert. Durch diese Trennung erfährt die Verwaltung keine Belohnung für Einsparungen, vielmehr wird sie durch die Kürzung des Etats um den eingesparten Betrag im nächsten Jahr bestraft, weshalb sie kein Interesse an einem effizienten Einsatz der Mittel hat. Eingesparte Mittel fließen an die zentrale Haushaltsstelle zurück (Straßheimer 2000: 303).

Die Ausrichtung der Kameralistik auf Jährlichkeit und Sachlichkeit hat zur Folge, dass Informationen für langfristige, strategische Entscheidungen fehlen und verschiedene Haushaltstitel nicht gegenseitig deckungsfähig sind. Man spricht bei der Kameralistik von inputorientierter Steuerung über detaillierte Haushaltspläne und Budgets. Die zahlreichen kommunalen Beteiligungsunternehmen verwendeten anders als die Kernverwaltung von Anfang an das kaufmännische Haushalts- und Rechnungswesen (Doppik¹⁸), so dass die Kommunen in zwei haushalts- und rechnungsmäßige

¹⁸ Die Doppik ist das vorherrschende Rechnungswesen in der Privatwirtschaft. In der Doppik werden Aufwendungen und Erträge von Anfang an einbezogen, sie macht dadurch den Ressourcenverbrauch für bestimmte Leistungen sichtbar.

Subsysteme aufgeteilt ist (Budäus 2004: 75f). Zudem wurde dadurch der Vorteil der Doppik gegenüber der Kameralistik direkt sichtbar.

Geht man von Niskanens Konzept der budgetmaximierenden Bürokraten (vgl. Arbeitspapier 1) aus, dann wird deutlich, dass Budgetierung ein zentrales Element einer Verwaltungsreform sein muss, um das weitere Anwachsen der Budgets zu verhindern (Budäus 2002: 17). So sieht das NSM die Einführung von Globalbudgets (**Budgetierung**) vor, um die Budgetprinzipien **von der Input- zur Outputorientierung** zu richten. Die einzelnen Verwaltungseinheiten bekommen zur Aufgabenerfüllung eine Nettogesamtsumme zugewiesen mit der sie sämtliche Ausgaben bestreiten muss. Die Mittelbindung an einzelne Haushaltstitel entfällt, wodurch die Ressourcenverantwortung bei den dezentralen Verwaltungseinheiten liegt (**dezentrale Ressourcenverantwortung**). Mit dem zur Verfügung gestellten Budget können die Ämter frei wirtschaften, Einsparungen sind in das nächste Jahr (zumindest teilweise) übertragbar. Unwirtschaftliches Handeln wird bestraft, weil das Budget in der Zukunft entsprechend belastet wird. Dadurch soll die Verantwortlichkeit der einzelnen Verwaltungseinheiten und der Entscheidungsspielraum für die Leiter vergrößert sowie die Entscheidungswege verkürzt werden (Schedler/Pröllner 2000: 146f). Als Gegengewicht zur Budgetierung dient die Einrichtung einer zentralen Steuerungsstelle, welche das Controlling übernimmt (Straßheimer 2000: 304).

Zusätzlich zur Budgetierung muss durch die Einführung der **Kosten- und Leistungsrechnung** (KLR) ein durchgängiges Informationskonzept geschaffen werden, da sonst die Kosten in einem Gemeinkostenblock verschwinden, wodurch wiederum kaum Ansätze zu ressourcenschonendem Mitteleinsatz ausgehen (Straßheimer 2000: 304). Grundlage für die Einführung der KLR ist die Einführung und Definition von Produkten. Sämtliche Kosten wie für Gebäudenutzung und Energieverbrauch können transparent gemacht und den Verwaltungseinheiten in Rechnung gestellt werden. Budgetierung und KLR wirken vorrangig als ökonomische Anreizstrukturen, die mit anderen Zielen kollidieren können (Kuhn 2002: 6). Die Budgetierung gepaart mit der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung wird dazu führen, dass die Verwaltungseinheiten versuchen, durch bessere Ressourcennutzung Mehreinnahmen zu erzielen, um das eigene Budget zu vergrößern (Hill 1999a: 127).

Die Umfrage des Difu zeigt, dass sich die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Sinne des NSM bewährt hat, was über 90% der befragten Städte bestätigen, die Reformen vorgenommen haben (Knipp 2005: 12). Trotzdem sind viele Städ-

te noch mit der flächendeckenden Einführung beschäftigt, nur bei gut der Hälfte (54,8%) ist dieser Prozess bereits abgeschlossen. 36,6% der befragten Kommunen haben bereits finanzielle Anreizsysteme zum sparsameren Umgang mit Ressourcen implementiert. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist allerdings erst in 19% der Fälle eingeführt (Knipp 2005: 23). Bei 36,8% der Städte, welche Budgetierung eingeführt haben, ist die Übertragung von Überschüssen zu einem festgelegten Anteil in das nächste Haushaltsjahr möglich (Knipp 2005: 25).

Viele Städte befinden sich also noch in der Umstellungsphase ihres Haushalts- und Rechnungswesens. Verbunden mit gewissen Anreizmechanismen hat sich die Budgetierung zunächst einmal zu einer intelligenten Sparstrategie erwiesen, woraus sich ihr hoher Stellenwert im Reformprozess erklärt (Budäus 2002: 26). In vielen Kommunen fehlt die Integration der Produkte in das Rechnungswesen, wodurch einige Städte ihre Bemühungen um Outputsteuerung mit der Einführung steuerungsungeeigneter Produktkataloge ad acta legten (Banner 2001: 287).

In rund 90% der Kommunen hat die Einführung der Budgetierung zu einem gestiegenen Kostenbewusstsein bei den Fachämtern beigetragen. Reformen des Finanzmanagements gingen in etwa 80% der Fälle mit Einsparungen bei den Sachkosten, in 50% mit Einsparungen bei den Personalkosten einher, 60% konnten zusätzliche Einnahmen erwirtschaften. Zudem ist durch die Budgetierung die Motivation der Mitarbeiter in der Hälfte der Kommunen gestiegen, was zum Teil auf deren vergrößerte Ressourcenkompetenz zurückführbar ist (Frischmuth 2001: 337f). Der Anreiz Budgetierung ist also wirksam.

Budäus (2004: 82) geht davon aus, dass sich das kaufmännische Rechnungswesen (**Doppik**) als Gegenstück zur Kameralistik mittelfristig durchsetzen wird, trotz der Tatsache, dass viele Kommunen weiterhin in der **erweiterten Kameralistik**¹⁹ verharren. Auf die Doppik haben 2004 erst 2,4% der befragten Kommunen umgestellt, insgesamt wollen 66,5% der Städte in den nächsten Jahren auf die kaufmännische Buchführung umstellen (Knipp 2005: 23ff). Der Beschluss der ständigen Innenministerkonferenz vom November 2003 sieht die Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene bis 2011 vor. Einige Bundesländer (z.B. Hessen) lassen den Kommunen allerdings die Wahl zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik.

¹⁹ In die erweiterte Kameralistik werden Ressourcen und Erträge durch eine Vielzahl von Nebenrechnungen einbezogen.

4.1.2 Modernisierung der Verwaltung

Mit dem Konzept des NPM/NSM werden vier strategische Ziele verfolgt: Kundenorientierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung, Qualitätsorientierung und Wettbewerbsorientierung (Schedler/Pröllner 2000: 55ff).

- **Kundenorientierung:** Der Begriff des Kunden stellt eine Metapher dar, mit der eine stärkere Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürger ausgedrückt werden soll. Er soll den Begriff Bürger nicht ersetzen, sondern ergänzen. Sämtliches Verwaltungshandeln soll sich an den Wünschen und Bedürfnissen der Kunden ausrichten. Diese sind durch regelmäßige Kundenbefragungen zu ermitteln.
- **Leistungs- und Wirkungsorientierung:** Zentrales Element ist die Verschiebung von der In- zur Outputorientierung. Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind der Maßstab, sondern die erbrachten Leistungen. Die politische Steuerung hat über Leistungs- und Wirkungsvorgaben zu erfolgen. Die Outputorientierung ist zudem die zentrale Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerbselementen. Durch Leistungs- und Wirkungsorientierung sollen Effizienz und Effektivität gesteigert werden.
- **Qualitätsorientierung:** Bisher richtete sich die Qualität öffentlicher Leistungen danach, ob sie rechts- und ordnungsmäßig waren. Der Begriff ist um kundenbezogene, produktbezogene, wertbezogene und politische Qualität der Leistungserstellung zu erweitern, ohne die Rechtmäßigkeit zu verdrängen.
- **Wettbewerbsorientierung:** Wettbewerb soll in allen Bereichen kommunaler Tätigkeit Einzug halten, um eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kunden zu erreichen. Wie in der Privatwirtschaft sollen sich die besten Anbieter durchsetzen. Da es sich bei den Tätigkeiten der Verwaltung in aller Regel um Monopole handelt, soll durch die Einführung von Leistungsvergleichen Wettbewerb erzeugt werden.

Ein zentraler Punkt des Neuen Steuerungsmodells ist die Stärkung der Autonomie der einzelnen Verwaltungseinheiten durch die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Schaffung eigener dezentraler Führungs- und Entscheidungsstrukturen. Zur Dezentralisierung tragen auch die Kundenorientierung, die Führung der Mitarbeiter über Anreize und die Betonung der Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten und Mitarbeiter bei (Schedler/Pröllner 2000: 81). Um die Dezentralisierung der Verwal-

tung aufzufangen, müssen zentrale Serviceeinheiten gebildet werden, die Steuerung und Controlling übernehmen.

Durch die Reformen, so die Hoffnung, sollte sich auch eine Motivationssteigerung bei den Mitarbeitern aufgrund größerer Eigenverantwortung und stärkerer Selbstverwirklichung ergeben, zudem sieht das Modell die Einführung von Leistungsanreizen für die Mitarbeiter vor. Des Weiteren sollen die Wünsche und Anregungen der Mitarbeiter durch Befragungen offen gelegt und wenn möglich Berücksichtigung finden. Der Personalentwicklung soll ebenfalls größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Durch die Reformen des NSM werden ebenfalls die Schnittstellen zwischen der Ver

Abbildung 6: Bausteine des Neuen Steuerungsmodells

| Außendimension | Binnendimension | |
|---|---|---|
| | Ablösung des Bürokratiemodells | Verhältnis Politik - Verwaltung |
| Einführung von echtem, Quasi- und nichtmarktlichem Wettbewerb durch Ausschreibung, Outsourcing, Markttests, interkommunalen Leistungsvergleich; Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management, Management by Competition und One-Stop-Agencies | <i>Verfahren:</i> Ergebnis- und Wirkungsorientierung durch Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung und Wirkungsanalysen; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung/Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene; dezentrale Handlungsspielräume beim Budgetvollzug | Trennung von Politik („Was“) und Verwaltung („Wie“) durch klare Verantwortungsabgrenzung, Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung; Ziel- und Ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns durch outputorientierte Budgetierung; Politisches Controlling |
| | <i>Organisation:</i> Aufbau einer Konzernstruktur mit leistungsfähigen, teilautonomen Fachbereichen (Ergebniszentren) als Betriebsebene; Aufbau eines zentralen Steuerungsdienstes für übergreifende strategische Aufgaben; Rückbau der Querschnittsämter/Umbau zu Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion | |
| | <i>Personal:</i> Rekrutierung betriebswirtschaftlich geschulten Personals; Partizipations-, Kooperation- und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.) | |

Quelle: Kuhlmann 2004: 377.

waltung und der privaten Wirtschaft verändert. Privatisierung und Auslagerungen von Leistungen sollen dazu führen, dass die Verwaltung sich auf ihre Kernaufgaben konzentriert und dem Markt überlassen, was dieser besser kann. Eine Übersicht über die Bausteine des Neuen Steuermodells bietet Abbildung 6.²⁰

In der **Praxis** hat sich vor allem die Einführung zentraler Serviceeinheiten durchgesetzt, die bei über 90% der vom Difu befragten Städte zumindest in Planung ist. Eine Dezentralisierung von Fachbereichen und Ressorts wollen knapp 80% der Kommunen durchführen. Demgegenüber will nicht einmal die Hälfte der Städte ein Qualitätsmanagement einführen. Die Bildung eines produktbasierten Berichtswesens wird zwar von 80% angestrebt, umgesetzt haben es allerdings erst 15% der befragten Kommunen (Knipp 2005: 33).

Insgesamt kann davon gesprochen werden, dass zahlreiche Instrumente und Verfahren des NSM zumindest probeweise eingeführt wurden. Dazu zählen Produktkataloge und Kostenstellenstrukturen, Mitarbeiter- und Bürgerbefragungen sowie Zielvereinbarungen und Kontrakte (Knipp 2005: 7). Bei den Leistungsanreizen für Mitarbeiter lässt sich feststellen, dass rund die Hälfte der vom Difu befragten Kommunen materielle und immaterielle Leistungsanreize für die Verwaltungsmitarbeiter einführen wollen. Kommunen die bereits Anreize einsetzen, berichten von bislang guten Ergebnissen bezüglich der Mitarbeitermotivation (Knipp 2005: 52). Promotoren der Reform sind vor allem die Querschnittsbereiche wie Haupt- und Organisationsamt. Als zentraler Erfolgsfaktor hat sich die Unterstützung der Kämmerei erwiesen, Politik und Fachbereiche bleiben weitgehend außen vor. Die Verwaltungsleitung delegiert die Verantwortung für die Modernisierung häufig auf die zweite oder dritte Führungsebene. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die jeweilige Akteurskonstellation vor Ort die Reformdynamik wesentlich determiniert (Reichard 1997b: 64).

Als **Hauptthemnisse der Verwaltungsreform** lassen sich Vorbehalte der Beschäftigten mit 36%, der Führungsebene mit 31,1%, der Politik mit 29,9% und starre gesetzliche Rahmenbedingungen identifizieren (Knipp 2005: 20). Diese Daten decken sich mit den Einschätzungen von Reichard (1997b: 49f) wonach die etatistische Grundhaltung, das starre Personal- und Budgetrecht und die bürokratische Verwaltungskultur Hauptthemnisse sind. Erklären lassen sich Vorbehalte der Beschäftigten dadurch, dass zu Beginn des Reformprozesses kaum darauf geachtet wurde, in welchem Bereich welche Probleme vorhanden sind und mit welchen Maßnahmen ihnen

²⁰ Eine ausführliche Übersicht mit weiteren Literaturangaben über Zwecke, Ziele, Instrumente und Strategien des NSM findet sich bei Raffetseder 2001: 27ff.

begegnet werden kann. Zudem führte die Verknüpfung von Verwaltungsreform und Haushaltssanierung mit einhergehendem Personalabbau zu Demotivierung der Beschäftigten in vielen Kommunen. Es lässt sich feststellen, dass viele Reformmaßnahmen auf das Engagement einzelner Personen zurückzuführen sind, ohne dass sie sich bereits fest in den Kommunen etabliert haben (Knipp 2005: 7f). Modernisierung in Verwaltungen ist folglich in hohem Maße personendeterminiert, d.h. ihr Erfolg hängt größtenteils von subjektiven Einschätzungen, fachlichen Qualifikationen und dem persönlichen Engagement einzelner (v.a. in der Führung) ab (Budäus 2004: 76). Werden Modernisierungsmaßnahmen nicht von einzelnen Akteuren auch gegen Widerstände vorangetrieben, bleiben sie in der Regel im Anfangsstadium stecken.

Zu Beginn der Reform in Deutschland standen insbesondere binnenorientierte Elemente im Vordergrund. Erst gegen Ende der neunziger Jahre unternahmen die Kommunen verstärkte Anstrengungen Richtung Kundenorientierung, z.B. durch Einrichtung von Bürgerämter²¹ (Kuhlmann 2004: 382). Als Fazit lässt sich festhalten, dass strukturelle Veränderungen selten durchgeführt wurden, wodurch die hergebrachten Finanz- und Personalstrukturen weitgehend intakt blieben. Zudem sind Dezentralisierungs- und Autonomisierungstendenzen zwar erkennbar, aber nicht dominant (Jann 2004: 15).

Kritik am Neuen Steuerungsmodell rufen vor allem die Folgen der Dezentralisierung hervor. Die Dezentralisierung führt aufgrund der weitgehenden Autonomie zur Bildung von Zentrifugalkräften weg von der Kernverwaltung (Götz 2000: 139), die in jeder größeren Organisation per se existieren, sofern nicht ein strategisches Management diese Bewegung auffängt. Ein solches fehlt bislang weitgehend²² (Reichard 1997b: 58). Durch die Dezentralisierung verfolgen die Verwaltungseinheiten verstärkt bereichsspezifische Interessen und lassen das Gemeinwohl der Gesamtorganisation außer Acht, die beklagte Fixierung auf den eigenen Aufgabenbereich bleibt erhalten und verstärkt sich tendenziell.

Darüber hinaus kommt es zu einem Wissensverlust in der „Zentrale“, da das zur Leistungserstellung relevante Wissen über Verfahren, Prozesse und Standards abgekoppelt wird. Des Weiteren werden Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz nicht durch einzelne Leistungsbereiche allein, sondern durch die Abstimmung aller Einheiten der Gesamtorganisation bestimmt (Andersen 2005: 42ff).

²¹ Das Konzept der Bürgerämter ist älter als das NSM, allerdings hängt die flächendeckende Umsetzung mit dem NSM zusammen.

²² Vergleiche zur Steuerungsproblematik Arbeitspapier 4.

4.1.3 Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM

Ein weiterer zentraler Baustein des Neuen Steuerungsmodells ist die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Sie stellt die „Sollbruchstelle Nr. 1“ (Reichard 1997a: 139) im Reformprozess dar. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung und die Einbeziehung der Bürger sind für die demokratieverträgliche Umsetzung des NSM von nicht zu unterschätzender Bedeutung (Bogumil/Kißler 1997a: 17). Bislang überschritten sich die Kompetenzen, klare Abgrenzungen fehlten (vgl. auch Kapitel 1.4), wodurch es immer wieder zu Detaileingriffen in den Verwaltungsalltag kam, während langfristige Strategieorientierung oftmals wenig Beachtung fand.

Das Neue Steuerungsmodell sah in seiner Urversion die strikte Trennung der Kompetenzen vor: Der Politik wurde die Aufgabe zugewiesen sich um das „Wie“ zu kümmern, während die Verwaltung für das „Was“ Verantwortung trägt. D.h. die Kommunalpolitik ist für die Strategie- und Zielbildung sowie die langfristige Steuerung der Kommune zuständig, während die Verwaltung für das operative Management verantwortlich zeichnet. Politische Vorgaben an die Verwaltung sollen durch Kontrakte festgehalten werden. Detaileingriffe durch die Politik sollten somit der Vergangenheit angehören. Bogumil (2001: 119) sieht die Trennung der Kompetenzen als „notwendige Konsequenz“ des an die Privatwirtschaft angelehnten Managementmodells mit dezentraler Ressourcenverantwortung.

Um die ihr zugewiesene Funktion wahrnehmen zu können, stellt die Modernisierung der Ratsarbeit einen wesentlichen Erfolgsfaktor dar. Für eine effiziente Ratsarbeit sind Berichtswesen, ein zentraler Steuerungsdienst, der bei Bedarf beratend zur Seite steht und ein Ratsinformationssystem zentrale Voraussetzungen. In den Kommunen sind diese Instrumente allerdings noch deutlich unterentwickelt; über ein Ratsinformationssystem verfügen gut die Hälfte, über Berichtswesen und zentralen Steuerungsdienst aber weniger als ein Drittel der vom Difu befragten Städte (Knipp 2005: 42). Auch die Kompetenztrennung ist nicht flächendeckend eingeführt worden, so haben 57% der Städte dies nicht vorgenommen, beim Rest beschränkt sie sich teilweise auf Teilbereiche wie die Haushaltsplanung (Knipp 2005: 43).

Die Verwaltung ist der Politik bezüglich der Reformen also oftmals voraus. Daraus resultieren Steuerungsprobleme und die Politik muss irgendwann „auf die Notbremse“ treten, damit ihr die Steuerung nicht entgleitet (Fiedler/Vernau 2001: 33). Zudem wird die Kompetenztrennung als wenig sinnvoll angeprangert und als naiv angesehen. Zum einen werden dadurch die komplizierten Netze der Ausgleichs- und Ent-

wicklungsprozesse, die zwischen Politik und Verwaltung existieren, zerstört. Zukünftig wird die enge Zusammenarbeit zwischen beiden aber eher wichtiger, der Rat benötigt die Verwaltung in der erweiterten Kooperation mit gesellschaftlichen Partnern (Böhret 2001: 45). Zum andern stellt die Einmischung in die Verwaltung die Kontrollfunktion der Opposition sicher, für die Regierung ist sie eine wichtige Informationsquelle. Will die Politik Bürgernähe ernst nehmen, muss sie sich in Verwaltungsabläufe einmischen (Bogumil 2001:145). Darüber hinaus kann man der Politik aufgrund des Rückholrechts Detaileingriffe nicht verbieten, sie machen gerade den Kern politischer Arbeit aus. Durch die Einführung eines strategischen Managements ist die „Regierung“ durch konkrete Zielvorgaben an die Verwaltung gezwungen, Farbe zu bekennen, was sie für die Opposition leicht angreifbar macht. Zudem können Themen nicht mehr auf die lange Bank geschoben und ausgesessen werden, was einem wesentlichen Bestandteil politischer Logik widerspricht.

4.2 Governance und Bürgerkommune

Seit Ende der neunziger Jahre findet Governance zunehmend die Aufmerksamkeit der Reformdiskussionen auf allen bundesstaatlichen Ebenen. Governance bezeichnet „eine veränderte Sichtweise des Regierens, der Strukturen und Prozesse des Politikmachens, der Politikformulierung und -umsetzung. Neue Formen der Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, der horizontalen Koordination und Integration, von Vertrauen und Legitimität geraten zunehmend in das Aufmerksamkeitsfeld und gelten als Chance für die Gewinnung politischer Handlungsspielräume“ (Jann/Wegrich 2004: 194). Governance als Reformkonzept steht im Kontrast zur Managementperspektive von NPM/NSM der neunziger Jahre, ohne es jedoch zu ersetzen, es ergänzt es vielmehr und hat eine Korrekturfunktion (Jann/Wegrich 2004: 212). Der Paradigmenwechsel zum NSM besteht darin, dass nicht die Binnenreform der Verwaltung oder Kommunalpolitik im Mittelpunkt stehen, sondern Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstehen bzw. gebildet werden, die neue Problemlösungspotentiale erschließen (Schedler/Siegel 2005: 59). Die politische Seite wird in die Gesellschaft hinein ausgedehnt und die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger neu justiert. Die Unterschiede zwischen der Management- und der Governanceperspektive können der nachfolgenden Abbildung entnommen werden.

Abbildung 7: Unterscheidung zwischen Management und Governance

| | Management (90er) | Governance (2000er) |
|---------------------------------|--|---|
| Schlagworte | NSM Unternehmen Verwaltung Bürokratiekritik Dienstleistungskommune Schlanker Staat | Bürgergesellschaft Sozialkapital Gewährleistungsstaat Bürgerkommune Aktivierender Staat |
| Probleme | Staats- Bürokratieversagen Steuerungslücken Organisierte Unverantwortlichkeit | Gesellschaftsversagen Fragmentierung Externe Effekte Exklusion |
| Ziele | Effizienz Dienstleistung Kundenorientierung Qualität | Soziale, politische und administrative Kohäsion Beteiligung Bürgerschaftliches Engagement |
| Analysefokus | Einzelne Organisationen Binnensteuerung Ergebnisorientiertes Management Privatisierung, Outsourcing | Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure Kombination verschiedener Steuerungsformen (Markt, Hierarchie, NW) Netzwerkmanagement Steuerbarkeit |
| Kausalität | Fehlende Anreize Anreizkompatibilität | Interdependenz Externe Effekte |
| Handlungsmodell | Dezentralisierung Verselbständigung Kontraktsteuerung | Neue Aufgabenteilung Gewährleistung Koproduktion |
| Koordinationsmechanismen | (Quasi) Markt Wettbewerb Geld | Selbstregelung Autonome, selbststeuernde Netzwerke Vertrauen |

Quelle: Jann 2002: 294ff

Governance folgt der Erkenntnis, dass nicht nur der Staat/die Kommune für Problemlösungen zuständig ist, sondern dass die Bürgergesellschaft aktiv daran beteiligt werden muss. Die Neugestaltung der Akteursbeziehungen in Richtung einer Kooperation ist die zentrale Reformperspektive des Ansatzes. Akteure müssen motiviert und aktiviert werden, damit sie an der Problembewältigung mitarbeiten (Jann/Wegrich 2004: 201ff). Eine Form von Governance stellen etwa die Aktivitäten der Lokalen Agenda dar, bei der im Idealfall Politik, Verwaltung und Bürger partner-

schaftlich zusammenarbeiten und gemeinsam Strategien für Problemlösungen und zukünftige Entwicklungen erarbeiten.

Die Strategie des NPM mit Effizienzsteigerungen und Leistungsmessungen erweist sich bei der politischen Steuerung und der Einbindung der Verwaltung in ihr gesellschaftliches Umfeld als unterkomplex. In zunehmendem Maße ist die Verwaltung in Netzwerke zwischen Organisationen eingebunden, welche die Problemlösung und Leistungserstellung übernehmen. Angestrebt wird eine Verantwortungsteilung, Privatisierung und Outsourcing sind durch Aktivierung und Selbsthilfe zu ergänzen (Jann/Wegrich 2004: 204ff). Anders als die Managementperspektive mit den Steuerungsinstrumenten Geld und Wettbewerb, kennt Governance ein Nebeneinander von Markt, Hierarchie und Netzwerk. Während Hierarchie das klassische bürokratische Steuerungsinstrument und Markt das Steuerungsinstrument der Privatwirtschaft ist, verknüpfen Netzwerke die Vorteile beider Instrumente miteinander. Es ist ihnen wie Märkten möglich eine Vielzahl Handelnder zu verknüpfen und gleichzeitig Ziele durch koordiniertes Handeln wie Hierarchien zu verfolgen.

Abbildung 8: Vom Management zu Governance

| Von Management | Zu Governance |
|--|---|
| Transparenz und Kontrakte über Aufgaben- und Kostenteilung | Koproduktion von Leistungen |
| Verantwortungsübertragung | Verantwortungsteilung |
| Leistungsverlagerung, Outsourcing, Privatisierung | Leistungsaktivierung, Selbsthilfe, Eigenverantwortung und Verpflichtung |
| Kontrakte (eher kurzfristig) | Kooperation (eher langfristig) |
| Geld und Konkurrenz als Anreize | Integration von Steuerungsinstrumenten (Markt, Hierarchie, Netzwerke) |
| Ökonomische Austauschbeziehungen | Gesellschaftliche und demokratische Dialoge |
| Organisation von Leistungs- und Prozessketten | Organisation der Interaktion zwischen Akteuren |
| Output einzelner Organisationen | Outcome vernetzter Akteure |
| Vertikale Optimierung | Horizontale Integration |

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Jann 2001a

Auf kommunaler Ebene ist die Verwendung des Begriffs Governance bei Betrachtung der Gemeinde als sozialer Ort und Funktionsraum sinnvoll (Heinelt 2004: 35). Als Politik und Verwaltung werden zu Netzwerknern und Moderatoren, die zwischen Akteuren Netze knüpft, welche zur allgemeinen Wohlfahrt beitragen (Pröhl/Plamper 1998: 13). Die Verwaltung wird zur kooperativen²³ Verwaltung, welche andere Akteure einbezieht.

²³ Kooperative Verwaltung bedeutet in Abgrenzung zu responsiver Verwaltung, dass sie die Rolle eines Konstrukteurs und Moderators von Netzwerken versteht.

5 Beteiligungsunternehmen/Kommunalwirtschaft

Beteiligungsunternehmen sind der Teil der Verwaltung, der nicht (mehr) zur Kernverwaltung zählt und gegenüber der politischen Führung ein gewisses Maß an Autonomie gewonnen hat. Nach Grawert (2001: 27) ist „Kommunalwirtschaft der Teil der Selbstverwaltung (...), der sich der Staatsaufsicht entzieht und deshalb, nicht aber von Verfassung wegen, frei funktioniert“. Es wird deutlich, dass bei der Kommunalwirtschaft die Grenzen zwischen Staat und Markt verwischen (Reichard 2001: 79). In einigen, vorwiegend größeren Kommunen ist es mittlerweile so, dass der größere Teil der Verwaltungstätigkeit durch die Beteiligungsunternehmen geleistet wird. Der Anteil der Beschäftigten in der Kernverwaltung und in den Beteiligungen ist mittlerweile fast gleich groß, das Verhältnis liegt bei rund 54% zu 46% (Brandt u.a. 2003: 15). Entsprechendes steht für Umsätze und Investitionen zu vermuten, zudem fließen teilweise beträchtliche Mittel in die kommunalen Haushalte. Das Gewicht der Kommunalwirtschaft in den Kommunen ist folglich nicht zu unterschätzen. Insbesondere große kommunale Unternehmen wie Stadtwerke oder Wohnungsgesellschaften haben starke Stellungen inne.

Die Kommunalwirtschaft „drängt zum Markt und wird von diesem bedrängt: Sie übt Nachfragemacht aus und begibt sich in Abhängigkeiten von Marktkräften; sie konkurriert mit dem Mittelstand und sieht sich zugleich dem grenzenlosen Wettbewerb ausgeliefert, einerseits Einnahmen erhoffend, andererseits Einbußen befürchtend. Während mutig in neue Geschäftsfelder expandiert wird, herrscht in der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft Sorge. Während dort Wettbewerbsfreiheit beansprucht wird, sollen hier Reservatrechte Schutz bieten, Offensichtlich befindet sich die kommunale Selbstverwaltung wieder einmal in einer schwierigen Lage“ (Grawert 2001: 9).

5.1 Rechtsgrundlage für die wirtschaftliche Betätigung

Das Grundgesetz bildet die oberste Rechtsgrundlage für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Nach Art. 28 Abs. 2 GG können Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln“. Die Kommunen besitzen folglich ein Selbstverwaltungsrecht (vgl. Kapitel 1.1). Daraus ergibt sich die kommunale Organisationshoheit, d.h. Kommunen haben das Recht die Verwaltung selbständig nach ihren Anforderungen zu organisieren. Aufgaben, die unter kommunaler Verantwortung stehen, können auf zu diesem

Zweck geschaffene Organisationseinheiten (= kommunale Unternehmen) übertragen werden (Stober 1996: 78).

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen kennt jedoch auch grundgesetzlich vorgegebene Schranken. In den Gemeindeordnungen der Länder sind diese Schranken festgelegt und im Wesentlichen für alle Kommunen gültig:

- 1 **Der öffentliche Zweck muss die Tätigkeit rechtfertigen:** Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen bedarf folglich einer besonderen Rechtfertigung. Die Entscheidung über den konkreten öffentlichen Zweck obliegt der Gemeindevertretung (Hill 1999b: 48ff), sie muss dabei die Vorgaben der jeweiligen Gemeindeordnung beachten. Die reine Gewinnerzielung stellt keinen öffentlichen Zweck dar. Der öffentliche Zweck ist „jede gemeinwohlorientierte im öffentlichen Interesse der Einwohner liegende Zielsetzung“ (Heinrichs/Schwabedissen 1998: 161). Die Bestimmung des öffentlichen Zwecks ist und bleibt eine politische Daueraufgabe und steht in Abhängigkeit von der ordnungspolitischen Grundposition. Zudem bleibt fraglich, inwieweit er justiziabel ist (Reichard 2001: 69f).
- 2 **Das Unternehmen muss in Art und Umfang in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.** So wäre es z.B. nicht erlaubt, dass eine Kleinstadt einen Großflughafen betreibt, da die finanziellen Risiken nicht im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit stehen.
- 3 **Die Aufgabe kann nicht besser und wirtschaftlicher von einem Privaten erfüllt werden.** Hierdurch wird der Privatwirtschaft grundsätzlich ein Vorrang eingeräumt.

Die drei Punkte ergeben eine so genannte Schrankentrias. Als vierte Schranke tritt das **Örtlichkeitsprinzip** hinzu. Es besagt, dass wirtschaftliche Betätigung nur innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen zulässig ist. Diese Schranke ist in einigen Bundesländern (z.B. NRW) mittlerweile stark eingeschränkt, was die zahlreichen ausländischen Beteiligungen vor allem der größeren Kommunen belegen (Trapp/Bolay 2003: 24f).

5.2 Zum Begriff der Privatisierung

Der Begriff der Privatisierung wird im allgemeinen Sprachgebrauch zu undifferenziert gebraucht: So spricht man bei einer organisatorischen Ausgliederung aus der Kernverwaltung ebenso von Privatisierung wie bei einem Verkauf eines Beteiligungsunternehmens an Private. Deshalb muss zwischen formeller und materieller Privatisie-

rung als Oberformen unterschieden werden, sie gliedern sich wiederum in weitere Unterformen.

- **Formelle Privatisierung:** Dabei bleibt die Aufgabe bzw. die Aufgabenverantwortung in öffentlicher Hand. Unterformen: Funktionale Privatisierung: Die Kommune beauftragt ein privates Unternehmen als Erfüllungsgehilfen mit der Erledigung einer Aufgabe. Organisationsprivatisierung: Ein kommunales Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform wird in ein kommunales Unternehmen in privater Rechtsform umgewandelt.
- **Materielle Privatisierung:** Von materieller Privatisierung spricht man, wenn eine Aufgabe inklusive der Aufgabenverantwortung auf einen privaten verlagert wird (=Aufgabenprivatisierung). Bezieht sich der Privatisierungsbegriff auf Unternehmen spricht man von einer Teil- oder Vollprivatisierung.

5.3 Übersicht über die kommunalen Beteiligungen

Bis ins Jahr 2003 gab es kaum empirische Daten zu Stand und Umfang der kommunalen Beteiligungen. In diesem Jahr kamen zwei voneinander unabhängige Studien heraus, die eine war ein Lehrforschungsprojekt der Uni Potsdam in Zusammenarbeit mit der KGSt (Brandt u.a. 2003), die andere eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) (Trapp/Bolay 2003). Beide Studien unterscheiden sich in Breite und Tiefe der Auswertung. Einschränkungen waren aufgrund der unübersehbaren Vielfalt kommunaler Unternehmen notwendig.

Die **Studie der Uni Potsdam** zeichnet sich durch einen breiten Ansatz aus. Es wurden sämtliche Beteiligungen der 135 deutschen Städte mit über 50.000 Einwohnern ausgewertet, soweit sie Angaben gemacht haben (vgl. im Folgenden Brandt u.a.: 9ff). Ausgeklammert blieben die drei Stadtstaaten und die mittelbaren Beteiligungen, sofern der Anteil der Kommune kleiner als 25% war. Insgesamt wurde eine hohe Quote an unvollständigen Antworten von Seiten der Kommunen festgestellt.

Letztendlich flossen 2391 Beteiligungen in die Auswertung mit ein. Eindeutige Siegerin bei den Rechtsformen ist die GmbH mit knapp drei Vierteln aller Unternehmen. Alle anderen Rechtsformen spielen lediglich eine untergeordnete Rolle, wenn man vom Eigenbetrieb mit knapp 10% absieht.

Abbildung 9: Rechtsformen der Beteiligungen Uni Potsdam

| Rechtsform ²⁴ | Anzahl | Häufigkeit |
|---|--------|------------|
| Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung | 210 | 9,2% |
| Anstalten | 12 | 0,5% |
| Zweckverbände | 107 | 4,7% |
| GmbH | 1671 | 73,4% |
| Aktiengesellschaft | 111 | 4,9% |
| Stiftung | 14 | 0,6% |
| Eingetragener Verein | 24 | 1,1% |
| Eingetragene Genossenschaft. | 49 | 2,2% |
| Sonstige | 79 | 3,5% |
| Summe | 2391 | 100% |

Der Anteil der unmittelbaren Beteiligungen beträgt nach der Studie der Uni Potsdam 69,3%, was 1578 Unternehmen entspricht.

In die **Studie des Difu** wurden die 30 größten deutschen Städte einbezogen (inklusive Stadtstaaten) und zusätzlich diejenigen Landeshauptstädte, welche nicht in diese Kategorie fallen. Für Schwerin wurde Rostock aufgenommen, von Wuppertal, Chemnitz und Saarbrücken kamen keine Rückmeldungen. Zusätzlich fanden die Praxispartnerstädte des Projekts netWorks²⁵ Schwedt und Oldenburg Aufnahme in die Auswertung (vgl. im Folgenden Trapp/Bolay 2003: 8ff). Anders als bei der Studie der Uni Potsdam wurden keine Vereine und Stiftungen mitgezählt.

Die Untersuchung ergab eine Zahl von 3034 kommunalen Unternehmen in den 36 untersuchten Städten. Auffällig ist die ebenfalls sehr große Zahl an GmbHs, alle anderen Rechtsformen folgen unter ferner liefen. Nach dieser Untersuchung hat jede Kommune im Durchschnitt 84 Beteiligungsunternehmen!

²⁴ Eine Übersicht über die Bedeutung der einzelnen Rechtsformen findet sich z.B. bei Trapp/Bolay 2003: 12ff.

²⁵ Die Studie wurde im Rahmen des Projekts durchgeführt.

Abbildung 10: Rechtsformen der Beteiligungen Difu

| Rechtsform | Anzahl | Häufigkeit |
|---|--------|------------|
| Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung | 146 | 4,8% |
| Anstalten | 41 | 1,4% |
| Zweckverbände | 58 | 1,9% |
| GmbH | 2297 | 75,7% |
| GmbH&Co.KG | 205 | 6,8% |
| Aktiengesellschaft | 187 | 6,1% |
| Eingetragene Genossenschaft. | 40 | 1,3% |
| Gesellschaft bürgerlichen Rechts | 40 | 1,3% |
| Sonstige | 20 | 0,7% |
| Summe | 3034 | 100% |

Die größere Anzahl an Unternehmen in der Difu-Studie trotz geringerer Anzahl untersuchter Städte erklärt sich aus der Tatsache, dass die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen in die Untersuchung einbezogen wurden. Augenfällig ist, dass sie die größte Anzahl an Beteiligungen aufweisen, was an ihrer Doppelfunktion als Kommune und Land liegt. Des Weiteren wurden für die Studie der Uni Potsdam nur mittelbare Beteiligungen aufgenommen, an denen die Kommune mindestens 25% der Anteile hält. Viele größere Kommunen besitzen allerdings eine Vielzahl solcher Unternehmen wie die Studie des Difu aufzeigt.

Der hohe Anteil privater Rechtsformen in beiden Studien macht augenfällig, dass die Kommunen die Vorteile dieser Rechtsform kennen und schätzen: Das öffentliche Personal- und Haushaltsrecht kommt dort nicht zur Anwendung (abnehmende Amtlichkeit) (Ade 1997a: 21, Reichard 2000: 19), die Unternehmen können wesentlich flexibler agieren als die Kernverwaltung. Man kann also von einer Flucht aus dem öffentlichen Recht sprechen, die Grenzen zwischen staatlichem und privatem Bereich verwischen zusehends.

Besonderes Augenmerk soll nun als Exkurs auf die **Stadtwerke** gelegt werden. In die Studie der Uni Potsdam gingen 145 Stadtwerke bzw. Energieversorger mit ein. Davon sind 50 (34,5%) GmbHs mit weiteren Miteigentümern (öffentlich oder privat). Lediglich drei Unternehmen werden in der Rechtsform des Eigenbetriebs geführt. Bei

ihnen handelt es sich wohl um kleine Stadtwerke, für die sich eine Organisationsprivatisierung nicht rentiert. Mit steigender Stadtgröße gewinnt die AG mit weiteren Mit-eigentümern an Bedeutung (Brandt u.a. 2003: 51f). In die Auswertungen des Difu flossen 42 Energieversorger ein. In den meisten Kommunen hat nach dieser Auswertung mittlerweile eine Teilprivatisierung stattgefunden. Daran kann man erkennen, dass die Aufrechterhaltung der Infrastruktur vielfach nur durch Einbindung privaten Kapitals gewährleistet werden kann, was auf die Finanzkrise der Kommunen zurückzuführen ist (Monstadt 2004: 228). Die Verteilung gestaltet sich folgendermaßen:

Abbildung 11: Besitzverhältnisse und Rechtsformen der Unternehmen im Energiesektor

| | GmbH | AG | Summe | |
|---|------|----|-------|------|
| Direkte Beteiligung 100% kommunaler Anteil | 3 | 2 | 5 | 12% |
| Indirekte Beteiligung 100% kommunaler Anteil | 3 | 4 | 7 | 17% |
| Mehrheitsgesellschaft der Kommune (50 bis 100%) | 15 | 8 | 23 | 54% |
| Minderheitsgesellschaft der Kommune | 3 | 4 | 7 | 17% |
| Summe | 24 | 18 | 42 | 100% |

Quelle: Trapp/Bolay 2003: 32.

5.4 Gründe für Privatisierungen

Es gibt in den Kommunen eine „Fluchtbewegung vom Eigenbetrieb (...) in Richtung Eigengesellschaft“ (Reichard 2001: 89), wie die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen. Der herausragende Faktor für materielle und formelle Privatisierung ist die anhaltende Finanzkrise der Kommunen. Öffentliche Förderprogramme und Subventionen gerade im Umwelt- und Energiebereich müssen zwangsläufig zurückgefahren werden, um die Pflichtaufgaben zu erfüllen. Gleichzeitig steigt der Druck privates Kapital einzubinden und nutzbar zu machen, damit bestimmte Leistungen bzw. Leistungsstandards weiterhin angeboten werden können. Ruft man sich zusätzlich

den in Kapitel 2.1 beschriebenen Investitionsstau ins Gedächtnis, wird der Handlungsdruck umso deutlicher. Privates Kapital kann aber nur in Unternehmen mit privater Rechtsform tätig werden, so dass sich daraus auch ihre Beliebtheit teilweise erklärt. Ein Entlastungseffekt für den kommunalen Haushalt stellt sich aber nicht quasi automatisch durch Privatisierung ein, sondern lediglich dann, wenn a priori Kosten und Nutzen abgewogen werden und ein Mindestniveau an kommunalem Einfluss abgesichert wird (Monstadt 2004: 251).

Weitere Druckpunkte Richtung Privatisierung sind (Reichard 2000: 15ff):

- der neoliberale Zeitgeist, so dass es vielfach geboten scheint, Aufgaben auszulagern und dem Wettbewerb zu unterwerfen.
- die Öffnung bisher geschlossener Bereiche der Daseinsvorsorge durch die Europäische Union für den Wettbewerb. Durch die Einbindung privaten Kapitals sehen viele Kommunen die einzige Chance, dass ihre Stadtwerke im Wettbewerb bestehen können.
- Erwartungen der Bürger/Kunden. In Privater Rechtsform können Leistungen aufgrund der Abkehr vom öffentlichen Recht flexibler und kundennäher angeboten werden.
- und nicht zuletzt die Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor. Die Managementperspektive des Neuen Steuerungsmodells lässt sich vermeintlich am Besten in privater Rechtsform umsetzen. Zudem besteht die Hoffnung auf Effizienzsteigerung, da durch die Flucht aus dem öffentlichen Recht dessen Fesseln abgestreift werden können.

Zudem bildet die organisatorische Verselbständigung für öffentliche Anbieter die einzige Möglichkeit, um am Wettbewerb um Ausschreibungen teilzunehmen, wenn die Tätigkeit nicht auf so genannte Annexaufgaben²⁶ begrenzt sein soll. Dazu bedarf es aber eines Unternehmens in privater Rechtsform an dem mindestens zwei Kommunen beteiligt sind. Sie erfreuen sich insbesondere im IT-Bereich einer wachsenden Beliebtheit (Wegener 2005: 38). Den großen Stellenwert solcher Unternehmen mit unterschiedlichen öffentlichen Anteilseignern hat auch die Studie der Uni Potsdam und der KGSt zum Stand der Beteiligungen aufgezeigt (Brandt u.a. 2003: 9ff). Weiterer Grund für Privatisierungen ist die Zunahme kommunaler Aufgaben durch das Auftauchen neuer Politikfelder und den Anstieg der von den übergeordneten Ebenen

²⁶ Ergänzungen neben dem Kerngeschäft.

zugewiesenen Aufgaben. Dadurch entsteht ein Druck, der die Kommunen dazu veranlasst größere Spielräume bei der Aufgabenerfüllung einzuräumen und die ökonomische Effizienz in den Vordergrund zu rücken, woraus ein Rückgang politischer Einflussmöglichkeiten resultiert. Schneider (2003: 111) bezeichnet deshalb die Gründung von Eigengesellschaften²⁷ als „adäquate Antwort auf die Rahmenbedingungen“.

5.5 Die Kommune als Konzern

Aus der Sicht der Betriebswirtschaftslehre ist ein Konzern ein Zusammenschluss mehrerer selbständiger Unternehmen zu einer organisatorischen Einheit unter gemeinsamer Leitung. Die Konzernleitung ist für Steuerung und Kontrolle der verbundenen Unternehmen verantwortlich. Der Begriff Konzern Stadt verdeutlicht, „was besonders auffällig ist, die Existenz verbundener Unternehmen. Vorrangig geprägt durch die Eigentümerfunktion der Trägerkommune und die Tatsache, dass die Beteiligungen kommunale Aufgaben erfüllen“ (Beckhof/Pook 2001: 68). Die Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells gekoppelt mit der bereits vorhandenen dezentralen Fachverantwortung hat auch in der Kernverwaltung zu konzernähnlichen Strukturen geführt. Die Kommune als Ganzes kann mit Fug und Recht somit als Konzern Stadt bezeichnet werden (Beckhof/Pook 2001: 69).

Die Daten der beiden Studien zeigen auf, dass es in den Kommunen eine fast unüberschaubare Zahl an Beteiligungen gibt. Die Kommune wird immer mehr zum Konzern, da Tochterunternehmen wiederum Aufgaben in neugegründete Töchter auslagern und die **Fragmentierung der kommunalen Beteiligungen** stetig zunimmt. Es besteht dabei ein Zusammenhang zwischen der Größe der Stadt und der Anzahl der Beteiligungsunternehmen. Nach der Difu-Studie beträgt der Korrelationskoeffizient nach Spearman 0,682 bei einem Signifikanzniveau von 0,01, also ein mittlerer positiver Zusammenhang (Trapp/Bolay 2003: 24). Eine Anzahl von durchschnittlich 84 Beteiligungen je (größerer) Kommune bedeutet, dass Steuerung und Kontrolle seitens der Kommunalpolitik nur noch schwer durchführbar sind. Es dürfte immer schwieriger werden die Beteiligungsunternehmen in die kommunale Strategieplanung einzubeziehen. In acht der 36 vom Difu untersuchten Beteiligungsberichte ver-

²⁷ Eine Eigengesellschaft befindet sich zu 100% im Besitz der Kommune, egal welche Rechtsform sie aufweist.

stehen sich die Kommunen bewusst als Konzern. Zahlreiche Tochterunternehmen lagern ihrerseits Aufgaben in neue Unternehmen aus (Trapp/Bolay 2003: 34).

Als Gegenbewegung zur Organisations- und Teilprivatisierung haben die Kommunen ein Beteiligungsmanagement aufgebaut, das die Steuerung der kommunalen Unternehmen sicherstellen soll. Die Eigentümerschaft der Kommunen verpflichtet sie aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zur Steuerung und Kontrolle ihrer Beteiligungsunternehmen. (Ade 1997a: 24). Sie erfüllen einen festgelegten öffentlichen Zweck, der sie in die kommunale Aufgabenerfüllung einbindet, unabhängig von organisatorischer und rechtlicher Selbständigkeit. Daraus folgt, dass der Rat für alle Angelegenheiten, die das Unternehmen betreffen, zuständig ist (Ade 1997b: 95). Nach einer Studie von PricewaterhouseCoopers (PWC) sind jedoch nur 22% der in ihrer Kommunalstudie befragten Städte mit dem Entwicklungsstand des Beteiligungsmanagements zufrieden (PWC 2002: 30). Zurückzuführen ist die verbreitete Unzufriedenheit darauf, dass in der Praxis oft lediglich ein rückwärtsgewandtes Management vorherrscht, was auch darauf beruht, dass Steuerung mit Hilfe zukunftsbezogener Informationen nicht durchgeführt wird (Beyer u.a. 2001: 95f). Es mangelt also an einer „funktionsfähigen Kontrollpraxis“ (Budäus 2002: 35).

So werden die Töchter des Konzerns Stadt oftmals an der langen Leine gelassen und entwickeln ein von den Zielen der Kommune unabhängiges Eigenleben. Diese Abkopplungstendenz der Unternehmen geht einher mit dem Verbleib des Haftungs- und Sanierungsrisikos bei den Eigentümern, den Kommunen²⁸ (Budäus 2002: 36). In Unternehmenskonzernen führt die Dezentralisierung autonomer Einheiten durch die strikte Trennung zwischen operativem und strategischem Geschäft oftmals zu einer zunehmenden Zentralisierung in der Holding. Dagegen besteht beim Konzern Stadt die Gefahr des Auseinanderbrechens, da politische Steuerungsinstrumente vergleichsweise schwach ausgeprägt sind (Schneider 2003: 112).

²⁸ Ausführlich zu den Steuerungsproblemen von Konzerntöchtern vgl. Arbeitspapier 4.

6. Kommunen und Energie

Lediglich in der bayerischen Verfassung (Art. 83,1) wird die kommunale Versorgung mit Energie als Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen genannt. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1989 gehören unter Abstellung auf die Daseinsvorsorge die Durchführung der Versorgung mit Energie und Wasser aber zu den typischen kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten (Schaefer 1999: 30). Dies schließt die Eigenproduktion von Energie durch Kommunen ein, woran auch die neuere Rechtslage nichts geändert hat. Trotzdem bleibt umstritten, ob unter den Schutzbereich des Artikels 28,2 GG neben der kommunalen Verteilungsfunktion auch die Versorgung fällt (Moraing 1999: 91).

Zu unterscheiden ist zwischen der Energieerzeugung und der -verteilung. Vor dem Aufkommen großer überregionaler Erzeuger und Verbundnetze wurde Energie meist von den Kommunen vor Ort erzeugt. Die kommunale Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien könnte somit auf die historische Funktion der Kommunen als Stromerzeuger rekurrieren. Danach beschränkten sich die kommunalen Stadtwerke weitgehend auf die Energieverteilung. Viele vorwiegend kleine Kommunen überließen sogar die Verteilung einem Fremdversorger und begrenzten ihre Aktivitäten im Energiebereich auf die Vergabe von Nutzungsrechten (Konzessionen) für Bau und Betrieb der Leitungsnetze (Monstadt 2003: 10). Der Abschluss der Konzessionsverträge war häufig mit bestimmten Umweltauflagen verknüpft. Durch die Liberalisierung ist es nun möglich, dass die Kunden direkt von einem Stromanbieter versorgt werden, dessen ökologisches Engagement nicht länger zu beeinflussen ist (Monstadt 2003: 48).

Gegen die zentrale Stromproduktion in Großkraftwerken waren die Stadtwerke bislang wenig konkurrenzfähig. Im Jahr 1999 lag der Anteil des Stroms der von den Kommunen produziert wird bei 30%, der Rest kam von regionalen und überregionalen Versorgern (Schaefer 1999: 6). Püttner (1992: 92ff) geht davon aus, dass sich eine eigene Stromproduktion für Kommunen erst ab einer Einwohnerzahl von mindestens 30.000 rechnet. So sind kleine Stadtwerke in der Regel reine Durchleitungsunternehmen und selbst große decken einen Gutteil des Bedarfs durch Fremdbezug. 80% der kommunalen Stromerzeugung wird durch 15 große Stadtwerke erbracht (Schulz 1999: 116).

Das Energiewirtschaftsgesetz hat die bis dato gültige kommunale Wegehoheit aufgebrochen; die Gemeinden müssen die öffentlichen Verkehrswege für die Verlegung

und den Betrieb von Leitungen zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet diskriminierungsfrei durch Vertrag zur Verfügung stellen. Dadurch werden die Kommunen zwar zu Durchleitungsverträgen gezwungen, es weist ihnen jedoch eine Schlüsselposition zwischen den Anbietern und den Bürgern als Endverbrauchern zu, wodurch sie die Gewährleistung der Versorgung beeinflussen können (Grawert 2001: 32).

Der liberalisierte Strommarkt bietet in Verbindung mit dem EEG den Vorteil, dass sich die Kunden ihren Stromlieferanten und damit die Strombezugsquelle frei aussuchen können (Lottermoser 2002: 99). Dadurch könnte ein Nachfrageschub nach erneuerbaren Energien entstehen, der ihre Entwicklung vorantreibt. Bislang hat aber nur ein geringer Teil der privaten Haushalte (unter 4%) die Chance genutzt den Stromanbieter zu wechseln (Menges 2004: 9). Kommunen können selber Strom aus erneuerbaren Energien produzieren und erhalten seit der Novellierung 2004 die im EEG festgelegten Preise wie jeder andere Produzent auch. Wenige Kommunen nutzen aber bisher diese Möglichkeiten, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass Energiepolitik vorwiegend von den privatisierten Stadtwerken betrieben wird. Darüber hinaus dürfte ein Informationsdefizit über die herrschende Rechtslage bestehen. Für die Verwaltung ist die gezielte Beschaffung von Produkten und Energie aus erneuerbaren Quellen unter drei Bedingungen zulässig: Sie muss erstens mit dem Gegenstand der Beschaffung zusammenhängen, zweitens muss sie ausdrücklich entweder im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung der Auftragsvergabe benannt sein und drittens müssen alle wesentlichen Punkte des EU-Gemeinschaftsrechts beachtet werden (Portz 2005: 153).

Die steigende ökologische Sensibilisierung der Öffentlichkeit seit den siebziger Jahren schlug sich in Druck auf Räte und Stadtwerke nieder, ökologische Innovationen voranzutreiben (Sattler 2001: 9). Die Durchsetzung ökologischer Interessen war und ist aber auch in öffentlichen Unternehmen nicht problemlos möglich. Zwar eröffnet die öffentliche Trägerschaft theoretische Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten (vgl. Arbeitspapier 4), jedoch lässt sich empirisch feststellen, dass mit zunehmender Größe des Unternehmens der öffentliche Einfluss sinkt (Gröner/Smeets 1988: 131). Durch die Öffnung der Märkte für Wettbewerb durch die Europäische Union verlieren die Kommunen weiter an Steuerungspotential.

Ausgehend von ihrer Gemeinwohlverpflichtung tragen Kommunen besondere Verantwortung für den Erhalt der Lebensgrundlagen. Zudem nehmen sie eine Vorreiterrolle

le ein und haben gegenüber den Bürgern eine Vorbildfunktion (Portz 2005: 153). Auch unter den Bedingungen des Wettbewerbs können ökologische Belange bestehen, denn grüner Strom führt zumindest in einem Segment zur Kundenbindung, die das A und O im Wettbewerb ist. Durch die Liberalisierung in Verbindung mit dem EEG ist die Vermarktung grünen Stroms zudem erleichtert worden. Nach Monstadt (2004: 223f) können erneuerbare Energien den EVU jedoch „nur noch in den Grenzen der Wettbewerbsfähigkeit zugemutet werden“. Trotzdem bleiben Kommunen in der Verantwortung als Gewährleister ökologische Ziele durchzusetzen (Monstadt 2004: 238).

7 Fazit

7.1 Fazit für kommunale Energiepolitik und EVU

Die Kommunen sind momentan stark mit der Schließung der Haushaltslöcher und der Modernisierung der Verwaltung beschäftigt. Die aufgezeigten Veränderungstrends wie Europäisierung erfordern zudem die Konzentration von Politik und Verwaltung. Somit bleibt wenig Zeit und Aufmerksamkeit für Randthemen übrig, wie sie die Energieversorgung gegenwärtig darstellt. Ökologische Ziele der Energieversorgung werden wie praktisch alle Umweltthemen regelmäßig ausgeblendet (Libbe u.a. 2002: 10), da sie angesichts der akuten aktuellen Finanznot als langfristig und wenig dringend verblissen. Eine strategische kommunale Energiepolitik findet von Ausnahmen abgesehen (z.B. Freiburg) weitgehend nicht statt.

Die Kommunalpolitik wird energiepolitisch nur dann aufgeschreckt, wenn die Stadtwerke die Preise für den Strombezug erhöhen (müssen)²⁹ und es dadurch zu einem Aufschrei in der lokalen Presse und bei den Bürgern kommt. So lange die Energieversorgung einwandfrei funktioniert und die Preise moderat bleiben, spielt die Energieversorgung für Kommunalpolitiker kaum eine Rolle. Zudem wird die Energieversorgung durch Versorgungsunternehmen (Stadtwerke) in fast durchgängig privater Rechtsform durchgeführt, auf die politischer Einfluss begrenzt ist. Viele EVU sind darüber hinaus teilprivatisiert, was den kommunalen Einfluss weiter mindert.

Lediglich bei weiteren starken Preiserhöhungen, die massiven Protest bei der Bürgerschaft hervorrufen, erscheint es momentan vorstellbar, dass die Politik eingreift, schließlich ist der Rat für die Festlegung der Preise verantwortlich und die Politik will ihre Wiederwahlchancen nicht unnötig mindern. Ansonsten ist die Politik gezwungen sich aus dem Unternehmensmanagement herauszuhalten und den Gewinn nicht durch zu ehrgeizige soziale und ökologische Ziele zu gefährden, der angesichts der desaströsen Haushaltslage mehr den je benötigt wird. Häufig werden dadurch andere Leistungen subventioniert (etwa der ÖPNV), die ansonsten teurer oder gar nicht mehr angeboten würden. Davon profitieren letztlich in gewisser Weise auch die Bürger. Die Kommune übernimmt in der Mehrzahl der Fälle faktisch nur noch die Funktion des Gewährleistens für die Energieversorgung.

Im Sinne der Kundenbindung ist es für die EVU sinnvoll sich in kommunalen Governancestrukturen wie lokale Agenda einzubringen. Die sich dort tummelnden Aktiv-

²⁹ Letztendlich muss der Rat die Preise für Energie festlegen.

bürger wechseln aufgrund ihrer Grundeinstellung von allen Kundensegmenten wahrscheinlich am ehesten den Stromanbieter, wenn die Stadtwerke keinen grünen Strom anbieten. Zudem bezeugt die Einbringung in die Governancestrukturen das Engagement für die lokale Gemeinschaft und ist somit ein unschätzbare Werbeträger. Des Weiteren bieten mittlerweile zahlreiche Stadtwerke und andere Energieversorger grünen Strom an, so dass er bereits aus Wettbewerbsgründen im Unterenportfolio nicht fehlen darf. Zudem lässt sich durch die Preisfestlegung des EEG für die EVU durch den Einsatz Erneuerbarer Energien Geld verdienen und die Abhängigkeit von anderen Energielieferanten verringern, was den Unternehmen wiederum größere Handlungsspielräume eröffnet. Ein Eintreten der Stadtwerke für einen weiteren Ausbau der Energieversorgung aus regenerativen Quellen sollte aus ihrer Sicht heraus sinnvoll sein. Belegt wird dies dadurch, dass sich zahlreiche Stadtwerke im EE-Bereich engagieren, ohne dass sich allerdings von einem flächendeckenden Trend sprechen lässt.

7.2 Fazit für eine strategische kommunale Energiepolitik

Die aufgezeigten Trends und Reformen bringen Veränderungen für die Akteure und ihre Position im kommunalen Akteursgefüge mit sich. Hauptverlierer der aufgezeigten Trends ist der Rat, dessen Kompetenzen vor allem durch die Haushaltskrise, die Privatisierung kommunaler Leistungen und die steigende Einmischung von Bund und Ländern ausgehöhlt werden. Die Politik befindet sich in vielen Städten und Gemeinden in der Defensive. Die Bürger fordern mehr Mitsprache und Einfluss und gleichzeitig wächst die Unzufriedenheit mit der Leistung von Politik und Verwaltung. Parallel schwinden aber aufgrund der Haushaltslage und der aufgezeigten Trends die Handlungs- und Einflussmöglichkeiten für die Kommune. Nachvollziehbar ist daher, dass die Schließung des Haushaltslochs und der Modernisierungslücken momentan Priorität genießen.

Die Energieversorgung ist nur ein Randthema, das so lange die Preise für die Bürger stimmen und die Versorgung funktioniert, nicht unter den Nägeln brennt. Zudem ist die Energieversorgung aus regenerativen Quellen kein Thema für das sich die Mehrheit der Wähler interessiert, mit dem Politiker ihre Wiederwahlchancen steigern könnten. Vielmehr stehen bei Preissteigerungen aufgrund der Förderung von EE Wählerstimmen auf der Kippe. Erneuerbare Energien sollten also für die Akzeptanz bei Bürgern und Politikern weitgehend preisneutral sein, ansonsten muss im Vorfeld ihres Ausbaus breit für sie geworben werden. Langfristig lässt sich durch die Fest-

preise des EEG auch für Kommunen bzw. ihre Stadtwerke Geld verdienen, dem stehen jedoch erhebliche Anfangsinvestitionen gegenüber. Durch die Ausrichtung der Politik an Themen, die insbesondere kurzfristigen Erfolg versprechen, werden langfristige Themen wie EE häufig vernachlässigt, was auch für eine strategische (langfristig ausgerichtete) Energiepolitik abträglich ist.

Der sich auftürmende Investitionsstau in den Kommunen führt zudem dazu, dass Investitionen in erneuerbare Energien sich gegen andere dringend benötigte Investitionen durchsetzen müssen. Beklagt werden von Bürgerseite beispielsweise der schlechte Zustand der Schulen, der Straßen und ganz allgemein der kommunalen Infrastruktur. Da sich diese Interessen in der Regel lauter artikulieren, da sie näher an der Lebenswirklichkeit vieler Bürger sind, benötigen EE eine Lobbygruppe in der Bürgerschaft, die der Politik ihre Relevanz verdeutlicht und für die Verantwortungsbereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter befinden sich momentan im „Reformstress“, den sie in der Mehrheit gar nicht wollten. Die Verwaltung ist mitten im Prozess die eigene Rolle neu zu definieren. Dies steigert nicht gerade die Motivation der Beschäftigten weiteren Innovationen gegenüber offen zu sein, erst muss sich das Alte setzen und konsolidieren. Vor allem wenn jetzt zusätzlich noch Energiemanagement (EM) eingeführt werden soll, werden sich viele Mitarbeiter dagegen sperren, da es von jedem Einsatz für die Sache verlangt. Durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens mit der Einführung von Budgetierung und Produkten werden die Kosten für den Energieverbrauch einer Verwaltungseinheit sichtbar. Dadurch besteht ein Anreiz Energie effizienter einzusetzen und zu sparen, vor allem, wenn ein Teil der gesparten Mittel behalten werden kann. Wichtig wäre also eine möglichst frühzeitige Einbeziehung von EM in kommunale Reformbemühungen (v.a. im Gebäudemanagement), um den Reformstress der Mitarbeiter zu mildern sowie die eindeutige Rückendeckung durch Politik und Verwaltungsführung und die Einbettung in Anreizstrukturen. Gleichzeitig sollte überlegt werden, ob nicht der Einsatz von EE mit dem Energiemanagement gekoppelt werden kann. Nur dann wäre eine strategische kommunale Energiepolitik zu erreichen.

Die gemachten Ausführungen in diesem Papier und im Vorgriff die Ausführungen im Arbeitspapier „Steuerung in Kommunen“ verdeutlichen, dass es schwierig ist, Energieversorger, auch wenn sie sich in kommunaler Hand befinden, in eine strategische Energiepolitik einzubeziehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es die private Rechtsform den Unternehmen ermöglicht weitgehend selbständig zu agieren, wozu

auch der persönliche Ehrgeiz der Stadtwerksmanager beiträgt. Zudem führen die Haushaltskrise und die Anstrengungen zur Schließung der Modernisierungslücken bei Politik und Verwaltung dazu, sich vornehmlich damit zu beschäftigen. Die Energieversorgung wird spätestens mit der Organisationsprivatisierung als Aufgabe des EVU und nicht (länger) der Kommune betrachtet. Zudem fließt jährlich in der Regel eine erkleckliche Summe aus den Gewinnen des EVU in den kommunalen Haushalt, auf die in Zeiten knapper Kassen kaum verzichtet werden kann. Selbst der Versuch durch Anweisungen der kommunalen Vertreter in den Gremien das Unternehmen im Sinne der Kommune zu steuern, wird selten von Erfolg gekrönt sein, dazu ist die Stellung der Geschäftsführung vor allem bei der AG zu autonom.

Aufgrund zunehmender Konkurrenz der Standorte im internationalen Wettbewerb wird die soziokulturelle Funktion der Städte als Identitätsstifter (Glokalisierung) zunehmend wichtiger (Murawski 2002: 63). Der Einsatz erneuerbarer Energien kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten, indem eine lebenswerte Kommune nicht nur propagiert, sondern auch gestaltet wird³⁰. EE sind dafür nur ein Baustein, dessen Bedeutung aber nicht unterschätzt werden sollte. Schließlich bietet sich im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energien auch die Möglichkeit die Bürger als Partner einzubeziehen. Dadurch könnten zum einen Governancestrukturen (Netzwerke) etabliert und zum andern auch das Unzufriedenheitspotential bei den Bürgern verringert und die Legitimität kommunalen Handelns erhöht werden. Die Einbeziehung der Bürger und der Aufbau von Governancestrukturen werden mit Blick auf zukünftige Probleme nicht nur im Energiebereich zunehmend wichtiger, da nur unter Nutzung der Kreativität und Ressourcen der Bürger die vorhandenen Lücken geschlossen werden können. Sie stellt einen zentralen Baustein für eine strategische Energiepolitik dar.

Eine strategische kommunale Energiepolitik ist bislang in den wenigsten Städten und Gemeinden zu erkennen. Oft sind sinnvolle Ansätze vorhanden, doch fehlt die Verknüpfung zwischen einzelnen Teilbereichen wie Energiemanagement und EE. Zudem fehlt neben dem politischen Willen in der Regel die systematische Einbeziehung der wichtigen Akteursgruppen Bürger und Stadtwerke, ohne die das Gelingen einer strategischen Ausrichtung der Energiepolitik fraglich erscheint.

³⁰ Dies gilt in geringerem Maße auch für Energiemanagement.

Quellenverzeichnis

Ade, Klaus (1997a): Einführung. In: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart, Hannover, München, Berlin, Weimar, Dresden. S. 13-29.

Ade, Klaus (1997b): Einwirkungsmöglichkeiten auf privatrechtliche Beteiligungsunternehmen. In: Ade, Klaus (Hrsg.): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart, Hannover, München, Berlin, Weimar, Dresden. S. 92-159.

Andersen, Christoph (2005): Politische Steuerung lokaler Wettbewerbsstrategien. In: Andersen, Christoph/Beck, Markus/Selle, Stephan (Hrsg.): Konkurrieren statt Privatisieren. Düsseldorf. S. 41-56.

Banner, Gerhard (1997): Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der „Faktor Staat“. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln. S. 341-350.

Banner, Gerhard (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, S. 279-303.

Baumheier, Ralf (1993): Kommunale Umweltvorsorge. Basel, Boston, Berlin.

Beckhof, Heiner/Pook, Manfred (2001): Gesamtstädtische Steuerung als Konzernsteuerung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 68-79.

Beyer, Rainer/Pech, Heiko/Wambach, Martin (2001): Strategisches Management von Beteiligungen. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 92-105.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Habilitationsschrift. Hagen.

Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – Grundprobleme der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv 1/2002. S. 129-148.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2004): Modernisierung lokaler Politik. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph, Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 71-87.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997a): Der Staat in Augenhöhe? Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger. In: Alternative Kommunalpolitik 1/1997. S. 55-59.

Böhret, Carl (2001): Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage. Opladen. S. 43-49

Brandt, René/Brandt, Steven/Gärtner, Tobias/Maul, Gunnar/Kolbe, Peter/Said, Chaled/Seiler, Adrian/Spiekermann, Christian/Stübiger, Mathias (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4. Potsdam.

Budäus, Dietrich (1995): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Berlin.

Budäus, Dietrich (2002): Reform kommunaler Verwaltungen in Deutschland – Entwicklungen, Schwerpunkte und Perspektiven. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart. S. 15-40.

Budäus, Dietrich (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin. S. 75-86.

Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 40-51.

Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie (1999): Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland. In: Die Verwaltung 3/1999. S. 313–343.

Deutsche Bank Research (2003): Deutsches Wachstumspotenzial vor demographischer Herausforderung. Aktuelle Themen Nr. 177 vom 14.07.2003. Frankfurt/Main.

Dieckmann, Jochen (2001): Die Städte im Bundesstaat. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen. S. 15-24.

Eichhorn, Peter (2001): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 21-27.

Fiedler, Jobst/Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. Baden-Baden. S. 28-39.

Frischmuth, Birgit (2001): Fazit – Perspektiven der Steuerung kommunaler Haushalte. In: Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilig, Otto/Weeke, Ralf/Bücker, Ulrike/Weiß, Bernd: Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 335-354.

Gatzweiler, Hans-Peter/Meyer, Katrin/Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? – Fakten und Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung 10-11/2003. S. 5-6.

Götz, Markus (2000): Politische Steuerung in der Kommune. Münster.

Grawert, Rolf (2001): Kommunale Wirtschaftsbetätigung im System eines unverfälschten Wettbewerbs. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): Kommunen am Markt. Berlin. S. 9-44.

Gröner, Helmut/Smeets, Heinz-Dieter (1988): Regulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. In: Krakowski, Michael (Hrsg.): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg. S. 117-193.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Systemen. Wiesbaden. S. 29-44.

Heinrichs, Friedrich/Schwabedissen, Anette (1998): Wirtschaftliche Betätigung - Möglichkeiten und Grenzen. In: Städte und Gemeinderat 7/1998. S. 160-162.

Hill, Hermann (1999a): Kommunen im wirtschaftlichen Wettbewerb unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen. In: Bohne, Eberhard (Hrsg.): Kommunen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Wiesbaden. S. 127-140.

Hill, Hermann (1999b): Kommunen im Wettbewerb unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen. In: Hill, Herrmann (Hrsg.): Kommunalwirtschaft. Zusammenfassende Dokumentation verschiedener Veröffentlichungen. Speyer. S. 41-58.

Hollbach-Grömig, Beate (2002): Anpassungen der kommunalen Entwicklungskonzepte an den strukturellen und demographischen Wandel. In: Dick, Eugen/Mäding, Heinrich (Hrsg.) (2003): Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen. Münster, New York, München, Berlin. S. 101-125.

Inglehart, Robert (1989): Kultureller Umbruch. Frankfurt/Main/New York

Jann, Werner (1998): Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christiane/Wordelmann, Peter. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden. S. 252-280.

Jann, Werner (2001): Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance. In: Hofmeister, Albert (Hrsg.): Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assesment, Benchmarking, Quality Awards. Bern. S. 17-35.

Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Managment zu Governance. In: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden. S. 279-303.

Jann, Werner (2004): Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin. S. 9-21.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden. S. 193-214.

Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert (2005): Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer. In: der städtetag 5/2005. S. 5-10.

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 5/1993. Köln

Knipp, Rüdiger (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Difu-Materialien. Berlin.

Kuhlmann, Sabine (2004): Evaluation lokaler Verwaltungspolitik. Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: Politische Vierteljahresschrift 3/2004. S. 370-394.

Kuhn, Vollrad (2003): Kommunales Energiemanagement. Strategien, Akteure, Hemmnisse. Bonn.

Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2002): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 9-35.

Lottermoser, Jürgen (2002): Verknüpfung von angebotsorientierter Politik und nachfrageseitiger Steuerung: das Beispiel kommunaler Klimaschutz. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan, Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin. S. 91-103.

Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Auflage. Heidelberg.

Menges, Roland (2004): Umweltökonomische Perspektiven des Ökostrommarktes. Vortrag auf dem energiepolitischen Kongress „Strom gegen den Strom“ am 16.10.2004 in Hamburg.

http://genossenschaftstag.greenpeace-energy.de/downloads/kongress_menges.pdf

Mietzsch, Oliver (2003): Aktuelle Städtebauliche und verkehrliche Entwicklungstrends. In: Institut für Städtebau (Hrsg.): Stadtumbau und Verkehr. Berlin. S. 7-20.

Möltgen, Katrin (2003): Das Neue Steuerungsmodell - Ansatz für eine Politikreform? In: Frey, Rainer/Munk, Nicole (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Aachen. S. 179-196.

Monstadt, Jochen (2003): Netzgebundene Infrastrukturektoren unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung. NetWorks-Papers Nr. 5. Berlin.

Monstadt, Jochen (2004): Die Modernisierung der Stromversorgung. Wiesbaden.

Moraing, Markus (1999): Wettbewerb und kommunales Selbstverwaltungsrecht in einem liberalisierten Energiemarkt. In: Bohne, Eberhard (Hrsg.): Kommunen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Wiesbaden. S. 89-100.

Murawski, Klaus-Peter (2002): Politische Steuerung im Dialog. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.): Die regierbare Stadt. Stuttgart. S. 61-84.

Naschold, Frieder (1997a): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln. S. 305-340.

Naschold, Frieder (1997b): Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln. S. 15-48.

Portz, Norbert (2005): Vorreiterrolle und Signalfunktion. In: Stadt und Gemeinde 5/2005. S. 153-154.

PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2002): Kommunalstudie 2002. Frankfurt/Main.

Pröhl, Marga/Plamper, Harald (1998): Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur. In: Verwaltung – Organisation – Personal 9/1998. S. 9-13.

Püttner, Günter (1992): Energieversorgung als kommunale Aufgabe.

Raffetseder, Georg (2001): Erfolgs- und Misserfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung. Frankfurt/Main, Berlin, Bern, Brüssel, New York, Oxford, Wien.

Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.

Reichard, Christoph (1997a): Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle. In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S. 139-145.

Reichard, Christoph (1997b): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder (Hrsg.): Neue Städte braucht das Land! Stuttgart. S. 49-74.

Reichard, Christoph (2000): Kommunale Wirtschaft unter Anpassungsdruck. In: Eichhorn, Peter/Reichard, Christoph/Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Kommunale Wirtschaft im Wandel – Chancen und Risiken. Baden-Baden. S. 15-24.

Reichard, Christoph (2001): Gemeinden als Marktteilnehmer. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern. In: ders.: Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Berlin. S. 61-79.

Reidenbach, Michael/Apel, Dieter/Frischmuth, Birgit/Grabow, Busso/Mäding, Heinrich/Schuleri-Hartje, Ulla-Krisitina (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. Berlin.

Richter, Walter (2001): Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und –verwaltung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management in Kommunalverwaltungen. S. 58-67. Baden-Baden.

Sattler, Karl-Otto (2001): Die Entmachtung der Politik. In: Das Parlament 46/2001 vom 09.11.2001. S. 9.

Schaefer, Olaf (1999): Energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Speyer.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien.

Schedler, Kuno/Siegel, John Philipp (2005): Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1998): Autonomie und Regelung von oben. Zum Verhältnis von kommunaler Eigenverantwortung und fremdbestimmter Eingrenzung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch Normen der Europäischen Union. In: Wollmann, Helmuth/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. 2. Auflage. Opladen. S. 323-337.

Schneider, Karsten (2003): Die Auflösung hierarchischer Koordination im Zuge organisatorischer Dezentralisierung im kommunalen Sektor. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden. S. 107-127.

Schulz, Walter (1999): Wer gefährdet den Energiemarkt: der Wettbewerb die Kommunen oder die kommunale Sonderregelung im Wettbewerb? In: Bohne, Eberhard (Hrsg.): Kommunen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Wiesbaden. S. 115-124.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003a): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Vorausberechnung. Wiesbaden.

www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/Bevoelkerung_2050.pdf

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004): Gemeinden in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen. www.dstgb.de

Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Stuttgart.

Straßheimer, Petra (2000): Gebäudemanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 5/2000. S. 302-305.

Süddeutsche Zeitung vom 23.12.2005. S. 19.

Thibaut, Bernhard (1998): Gemeinde/Gemeindepolitik. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf, Schüttemeyer, Suzanne (Hrsg.): Politische Begriffe. Lexikon der Politik Band 7. S. 206-207.

Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2003): Privatisierung in Kommunen - eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Difu-Materialien. Berlin.

Weber, Michael (1994): Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen. Opladen.

Wegener, Alexander (2005): Rechtsfragen des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor. In: Andersen, Christoph/Beck, Marcus/Selle, Stephan (Hrsg.): Konkurrieren statt Privatisieren. Düsseldorf. S. 23-40.

Wollmann, Hellmut (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung - ein „Auslaufmodell“? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/2002. S. 24-51.

Wollmann, Helmut (o.J.): The two recent waves of democratic and managerialist reforms and their impact on German local government – advances, tensions, contradictions. www2.rz.hu-berlin.de/verwaltung/down/ttrw.rtf.

Rechtliche Quellen:

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

BverfGE 79: 127, 146.

Internetquellen:

www.konstanz.de

www.muenster.de