

Die kommunale Gewährleistungs-Holding. Überlegungen zu einem städtischen Konzernmanagement

Ramon Linhos

Inhalt

1. Ausgangslage und Problemstellung: Kommunen als Konzerne
2. Der Kommunalkonzern in der theoretischen Analyse
3. Skizze eines städtischen Konzernmanagements: Die kommunale Gewährleistungs-Holding
4. Ausblick
5. Literatur

„Konzern ist in den letzten Jahren ein rechtes Modewort geworden, das viele recht oft gebrauchen, ohne imstande zu sein, genau anzugeben, was sie darunter verstehen.“¹

1 Ausgangslage und Problemstellung: Kommunen als Konzerne

Die kommunale Landschaft ist in den vergangenen Jahren zunehmend bunter geworden. Dies gilt zunächst hinsichtlich der inneren Strukturen der Kreise, Städte und Gemeinden und der dortigen signifikanten Veränderungen in den Aufgaben, bei den zur Anwendung gelangenden Instrumenten, den Steuerungsmechanismen, aber auch im Selbstverständnis als Dienstleister. Die wachsende Vielfalt spiegelt sich darüber hinaus in einer immer komplexer werdenden Organisationsstruktur der Kommunen wider. Immer mehr Leistungen werden außerhalb der traditionellen Kernverwaltung in alternativen institutionellen Arrangements erbracht, wie beispielsweise in Regiebetrieben und Sonderrechnungen, in Eigenbetrieben, in Zweckverbänden, in privatrechtlichen Gesellschaftsformen als Eigengesellschaften oder auch als gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter Beteiligung privater Dritter („PPP-Modelle“).

Ursächlich für diese seit inzwischen mehreren Jahrzehnten international beobachtbaren (vgl. z.B. Kamarck 2003 sowie Banner 2003 und Difu 2003b) und seit Anfang der 90iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auch in Deutschland u.a. unter dem Schlagwort des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ diskutierten Entwicklun-

¹ Passow, R.: Betrieb, Unternehmung, Konzern, Jena 1925 (zitiert nach Borchers 2000: 25).

gen (vgl. Jann u.a. 2004 sowie Held 2000: 13) ist ein Konglomerat mehrerer Einflüsse. Als wesentliche sollen hier genannt werden die desolante Finanzsituation der Kommunen mit der Notwendigkeit, über einmalige Effekte hinausgehende Maßnahmen zu ergreifen (vgl. Reichard 1997a: 60f., ders. 1997b: 50 ff., ders. 1996 sowie Naschold 1995 und Budäus 1998), das veränderte Anspruchsverhalten der Bürger gegenüber ‚ihrem Dienstleister Stadt‘², ein wachsendes Steuerungsbedürfnis seitens der Kommunalpolitik hinsichtlich der gesamten städtischen Einrichtungen, die zunehmende Komplexität kommunaler Aufgaben (vgl. bspw. Güpner 2003, Walter 2004 und Snethlage 2001) und last but not least veränderte Rahmenbedingungen gemeindlicher Aktivitäten durch zunehmende Liberalisierung traditionell reglementierter Märkte³.

Einer der Ansätze, mit dessen Hilfe die Kommunen diesen Herausforderungen zu begegnen versuchen, ist die angeführte Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung, d.h. aus der Fachbereichs-, Ämter- und Referatsstruktur. Die resultierenden institutionellen Strukturen in den Kommunen würden im privatwirtschaftlichen Bereich auf Grund ihrer Merkmale und Wirkungsmechanismen als Konzerne klassifiziert. Hierzu stellen beispielsweise Reichard/Röber fest: „Die Gesamtstruktur öffentlicher Einrichtungen wird im Sinne von Holdingmodellen umgestaltet.“ (Reichard/Röber 2001: 377, hierzu auch Fiedler/Vernau 2001: 29).

Diese Einschätzung kann auch empirisch belegt werden (vgl. Beckhof/Pook 2001: 68). In dem Maße, wie die kommunale wirtschaftliche Betätigung als solche zunehmend Erhebungen unterworfen wird⁴, wird implizit zugleich die kommunale Konzernierung⁵ dokumentiert. Dies allerdings oftmals unter dem

² Zu diesem veränderten Verständnis und der weitergehenden Diskussion bürgerschaftlichen Engagements vgl. u.a. Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) sowie Bogumil/Kißler (1997) und Reichard (2002c).

³ Vgl. zu sich wandelnden Rollen von Verantwortlichen kommunaler Ausgliederungen Edeling (2002: 129); zum internationalen Vergleich Wegener (Wettbewerb); zu Zwangslagen kommunaler Unternehmen Brede (2003: 180), Breitzkreuz (2002: 217) und Schwintowski (2003: 285ff.).

⁴ Vgl. die Veröffentlichung des Difu (2003a) mit einer Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Ebenso die Studien des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, z.B. KWI (2003) und Andersen u.a. (2004).

⁵ Die Bildung eines Begriffes, mit dessen Hilfe diese Entwicklung in den Kommunen gekennzeichnet werden kann, steht noch aus. In Anlehnung an Prozesse in privaten Unternehmen und die dortige Bezeichnung kann von ‚kommunaler Konzernierung‘ gesprochen werden. Der zugegebenermaßen etwas sperrige Begriff bietet dabei den Vorteil, umfassender angelegt zu sein als beispielsweise ‚Konzernentstehung‘ mit Betonung der formalen Umsetzung (z.B. aus rechtlicher Perspektive durch Gestaltung

Stichwort ‚von der Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement‘ ohne ausdrücklichen Focus auf die Besonderheiten konzernaler Strukturen.⁶ Ansätze zum Schließen dieser wissenschaftlichen Lücke bilden u.a. eine Arbeit von Schneider (2002) und eigene Erhebungen des Verfassers. Unter Berücksichtigung weiterer Untersuchungen (vgl. u.a. GöW 2001, Eichhorn 2001a: 10, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, Pech/Bahn 2002: 22f., Edeling/Jann/Wagner 2001) können folgende Eckpunkte kommunaler Konzernbildung festgehalten werden:

- Die Aufsplitterung kommunaler Aufgabenerfüllung ist weit fortgeschritten, wobei die gewählten institutionellen Arrangements das gesamte Spektrum möglicher Organisationsformen abdecken. Die entstehenden komplexen Systeme können als kommunale Konzerne identifiziert werden.
- Konzernorientierte Überlegungen sind in den Städten bereits heute relevant bzw. werden als zukünftig bedeutsam eingeschätzt.
- Das bei einer Mehrheit der Kommunen bereits zu organisatorischen und/oder rechtlichen Auswirkungen führende Konzernverständnis entspricht überwiegend einer ‚Steuerung auf Abstand‘, d.h. einer strategischen Perspektive.
- Die Umsetzung dieser Steuerungsphilosophie im Zuge eines kommunalen Konzernmanagements steht noch aus. Defizite in der konzeptionellen Gestaltung entsprechender Modelle sind erkennbar.

Aus diesen Überlegungen heraus leiten sich die Ziele dieses Beitrages ab. Es soll eine wissenschaftliche Fundierung des kommunalen Konzernbegriffs erfolgen. Darüber hinaus ist das Ziel, ein Modell für eine kommunale Konzernsteuerung unter Berücksichtigung jüngerer Ansätze der verwaltungswissenschaftlichen Forschung (Stichwort des „Gewährleistungsstaates“) zu skizzieren. Die Struktur des Textes folgt diesen Zielen. Zunächst wird der Ansatz eines kommunalen Konzerns einer theoretischen Analyse unterzogen. Anschließend wird die Skizze einer ‚kommunalen Gewährleistungs-Holding‘ entworfen. Die Arbeit schließt mit einem kurzen Ausblick.

von Gesellschafterstrukturen). Auch ist er noch nicht inhaltlich belegt wie z.B. ‚Konzernentwicklung‘ als Ausdruck für strategische Entscheidungen und deren Umsetzung zu Gunsten des Konzerns.

⁶ Vgl. Schefzyk (2000), der allerdings auch feststellt, dass es „notwendig (ist), daß die Kommunen zur Erstellung eines Konzernberichts verpflichtet werden“, ebenda: 322.

2 Der Kommunalkonzern in der theoretischen Analyse

Die theoretische Analyse des kommunalen Konzerns ist durch dessen intermediäre Stellung geprägt. Zum einen stellt der Konzern eine hybride Koordination zwischen den beiden Formen ‚Markt‘ und ‚Hierarchie‘ dar mit konzerntypischen Sachverhalten, die es zu berücksichtigen gilt. Zum anderen ist die Analyse kommunaler Konzernstrukturen naturgemäß durch besondere verwaltungstypische Spezifika beeinflusst. Somit ist die wissenschaftliche Betrachtung des Konzerns stark gehalten, die Aspekte in der Schnittmenge aus konzerntypischen und verwaltungstypischen Sachverhalten herauszufiltern und zu einer Analyse signifikanter Fragen kommunaler Konzerne zu verdichten. Dies ist - wie häufig bei zeitgemäßen verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungen - nur unter Berücksichtigung unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen möglich. In diesem Beitrag werden hierzu Aspekte der Rechtswissenschaften, der Neuen Institutionenökonomie und des Konzeptes der Management-Holding herausgegriffen.

2.1 Grundlegung des kommunalen Konzerns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Zunächst werden die rechtssystematische Konzernterminologie hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf kommunale Konzernstrukturen untersucht, kommunale Konzerne systematisiert und ihre Entstehung betrachtet. Mit Hilfe dieser grundlegenden Informationen soll begriffliche Eindeutigkeit erreicht werden und möglichen Verständnis- oder Akzeptanzproblemen bei der noch ungewohnten Kombination von ‚Kommune‘ und ‚Konzern‘ begegnet werden.

Die Rechtswissenschaften definieren den Konzern aus unterschiedlichen Perspektiven heraus. Für die Diskussion stark prägend sind die Normen des Aktienrechtes, das in den §§ 15 bis 18 des Aktiengesetzes (AktG) verbundene Unternehmen als rechtlich selbständige Unternehmen unter einer einheitlichen Leitung definiert. Der zweistufige Ansatz des Aktienrechtes, über den die Konzern-eigenschaft einer Unternehmung ermittelt wird, ist auf die kommunale Situation übertragbar: Zunächst muss ein beherrschender Einfluss des Anteilseigners über seine Tochterunternehmen vorliegen („widerlegbare“ Abhängigkeitsvermutung des § 17 AktG). Wird diese Vermutung der Abhängigkeit nicht widerlegt, resultiert auf einer zweiten Stufe die „unwiderlegbare“ Konzernvermutung des § 18 AktG, sobald die Möglichkeit zur Einflussnahme durch die Konzernmutter auch tatsächlich genutzt wird. Eine Konzerneigenschaft ist in kommunalen Beteiligungsstrukturen über die Höhe des städtischen Gesellschaftsanteils nachweisbar sowie u.a. über die Besetzung der Gesellschaftsgremien mit gemeindlichen Mandatsträgern, über personelle Verknüpfungen in Leitungsfunktionen u.ä.. Die grundsätzliche Frage, ob eine Kommune Unternehmensfähigkeit im juristischen

Sinne besitzen könne, wird zwischenzeitlich ebenfalls zustimmend beantwortet (vgl. z.B. Fett 2000: 180ff. sowie Schneider 1985).

Auch die Prüfung an Hand weiterer juristischer Normen wie dem Handelsrecht („Control-Konzept“ des § 290 Handelsgesetzbuch) und dem Publizitätsgesetz (insbesondere § 11 PublG) bestätigt in Anlehnung an die Überlegungen zum Aktienrecht die kommunale Konzerneigenschaft, wobei Spezifika der unterschiedlichen Normen zu berücksichtigen sind (z.B. quantitative Merkmale des PublG).

Die rechtssystematische Konzerneigenschaft von Städten ist somit gegeben, wenn auch abhängig von der individuellen Steuerungssituation vor Ort. Festzuhalten ist allerdings, dass die Definition des kommunalen Konzerns ebenso wie die des privaten allein aus dem rechtswissenschaftlichen Paradigma heraus formal-normativ verhaftet bleibt und Abgrenzungsprobleme aufwirft (z.B. bei der Diskussion der „einheitlichen Leitung“). Die Betonung des formalen Kriteriums der rechtlichen Selbständigkeit der einzelnen Konzernunternehmen („rechtliche Vielheit“) steht dabei der ökonomischen Perspektive der „wirtschaftlichen Einheit“ in Bezug auf Planung, Entscheidung und Koordination gegenüber.

Ebenfalls aus der juristischen Perspektive heraus geprägt sind Ansätze, Konzerne hinsichtlich bestimmter Merkmale zu klassifizieren. Die häufig anzutreffende Kennzeichnung als Aktien-, GmbH- oder (seltener) Personengesellschaftskonzern richtet sich nach der Rechtsform der Konzernunternehmen, d.h. der Konzerntöchter (vgl. hierzu z.B. Zhang 1996: 42). Der kommunale Konzern wird wegen der Dominanz der Gesellschaft mit beschränkter Haftung als Rechtsform städtischer Unternehmen in der Regel ein GmbH-Konzern sein, seltener ein AG-Konzern. Die Option einer Gleichordnung der Konzernunternehmen auf einer hierarchischen Stufe ist bei einer Kommune faktisch nicht darstellbar. Der Regelfall des Konzerns Stadt ist damit der Unterordnungskonzern. Bezüglich der Intensität der Konzernverbindung könnte mit Blick auf kommunale Eigengesellschaften von Eingliederungskonzernen ausgegangen werden. Dem widerspricht allerdings die übliche Intention einer hohen Autonomie kommunaler Ausgliederungen, d.h. eine angestrebte Steuerung gerade nicht wie eine (rechtlich selbständige) „Abteilung“ der Konzernmutter. Auch eine Einstufung als Vertragskonzern scheidet wegen resultierender Effizienzverluste und mangels bisher in der Praxis bekannt gewordener Beherrschungsverträge zwischen Kommunen und Ausgliederungen aus. Im Ergebnis ist auf Grundlage einer „Negativ-Vermutung“ zu Lasten von Vertrags- und Eingliederungskonzernen von faktischen kommunalen Konzernen als Regelfall auszugehen.

Versucht man, kommunale Konzernstrukturen darüber hinaus über Merkmale ihrer Entstehung zu analysieren („Konzerngenese“), werden Abweichungen zur Betrachtung privater Konzerne deutlich. Der Aufbau neuer Geschäftsfelder als Ergebnis strategischer Planungen ist nur in seltenen Fällen in Städten zu erwarten (z.B. Übertragung neuer Aufgaben durch übergeordnete staatliche Instanzen, Entscheidungen der Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Grundgesetz). Gleiches gilt für die kommunale Konzernbildung durch den Erwerb von Beteiligungen. Die ‚klassische‘ Form kommunaler Konzernierung ist vielmehr die Ausgliederung vorhandener Aufgaben aus der Kernverwaltung in alternative institutionelle Arrangements.⁷

2.2 Ökonomische Analyse des Konzerns Stadt

2.2.1 Ausgangsüberlegungen

Für die ökonomische Betrachtung des Konzerns Stadt gilt die Prämisse, diesen als Ergebnis eines dynamischen Prozesses zu verstehen und damit die formaljuristische Ebene über das Merkmal der rechtlichen Selbständigkeit der Konzerntöchter („rechtliche Vielheit“) hinaus zu verlassen. Prägendes ökonomisches Merkmal des Konzerns ist seine Struktur als wirtschaftliche Handlungs- und Entscheidungseinheit („wirtschaftliche Einheit“): Die Gesamtstadt mit Kernverwaltung und Ausgliederungen als Konzern.

Die Sichtweise auf die Gesamtstadt als Konzern bestreitet nicht Unterschiede zum privaten Konzern beispielsweise hinsichtlich der Rechtsnatur einer Kommune und ihrer Steuerungslogik. Sie soll allerdings neben einer Systematisierung des Konzernbegriffs etwaige ‚Widerstände‘ gegen den Terminus des Kommunalkonzerns beseitigen helfen. In Vorbereitung der ökonomisch geprägten Analyse wird folgende Annäherung an den kommunalen Konzern vorgeschlagen:⁸

Als kommunaler Konzern soll jede Mehrheit juristisch selbständiger wie unselbständiger Unternehmen und Organisationseinheiten einschließlich der Kernverwaltung auf kommunaler Ebene bezeichnet werden, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, funktioneller oder struktureller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer ein demokratisch legitimiertes, gemeinsames öffentliches Ziel verfolgt, welches im Rahmen entsprechender Planungen und Steuerungsinstrumente Berücksichtigung findet.

⁷ Vgl. zu Rechtsformen kommunaler Ausgliederungen z.B. Hille (2003: 33-44), Ade (1997: 32ff.) sowie Neumann (1996: 38f.).

⁸ In Anlehnung an Theisen (1991: 23 und 128). Vgl. auch Morner (1997: 54f.).

Aus dem ökonomischen ‚Instrumentenkasten‘ stehen unterschiedliche Ansätze für die Analyse des kommunalen Konzerns zur Verfügung. So liefert beispielsweise die Koalitionstheorie Beiträge, in dem sie die Betrachtung des Konzerns als eine homogene Einheit zu Gunsten einer Sichtweise als Koalition einzelner, individueller Wirtschaftssubjekte verändert (vgl. u.a. Schenk 1996: 23). Die Systemtheorie versteht den Konzern als „ein geordnetes System von Elementen, ... zwischen denen Beziehungen bestehen“ (Zhang 1996: 92), das damit über seine Systemstruktur abgebildet werden kann. Das Instrumentarium der neoklassischen Theorie der Unternehmung schließlich zeigt insbesondere die Bedeutung von Synergien für die kommunale Konzernierung auf, kommt allerdings auf Grund der stark theoriegeleiteten Modellprämissen an seine Grenzen bei Analyse der komplexen und dynamischen Aspekte des Konzerns Stadt.⁹

Im Folgenden werden zwei weitere ökonomische Ansätze herausgegriffen: Die Neue Institutionenökonomie und das Konzept der Management-Holding.

2.2.2 Analyse kommunaler Konzerne anhand ausgewählter Aspekte der Neuen Institutionenökonomie

Bei der Analyse privater Konzernorganisationen werden Überlegungen der Neuen Institutionenökonomie bereits seit einiger Zeit diskutiert (vgl. beispielsweise Mellewigt 1995: 60). Den Transfer auf die kommunale Situation regt u.a. Reichard an, indem er festhält, „dass eine Reihe von institutionenökonomisch begründeten Handlungsempfehlungen ... durchaus plausibel erscheinen.“ (Reichard 2002a: 599). In Anlehnung an eine Definition privatwirtschaftlicher Konzerne (vgl. Hoffmann 1993: 60) kann die Entstehung bzw. die Existenz kommunaler Konzerne transaktionskostentheoretisch wie folgt begründet werden: Nach der Transaktionskostentheorie entstehen kommunale Konzerne dann, wenn die Koordinationskosten zur Erbringung einer öffentlichen Aufgabe in der traditionellen Kernverwaltung (d.h. in der Hierarchie) größer sind als die Kosten, die durch die Erbringung in einer Konzernorganisation entstehen. Kommunale Konzerne sind demnach ökonomisch sinnvoll, wenn die Verbundvorteile die erhöhten Komplexitätskosten überwiegen.

Ausgangspunkt ist die Stellung des Konzerns als hybrider Koordinationsform, mit der Potenziale marktlicher und hierarchischer Koordination jeweils effizient kombiniert werden können.¹⁰ Die Betrachtung von Transaktionskosten macht

⁹ Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen bei Schenk (1996) zu privaten Konzernen.

¹⁰ Vgl. die grundlegende Arbeit von Coase (1937: 395). Hierzu Mellewigt (1995: 58) „Die Ausweitung der unternehmensinternen Koordination erfolgt ... solange, bis die

mögliche Kostenvorteile konzerner Strukturen gegenüber traditionellen Verwaltungsstrukturen zumindest auf analytischer Ebene deutlich. Die mögliche Reduzierung von Anbahnungs-, Vereinbarungs- und Kontrollkosten kann auch für öffentliche Konzerne als relevant identifiziert werden. Darüber hinaus bieten die Strukturmerkmale des Konzerns der Kommune die Möglichkeit, notwendige Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen kosteneffizient vorzunehmen. Zentrale Probleme transaktionskostentheoretischer Betrachtungen bleiben allerdings die kaum mögliche Operationalisierbarkeit des Transaktionskostenbegriffes, die Messung der Kosten sowie nicht selten eine fehlende empirische Bestätigung theoretischer Ergebnisse.

Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, die institutionenökonomische Betrachtung des Kommunalkonzerns um Ansätze der Prinzipal-Agenten-Theorie zu ergänzen. Die Adaption der dortigen Überlegungen auf die kommunale Situation ist möglich (Definition der Akteure: Wer ist Prinzipal, wer Agent? Bestimmungsgründe kommunaler Konzernierung, Analyse der „Zentrifugaltendenzen“ kommunaler Ausgliederungen). Instrumente des Agency-Ansatzes (z.B. Berichts- und Kontrollsysteme, Beteiligung des Agenten am Ergebnis, agency-orientierte Vertragsgestaltung im Konzern) sind für den Konzern Stadt allerdings differenziert zu bewerten. Die Anwendung streng agency-methodischer Instrumente birgt das Risiko von Fehlsteuerungen, da eine mögliche intrinsische Motivation von Akteuren zerstört wird (vgl. beispielsweise Sliwka 2003). Ebenso ist eine rein vertragseffiziente Steuerung des Kommunalkonzerns mit dem Ziel, so genannte „vollständige“ Verträge abzuschließen, nicht Erfolg versprechend. Sinnvoller erscheint die Entwicklung relationaler, d.h. unvollständiger Verträge, auf die die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Theorie) hinweist. Diese langfristigen Verträge berücksichtigen die Nichtplanbarkeit komplexer Systeme wie das eines Konzerns Stadt und versuchen nicht, alle denkbaren Fälle ex-ante zu regeln.

2.2.3 Der Beitrag des Konzeptes der Management-Holding für die Analyse kommunaler Konzernorganisationen

Neben den Ansätzen der Theorie rationalen Handelns bildet die Managementlehre ein weiteres Fundament des New Public Management. Trotz aller (berechtigter) Kritik an einer ungeprüften Übertragung von Managementtheorien und Modellen aus dem privaten Sektor auf den öffentlichen Bereich liegt hier ein Verständnis zu Grunde, „das davon ausgeht, dass es universell gültige Gestaltungsprinzipien von Management gibt, die sowohl auf private als auch auf öf-

Grenzkosten der hierarchischen Koordination denen der marktlichen Koordination entsprechen. Danach erfolgt ... eine Ablösung der Hierarchie durch den Markt.“

fentliche Einrichtungen angewendet werden können.“ (Reichard/Röber 2001: 375). Die Analyse städtischer Konzerne kann sich diese Sichtweise zu Eigen machen, indem das aus der (Re-)Strukturierung privater Konzerne bekannte Konzept der Management-Holding auf den Konzern Stadt transferiert wird. Der Beitrag des Konzeptes liegt dabei vorrangig in der Typisierung. Es ist somit als „Teilbereich einer interdisziplinären, anwendungsbezogenen Managementlehre“ (Ott 1996: 280) zu sehen.

Ansatzpunkt ist die Überlegung, dass „Konzerne ab einer bestimmten Konzerngröße von der Stammhausstruktur zur Holdingstruktur wechseln, da sie die transaktionskostenminimale Konzernorganisationsform darstellt.“ (Mellewig 1995: 60). Das Konzept der Management-Holding entspricht in Abgrenzung zum traditionellen Stammhauskonzern einem Verständnis des Konzerns als eine dezentrale Geschäftsbereichsorganisation. Die selbständigen Konzerneinheiten auf der zweiten Hierarchieebene zeichnen dabei für die operative Tätigkeit und die Strategie ihres Bereiches verantwortlich, die Konzernzentrale bestimmt die Gesamtstrategie unter weitestgehender Wahrung der Autonomie der Teileinheiten (vgl. z.B. Bühner 1989: 230). In Abweichung zum starren juristischen Verständnis bietet das Konzept den Städten dabei die Möglichkeit, die ‚Selbständigkeit‘ der Konzerneinheiten bzw. im Gegenzug ihre Verknüpfung mit der Kommune nach ökonomischem Kalkül zu verstehen. Neben den privatrechtlichen Ausgliederungen können dadurch auch die (rechtlich unselbständigen) Einheiten außerhalb der Kernverwaltung als zum Kommunalkonzern gehörend gelten, z.B. Sonderrechnungen, Regiebetriebe usw. („Hybriden“). Bühner verwendet für diese Strukturen im privaten Sektor den Begriff der „atypischen Management-Holding“ (Bühner 1993: 25 u. 32).

Ähnlich wie bei den Überlegungen zur Neuen Institutionenökonomie sind auch beim Konzept der Management-Holding Adaptionen an die kommunale Situation vorzunehmen. Unter Berücksichtigung der Struktureinheiten einer städtischen Management-Holding-Organisation (Spitzen-, Grund- und etwaige Zwischeneinheiten sowie mögliche Zentralbereiche), ihrer Bestimmungsgründe sowie der Voraussetzungen für ihre Entwicklung kann das Verständnis des Konzerns Stadt wie folgt erweitert werden (in Anlehnung an Ostmann 1994: 4 u. 264):

Die kommunale Management-Holding als Struktur- und Führungskonzept stellt eine dezentral orientierte Form einer Konzernorganisation in Kommunen dar. In ihr erbringt unterhalb einer Spitzeneinheit des Konzernverbundes eine Vielzahl von Grundeinheiten demokratisch legitimierte öffentliche Leistungen. Grundeinheiten sind die Kernverwaltung, Organisationseinheiten an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Recht und Gesellschaftsrecht und rechtlich

selbständige Beteiligungen. Zwischen den Organisationseinheiten der verschiedenen Konzernebenen besteht eine holdingspezifische Aufgabenverteilung.

Bei fortschreitender Dezentralisierung kann sich die Holdingstruktur zu einem strategischen Netzwerk entwickeln. Dessen Zusammenhalt wird über ein strategisches Management erreicht, in dem neben Rechten und Pflichten konzernkulturelle Aspekte wie Verhandlungen und Konsens an Bedeutung zunehmen.

3 Skizze eines städtischen Konzernmanagements: Die kommunale Gewährleistungs-Holding

Die folgende Skizze eines städtischen Konzernmanagements berücksichtigt jüngste Entwicklungen der Public-Management-Forschung. Neben einer Einordnung des Konzerns Stadt in den Kontext der „Gewährleistungskommune“ werden Anforderungen an ein solches Management abgeleitet, seitens der Kommune nicht oder nur begrenzt beeinflussbare Komponenten abgegrenzt und wesentliche „Modellbausteine“ skizziert. Grundlage bildet ein situatives Verständnis der städtischen Konzernorganisation als Ergebnis eines Interaktionsprozesses der Stadt mit ihrer Umwelt und weiteren Kontextfaktoren.

3.1 Einordnung des städtischen Konzerns in den Kontext einer „Gewährleistungskommune“

Ausgangspunkt der bisherigen Überlegungen ist die Tendenz in den Städten, die ihnen obliegenden Aufgaben auch außerhalb der Kernverwaltung in einer Vielzahl institutioneller Arrangements zu erbringen. Reichard vergleicht diese „kommunalen Leistungsnetzwerke“, entstehend aus komplexen Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnissen, mit einem „Spinnennetz“, (dessen) Ränder ... an den Bürgern der Kommune festzumachen (sind), denn dort findet die eigentliche Leistung der Kommune gegenüber dem Bürger statt.“ (Reichard 2004: 58). Übertragen auf das in diesem Beitrag vertretene Verständnis eines Kommunalkonzerns entspricht die Verwaltungs- respektive Konzernleitung („Verwaltungsvorstand“) dem Auftraggeber, der sich unterschiedlichster Grundeinheiten auf operativer Ebene bedient. Die Funktion der Verwaltungsleitung wird demnach die einer koordinierenden Instanz: „Damit sind von einer Kommune ... ganz andere – und wechselnde – Kompetenzen verlangt, als dies bei der klassischen hierarchischen Steuerung durch Recht der Fall war.“ (Reichard 2004: 59). Bei der Entwicklung eines kommunalen Konzerns ist zu berücksichtigen, dass eine „hybride Steuerung ... die traditionelle Frontenbildung zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung ab(löst).“ (Reichard 2004: 60). Der Aspekt des Konzerns als hybrider Koordinationsform wurde im Rahmen der theoretischen Analyse bereits diskutiert.

Das hinter diesen Überlegungen stehende Konzept eines „gewährleistenden“ Staates bzw. einer „Gewährleistungskommune“ sieht die öffentliche Hand in der Verantwortung dafür, dass eine öffentliche Aufgabe erbracht („gewährleistet“) wird, nicht zwingend jedoch auch in der Verantwortung für den Vollzug und die Finanzierung.¹¹ Wesentliche Elemente dieses Konzeptes neben der Stufung von Verantwortung und deren Aufteilung sind:¹²

- Eine einzelfallbezogene Entscheidung über die Form einer kommunalen Aufgabenerbringung anhand von institutionellen Effizienzkriterien. Auf Grund einer dabei gleichberechtigten Sichtweise auf private und öffentliche Leistungsangebote ist im Idealfall von „ideologisch neutralen“ Entscheidungen auszugehen.
- Eine organisatorische Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2004 und Berlepsch/Theißen 2004). Im Verständnis der Prinzipal-Agenten-Theorie überträgt (gemäß der hier verwandten Abgrenzung der Akteure) die Verwaltungsleitung als Prinzipal Aufgaben an einen oder mehrere Agenten, d.h. institutionelle Arrangements im kommunalen Konzern.
- Eine Sichtweise auf die kommunale Leistungserbringung als einen komplexen Prozess. Die Teilmglieder dieser Wertschöpfungskette sind innerhalb des Kommunalkonzerns hinsichtlich Produktionskosten, Transaktionskosten, Spezifität (Zweckwidmung der Ressourcen, d.h. Grad der ausschließlichen Nutzbarkeit für eine bestimmte Aufgabe) und strategischer Relevanz der Aufgabe für die Kommune zu analysieren. Regelmäßig wird es als Ergebnis dieser Analysen nicht zu eindeutigen „make-or-buy“-Entscheidungen kommen, sondern es dürften Mischlösungen gewählt werden (Stichwort „Institutional Choice“, d.h. die Auswahl zweckmäßiger institutioneller Arrangements).

Ausgehend von der Erkenntnis, „daß öffentliche Dienstleistungen, die in pluralen und ausdifferenzierten Leistungsnetzwerken erbracht werden, nicht nach traditionellen Mustern der öffentlichen Verwaltung gesteuert werden können“ (Reichard 2002b: 36), wird deutlich, dass die zukünftige Rolle einer kommunalen Holding zunehmend der einer „Gewährleistungs-Holding“ mit Fähigkeiten und Instrumenten entsprechen muss, die sich von einer klassischen Obrigkeit-

¹¹ Reichard (2002b: 27) differenziert darüber hinaus noch weiter in „eine Initiierungs-, Aktivierungs-, ‚Enabling-‘, Koordinations-, Regulierungs- und Überwachungsfunktion“.

¹² Vgl. hierzu Reichard (2004: 49-56) sowie ders. (2002b: 30-34). Eine weitere „Säule“ des Konzeptes des Gewährleistungsstaates ist die Bürgerbeteiligung.

verwaltung deutlich unterscheiden.¹³ Insbesondere ist dabei eine gesamtstädtische, konzernweite Sichtweise zu entwickeln – in Abgrenzung zur traditionellen Vorstellung von der ‚Einheit der Verwaltung‘.

Dieses Gewährleistungsmodell begründet eine veränderte Rolle und damit zugleich Legitimation der Verwaltungsleitung als Spitze der Kommunalholding. Es ist zu erwarten, dass sich die kommunale Spitzeneinheit ebenso wie ihr Pendant im privaten Sektor gegenüber Kritikern wird positionieren müssen, die eine Bildung von ‚Wasserköpfen‘ als zusätzlichen Kostenfaktor ohne eigene Nutzenstiftung zu Lasten der operativen Einheiten befürchten.¹⁴

Unbeschadet möglicher Zweifel aus dem Selbstverständnis der Kommunen¹⁵, bedeutet ein holding-orientiertes Verständnis eine Erweiterung von der bisherigen „Mikrosichtweise“ auf die einzelne Verwaltung hin zu einer „Makrosicht“ auf ein Netzwerk, in dessen Zentrum sich die Gemeinde befindet. Die dadurch möglichen „andere(n) Rationalitäten sowie Steuerungsmodi“ (Reichard 2002b: 29) sind es, die den Konzern als zukunftsfähige kommunale Steuerungsoption attraktiv erscheinen lassen. Wissenschaftssystematisch „spiegelt die Öffnung der Debatte sich innerhalb der Politik- und Verwaltungswissenschaft in der Fokusverschiebung vom ‚New Public Management‘ zur ‚Public Governance‘ wider.“ (Reichard 2004: 60).¹⁶

3.2 Anforderungen an ein städtisches Konzernmanagement

Die Berücksichtigung allgemeiner Anforderungen an das Management eines Kommunalkonzerns ist eine Grundvoraussetzung für dessen Erfolg. So ist zunächst ein essentieller Erfolgsfaktor die Fähigkeit, „Unwägbarkeiten von Umwelt und Akteursverhalten“ (Reichard 2001: 85) berücksichtigen und flexibel darauf reagieren zu können. Den Kommunen bietet sich dabei die Chance, zwi-

¹³ Reichard (2002b: 37) nennt beispielsweise „Makler-, Motivations-, Führungs-, Moderations-, Konfliktregelungs-, Partizipationsförderungsfähigkeiten und entsprechende Instrumente“.

¹⁴ Vgl. zu dieser Diskussion in privaten Konzernen z.B. Jung, der eine Abkehr von traditionellen Begründungen für Konzernzentralen ausmacht und die zukünftige Legitimation einer Spitzeneinheit in „einer weiterentwickelten Rolle, der des Initiators“ (Jung 1994: 39) sieht.

¹⁵ Teilweise wird bei einer reduzierten „Eigenproduktion“ der Kommunen warnend auf einen drohenden Verlust an kommunaler Selbstbestimmungsmöglichkeit hingewiesen (Art. 28 Grundgesetz). Übersehen wird dabei allerdings häufig, dass gerade die freie Entscheidung der Kommune über das „wie“ der von ihr sicher zu stellenden Leistung einen hohen Grad an Autonomie darstellt.

¹⁶ Vgl. auch Reichard (2002b: 27): Es ist „ein theoretischer Perspektivenwechsel erforderlich: von ‚Public Management‘ zu ‚Public Governance‘“.

schenzeitlich erkannte Fehlentwicklungen im Bereich privater Konzernierungsprozesse vermeiden zu können. Darüber hinaus stehen inzwischen Erfahrungen aus der bisherigen Verwaltungsmodernisierung im internationalen Umfeld und in Deutschland zur Verfügung.

Die Situation des Konzerns Stadt wird maßgeblich durch die politische Komponente und die dort geltenden Rationalitäten geprägt. Folge ist eine nur begrenzt „strategiefähige“ kommunale Steuerungsstruktur, da die Beschränkung auf strategische Aspekte aus politischem Kalkül heraus häufig nicht rational ist. Resultierende Anforderung an ein kommunales Konzernsteuerungsmodell ist mithin, auf den Anspruch auf streng rationale Entscheidungen und Planungen zu verzichten und die Konzeption auf eine gesamtstädtische politisch-strategische Ebene auszurichten.

Darüber hinaus gebietet die Vielfalt und Komplexität kommunaler Aufgaben, der Heterogenität des „kommunalen Mischkonzerns“ durch Differenzierung des Steuerungssystems Rechnung zu tragen. Es ist darauf zu achten, sowohl die gesamtstädtische Perspektive einschließlich Kernverwaltung als auch die Besonderheiten der übrigen Teileinheiten des Konzerns zu berücksichtigen. Dies entspricht einem mehrstufigen Ansatz eines Steuerungsmodells mit einheitlicher Ausrichtung des Gesamtkonzerns an einem gemeinsamen öffentlichen Ziel und ergänzender Entwicklung sektoraler Steuerungsmodelle (z.B. für einzelne Aufgabenfelder wie Schule, Jugend, Soziales usw.), die mit der kommunalen Gesamtstrategie harmonisiert werden. Reichard erwartet in diesem Zusammenhang ausgehend vom Neuen Steuerungsmodell einen weiteren „Entwicklungsschub in Richtung eines ‚NSM 3.0‘“ (Reichard 2001: 83). Die Gestaltung des Konzerns Stadt kann in diesem Verständnis als eine Art „NSM plus“ begriffen werden.

Die Entwicklung eines kommunalen Konzernmanagements ist eine langfristig wirkende, strategische Aufgabe. Dem zufolge ist in Anlehnung an den Aufbau eines strategischen Managements eine zumindest konzeptionelle Schrittfolge bei der Implementierung zu beachten. Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu können, seien folgende Eckpunkte genannt (vgl. u.a. Eichhorn 2001b: 24ff., Fiedler/Vernau 2001, Budäus/Finger 2001, Reichard 2001: 86-90 sowie Sandfort 2001: 52ff.):

- Die Entwicklung eines konzernorientierten Leitbildes, um das Selbstverständnis der Kommune abzubilden. Dabei sind alle Konzernteile zu berücksichtigen und dezentrale Leitbilder zu harmonisieren.
- Die Umsetzung des Konzernleitbildes in strategische Ziele und Programme mit anschließender Übersetzung in Budget- und Produktpläne – ebenfalls unter gesamtstädtischer Perspektive.

- Der Abschluss des Steuerungskreislaufes durch die Implementierung von Kontrollstrukturen.

3.3 Konzeptionelle Grundstruktur eines städtischen Konzernmodells

Eingangs dieses Beitrages wurde auf veränderte Kontextbedingungen hingewiesen, denen sich die Städte gegenüber sehen. Neben der Interaktivität dieser Einflussfaktoren kommunaler Umwelt, wirken aus einem kontingenztheoretischen Blickwinkel heraus natürlich auch die bestehende Organisation der Städte, die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen und die dortigen technischen Innovationen auf die kommunalen Konzerne ein. Diese Interaktivität (vgl. u.a. Steinmann/Schreyögg 2000: 435f.) erfordert von den Städten Organisationsentscheidungen. Die „gewährleistende“ Stadt ist dabei gehalten, neue oder zumindest veränderte Anforderungen zu berücksichtigen, insbesondere (vgl. Libbe/Trapp/Tomerius 2004: 134ff.)

- erhöhte Anforderungen an Publizität und Transparenz des öffentlichen Handelns,
- die Entwicklung eines Auftragnehmer-/Auftraggeberverständnisses,
- die Wahrnehmung von Koordinationsfunktionen im städtischen Netzwerk,
- die Nutzung veränderter Instrumente wie Ausschreibungswettbewerb, Vergabemanagement, Vertragsmanagement, Monitoring usw.

Es ist zu erwarten, dass eine holding-orientierte Organisationsstruktur den Städten eine Option bietet, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Gestaltungsvariablen dafür sind beispielsweise die Konfiguration, der Grad der Formalisierung, der Professionalisierung, der Zentralisation bzw. Dezentralisation und der Spezialisierung sowie die Koordinationsformen (Kommunikation, Vorgaben usw.).

Die konzeptionelle Grundstruktur eines kommunalen Konzernmodells, das einem dezentralen Steuerungsverständnis gemäß ausgerichtet ist, sollte anhand folgender Leitlinien konzipiert sein:

- Kernverwaltung und Ausgliederungen als *Grundeinheiten* des Konzerns sind integrativ zu führen. Die *Spitzeneinheit* („Verwaltungsvorstand“) übernimmt die Führungsverantwortung für den Gesamtkonzern Stadt. Ausdrücklich steuert nicht die Kernverwaltung die Grundeinheiten (zu denen sie selbst zählt), sondern der Verwaltungsvorstand nach Maßgabe des politischen Entscheidungsorgans der Kommune.
- Die Aufgaben der Ressortverantwortlichen im Verwaltungsvorstand („Bereichsvorstände“) gehen über ein traditionelles Dezernatsverständnis hinaus

und erfordern zunehmend Managementkompetenz, indem die Verantwortung auch für ausgegliederte Einheiten zu übernehmen ist.

- Der Verwaltungsvorstand als Holding ist zunächst verantwortlich für die Einheiten des Konzerns Stadt, d.h. die Kernverwaltung und die Beteiligungen. Darüber hinaus koordiniert und steuert er als Auftraggeber die Erbringung öffentlicher Leistungen durch Dritte außerhalb des Konzernverbundes.
- Die Eigenverantwortung der Grundeinheiten auf operativer Ebene wird gestärkt. Demzufolge werden Fach- und Ressourcenverantwortung weiter dezentralisiert und bisherige Querschnittsfunktionen ggf. zu *Zentraleinheiten* mit Unterstützungsfunktion zu Gunsten des Verwaltungsvorstandes umstrukturiert.
- Demokratische Legitimationsketten sind auch bei einer dezentralen Struktur einzuhalten. Der Verwaltungsvorstand steht im Zuge seiner Gesamtverantwortung für die Kernverwaltung und die Ausgliederungen somit in der Pflicht, die demokratisch legitimierten Entscheidungen des Rates konzernweit umzusetzen.

Kommunen steht für die Umsetzung konzeptioneller Ansätze einer Konzernsteuerung nicht der gleiche Gestaltungsfreiraum zur Verfügung wie privaten Konzernen. Auf die abweichende Steuerungslogik wurde bereits hingewiesen. Zudem bedingt die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele durch die Stadt regelmäßig ein komplexes Zielbündel - soweit Ziele überhaupt operationalisiert werden. Neben diesen systemimmanenten Besonderheiten kommunaler Konzernsteuerung sind Einflussfaktoren zu nennen, die sich zumindest einer unmittelbaren Gestaltung durch einen städtischen Konzernvorstand entziehen. Insbesondere ist hier an Restriktionen aus dem rechtlichen Rahmen zu denken (z.B. die Diskussion über die „wirtschaftliche Betätigung“ von Kommunen, das öffentliche Personal- und Vergütungssystem, das öffentliche Ausschreibungsrecht usw.) sowie an Impulse aus dem derzeit in der Entwicklung stehenden Neuen Kommunalen Rechnungswesen (NKR) mit der Frage der adäquaten Berücksichtigung konzernspezifischer Aspekte (Ziel der kommunalen Konzernbilanz).

In Abweichung hierzu unterliegen andere Aspekte einer konzernorientierten Steuerung weitestgehend der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und damit einer aktiven Gestaltungsoption durch die jeweilige Kommune. Als wesentliche „Bausteine“ sind beispielsweise anzuführen:

- Die Gestaltung einer konzernorientierten städtischen Corporate Governance. Neben der nur schwer operationalisierbaren und messbaren Entwicklung eines gesamtstädtischen ‚Wir-Gefühls‘, erfolgt ein Transfer von Corporate-Governance-Überlegungen auf die öffentliche Hand zwischenzeitlich unter dem Stichwort der „Public Corporate Governance“ (Entwicklung von kon-

kreten Prinzipien zur Regelung von Verantwortlichkeiten, Aufbau einer konzernweiten Kommunikationskultur, Schaffung transparenter Strukturen, Entwicklung konzernorientierter Leitbilder, Bürgerorientierung usw.) (vgl. hierzu Reichard 2002b).

- Die Realisierung von Synergien im kommunalen Konzernverbund (Stichwort: „Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“), z.B. durch ein aktives Portfoliomanagement, durch geeignete Organisationsstrukturen sowie durch die Integration wettbewerblicher Elemente zwischen den Konzerngliedern und im Vergleich mit Dritten (vgl. z.B. Sandberg 2001, Siemer 2003: 179).
- Die Entwicklung eines integrierten kommunalen Konzerncontrollings, das eine gesamtstädtische Perspektive auf alle Einheiten des Kommunalkonzerns ermöglicht. Mit Blick auf die heterogene Struktur einer Kommune kann hierzu beispielsweise das Konzept der Balanced Scorecard hilfreich sein, um die diversifizierte Zielstruktur des Konzerns Stadt abzubilden (vgl. Dumont du Voitel 2001).
- Der Aufbau eines kommunalen Personalmanagements, dessen Elemente ein konzernorientiertes Verhalten fördern und positiv sanktionieren (vgl. z.B. Ostmann 1994).

4 Ausblick

Überlegungen zum Konzern Stadt befinden sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium, obgleich die Ursprünge des heutigen heterogenen Erscheinungsbildes der Gemeinden nunmehr bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegen (mit Beginn kommunaler Aufgabenausgliederungen etwa in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts). Dementsprechend unterliegen naturgemäß auch Überlegungen über ein kommunales Konzernmanagement dem Merkmal, auf wenig Bewährtes, langfristig Geprüftes Rücksicht nehmen zu müssen - oder zu können. Hierin liegt letztlich der Kern dieses kurzen Ausblicks als Abschluss des vorliegenden Beitrags. Es ist zukünftigen Arbeiten vorbehalten, die hier auf theoretischem und in Auszügen empirischem Weg abgeleiteten konzeptionellen Ansätze eines kommunalen Konzernmanagements bei ausreichendem Erfahrungsstand auch in der Praxis systematisch zu prüfen und weiter zu entwickeln.

Ähnlich verhält es sich mit den einzelnen im Beitrag diskutierten Teilgebieten, die auf Grund des noch konzeptionellen, experimentellen Entwicklungsstandes kommunaler Konzernsteuerung recht breit ausgewählt werden mussten. Späteren Untersuchungen könnte es obliegen, Teilaspekte detaillierter zu untersuchen. Denkbar wären hier neben den wünschenswerten Weiterentwicklungen im rechtswissenschaftlichen Bereich insbesondere Arbeiten aus dem betriebswirtschaftlichen und dem soziologisch-politikwissenschaftlichen Kalkül heraus. Ne-

ben dem Aspekt der politischen Komponente in der Steuerung von Kommunalkonzernen könnten analog zu Arbeiten über private Konzerne beispielsweise zur Organisation, zum Personalwesen, zum Controlling, zum strategischen Management usw. entsprechende Überlegungen zum Konzern Stadt angestellt werden. In diesem Zusammenhang sollten dann auch neueste Erfahrungen aus dem internationalen Umfeld und dem privaten Sektor nutzbringend integriert werden. Ziel müsste dabei sein, den Kommunen bereits erkannte Fehlentwicklungen zu ersparen. Abschließend sei hier auf erkennbare Potenziale aus den Konzepten des Gewährleistungsstaates und der Bürgerkommune hingewiesen, denen zukünftig verstärkt Aufmerksamkeit zugewandt werden sollte, d.h. der aktiven Einbindung der Bürger in die Entwicklung ‚ihres‘ Konzerns Stadt.

5 Literatur

- Ade, Klaus (1997): Handbuch kommunales Beteiligungsmanagement. Stuttgart: Boorberg.
- Andersen, Christoph/Beck, Markus/Kösling, Robert/Schürmann, Lena/Selle, Stephan (2004): Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen, Strukturen und Tendenzen. KWI-Projektbericht 4, Potsdam.
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter In: Innovative Verwaltung, Band 11, 2003, S.13ff.
- Beckhof, Heiner/Pook, Manfred (2001): Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 68-79.
- Berlepsch, Hans-Jörg v./Theißen, Johannes (2004): Die Zukunft des ÖPNV hat schon begonnen. In: Das Rathaus, Nr. 12 / 2004, S. 345-346.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen-Grenzen-Perspektiven. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 22. Berlin: Sigma.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe? In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1). Baden-Baden: S. 101-114.
- Borchers, Stefan (2000): Beteiligungscontrolling in der Management-Holding. Ein integratives Konzept. Wiesbaden: Gabler.
- Brede, Helmut (2003): In der Zange: Unternehmen der öffentlichen Hand unter dem Druck von Subsidiaritätsprinzip und Marktöffnung in Deutschland. In: ZögU, Band 26, Heft 2, 2003, S. 176-185.
- Breitkreuz, Tilmann (2002): Kommunale Freizeit- und Spaßbäder im System des Gemeindefreizeitsrechts. In: ZögU, Band 25, Heft 2, 2002, S. 209 – 221.
- Budäus, Dietrich (1998): Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd.2. Berlin: Edition Sigma, 4. Aufl.

- Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 40-51.
- Bühner, Rolf (1989): Strategie und Organisation – Neuere Entwicklungen. In: ZfO, 1 / 1989, S. 223-232.
- Bühner, Rolf (1993): Erfahrungen mit der Management-Holding. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. In: *Economia* 1937, S. 386 ff.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003a): Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Materialien des Deutschen Instituts für Urbanistik 10/2003. Berlin.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003b): Thema: Stand und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. Materialien des kommunalwissenschaftlichen Informationszentrums des Deutschen Instituts für Urbanistik, Verwaltung und Finanzen 1/2003. Berlin.
- Dumont du Voitel, Roland (2001): Balanced Scorecard als Instrument zur Operationalisierung von Strategien. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 186-196.
- Edeling, Thomas (2002): Stadtwerke zwischen Markt und Politik. In: ZögU, Band 25, Heft 2, 2002, S. 127-139.
- Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.) (1999): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie, mit Beiträgen von Thomas Edeling u.a., Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsfor- schung 2. Opladen: Leske und Budrich.
- Eichhorn, Peter (2001a): Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. In: Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland, Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dokumentation der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 18, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 7 – 13.
- Eichhorn, Peter (2001b): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen: In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 21-27.
- Fett, Torsten (2000): Öffentlich-rechtliche Anstalten als abhängige Konzernunternehmen: Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des „Berliner Modells“ zur Konzernierung der Landesbank Berlin. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fiedler, Jobst/Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 28-39.
- GöW (Hrsg.) (2001): Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland, Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dokumentation, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 18. Berlin.

- Güpner, Renate (2003): US-Cross-Border-Leasing – Struktur und Risiken eines modernen Finanzierungsmodells. In: Der Gemeindehaushalt, 12 / 2003, S. 277-282.
- Held, Barbara (2000): Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. In: Der Gemeindehaushalt, 1/ 2000, S. 11-19.
- Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen. Band 7 der Buchreihe „Die neue Kommunalverwaltung“, Bals, Hansjürgen/ Hack, Hans/ Reichard, Christoph (Hrsg.). München und Berlin: Jehle Rehm.
- Hoffmann, Friedrich (1993): Der Konzern als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung. In: Ders. (Hrsg.) Konzernhandbuch. Wiesbaden, S. 1-79.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Leitstelle Gemeindeprüfung, Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Zusammenfassung der Ergebnisse der Leitstelle Gemeindeprüfung und der Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen. Düsseldorf.
- Jann, W./Bogumil, J./Bouckaert, D./Holtkamp, L./Kißler, L./Kuhlmann, S./Mezger, E./Reichard, C./Wollmann, H. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24. Berlin: Edition Sigma.
- Jung, Michael (1994): Evolution oder Revolution von Konzernzentralen: Corporate Governance als Deep Transaction. In: ZfB, Ergänzungsheft, Neue Konzernstrukturen bei Großunternehmen und im Mittelstand, Schriftl.: Horst Albach. Wiesbaden: Gabler, S. 27-39.
- Kamarck, Elaine C. (2003): Government Innovation around the World, Veröffentlichung des Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Washington D.C.
- KWI (2003): Lehrforschungsprojekt Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, durchgeführt unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. Dr. Christoph Reichard, Abschlussbericht. Potsdam.
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Networks-Paper Nr. 8, Difu-Beiträge. Berlin.
- Mellewigt, Thomas (1995): Konzernorganisation und Konzernführung: Eine empirische Untersuchung börsennotierter Konzerne. Frankfurt am Main: Lang.
- Morner, Michèle (1997): Organisation der Innovation im Konzern: Gestaltung von Konzernstrukturen zur Hervorbringung von Produktinnovationen. Wiesbaden: Gabler.
- Naschold, Frieder (1995): Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Bd.1, Berlin: Edition Sigma, 3. Aufl.
- Neumann, Heiko (1996): Beteiligungsmanagement und -controlling: Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Unternehmen. München: Verlag Florentz.
- Ostmann, Andreas (1994): Personelle Implikationen des Management-Holding Konzepts, Strategische, organisatorische und rechtliche Einflußgrößen auf das Personalmanagement im Rahmen der Konzernführung. Bergisch-Gladbach: Eul.

- Ott, Jürgen (1996): Theorien zur Entstehung der Institution „Holding“ und zur Gestaltung ihrer Ordnungen, Darstellung und Kritik auf der Grundlage der Einzelwirtschaftstheorie der Institutionen nach Dieter Schneider. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pech, Heiko/Bahn, Jan-Hendrik (2002): Wie gut ist das Beteiligungsmanagement/-controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement/-controlling der 100 größten Städte Deutschlands. veröffentlicht durch Rödl & Partner Public Management Consulting. Nürnberg.
- Reichard, Christoph (1996): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 3. Berlin: Edition Sigma, 5. Aufl.
- Ders. (1997a): Neues Steuerungsmodell: Local reform in Germany. In: Kickert, Walter J.M. (Hrsg.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Northampton: Edward Elgard, S. 59-79.
- Ders. (1997b): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander (Hrsg.): Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin etc.: Kohlhammer, S. 49-74.
- Ders. (2001): Strategisches Management in der Kernverwaltung. In: Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 80-91.
- Ders. (2002a): Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 585 – 603.
- Ders. (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.): Public und Nonprofit Management, Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz - Hamburg: S. 25 – 42.
- Ders. (2002c): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: DfK, Band II/2002. Berlin, S. 44-60.
- Ders. (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In: Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirates der GöW am 5./6. März 2003 in Berlin. Berlin: GöW, S. 48-60.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 371 – 392.
- Sandberg, Berit (2001): Kommunales Benchmarking als strategisches Managementinstrument. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 163-173.
- Sandfort, Wolfgang (2001): Wege zur Förderung der Strategieorientierung der Politik. In: Eichhorn, Peter und Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 174. Baden-Baden: Nomos, S. 52-57.
- Schefzyk, Olaf (2000): Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen. Stuttgart: Kohlhammer.

- Schenk, Gerald (1996): Konzernbildung, Interessenkonflikte und ökonomische Effizienz. Ansätze zur Theorie des Konzerns und ihre Relevanz für rechtspolitische Schlussfolgerungen. Frankfurt am Main: Lang.
- Schneider, Karsten (2002): Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“, Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung. Dissertation, vorgelegt an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften. Kassel.
- Schneider, Manfred (1985): Die Gebietskörperschaft als Konzernspitze, Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlich formalisierten Steuerung öffentlicher Unternehmen im Konzernverbund. Frankfurt/Main: Lang.
- Schwintowski, Hans-Peter (2003): Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. In: ZögU, Band 26, Heft 3/2003, S. 283-310.
- Siemer, Gunnar (2003): Die Einführung von Wettbewerb im Rahmen von Verwaltungsreformen als Beitrag zur Effizienzverbesserung. In: Der Gemeindehaushalt, 8/2003, S. 178-181.
- Sliwka, Dirk (2003): Anreize, Motivationsverdrängung und Prinzipal-Agenten-Theorie. In: DBW, 63. Jg., S. 293-308.
- Snethlage, Wolf-Henner (2001): Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren. Berlin: Duncker & Humblot.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg (2000): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Wiesbaden: Gabler, 5. überarb. Auflage.
- Theisen, Manuel R. (1991): Der Konzern: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung. Stuttgart: Poeschel.
- Walter, Jochen (2004): Banken-Rating für Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt, 1/2004, S.1-4.
- Wegener, Alexander (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin: Edition Sigma.
- Zhang, Hong (1996): Ein Netzwerkansatz zur Modellierung, Analyse und Gestaltung von Konzernen. Hannover: Uni-Verlag Witte.