

Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung

Jörg Bogumil

1. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung verstand sich in Deutschland lange Zeit als wettbewerbsfreier Raum. In der Logik der traditionellen, rechtsförmigen Verwaltungssteuerung bedeutete mehr Wettbewerb die Überführung von staatlich wahrgenommenen Aufgaben in den Bereich der Marktwirtschaft, also Privatisierung (Nullmeier 2001: 92). Spätestens seit Anfang der 1990er Jahre ist aber auch hierzulande ein verstärktes Eindringen von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung zu beobachten. Die Auflösung der tradierten Gegenüberstellung von Markt und Staat zugunsten einer differenzierten Sicht von Zwischenfeldern, Mischformen und Neukombinationen erlaubt es nun, stärker über die fall- und bereichsweise Ergänzung traditioneller Verwaltungsprinzipien durch Wettbewerbs- und Marktelemente nachzudenken. Häufig geht es um eine Politik der Verringerung der Leistungstiefe öffentlicher Verwaltungen, also um die Frage, was die Verwaltung selbst leistet, und was sie dem privaten Sektor überantwortet. Mehr und mehr gerät dabei neben Wirtschaftsunternehmen auch das bürgerschaftliche Engagement von Vereinen und Gruppen in den Blick.

In diesem Beitrag sollen Tendenzen der Vermarktlichung oder Ökonomisierung der Verwaltung näher betrachtet werden, und zwar am Beispiel der Kommunalverwaltungen, da hier das Ausmaß an Ökonomisierung am weitesten fortgeschritten ist und von daher am ehesten erste Wirkungen abzusehen sind.¹ Unter Ökonomisierung wird ein Bedeutungszuwachs wirtschaftlicher Rationalitäten in ursprünglich „außerwirtschaftlichen“ Bereichen, hier also dem Bereich von Staat und Verwaltung, verstanden (Reichard 2003: 119), eine zunehmende Ausrichtung des Handelns an ökonomischen Kategorien, Werten und Prinzipien. Dieser Bedeutungszuwachs äußert sich in der stärkeren „Managerialisierung der Verwaltung“ und in der Vermarktlichung von öffentlichen Dienstleistungen.² Auf der lokalen Ebene ist die Ökonomisierung in folgenden Bereichen zu beobachten: in der Managerialisierung der Kommunalverwaltung, in der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, im verstärkten Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) und in der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen.

Welches sind die Wirkungen von Ökonomisierungsprozessen in der Verwaltung? Etablieren sich durch die Einbeziehung der Steuerungspotenziale des privaten Sektors

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

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

inhaltlich neue Formen der politischen Steuerung, wie es mitunter in der *governance*-Diskussion erhofft oder behauptet wird? Oder anders ausgedrückt: Lassen sich bereits Umriss einer neo-weberianischen Verwaltung erkennen, in der es zu einem sinnvollen Miteinander traditioneller und neuer Steuerungsformen im öffentlichen Sektor kommt (vgl. Pollit/Bouckaert 2001; Bouckaert 2004)? Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst auf die verschiedenen Steuerungsformen und auf die aktuelle Governance-debatte eingegangen (2), anschließend wird die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors beschrieben (3), bevor dann empirisch der Stand in den oben angesprochenen Ökonomisierungsbereichen (4–7) dargestellt wird. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Analyse der bisher festzustellenden Wirkungen (8).

2. Governance-Strukturen

In der Regel unterscheidet man zwischen drei gesellschaftlichen Sektoren: dem öffentlichen Sektor, dem privaten Sektor und dem Dritten Sektor³, in denen jeweils unterschiedliche Steuerungslogiken dominieren: die hierarchische Kontrolle, der marktliche Wettbewerb sowie Solidarität und Verhandlung. Allerdings zeigen empirische Forschungen, dass sich diese Sektoren noch weiter ausdifferenzieren lassen (Schuppert 2000: 365):

Abbildung 1: Ausdifferenziertes Dreisektorenmodell

Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	Dritter Sektor
unmittelbare Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	reiner Wettbewerbsmarkt	Selbstorganisation (Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen)
Selbstverwaltung (z.B. Kammern, Hochschulen, Sozialversicherung, IHK)	Markt mit koordiniertem Wettbewerb (z.B. im Energiesektor)	Assoziationen (Vereine, Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften)
Verwaltungstrabanten in Privatrechtsform (z.B. DFG, GTZ, Goetheinstitut)		Organisierte Interessen (Verbände, Konzertierte Aktionen)

In diesen Sektoren gibt es also recht unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus spricht in der jüngeren Vergangenheit viel dafür, dass es auch *zwischen* diesen Sektoren Grenzverschiebungen gibt und neue organisatorische Mischformen entstehen und dass sich somit das Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe neu konstituiert. Diese Neuentwicklung der komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmecha-

³ Zum Dritten Sektor (oder auch Non-Profit-Sektor bzw. intermediärer Bereich genannt) ist ein weites Spektrum von Initiativen und Organisationen zu zählen: Es reicht in Deutschland von großen Körperschaften wie den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften über die vielfältige Vereins- und Stiftungslandschaft bis zu kleinen, selbstorganisierten bzw. gering formalisierten Initiativen und Projekten und umfasst die ganze Themenbreite von Freizeitsport, Hobbys, Soziales, Kultur, Umwelt usw.

nismen unserer Gesellschaft wird zunehmend mit dem Begriff der „governance“-Strukturen bezeichnet.

Ohne auf die verschiedenen Begriffsprägungen und Verwendungskonzepte des Governance-Begriffes eingehen zu können (vgl. hierzu ausführlich Benz u.a. 2003; Klenk/Nullmeier 2003), lässt sich aus politikwissenschaftlicher Sicht sagen, dass mit dem Governance-Begriff zunächst eine neue *Betrachtungsweise* einhergeht. Bei der Analyse politischer Steuerungsmöglichkeiten wird zunehmend der Beitrag von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren miteinbezogen. Der Staat ist nun nicht mehr die Institution, die sich vom Markt und der Gesellschaft klar unterscheidet (dies wäre „government“), sondern Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften gelten als institutionelle Regelungsmechanismen, die in unterschiedlichen Kombinationen genutzt werden. Man konzentriert sich nun auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen, auf das Zusammenspiel zwischen ihnen und auf die Schaffung neuer Arrangements (vgl. Benz 2003: 21f.). Governance beschreibt also die Steuerungslogik einer Organisation oder eines Sektors und wird als Oberbegriff für verschiedene Modi sozialer Handlungskoordination verwendet. Zwar sind für bestimmte Regelungsfelder bestimmte Governanceformen immer noch typisch, wie die Hierarchie für den Staat und der Marktmechanismus für die Privatwirtschaft, aber empirische Untersuchungen zeigen, dass sich institutionelle Arrangements in der Regel durch einen *governance-mix* auszeichnen. „Governance-mix“ bezeichnet gemischte oder hybride Strukturen, in denen unterschiedliche Steuerungsmechanismen (hierarchische Kontrolle, marktlicher Wettbewerb, spontane Solidarität, Verhandlung) zum Einsatz kommen (Evers u.a. 2002: 12). Aus dieser Perspektive können, so die These, Formen kollektiven Handelns in der Gesellschaft besser verstanden werden als mit dem Konzept des Staates oder des Regierungssystems.

Neben diesem eher weiten Begriff von Governance als neuem Blickwinkel der Politikwissenschaft werden in einer engeren Bestimmung des Begriffes *inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung* subsumiert. Gemeint sind damit Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung und die daraus resultierende neue Kombination von Steuerungsmodi, die im Kern aus Verhandlungen, aber kombiniert mit Hierarchie und Anreizen bestehen. Governance wird hier eher als Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung verwandt (Mayntz 2003: 72). Bezogen auf die lokale Ebene bedeutet dies, dass die Städte bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung stärker mit Bürgern, Wohlfahrtsträgern und Privatunternehmen kooperieren. Unter Kooperationen sind sowohl Kooperationen im Sinne einer Zusammenarbeit von öffentlichen mit bürgerschaftlichen und privaten Akteuren gemeint als auch Formen einer stärkeren Übertragung von Aufgaben auf Private und Bürger/Bürgergruppen, da auch hier Notwendigkeiten der Abstimmung aufgrund verbliebener öffentlicher Verantwortlichkeiten existieren.

Hier soll nun die Governancedebatte nicht weiter vertieft werden. Im Folgenden greife ich auf beide Begriffsverwendungen zurück. Bezogen auf die oben beschriebenen Ökonomisierungstendenzen wird gefragt:

– In welchem Ausmaß sind Ökonomisierungstendenzen empirisch vorzufinden, und ist es zu einem verstärkten *governance-mix* auf lokaler Ebene gekommen?

- Welchen Beitrag für ein problemlösungsorientiertes Verwaltungshandeln leisten diese Ökonomisierungstendenzen? Kann eine inhaltliche Veränderung der Steuerungsformen im engeren Sinne von governance beobachtet werden?

3. Ökonomisierung des öffentlichen Sektors

Seit Beginn der 80er Jahre ist in den OECD Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine fortschreitende Ökonomisierung des öffentlichen Sektors zu beobachten.⁴ Diskussionen über die Konzentration staatlichen Handelns auf hoheitliche Tätigkeiten, über die Privatisierung nicht hoheitlicher Aktivitäten und über die Einbeziehung ökonomischer Steuerungsmechanismen im öffentlichen Sektor verstärken sich zusehends, und in vielen OECD-Staaten beginnt eine Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Konkrete Reformanstöße gehen dabei meist von neokonservativen Kreisen (GB, USA, Schweden), manchmal aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbemühungen orientieren sich in der Regel am Konzept des New Public Management (NPM).

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

Die Gründe für die Ökonomisierung sind nun vielschichtig, aber sie liegen vor allem in der Finanzkrise in Form von Haushaltsdefiziten und zunehmender Staatsverschuldung, in der Veränderung von Leitbildern zur Staatstätigkeit und im öffentlichen Sektor selbst (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Harms/Reichard 2003a; Löffler 2003a). Die Finanzkrise wird dabei in der Regel als Katalysator angesehen, der Handlungsdruck erzeugt. Bezüglich der Leitbilder zeigt sich, dass das alte Leitbild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates nicht mehr trägt. Spätestens seit dem fast gleichzeitigen Wechsel von eher sozialdemokratischen auf liberal-konservative Regierungen in GB, den USA, Deutschland und sogar Schweden zwischen 1979 und 1982 ist der Funke des neoliberalen Zeitgeistes auch auf den öffentlichen Sektor übersprungen.⁵ Dies

hat sich auch durch die zum Teil wieder stattfindenden Regierungswechsel ab Mitte der 90er Jahre nicht wieder verändert. Ein wesentlicher Grund liegt in der andauernden öffentlichen Finanzkrise, so dass Modelle und Maßnahmen, welche versprechen, Effizienz zu steigern, nach wie vor aktuell sind.

Im Rahmen des NPM bzw. der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors kommt es in den OECD-Staaten in Abhängigkeit von der jeweiligen institutionellen Ausgangssituation bezüglich der Größe und Struktur des öffentlichen Sektors und in Abhängigkeit von der Finanzkrise zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu einem Einsatz verschiedenster Maßnahmen (als Überblick vgl. Pollit/Bouckaert 2000; Wollmann 2003). Man kann grob drei Ökonomisierungswellen unterscheiden (Löffler 2003a: 83f):

- Die radikalsten Maßnahmen finden sich seit Anfang der 80er Jahre in Neuseeland, GB und mit Abstrichen in Australien.⁶ Obwohl dieser Prozess noch andauert, hat die Intensität mittlerweile nachgelassen.
- Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre begannen die skandinavischen Länder, die Niederlande, die USA, Kanada, die deutschsprachigen Länder und unter dem Einfluss von internationalen Organisationen auch Länder in Mittel- und Osteuropa mit Ökonomisierungsmaßnahmen, die insgesamt stärker konsensorientiert und weniger radikal als in der ersten Ländergruppen waren.
- Ende der 90er Jahre wurde in Frankreich und in den südeuropäischen Ländern mit Ökonomisierungsmaßnahmen begonnen, die hier allerdings politisch deutlich umstrittener sind.

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

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

⁴ Natürlich gab es immer schon Phasen der Ökonomisierung des Staates, die durch Phasen der Politisierung abgelöst wurden. Allerdings sind einige Autoren der Meinung, dass die jetzige Ökonomisierungsphase ungewöhnlich dogmatisch und weit reichend ist, da sie stärker als je zuvor Aufgabenabgrenzungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor beeinflusst (Löffler 2003b: 19).

⁵ Als Rechtfertigung für die Ökonomisierung wurde dabei sowohl auf liberale Wirtschaftstheo-

rien, auf Theorien der Wohlfahrtsökonomie, auf die Public Choice Theorie sowie den Managerialismus zurückgegriffen (vgl. ausführlicher Löffler 2003b: 20–22).

⁶ Vom Ausmaß der Ökonomisierungsbestrebungen ist aber nicht umstandslos auch auf die Effekte zu schließen, da die Ausgangslagen zwischen den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind. So ist z.B. selbst nach 20 Jahren „agencification“ die britische Zentralverwaltung immer noch bedeutend umfangreicher und zentralistischer als etwa die deutsche.

Liberalisierungspolitik der EU im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, der in Deutschland durch die kommunale Ebene wahrgenommen wird, sowie durch Globalisierungstendenzen, die sich vor allem auf die lokale Standortpolitik auswirken.⁷

4. Managerialisierung der Kommunalverwaltung

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

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

Nach gut zehn Jahren Modernisierungserfahrungen halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über *Ergebnisse* und *Wirkungen* geben, bislang in Grenzen (vgl. zusammenfassend Jann u.a. 2004; Bogumil u.a. 2003). Trotz dieser unzureichenden Datenlage können thesenartig und auf der Basis verfügbarer Umfragedaten sowie ausgewählter Fallstudien⁸ folgende Effekte der NPM-Reformen festgehalten werden (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Kuhlmann 2004 mit zahlreichen Nachweisen):

- (1) *Outputsteuerung/Produkte*: Anfang der 1990er Jahre gab es starke, später markant rückläufige Bemühungen um *outputorientierte Steuerung* (z.B. Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). Nach Umfragen des Deutschen Städtetages (DST) arbeitete 1997 fast die Hälfte der befragten Mitgliedsstädte

⁷ So verbreiten sich die Indizien für Ökonomisierung der Stadtentwicklungspolitik: „In erster Linie wird die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen; sie hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen“ (Dangschat 1999: 35). Selbst freiwillige Aufgaben im Kulturbereich werden zunehmend mit dem Verweis auf weiche Standortfaktoren gerechtfertigt.

⁸ Hier wird neben einer Auswertung der Literatur und einschlägiger Umfragen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle insbesondere auf eigene empirische Studien zu den Veränderungsprozessen in den Städten Wuppertal, Saarbrücken, Hagen, Detmold, Arnsberg, Schwerin, Neubrandenburg und den Kreisen Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Barnim in den Jahren 1995 bis 2002 sowie auf die Erfahrungen im Netzwerk Kommunen der Zukunft in den Jahren 1998 bis 2002 zurückgegriffen (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Bogumil 2001: 108–173; Bogumil u.a. 2003).

(45 Prozent) bereits mit Produkten. In der Regel wird auf kameralistischer Basis versucht, einen produktorientierten Haushalt aufzubauen. Abschreibungen werden über einen Anlagenspiegel berechnet, die Daten für kalkulatorische Zinsen, Mieten und interne Verrechnungen über feste Sätze und Schätzungen. Insgesamt kommt es so meist zu einer Kostenstellenrechnung, keiner Kostenträgerrechnung. Ab Mitte der 90er Jahre wurden zunehmend kritische Stimmen hinsichtlich des Produktansatzes laut. Der Anteil der Städte, die die Beschreibung von Produkten als Reformmethode verfolgten, ging zwischen 1998 und 2000 von 61 auf 32 Prozent zurück. Damit zeichnet sich immer mehr ab, dass die mit dem Produktansatz verfolgten vielfältigen Erwartungen und Reformziele nicht oder nur bedingt umsetzbar sind.⁹

- (2) *Budgetierung*: Einerseits stellt die Budgetierung eines der wichtigsten Reformelemente im NSM-Reformprozess dar. Einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zufolge arbeiteten im Jahr 1995 70 Prozent der Städte nach diesem neuen Verfahren. 1998 lag der Anteil der „budgetierenden Städte“ bereits bei 88 Prozent. Nur 5 Prozent der „budgetierenden Städte“ griffen 1998 auf Produktbudgets zurück, die im eigentlichen Sinne als eine Form der Outputsteuerung anzusehen sind (Frischmuth 2001b: 73f.).¹⁰ Im Regelfall greifen die Kommunen jedoch auf Formen *inputorientierter* und damit stark vergangenheitsorientierter Budgetierung in Form der so genannten Ausgaben- oder Zuschussbudgets zurück, die dem „traditionellen“ Prinzip der Kameralistik weitestgehend entsprechen und vor allem als Konsolidierungsinstrumente eingesetzt werden (67 Prozent der Städte).
- (3) *Operatives Controlling/Kosten- und Leistungsrechnung*: Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung als Bestandteil des operativen Controllings wurde vielerorts mit Elan und erheblichem Beratungsaufwand vorangetrieben. 1998 befand sie sich in immerhin 74 Prozent der befragten ostdeutschen und in 83 Prozent der westdeutschen Städte im Aufbau bzw. in Planung mit hoher Priorität und übertraf damit quantitativ alle anderen vom DST abgefragten Reforminstrumente. Insgesamt gibt es eine kontinuierliche Zunahme der Möglichkeiten, für ausgewählte Angebote und Leistungen die Ausgaben genauer zu beziffern. Andererseits ist auch im Bereich des „operativen Controllings“ die Implementation bei weitem nicht abgeschlossen, denn ausweislich der DST-Umfrageergebnisse haben im Jahr 2000 nur 18 der 206 befragten Städte die Kosten- und Leistungsrechnung bereits verwirklicht (vgl. Grömig 2001: 14).
- (4) Die Zusammenführung von *Aufgaben- und Finanzverantwortung* findet in zunehmendem Maße statt, allerdings ohne dass sie in der Mehrzahl der Kommunen heu-

⁹ Allerdings gibt es aktuell Bemühungen in einigen Bundesländern (z.B. NRW, Hessen), den Wechsel vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept und von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen von Seiten des Landes aus rechtlich zu normieren.

¹⁰ „Produktbudgets“ beinhalten Kostenansätze je geplanter Produktart in Abhängigkeit von der Planmenge und verknüpfen somit als eine Form „outputorientierter“ Budgets Sach- und Finanzziele. Erste Ansätze einer „outputorientierten“ Budgetierung sind auch in den Ausgaben- bzw. Zuschussbudgets zu erkennen, soweit diese im Rahmen von Kontrakten mit bestimmten Sachzielvorgaben verbunden werden. Andernfalls, d.h. wenn ausschließlich Finanzziele enthalten sind (etwa Festlegung der Obergrenzen für Ausgaben als Form einer Plafondierung), gelten Ausgaben- und Zuschussbudgets als „inputorientierte“ Budgets. Für eine detaillierte Darstellung verschiedener Budgettypen siehe Frischmuth (2001b: 72ff.).

re fachbereichsübergreifend umgesetzt worden wäre. Sie wird zudem in Haushaltskonsolidierungszeiten häufig wieder zurückgenommen. Tendenziell ist anstelle der proklamierten Erweiterung dezentraler Verantwortung eher eine Verstärkung der zentralen Steuerungslogik zu beobachten, wenn aufgrund rigider zentraler Budgetierungsvorgaben für die Fachbereiche kaum noch Handlungsspielräume im dezentralen Ressourcenmanagement bestehen.

- (5) Es gibt nur eine ausgesprochen moderate Umsetzung des *Kontraktmanagements*, insbesondere im Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen. Die Kommunalvertretungen sind (aus guten Gründen) nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt (Bogumil 2002).
- (6) Dementsprechend unterentwickelt sind auch Verfahren eines *politischen und strategischen Controllings*¹¹. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z.B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emstetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung (z.B. durch Fachbereichsegoismen) zu, eine flächendeckende Umsetzung gibt es allerdings nur in wenigen Städten. Aber auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.
- (7) Hinsichtlich der *organisatorischen* Dimension des NSM ist festzustellen, dass die Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung durch die Reformmaßnahmen bis jetzt in der Regel nicht erreicht worden ist (vgl. Brüggemeier/Röber 2003) und sich als relativ resistent erweist (Lorenz 1998: 255f.). Eine neues Ressourcenmanagement führt offensichtlich nicht automatisch zu einer Optimierung von Arbeitsprozessen, wie anfangs von nicht wenigen erhofft wurde (z.B. Banner 1994). Ganz im Gegenteil: Die neuen Instrumente werden auf die alten Strukturen aufgesetzt, so dass sich in der so „modernisierten“ Verwaltung im Kern nichts ändert. Die funktionale Spezialisierung ist bis auf wenige Ausnahmen (Bürgerämter und andere Aufgaben integrierende Angebote) ebenso wenig angetastet worden wie die dominierende hierarchische Kooperationsform durch „Kooperation mittels Kontrakte“ ersetzt werden konnte

Resümiert man nun die Erfahrungen, lässt sich festhalten, dass das Effizienzziel durch die Einführung des NSM am ehesten erreicht wurde. Für die Fachbereiche und Verwaltungsmitarbeiter sind durch das NSM durchweg Anreize entstanden, „wirtschaftlicher“ mit den kommunalen Ressourcen umzugehen. Hierzu trägt neben dem nahezu flächendeckenden Einsatz von Budgetierung (gedeckelt) als kurzfristig wirksames Konsolidierungsinstrument, die partielle Rückführung von zusätzlichen Einsparungen als Belohnung in die Fachbereiche und die generelle Konzentration auf die Ergebnisper-

spektive bei. Zudem wurden durch einzelne Maßnahmen (v.a. Bürgerbüros und Verfahrensbeschleunigungen) Serviceverbesserungen und eine stärkere Kundenorientierung erreicht. Allerdings beziehen sich Verbesserungen im „Output-Bereich“ überwiegend auf quantifizierbare und monetarisierbare Größen wie z.B. Bearbeitungsdauer, wohingegen sachlich-inhaltliche Qualitätsaspekte (etwa Problem-/Politikbezug, Nachhaltigkeit usw.) ausgeblendet bleiben.

Die ursprünglich beabsichtigte Schließung der Strategie- und Managementlücke über veränderte Prozessstrukturen ist dagegen kaum gelungen. Vieles spricht dafür, dass der anhaltende, bzw. sich seit 2001 noch zuspitzende Konsolidierungsdruck zu einem noch stärker kurzfristigen und inkrementalistischen Politikstil in den Kommunen beigetragen hat, und dass die Managementlücke durch die immer weiter forcierten Ausgründungen aus der Stadtverwaltung noch größer geworden ist. Auch der unterschiedliche Umsetzungsstand einzelner Reformbausteine des NSM hat die Managementlücke noch dadurch vergrößert, dass der Delegation von Kompetenzen an die Fachbereiche nur sehr zögerlich der Aufbau eines zentralen Controllings folgte. Dies führt dazu, dass in den wenigen Städten, die wesentliche Reformelemente des NSM umgesetzt haben, die Umsetzung von dezentraler Ressourcenverantwortung mit zentralen Steuerungsverlusten einhergeht (vgl. zur Stadt Detmold Bogumil u.a. 2000). Das Wegfallen der Querschnittsämter wird nicht durch eine neue Form des Controllings absorbiert und die Fachbereiche agieren weitgehend autonom. Daher hängt es von der Person und den Beziehungen des Bürgermeisters ab, ob es ihm noch gelingt, zentrale Organisationsbedürfnisse durchzusetzen. Wenn nicht, verfügt er über keine ausreichenden Informationen aus den Fachbereichen. Hier zeigt sich, dass die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmern auch zu einer Fragmentierung der Verwaltung führen kann. Statt die vorhandene Energie in die Gesamtleistungssteigerung zu stecken, wird diese vielfach in Konkurrenzkämpfen verschwendet.

Vor allem aber bewirkt das NSM bis jetzt in der Regel keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit in den Kommunen. Die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung hat sich eher noch verschärft, und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite haben zugenommen.

5. Privatisierung kommunaler Dienstleistungen

In den letzten Jahren verdichten sich Tendenzen, Aufgabenbereiche kommunaler Daseinsvorsorge z.B. im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen bzw. zu privatisieren. Diese Aufgabenbereiche waren in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen worden.¹² Nun geraten sie einerseits durch europäische Vorgaben einer Politik

¹¹ Während „strategisches“ Controlling die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung sowohl durch die Parlamente als auch durch die Verwaltungsführung (Verwaltungsvorstand, Beigeordnete) umfasst, ist mit dem „politischen“ Controlling ausschließlich die kommunal-parlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion angesprochen.

¹² Vor allem in der Zeit der Hochindustrialisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts fanden umfassende Entprivatisierungsprozesse (!) im Bereich der Ver- und Entsorgung statt. Anfang des 20. Jahrhunderts sind in den 85 Städten des Deutschen Reichs mit über 50.000 Einwohnern Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerke, Straßenbahn und Schlachthof weitgehend kommunalisiert. Mit den Einnahmen aus diesen Betrieben wurden zu nicht unerheblichen Teilen

der Liberalisierung von Märkten und andererseits durch die andauernde Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierung und den daraus resultierenden Vermögenserlösen begegnen zu können, unter Druck. Der empirische Stand der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ist in den einzelnen Sektoren recht uneinheitlich, auch wenn sicherlich von einem allgemeinen Trend gesprochen werden kann.

Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung des *Energiemarktes*, in dem der Wettbewerb durch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen in Form von Durchleitungsrechten verstärkt wurde. Gerade in Bezug auf den Strommarkt ist Deutschland im EU-Vergleich Liberalisierungsspitzenreiter. Der Strommarkt ist gleichzeitig ein anschauliches Beispiel dafür, dass Liberalisierungspolitik nicht unbedingt zu mehr Wettbewerb führt. Durch Unternehmenskonzentrationen handelt es sich mittlerweile beim deutschen Strommarkt um „ein faktisches Duopol aus RWE und E.ON“ (Auer et al. 2003: 9), das auch kaum eine höhere Wettbewerbsintensität aufweist als die Gebietsmonopole vor der Liberalisierung. Negative Effekte ergeben sich zudem hinsichtlich umweltpolitischer Ziele und bezüglich der vorher gängigen Subventionierung des ÖPNV.

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

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

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

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

zuschussbedürftige Aufgaben finanziert (Armenkasse, Krankenhaus, Polizei, Straßenbahn). 1907 machen sie ein Viertel der Gesamteinnahmen aller deutscher Gemeinden aus (Bogumil 2001: 50; zum mehrmaligem Wandel von liberalen zu interventionistischen Phasen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft vgl. Ambrosius 2003).

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

Die Privatisierungseffekte, die von der EU bisher ausgehen, sind quantitativ allerdings weniger bedeutsam als die von den Räten selbst im Zuge der Haushaltskonsolidierung beschlossenen Privatisierungsvorhaben. Dies verwundert, weil Privatisierung insgesamt zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust aller Akteure des kommunalen Krätedreiecks (Kommunalvertretung, Verwaltung, Bürger) führt und sich somit die Räte „selbst entmachten“ (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2002; Wollmann 2002).¹³ Dies deutet darauf hin, wie wirkungsmächtig die kommunale Haushaltskrise ist und dass den kommunalen Vertretungskörperschaften fast jedes Mittel recht ist, um zumindest kurzfristig die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt zu reduzieren und damit den scharfen Kontrollen und detaillierten Auflagen der Aufsichtsbehörden zu entgehen.¹⁴ Einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zufolge haben in NRW im Jahr 2002 bereits 34 Prozent der Städte über 20.000 Einwohner kommunale Aufgaben ausgelagert, und weitere 24 Prozent haben dies in ihrer Planung (Auskunft des Difu vom 15.9.03).

Durch *formelle Privatisierung* sind im wachsenden Maße andere Organisationsformen in der Verwaltung zu beobachten, wie z. B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe und GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen (Wohlfahrt/Zühlke 1999: 15). Eine Analyse von Beteiligungsberichten der 36 großen deutschen Städte,¹⁵ durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik, zeigt für den Zeitraum 2000/2001, dass es hier insgesamt 3.213 Beteiligungen gibt; darunter 3.034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Der Umsatz der Beteiligungen umfasst bereits zwischen 90

13 Auf die Analyse der politics, also der Entscheidungs- und Machtprozesse, die dazu führen, dass sich Privatisierung und Liberalisierung in dem Maße durchsetzen, kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

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

15 Insgesamt werden 36 Städte analysiert, da man die Landeshauptstädte, die nicht zu den größten Städten gehören, mit einbezogen hat.

Prozent und 180 Prozent des Verwaltungshaushaltes der Kommunen (Trapp/Bolay 2003: 42). Im Durchschnitt verfügt jede Stadt über 89,2 Beteiligungen. Die Anzahl lässt vermuten, dass die gewählten Ratsmitglieder nur selten Kenntnis über alle Beteiligungen in ihrer Stadt haben. Betrachtet man die Rechtsformen, so befinden sich bei den inländischen Beteiligungen 92 Prozent in privater und 8 Prozent in öffentlicher Rechtsform. Dabei überwiegt deutlich die „GmbH“ mit einem Anteil von 76 Prozent, vor der „GmbH&Co.KG“ mit 7 Prozent und der „AG“ mit 6 Prozent (Trapp/Bolay 2003: 22, 26). Um die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten zu erfassen, ist eine Auswertung nach Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen und nach direkter und indirekter Beteiligung interessant. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen nur bei 20 Prozent liegt (vgl. im Detail Trapp/Bolay: 29). Zu berücksichtigen ist zudem, dass unabhängig von den theoretischen Steuerungsmöglichkeiten oft gar nicht erst versucht wird politischen Einfluss zu gewinnen, da man Angst hat, dass sich dann die Privatisierungsvorteile nicht einstellen.

Zusammenfassend ergeben sich durch die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen deutliche Steuerungsverluste für die kommunalen Entscheidungsträger. Diese Steuerungsverluste sind im Bereich der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung) und bei materieller Privatisierung am größten. Aber auch in Fällen formeller Privatisierung entwickeln die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten in der Regel ein Eigenleben, welches kaum mehr kontrolliert werden kann (vgl. Schneider 2002). Dies liegt zum einen daran, dass nur in 20 Prozent der Beteiligungen überhaupt reale Steuerungsmöglichkeiten bestehen, und zum anderen daran, dass die Komplexität eines nahezu undurchschaubaren Geflechtes von Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben bisher auch durch Formen des Beteiligungsmanagements nur unzureichend kontrolliert werden kann.

6. Public-Private-Partnerships

Im öffentlichen Sektor und vor allem auf kommunaler Ebene werden zunehmend Public-Private-Partnerships (PPP) eingegangen.¹⁶ Dies hängt mit einer Vielzahl von Entwicklungen zusammen. Neben den oben angeführten Gründen für die Ökonomisierungstendenzen liegt dies auch daran, dass neben der bürokratischen Hierarchie die Steuerung durch Kooperation, Partizipation und Wettbewerb verstärkt als legitim und problemangemessen angesehen wird. Zwar sind öffentlich-private Partnerschaften keine neue Erscheinung – erinnert sei an Beispiele in den 80er Jahren im Bereich der Stadtentwicklung wie der Media-Park in Köln, das Projekt Neue Mitte Oberhausen und der Wiederaufbau der Kasseler Unterstadt, im Entsorgungssektor die Dortmunder EntsorgungGmbH oder im Verkehrsbereich das Güterverkehrszentrum Bremen – aber es

¹⁶ Auf die verschiedensten Definitionsversuche von PPP soll hier nicht eingegangen werden (vgl. Sack 2003; Wegener 2003). Hier wird die allgemeine Definition verwandt, die unter PPP Kooperationen zwischen staatlichen, privat-gewerblichen und nicht-staatlichen Akteuren zur Erstellung bestimmter Leistungen versteht, die durchaus unterschiedliche Formen annehmen können und dadurch charakterisiert sind, dass unterschiedliche Handlungslogiken in einer gemeinsamen Zielperspektive vermittelt werden (Sack 2003: 5).

wird von einer deutlichen quantitativen Zunahme derartiger Ansätze ausgegangen (vgl. Gerstlberger 1999). In den 90er Jahren sind nun PPP durch verschiedene öffentliche Programme und Vorgaben auf europäischer, nationalstaatlicher und regionaler Ebene gefördert worden. Erinnert sei z.B. an den Wettbewerb „Lernende Regionen“, das Bundesprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, die Bund-Länder Initiative „Soziale Stadt“ oder die PPP Initiative des Landes NRW.

Zur Problematik von PPP gibt es zwar mittlerweile zahlreiche Abhandlungen, aber diese thematisieren meist auf abstrakter Ebene Vor- und Nachteile von PPP sowie deren institutionelle Ausgestaltung (z.B. Budäus 2003). Empirische Hinweise zur faktischen Verbreitung finden sich kaum. Den wenigen Hinweisen ist zu entnehmen, dass laut einer nicht veröffentlichten Umfrage des Deutschen Städtetages in ihren 235 Mitgliedskommunen (Rücklauf 80 Prozent) im ersten Halbjahr 2002 bundesweit 53 Prozent der Städte PPP-Projekte durchführten (Sack 2003: 9) Damit ist natürlich noch nichts über die Themenfelder gesaagt. Überblicksartig sind die folgenden Tendenzen erkennbar (Sack 2003: 10ff. mit zahlreichen Nachweisen):

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

Diese quantitativen Daten sagen nun natürlich nichts über das Ausmaß und die Qualität der Kooperationen aus. Es besteht noch ein erheblicher Erkenntnisbedarf über die Leistungsfähigkeit und Grenzen derartiger Arrangements, nicht zuletzt deshalb, weil mittlerweile in öffentlichen Förderprogrammen vor allem im Bereich der Raumpolitik die Einrichtung von PPP als Voraussetzung von finanzieller Förderung gilt (vgl. hierzu auch Wegener 2004).¹⁷ Insofern spricht viel für die These der quantitativen Zunahme

¹⁷ International zeigen sich im Bereich der Public Private Partnerships vor allem zwei Handlungstypen. Einer zielt auf eine zwischen den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen Akteuren vereinbarte Verteilung von finanziellen Lasten und Nutzen ab (exemplarisch die Private Fi-

solcher Arrangements und für eine zunehmende Vielfalt von Organisations- und Steuerungsformen.

7. Verwaltung und Wettbewerb

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

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

- Virtueller Wettbewerb bzw. Formen nicht marktlichen Wettbewerbs durch Leistungsvergleiche, Benchmarking und Qualitätswettbewerbe (innerhalb und zwischen Verwaltungen)
- Faktischer Markt Wettbewerb durch Ausschreibungswettbewerbe, Schaffung von Quasimärkten¹⁸ sowie die Überantwortung einer vormals öffentlich wahrgenommenen Aufgabe an privatwirtschaftliche Wettbewerbsmärkte (*contracting out* oder in umgekehrter Richtung *contracting in*).

Für viele Bereiche öffentlicher Verwaltung in Deutschland ist die Orientierung an privatwirtschaftlichen Wettbewerbsmärkten nicht realistisch und auch nicht erstrebens-

nance Initiative der konservativen Regierung in Großbritannien – vgl. Wegener 2004), während der andere Typus vor allem darauf gerichtet ist, in der Kooperation und Vereinbarung zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren eine („synergistische“) Bündelung von Ressourcen zu erreichen. Besondere Aufmerksamkeit könnten nach Wollmann die – in der internationalen Diskussion bislang auffällig vernachlässigten – Erfahrungen verdienen, die in mit dem auf Ressourcenbündelung und Koordination gerichteteren Handlungsmuster der (horizontalen wie vertikalen) „Partnerschaften“ gemacht worden sind, vor allem die seit langem bestehende kommunale Praxis der Konzessionsverträge in Frankreich (Wollmann 2004).

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

wert. Der Einsatz von Ausschreibungswettbewerben bzw. die Schaffung von Quasimärkten ist dagegen wenig ausprobiert worden, so dass vor allem die nicht-marktlichen Formen des Wettbewerbs dominieren.

7.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb

Ein Vergleich mit Kostenstrukturen und Qualitätsstandards bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben relativiert die eigene Aufgabenwahrnehmung durch den Bezug auf andere Organisationen. Dies ist die Grundidee von Kosten- und Leistungsvergleichen und Benchmarkingprozessen.¹⁹ Möglich sind sowohl inneradministrative, interkommunale oder auch private-public-Vergleiche. In Deutschland dominieren vor allem interkommunale Leistungsvergleiche.

Den Startschuss für derartige Leistungsvergleiche gab die Bertelsmann Stiftung 1990/91 mit ihrem gemeinsam mit dem Deutschen Beamtenbund initiierten Projekt „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“, in dem sich bis 1998 über 150 Städte zu ca. 30 interkommunalen Vergleichsringen zusammenschlossen (vgl. ausführlich Kuhlmann 2003; Schuster 2001). Eine weitere Initiative ging von der KGSt aus, die 1996 das als „internes Informationssystem der Kommunen“ angelegte IKO-Netz mit dem Ziel ins Leben rief, vermittels kennzahlenbasierter Leistungs- und Qualitätsvergleiche die internen Informations- und Steuerungsstrukturen der Kommunalverwaltungen zu verbessern. Hier wirkten im Jahr 2002 bundesweit 748 Kommunen (einschließlich Doppelmitgliedschaften) in 73 Vergleichsringen mit (Kuhlmann 2003). Hinzu kamen im Jahr 2000 zwei neue Vergleichsprojekte der Bertelsmann Stiftung: „kik“ (mit 50 Kommunen) und „kompass“ (mit 8 Kommunen).

Neben den bundesweiten Vergleichsprojekten der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gibt es zudem in einigen Bundesländern²⁰ mittlerweile interkommunale Vergleichsprojekte, die teils von den kommunalen Landesverbänden moderiert, mitunter auch vom Land bezuschusst (z.B. Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen), und teils in der Eigenregie der Kommunen durchgeführt werden.

Generell hält sich angesichts enormer Implementations- und Transaktionskosten, die für Kennzahlenerhebungen und -fortschreibungen (einmalig und dauerhaft) anfallen,²¹ die Bereitschaft der Kommunen, den interkommunalen Leistungsvergleich län-

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

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

21 Es zeigen sich typische Probleme von Kosten- und Leistungsvergleichen im öffentlichen Bereich. So ist es schwer möglich, gleichzeitig Menge, Kosten, Leistungsumfang, Qualität und Bürgernähe zu vergleichen, da es an einem normierten Kennzahlensystem fehlt. Es besteht vielfach die Schwierigkeit, einheitliche Kennzahlensysteme für eine Vielzahl von institutionell he-

gerfristig aufrechtzuerhalten in Grenzen, was am Rückgang der IKO-Netz-Teilnehmerkommunen um 11 Prozent innerhalb eines Jahres (2000–2001) abzulesen ist. Zudem war der interkommunale Leistungsvergleich bislang kaum ein Auslöser für Wettbewerb (vgl. Kuhlmann 2003; Schuster 2001), was auch auf die mangelnde Transparenz der Ergebnisse zurückgeführt werden kann. Vielfach bleiben die Ergebnisse eher im nicht-öffentlichen Verwaltungsbereich. Eine Einrichtung, wie die Stiftung Warentest, die im Privatbereich Leistungen unterschiedlicher Anbieter miteinander vergleicht, hat sich hier noch nicht etablieren können. Das Motiv „nicht Letzter zu sein“ verfangt nur dann, wenn das Ergebnis auch hinreichend bekannt wird.

Neben diesen Leistungsvergleichen wird in Leistungs- und Qualitätswettbewerben im öffentlichen Sektor versucht, angesichts fehlenden natürlichen Wettbewerbs „künstliche“ Orte des Leistungsvergleichs zu schaffen (Nullmeier 2001: 98). In Deutschland sind hier nach dem international ausgeschriebenen Carl-Bertelsmann Preis 1993, bei dem der deutsche Bewerber Duisburg auf den letzten Platz kam, was hierzulande einen Schub für die Modernisierungsbewegung mit sich brachte, vor allem der Speyerer Qualitätswettbewerb zu nennen. Hier werden seit 1992 Preise für Verwaltungen oder Verwaltungseinheiten vergeben, die sich freiwillig bewerben. Es handelt sich also um keinen flächendeckenden Vergleich, sondern um Wettbewerbe zwischen den Verwaltungen, die sich als besonders innovativ ansehen. Wurden anfangs in Speyer die Verwaltungen vor allem aufgrund ihrer Ideen und Konzepte miteinander verglichen,²² finden seit Ende der 90er Jahre auch Begutachtungen der Verwaltungspraxis statt.

Leistungsvergleiche und Leistungswettbewerbe können ein funktionierendes Instrument sein, kommunale Aufgabenwahrnehmung durch „Wettbewerbsdruck“ zu verbessern, auch wenn die Implementations- und Transaktionskosten den „Gewinnen“ gegenzurechnen sind. In Deutschland scheitert dieses Lernen durch Vergleich allerdings vor allem an der fehlenden Bereitschaft der Kommunen, sich in den öffentlichen Wettbewerb zu begeben. Nur ca. 2 Prozent der Kommunen in Deutschland waren jemals in Leistungsvergleichen aktiv (vgl. Wegener 2004). Die Länder haben bis jetzt zudem wenig Anreize zur Nutzung von Leistungsvergleichen geboten.²³

terogenen Verwaltungseinheiten zu definieren, da unterschiedliche Ämter- und Sachgebietsstrukturen und Zuständigkeiten in den einzelnen Aufgabenbereichen bestehen. Die Produktpläne zwischen einzelnen Kommunen sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Außerdem übersteigen die mit der Konzipierung, Implementierung und längerfristigen Fortschreibung der Messverfahren und Vergleichsdaten verbundenen Kosten den – noch weitgehend als ungesichert erscheinenden – Gewinn dieser Unternehmungen (zu den Kostenpositionen vgl. ausführlich Kuhlmann 2003: 115f.).

22 So ergab eine Evaluation von drei Stadtverwaltungen (Saarbrücken, Hagen, Wuppertal), die Speyerer Preisträger waren, Ende 1997 ein eher deprimierendes Bild, was die Reformenerfolge anging (vgl. Kißler u.a. 1997). Die Stadtverwaltung Saarbrücken war neben Heidelberg Gesamtsiegerin beim 2. Qualitätswettbewerb 1994, die Stadtverwaltung Wuppertal ist eine von 13 Gewinnerinnen eines Speyerer-Preises und die Stadtverwaltung Hagen eine von vier Gewinnerinnen eines Projektpreises beim 3. Qualitätswettbewerb 1996, bei dem keine Gesamtsiegerin ausgezeichnet wurde. Dennoch waren die Reformenerfolge in diesen Preisträgerstädten gemessen an den Ankündigungen gering.

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

7.2 Marktwettbewerb

Das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung kann auch auf Felder öffentlicher Tätigkeit angewendet werden. Dabei sind unterschiedliche Formen zu unterscheiden: Der Ausschreibungswettbewerb kann zwischen Privaten, zwischen privaten, non-profit und öffentlichen Stellen oder nur auf öffentliche Anbieter begrenzt werden. In Deutschland geht es bis jetzt vor allem um Wettbewerb unter privaten Anbietern um öffentliche Aufträge, da es einen generellen Ausschluss öffentlicher Anbieter bei öffentlichen Ausschreibungen gibt. Ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist weitgehend gesetzlich verboten.²⁴ Zu beobachten ist allerdings eine zunehmende Orientierung des marktlichen Wettbewerbs unter freigemeinnützigen Anbietern.²⁵

Betrachtet man daher nun die internationalen Erfahrungen mit Wettbewerbsstrategien, so zeigt zunächst das Compulsory Competitive Tendering (CCT) Programm in Großbritannien (1980–1997), welches eine Verpflichtung zu öffentlichen Ausschreibungen vorsah, dass es durchaus eine hohe Erfolgsquote öffentlicher Anbieter sowohl gemessen an der Anzahl der Aufträge als auch am Finanzvolumen der Ausschreibungen gibt, wenn Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zugelassen wird. Operative Einheiten dürfen sich hier bei einer Mindestkapitalrendite von 6 Prozent an Ausschreibungen der Kommune beteiligen. Die durchschnittliche Kostensenkung dieses Programm liegt indes nur bei unter 10 Prozent (vielfach durch verschlechterte Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen insbesondere der „blue-collar workers“), und es ist eine starke zentralstaatliche Kontrolle des Verfahrens notwendig. Zudem erwies sich die Orientierung ausschließlich am Preis und nicht auch an der Qualität im Rahmen des CCT für bestimmte öffentliche Bereiche als dysfunktional (Löffler 2003: 85). Auch waren mittelfristig Preissteigerungen in dem Maße zu beobachten, wie Anbieter in der Einstiegsphase mit Billigangeboten den Markt zu erobern trachteten und,

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

25 So ist das faktische Anbietermonopol der freien Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend durch ein plurales Anbieterspektrum ersetzt worden. Hier mehrten sich jedoch die Hinweise, dass der „Anbieterwettbewerb“ nicht automatisch einen „Leistungswettbewerb“ nach sich zieht und nicht allen in Betracht kommenden „Kunden“ zugute kommt, sondern zu „Rosinenpick“-Effekten etwa dergestalt führt, dass sich die privatgewerblichen Anbieter (z.B. im Bereich der ambulanten Altenpflege) auf die „leichten Fälle“ spezialisieren, während sich die Kommunen um die sehr schweren Pflegefälle kümmern müssen (Schröter/Wollmann 1998: 155f.).

sobald dies gelungen war, die Preise erhöhten. Aufgrund des zwanghaften Charakters stieß das CCT bei den Kommunen weiterhin auf erhebliche Widerstände, so dass kommunale Manager einen Großteil ihrer Zeit damit verbrachten, Wege zu finden, diese gesetzlichen Bestimmungen zu übergehen.

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

- Das Design von Wettbewerbsprozessen wirkt sich wesentlich auf das Ergebnis von Wettbewerb aus. Das Wettbewerbsdesign wird wesentlich von der institutionellen Einbettung einschließlich ihrer Pfadabhängigkeit geprägt, also dem Wirkungskreis von Kommunalverwaltungen, der Verteilung der Aufgabenerfüllung zwischen und unter öffentlichen, privaten und freigemeinnützigen Organisationen sowie der nationalen Wettbewerbspolitik.
- Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern ist gegenüber der Eigenproduktion oder der Vergabe dann effizienter, wenn die Anzahl der potenziellen Anbieter gering, die Laufzeit der Verträge relativ lang ist, die Kapitalbindung hoch und die Leistung in mehrere, zeitlich versetzt ausgeschriebene Lose teilbar ist. Die Kommune kann damit eine Preiskontrolle ausüben.
- Ein Ausschreibungswettbewerb erscheint nur dann sinnvoll zu sein, wenn externe Anbieter mit Vorteilen im Kosten und Qualitätsbereich existieren, es keine Monopolstrukturen gibt und die Möglichkeiten der Leistungsdefinition und Kontrolle der Leistungserbringung gegeben sind. Effizienzsteigerung durch Ausschreibungswettbewerbe beruhen vor allem auf Maßnahmen der Flexibilisierung von Arbeitsmärkten.
- Vermarktlichung führt zu einer Zunahme der Arbeitsintensität und zu einer Abnahme der Stellen im mittleren Management. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor passen sich denen im privaten Sektor an.

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

8. Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung?

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

Zunächst zeigt sich eindeutig eine Pluralisierung der Institutionen und Steuerungsmodi. Mit dem Vordringen marktlicher (und auch bürgerschaftlicher Elemente) ergibt sich durchaus eine *neue Kombination von Steuerungsmodi*, es kommt also zu einem governance mix im ersten Sinne. Allerdings ist diese Kombination bis jetzt weder in nennenswertem Maße durch neue Formen gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Selbststeuerung gekennzeichnet, noch zeigen sich sonstige Anzeichen für eine verbesserte politische Steuerung. Zwar herrscht allgemein der Eindruck vor, dass das Verwaltungshandeln effizienter geworden ist (ohne diese Effekte genauer quantifizieren zu können), aber das Verhalten insbesondere der politischen Entscheidungsträger hat sich nicht verändert²⁶ (vgl. Bogumil 2003). Die ökonomische Ratio hat die politischen Entscheidungsprozesse nicht optimiert.

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

Diese Entwicklung könnte zur Erodierung politischer Verantwortlichkeiten (accountability) auf kommunaler Ebene und damit zu erheblichen Problemen bei der Input- und Outputlegitimation führen. Wofür soll sich der Bürger noch an Kommunalwahlen beteiligen, wenn der Bürgermeister oder die Kommunalvertretung faktisch für viele wesentliche Fragen nicht mehr zuständig sind? Wen soll er für Fehlentscheidungen zur Verantwortung ziehen? Wie sehen Entscheidungen und Dienstleistungen aus, für die bei Kommunalwahlen letztlich keiner die Verantwortung übernehmen kann? Diese und ähnliche Fragen deuten an, dass es sicherlich nicht ausreicht, wenn die Kommune sich zukünftig auf eine Moderatorenrolle zurückzieht. Unterschiedliche Moderatoren kann der Bürger allabendlich mit seiner Fernbedienung wählen. Von

²⁶ Dies gilt nach vorliegenden Erfahrungen auch für die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen im Binnen- und Außenverhältnis von Ministerien in Australien, Neuseeland und Skandinavien und letztlich auch für Großbritannien (Löffler 2003a: 89–91). Besonders prekär sind Modelle einer Agenturbildung darüber hinaus in den ehemaligen Staaten des Ostblocks, in denen die dezentralen Einheiten kaum kontrollierbar sind.

Kommunalvertretung und direkt gewähltem Bürgermeister kann und muss er mehr erwarten können.²⁷

Bezieht man dieses – zugegebenermaßen noch empirisch schwach untermauerte – Ergebnis auf die internationale Debatte um die Konturen einer neoweberianischen Verwaltung, so besteht Anlass zur Skepsis. So stellen Pollit und Bouckaert (2003) bei ihrem internationalen Vergleich von Public-Managementreformen folgende Hypothese auf:

„As a hypothesis on the change of administrative systems one could say that the Weberian State has shifted to the Neo-Weberian State (NWS) under the influence of a ‚maintain/modernise‘ based public management reform trajectory“ (zitiert nach Bouckaert 2004).

Diese neo-weberianische Modell ist ihrer Meinung nach u.a. dadurch gekennzeichnet, – dass neben Rechtmäßigkeit auch Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung zur Managementausrichtung im öffentlichen Sektor gehören, – dass die Kundenrolle als Teil der Bürgerrolle im Verhältnis zum Staat akzeptiert wird, – dass Legitimität nicht mehr nur als Legalität, sondern auch auf Wirtschaftlichkeit und Effektivität des Staates und seiner Politiken beruht, sowie – dass das Privatrecht mehr und mehr auch zu einem komplementären Instrument in öffentlichen Angelegenheiten wird (Bouckaert 2003).

Zwar ist es auch für Deutschland unstrittig, dass sich das traditionelle Verwaltungsmodell in der Veränderung befindet und wir es zunehmend mit hybriden Strukturen zu tun haben. Die Annahme aber, dass sich die weberianische Verwaltung in einen neoweberianischen Typ verändert, in dem sich dezentrale Verantwortung, Kontraktmanagement, Leistungsmessungen, Wettbewerbsmechanismen und Bürgerorientierung produktiv mit den Elementen des hierarchischen Typs verbinden, scheint mir selbst für die fortgeschrittenste Modernisierungsebene in Deutschland noch etwas voreilig zu sein. Einerseits ist zu beobachten, dass man sich formal auf neue Steuerungsinstrumente einlässt und sie im traditionellen Sinn nutzt. So gibt es Produktkataloge, Kosten- und Leistungsrechnungen und mitunter auch Kontrakte, aber sie werden nicht zu Steuerungszwecken benutzt. So gibt es – sehr selten – gemeinsame strategische Zielvorstellungen im Bereich der Politik, aber wenn es darauf ankommt, hält sich niemand daran und die alte Machtpolitik dominiert. Andererseits nutzt man intensiv private Rechtsformen, ohne dass es zu Wettbewerbsprozessen kommt, und riskiert den Verlust kommunaler Steuerungsmöglichkeiten. Insgesamt zeigt sich, dass es in der Realität nicht so einfach ist, das „Gute“ der weberianischen Verwaltung mit dem „Guten“ der NPM Bewegung zu verbinden. Nach wie vor gibt es zahlreiche Punkte, bei denen nicht so recht klar ist, wie denn das neo-weberianische Modell funktionieren soll.

27 So muss es eine wesentliche Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger sein, diese Pluralität zu begrenzen und versuchen, zu steuern. Dies kann u.a. durch eine *strategische Leistungstiefenpolitik* erbracht werden, in der man sich vor der Verlagerung und Privatisierung von Aufgaben fragt, welche Potenziale und Probleme die neuen Organisations- und Steuerungsformen im konkreten Fall mit sich bringen und wie sich dies in eine gesamtstädtische Strategie einbinden lässt. Dies gilt für die Übertragung von Aufgaben auf Bürger, Vereine, Verbände und private Unternehmen gleichermaßen.

Dazu gehören z.B. die Problemlagen im Bereich der Koordination und Steuerung von *agencies*, die Rolle von Politik bei der Steuerung von Verwaltungen und die Wirkung privater Rechtsformen im öffentlichen Bereich.

Das Problem ist aber nicht nur, dass die neuen Steuerungsformen (noch) nicht funktionieren, sondern vor allem, dass durch die Ökonomisierungsprozesse die traditionellen – zugegebenermaßen unvollkommenen – Steuerungsformen erschwert werden. Eine Neukombination ist dann problematisch, wenn die eine Steuerungslogik (hierarchische Koordination) geschwächt wird, ohne dass die andere (ökonomische Anreizsteuerung) funktioniert. Dann wissen die Akteure nicht mehr, woran sie sich in ihrem Handeln orientieren sollen bzw. jeder orientiert sich an dem, was für ihn gerade vorteilhaft erscheint. Damit werden die bisherigen Steuerungsvorteile hierarchischer Koordination, sich über die Präferenzen anderer Akteure hinwegzusetzen und Transaktionskosten zu minimieren, aufgeweicht. Solange Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung nicht durch eine Verbesserung zentraler Informationssysteme ausgeglichen und die Lockerung zentraler Kontrolle nicht durch mehr Wettbewerb und höhere Selbstkoordination kompensiert werden (vgl. Scharpf 2000: 291), bestehen berechtigte Zweifel, ob die Effizienz und Effektivität öffentlichen Verwaltens wirklich gesteigert wird.

Literatur

- Ambrosius, Gerold, 2003: Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf die kommunale Ebene, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, 29–46.
- Banner, Gerhard, 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1, 5–12.
- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckart (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, 279–303.
- Benz, Arthur, u.a., 2003: Governance. Eine Einführung. Kurs 3203 der FernUniversität in Hagen. Hagen.
- Benz, Arthur, 2003: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur, u.a., Governance. Eine Einführung. Kurs 3203 der FernUniversität in Hagen. Hagen, 13–32.
- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv 93(1), 129–148.
- Bogumil, Jörg, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, Kunol/Kettiger, Daniel (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern/Stuttgart/Wien, 15–42.
- Bogumil, Jörg/Greifstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Unveröff. Ms.
- Bogumil, Jörg/Holzkamp, Lars, 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan-Hendrik (Hrsg.) Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin, 71–91.

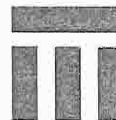
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Jann, Werner/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2003a: Antrag auf Forschungsförderung an die Hans-Böckler-Stiftung. 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Manuskript.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003b: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u.a., Statusreport Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin.
- Bouckaert, Geert, 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel, in: Jann, Werner, u.a., Statusreport Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin.
- Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred, 2003: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hrsg.), New Public Service. Wiesbaden, 133–153.
- Christensen, T./Lagreid, P. (Hrsg.), 2001: New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate.
- Deutscher Städtetag, 1994–2000: Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung 1994/95, 1996, 1998, 2000.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta, 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Berlin.
- Frischmuth, Birgit/Kromrei, Fritz/Mäding, Heinrich/Vierheilg, Otto/Weeke, Ralf/Büker, Ulrike/Weiß, Bernd, 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung. Arbeitshilfe. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Gerstlberger, Wolfgang, 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung – Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit. München.
- Gerstlberger, Wolfgang/Kneissler, Thomas, 2000: Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien, in: Kneissler, Thomas (Hrsg.), Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Kassel: Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Uni Kassel, 81–100.
- Grömig, Erich, 2001: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: Der Städtetag 3, 11–18.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), 2003: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden.
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert /Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2004: Statusreport Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren (Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24). Berlin.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifstein, Ralph/Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8). Berlin.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2002: Public Governance. Eine neue Runde in der Verwaltungsreform? Berlin.
- Kuhlmann, Sabine, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: VerwArch 1, 99–126.
- Kuhlmann, Sabine/Wegrich, Kai, 2001: Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene, in: Schröter, Eckart (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, 243–260.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Opladen (im Erscheinen).

- Löffler, Elke, 2003a: Die Ökonomisierung des Staates – Versuch einer Begriffsklärung, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, 19–29.
- Löffler, Elke, 2003b: Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, 75–101.
- Mayntz, Renate, 2003: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur u.a., Governance – Eine Einführung. Kurs 3203 der FernUniversität Hagen. Hagen, 71–83.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage, Opladen.
- Nullmeier, Frank, 2001: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard, u.a.: Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung. Opladen, 92–104.
- Pollitt, Christopher, 2002: Clarifying Convergence, in: Public Management Review 4(1), 472ff.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2003: Public Management Reform: an International Comparison. 2., erweiterte Auflage, Oxford.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, 371–392.
- Reichard, Christoph, 2002: Konkurrieren statt Privatisieren. Chancen und Risiken von Vermarktlichungsstrategien interner und externer kommunaler Dienstleistungen, Forschungsantrag an die Hans-Böckler-Stiftung. Potsdam.
- Reichard, Christoph, 2003: „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden, 119–143.
- Ritz, Adrian, 2003: Evaluation von New Public Management. Bern u.a.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schröter, Eckhart/Wollmann, Hellmut, 1998: Der Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltungsmodernisierung. Oder: Vom Fliegen- zum Schwergewicht?, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., 145–170.
- Stucke, Niclas, 1998: Die neuen Steuerungsmodelle in den deutschen Städten 1995–1996: Umfrageergebnisse des DST, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., 179–187.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian, 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Wegener, Alexander, 2002: Wettbewerb gestalten. Kommunale Wettbewerbsstrategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin.
- Wegener, Alexander, 2004: Benchmarking Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Opladen (im Erscheinen).
- Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Opladen, 195–233.
- Wollmann, Hellmut, 2002: Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 41(1), 24ff. (englische Übersetzung in: German Journal of Urban Studies, 2002 sowie französische Übersetzung in: Annuaire 2003 des Collectivités Locales, Paris: CNRS).
- Wollmann, Hellmut, 2004: Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse, in: Jann, Werner u.a., Statusreport Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin.

Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft

Politik und Markt

*Herausgegeben von
Roland Czada
und Reinhard Zintl*



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



VS Verlag für Sozialwissenschaften
 Entstanden mit Beginn des Jahres 2004 aus den beiden Häusern
 Leske+Budrich und Westdeutscher Verlag.
 Die breite Basis für sozialwissenschaftliches Publizieren

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
 Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
 detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage April 2003

Alle Rechte vorbehalten
 © VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2004

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Lengericher Handelsdruckerei, Lengerich
 Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
 Printed in Germany

ISBN 3-531-14140-6

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
I. Einleitung	
<i>Roland Czada</i> Grenzprobleme zwischen Politik und Markt	11
II. Theorie	
<i>Reinhard Zintl</i> Markt und Politik: Implizite und explizite Kollektiventscheidung	31
<i>Viktor J. Vanberg</i> Konsumentensouveränität und Bürgersouveränität: Steuerungsideale für Markt und Politik	48
<i>Michael Baummann</i> Rationierung ohne Politisierung. Plädoyer für einen Rechte-basierten Ansatz bei der Rationierung medizinischer Güter	66
III. Politikfelder	
A. Marktschaffung und Marktregulierung	
<i>Susanne K. Schmidt</i> Das Projekt der Europäischen Marktschaffung. Die gegenseitige Anerkennung und der Binnenmarkt für Dienstleistungen	83
<i>Susanne Lütz</i> Politik und Finanzmarkt im Wandel. Einbettung, Entbettung und was kommt danach?	107
<i>Andreas Busch</i> Institutionen, Diskurse und <i>policy change</i> . Bankenregulierung in Großbritannien und der Bundesrepublik	127
<i>Frank Janning</i> Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes	151

Johanna Brinkmann / Ingo Pies

Der Global Compact als Beitrag zu Global Governance: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven	186
--	-----

B. Vermarktlichung und Ökonomisierung

Jörg Bogumil

Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung	209
--	-----

Katharina Holzinger / Christoph Knill

Marktorientierte Umweltpolitik – ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit	232
--	-----

Friedbert W. Rüb

Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik	256
--	-----

Martin Höpner

Der Organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel	300
--	-----

IV. Markt und Politik im OECD-Ländervergleich

Uwe Wagschal

Sieg des Marktparadigmas in der Steuerpolitik? Konzepte und Determinanten der Steuererhebung im internationalen Vergleich	325
---	-----

Nico A. Siegel / Sven Jochem

Staat und Markt im internationalen Vergleich – Empirische Mosaiksteine einer facettenreichen Arbeitsverschränkung	351
---	-----

Zusammenfassungen	389
-----------------------------	-----

Abstracts	395
---------------------	-----

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	401
--	-----

Vorwort der Herausgeber

Das Verhältnis der Politik zur Wirtschaft hat im Wesentlichen zwei Ausprägungen. Einmal kann die Politik versuchen, das Problem der Knappheit selbst zu lösen, und zwar in der Form machtbasierter Aneignung und Zuteilung. Dies ist das bis zur Durchsetzung des Marktes historisch vorherrschende Verhältnis. Die Alternative des Marktes besteht darin, Menschen über den Preisbildungsmechanismus aus der Knappheitssituation herauszuzwingen, sie also nicht dem Zwang der Politik, sondern des Geldbeutels zu unterwerfen. Dies ist die historisch jüngere und, wie die Beiträge dieses Bandes zeigen, noch keineswegs perfektionierte Lösung. Ihr Nachteil mag darin gesehen werden, dass auch der Markt weiterhin die Politik braucht. Es sind politische Vereinbarungen, aus denen die Regeln des Marktes hervorgehen, und es ist politischer Zwang, der sie gegen allfälligen Opportunismus durchsetzt. Diese zweite Variante des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft ist Gegenstand der folgenden Abhandlungen.

Zwar gab und gibt es Vorstellungen, der Markt könne seine Regeln selbst hervorbringen und darüber hinaus auch ihre Einhaltung gewährleisten. Sie erscheinen aber so utopisch wie die Idee, die Notwendigkeit politischen Zwanges würde eines Tages zusammen mit der Knappheit ganz verschwinden. Tatsache ist, dass die Knappheit und die damit verbundenen Verteilungsprobleme nicht zurückgehen, sondern im Gegenteil in dem Maß zunehmen, in dem neue Bedürfnisse entstehen und die einst reichlich vorhandenen natürlichen Ressourcen schwinden. Aber selbst wenn wir mit neuen Technologien der Knappheitssituation entrinnen könnten, blieben Produktion und Verteilung mit Transaktionskosten belastet, deren Bewältigung komplexe Organisationen und strafbewehrte Vertragsbeziehungen erfordert. Auch da bedarf es politischer Akteure, die nicht selbst als Marktteilnehmer auftreten, sondern als dritte Partei einen Rechtsrahmen bereitstellen und die Einhaltung von Verträgen erzwingen können. Die eminente Bedeutung institutioneller Einbettung und des *Third Party Enforcements* für das reibungslose Funktionieren einer Marktwirtschaft wurde von der neueren Institutionenökonomik nachdrücklich aufgezeigt.

Natürlich ließe sich Knappheit auch durch Nächstenliebe, Askese und Barmherzigkeit bewältigen. Wir schließen diese im europäischen Mittelalter bis zur Erfindung des Marktes als Ergänzung zum machtbasierten politischen Verteilungsprinzip durchaus praktizierte Methode ebenso wenig in unsere Überlegungen ein wie die offene Gewalt des Krieges, die nach wie vor ein Mittel zur Lösung von Verteilungskonflikten darstellt. Das Zusammenspiel von Politik und Markt ist gegenüber diesen die sowohl realistischere als auch normativ vorzuziehende Methode im Umgang mit Knappheitsproblemen. Zugleich ist sie aber auch eine komplizierte, theoretisch sperrige und empirisch äußerst facettenreiche Methode. Die Beiträge des Bandes machen dies in besonderer Weise deutlich. Nach einer Einleitung beschäftigen sich die ersten drei Kapitel mit theoretischen Problemen der institutionellen Einbettung von Märkten. Im Hauptteil werden dann Probleme der Marktschaffung und -regulierung sowie des Eindringens der Marktlogik in vormals marktferne Bereiche am Beispiel einzelner Politikfelder behandelt. Zwei abschließende Beiträge fragen nach den im internationalen Vergleich