

## Das Management des kommunalen Konzerns

*Beteiligungsmanagement; Dezentrale kommunale Steuerung; Empirie kommunaler Konzernierung; Gewährleistungs-Holding; Gewährleistungs-Kommune; Kommunale Konzernsteuerungsinstrumente; Konzernmanagement; Konzern Stadt; Management-Holding; Neue Institutionenökonomie; Städtische Konzerne*

*Der vorliegende Beitrag greift die Tendenz in den Kommunen auf, immer mehr ihrer Aufgaben in unterschiedlichsten institutionellen Arrangements außerhalb der traditionellen Kernverwaltung zu erbringen. Folge dieser Tendenz ist eine Entwicklung hin zu einem „Konzern Stadt“ mit Auswirkungen auf das Management dieser hybriden Organisationen. Auf Grundlage einer theoretischen Einordnung werden Ergebnisse einer Umfrage unter deutschen Kommunen zur städtischen Konzernierung vorgelegt und Handlungsempfehlungen für ein kommunales Konzernmanagement skizziert.*

### I. Ausgangslage und Problemstellung: Die Stadt als Konzern

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 bspw. in Regiebetrieben und Sonderrechnungen, in Eigenbetrieben, in Zweckverbänden, in privatrechtlichen Gesellschaftsformen als Eigengesellschaften oder auch als gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter Beteiligung privater Dritter.

Ursächlich für diese seit inzwischen mehreren Jahrzehnten international beobachtbaren<sup>1</sup> und seit Anfang der 90iger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auch in Deutschland u.a. unter dem Schlagwort des „Neuen Steuerungsmodells“ diskutierten Entwicklungen<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> das veränderte Anspruchsverhalten der Bürger

1 Vgl. z.B. Banner (2003), S. 13 ff., sowie Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003a).

2 Vgl. Jann u.a. (2004) sowie Held (2000).

3 Vgl. Reichard (1997a) sowie Naschold (1995) und Budäus (1998).

gegenüber „ihrem Dienstleister Stadt“,<sup>4</sup> ein wachsendes Steuerungsbedürfnis seitens der Kommunalpolitik hinsichtlich der Gesamtheit städtischen Einrichtungen, die zunehmende Komplexität kommunaler Aufgaben in Fragen bspw. der Finanzierung, von Vergaben, usw. und last but not least veränderte Rahmenbedingungen gemeindlicher Aktivitäten durch zunehmende Liberalisierung traditionell reglementierter Märkte.<sup>5</sup> Als Ergebnis dieser Einflüsse sehen sich die Städte in Abgrenzung zu jahrzehntelang „bewährten“ Handlungs- und Entscheidungsmustern zum Beginn des 21. Jahrhunderts grundlegend veränderten Anforderungen an ihre Steuerung gegenüber.

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. An dieser Stelle wird die Schnittmenge einer Fragestellung aus der Disziplin „Public Management“ mit Fragen der Konzerntheorie und -praxis deutlich, die zu der (noch) ungewöhnlichen Verknüpfung von „Kommunen“ und „Konzernen“ führt. Gegenüber der Alternative einer Einheitsunternehmung respektive einer Kommunalverwaltung nach traditionellem Muster als rechtseinheitlich verfasster Organisation, ergeben sich im Konzern zahlreiche Fragestellungen auf Grund der Komplexität und Pluralität konzerner Strukturen. Hieraus resultiert Bedarf an wissenschaftlicher Aufarbeitung. Es geht um die Koordination der entstehenden komplexen Systeme aus unterschiedlichen institutionellen Arrangements, die an der Grenze zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung stehen. Aus diesen Überlegungen leiten sich die Ziele dieses Beitrages ab. Es soll eine wissenschaftliche Fundierung des kommunalen Konzerns erfolgen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht, auf Basis einer kurzen theoretischen Analyse, der empirische Blick auf den Konzern Stadt. Ergänzend ist Ziel, ein Modell für eine kommunale Konzernsteuerung unter Berücksichtigung jüngerer Ansätze der verwaltungswissenschaftlichen Forschung (Stichwort des „Gewährleistungsstaates“) zu skizzieren.<sup>6</sup>

## II. Einige theoretische Grundlagen zum Kommunalkonzern

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 eine Betrachtung des Konzerns Stadt gehalten, Aspekte aus konzerntypischen und verwaltungs-

---

4 Zu diesem veränderten Verständnis und der weitergehenden Diskussion bürgerschaftlichen Engagements vgl. u.a. Bogumil/Kißler (1997).

5 Vgl. zu sich wandelnden Rollen von Verantwortlichen kommunaler Ausgliederungen Edeling (2002). Vgl. auch Brede (2003).

6 Vgl. umfassender zu diesen Fragestellungen Linhos (2005) sowie für einen Überblick ders. (2006a).

typischen Sachverhalten herauszufiltern und zu einer Analyse signifikanter Fragen kommunaler Konzerne zu verdichten. Dies ist – wie häufig bei zeitgemäßen verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen – nur unter Berücksichtigung unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen möglich. In diesem Beitrag werden neben der Rechtswissenschaft ökonomische Aspekte herausgegriffen.

## 1. Grundlegung des kommunalen Konzerns aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Die rechtssystematische Konzernterminologie wird hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf kommunale Konzernstrukturen untersucht, kommunale Konzerne werden systematisiert und ihre Entstehung wird betrachtet. Mit Hilfe dieser grundlegenden Informationen soll begriffliche Eindeutigkeit erreicht werden und möglichen Verständnis- oder Akzeptanzproblemen bei der noch ungewohnten Kombination von „Konzern“ und „Kommune“ 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 Konzerneigenschaft 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.<sup>7</sup> 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 mit unterschiedlichen Bewertungsfolgen je nach Größe der Stadt).

Ebenfalls aus der juristischen Sicht 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.<sup>8</sup> Der kommunale Konzern wird

<sup>7</sup> Vgl. Fett (2000) sowie Schneider (1985).

<sup>8</sup> Vgl. Zhang (1996), S. 42.

wegen der Dominanz der Gesellschaft mit beschränkter Haftung als Rechtsform städtischer Unternehmen in der Regel ein GmbH-Konzern sein, seltener ein AG-Konzern. Die 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 gegenüber der Kernverwaltung 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 regelmäßig 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.<sup>9</sup> Die „klassische“ Form kommunaler Konzernierung<sup>10</sup> ist vielmehr die Ausgliederung vorhandener Aufgaben aus der Kernverwaltung in alternative institutionelle Arrangements.

## 2. Ökonomische Aspekte des Konzerns Stadt

Für die ökonomische Betrachtung des Konzerns Stadt gilt die Prämisse, diesen als Ergebnis eines dynamischen Prozesses zu verstehen und damit die formal-juristische 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 bspw. hinsichtlich der Rechtsnatur einer Kommune und ihrer Steuerungslogik.

---

9 Allerdings sind in jüngster Zeit Diskussionen zu verfolgen zur (Re-)Integration von Aufgaben in städtische Gesellschaften (z.T. als deren Tochtergesellschaften), insbesondere zur Erfüllung vergaberechtlicher Vorgaben und zur besseren Kapazitätsauslastung.

10 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 bspw. „Konzernentstehung“ mit Betonung der formalen Umsetzung (z.B. aus rechtlicher Perspektive durch Gestaltung 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.

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:<sup>11</sup>

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

Im Folgenden werden mit der Neuen Institutionenökonomie und dem Konzept der Management-Holding zwei ökonomische Ansätze herausgegriffen.

Bei der Analyse privater Konzernorganisationen werden seit einiger Zeit Überlegungen der Neuen Institutionenökonomie diskutiert. Den Transfer auf die kommunale Situation regt u.a. Reichard an, indem er festhält, „dass eine Reihe von institutionenökonomisch begründeten Handlungsempfehlungen ... durchaus plausibel erscheinen“.<sup>12</sup> In Anlehnung an eine Definition privatwirtschaftlicher Konzerne<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Die Betrachtung von Transaktionskosten macht denkbare 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 häufig schwierige 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-Agententheorie zu ergänzen. Die Adaption der dortigen Überlegungen auf die kommunale Situa-

---

11 In Anlehnung an Theisen (1991), S. 23 und 128.

12 Reichard (2002), S. 599.

13 Vgl. Hoffmann (1993), S. 60.

14 Hierzu Mellewigt (1995), S. 58: „Die Ausweitung der unternehmensinternen Koordination erfolgt ... solange, bis die Grenzkosten der hierarchischen Koordination denen der marktlichen Koordination entsprechen. Danach erfolgt ... eine Ablösung der Hierarchie durch den Markt“.

tion 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.<sup>15</sup> 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.

Neben den Ansätzen der Theorie rationalen Handelns bildet die Managementlehre ein weiteres Fundament des New Public Management. Die Analyse städtischer Konzerne kann sich dies 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 als „Teilbereich einer interdisziplinären, anwendungsbezogenen Managementlehre“<sup>16</sup> zu sehen. Ansatzpunkt ist die Überlegung, dass „Konzerne ab einer bestimmten Konzerngröße von der Stammhausstruktur zur Holdingstruktur wechseln, da sie die transaktionskostenminimale Konzernorganisationsform darstellt.“<sup>17</sup> Das Konzept der Management-Holding entspricht in Abgrenzung zum traditionellen Stammhauskonzern einem Verständnis des Konzerns als eine dezentrale Geschäftsbereichsorganisation. Die selbständigen Konzern-einheiten 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. 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“.<sup>18</sup>

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 den Voraussetzungen für ihre Ent-

---

15 Vgl. bspw. Sliwka (2003).

16 Ott (1996), S. 280.

17 Mellewigt (1995), S. 60.

18 Bühner (1993), S. 25 und 32.

wicklung kann das Verständnis des Konzerns Stadt in Anlehnung an Ostmann<sup>19</sup> wie folgt erweitert werden:

*Die kommunale Management-Holding als Struktur- und Führungskonzept stellt eine dezentral orientierte Form einer Konzernorganisation in Kommunen dar. In ihr erbringen 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.

### III. Eine empirische Untersuchung

#### 1. Untersuchungsdesign und erste Fallbeispiele

Der kommunale Konzern ist zunehmend Gegenstand bspw. von Beratungs- und Seminarangeboten entsprechender Anbieter. Das Thema findet sich darüber hinaus immer häufiger auf der Agenda kommunaler Erfahrungsaustausche. Dieser zunächst nur subjektive Eindruck einer zunehmenden Relevanz von kommunalen Konzernorganisationen kann zwischenzeitlich auch empirisch bestätigt werden. So sind die Ausgliederung kommunaler Aufgaben und die damit einhergehenden Verselbständigungstendenzen u.a. Gegenstand von Untersuchungen des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam,<sup>20</sup> des Deutschen Instituts für Urbanistik,<sup>21</sup> des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>22</sup> sowie weiterer Erhebungen.<sup>23</sup> Die Arbeiten bestätigen übereinstimmend ein Ausmaß an Ausgliederung kommunaler Tätigkeiten in Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung (überwiegend in privatrechtliche Gesellschaften), das dazu führt dass etwa die Hälfte der städtischen Mitarbeiter in diesen Gesellschaften arbeitet. Ebenso wird etwa die Hälfte des „Umsatzes“ dieser Stadtkonzerne außerhalb des kameraleen Haushaltes erwirtschaftet. Ergänzend zu diesen und weiteren Arbeiten werden hier Ergebnisse einer Befragung aus dem Frühjahr 2004 vorgelegt.<sup>24</sup> Zentrale Frage der Analyse ist: *„Was gibt es an Konzernstrukturen und -mechanismen in der deutschen*

19 Ostmann (1994), S. 4 und 264.

20 Vgl. KWI (2003) sowie Andersen u.a. (2004).

21 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003a) sowie Difu (2003b).

22 Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001).

23 Vgl. z.B. Schneider (2002) sowie Pech/Bahn (2002).

24 Auf Wunsch einiger Teilnehmer wurden die Ergebnisse anonymisiert. Vgl. umfassender zu dieser Untersuchung das Arbeitsheft 11/2006 des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, Linhos (2006b).

*Kommunalverwaltung?*“. Empirischer Untersuchungsgegenstand ist die in dieser Arbeit als „Konzern Stadt“ herausgearbeitete kommunale Organisationsstruktur, die aus verstärkter Ausgliederung städtischer Aufgaben aus der traditionellen Verwaltungsstruktur und den resultierenden Verselbständigungstendenzen entsteht. Anhand eines Fragebogens und ergänzender Interviews wurden in Verbindung mit der Auswertung schriftlicher Unterlagen 43 deutsche Städte angesprochen, von denen 36 an der Studie teilnahmen. Der Fragebogen wurde in fünf Gruppen untergliedert. Die erste Fragengruppe hatte die Funktion, Ausgangsdaten zur jeweiligen Stadt zu erfassen. Die zweite Fragengruppe wurde differenziert. Soweit in der teilnehmenden Gemeinde Ansätze einer konzernorientierten Steuerung vorhanden waren, wurden diese zunächst grundsätzlich abgefragt. War dies nicht der Fall, wurde der Teilnehmer gebeten, Gründe hierfür darzustellen und eine Erwartung zu äußern über die zukünftige Relevanz des Themas in seiner Stadt. Die weiteren Fragen richteten sich dann nur noch an Städte mit Konzernbezug. Fragengruppe 3 erfasste vorrangig das Steuerungsverständnis, bevor in Fragengruppe 4 die zur Anwendung kommenden Steuerungsinstrumente erhoben wurden. Mit Blick auf die noch am Anfang stehende Entwicklung kommunaler Konzernsteuerung schien es sinnvoll, abschließend zukunftsorientierte, perspektivische Aspekte des Ansatzes abzufragen. Diese Funktion wurde von Fragengruppe 5 erfüllt.<sup>25</sup> Im Zuge der Auswertung der Ergebnisse wurde rasch deutlich, dass die Umsetzung konzernorientierter städtischer Organisationen durch eine erhebliche Bandbreite gekennzeichnet ist. So hat bspw. eine Stadt mit etwa 80.000 Einwohnern ihre etwa 54 Ausgliederungen bereits einer privatrechtlichen GmbH als Beteiligungsholding zugeordnet. Die Steuerung der Ausgliederungen erfolgt durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung der Holding-GmbH, die den Ratsgremien gemäß besetzt sind. Der Geschäftsführer der GmbH ist Mitarbeiter der Stadt. Aufgaben werden bereits zentralisiert, Personal wird ausgetauscht. Eine weitere Stadt (240.000 Einwohner, ca. 15 Ausgliederungen) legt den Schwerpunkt ihrer Konzernaktivitäten auf den instrumentellen Bereich. Es wurden u.a. neben einer zentralen Konzernarbeitsgruppe dezentrale Projektgruppen für Teilfragen eingerichtet, ein Personalpool zwischen Kernverwaltung und Beteiligungen ist eingerichtet, ein Konzernbetriebsrat wurde ins Leben gerufen, Aufgaben zentralisiert usw. Diese Konzernorientierung wurde allerdings bis zum Befragungszeitpunkt noch nicht durch ein übergreifendes Konzernmanagement, durch den (rechtlichen) Rahmen einer Holding o.ä. strukturiert. Letztes Beispiel sei eine Stadt mit 595.000 Einwohnern und etwa 130 Ausgliederungen, die besondere Prioritäten auf einen „konzerninternen Leistungsaustausch“ setzt und hierzu u.a. eine so genannte „regelmäßige Synergieberichterstattung“ aufgebaut hat. Bisher in Einzelfällen erfolgt eine konzerninterne Personalgestellung, allerdings wurde bereits ein „Konzernbeschäftigtenrat“ gebildet.

---

25 Vgl. u.a. Lamnek (1995) sowie Roth (1995) und Kromrey (1994).

## 2. Einzelergebnisse der Untersuchung

### a) Grunddaten zu den städtischen Konzernen

Zunächst unabhängig von einem Konzernverständnis war die Struktur der Ausgliederungen, innerhalb derer öffentliche Aufgaben erfüllt wurden, vielfältig: Die durchschnittliche Anzahl lag bei immerhin 55,8 Ausgliederungen je Stadt. Dieser Wert beinhaltet eine erhebliche Bandbreite in Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Kommune. Ergebnisse anderer Erhebungen wurden bestätigt, nach denen die Anzahl der Ausgliederungen mit zunehmender Größe der Gemeinde steigt.<sup>26</sup> Ergänzend wird hier die Verteilung der Organisationsformen dargestellt: 6,7% der Ausgliederungen wurden in den Teilnehmerstädten als Sonderrechnungen, Regie- oder Eigenbetriebe geführt. Der Anteil der Anstalten öffentlichen Rechts sowie sonstiger institutioneller Arrangements (genannt wurden Zweckverbände, Stiftungen, eingetragene Genossenschaften und Vereine) war eher gering (0,9% bzw. 4,1%). Die überwiegende Mehrzahl der Ausgliederungen war in privatrechtlichen Gesellschaftsformen strukturiert (88,2%).

Die einleitenden Fragen dieser Untersuchung dienten insbesondere dazu, die Vielfalt der institutionellen Arrangements innerhalb des „Mischkonzerns Stadt“ abzubilden. Die Heterogenität der kommunalen (Beteiligungs-) Portfolios, deren visuelle Abbildung letztlich die entsprechenden Organigramme der Beteiligungsberichte darstellen, ist zum einen Folge der Vielzahl der Organisationsformen, die zur Aufgabenerfüllung neben der Kernverwaltung gewählt werden, und entspringt zum anderen der Heterogenität dieser Aufgaben selbst („kommunaler Bauchladen“).<sup>27</sup> Die Existenz des Konzerns Stadt kann aus einer organisationsorientierten Perspektive heraus empirisch bestätigt werden (Schlagwort der „wirtschaftlichen Einheit bei rechtlicher Vielheit“ als konstituierendes Konzernmerkmal).<sup>28</sup> Dieses Ergebnis beinhaltet zunächst „nur“ eine Interpretation der formalen kommunalen Struktur ohne die Wertung einer tatsächlichen steuerungsrelevanten Konzernsicht, die in den folgenden Fragen untersucht wurde. Diese Einschränkung greift die Problematik auf, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit kommunaler Konzernbildung häufig nicht geringe Lücken klaffen.

### b) Erscheinungsformen

Die Erhebung wurde in der zweiten Fragengruppe aufgespalten. Die Teilnehmer, in deren Stadt (gegebenenfalls „noch“) keine Relevanz einer konzernorientierten Steuerung zu beobachten war (10 Städte), wurden um ergänzende Informationen gebeten. Ziel war,

---

26 Die Auswertung des Difu (2003a), S. 24, ermittelt bspw. eine Korrelation von  $r = 0,682$ : „Je größer eine Stadt ist, desto mehr Beteiligungen besitzt sie“.

27 Vgl. die detaillierten Beiträge der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft GöW (2001), S. 14 ff. sowie S. 65 ff., einschließlich umfassender tabellarischer Darstellungen.

28 Vgl. auch Eichhorn (2001a), S. 10, der ebenfalls „verbreitete Holdingstrukturen“ im öffentlichen Bereich identifiziert.

Erkenntnisse darüber zu gewinnen, aus welchen Gründen dort kein Konzern gesehen wird. Darüber hinaus wurde ein „Blick in die Zukunft“ versucht, indem eine Einschätzung der zukünftigen Bedeutung des Konzerns Stadt erbeten wurde. Die weiteren Fragen wurden dann nur noch von den Städten bearbeitet, die sich als Konzern verstehen.

aa) Ergebnisse zu den Städten ohne Konzernsicht

Aus der Grundgesamtheit von 36 teilnehmenden Kommunen verstehen sich 10 Städte nicht als Konzern. Sie weisen weder hinsichtlich ihres Bundeslandes eine systematische Struktur auf (es sind mehrere Bundesländer vertreten bei einer ausgeglichenen Verteilung zwischen alten und neuen Ländern), noch hinsichtlich ihrer Größe. Die Zuordnung der Städte in dieser Teilgruppe zu den Größenklassen entspricht in etwa den Anteilen der Größenklassen in der Grundgesamtheit. Als Begründung für ihre Ablehnung eines Konzerns gaben zwei große Städte (Stadt K und L), die zu den größten teilnehmenden Kommunen überhaupt gehörten, eine „*fehlende Übereinstimmung*“ eines konzernorientierten Ansatzes mit den gegebenen Verhältnissen an. Während Stadt L juristische Bedenken hat, sich als Konzern zu definieren (ein organisationsorientierter Ansatz, Konzernaspekte für eine verbesserte Steuerung zunächst außerhalb juristischer Normen zu nutzen, wird von der Kommune nicht erwähnt), verweist Stadt K auf eine fehlende Größe und wirtschaftliche Stärke der Kommune einschließlich ihrer Ausgliederungen. Diese Selbsteinschätzung steht in deutlichem Widerspruch zu den dortigen Bedingungen mit mehr als 170 Ausgliederungen aller Rechtsformen einschließlich privater Gesellschaften und etwa 10.000 Mitarbeitern in diesen Einrichtungen. Den Angaben der Stadt K zufolge spiegelt sich die Bedeutung der Ausgliederungen zwar durchaus in einem wachsenden Konzernverständnis wider – allerdings innerhalb der Ausgliederungen *ohne* Einbindung der Kernverwaltung. Ein gesamtstädtisches Konzernbewusstsein sei nicht vorhanden und auch nicht zu erwarten. Hier wird die Problematik des Auseinanderbrechens einer kommunalen Struktur als Folge zunehmender Fragmentierung und damit einhergehender Zentrifugaltendenzen der Ausgliederungen deutlich. Frage ist, wie die Verwaltungsleitung hierauf mit Blick auf ihre Gesamtverantwortung für die kommunale Aufgabenerfüllung reagieren wird, zumal auch verstärkte Ausgründungen in den städtischen Töchtern erwartet werden. Die Ausgliederung von Einzelgesellschaften beobachtet auch Gemeinde M (mittlere Größenklasse) mit ebenfalls umfangreicher und diversifizierter Beteiligungsstruktur. Dort soll durch die gesellschaftsrechtliche Zusammenlegung von Beteiligungen unter dem Dach einer bereits als Holding strukturierten Tochtergesellschaft quasi ein Konzern innerhalb der Stadt entstehen. Allerdings soll diese Holding dann *keine* gesamtstädtische Steuerungsfunktion und damit Koordination im Sinne einer Zwischeneinheit unterhalb der Verwaltungsleitung wahrnehmen. Durch den entstehenden großen Konzern in der Stadt erübrige sich eine gesamtstädtische Perspektive. Diese Erwartung ist zweifelhaft. Vielmehr ist zu erwarten, dass dieser „Teilkonzern“ ein verstärktes Eigenleben entwickeln wird. Eine Gruppe von Städten lässt sich aus den Antworten bilden, die nur zurzeit eine konzernorientierte Steuerung verneinen. Vier der zehn Städte führen den frü-

hen Diskussionsstand des Ansatzes als Grund dafür an, dass er dort (noch) nicht zum Tragen kommt. Vorrangig wird ein noch nicht abgeschlossener Meinungsbildungsprozess auf politischer Ebene angeführt, teilweise auch innerhalb der Verwaltung. Eine der vier Städte bereitet allerdings die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts vor, der holdingorientierte Steuerungsaufgaben übertragen werden sollen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Anstalt mit einer Zwischeneinheit im Verständnis des Management-Holding-Ansatzes vergleichbar sein wird, d.h. mit einer Organisationseinheit, die an der Schnittmenge zwischen Spitzeneinheit („Verwaltungsvorstand“) und Grundeinheiten (Kernverwaltung und städtische Ausgliederungen) Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Bei den verbleibenden Städten wurden als Gründe fehlender Konzernorientierung genannt:

- Ein bisher fehlendes politisches Verständnis für die Bedeutung einer Beteiligungssteuerung, die demzufolge personell nicht in der Lage ist, weitergehende Ansätze zu verfolgen.
- Eine dezentrale Beteiligungssteuerung in den Fachämtern, die eine gesamtstädtische Sichtweise kaum entstehen lässt.
- Eine Beschränkung des Konzernansatzes auf das Rechnungswesen („Konzernbilanz“) ohne Auswirkungen auf die Steuerung der Teileinheiten.

Die angeführten Gründe spiegeln sich wider bei der Einschätzung der Bedeutung konzernorientierter Organisationsmerkmale in der Zukunft. Die Hälfte der zehn Städte erwartet die Umsetzung entsprechender Ansätze in der Zukunft, teils sehr konkret (vgl. die angeführte Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts), teils in Abhängigkeit von der politischen Diskussion. Als maßgebliche Einflussfaktoren werden die Entwicklung der kommunalen Finanzlage und die zunehmende Zahl von Ausgliederungen genannt, die Steuerungsbedarf impliziert.

## bb) Ergebnisse zu den Stadtkonzernen

Die weiteren Fragen des Erhebungsbogens wurden wegen des dazu notwendigen Konzernverständnisses in den Kommunen nur von den verbleibenden 26 Teilnehmern beantwortet. Diese „Konzerngesamtheit“ entspricht einem Anteil von 72,2% der Grundgesamtheit der Umfrage. Zunächst wurde gefragt, ob der Konzern Stadt bereits formal fixiert ist, bspw. rechtlich über Beherrschungs-, Unternehmens- oder Leistungsverträge oder auf organisatorischer Ebene. Zwei Drittel der antwortenden Kommunen bestätigen dies, wobei einige von ihnen noch in der vorbereitenden Phase standen. Die genannten Formen formeller Fixierung waren recht unterschiedlich. So fanden sich u.a. *Hinweise auf abgeschlossene Verträge*. Diese bewegten sich allerdings überwiegend auf Ebene der rechtlich notwendigen Regelungen, bspw. die Berücksichtigung gesellschaftsrechtlicher Anforderungen oder die Regelung konzerninterner Austauschbeziehungen. Daneben wurden Leistungsverträge genannt, durch die Leistungsbeziehungen zwischen der Kernverwaltung und den rechtlich selbstständigen Ausgliederungen geregelt wurden. Diese Verträge umfassen einen klar abgrenzbaren Leistungsbereich und regeln eine Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung. Sie sind allerdings kein Merkmal des Konzerns Stadt,

sondern betreffen auch Beziehungen zwischen Stadt und Externen. Stärkere Bedeutung für Fragen der gesamtstädtischen Ausrichtung hätten Unternehmensverträge u.ä. zwischen Kommune und Ausgliederungen. In Einzelfällen wurde auf die Haftungsfrage innerhalb des Konzernverbundes hingewiesen, ohne allerdings zu abschließenden Lösungen gekommen zu sein. Drei der antwortenden Gemeinden hatten *Beteiligungsholdings* gegründet oder bereiteten diesen Schritt vor. Den Holdings fielen in unterschiedlicher Intensität Steuerungsfunktionen zu. Eine recht hohe Bedeutung kam organisatorischen Entscheidungen zu. In der Mehrzahl der Städte wurden *Arbeits- und/oder Projektgruppen* mit entsprechenden Aufträgen ins Leben gerufen. Aus solchen Arbeitskreisen resultierten fallweise Teilprojekte, die einzelne Konzernaspekte bearbeiteten, z.B. den Aufbau eines konzernweiten Cash-Management oder weitere Bereiche, von denen man sich die Generierung von Synergien verspricht (Personalabrechnung, Beschaffung, Werkstatteleistungen o.ä.). Mehrfach genannt wurden bereits bestehende oder in Vorbereitung befindliche *Konzernrichtlinien*, die das Konzernverständnis allgemein und die Beziehungen zwischen Politik, Kernverwaltung, Beteiligungssteuerung sowie den Beteiligungen regeln sollen. Ein Teil der Kommunen setzt darüber hinaus auf den *institutionalisierten persönlichen Austausch* zwischen Verwaltungsleitung und Leitungen der Beteiligungen (z.B. Turnusgespräche). Gemeinsame Treffen der Verwaltungsleitung mit den Leitungen von Kernverwaltung *und* Beteiligungen, aus denen erst eine tatsächlich gesamtstädtische Abstimmung resultieren würde, wurden nicht genannt. Allerdings könnte die Kernverwaltung als durch die Verwaltungsleitung vertreten verstanden werden. Zudem würden solche Gremien sehr groß und daher nur mit Mühe effizient arbeiten können. Ergänzend hierzu wurde die *Einbindung der Beteiligungen in den Konzernbildungsprozess* erfragt. Die Beteiligungen sind häufig Mitglieder in den unterschiedlichen Arbeits- oder Projektgruppen, vereinzelt als ständige Mitglieder, fallweise je nach zu behandelnder Fragestellung. Soweit sie an den Sitzungen nicht teilnehmen, erfolgt regelmäßig ihre Information über die Ergebnisse, Fortschritte usw. (in der Regel über Sitzungsprotokolle). Eine der Gemeinden hält so genannte „Konzernvorstandssitzungen“ ab, wobei nicht eindeutig auszumachen ist, ob es hierbei eher um institutionalisierte Kontakte zwischen Verwaltungsleitung und Beteiligungen geht oder um die tatsächliche Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben im Konzernsinne. Interessanterweise wurde zur Frage der Einbindung der Beteiligungen häufig auf Berichtspflichten der Gesellschaften sowie auf deren Verpflichtung zu Beiträgen zur städtischen Haushaltskonsolidierung hingewiesen. Eine solche „Einbindung“ über Kontrollinstrumente wie einem Berichtswesen und finanziellen Beiträgen dürfte kaum motivierend zu Gunsten eines Konzernbewusstseins sein. Die *Einbindung der Politik* in den Konzernbildungsprozess wurde von allen Städten bestätigt. Die Auswertung der zusätzlich gegebenen Informationen macht allerdings deutlich, dass sich diese Einbindung in der Regel auf die Berücksichtigung der kommunalrechtlichen Vorgaben und Zuständigkeiten der politischen Gremien beschränkt. Besonders erkennbar wird dies aus Antworten, wonach (sinngemäß) „die politischen Gremien in Entscheidungen über die Beteiligungen durch entsprechende Ratsvorlagen eingebunden sind“. Diese Art der Einbindung setzt im Zweifelsfall nur gesellschaftsrechtliche und kommunalrechtliche Nor-

men um, die auf die rechtliche Verantwortung der Stadt als Gesellschafterin abzielen. Die Entwicklung eines gesamtstädtischen Bewusstseins ist nicht zwingende Folge dieser formellen Umsetzung. Ebenso ist aus der Besetzung der Gesellschaftsgremien (Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräte, Beiräte) mit politischen Vertretern nicht unbedingt abzuleiten, dass hieraus konzernorientierte Impulse zwischen den Akteursgruppen Politik, Kernverwaltung bzw. Verwaltungsleitung und Beteiligungen resultieren. Gleiches gilt für die so genannte „Mandatsbetreuung“ (d.h. die fachliche Unterstützung der politischen Vertreter in den Gesellschaftsgremien durch die Verwaltung) und für die Einrichtung von Beteiligungsausschüssen als zuständigem städtischen Organ bspw. anstelle des Finanzausschusses. Alle diese Institutionen können nur dann wirksam zu Gunsten einer effizienten und effektiven Steuerung eines kommunalen Konzerns beitragen, wenn das Konzernverständnis entwickelt und bei Entscheidungen präsent ist. Erfolg versprechend erscheint hier eine enge Kopplung zwischen Verwaltungsleitung, Politik und Gesellschaft. Darüber hinaus könnte die Einbindung der Politik in Konzernprojekt- und Arbeitsgruppen auch auf operativer Ebene v.a. zu Beginn eines Konzernbildungsprozesses das Verständnis verbessern. Diese Option wurde von keiner der antwortenden Kommunen genannt. Motiv mag dabei die Vorstellung sein, zwischen einer strategischen Ebene der Entscheidungen durch die Politik und einer operativen Ebene der Arbeitsgruppen zu unterscheiden. Vor dem Einstieg in die Gruppe der eher instrumentell orientierten Fragen wurden die Teilnehmer hinsichtlich ihrer *Motive und ihrer Erwartungen* aus konzernorientierten Steuerungsansätzen befragt (Angaben in %, Mehrfachnennungen waren möglich):

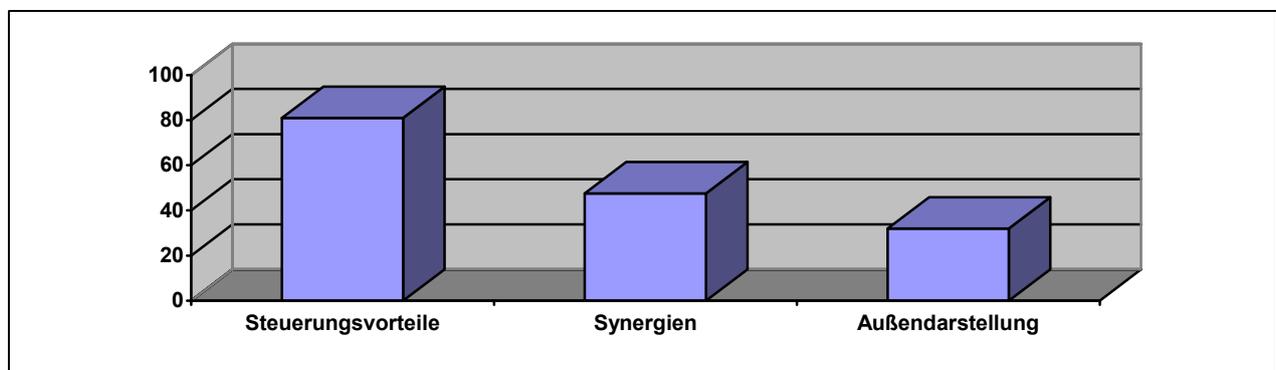


Abb. 1: *Erwartungen aus einer konzernorientierten Steuerung*

Quelle: *Eigene Erhebung*

Ganz eindeutig dominiert dabei die *Erwartung einer verbesserten Steuerung* des gesamtstädtischen Komplexes nach den (politisch definierten) öffentlichen Aufgaben und Zielen. Diese Erwartung wurde von 81% der antwortenden Gemeinden geäußert, in Einzelfällen unter ausdrücklichem Hinweis auf eine möglich werdende stärkere Berücksichtigung politischer Ziele auch in den ausgegliederten institutionellen Arrangements. Als ebenfalls bedeutsam, wenngleich mit 47,6% der Nennungen mit einigem Abstand, wurden die *Realisierung von Synergien* und damit mögliche *Haushaltsentlastungen* genannt. Interessant bei diesem Motiv ist, dass nur knapp die Hälfte der Kommunen im Vorfeld einer Konzernbildung Synergien erwartete, bei Nachfrage nach deren tatsächlicher Realisierung

sierung aber fast 70% Erfolge erzielt zu haben meinten. Denkbare Erklärung hierfür sind Erfahrungen und Lernprozesse, die sich nach den ersten Schritten hin zum Konzernverständnis ergeben haben. Eng verbunden hiermit war die Vorstellung einer *wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung* und einer *höheren Professionalität* im Konzern Stadt. Hierzu beitragen dürfte nach Einschätzung der Antwortenden auch eine *größere Transparenz* über die inzwischen stark fragmentierten städtischen Strukturen. Angestrebt werden die rechnermäßige Abbildung im Zuge des reformierten kommunalen Rechnungswesens und klare inhaltliche Zuständigkeiten. Dieser Transparenz wurde auch eine positive Wirkung auf die Leistungstiefendiskussion in den Städten einschließlich einer besseren interkommunalen Vergleichbarkeit bei einer weiteren Verbreitung konzernorientierter Ansätze zugesprochen. Etwa ein Drittel der Gemeinden erwartet aus einer konzernorientierten Steuerung eine *verbesserte Außendarstellung* des Konzerns Stadt, der sich stärker als eine Gesamtheit im Bewusstsein verankern sollte. Stichworte, die hierzu genannt wurden, waren bspw. der Abbau von Spartenegoismen, ein allgemeines „Konzernverständnis“, ein „Wir-Gefühl“ und ein Empfinden von Zusammengehörigkeit zu Gunsten der öffentlichen Aufgabe. Weitere Frage war, ob aus dem Konzern Stadt *zusätzlicher Handlungsbedarf* gegenüber den bisher bereits bekannten Anforderungen an eine Beteiligungssteuerung resultiere. Grundsätzlich dieser Ansicht (zumindest in einer Anfangsphase) waren 84,2% der Antwortenden. Als vorrangige Aufgaben identifiziert wurden die Entwicklung eines Konzern- und eines Führungsverständnisses („Entwicklung einer Konzern-Corporate-Identity“), das einerseits einen gesamtstädtischen Ansatz verfolgt, ohne allerdings andererseits die Autonomie der operativen Einheiten unangemessen einzuschränken. Damit einhergehend wurde ein zunehmender Koordinationsaufwand erwartet, um die netzwerkartige kommunale Aufgabenerfüllung innerhalb einer Vielzahl institutioneller Arrangements zu steuern. Ein Teil der Städte erwartet eine „aktivere Rolle“ der Beteiligungssteuerung durch deren Integration in eine gesamtstädtische Steuerung. Neben dieser eher strategischen Ebene wurde auch auf Ebene der operativen Umsetzung zusätzlicher Handlungsbedarf erwartet, bspw. bei der genannten Erarbeitung eines konzernorientierten Rechnungswesens, bei der Umsetzung von Strukturen, aus denen man sich Synergien erhofft und aus ähnlichen Projekten. An diesen empirischen Befunden zeigt sich ein Problem, auf das bereits im Rahmen der transaktionskostentheoretischen Analyse hingewiesen wurde: Die Erwartung zusätzlicher Transaktionskosten als Folge konzernorientierter Steuerung der Städte steht sinkenden Kosten als einer möglichen Begründung kommunaler Konzernierung gegenüber. Diese Abweichung zwischen theoretischer Betrachtung und Empirie kann allerdings durch Berücksichtigung einer zeitlichen Perspektive relativiert werden. Übereinstimmend wird von den Befragten von einem nur anfänglichen Mehraufwand ausgegangen, der mit zunehmenden Erfahrungen mit der veränderten Steuerung abnimmt bzw. dem Effizienzgewinne an anderer Stelle gegenüber stehen.

### c) Zum Steuerungsverständnis in den städtischen Konzernen

Das bei der Mehrheit der Städte bereits zu organisatorischen und/oder rechtlichen Auswirkungen führende Konzernverständnis entspricht überwiegend (86,4 % der Teilnehmer) einer „Steuerung auf Abstand“ unter Vermeidung von Eingriffen in die operative Verantwortung der Geschäftsbereiche, d.h. dem Konzept einer (Management-) Holding. Diesen Anspruch reflektieren auch die von den Städten genannten strategischen Steuerungsinstrumente, insbesondere (Angaben in %, Mehrfachnennungen waren möglich):

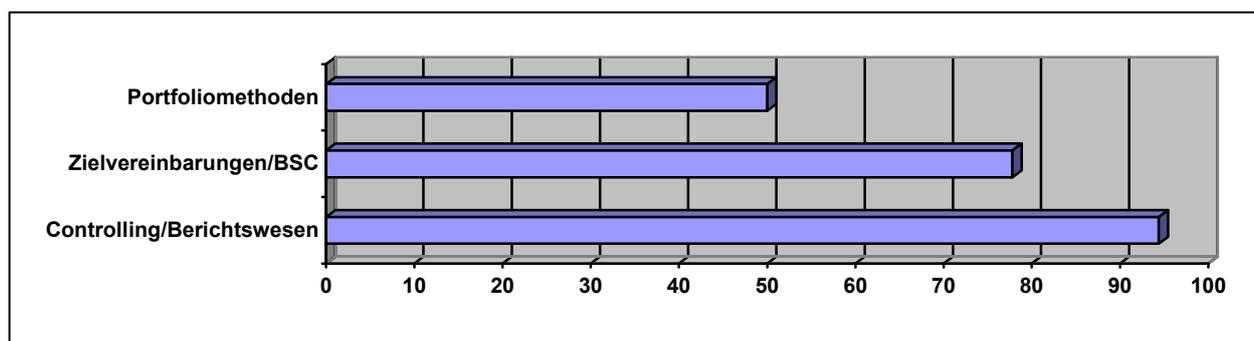


Abb. 2: Maßgebliche Instrumente kommunaler Konzernsteuerung

Quelle: Eigene Erhebung

Die empirisch ermittelte Existenz und der Ausbau dieser Instrumente weisen darauf hin, dass mit der Steuerung auf Abstand eben kein Steuerungsverzicht der Stadt, keine „naive Dezentralisierung“ angestrebt wird. Vielmehr wird versucht, den im Rahmen der theoretischen Analyse behandelten „Eigensinn der Teileinheiten“ im Konzern Stadt nicht zu verstärken. Ziel der Befragten ist, mögliche Effizienzvorteile einer Management-Holding zu realisieren. Der versuchte Transfer des Ansatzes bildet somit eine Parallele zwischen Theorie und empirischem Ergebnis. Ebenso wird hier der theoretische Ansatz bestätigt, wonach mit Hilfe einer konzernorientierten Steuerung angestrebt wird, Agencyproblemen zu begegnen (Abbau von Informationsdefiziten, Schaffung von Anreizstrukturen usw.). Allerdings sahen erst 36,4% der antwortenden Kommunen eine einheitliche Steuerung im Konzern Stadt bereits umgesetzt (so verweist bspw. eine Stadt auf einheitliche Quartalsberichte für die Kernverwaltung und die Beteiligungen). Selbst dieser Anteil scheint bei genauerer Analyse immer noch sehr optimistisch bewertet. Mehrfach wurde auf erst „bedingte“ Übereinstimmung der Steuerungsansätze hingewiesen bzw. auf „Maßnahmen in der Vorbereitung“.

### d) Personal als Ressource im Konzern Stadt

Die Option, Leitungsfunktionen in der Kernverwaltung und in den Beteiligungen in *Personalunion* zu besetzen (z.B. Amts-/Fachbereichsleitungen als nebenamtliche Geschäftsführer) und dadurch eine Schnittstelle zwischen beiden Gruppen zu schaffen, wurde von einer breiten Mehrheit der Städte genutzt (82,6%). Einige Einschränkungen deuten zwar

auf eine gewisse Distanz zu diesem Instrument hin. Diese Aspekte führten insgesamt aber nicht dazu, die Bedeutung von personellen Verknüpfungen für konzernale Steuerungsaufgaben im Grundsatz in Frage zu stellen. Weniger einheitlich wurde von den Teilnehmern an der Befragung das Potenzial aus einer *konzernweiten Personalbewirtschaftung* beurteilt. Frage war, ob es einen Personalaustausch („Personalpool“) zwischen der Kernverwaltung und den Ausgliederungen gibt. Im Gegensatz zu Erfahrungen des Auslands, wo ein (oder mehrere) Wechsel zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern und innerhalb unterschiedlicher institutioneller Arrangements einer öffentlichen Einrichtung auf Grund der dadurch gewonnenen Erfahrungen die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten eher fördern, hat sich in Deutschland ein entsprechendes durchlässiges System offensichtlich noch nicht einmal „konzernintern“ durchsetzen können. Lediglich 43,5% der Städte, die sich selbst als Kommunalkonzern verstehen, nutzten diese Option. Die Bandbreite der Umsetzung reichte dabei von einem „konzernweiten Arbeitsamt“ über „konzernweite Stellenausschreibungen“ bis hin zu „nicht institutionalisierten“ Modellen bzw. Einzellösungen. Eine *konzernweite Mitarbeitervertretung* („Konzernbetriebsrat“), von der ausgehend entsprechende Personalbewegungen regelmäßig gefördert werden könnten, bildete noch die Ausnahme. 21,7% der Städte haben eine entsprechende Institution geschaffen bzw. standen in den Vorbereitungen hierzu.

#### e) Wettbewerbsinstrumente in den städtischen Konzernen

Die Nutzung von Synergien zwischen Kernverwaltung und Ausgliederungen steht in inhaltlichem Zusammenhang zur Frage nach (konzerninternen) wettbewerblichen Impulsen. Im Zuge einer Entscheidung über die Zentralisierung von Funktionen an einer Stelle des Kommunalkonzerns ist der wirtschaftlichste Anbieter innerhalb der Gruppe zu ermitteln. In Abweichung zu bereits beschriebenen Synergiebestrebungen war allerdings ein Wettbewerbsdenken in den befragten Städten schwach ausgeprägt. Nur knapp ein Drittel (31,8%) verfolgte entsprechende Ansätze. Selbst innerhalb dieses Drittels war die Intensität des konzerninternen Wettbewerbs sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte von „im Aufbau befindlich“ über Ansätze innerer Verrechnungen, institutionalisierte Lösungen („Vergabekommission“ in der Kämmerei) bis zu konzerninternen „Ausschreibungen“ im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten. Hierzu ist auf die Diskussion der so genannten Inhouse-Geschäfte hinzuweisen, die im Zuge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes Anfang des Jahres 2005 und jüngst durch dessen weitere Urteile („Brixen“ und „Mödling“) neue Relevanz gewonnen hat. Die Städte haben unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Leistungen ohne externe Ausschreibung „konzernintern“, d.h. an ihre privatrechtlichen Gesellschaften zu vergeben. Für Eigengesellschaften gilt dies weiterhin. Allerdings lässt die jüngste Rechtsprechung erkennen, dass diese Option bei (auch nur geringer) Beteiligung eines privaten Mitgesellschafters zukünftig versagt sein wird.

## f) Eignung und Perspektive des Ansatzes

In der Umfrage wurden teils Widersprüche zwischen theoretischer Analyse und empirischem Befund erkennbar. Auf die Problematik (zumindest anfangs) möglicher zusätzlicher Kosten durch eine konzernorientierte Steuerung wurde bereits hingewiesen, einschließlich eines Hinweises auf den kostensenkenden Einfluss von Erfahrungen. Eine augenfällige Diskrepanz besteht darüber hinaus zwischen der häufigen „Erfolgsrhetorik“, mit der kommunale Konzernkonzepte vorgestellt werden und dem empirischen Befund, wonach nur etwa ein Drittel der Städte meint, bereits eine gesamtstädtische Steuerung von Kernverwaltung *und* Ausgliederungen realisiert zu haben. Hier findet sich ein weiteres Beispiel für das u.a. in der soziologischen Diskussion verwandte Schlagwort von der „De-Mystifizierung von Verwaltungsreformen“. Auch wenn ein kommunales Konzernmanagement, das sich über rechtliche Gestaltungen hinaus in einer einheitlichen Steuerung von Kernverwaltung und ausgegliederten Einheiten widerspiegelt – die Stadt als Konzernorganisation – noch nicht umgesetzt ist, so sind doch die Perspektiven des Konzerns Stadt aus dem empirischen Befund heraus vielversprechend. Die Städte wurden abschließend nach Ihrer Einschätzung zur Eignung und zu den Perspektiven einer kommunalen Konzernsteuerung befragt. Motiv dieser Fragengruppe war, einen Eindruck über die gegenwärtige Beurteilung dieses dezentralen ganzheitlichen Steuerungsansatzes durch die kommunale Praxis zu erhalten. Darüber hinaus sollten erwartete Entwicklungspotenziale – auch unter Berücksichtigung von „verwaltungsexternen“ Einflussfaktoren wie z.B. die Veränderungen im kommunalen Rechnungswesen – bewertet werden (Angaben in %):

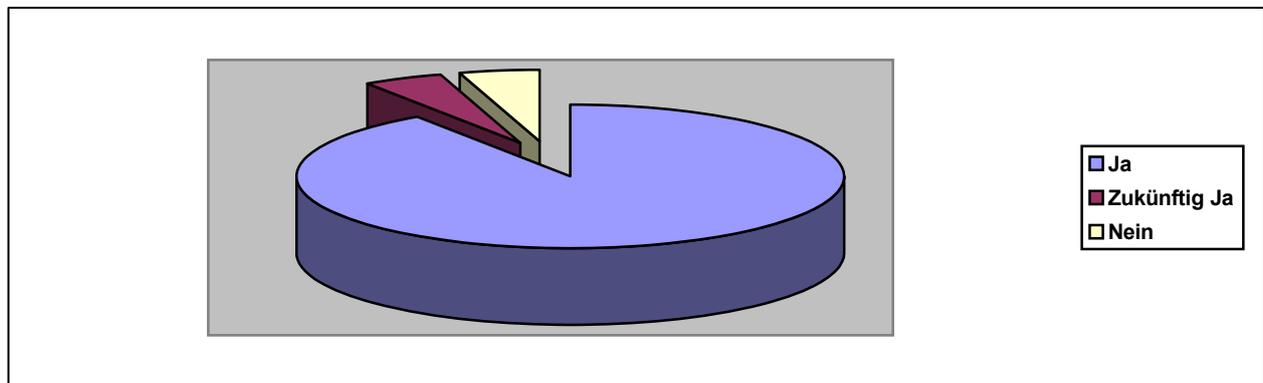


Abb. 3: Der „Konzern Stadt“ als Option kommunaler Steuerung?

Quelle: Eigene Erhebung

Das Votum der Befragten zu Gunsten des Konzerns Stadt fiel deutlich aus. Aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen hielten 90,5% der Antwortenden den Ansatz für geeignet, kommunalen Steuerungsproblemen zu begegnen. Gleichwohl sind als Ergebnis der Empirie noch deutliche Defizite bezüglich konzeptioneller Überlegungen sowie in deren praktischen Umsetzung zu erkennen. Diese dürften z.T. auf den Besonderheiten von Städten als politisch gesteuerte Systeme mit abweichenden Steuerungslogiken gegenüber privaten Konzernen beruhen, maßgeblich aber auch durch den noch frühen Diskussions-

stand entsprechender dezentraler gesamtstädtischer Steuerungsansätze beeinflusst werden. Dies entspricht auch geäußerten Erwartungen hinsichtlich einer wachsenden Bedeutung dieses Themas in der Zukunft und hinsichtlich des Beratungsbedarfs in den Städten. Diese Hinweise rechtfertigen einen kurzen Blick auf Handlungsempfehlungen für ein konzernorientiertes städtisches Management im abschließenden Teil dieser Arbeit.

## IV. Einige Handlungsempfehlungen für den Konzern Stadt

### 1. Überlegungen für eine städtische Gewährleistungs-Holding

Basis 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 Auftragnehmeverhältnissen, mit einem „Spinnennetz, (dessen) Ränder ... an den Bürgern der Kommune festzumachen (sind), denn dort findet die eigentliche Leistung der Kommune gegenüber dem Bürger statt.“<sup>29</sup> Übertragen auf das in diesem Beitrag vertretene Verständnis eines Kommunalkonzerns entspricht die Verwaltungs- respektive Konzernleitung 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.“<sup>30</sup> Bei der Entwicklung eines kommunalen Konzerns ist zu berücksichtigen, dass eine „hybride Steuerung ... die traditionelle Frontenbildung zwischen marktlicher und hierarchischer Steuerung ab(löst)“.<sup>31</sup> 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. Wesentliche Elemente dieses Konzeptes, neben der Stufung von Verantwortung und deren Aufteilung, sind:<sup>32</sup>

- 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. Im Verständnis der Prinzipal-Agenten-Theorie überträgt (gemäß der hier verwandten Ab-

---

29 Vgl. Reichard (2004), S. 58.

30 Vgl. Reichard (2004), S. 59.

31 Vgl. Reichard (2004), S. 60.

32 Vgl. Linhos (2006c).

- grenzung 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 Teilglieder 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).

Die zukünftige Rolle einer kommunalen Holding muss zunehmend der einer „Gewährleistungs-Holding“ mit Fähigkeiten und Instrumenten entsprechen, die sich von einer klassischen Obrigkeitsverwaltung deutlich unterscheiden. Insbesondere ist dabei eine gesamtstädtische, konzernweite Sichtweise zu entwickeln – in Abgrenzung zur traditionellen Vorstellung von der „Einheit der Verwaltung“. Die Berücksichtigung allgemeiner Anforderungen an das strategische Management eines Kommunalkonzerns ist eine Grundvoraussetzung für dessen Erfolg.<sup>33</sup> Die Situation des Konzerns Stadt wird dabei 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 strenger rationaler 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 als auch die Besonderheiten der 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.

## 2. Konzeptionelle Grundstruktur

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 Füh-

---

33 Vgl. Eichhorn (2001b).

rungsverantwortung 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 legitimierte Entscheidungen des Rates konzernweit umzusetzen.

Zwar steht den Kommunen 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 Restriktionen aus dem rechtlichen Rahmen, z.B. die Diskussion über die „wirtschaftliche Betätigung“ von Kommunen, das öffentliche Personal- und Vergütungssystem, das öffentliche Vergaberecht sowie Impulse aus dem derzeit in der Entwicklung stehenden Neuen Kommunalen Rechnungswesen mit der Frage der adäquaten Berücksichtigung konzernspezifischer Aspekte – Stichwort einer kommunalen Konzernbilanz). Allerdings unterliegen andere Aspekte einer konzernorientierten Steuerung weitestgehend der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und damit einer aktiven Gestaltungsoption durch die jeweilige Kommune. Als wesentliche „Bausteine“ sind bspw. 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 konkreten Prinzipien zur Regelung von Verantwortlichkeiten, Aufbau einer konzernweiten Kommunikationskul-

- tur, Schaffung transparenter Strukturen, Entwicklung konzernorientierter Leitbilder, Bürgerorientierung usw.)<sup>34</sup>.
- 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.
  - Die Entwicklung eines integrierten kommunalen Konzerncontrolling, das eine gesamtstädtische Perspektive auf alle Einheiten des Kommunalkonzerns ermöglicht. Mit Blick auf die heterogene Struktur einer Kommune kann hierzu bspw. das Konzept der Balanced Scorecard hilfreich sein, um die diversifizierte Zielstruktur des Konzerns Stadt abzubilden.
  - Der Aufbau eines kommunalen Personalmanagements, dessen Elemente ein konzernorientiertes Verhalten fördern und positiv sanktionieren.

## Abstract

*Ramon Linhos, Managing the Municipal Corporation*

*Cities as corporations; control instruments of municipal corporations; decentralized municipal control; empiricism of municipal corporation processes; group management; management holding; new institutional economics; Participation management; the safeguarding holding; the safeguarding municipality; urban corporations*

*The present paper takes a look at local governments with their tendency to have an increasing number of functions outsourced to various institutional groupings outside their traditional central bodies. As a consequence, cities tend to develop into corporations with the inevitable effects this has on the way these hybrid organisations are managed. Results of a survey conducted among local government bodies in Germany on corporation forming processes are presented against the background of theoretical classifications. The paper also discusses possible action for municipal “corporation” management.*

## Literaturverzeichnis

- Andersen, Christoph u.a. (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.13-17

---

<sup>34</sup> Vgl. aktuell zur Diskussion eines Corporate Governance Kodex auch für kommunale Unternehmen Vogel (2005) sowie Bremeier u.a. (2005).

- Bogumil, Jörg und Leo Kibler (1997), Modernisierung des Staates? – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?, in: Modernisierung des Staates?, Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1, hrsg. von Edgar Grande und Rainer Prätorius, Baden-Baden, S. 101-114
- 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, S. 176-185
- Bremeier, Wolfram u.a. (2005), Die Bedeutung des Corporate Governance Kodex für kommunale Unternehmen., in: ZögU, Band 28, Heft 3, S. 267-282
- Budäus, Dietrich (1998), Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd.2, 4. Aufl., Berlin
- Bühner, Rolf (1993), Erfahrungen mit der Management-Holding, Landsberg/Lech
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003a), Thema: Stand und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, Materialien des kommunalwissenschaftlichen Informationszentrums des Deutschen Instituts für Urbanistik, Verwaltung und Finanzen 1/2003, Berlin
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (2003b), Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Materialien des Deutschen Instituts für Urbanistik 10/2003, Berlin
- Edeling, Thomas (2002), Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: ZögU, Band 25, Heft 2, S. 127-139
- 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, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 7-13
- Eichhorn, Peter (2001b), Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 174, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, 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
- GöW (Hrsg.) (2001), Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland, Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Dokumentation, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 18, Berlin
- Held, Barbara (2000), Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1/ 2000, S. 11-19
- Hoffmann, Friedrich (1993), Der Konzern als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung, in: Konzernhandbuch, hrsg. von Friedrich Hoffmann, 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, Werner u.a. (2004), Status-Report Verwaltungsreform, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24, Berlin
- Kromrey, Helmut (1994), Empirische Sozialforschung, 6. Auflage, Opladen.
- KWI (2003), Lehrforschungsprojekt Kommunale Betriebe in Deutschland, Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, Abschlussbericht, Potsdam
- Lamnek, Siegfried (1995), Qualitative Sozialforschung, Bd. 2: Methoden und Techniken, 3. Auflage, Weinheim
- Linhos, Ramon (2005), Die Stadt als Konzern: Ansätze eines Konzernmanagements für Kommunen und ihre Beteiligungen, Potsdam: Univ., Diss., 2005, Potsdam
- Linhos, Ramon (2006a), Städtisches Konzernmanagement, Die Kommunen stehen bei ihrer Steuerung vor neuen Herausforderungen, in: Verwaltung und Management (Abdruck vorgesehen in Heft 4, 12. Jg./2006, S. 218-222)
- Linhos, Ramon (2006b), Der Konzern Stadt, Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, KWI-Arbeitshefte 11, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Univ.-Verl., Potsdam
- Linhos, Ramon (2006c), Die kommunale Gewährleistungs-Holding, Überlegungen zu einem städtischen Konzernmanagement, in: Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis: Festschrift für Christoph Reichard, hrsg. von Kai Birkholz, Christian Maaß, Patrick von Maravic, Patricia Siebart, Univ.-Verl., Potsdam, S. 75-95
- Mellewig, Thomas (1995), Konzernorganisation und Konzernführung: Eine empirische Untersuchung börsennotierter Konzerne, Frankfurt am Main
- Naschold, Frieder (1995), Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd.1, 3. Aufl., Berlin
- Ostmann, Andreas (1994), Personelle Implikationen des Management-Holding Konzepts, Strategische, organisatorische und rechtliche Einflußgrößen auf das Personalmanagement im Rahmen der Konzernführung, Bergisch-Gladbach
- Ott, Jürgen (1996), Theorien zur Entstehung der Institution „Holding“ und zur Gestaltung ihrer Ordnungen, Berlin
- Pech, Heiko und Jan-Hendrik Bahn (2002), Wie gut ist das Beteiligungsmanagement/-controlling der Großstädte Deutschlands? Studie zum Beteiligungsmanagement/-controlling der 100 größten Städte Deutschlands, Rödl&Partner Public Management Consulting, Nürnberg

- Reichard, Christoph (1997a), Neues Steuerungsmodell: Local reform in Germany, in: Public Management and Administrative Reform in Western Europe, hrsg. v. Walter J. M. Kickert, Cheltenham und Northampton, S. 59-79
- Reichard, Christoph (2002), Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management, in: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von Klaus König, Baden-Baden, S. 585-603
- Reichard, Christoph (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, S. 48-60
- Roth, Erwin (1995), Sozialwissenschaftliche Methoden, 4. Auflage, München und Wien
- 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, Kassel
- Schneider, Manfred (1985), Die Gebietskörperschaft als Konzernspitze, Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlich formalisierten Steuerung öffentlicher Unternehmen im Konzernverbund, Frankfurt am Main
- Sliwka, Dirk (2003), Anreize, Motivationsverdrängung und Prinzipal-Agenten-Theorie, in: DBW, 63. Jg., S. 293-308
- Theisen, Manuel R. (1991), Der Konzern: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung, Stuttgart
- Vogel, Roland (2005), Gute Unternehmensführung für kommunale Kapitalgesellschaften. In: ZögU, Band 28, Heft 3, S. 234-249
- Zhang, Hong (1996), Ein Netzwerkansatz zur Modellierung, Analyse und Gestaltung von Konzernen, Hannover