

Martin Dietrich

Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter im Wettbewerb

Konzeptionelle Ansätze und Ableitung von Forschungsdirektiven

Kommunale Dienstleistungsanbieter; Marktorientierung; Marktstrategien; Strategieprofile; strategisches Management; Wettbewerbsstrategien

Die zunehmende Markt- und Wettbewerbsdynamik verlangt von kommunalen Dienstleistungsanbietern, sich vermehrt marktorientiert auszurichten. Die gängige Orientierung an Wettbewerbsstrategien führt dazu, dass die marktstrategische Profilierung kommunaler Unternehmen zu kurz kommt. Dabei stellen Marktstrategien die notwendige Voraussetzung für eine Schärfung des unternehmerischen Profils auch von kommunalen Unternehmen dar. Das Verfahren zur Formulierung von Marktstrategien kann aus erprobten Grundmustern abgeleitet werden. Die unadaptierte Übernahme marktstrategische Lösungen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich erscheint jedoch diskussionswürdig, denn es bietet sich vor allem das Verfahren der Strategieformulierung an, nicht deren Lösungen. Ein Angleichen der marktstrategischen Lösungen von kommunalen Dienstleistungsanbietern an solche von privaten Unternehmen führt womöglich zu einem Differenzierungsverlust, durch den Wettbewerbsvorteile kommunaler Anbieter ungenutzt bleiben könnten. Die Thematik von Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter wirft daher verschiedenen Forschungsfragen auf, die ein interessantes Forschungsprogramm auf dem Gebiet öffentlicher Unternehmen skizzieren.

I. Problemstellung

Die deutsche Kommunalwirtschaft mit ihren Dienstleistungsangeboten befindet sich seit geraumer Zeit im Umbruch. Auslöser dieses Umbruchs ist der ordnungspolitische Wille nach einer höheren Wettbewerbsintensität durch eine steigende Zahl untereinander konkurrierender Anbieter in vielen Bereichen, auf denen zuvor nahezu ausschließlich kommunale Unternehmen agierten, wie auch die wachsende Sensibilität der Nutzer hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit, d.h. Marktfähigkeit der Leistungen von öffentlichen Anbietern diesen Umbruch vorantreiben. In dieser durch zunehmende Wettbewerbs- und Marktdynamik gekennzeichneten Situation wird die längerfristige Orientierung des unternehmerischen Handelns an Marktgegebenheiten zunehmend bedeutsam.¹ Gängige Strategien von kommunalen Dienstleistungsanbietern erscheinen aber vor allem von kon-

1 Vgl. Budäus/Finger (2001).

kurrenz-, d.h. wettbewerbsgerichteten Überlegungen geleitet zu sein, wie sie z.B. Anpassungsstrategien oder Kooperationsstrategien darstellen, die sich vielfach in formalen und zum Teil auch materialen Privatisierungen öffentlicher Unternehmen zeigen. Darin kommt ein Anpassungswille an vermeintlich überlegene Unternehmensführungskonzepte aus dem erwerbs- bzw. privatwirtschaftlichen Sektor zum Ausdruck, der zu entsprechenden Wettbewerbsstrategien der formalen Assimilation führt. Die Frage nach der Gestaltung des Dienstleistungsangebots unter Berücksichtigung der relevanten Märkte und seiner Erwartungen, d.h. die konsequente Orientierung an Nachfragern und Nutzern, scheint oftmals nachrangig behandelt zu werden. Das strategische Verhalten in erster Linie von wettbewerbsgerichteten Aspekten her zu entwickeln, anstatt von der Analyse der kunden-seitigen Marktsituation auszugehen, birgt aber die Gefahr in sich, die Bedürfnisse der eigentlichen Nutzer und Nachfrager aus den Augen zu verlieren. Konsistente Marktstrategien bieten dagegen die Chance, das unternehmerische Profil durch bedarfs- und marktgerechtes unternehmerisches Handeln zu schärfen.

Der vorliegende Beitrag setzt sich konzeptionell mit Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter auseinander. Aufgrund der besonderen Situation, in der sich kommunale Anbieter befinden, sind pauschale Übertragungen der Ansätze von gewinnorientierter Unternehmen problematisch und können allenfalls als Ansatzpunkte herangezogen werden. Versuche der Adaption an privatwirtschaftliche Konzepte werden zwar im Bereich formaler Organisations- und Steuerungsstrukturen unternommen,² sie erstrecken sich aber nicht auf erprobte Konzepte der Strategiefindung und erscheinen damit unvollständig. Konzepte der Strategiefindung dienen aber der Bestimmung eines eigenen Unternehmensprofils, ohne das kommunale Dienstleistungsanbieter Gefahr laufen, sich unpassend an privatwirtschaftliche Formen zu assimilieren. Der Verlust von eigener Identität und Legitimation droht, wenn die originäre Wertschöpfung öffentlicher Dienstleistungsanbieter nicht durch konsistente Marktstrategien gestärkt wird. Die Integration des konzeptionellen Ansatzes der Marktstrategien in den Kontext kommunaler Dienstleistungsanbieter eröffnet eine Reihe von Forschungsfragen, die ebenfalls Gegenstand dieses Beitrags sind.

II. Kommunale Dienstleistungsanbieter im Wettbewerb

Die Zunahme der Wettbewerbs- und Marktdynamik in der deutschen Kommunalwirtschaft kann im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückgeführt werden.³ Zum einen lässt die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in nationales Recht in Deutschland unter wettbewerbsrechtlichem Blickwinkel eine deutliche Marktliberalisierung erkennen.⁴ Dies führt z.B. auf dem europäischen Energiemarkt zur Aufbrechung lokaler und regionaler Monopole der kommunalen Versorgungsunternehmen. Dabei versuchen sich kommunale Dienstleistungsanbieter als Reaktion beispielsweise durch formale oder materiale Privati-

2 Vgl. Theuvsen (2001).

3 Vgl. Greiling (2001); Reichard (2001a); Landsberg (2001).

4 Vgl. z.B. Greiling (2001), S. 115; Nagel (2000), S. 428; Reichard (2001b), S. 64.

sierungen, die Bildung und das Management von Geschäftsfeldern, das Eingehen von Kooperationen oder langfristigen Allianzen⁵ mit öffentlichen und privaten Unternehmen für den Wettbewerb zu stärken.⁶ Zugleich werden für kommunale Dienstleistungen mit allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf EU- und nationaler Ebene durch Kriterien, Gesetze und Verordnungen Rahmenbedingungen vorgegeben, die eine deutliche Veränderung der äußeren Bedingungen ihres wirtschaftlichen Handelns darstellen.

Zum anderen stellt die Haushaltssituation der Kommunen diese vor die Aufgabe, die öffentliche Leistungserbringung in vielen Aspekten neu zu überdenken. Öffentliche Haushalte werden durch die angespannte finanzielle Situation z.B. dazu gezwungen, sich vermehrt durch Verkaufspreise und Gebühren zu finanzieren,⁷ oder ganze Bereiche, die sich im Rahmen einer kommunalen Verwaltung nicht wirtschaftlich führen lassen, zu veräußern, d.h. sie material zu privatisieren. Damit können Verlustbringer, die die öffentlichen Kassen belasten, aus dem kommunalen Leistungsportfolio herausgenommen werden und durch die Erlöse einmalige Finanzierungseffekte realisiert werden. Als Beispiel lässt sich hierfür der Krankenhausesektor anführen, in dem durch zunehmenden Erlös- und Kostendruck der Reformwerke in jüngerer Vergangenheit vermehrt kommunale Krankenhäuser an private Träger verkauft wurden.⁸ Die damit einhergehenden Veränderungen in der Struktur kommunaler Dienstleistungsangebote machen es notwendig, auch Auswirkungen auf der Bedarfsseite, d.h. auf den relevanten Märkten, in das strategische Kalkül einzubeziehen.

Auf einer übergeordneten Ebene ergibt sich für die Kommunen und deren Portfolio von Dienstleistungsangeboten ein ganzes Spektrum von Handlungsoptionen und Handlungsnotwendigkeiten, um auf die Dynamisierung des institutionellen Umfeldes zu reagieren. Deren Extrempunkte sind gekennzeichnet durch die völlige Privatisierung kompletter Dienstleistungsangebote auf der einen Seite und durch die Beibehaltung dieser Angebote in kommunaler Trägerschaft auf der anderen Seite. Innerhalb dieses Spektrums befinden sich verschiedene Abstufungen, die von der formalen Privatisierung, Public Private Partnership, Teilprivatisierungen bis zur Implementierung privatwirtschaftlich geprägter Konzepte in Unternehmen öffentlicher bzw. kommunaler Trägerschaft reichen.

Bei Veränderungen des Zuschnitts von kommunalen Dienstleistungsportfolios handelt es sich um langfristige, in ihren finanziellen, wirtschaftlichen und kommunalpolitischen Auswirkungen wichtige Entscheidungen, die entweder gar nicht oder nur mit prohibitiv hohen Kosten revidiert werden können. Dies kennzeichnet sie folglich als sensible strategische Fragestellungen. Da ein wesentlicher Auslöser des Handlungsdrucks auf kommunale Dienstleistungsanbieter die zunehmende Marktdynamisierung ist, sind Ansätze zur Bestimmung geeigneter Marktstrategien für das kommunale Dienstleistungsangebot zunehmend relevant. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine von rechtlichen Gegebenheiten der kommunalen Wirtschaft bedingte Bestimmung z.B. strategischer Geschäftsfelder dazu führt, dass die Formulierung von Marktstrategien nicht ohne die Beantwortung spezi-

5 Vgl. Vera (2005).

6 Vgl. Edeling (2002); Grawert (2001).

7 Vgl. z.B. Tscheulin (2004), S. 43.

8 Vgl. z.B. Berhanu/Henke/Mackenthun (2004), S. 224 f.

fischer kommunalrechtlicher und -wirtschaftlicher Fragen erfolgen kann.⁹ Die Bestimmung konsistenter Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter setzt voraus, dass diese passend zur unternehmerischen Grundausrichtung sind. Nachfolgend werden die konzeptionellen Grundlagen der Marktorientierung, Marktstrategien und Strategieprofilen dargestellt, die Anwendung auf kommunale Dienstleistungsanbieter thematisiert und es werden daraus entsprechende Forschungsfragen zu den jeweiligen Teilbereichen abgeleitet.

III. Marktorientierung, Marktstrategien und Strategieprofile

1. Marktorientierung

a) Konzeptionelle Grundlagen

Die bewusste Berücksichtigung des Marktumfeldes in der Führung von Unternehmen ist die rationelle Antwort auf grundlegende Veränderungen der Markt- und Wettbewerbsbedingungen. Dies trifft insofern auch für kommunale Dienstleistungsanbieter zu, als sie zunehmend Markt- und Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind. Die damit verbundene Marktorientierung der Unternehmensführung setzt dabei idealtypisch koordinierte Entscheidungen auf drei Entscheidungsebenen voraus, und zwar auf der Zielebene, der Strategieebene und der Ebene des Einsatzes der marketingpolitischen Instrumente.¹⁰ Marketing- bzw. Marktstrategien nehmen hierbei eine zentrale Stellung zwischen den Marketingzielen und dem Einsatz der marketingpolitischen Instrumente ein, indem sie eine vermittelnde und kanalisierende Funktion zwischen den Marketingzielen und der Vielzahl von Optionen auf der Ebene des unternehmens- und marketingpolitischen Instrumentariums haben.

Auf Grundlage rationaler Erklärungsansätze der ökonomischen Organisations- und Unternehmenstheorien geht allen Unternehmensaktivitäten idealtypisch die Festlegung eines konsistenten, hierarchisch aufgebauten Zielsystems voraus.¹¹ Innerhalb dieses Zielsystems legt der Unternehmenszweck, als dessen oberste Ebene, allgemeine Zielvorstellungen fest und ist geprägt von den allgemeinen Wertvorstellungen der Eigentümer bzw. Träger eines Unternehmens. Der Unternehmenszweck wird von den am Strategieprozess eines Unternehmens Beteiligten bestimmt¹² und beschreibt das unternehmerische Betätigungsfeld, benennt Kunden und legt fest, worin der Wert des Angebots für Kunden bestehen soll. Der Unternehmenszweck stellt somit eine grobe Skizze eines Geschäftsmodells von Unternehmen dar und hat einen langfristigen Geltungshorizont.¹³

9 Vgl. z.B. Reichard (2001b), S. 67 f.

10 Vgl. Becker (2001).

11 Vgl. Wolf (2005); Scott (2003).

12 Vgl. Eichhorn (2001), S. 23.

13 Vgl. Kotler/Keller (2006); Homburg/Krohmer (2003), S. 343; Bruhn (2005), S. 151 ff.

Dem Unternehmenszweck nachgeordnet sind Unternehmensziele, welche monetäre und nicht-monetäre bzw. Formal- und Sach-Ziele¹⁴ des Unternehmens festlegen.¹⁵ Zu den monetären Zielen bzw. Formalzielen gehören z.B. die Kapitalrendite (Return on Investment, ROI), Dividenden, Shareholder Value oder Kostendeckung, während zu den nicht-monetären Zielen bzw. Sachzielen z.B. das Erreichen eines hohen Marktanteils, ein hoher Bekanntheitsgrad, hohe Kundenzufriedenheit, Bürgernähe, Lebensqualität oder der Erhalt der Selbständigkeit des Unternehmens zählen. Das Zielkonstrukt von Unternehmen ist mehrdimensional, d.h. für unterschiedliche Unternehmen wird das Zielkonstrukt unterschiedliche Zielbestandteile in unterschiedlicher Gewichtung beinhalten.¹⁶ So sind Non-Profit-Organisationen in ihrer Zielstruktur anders organisiert als Unternehmen mit erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung und legen ihr Gewicht stärker auf nicht-monetäre bzw. Sachziele.¹⁷

Kennzeichnend für die Marktorientierung ist, dass bereits der Unternehmenszweck nicht ohne Bezeichnung des Wertes auskommen kann, den ein Unternehmen für den Markt, d.h. für die Abnehmer und Nutzer der Leistungen, schaffen will. Den Unternehmenszweck alleine auf Formalziele wie Gewinn oder Rentabilität zu beschränken, würde die ökonomische Legitimität der Existenz von Unternehmen – das effiziente Erzeugen von marktfähigen, d.h. Nutzen stiftenden Leistungen – nur unvollständig begründen. Da ohnehin alle Unternehmen den Anforderungen bestimmter Formalziele genügen müssen, wäre die Beschränkung auf formale Ziele im Unternehmenszweck nicht hinreichend, um die differenzierte Erscheinungsform und das Auftreten unterschiedlichster Unternehmensformen erfassen zu können. Das Erreichen von Formalzielen ist nicht ohne das Erfüllen von Sachzielen möglich, und die Sachziele eines Unternehmens bestehen implizit oder explizit darin, Werte für Nachfrager zu schaffen. Es fällt beispielsweise schwer sich vorzustellen, dass ein Unternehmen seine Existenzberechtigung allein mit Kostenreduktion, mit Organisationseffizienz oder etwa mit Preiswettbewerb begründet. Die Existenzbegründung liegt viel mehr in der Schaffung von Werten auf Märkten, von Nutzen für Nachfrager. Damit ist jedes am Markt überlebende Unternehmen marktorientiert, und diejenigen Unternehmen, deren Überleben gefährdet ist, weisen oftmals Defizite in der Marktfähigkeit ihres Angebots auf.

Die im Unternehmenszweck festgelegten Ziele dienen im Rahmen einer marktorientierten Unternehmensführung zur Bestimmung von mit dem Unternehmenszweck übereinstimmenden Marktzielen. Das Kennzeichen von handhabbaren Marketingzielen stellt deren Operationalisierung dar, mit der Zielinhalt, das Zielausmaß und die Zielperiode bestimmt werden. Unabhängig von ihrem Formal- oder Sachzielcharakter lassen sich unternehmens- und mit ihnen marktorientierte Ziele nur dadurch erreichen, dass aus ihnen konsistente Ziele auf Unternehmensfunktions-Ebene abgeleitet werden. Nur wenn die verschiedenen Unternehmensfunktionen wie Produktion, Forschung und Entwicklung, Personalmanagement, Marketing oder Finanzen umsetzbare Vorgaben von der überge-

14 Vgl. Eichhorn (2005), S. 186 f.

15 Vgl. Fritz/Förster/Raffée/Silberer (1985); Fritz/Förster/Wiedmann/Raffée (1988); Raffée/Fritz (1992).

16 Vgl. Becker (2001), S. 16 ff.

17 Vgl. Helmig/Purtschert/Beccarelli (2005), S. 7.

ordneten Ebene der Unternehmensziele erhalten, können diese innerhalb ihrer Funktion zu eigenen Zielen, die einen klaren Bezug zum Unternehmenszweck aufweisen, weiterverarbeitet werden. Um diese Ziele zu erreichen, können eine unüberschaubare Vielfalt von operativen Tätigkeiten ausgeführt werden. Viele dieser prinzipiell möglichen Tätigkeiten sind nicht miteinander vereinbar und schließen sich gegenseitig aus. Daher muss die Vielfalt operativer Optionen koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Diese Aufgabe wird von der Strategieformulierung wahrgenommen. Strategien begrenzen den Möglichkeitenraum auf der Instrumentalebene und geben den operativen Tätigkeiten einen konsistenten Rahmen. Dies wird dadurch erreicht, dass durch die Strategiewahl und der daraus resultierenden Strategieformulierung innerhalb der einzelnen Funktionsebenen wiederum Instrumentalziele abgeleitet werden, welche die konkrete Ausgestaltung der unternehmerischen Tätigkeiten im operativen Geschäft der funktionalen Einheiten bestimmt. Dabei nimmt die Konkretisierung der Ziele vom Unternehmenszweck als der obersten Ebene des Zielsystems, auf der Ziele nur abstrakt formuliert vorliegen, zu den nachgeordneten Ebenen zu, wo sie bis zu konkreten Anweisungen auf Stellenebene reichen. Zudem wird deutlich, dass es sich bei einem Unternehmens-Zielsystem um Mittel-Zweck-Beziehungen handelt, da Ziele auf unteren Ebenen des Zielsystems der Erfüllung von Zielen auf übergeordneten Ebenen dienen.¹⁸

Da die Markt- und Wettbewerbsdynamik als eine der treibenden Kräfte gegenwärtiger Veränderungsprozesse angesehen werden kann, stellen die konsistente Entwicklung und Umsetzung der Marktorientierung für die Strategiewahl von kommunalen Unternehmen eine immer wichtiger werdende Unternehmensaufgabe dar.¹⁹ Das Selbstverständnis kommunaler Unternehmen und Dienstleistungsanbieter erfährt hierbei insofern eine Veränderung, als durch die EU solche Geschäftsbereiche, in denen die kommunalen Dienstleister ihr Betätigungsfeld und bisher ihre Legitimation fanden, für die privatwirtschaftliche Initiative geöffnet wurden. Für die Betätigung auf solchen Geschäftsfeldern ist die bisherige Rechtfertigung für öffentliche Träger von Unternehmen nur bedingt tragfähig, so dass die Unternehmensmission und der Unternehmenszweck vielfach einer Revision bedürfen. Konzeptionen zur Realisierung der Marktorientierung und ihre Umsetzung im Rahmen von Marktstrategien können es ermöglichen, konsistente Lösungen für diese Probleme zu finden. Damit verbunden ist die Frage nach möglichen Ausweitungen der Geschäftsfelder kommunaler Dienstleistungsanbieter über Bereiche des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses hinaus und welche wirtschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen für Kommunen damit einhergehen.

b) Ableitung von Forschungsdirektiven

Auf den vorangegangenen Ausführungen aufbauend lassen sich verschiedene Forschungsfragen aus dem Bereich der Bestimmung des Unternehmenszwecks, der Marktorientierung und der Festlegung von Geschäftsfeldern formulieren. Zunächst stellt sich

¹⁸ Vgl. Becker (2001), S. 27 f.

¹⁹ Vgl. z.B. Wagner/Rogas (2001), S. 86 f.

die Frage, ob kommunale Dienstleistungsunternehmen explizit marktorientierte Bestandteile in die Formulierung ihres Unternehmenszwecks aufgenommen haben. Dem Verhalten einer Vielzahl von kommunalen Unternehmen nach zu urteilen, ist berechtigter Zweifel daran angebracht, zumal die Umsetzung privatwirtschaftlicher Konzepte auch in der Literatur eher als formal denn real bezeichnet wird.²⁰ Als Forschungsfrage sollte daher zunächst geklärt werden, inwieweit kommunale Dienstleistungsanbieter über explizit formulierte Unternehmenszwecke verfügen und inwieweit diese marktorientierte Elemente aufweisen. Eine erste Forschungsfrage wäre demnach:

F1: Haben kommunale Dienstleistungsunternehmen einen explizit formulierten Unternehmenszweck und wenn ja, in welchem Umfang enthält dieser marktorientierte Elemente?

Untersuchungswürdig ist in diesem Zusammenhang auch, ob Unternehmenszwecke von kommunalen Dienstleistungsunternehmen über den Rahmen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hinausgehen und erwerbswirtschaftliche Züge aufweisen. Daraus wären Hinweise zu erhalten, wie kommunale Dienstleistungsunternehmen ihre Geschäftsfelder de facto gegenwärtig abgrenzen. Weiter wäre hierzu zu fragen, nach welchen Prinzipien die Geschäftsfelder kommunaler Dienstleistungsanbieter bestimmt werden und welche Rolle marktorientierte Gesichtspunkte der Unternehmensführung berücksichtigt werden. Hierzu lassen sich folgende Forschungsfragen formulieren:

F2: Weisen Unternehmenszwecke von kommunalen Dienstleistungsunternehmen Geschäftsfelder auf, die über den Rahmen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hinausgehen?

F3: Wie werden die Geschäftsfelder kommunaler Dienstleistungsanbieter bestimmt und welche Rolle spielen hierbei marktorientierte Gesichtspunkte der Unternehmensführung?

Falls erwerbswirtschaftliche Aktivitäten im Unternehmenszweck kommunaler Dienstleistungsanbieter formuliert werden, wäre es auch interessant zu untersuchen, in welchem Umfang eine Querfinanzierung defizitärer Bereiche kommunaler Dienstleister durch positive Ergebnisse in erwerbswirtschaftlich geführten Geschäftsfeldern erfolgt und ob dadurch eine spürbare Entlastung öffentlicher Haushalte möglich ist. Umgekehrt interessiert auch, ob defizitäre Geschäftsbereiche kommunaler Dienstleistungsanbieter über kommunale Mittel ausgeglichen werden und welche unternehmens- und kommunalrechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben. Als Forschungsfrage ergibt sich daraus:

20 Vgl. Deakin/Walsh (1996).

F4: In wieweit wird durch die unternehmerische Tätigkeit von kommunalen Dienstleistungsanbietern auf erwerbswirtschaftlichen Geschäftsfeldern der kommunale Haushalt tangiert und welche unternehmens- und kommunalrechtlichen Konsequenzen ergeben sich daraus?

2. Marktstrategien

a) Konzeptionelle Grundlagen

Das systematische Erreichen von marktbezogenen Unternehmenszielen ist an die konsequente Verfolgung adäquater Strategien gebunden. Strategien legen den notwendigen Handlungsrahmen fest, der sicherstellt, dass die Entscheidungen auf der Ebene der marketingpolitischen Instrumente zielkonform erfolgen.²¹ Die Kanalisierung des Einsatzes der marketingpolitischen Instrumente erfolgt dadurch, dass die Festlegung auf bestimmte Strategien als Vorgabe von Handlungsrichtungen zu verstehen ist. Im Rahmen einer marktorientierten Unternehmensführung gilt es dabei, „über die Festlegung von Marketingstrategien den marktorientierten Handlungsrahmen [...] einzugrenzen“.²² Aufgrund der Vielzahl an Tätigkeiten und Entscheidungen in einem Unternehmen lassen sich nachhaltige Erfolgspositionen nur dann sichern, wenn den vielfältigen Handlungen gemeinsame Ziele und eine einheitliche und verbindliche Strategie zu Grunde liegen.²³

Marktstrategische Handlungsoptionen können auf einer Vielzahl strategischer Entscheidungsfelder gefunden werden. Diese reichen von marktteilnehmerübergreifenden Strategien über konkurrenz- und absatzmittlergerichtete Strategien bis hin zu anspruchsgruppenorientierten Strategien. Diese lassen sich in unterschiedliche strategische Denkmodelle einordnen, die auf Ansätzen der Produkt-Markt-Matrix,²⁴ der Wettbewerbsmatrix²⁵ oder auf portfoliobasierten Ansätzen aufbauen und diese integrieren.²⁶ Dabei besteht die Herausforderung in der Formulierung von vollständigen und in sich geschlossenen Marktstrategien darin, sich auf verschiedenen Entscheidungsfeldern für ein konsistentes Set an Strategieoptionen zu entscheiden. In der Literatur werden hierbei unterschiedliche strategische Entscheidungsfelder genannt, auf denen zur Formulierung vollständiger Strategien wesentliche Fragen beantwortet werden müssen.²⁷ Einem Strategiesystem von Becker (2001) als Beispiel folgend sind Entscheidungen in vier Strategiedimensionen zu treffen. Diese Strategiefelder sind die Marktfeldstrategie, die Marktstimulierungsstrategie, die Marktparzellierungsstrategie sowie die Marktarealstrategie (vgl. Tabelle 1). Während Marktfeldstrategien die strategische Richtung in Bezug auf Produkt-Markt-

21 Vgl. Becker (2001), S. 140.

22 Benkenstein (1997), S. 15.

23 Vgl. Bruhn (2005), S. 149; Nieschlag/Dichtl/Hörschgen (2002), S. 176.

24 Vgl. Ansoff (1966).

25 Vgl. Porter (1980).

26 Vgl. z.B. Becker (2001); Meffert (2000).

27 Vgl. Benkenstein (1997), S. 133 ff.

Kombinationen eines Unternehmens determinieren,²⁸ legen Marktstimulierungsstrategien fest, aufgrund welcher grundlegenden Wirkungsmechanismen ein Unternehmen auf den Markt einwirken, d.h. Nachfrage an sich ziehen will. Die relevanten Optionen sind hierbei Qualitäts- oder Preisstrategien. Dazu kommt die Marktparzellierungsstrategie, die festlegt, wie differenziert Zielmärkte bearbeitet und welche Segmente bedient werden sollen, während die Marktarealstrategie geographische Zielmärkte bestimmt. Die spezifische Kombination von Festlegungen auf diesen strategischen Dimensionen gibt einem Unternehmen sein individuelles strategisches Profil und hebt es damit von anderen Unternehmen ab.

Ein wichtiger Aspekt ist die Abgrenzung von Markt- und Wettbewerbsstrategien. Während die Frage nach der strategischen Ausrichtung von Unternehmen gegenüber Wettbewerbern im Rahmen der Formulierung von Marktstrategien in der Literatur bisweilen nicht als eigene strategische Fragestellung behandelt wird, sehen manche Autoren darin den eigentlichen Sinn und Zweck einer Strategieformulierung.²⁹ Hier soll jedoch dem Ansatz gefolgt werden, dass Fragen nach der wettbewerbsgerichteten Strategie mit der Festlegung von Marktstrategien größtenteils beantwortet sind.³⁰ Dies kann damit begründet werden, dass die Festlegung des Profils der Marktstrategien bereits unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation zu erfolgen hat. Das Festlegen der Marktstrategie impliziert, ob sich ein Unternehmen dem Wettbewerb stellt oder ihn vermeidet, oder ob es innovative oder imitierende Verhaltensweisen im Hinblick auf die Wettbewerber zeigt. Gängige wettbewerbsgerichtete Verhaltensweisen wie Ausweich-, Konflikt-, Anpassungs- oder Kooperationsstrategien können somit als das Ergebnis von Marktstrategien angesehen werden.³¹ Dem Verhältnis von Marktstrategie und Wettbewerbsstrategie kann insofern eine hierarchische Struktur unterlegt werden, als der Ausgangspunkt von strategischen Überlegungen stets der relevante Markt und damit die originäre Wertschöpfung eines Unternehmens ist und die Konkurrenzsituation erst an zweiter Stelle Eingang in die Strategieformulierung findet. Dies entspricht dem Kernargument der Existenz von Unternehmen, welches darin besteht, dass Unternehmen Werte für Nachfrager schaffen. Wettbewerb wird nicht um seiner selbst willen betrieben. Daher erscheint es angemessen, die strategische Ausrichtung von Unternehmen primär von der originären Wertschöpfung her zu betrachten und strategische Entscheidungen nicht in erster Linie von Wettbewerbsgesichtspunkten bestimmen zu lassen. Die von der Dominanz wettbewerbsgerichteter Strategien über Marktstrategien ausgehende Gefahr ist vor allem darin zu sehen, dass dadurch möglicherweise eine Eigendynamik der Wettbewerbsorientierung entsteht, die mit einer Konkurrenzorientierung einhergeht, aus der heraus der eigentlichen Wertschöpfung für die Kunden nicht die ihr angemessene Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Eine nicht nachfragegerechte, sondern wettbewerbsorientierte Strategie würde dann möglicherweise an der Nachfrage und den Bedürfnissen der Zielgruppen vorbei entwickelt werden und das eigene Profil von Unternehmen schwächen. Würden kommunale Dienst-

28 Vgl. Ansoff (1966).

29 Vgl. z.B. Benkenstein (2001).

30 Vgl. z.B. Becker (2001), S. 371, 373 f.

31 Vgl. Meffert/Bruhn (2000), S. 198; Becker (2001), S. 370 ff.

leistungsanbieter aus wettbewerbsgetriebenen Strategien heraus privatwirtschaftliche Lösungen völlig unadaptiert übernehmen, wären aufgrund dieser Assimilation letztendlich keine Unterschiede zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungsanbietern mehr zu erkennen. Es würde sich die Frage stellen, worin die Legitimation kommunaler Dienstleistungsanbieter dann noch gesehen werden könnte.

Betrachtet man die strategischen Entscheidungen kommunaler Dienstleistungsanbieter unter diesem analytischen Raster, ist zu prüfen, in wie weit ihre strategische Ausrichtung in der Praxis dem Konzept der wettbewerbsorientierten Strategie oder dem der Marktstrategie im Sinne der Nutzerorientierung folgt. Seit der Liberalisierung der europäischen Energiemärkte ist z.B. oftmals eine formale Privatisierung der Stadtwerke zu beobachten, in dem Städte als einzige Gesellschafter die Stadtwerke zu GmbHs umwandelten. Dies würde insofern eine wettbewerbsorientierte Strategie der Anpassung darstellen, als lediglich Organisations- bzw. Rechtsformen aus dem Bereich der privaten Wirtschaft adaptiert werden. Dennoch lässt sich vermuten, dass diese Anpassung nicht über eine formale Adaption an privatwirtschaftlichen Managementmustern hinausgeht, und dass keine wesentlichen Veränderungen in der Formulierung des Unternehmenszwecks, der Unternehmensstruktur oder in der Marktstrategie vollzogen werden. Gleichwohl wollen sich viele Geschäftsführer von Stadtwerken als Manager vergleichbar mit großen Kapitalgesellschaften verstanden wissen,³² während aber unklar bleibt, in wie weit im Bereich der Marktorientierung entsprechende Strategien für eine erfolgsorientierte Marktbearbeitung entwickelt werden. Ebenso lässt sich z.B. im Gesundheitswesen beobachten, dass Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft zum Teil formal privatisiert werden, um die Vorteile einer privatrechtlichen Rechtsform nutzen zu können. Damit verspricht man sich gegenüber privat betriebenen Krankenhäusern einen Ausgleich von Nachteilen, die in kommunalrechtlichen Organisationsformen vermutet werden. Auch dies lässt sich oftmals lediglich als formale Anpassungsstrategie an Managementprinzipien aus dem privatwirtschaftlichen Bereich identifizieren.

32 Vgl. Edeling (2002).

Strategieebenen	Art der strategischen Festlegung	Strategische Optionen	Beispiele für kommunale Dienstleistungsanbieter
1. Marktfeldstrategie	Festlegung der Art der Produkti/Marktkombination(en)	Marktdurchdringung	Intensivierte Nutzung kommunaler Einrichtungen z.B. Theater, Museen, Büchereien, öffentlicher Personennahverkehr oder Freizeiteinrichtungen wie Bäder oder Tierparks
		Marktentwicklung	Vordringen mit bestehenden Leistungen in neue geographisch, soziodemographisch oder psychografisch definierte Zielmärkte, z.B. Energieversorger, Büchereien, Wanderausstellungen
		Produktentwicklung	Bedienung bisheriger Märkte mit neuen Produkten, z.B. alternative Energien, zusätzliche Leistungen, differenzierte Theater-, Kultur- und Bildungsprogramme
		Diversifikation	Bedienung neuer Märkte mit neuen Produkten, z.B. alternative Energien für nationale Energiemärkte oder Angebote im Personennahverkehr
2. Marktstimulierungsstrategien	Bestimmung der Art und Weise der Marktbeeinflussung	Qualitätsstrategie	-
		-	Möglichst genaues Entsprechen der Erwartungen von Stakeholdern zu möglichst geringen Kosten, weder Über- noch Untererfüllung durchschnittlicher Qualitätsansprüche, z.B. bei Bibliotheken, öffentlichem Personennahverkehr
3. Marktparzellierungsstrategien	Festlegung von Art und Grad der Differenzierung der Marktbearbeitung	Preis-Mengen-Strategie	-
		Massenmarktstrategie	Einheitliche Leistungen für den gesamten Zielmarkt, z.B. Freizeiteinrichtungen wie Bäder
4. Marktarealstrategien	Bestimmung der Art und Stufen des Markt- bzw. Absatzraumes	Segmentierungsstrategie	Differenzierte Leistungsvariationen für Segmente innerhalb des Zielmarkts, z.B. Theater, Bildungs- und Kulturveranstaltungen oder Energieprodukte
		Lokal, regional, Überregional, national, multinational, international, global	Mehrheitliche Beschränkung auf lokale und regionale Zielmärkte mit Ausnahme von Energieprodukten

Tab. 1: *Marketingstrategisches Grundmuster nach Becker (2001), S. 148, weiterentwickelt und adaptiert für kommunale Dienstleistungsanbieter*

Quelle: *In Anlehnung an Becker (2001), S. 148*

Explizite Marktstrategien in dem Sinne, dass die Leistungsausrichtung von kommunalen Dienstleistern auf Grundlage der Leistungsfähigkeit erfolgt und die Werthaltigkeit für die Nutzer in den Mittelpunkt stellt, scheinen seltener beobachtbar. Wenn man der Auffassung folgt, dass eine konsistente marktorientierte Unternehmensführung mit der entsprechenden Marktstrategie zunächst an der Werthaltigkeit des Leistungsangebots ansetzt und der Wettbewerb darin implizit berücksichtigt wird, würde dies bedeuten, dass durch die Dominanz von Wettbewerbsstrategien in der Unternehmensführung der logische Ablauf im Verfahren der Strategiebestimmung umgekehrt würde. Eine konsequente Umsetzung marktorientierter Strategiekonzepte unter Berücksichtigung der spezifischen Ressourcen kommunaler Dienstleistungsanbieter muss aufgrund ihrer besonderen Situation und ihrer spezifischen Aufgabenstellungen nicht zwangsläufiger Weise dazu führen, dass diese Strategien denen erwerbswirtschaftlich geführte Unternehmen der selben Branche gleichen. Es ist plausibel anzunehmen, dass situationsadäquate Lösungen von marktstrategischen Fragestellungen unter kommunalen Unternehmen zu eigenen Strategiemustern führen können, die als Spezifikum zu Alleinstellungsmerkmalen entwickelt werden können. Die Ausnutzung dieser Alleinstellungsmerkmale als strategischer Vorteil auf den Geschäftsfeldern der kommunalen Unternehmen hätte dann das Potenzial eines substanziellen Wettbewerbsvorteils, wenn es kommunalen Unternehmen und Dienstleistungsanbietern gelänge, ihre komparativen Vorteile für den Markt zur Geltung zu bringen.

b) Ableitung von Forschungsdirektiven

Es wurde argumentiert, dass wettbewerbsgerichtete Strategien idealtypisch aus der Festlegung von Marktstrategien abgeleitet werden können und dass eine primär wettbewerbsorientierte Strategie möglicherweise dazu führt, dass die originäre Wertschöpfung für die relevanten Märkte aus dem Blickfeld gerät. Weiterhin wurde dargelegt, dass die tatsächliche Vorgehensweise der Strategieformulierung von kommunalen Dienstleistungsanbietern den Anschein erweckt, als würde die Strategieformulierung von wettbewerbsstrategischen Überlegungen dominiert. Die Überprüfung der Überlegenheit der einen oder anderen Vorgehensweise sowie die Erklärung ihrer Ursachen stellen ein weiteres Forschungsfeld dar. Daher lässt sich im Hinblick auf die oben formulierten Vermutungen zu den Strategien kommunaler Dienstleistungsanbieter fragen, inwieweit kommunale Dienstleistungsanbieter wettbewerbsgerichteten oder marktgerichteten Strategieschemen folgen. Dazu müssten gängige Strategien kommunaler Dienstleistungsanbieter empirisch untersucht werden. Dies könnte anhand von Beobachtungen spezifischer Kriterienkataloge erfolgen oder durch Befragungen des Managements von kommunalen Dienstleistungsanbietern. Daraus ergeben sich die Forschungsfragen:

F5: Welche Bedeutung haben die Wettbewerbsorientierung und die Marktorientierung für die Formulierung der Strategien von kommunalen Dienstleistungsanbietern?

F6: Hat es einen Einfluss auf den Erfolg von kommunalen Dienstleistungsanbietern, wenn Wettbewerbsstrategien über Marktstrategien dominieren oder umgekehrt Marktstrategien über Wettbewerbsstrategien?

In den Fällen, in denen sich keine Marktstrategien bei kommunalen Dienstleistungsanbietern erkennen lassen, stellt sich die Frage, weshalb diese strategische Option nicht umgesetzt wird. Daraus lassen sich Erkenntnisse gewinnen, was typische Anwendungsvoraussetzungen von Marktstrategien unter kommunalen Dienstleistungsanbietern sind. Grundsätzliche Gesichtspunkte sind dabei, ob Handlungsspielräume, die für die Formulierung von Marktstrategien notwendigerweise vorhanden sein müssen, für kommunale Dienstleistungsanbieter genügend groß sind, was die anbieterspezifischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Formulierung und Umsetzung von Marktstrategien sind. Hieraus lassen sich die Forschungsfragen formulieren:

F7: Wenn Marktstrategien nicht oder unvollständig umgesetzt werden, was sind die Gründe dafür? Welche spezifischen Anwendungsvoraussetzungen für Marktstrategien unter kommunalen Dienstleistungsanbietern lassen sich daraus ableiten? Existieren grundsätzliche Probleme der Anwendung oder handelt es sich um Implementierungsschwierigkeiten?

3. Strategieprofile

a) Konzeptionelle Grundlagen

Ein konsequent auf den Markt ausgerichtetes Strategieprofil erfordert die Bestimmung von Strategieausprägungen auf verschiedenen Strategieebenen. Das strategische Grundmuster (vgl. Tabelle 1) kann hierfür als Ausgangspunkt herangezogen werden. Da es sich bei diesem Grundmuster um ein Konzept privatwirtschaftlichen Ursprungs handelt, sind die daraus ableitbaren Strategieprofile für kommunale Dienstleistungsanbieter nicht uneingeschränkt realisierbar. Dennoch lässt sich daran beispielhaft die Übertragbarkeit der Konzeption und des Verfahrens von Marktstrategien auch für kommunale Dienstleistungsanbieter zeigen.

Auf der Ebene der Marktfeldstrategien werden Produkt-Markt-Kombinationen festgelegt,³³ die der Unternehmensentwicklung dienen. Die Festlegung erfolgt dabei hinsichtlich der Dimension *alte oder neue Produkte* und der Dimension *alte oder neue Märkte*. Die sich daraus ergebenden strategischen Optionen sind die Marktdurchdringung, Marktentwicklung, Produktentwicklung und Diversifikation. Bei der Marktdurchdringung soll die Nutzung bisheriger Leistungen auf dem bisherigen Markt intensiviert werden. Viele Kommunen haben Kultur- und Freizeiteinrichtungen, für die eine solche Strategieoption

33 Vgl. Ansoff (1966).

relevant ist, wie z.B. für Theater, Museen, öffentlicher Personennahverkehr oder öffentliche Schwimmbäder.

Die Marktentwicklung stellt darauf ab, mit bisherigen Leistungen in neue Märkte vorzudringen. Neue Märkte bezeichnen hiermit sowohl geographisch, soziodemographisch oder psychographisch definierte Zielmärkte. Für kommunale Dienstleister ist das dann relevant, wenn Bevölkerungsschichten mit dem bestehenden Angebot angesprochen werden sollen, welche die Leistungen bisher nicht oder kaum in Anspruch nehmen. Energieprodukte können durch die Liberalisierung der Energiemärkte als Beispiel für kommunale Dienstleistungsanbieter dienen, für die eine solche Strategieoption bedeutsam sein kann. Aber auch Büchereien können ihre Märkte entwickeln, wenn Bücherbusse von städtischen Büchereien verschiedene Stadtteile anfahren und damit zu mobilen Dependancen der Büchereien werden.

Bei der Produktentwicklung tritt ein Anbieter mit neuen Produkten auf seinen bisherigen Märkten auf. Neue Produkte bezeichnen dabei solche Leistungen, die für den Anbieter neu sind, aber nicht unbedingt echte Innovationen darstellen müssen. Die Aufnahme zusätzlicher Energiequellen in das Portfolio von Energieversorgern oder die Ausweitung eines Theaterprogramms sind hierbei denkbare Optionen. Hinsichtlich der Produktentwicklung lässt sich fragen, inwieweit die Entwicklung echter Leistungsinnovationen die Aufgabe kommunaler Dienstleistungsanbieter sein kann. Aufgrund des hohen Marktrisikos vieler Innovationen lässt sich annehmen, dass z.B. technisch orientierte Dienstleistungsangebote wie die Energieerzeugung oder der Personennahverkehr eher bewährte Technologien verwenden als dass die Investition öffentlicher Ressourcen in die Entwicklung von risikvollen Innovationen gerechtfertigt werden könnte. Dies schließt hingegen nicht aus, dass Unternehmen in kommunaler Trägerschaft frühe Adaptoren neuerer Technologien sein können, was die Entwicklung von Technologiebranchen (z.B. Solar- und Windkrafttechnologien) fördern kann. Anders stellt sich die Situation hingegen im Kulturbetrieb dar, wo innovative Konzepte oftmals nicht realisiert werden würden, wenn sie nicht durch die öffentliche Hand erbracht oder zumindest von ihr unterstützt würden.

Bei der Diversifikation werden mit neuen Angeboten auf neuen Märkten neue Geschäftsfelder betreten. Das ist z.B. dann der Fall, wenn im öffentlichen Personennahverkehr neue Transportdienstleistungen betrieben werden wie z.B. Fährverbindungen oder Seilbahnen, mit neu in das Angebot aufgenommenen alternativen Energien nationale Energiemärkte bedient werden oder wenn Theater spezialisierte Kompanien engagieren und deren Aufführungen in das Programm aufnehmen.

Im Rahmen der Marktstimulierungsstrategien ergeben sich für privatwirtschaftliche Unternehmen zwei sich gegenseitig ausschließende Optionen, die Qualitäts-Strategie und die Preis-Mengen-Strategie. Diese schließen sich insofern gegenseitig aus, als eine hohe Qualität der Leistungen zumeist mit höheren Kosten und damit mit höheren Preisen verbunden ist. Damit verringert sich das Marktpotenzial, so dass nur schwer Massenproduktionsvorteile realisiert werden können. Für kommunale Dienstleistungsanbieter ist es relevant, die Vorstellungen ihrer Abnehmer mit ihrem Leistungsangebot möglichst genau zu treffen. Dieser Überlegung liegt das subjektive Qualitätsverständnis zu Grunde, nach

dem mit dem Begriff Qualität die Erfüllung von Erwartungen hinsichtlich einer Leistung gleichgesetzt wird.³⁴ Welche Erwartungen gegenüber einer Leistung zu Grunde gelegt werden, die von kommunalen Dienstleistungsanbietern erbracht werden, hängt hierbei vom Grad der Marktorientierung des Unternehmens ab. Eine Übererfüllung von Kundenerwartungen resultiert möglicherweise in einer hohen Qualitätswahrnehmung, aber auch in hohen Kosten, die zu hohen Gebühren oder Preisen führen. Damit wird aber die Versorgung weiter Bevölkerungsteile mit öffentlichen Leistungen als Mengenziel nicht erreicht. Ein Vorteil haben kommunale Dienstleistungsanbieter dann, wenn für das Geschäftsfeld, in dem der Anbieter auftritt, die regionale Verbundenheit eine besondere Rolle spielt, wie das für manche kommunaler Energieversorger gelten kann. Dadurch allein kommt der regionalen Produktion bereits der Status eines relevanten Qualitätsmerkmals zu.

Aber nicht für alle kommunalen Dienstleistungsangebote erscheint der gegenseitige Ausschluss der Qualitäts- oder Mengenstrategie zwingend. Wenn hohe Qualitätsansprüche bei Versorgungsleistungen z.B. von Trinkwasser oder Gesundheit gefragt sind, besteht für kommunale Versorgungsunternehmen die Möglichkeit, hohe Qualität zu bedarfsgerechten und nicht Gewinn maximierenden Preisen anzubieten. Insgesamt folgt daraus, dass sich die Marktstimulierungsstrategie für kommunaler Dienstleistungsanbieter zwischen der Qualitätsstrategie und der Preis-Mengen-Strategie bewegt, in dem weder Unter- noch Übererfüllung von Qualitätsansprüchen, sondern das genaue Treffen der Erwartungen zu möglichst geringen Kosten die relevante Strategie ist.

Optionen auf der Ebene der Marktstimulierungsstrategien und der Marktarealstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter können oftmals nicht getrennt voneinander festgelegt werden, wenn die Größe des für kommunale Anbieter relevanten Marktes begrenzt ist. Auch wenn es durch die Liberalisierung des Energiemarktes möglich ist, dass Stromkunden bei beliebigen Anbietern Strom einkaufen können, so lässt sich doch beobachten, dass die Verbundenheit der meisten Kunden mit ihren regionalen Energieanbietern faktisch als Wechselbarriere gelten kann. Ebenso wird das Eindringen in die Märkte anderer Kommunen in der Praxis nur mit Zustimmung der betroffenen Kommunen zugelassen.³⁵ Dies bedeutet, dass eine ausgeprägte Preis-Mengen-Strategie spätestens dann an ihre Grenzen stößt, wenn zur weiteren Realisierung von Kostenvorteilen neue Märkte erschlossen werden müssten, die sich kommunale Anbieter aufgrund ihrer Lokalität bzw. Regionalität aber nicht ohne weiteres erschließen können. Die besondere Rolle, welche die Präferenz-/Qualitätsstrategie spielt, wird auch dadurch betont, dass aufgrund der angespannten Haushaltslage der meisten Kommunen die Finanzierung kommunaler Dienstleistungen vermehrt über Preise und Gebühren erfolgt, die auf Grund verringerter öffentlicher Zuschüsse angehoben werden müssen. Die Akzeptanz von höheren Preisen und Gebühren unter der Bevölkerung und ihre damit zusammenhängende Zufriedenheit mit den kommunalen Dienstleistungsanbietern ist leichter zu erzielen, wenn mit höheren Preisen und Gebühren auch eine wahrnehmbar höhere Qualität einhergeht.

34 Vgl. z.B. Parasuraman/Zeithaml/Berry (1985,1988).

35 Vgl. Landsberg (2001), S. 48 f.

Im Rahmen der Marktparzellierungsstrategien stehen kommunalen Dienstleistungsanbietern hingegen alle Strategieoptionen offen. Dies kann z.B. durch ein ausgewogenes Portfolio an Dienstleistungen erreicht werden, welche unterschiedliche Präferenzen der Kunden der kommunalen Dienstleister berücksichtigen. So bieten viele kommunale Energieversorger unterschiedliche Stromqualitäten an, die von Solarstrom, regional produziertem Strom bis hin zum international eingekauften Billig-Strom reichen. Ebenso können im Rahmen der optimalen Preis- und Gebührengestaltung verschiedene Optionen der Preisdifferenzierung berücksichtigt werden,³⁶ wie sie z.B. bei Energieversorgern für Kunden von außerhalb der Kommunen Anwendung findet. Als Beispiel hierfür kann auch die Gebührenpolitik kommunaler bzw. von Kommunen beauftragten Entsorgungsunternehmen angesehen werden.

Spezifische Marktrealstrategien und ihre Optionen, die von einer lokalen bis zu einer internationalen bzw. weltweiten Marktbearbeitung reichen, sind für eine Vielzahl von kommunalen Dienstleistungsanbietern nur eingeschränkt realisierbar. Allein die Liberalisierung der Energiemärkte macht es möglich, spezifische Energieprodukte über regionale Grenzen hinaus verfügbar zu machen. Die häufig lokale und regionale Verankerung der meisten kommunalen Dienstleistungsanbieter lässt überregionale Strategien meist nur in Verbänden und Kooperationen realistisch erscheinen, wie dies z.B. im regionalen Personenverkehr häufig der Fall ist. Auch sind bestimmte kommunale Kulturveranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung beobachtbar, wie z.B. international besetzte Jazz- und Konzertfestivals, die aber nur als vereinzelte Projekte vorkommen und weniger die längerfristige Bindung bestimmter Märkte und Kunden zu Verstärkung von Einnahmeströmen in den Vordergrund stellen. Gleichwohl können hierin Bemühungen gesehen werden, im Rahmen eines Städte- und Standortmarketings die Bekanntheit und die Attraktivität von Städten und Kommunen zu erhöhen, was aus marketingkonzeptioneller Sicht nicht-ökonomische Marketingziele sind.

Die Formulierung von adäquaten Marktstrategien ist von der Existenz eines explizit marktorientierten Unternehmenszwecks abhängig und von den daraus abzuleitenden Unternehmens- und Marketingzielen. Mit der Formulierung von marktorientierten Unternehmenszwecken ist jedoch das Problem verbunden, dass viele kommunale Unternehmen vor der Frage stehen, ob bisherige Geschäftsfelder überhaupt noch zu den kommunalen öffentlichen Aufgaben zu zählen sind.³⁷ Es stellt sich zusätzlich die Aufgabe, den aufgrund rechtlicher Vorgaben in Formen von Kriterien und Richtlinien veränderten Handlungsspielraum für kommunale Unternehmen auszumessen und optimal auszunutzen. Diejenigen Geschäftsbereiche, die der unternehmerischen Disposition kommunaler Unternehmen aufgrund rechtlicher Regulierungen entzogen sind, sind dabei von Bereichen, in denen Handlungsmöglichkeiten bestehen, abzugrenzen. Erst durch eine solche Abgrenzung kann eine realisierbare Marketingstrategie formuliert und ein eigenes Strategieprofil definiert werden, welches einerseits dem Unternehmenszweck kommunaler Unternehmen gerecht wird und andererseits als vorgegebener Handlungsrahmen für Aktivitä-

36 Vgl. z.B. Simon (1992), S. 381 ff.; Tscheulin (2004).

37 Vgl. Greiling (2001), S. 115.

ten auf der marketingpolitischen Ebene dient. Zugleich wird damit vermieden, unreflektiert Management-Moden aus dem Bereich erwerbswirtschaftlich organisierter Privatunternehmen zu übernehmen, die oftmals als nicht passende Lösung für viele Fragen von Non-Profit-Unternehmen angesehen werden müssen.³⁸

b) Ableitung von Forschungsdirektiven

Es wurde argumentiert, dass eine uneingeschränkte Anpassung von kommunalen Dienstleistungsanbietern an privatwirtschaftliche Konzepte die Gefahr in sich birgt, an eigenständigem Profil zu verlieren. Auch wenn die Übernahme der Konzeption zur Bestimmung von Marktstrategien aus dem privatwirtschaftlichen Bereich propagiert wird, so wird darunter das Verfahren, nicht das Ergebnis verstanden. Daher kann angenommen werden, dass unterschiedliche Marktstrategien für kommunale und private Dienstleistungsanbieter relevant sind und dass umgekehrt die Angleichung von Marktstrategien kommunaler Dienstleistungsunternehmen an die von privaten Unternehmen möglicherweise mit einem Profilverlust und damit mit einem Wettbewerbsnachteil einhergeht. Dies kann damit begründet werden, dass es durch die Angleichung der Strategien schwieriger für kommunale Dienstleistungsanbieter ist, ihre auf den relevanten Märkten spezifischen Stärken und Ressourcen zur Geltung zu bringen. Daher lassen sich folgende Forschungsfragen formulieren:

F8: Können Grundmuster zur Formulierung von Marktstrategien aus dem Bereich privatwirtschaftlicher Unternehmen für kommunale Dienstleistungsanbieter übernommen werden oder sind spezifische Anpassungen für kommunale Dienstleistungsanbieter notwendig?

F9: Welche Auswirkungen hat es, wenn sich kommunale Dienstleistungsanbieter in der Formulierung ihrer Marktstrategien an die Marktstrategien privatwirtschaftlicher Unternehmen angleichen? Resultiert aus einer solchen Angleichung, dass kommunale Anbieter die Chance verpassen, spezifische Stärken und Ressourcen zu nutzen und sie dadurch Wettbewerbsvorteile verspielen?

Wie oben argumentiert, ist zu erwarten, dass sich aus dem Verfahren der Strategiebestimmung, wie dargestellt, unterschiedliche Profile von Marktstrategien kommunaler Dienstleistungsanbieter im Vergleich zu denen privatwirtschaftlicher Unternehmen ergeben. Dies kann auf die unterschiedlichen Zielsetzungen sowie auf unterschiedliche organisatorische Gegebenheiten und Rahmenbedingungen zurückgeführt werden, wie auch auf unterschiedliche Marktgegebenheiten. Es sollte daher geklärt werden, ob das hier beispielhaft vorgestellte oder ähnliche Grundmuster zur Bestimmung spezifischer Strategieprofile unter kommunalen Dienstleistern auf Akzeptanz stößt, oder ob Modifikationen notwendig sind. Möglicherweise stellt sich bei der Anwendung von Methoden zur Spezi-

38 Vgl. Alexander/Weiner (1998).

fikation von Strategieprofilen aus dem Bereich erwerbswirtschaftlich geführter Unternehmen ein Kompatibilitätsproblem, so dass für die Anwendung unter kommunalen Dienstleistungsanbietern bestimmte Strategieebenen ausgetauscht oder ergänzt werden müssten. Neben den hier aufgeführten vier Strategieebenen existieren z.B. noch kundenorientierte Strategien, absatzmittlergerichtete Strategien oder anspruchsruppengerichtete Strategien.³⁹ Entsprechend können als Forschungsfragen formuliert werden:

F10: Weisen Marktstrategien von kommunalen Dienstleistungsanbietern Profilmuster auf, die sich in bestimmte, typische Grundmuster einordnen lassen? Inwieweit stimmen diese Grundmuster mit den konzeptionellen Grundmustern der Literatur überein?

F11: Gibt es Strategiedimensionen, die für die Formulierung einer konsistenten Marktstrategie kommunaler Dienstleistungsanbieter besonders berücksichtigt werden müssen, gibt es Strategiedimensionen von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die für kommunale Dienstleistungsanbieter nicht relevant sind?

Damit drängt sich auch die Frage auf, ob die sachlogisch und konzeptionell abgeleitete Begründung der Notwendigkeit von Marktstrategien von kommunalen Dienstleistungsanbietern so auch wahrgenommen wird. Das Grundverständnis kommunaler Dienstleistungsanbieter geht möglicherweise nicht über das der öffentlichen Aufgabenerfüllung hinaus, wodurch die vermeintlich zunehmende Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, der mit der Formulierung von Marktstrategien entsprochen würde, von den Leitungen und Trägern kommunaler Dienstleistungsanbieter nicht ohne weiteres akzeptiert würde. Die sich daraus ergebende Forschungsfrage lautet:

F12: Auf welche Akzeptanz stößt das Konzept der Marktstrategien unter der Leitung und den Trägern kommunaler Dienstleistungsanbieter? Welche Faktoren verhindern, dass Marktstrategien akzeptiert werden, welche Faktoren unterstützen ihre Akzeptanz?

Zudem stellt sich letztendlich die entscheidende Frage, ob das Befolgen verschiedener Marktstrategien einen nachweisbaren Einfluss auf den Erfolg von kommunalen Unternehmen hat. Dieses Problem stellt ein vornehmlich empirisch zu behandelndes Problem dar, welches die Schwierigkeit in sich birgt, adäquate Erfolgsgrößen für kommunale Unternehmen zu formulieren und zu operationalisieren.⁴⁰ Letztendlich stellt sich diese Frage jedoch für jede Form von Organisation, die verantwortungsvoll mit gesellschaftlichen Ressourcen, ob öffentlichen oder privaten, wirtschaften muss und deshalb einem Legitimität- und Rechtfertigungsdruck ihrer wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Aktivitäten unterliegt. Daraus ergibt sich die Forschungsfrage:

39 Vgl. z.B. Bruhn (2005).

40 Vgl. zu dieser Problematik z.B. Nicolai/Kieser (2002).

F13: Welchen Einfluss haben konsistente Marktstrategien auf den Erfolg von kommunalen Dienstleistungsanbietern?

In ihrer Gesamtheit stellt das Gebiet der Marktstrategien für kommunale Dienstleistungsanbieter und den hieraus ableitbaren Forschungsfragen ein relevantes Forschungsgebiet des Public Management dar. Dieses Forschungsprogramm müsste in empirischen Studien hypothesengestützt erarbeitet werden, um belastbare Nachweise darüber erbringen zu können, welche Bedeutung marktorientierten Managementansätzen auf der Strategieebene von kommunalen Dienstleistungsanbietern zukommt. Dieses Forschungsprogramm verspricht damit Ergebnisse, welche die Marktfähigkeit von öffentlichen Anbietern oder die Wege dorthin und damit die ökonomische Legitimation öffentlicher Dienstleistungsanbieter auch in liberalisierten Märkten dokumentieren.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die zunehmende Markt- und Wettbewerbsdynamik auf den Geschäftsfeldern, auf denen kommunale Dienstleistungsanbieter bis in die jüngere Vergangenheit mehr oder weniger unbehelligt agieren konnten, zwingt kommunale Dienstleistungsanbieter dazu, sich vermehrt mit marktstrategischen Überlegungen zu befassen. EU-rechtliche Vorgaben sowie die angespannte Haushaltslage öffentlicher Kassen werden als zwei wesentliche Triebfedern dieser Entwicklung angesehen. Die Orientierung an Wettbewerbsstrategien kann dazu führen, dass die eigentliche inhaltliche strategische Profilierung kommunaler Unternehmen zu kurz kommt. Dabei stellen Marktstrategien aus sachlogischer und konzeptioneller Sicht die notwendige Voraussetzung für eine Schärfung des unternehmerischen Profils auch von kommunalen Unternehmen dar, aus denen sich Konsequenzen für die Wettbewerbsorientierung ergeben.

Die Formulierung von Marktstrategien kann sich an einem aus dem privatwirtschaftlichen Bereich adaptierten Grundmuster orientieren. Dieses Grundmuster sieht Entscheidungen auf den vier Strategiedimensionen Marktfeldstrategie, Marktstimulierungsstrategie, Marktparzellierungsstrategie und Marktarealstrategie vor. Die Umsetzung von Marktstrategien im Rahmen eines marktorientierten Managements besteht aber nicht darin, marktstrategische Lösungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen unbesehen zu übernehmen, sondern darin, sich das Vorgehen der Strategieformulierung zu eigen zu machen. Daraus resultieren unterschiedliche Strategieprofile von kommunalen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungsanbietern. Ein Angleichen der marktstrategischen Lösungen von kommunalen Dienstleistungsanbietern an Lösungen von privaten Unternehmen führt womöglich zu einem Differenzierungsverlust, unter dem potenzielle Wettbewerbsvorteile kommunaler Anbieter aufgrund ihrer spezifischen Stärken und Ressourcenvorteile ungenutzt bleiben könnten.

Die konzeptionellen Ausführungen zur Marktorientierung und zu Marktstrategien kommunaler Dienstleistungsanbieter werfen verschiedene Forschungsfragen auf, die ein inte-

ressantes Forschungsprogramm auf dem Gebiet öffentlicher Unternehmen skizzieren. Damit kann ein Beitrag dazu geleistet werden, die vorwiegend formale, weniger reale Anpassung von öffentlichen Unternehmen an die Dynamisierung des Marktumfeldes zu überwinden und dem Management öffentlicher Unternehmen eine eigene, Erfolg versprechende Prägung zu geben. Dies birgt die Chance in sich, die ökonomische Legitimation der Existenz von kommunalern Dienstleistungsanbietern auch in einem wettbewerbs- und marktdominierten Umfeld darzulegen und zu sichern.

Abstract

Martin Dietrich, Market strategies of municipal service providers under competition - conceptual analysis and research proposals

Competitive strategies; market orientation; market strategies; municipal service providers; strategic management; strategy profiles

Increasing market and competitive dynamics force municipal enterprises to act more market oriented. To emphasize competitive strategies as the current method entails shortcomings in municipal enterprises' market strategic profiling. Market strategies serve to clarify entrepreneurial positioning even of municipal service providers. The method to formulate market strategies can be derived from existing and approved procedures. To adapt to market strategic solutions of the private sector appears equivocal as the focus lies on adopting market strategic methods, not solutions. Adopting market strategic solutions from the private sector might result in losing a differentiated position, by what existing competitive edge of municipal enterprises could be lost. This leads to several research proposals worthwhile to study in the field of public management.

Literaturverzeichnis

- Alexander, Jeffrey A. und Bryan J. Weiner (1998), The Adoption of the Corporate Governance Model by Nonprofit Organizations, in: Nonprofit Management & Leadership, vol. 8, no. 3 (Spring), pp. 223-242
- Ansoff, Harry Igor (1966), Management-Strategie, München
- Becker, Jochen (2001), Marketing-Konzeption – Grundlagen des zielstrategischen und operativen Marketing-Managements, 7. Aufl., Vahlen
- Benkenstein, Martin (1997), Strategisches Marketing – Ein wettbewerbsorientierter Ansatz, Stuttgart
- Berhanu, Samuel, Klaus-Dirk Henke und Birgit Mackenthun (2004), Die Zukunft der Gemeinnützigkeit von Krankenhäusern unter besonderer Berücksichtigung freigemeinnütziger Krankenhäuser, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen – Journal for Public and Nonprofit Services (ZögU), Bd. 27, H. 3, S. 223-237
- Bruhn, Manfred (2005), Marketing für Nonprofit-Organisationen – Grundlagen – Konzepte – Instrumente, Stuttgart
- Budäus, Dietrich und Stefanie Finger (2001), Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, S. 40-51
- Deakin, Nicholas und Kieron Walsh (1996), The Enabling State: The Role of Markets and Contrasts, in: Public Administration, vol. 74, no. 1, pp. 33-47

- Edeling, Thomas (2002), Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 25, H. 2, S. 127-139
- Eichhorn, Peter (2001), Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, S. 21-27
- Eichhorn, Peter (2005), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit – Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden
- Fritz, Wolfgang, Friedrich Förster, Hans Raffée und Günter Silberer (1985), Unternehmensziele in Industrie und Handel, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 45. Jg., H. 4, S. 375-394
- Fritz, Wolfgang, Friedrich Förster, Klaus-Peter Wiedmann und Hans Raffée (1988), Unternehmensziele und strategische Unternehmensführung – Neuere Resultate der empirischen Zielforschung und ihre Bedeutung für das strategische Management und die Managementlehre, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 48. Jg., H. 5, S. 567-586
- Grawert, Rolf (2001), Kommunale Wirtschaftsbeschäftigung im System eines unverfälschten Wettbewerbs, in: Kommunen am Markt – aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Beschäftigung von Kommunen, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 9-44
- Greiling, Dorothea (2001), Europäische Dimension des kommunalen Managements bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, S. 106-120
- Helmig, Bernd, Robert Purtschert und Claudio Beccarelli (2005), Nonprofit but Management, in: Nonprofit Management – Beispiele für Best-Practices im Dritten Sektor, hrsg. von Bernd Helmig und Robert Purtschert, Wiesbaden, S. 1-20
- Homburg, Christian und Harley Krohmer (2003), Marketingmanagement – Strategie – Instrumente – Umsetzung – Unternehmensführung, Wiesbaden
- Kotler, Philip und Kevin L. Keller (2006), Marketing Management, 12. ed., Upper Saddle River, N. J.
- Landsberg, Gert (2001), Wirtschaftliche Beschäftigung von Städten und Gemeinden – Grenzen und Möglichkeiten angesichts steigenden Wettbewerbs sowie zunehmender Finanzkrise, in: Kommunen am Markt – aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Beschäftigung von Kommunen, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 45-52
- Meffert, Heribert (2000), Marketing – Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung – Konzepte – Instrumente – Praxisbeispiele, 9. Aufl., Wiesbaden
- Meffert, Heribert und Manfred Bruhn (2000), Dienstleistungsmarketing – Grundlagen – Konzepte – Methoden, 3. Aufl., Wiesbaden
- Nagel, Bernhard (2000), Die öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb – Kommunalrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 23, H. 4, S. 428-442
- Nicolai, Alexander und Alfred Kieser (2002), Trotz eklatanter Erfolglosigkeit – Die Erfolgsfaktorenforschung weiter auf Erfolgskurs, in: Die Betriebswirtschaft (DBW), 62. Jg., H. 6, S. 579-596
- Nieschlag, Robert, Erwin Dichtl und Hans Hörschgen (2002), Marketing, 19. Aufl., Berlin
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithaml und Leonard L. Berry (1985), A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research, in: Journal of Marketing, vol. 49 (Fall), S. 41-50
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithaml und Leonard L. Berry (1988), SERVQUAL – A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, in: Journal of Retailing, vol. 64, no. 1, S. 12-40
- Porter, Michael E. (1980), Competitive Strategy – Techniques for Analyzing Industries and Competition, New York
- Raffée, Hans und Wolfgang Fritz (1992), Dimensionen und Konsistenz der Führungskonzeption von Industrieunternehmen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (ZfbF), 44. Jg., H. 4, S. 303-322
- Reichard, Christoph (2001a), Gemeinden als Marktteilnehmer, in: Kommunen am Markt – aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Beschäftigung von Kommunen, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 61-79
- Reichard, Christoph (2001b), Strategisches Management in der Kernverwaltung, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, S. 80-91
- Scott, W. Richard (2003), Organizations – rational, natural and open systems, 5. ed., Upper Saddle River
- Simon, Hermann (1992), Preismanagement – Analyse – Strategie – Umsetzung, 2. Aufl., Wiesbaden
- Theuvsen, Ludwig (2001), Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen – Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht, Stuttgart
- Tscheulin, Dieter K. (2004), Preispolitik öffentlicher Unternehmen vor dem Hintergrund sozialorientierter Bedarfsdeckung und Wirtschaftlichkeit, in: Marktstrategien öffentlicher Unternehmen/Internationalisierung der Rechnungslegung für die öffentliche Wirtschaft, Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 25./26. Februar 2004 in Berlin, hrsg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 43-51
- Vera, Antonio (2005), Strategische Allianzen im deutschen Krankenhauswesen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen – Journal for Public and Nonprofit Services (ZögU), Bd. 28, H. 2, S. 141-156
- Wagner, Dieter und Karsten Rogas (2001), Stadtwerke unter Wettbewerbsdruck, in: Kommunen am Markt: aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Beschäftigung von Kommunen, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 85-88
- Wolf, Joachim (2005), Organisation, Management, Unternehmensführung – Theorie und Kritik, 2. Aufl., Wiesbaden