

DUISBURGER ARBEITSPAPIERE ZUR OSTASIENWIRTSCHAFT
DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN ECONOMIC STUDIES

No. 14/1994

**Die Rolle der Gemeinden
in der Marktwirtschaft:**

**Theoretische Grundlagen, die deutsche
Erfahrung und die Herausforderungen
der chinesischen Transformation**

Eine anwendungsorientierte Analyse
für die Pekinger Repräsentanz der
Friedrich-Naumann-Stiftung

Carsten Herrmann-Pillath

herausgegeben von / edited by

Carsten Herrmann-Pillath, Werner Pascha

für / on behalf of

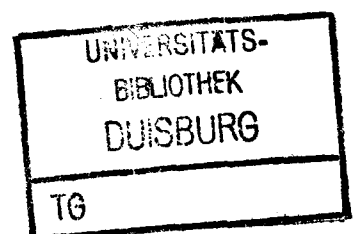
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft

**Forschungsinstitut
für wirtschaftlich-
technische
Entwicklungen
in Japan und im
Pazifikraum e.V.**

FJP e.V., D-47048 Duisburg, Germany;
Tel.: 0203/3789-114
Fax: 0203/3789-157

(c) by the authors

00 = Q 5 C 7020



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
DUISBURG

T6F 1483/95

Vorwort

Wenn der Autor selbst das Vorwort zu einer Arbeit schreibt, dann kann dies nur der näheren Erläuterung der Sache dienen. Die vorliegende Studie trägt den Titel eines "Arbeitspapiers" mit vollem Recht, denn es handelt sich keinesfalls um eine wissenschaftlich ausgereifte Darstellung der Materie.

Daß sie dennoch veröffentlicht wird, hängt mit einer Erfahrung zusammen, die ich schon seit längerem wiederholt gemacht habe. Es gibt in China (aber natürlich auch in anderen Regionen der Welt) eine recht intensive Beratungs- und Vortragsaktivität deutscher Stiftungen oder von Einrichtungen wie der GTZ. Es fehlt aber völlig an einem Überblick über die geleistete Arbeit. Oft wird immer wieder an derselben Stelle neu begonnen, ohne daß Bezug auf längst erfolgte Vorleistungen anderer genommen werden kann. Die Veröffentlichung von Beratungspapieren und die Information über Beratungsleistungen könnte letzteres ermöglichen und damit den gesamten Prozeß effektiver und effizienter gestalten.

Hier soll keinesfalls einer Koordination das Wort geredet werden, wohl aber einer besseren Transparenz und Information. Auf diese Weise wäre es zum Beispiel möglich, bei Themen wie dem hier behandelten kontroverse Positionen der deutschen Seite auch im Beratungsprozeß offenzulegen und zu diskutieren. Auf der anderen Seite könnte aber auch regional unkundigen Fachleuten deutlich werden, wo die regionalen Problemschwerpunkte zu sehen sind, und inwieweit allgemeine fachliche Aussagen eventuell modifizierungsbedürftig sind, wenn sie in einen anderen regionalen Kontext gestellt werden. Ernst zu nehmende Beratung muß immer auch eine Rückkopplung zum allgemeinen Fachwissen aufweisen, will sie nicht am Gegenstand vorbei irrelevante Informationen vermitteln.

Das hier vorgelegte Papier wurde im Rahmen einer längerfristigen Zusammenarbeit zwischen dem Pekinger Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung und dem Verfasser entwickelt. Ich bin Herrn Dr. Friedrich Bauersachs, jetzt Budapest, und Herrn Dr. Rainer Adam für das Interesse an derartigen Fragen dankbar. Seit längerem wird über das Pekinger Büro der Stiftung versucht, chinesische Partner von der Wichtigkeit zu überzeugen, die eine ordnungspolitische Gestaltung der Rolle von Kommunen in der chinesischen Marktwirtschaft besitzt. Es wurden umfangreiche Materialsammlungen erstellt und Übersetzungen begonnen. Wie oft in China, ist die Beratung aber mit dem Problem konfrontiert, daß die Nachfrage sich stark an kurzfristigen Problemlagen (etwa einer akuten Zuspitzung der Inflation), nicht aber an langfristigen Problemlösungen orientiert. Gegenwärtig beginnen die nun schon dreijährigen Bemühungen zu fruchten. Chinas rascher Weg ländlicher Urbanisierung (nun als "dritte Revolution" der Reformzeit apostrophiert) verlangt nach neuen, vielleicht unorthodoxen institutionellen Lösungen. Die vorliegende Arbeit enthält hierzu einige "unfrisierte" Gedanken.

Duisburg, den 27.12.1994

Prof. Dr. Carsten Herrmann-Pillath

Inhalt

Teil I. Gemeinden, Staat und Wirtschaft:

Theoretische Grundlagen 1

- 1. Die zentrale Bedeutung der Gemeinden
für die chinesische Wirtschaftstransformation 1
- 2. Gemeinden, Selbstverwaltung und
öffentliche Güter in der Marktwirtschaft..... 4
 - 2.1. Gemeinden als demokratische Institutionen 4
 - 2.2. Gemeinden und das Problem der Effizienz
bei der Produktion öffentlicher Güter 7

Teil II. Politische und wirtschaftliche Prinzipien

der praktischen Gestaltung von Gemeinden 11

- 3. Die politische und administrative Gestaltung
der Gemeinden.....11
 - 3.1. Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau11
 - 3.1.1. Die territoriale Abgrenzung von Gemeinden11
 - 3.1.2. Der rechtliche Rahmen für die Gemeinden14
 - 3.1.3. Das Verhältnis der Gemeinden
zu anderen Gebietskörperschaften.....15
 - 3.1.4. Selbstorganisation und Interessenvertretung der Gemeinden16
 - 3.2. Die Innenbeziehungen der Gemeinden: Vertretung und Organisation18
 - 3.2.1. Die Gemeindeverfassung.....19
 - 3.2.2. Die Gemeindeverwaltung.....21
- 4. Die Gemeinden als Wirtschaftseinheit.....24
 - 4.1. Die Finanzierung der Aufgaben der Gemeinde.....25
 - 4.1.1. Steuern, Beiträge und Gebühren25
 - 4.1.2. Die Gemeinden als Schuldner.....28
 - 4.1.3. Regionale Strukturpolitik und Umverteilung
im föderalistischen Staat30

4.2. Die Gemeinde als Unternehmen	32
4.2.1. Der Haushalt der Gemeinde.....	33
4.2.2. Die unternehmerische Verwaltung der Gemeinde	34
4.3. Wirtschaftspolitik der Gemeinden	37
4.3.1. Kommunale Betriebe und Privatisierung	37
4.3.2. Wirtschaftsförderung	40
5. Ausblick	42
6. Literaturempfehlungen	44

Teil I

Gemeinden, Staat und Wirtschaft: Theoretische Grundlagen

1. Die zentrale Bedeutung der Gemeinden für die chinesische Wirtschaftstransformation

Mit der Einleitung der Reformpolitik in China (1978) haben Städte und Gemeinden eine immer größere Bedeutung für den Wirtschaftsprozess erhalten. Dies wurde von der Wirtschaftspolitik früh anerkannt, da die überkommene Territorialgliederung des chinesischen Distributions-systems die Entfaltung von Marktbeziehungen stark behinderte. Mitte der achtziger Jahre wurde mit Formeln wie "Städte führen Kreise" ("shi dao xian") der Versuch unternommen, die Rolle großer Städte für ihren wirtschaftlichen Einzugsbereich neu zu definieren. Ähnliches galt für die kleineren Marktstädte ("zhen"), die nach der Auflösung der Volkskommunen wieder ihre historisch gewachsene, in der maoistischen Zeit aber unterdrückte Funktion als Knotenpunkte in Chinas dichten und komplexen Marktsystemen ausüben sollten.

Vor allem den kleineren Städte auf dem Lande wurde eine Schlüsselrolle für den Entwicklungsprozess zugewiesen, denn die größte Herausforderung für China ist und bleibt der Strukturwandel der Beschäftigung auf dem Lande und die damit eventuell verbundene Migration der ländlichen Bevölkerung in die großen Städte. Die Forderung nach einer dezentralen, landesweiten Urbanisierung ist daher stets als Instrument betrachtet worden, um die Bildung von Slums und die Entstehung von Megalopolis-Strukturen in wenigen Regionen Chinas (wie gegenwärtig im Perflußdelta oder in der Region Shanghai/Südjiangsu) zu verhindern, und um den Wachstumsprozess im Raum ausgeglichen zu gestalten.

Insofern läßt sich sagen, daß Gemeinden während der chinesischen Transformation ihre Funktionen für den regionalen und sektoralen Strukturwandel zurückerhalten sollten, die sie in der Marktwirtschaft gewöhnlich besitzen und durchaus auch in Chinas historischem Urbanisierungsmodell ausgeübt hatten. Chinas Urbanisierung hatte in den letzten Jahrhunderten des Kaiserreiches keine weitere Konzentration der städtischen Bevölkerung mit sich gebracht (und auch keine wesentlich anteilmäßige Zunahme), sondern eine wachsende Streuung der nicht-landwirtschaftlich Beschäftigten über stetig prosperierende kleinere und mittlere Gemeinden als Marktplätze gesehen. China kannte eine immer dynamischere Stadtkultur außerhalb der administrativen Zentren (hier vor allem der Sitze des Kreismagistrats), die dann gegen Ende des 19. Jhds. durchaus auch Ansatzpunkte für vielfältige Formen der Selbstorganisation einer "bürgerlichen Gesellschaft" ("civil society") hätte bieten können. Diese Ansätze sind jedoch mit dem Sturz des Kaiserreiches und während der darauffolgenden politischen und militärischen Wirren nahezu vollständig erstickt worden, da von diesem Zeitpunkt an im wesentli-

chen zentralistische Modernisierungskonzeptionen einer autoritären Umgestaltung der Gesellschaft "von oben" verfolgt wurden. Viele Formen der städtischen Selbstorganisation, die heute in China entstehen und von manchen als "Korporatismus" bezeichnet werden, könnten daher als Renaissance längst vergessener Tendenzen sozio-ökonomischen Wandels des späten Kaiserreiches aufgefaßt werden.

Chinas Gemeinden haben jedoch heute noch aus ganz anderen Gründen eine zentrale Funktion im Transformationsprozeß, die auch für die Differenzierung zwischen dem chinesischen Weg und den Entwicklungen in anderen ehemaligen Planwirtschaften wesentlich ist: Sie sind in großem Umfang Eigentümer oder zumindestens De-facto-Eigentümer von Unternehmen aller Wirtschaftszweige, und sie üben darüber hinaus einen nachhaltigen Einfluß auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten aller anderen Unternehmen aus. Dies ist besonders deutlich bei ländlichen Industrieunternehmen in Dorfbesitz, gilt aber auch für viele kleinere und mittlere Staatsunternehmen und Kollektivbetriebe, die in Kreisstädten und Großstädten angesiedelt sind. Selbst wenn aber die Zuständigkeit für Industrieunternehmen bei den Provinzregierungen oder der Zentralregierung liegt, dann bedeutet dies nicht, daß Gemeinden in bestimmten Bereichen (z.B. Stromversorgung oder Arbeitsmarkt) keinen Einfluß auf die Entwicklung solcher Unternehmen ausübten.

Trotz dieser überragenden Bedeutung von Gemeinden für die chinesische Transformation fehlt es jedoch weiterhin an einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Gestaltung. Einer der wichtigsten Gründe für diesen Mangel sind die großen Defizite des fiskalischen Systems in China, das wiederholt weitreichenden Reformversuchen unterzogen wurde, und das noch nicht zu einer langfristig stabilen Lösung gefunden hat. Fiskalische Probleme der Gemeinden ziehen lokal und regional oft selektive Strategien bei der Unternehmensreform nach sich, denn Unternehmen werden unterschiedlich behandelt, je nachdem ob sie Überschüsse oder Verluste generieren. Zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen findet ein dauernder Kampf um fiskalische Ressourcen statt, der vielfältige Formen der Umleitung finanzieller Mittel auch außerhalb des offiziellen Budgets mit sich bringt.

Insofern steht eine umfassende Gestaltung der Rolle der Gemeinden in Chinas künftiger Marktwirtschaft noch aus. Die nachfolgenden Überlegungen sollen anhand der deutschen Erfahrung einige Anregungen geben. Zu betonen ist, daß es hier ebenso um eine wirtschafts- und ordnungspolitische wie um eine verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung geht, die erhebliche Langfristwirkungen besitzen wird. Daher ist eine genaue Abwägung von Optionen und Alternativen geboten. Die Kosten etwaiger Fehlentscheidungen können groß sein. Insofern ist eine der grundlegenden Annahmen der folgenden Betrachtungen diejenige, daß der politische Rahmen der Gemeindeentwicklung selbst möglichst flexibel und vor allem wettbewerblich orientiert sein sollte, um eine Vielfalt von Organisationsformen zuzulassen. Die Reichweite von Fehlern wird dann von vornherein begrenzt. Dieser Ansatz ist im Prinzip in der bisherigen

Reformpraxis Chinas verwirklicht. Die Hauptaufgabe besteht also darin, den bislang häufig unkoordinierten und wenig transparenten Transformationsprozeß in einen möglichst allgemeinen rechtlichen Rahmen zu stellen, ohne die vorhandene Flexibilität zu verringern, und gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit von Fehlentwicklungen dadurch zu reduzieren, daß die zuständigen Entscheidungsträger - hier also besonders der Gemeinden - möglichst umfassend über Gestaltungsalternativen und deren mögliche Folgen informiert werden. Die endgültige Entscheidung sollte dann aber in den Händen derer liegen, die mit den Folgen leben müssen.

2. Gemeinden, Selbstverwaltung und öffentliche Güter in der Marktwirtschaft

Es gibt einige allgemeine Überlegungen, warum die Gemeinden unabhängig von den konkreten Verhältnissen eines Landes eine Schlüsselrolle in der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung spielen müssen, und warum diese Rolle in Gestalt verfassungsrechtlicher Grundsatzentscheidungen definiert und festgeschrieben werden muß.

2.1. Gemeinden als demokratische Institutionen

Wie auch das politische System tatsächlich gestaltet sein mag - nahezu alle Staaten der Welt erheben den Anspruch, demokratisch organisiert zu sein: Die Forderung nach Demokratie zumindestens als Ziel der Politik stellt ein wichtiges Instrument der Legitimation ebenso wie der Kritik von Regierungen dar. Der Begriff der "Demokratie" ist aber schillernd und vieldeutig. Dies ergibt sich vor allem aus zwei grundlegenden Gestaltungsproblemen:

- a) Demokratie und Organisation: demokratische Institutionen können zentralisiert oder dezentralisiert sein,
- b) Demokratie und Freiheit: die Kompetenzen der demokratisch legitimierten staatlichen Organisationen können weit oder eng definiert sein.

Je nach Lösung dieser beiden Probleme unterscheiden sich denkbare demokratische Institutionen stark voneinander, denn sie liegen zwischen den beiden Extremen einer dezentralen und mit engen Kompetenzen ausgestatteten und einer zentralen, mit weiten Kompetenzen ausgestatteten staatlichen Organisation.

Hinzu kommt noch die Frage, auf welchen Aspekt der Demokratie sich der Begriff des "Zentralisationsgrades" eigentlich beziehen soll, nämlich auf die Willensbildung oder auf die Implementation.

Alleine die hier getroffenen Unterscheidungen lassen also bereits acht recht verschiedene Typen von "Demokratie" in dem Sinne zu, daß die Entscheidungsträger in irgendeiner Weise einem Wettbewerb um die staatlichen Entscheidungspositionen ausgesetzt sind, dessen Ergebnis durch die Bevölkerung selbst entschieden wird. Im Alltag westlicher Industrienationen wird der Begriff allzu häufig nur mit sehr spezifischen Formen der Demokratie in Verbindung gebracht, wie etwa der parlamentarischen Mehr-Parteien-Demokratie. Dies ist jedoch irreführend und vor allem für die Analyse von Transformationsprozessen problematisch. Wenn beispielsweise die gesellschaftlichen Verhältnisse noch gar keine funktionsfähige Parteienorganisation und -konkurrenz erlauben, entstünde ein völlig falscher Maßstab für die Beurteilung der Entwicklung, wenn dann die Existenz von Parteienwettbewerb als Maßstab für die "Demokratie" benutzt würde.

Betrachten wir diese allgemeinen Unterscheidungen anhand der Frage der Gemeinden. Jeder Staat ist nach Gebietskörperschaften organisiert, die einen unterschiedlichen Kompetenzbereich haben, in China etwa Dörfer, Kreise, Städte, Provinzen und der Zentralstaat. Wenn wir hier der Einfachheit halber als "Gemeinden" alle Städte und Dörfer im engeren Sinne bezeichnen (wie in Deutschland üblich), und die Provinzen und die Zentralregierung als "Staat", dann stellen sich also unter anderem folgende Fragen:

- Welche Kompetenzen hat der Staat, welche hat die Gemeinde? Sind die Kompetenzen des Staates weit oder eng, sind diejenigen der Gemeinden weit oder eng?
- Wer entscheidet über die Besetzung von Entscheidungsträgern in Staat und Gemeinden?
- Wie erfolgt die Willensbildung in Staat und Gemeinde und welcher Zusammenhang besteht zwischen den beiden Prozessen der Willensbildung?
- Wie ist die Implementation des Willens der Entscheidungsträger organisiert, und welche Rolle spielen Staat und Gemeinden dabei?

Da hier kein Raum ist, diese Fragen systematisch zu diskutieren, sollen sie lediglich an zwei abstrakten Beispielen illustriert werden. Die Fragen werden aber im Hintergrund der weiteren Detailbetrachtungen stehen.

Denkbar ist eine Gesellschaftsordnung in der:

- Staat und Gemeinden enge Kompetenzen haben, und die Gemeinden relativ größere als der Staat,
- die Entscheidungsträger der Gemeinden von der Bevölkerung gewählt werden, die des Staates von den Gemeinden, so daß der Staat ein Gemeindeverband ist,
- die Gemeinden die Art und Weise der Erfüllung staatlicher Zielvorgaben selbst gestalten können.

Denkbar ist auch eine Gesellschaftsordnung in der:

- Der Staat weite und die Gemeinden enge Kompetenzen haben, und die Gemeinden außerdem relativ geringere Kompetenzen als der Staat,
- die Entscheidungsträger des Staates vom Volk gewählt, diejenigen der Gemeinden aber vom Staat eingesetzt werden,
- staatliche Stellen größere Kompetenzen bei der Durchführung von Entscheidungen haben als die Gemeinden.

Das erste Beispiel würde im gängigen Sprachgebrauch vielleicht als "dezentral und liberal" bezeichnet, das zweite als "zentral und etatistisch", beide jedoch durchaus als "demokratisch", da die Bevölkerung auf die Besetzung von politischen Entscheidungspositionen direkt Einfluß nimmt. Damit wird deutlich, daß etwa das Fehlen direkter Wahlen auf staatlicher Ebene nicht notwendig bedeutet, daß die Gesellschaftsordnung "undemokratisch" ist. Vielmehr müssen erheblich komplexere Fragen geklärt werden, bevor ein entsprechendes Werturteil gefällt werden darf.

Was kann jedoch derartige Werturteile begründen? Einige Hinweise mögen folgende Fragen bieten:

- Wie stark sind die Freiräume der Bürger in persönlichen Entscheidungen eingeschränkt?
- Wie transparent sind die Entscheidungsprozesse, die zu solchen Einschränkungen führen?
- Sind die Bürger bei solchen Entscheidungen beteiligt, und wenn ja, wie?
- Besteht ein möglichst direkter Zusammenhang zwischen den Präferenzen der Bürger und der konkreten Art und Weise der Freiheitsbeschränkung?

Im Lichte solcher Fragen wird deutlich, warum die Gemeinden eine entscheidende Rolle im Aufbau der Demokratie besitzen. Da viele Entscheidungen und Handlungen der Bürger eher lokale als überlokale Konsequenzen für andere Bürger besitzen, sollten die Gemeinden auch Kompetenzen zur Regulierung solcher Wechselwirkungen zwischen individuellen Entscheidungen erhalten: Wo die Freiheit des Einzelnen die Grenze an der Freiheit des anderen findet, wissen lokale Gemeinschaften und Entscheidungsträger oft besser als ferne staatliche Instanzen. Je mehr aber Kompetenzen von den Gemeinden weg auf staatliche Stellen verlagert werden, desto intransparenter wird der einschlägige Entscheidungsprozeß, und desto weniger bestimmen die örtlichen Präferenzen der Bürger die Implementation von Entscheidungen. Insofern ließe sich ein genereller "Demokratieverdacht" für eine möglichst starke Position von Gemeinden im Gesellschaftssystem formulieren. Beispielsweise wäre also ein stark zentralisierter Staat mit engen Kompetenzen für die Gemeinden auch dann als tendenziell "undemokratisch" zu kennzeichnen, wenn zentrale Entscheidungsträger vom Volk gewählt werden, weil dann typischerweise Informationen schlecht fließen und staatliche Maßnahmen oft wenig "bürgernah" sind. Aus ähnlichen Gründen ist ein zentraler Staat mit weiten Kompetenzen in der Tendenz als "undemokratisch" zu qualifizieren, während Gemeinden mit weiten Kompetenzen unter Umständen "demokratischer" sind, weil die Ausübung der Kompetenzen für die Bürger transparent ist und nach ihren Präferenzen erfolgt.

Zusammengefaßt gesagt, stellt die Gestaltung der Rolle von Gemeinden in der Gesellschaftsordnung eines Landes eine zentrale Aufgabe bei der Schaffung und Wahrung von Demokratie dar. Sie ist in der Bedeutung erheblich größer einzuschätzen etwa als die Parteienkonkurrenz, da Parteienkonkurrenz in stark zentralisierten und mit großen Kompetenzen ausgestatteten Staaten nicht notwendig zur Erfüllung demokratischer Werte führt. Nicht umsonst hat etwa der deutsche Faschismus in den dreißiger Jahren nach dem relativen Erfolg in demokratischen Wahlen sehr rasch damit begonnen, die Rechte von Gemeinden radikal einzuschränken. Gemeinden hätten viel mehr als national orientierte und eingebundene Parteien Zentren des Widerstandes gegen den immer weiter wuchernden, mit staatlicher Gewalt durchgesetzten Machtanspruch der Nationalsozialisten werden können.

Nun kann sich der Begriff der "Kompetenz" aber nicht nur auf eine formale Verteilung von Rechten beziehen, sondern muß auch eine materiale Grundlage besitzen. Die politischen

Kompetenzen von Gemeinden müssen sich auf eigenständige wirtschaftliche Rechte stützen, die wiederum für die Erfüllung bestimmter Dienste am Bürger erforderlich sind.

2.2. Gemeinden und das Problem der Effizienz bei der Produktion öffentlicher Güter

Auch ökonomische Fragen können natürlich unter Wertaspekten betrachtet werden, wie etwa im Sinne der Forderung nach dem Schutz von Freiheitsrechten. Im folgenden soll dies aber nicht geschehen und stattdessen eine Konzentration auf die organisatorische Optimierung der Produktion öffentlicher Güter erfolgen. Die klare Trennung politischer und ökonomischer Aspekte des Problems wird dann auch der Analyse spezieller Fragestellungen zugrunde liegen. Eine Marktwirtschaft setzt für ihre Funktionsweise eine Fülle öffentlicher Güter voraus, für deren ausreichende Produktion auf dem Markt nur unzureichende Anreize bestehen. Dies gilt für weit in die Zukunft reichende Infrastrukturinvestitionen ebenso wie für die Schaffung und den Schutz der gesellschaftlichen Ordnung oder die Versorgung mit Energie und den Schutz der Umwelt. Alle diese Güter enthalten zumindestens eine wichtige Komponente der "Öffentlichkeit", weisen also einen unterschiedlichen "Öffentlichkeitsgrad" auf. Der Wohlstand eines Landes beruht auf dem Umfang der Versorgung seiner Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Gütern und der möglichst guten qualitativen Passung zwischen beiden Arten von Gütern. Bei der Produktion dieser Güter stellt sich selbstverständlich auch die Frage nach der Optimierung ihrer Organisation. Bei privaten Gütern ist eine solche Optimierung das Ergebnis eines wettbewerblichen Marktprozesses, bei öffentlichen Gütern ist dieser Zusammenhang per definitionem teilweise aufgehoben oder gar nicht existent. Das bedeutet aber selbstverständlich nicht, daß es kein Problem der Effizienz gäbe, das durch geeignete organisatorische Regelungen zu lösen ist.

Zwei Fragen müssen im Bereich der Produktion öffentlicher Güter gelöst werden:

- Wie kann ein wettbewerbsanaloger Mechanismus eingerichtet werden, der zur Gewinnung von Wissen über organisatorische Alternativen bei der Produktion öffentlicher Güter führt?
- Wie werden solche Organisationen im Außen- und im Innenverhältnis gestaltet?

Es liegt unmittelbar auf der Hand, daß schon die Formulierung der ersten Frage verbietet, den Bereich möglicher Organisationen auf "staatliche" im oben definierten Sinne einzuschränken. Der Staat ist nur eine der denkbaren Organisationen zur Produktion öffentlicher Güter, und ähnlich wie oben auf den "Demokratieverdacht" als Tendenzaussage Bezug genommen werden konnte, so kann auch ein "Wettbewerbsverdacht" formuliert werden: Wäre nämlich die Produktion aller öffentlichen Güter eines Landes in staatlicher Hand, dann dürfte es notwendig keinen wettbewerbsanalogen Mechanismus der Entdeckung neuer organisatorischer Alternativen geben: Es bestünde ein Angebotsmonopol für alle öffentlichen Güter. Insofern

muß die Frage nach staatlichen und nicht-staatlichen Organisationsformen in prinzipieller Weise gestellt werden. Diese Frage läßt sich dann aber wieder nach den beiden Kriterien der Kompetenzweite (also der "Rechte") und dem Grad der Zentralisierung beantworten. Anders als im politischen Bereich sind aber im ökonomischen nicht nur Gemeinden und Staat zu vergleichen, sondern auch die Privaten explizit einzubeziehen.

Wird diese Thematik wieder anhand einiger Aspekte umrissen, ergibt sich unter anderem:

- Wie sind die Kompetenzen bei der Erzeugung öffentlicher Güter abgegrenzt? Das heißt vor allem, wie kann der vermutete Öffentlichkeitsgrad der Güter zur Definition von Kompetenzen der Anbieter operationalisiert werden?
- Wie stark zentralisiert müssen Organisationen zur Erzeugung öffentlicher Güter sein? Wie ist dies auf mögliche Unterschiede bei der territorialen oder der funktionalen Wirkungsweise solcher Güter zu beziehen?
- Wer bestimmt über die Gestalt solcher Organisationen? Wie werden Führungsfunktionen besetzt, und wie wird der Erfolg bei der Produktion beurteilt?

Wenn wir das Konzept des "Wettbewerbsverdacht" bei der skizzenhaften Antwort auf einige dieser Punkte anwenden, dann sind mögliche Ansatzpunkte für eine genauere Befassung mit der Rolle von Gemeinden also folgende:

- Bei der Abgrenzung von Kompetenzen bedeutet die Berücksichtigung des unterschiedlichen Öffentlichkeitsgrades bestimmter Güter prinzipiell, daß auch eine Vielfalt von Produzenten mit unterschiedlichem Grad der "Marktnähe" existieren muß; je geringer der Öffentlichkeitsgrad eines Gutes, desto größer sollte die Rolle von privaten Produzenten sein. Es ist ein entscheidendes Problem beim organisatorischen Design, wie eine möglichst große Annäherung an ein institutionelles Regime privater Produzenten gefunden werden kann, ohne daß gleichzeitig der Umfang der Produktion öffentlicher Güter suboptimal wird.
- Grundsätzlich sollte die Möglichkeit eines freien "Markteintrittes" und "-austrittes" auch für Produzenten öffentlicher Güter bestehen, da dies die Minimalbedingung für Wettbewerb ist. Dies kann sich auch auf die Instanzen beziehen, die wiederum einschlägige Organisationen gestalten und ihre Kompetenzen festlegen. Letzteres ist deshalb erforderlich, weil auch für die Regulierung der Produzenten öffentlicher Güter vermutet werden muß, daß kein ausreichendes Wissen über die eigentlich optimale Art und Weise dieser Regulierung verfügbar ist.
- Bei der Gestaltung vorhandener Organisationen spielt die Frage der Informations- und Organisationskosten eine entscheidende Rolle. Der optimale Grad der Dezentralisierung solcher Organisationen ist also ein ökonomisches Problem, wobei stets beachtet werden muß, ob, wann und wo Dezentralisierung auch mit einer Erhöhung von Wettbewerbsintensität einhergehen sollte. Dies ist besonders dann wichtig, wenn das in Frage stehende öffentliche Gut bei genauerer Betrachtung als ein Komplex unterschiedlicher Güter (von denen manche

sogar rein private sein können) aufzufassen ist (Beispiel: Eisenbahn) und wenn Güter mit unterschiedlichem Öffentlichkeitsgrad in Kuppelproduktion erzeugt werden.

- Schließlich ist die Frage der Gestaltung von Produktionseinheiten öffentlicher Güter sehr deutlich von der Frage der Besetzung von Führungspositionen in diesen Einheiten zu unterscheiden; auch bei Gütern mit hohem Öffentlichkeitsgrad braucht der Markt für die zuständigen Führungspositionen nicht denselben Öffentlichkeitsgrad aufzuweisen.

Vor dem Hintergrund solcher allgemeinen Betrachtungen liegt auf der Hand, daß Gemeinden eine zentrale Bedeutung im gesamten System der Produktion öffentlicher Güter besitzen, und daß die Verlagerung der Kompetenzen an staatliche Stellen möglichst beschränkt werden sollte, um die Effizienz der Produktion zu optimieren. Würden beispielsweise die meisten öffentlichen Güter vom Zentralstaat produziert, der gleichzeitig auch Gesetze und Verwaltungsregeln festsetzt, dann wiese das System eine unnötig niedrige Wettbewerbsintensität auf, denn der Staat selbst bestimmt ja auch über Marktzutritt und -austritt. Außerdem dürfte der Zentralisierungsgrad zu hoch sein, und auf dem Markt für Führungspositionen tritt der Staat als monopsonistischer Arbeitgeber auf.

Versuchen wir also knapp, die Aufgaben der Gemeinden bei der Produktion öffentlicher Güter näher zu kennzeichnen. Wichtig ist zunächst die Feststellung, daß Gemeinden als Produzenten ein Garant für größere Wettbewerbsintensität sind, unter der Bedingung, daß der rechtliche Rahmen die Erfüllung dieses Ziels unterstützt. So können Gemeinden als Anbieter von Führungsfunktionen auf dem Arbeitsmarkt gegeneinander konkurrieren, und sie selbst sind auch nachfrageseitig unter Wettbewerbsdruck, beispielsweise als Anbieter von Industriestandorten. Allerdings setzt dies voraus, daß ihre Kompetenzen hinreichend groß sind, und daß die gebietskörperschaftliche Struktur selbst eher dezentralisiert ist. Dies ermöglicht dann aber auch, daß die verschiedenen Gemeinden zu Anbietern alternativer Organisationsformen bei der Produktion öffentlicher Güter werden können: Für dasselbe Gut können unterschiedliche Gemeinden unterschiedliche Organisationskonzepte realisieren, so daß Informationen über unterschiedliche Grade der Effizienz organisatorischer Alternativen gewonnen werden können.

Gemeinden sind darüber hinaus derjenige Ort, wo in der Regel Private miteinander in alltäglichem Kontakt stehen, und wo entsprechend die Relevanz vieler öffentlicher Güter für den Marktprozeß eigentlich spürbar wird. Die Bürger von Gemeinden haben dann aber erheblich besseren Überblick über die Struktur der Entscheidungsprozesse als in einem stark zentralisierten Produktionsregime. Auf der anderen Seite fällt das Wissen über die Präferenzen der Bürger und die gewünschten öffentlichen Güter eher auf der Gemeindeebene an als darüber. Wird diese Frage noch mit derjenigen der Demokratie in Verbindung gebracht, dann zeigt sich auch, daß der Wettbewerb um Führungspositionen in Gemeinden ein politischer Prozeß mit vielschichtigen ökonomischen Konsequenzen ist.

Aus ökonomischer Sicht müssen solche Überlegungen vor allem in der Gestaltung des Systems öffentlicher Ausgaben und Einnahmen Niederschlag finden, denn auf diese Weise werden immer auch Kompetenzverteilungen vorgenommen. Dennoch bestehen wichtige Unterschiede zwischen der Festlegung eines Fiskalsystems und der Festlegung von Organisationsformen bei der Produktion öffentlicher Güter, d.h. auch hier gibt es eine Fülle unterschiedlicher Kombinationen. Insofern könnte auch gesagt werden, daß innerhalb des Finanzsystems die Struktur der Kompetenzen wesentlich bestimmt wird, daß aber im Rahmen dieser Kompetenzen erst die konkrete Organisationsstruktur festgelegt wird: Beispielsweise kann ein und derselbe Betrag für ein bestimmtes öffentliches Gut zur Eigenproduktion durch die Gemeinde oder zur Subventionierung eines privaten Produzenten eingesetzt werden.

Von der Wirtschaftswissenschaft sind solche Fragen ausführlich mit der Theorie des Föderalismus diskutiert worden. Die Theorie des Föderalismus nimmt jedoch zumeist nur auf territoriale Aspekte des Problems Bezug. Tatsächlich gibt es jedoch viele öffentliche Güter, deren Konsum und deren Wirkungszusammenhang nicht ausschließlich territorial definiert werden kann. Das bedeutet aber, daß es immer territorial und funktional abgegrenzte Produzenten öffentlicher Güter geben muß, so daß sich die Frage nach der Beziehung zwischen diesen unterschiedlichen Anbietertypen stellt. Sobald beispielsweise eine Volkswirtschaft so dicht integriert ist, daß konjunkturelle Entwicklungen national einheitlich verlaufen, könnte es günstiger sein, soziale Sicherungsfunktionen an funktionale Träger zu übertragen (also etwa ein nationales Arbeitsministerium). Auf der anderen Seite gibt es nicht-konjunkturelle sektorale und regionale Anpassungsverzögerungen des Strukturwandels, die ebenfalls Probleme sozialer Sicherung nach sich ziehen. Die national einheitliche Organisation könnte dann aber nachteilig sein, weil sie den lokalen Verhältnissen nicht gerecht wird.

Es wäre also zu eng, die Rolle der Gemeinden als Produzenten öffentlicher Güter ausschließlich im Kontext der ökonomischen Theorie des Föderalismus zu diskutieren. In der Tat ist die Entwicklung in den westlichen Industrienationen teilweise längst darüber hinaus gegangen: Schlagworte von der "Stadt als Unternehmung" oder Programme der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen zeigen, daß auch aus ökonomischer Sicht mehr zu bedenken ist, als ein optimales System öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Die zur Verfügung stehende organisatorische Vielfalt auf lokaler Ebene hat aber wiederum direkte politische Implikationen, so daß im Ergebnis die analytische Trennung zwischen politischen und ökonomischen Überlegungen zur Rolle der Gemeinden in der Marktwirtschaft aufgehoben wird.

Teil II

Politische und wirtschaftliche Prinzipien der praktischen Gestaltung von Gemeinden

3. Die politische und administrative Gestaltung der Gemeinden

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß es eine Fülle von Gestaltungsalternativen für die Rolle von Gemeinden im politischen System gibt. Da diese Alternativen immer auch bestimmte Kompetenzverteilungen implizieren, ist diese politische Gestaltung auch von großer ökonomischer Bedeutung. Erwähnt wurden besondere Aspekte wie etwa die Effizienzwirkungen eines politischen Wettbewerbes um Führungspositionen in Gemeinden. Betrachten wir die Problematik nun konkreter. Dabei sind folgende Fragen zu diskutieren:

1. Welche rechtlichen und administrativen Bestimmungen grenzen die Kompetenzen von Gemeinden ab, und welche Stellung nehmen sie im Staatsaufbau ein? Dies betrifft also die Außenbeziehungen der Gemeinden.

2. Wie sind Gemeinden intern aufgebaut und welche Beziehung besteht zwischen den Bürgern einer Gemeinde und der Gemeinde als Organisation? Dies betrifft die Innenbeziehungen der Gemeinden.

Diese grundlegenden Fragen werden nun anhand der deutschen Erfahrung betrachtet und Hinweise auf die Relevanz für China gegeben.

3.1. Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau

3.1.1. Die territoriale Abgrenzung von Gemeinden

Eine der elementaren Fragestellungen betrifft diejenige nach dem Umfang von Gemeinden. Gewöhnlich sind die Grenzen von Gemeinden historisch gegeben. Sie können jedoch durch politischen Akt neu gesetzt werden. In China besitzt diese Frage große Bedeutung, weil die Gemeinden vor allem im ländlichen Raum auch Eigentümer des Bodens sind. Nach der Abschaffung der Volkskommunen ist daher in den meisten Gebieten des Landes zunächst der Zustand vor der Kollektivierung wiederhergestellt worden. Seitdem sind Änderungen schwierig, weil Gebietsreformen direkten Einfluß auf die Verteilung der wichtigen Ressource "Boden" zwischen Gemeinden nehmen.

In Deutschland hatten zwischen 1968 und 1978 tiefgreifende Gebietsreformen stattgefunden, die Verringerungen bei der Zahl der Gemeinden unterschiedlichen Typs zwischen 30 und 70%

mit sich gebracht haben. Bis heute gibt es Befürworter, aber wohl mehr Kritiker dieser Operation, die sich damals vor allem mit der Vorstellung begründete, daß es bestimmte "economies of scale and scope" bei der Gemeindeorganisation gibt, die gravierende Ineffizienzen bei zu kleiner Gemeindegröße nach sich ziehen. Die Kritiker beanstanden vor allem, daß zu große Gemeinden den Einfluß und das Interesse der Bevölkerung hinsichtlich der politischen Führung der Gemeinden verringern, und daß umgekehrt die Verwaltung der Gemeinden zu stark versachlicht und bürgerfern-bürokratisch wird. Das bedeutet, ein ökonomisches Argument trifft auf ein demokratie-orientiertes.

In der Tat ist genau zu prüfen, wo die ökonomischen und verwaltungstechnischen Mindestfordernisse für die Einrichtung bestimmter Verwaltungsstellen und Organisationen auf Gemeindeebene liegen. Beispielsweise spielte in Deutschland die Frage der Schulen eine wichtige Rolle, denn wenn Gemeinden Träger von Schulen sind, dann hängt also die optimale Gemeindegröße unter anderem direkt von der Frage ab, welche Dichte die Verteilung von Schulen im Raum besitzen soll. Dieses Beispiel zeigt aber auch, daß offenbar bestimmte politische Kompetenzzuweisungen an Gemeinden auch die Größenerfordernisse stark beeinflussen. Wären die Gemeinden also nicht Träger von Schulen, sondern gäbe es eine von den Gebietskörperschaften völlig unabhängige Schulorganisation, dann verändern sich auch die Anforderungen an die Größe der Gemeinde. Der mögliche Trade-off zwischen Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe könnte also auch durch eine geeignete Neuverteilung von Gemeindekompetenzen gelöst werden.

Die deutsche Gebietsreform war ein staatlich veranlaßter und durchgesetzter Prozeß, auf den eine Fülle von Interessen einwirkten und die mit vielen Konflikten verbunden war. Viele Bürger kritisierten, daß ihr eigener Einfluß auf diese Veränderungen zu gering war. Es stellt sich also die Frage nach Alternativen. Dabei ist zu beachten, daß die Gebietsreform in Deutschland auch im engen Zusammenhang mit der Reform der Kreise stand. Dieser Punkt ist für China von besonderem Interesse, da es dort eine ähnliche Institution gibt, die verfassungsmäßig in analoger Weise als unterste staatliche Instanz definiert ist. Die deutsche Gebietsreform sollte entsprechend eine klare Abgrenzung zwischen den Kreisen und den ihnen zugeordneten unteren Landesbehörden und den Gemeinden auf der anderen Seite erreichen. Da der Kreis aber auch den Charakter eines Gemeindeverbandes hat, treffen sich hier gemeindeübergreifende Belange und staatliches Verwaltungsinteresse. Es wird deutlich, daß die Frage der Gemeindegröße auch nicht abgelöst werden kann von der Trennlinie zwischen Staat und Gemeinde als solcher, und daß sie gleichzeitig abhängig ist von den vorhandenen Möglichkeiten einer gemeindeübergreifenden Kooperation.

Im Lichte der theoretischen Überlegungen des zweiten Abschnittes könnten folgende Thesen festgehalten werden:

Die optimale Gemeindegröße sollte gleichzeitig mit der Frage der Aufgabenverteilung und - zuweisung bestimmt werden. Dabei ist stets zu prüfen, ob Aufgaben, die starke "economies of scale" aufweisen, nicht besser gemeindeunabhängig organisiert werden sollten, um eine kleinere Dimensionierung der Gemeinden zu erreichen, die dann größere Bürgernähe ermöglicht. In diesem Zusammenhang gibt es immer die beiden Alternativen, entweder die Kompetenz bei den Gemeinden zu belassen und eine Gemeindekooperation als Trägerschaft einzurichten, oder einen nicht-gemeindlichen Träger zu schaffen. Bei letzteren kann es sich wiederum entweder um einen staatlichen oder einen privaten Träger handeln. Welche Lösung die optimale ist, hängt vom Charakter des speziellen öffentlichen Gutes ab.

Bei einem solchen Ansatz verliert die Frage der Gemeindegröße einiges an Bedeutung. Hinzu kommt, daß die Gebietsreform in Deutschland auch gezeigt hat, daß aus der Perspektive des Demokratie-Problems die Gemeindegröße nicht ohne Bezug auf die interne Organisation der Gemeinde bewertet werden kann. Beispielsweise können mehrere Ortschaften, die ihren unabhängigen Gemeindestatus verlieren und Teil einer größeren Gemeinde werden, durchaus eigenständige Bürgerversammlungen veranstalten und Vertreter in die Gemeindeeinrichtungen entsenden, um so ihre Interessen zu verfolgen und ihre Wünsche zu artikulieren. In größeren deutschen Städten gibt es heute sog. "Bezirksvertretungen", die eng begrenzte eigene Kompetenzen für ihren Stadtteil haben. Vergleichbare Einrichtungen gibt es auch in China, so daß für Reformen im Bereich der Abgrenzung von Gemeinden viele Ansatzpunkte gegeben sind.

Die Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten legt also nahe, daß die Festlegung der Gemeindegrößen nicht durch staatliche Weisung erfolgen sollte, sondern möglichst offen auf regionaler und lokaler Ebene selbst verhandelt werden sollte. Um aber in dieser Hinsicht Wirtschaftlichkeitsüberlegungen überhaupt wirksam werden zu lassen, wäre natürlich eine leistungsorientierte Rechnungsführung der Gemeinden selbst Voraussetzung. Daran fehlt es aber beispielsweise in Deutschland. Solange dies der Fall ist, gibt es letztlich auch keine Möglichkeit, staatliche Entscheidungen zur Gemeindegröße durch das Wirtschaftlichkeitsargument zu rechtfertigen, da es an Informationen über den Grad der Wirtschaftlichkeit mangelt. Insofern zeigt sich bereits hier, daß gerade die Erfordernisse hinsichtlich der Information allein hinreichend sind, um eine zu starke Rolle des Staates bei der Gestaltung von Gemeinden zweifelhaft werden zu lassen: Je stärker der staatliche Einfluß, desto größer fallen Informationsverzerrungen und -defizite aus. Das Wirtschaftlichkeitsargument richtet sich dann ohne zureichende Begründung gegen das Demokratie-Argument.

3.1.2. Der rechtliche Rahmen für die Gemeinden

In Deutschland sind die Gemeinden den allgemein gültigen Gesetzen unterworfen, soweit nicht spezielle Gesetze Modifikationen enthalten. Aber auch wenn dies nicht der Fall ist, kann es Besonderheiten bei der Anwendung der allgemeinen Gesetze geben, die häufig damit zusammenhängen, daß den Gemeinden als politischen Organisationen eine besondere Verpflichtung auferlegt ist, im öffentlichen Interesse zu handeln. Im Einzelfall ist es also gerichtlich zu klären, ob eine Gemeinde, die etwa rein privatrechtlich handelt, wenn sie einen bestimmten Service anbietet, zwischen Nutzern ähnlich frei diskriminieren kann wie ein rein privater Anbieter. Als allgemeine Regel dürfte gelten, daß bei Gemeinden ein besonders hoher Anspruch an die Vermeidung von Machtmißbrauch zu richten ist.

Unter der Fülle der rechtlichen Gestaltungsprobleme der Gemeinden soll hier ein Aspekt besonders betont werden, der unmittelbar ökonomische Konsequenzen hat. Die deutsche Erfahrung zeigt, daß der rechtliche Rahmen erheblichen Einfluß nicht nur auf die formalen, sondern auch auf die materialen Handlungsmöglichkeiten von Gemeinden nimmt. Gesetze - auch wenn sie von demokratisch legitimierten Staatsregierungen erlassen werden - können auf der Ebene der Gemeinden Bewegungs- und Entscheidungsspielräume so weit beschneiden, daß letztlich ein Verlust an Demokratie auftritt. Hier wird also das allgemeine Problem der Art und Weise der Kompetenzabgrenzungen von Gemeinden berührt. Ein Beispiel ist der gesamte Bereich der öffentlichen Wohlfahrt, in dem die deutschen Gemeinden immer mehr eigenständige Entscheidungs- und Gestaltungsrechte verloren haben und Inhalt ebenso wie Niveau der gemeindlichen Leistungen vermehrt durch Bundesgesetze bestimmt werden. Das hat dann zur Folge, daß ein wachsender Teil der Gemeindeausgaben heteronom bestimmt wird.

Damit wird aber auch deutlich, daß die Frage der rechtlichen Gestaltung der Gemeinden nicht unabhängig von der Kosteninzidenz gesetzlicher Regelungen und von der Kostenträgerschaft diskutiert werden kann. Wenn durch staatliche Gesetze bestimmte Gemeindeaufgaben auch material festgelegt werden, dann muß in jedem Fall geprüft werden, inwieweit also die staatliche Erzeugung bestimmter Kostenlasten auch zu einer staatlichen Beteiligung führen sollte. Diese Prüfung wird häufig positiv ausfallen, so daß sich im Rückschluß ergibt, daß die Gemeinden immer stärker in ein umfassendes staatliches Finanzierungssystem einbezogen würden, je mehr ihre Aufgaben auch material vom Staat bestimmt sind. Dies hat dann aber zur Folge, daß die Beziehung zwischen Kostenverursacher und -träger immer diffuser wird, und somit erhebliche Anreize zur Ineffizienz entstehen. Es gibt also durchaus ökonomische Argumente gegen eine zu enge materiale Kompetenzbeschreibung der Gemeinden durch staatliche Gesetze. Da solche Beschränkungen der Gemeindeautonomie generell auch die

Möglichkeiten der Bürger begrenzen, auf das Verhalten der Gemeinde Einfluß zu nehmen, dürfte dies unter dem Gesichtspunkt der Demokratie ohnehin eher negativ einzuschätzen sein. In China ist in dieser Hinsicht noch vieles offen, da es zu den Prinzipien der Reformen seit 1978 gehörte, Reformmaßnahmen auf lokaler Ebene zu testen, und somit eine lokale Vielfalt von "Modellen" zuzulassen. Dies wird freilich als ein Übergangszustand betrachtet. Die vorstehenden Überlegungen zeigen, daß dieser Zustand eher bewahrt als abgeschafft werden sollte. Es ist vielmehr stets scharf zwischen der formalen und der materialen rechtlichen Bestimmung von Gemeindekompetenzen zu unterscheiden. Dabei sollten sich gesetzliche Vorschriften möglichst auf den ersten Aspekt beschränken, und den Gemeinden hinsichtlich der materialen Ausfüllung formaler Bindungen und Rechte möglichst viel Freiheit lassen. Das heißt etwa im Beispiel der Wohlfahrt, daß Gemeinden prinzipiell zum Aufbau bestimmter Wohlfahrts-einrichtungen verpflichtet werden sollten, daß aber die konkrete Art und Weise und das Niveau (gegebenenfalls aber unter Nennung eines Mindestniveaus) durch die Gemeinde autonom entschieden werden sollten.

3.1.3. Das Verhältnis der Gemeinden zu anderen Gebietskörperschaften

Über rechtliche Aspekte hinaus hat die Verfassung eines Landes prinzipiell zu bestimmen, welche Stellung Gemeinden im Staatsaufbau haben und wie also ihre Beziehung zu anderen Gebietskörperschaften geregelt ist. Hier wurde terminologisch zwischen "Gemeinden" und "Staat" unterschieden, die Gemeinden also per definitionem als unabhängige politische Einheiten verstanden: Umgekehrt wären also alle unabhängigen Gebietskörperschaften in einem Staat Gemeinden. Dann bleibt es aber schwierig, wie die Rechte und Pflichten von Gemeinden als Elementen der staatlichen Gemeinschaft insgesamt festzulegen sind: Die Bürger von Gemeinden sind gleichzeitig Bürger des Staates, in dem sie leben. Wie weit hätte beispielsweise eine Gemeinde das Recht, sich gegen bestimmte staatliche Maßnahmen zur Wehr zu setzen? Diese Frage spielte in der langen Geschichte deutscher Gemeinden vor allem in der Frühzeit eine beachtliche Rolle, in der Städte sich notfalls mit Gewalt gegen den Zugriff von Landesfürsten wehrten und auch über eigene Gewaltmittel verfügten. Für China ist sie von besonderer Aktualität, da etwa selbst die Zuständigkeiten im Bereich der polizeilichen Sicherung diffus werden und es schon Fälle von gewaltsamen Konflikten zwischen Gemeinden ebenso wie zwischen Gemeinden und staatlichen Sicherheitskräften gegeben hat. Aber auch bei weniger spektakulären Problemen stellt sich die Frage nach dem gemeindlichen Widerstandsrecht, wie vor allem bei der Besteuerung und bei der Bodennutzung.

Grundsätzlich gilt natürlich, daß derartige Fragen über das Recht zu regeln sind. Das bedeutet also, daß Konflikte zwischen Staat und Gemeinden auf dem gerichtlichen Wege gelöst werden

sollten. Dies wiederum setzt eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit voraus. Insofern gilt hier wie auch für viele andere Bereiche der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, daß eine elementare Teilung der Gewalten erforderlich ist, um auch die Verhältnisse innerhalb bestimmter Bereiche klar regeln zu können. Hier sind im chinesischen Kontext noch weitere Fragen zu klären, wie etwa hinsichtlich der Finanzierung gerichtlicher Auseinandersetzungen bei armen Gemeinden. Dieser Punkt hängt mit der gleich zu diskutierenden gemeindlichen Selbstorganisation zusammen. Ansätze für klare rechtliche Begrenzungen staatlicher Eingriffe in China bietet das 1994 verkündete Gesetz zur staatlichen Schadenshaftung.

Dessen ungeachtet bleiben Gemeinden natürlich Bestandteil des Staatsaufbaus. Um staatliche und gemeindliche Interessen hinreichend genau zu bestimmen und Konflikte im Vorfeld zu vermeiden, sollte die Kompetenzabgrenzung institutionell eindeutig sein. Ein Beispiel für die Probleme, die andernfalls entstehen, ist die dezentralisierte chinesische Steuerverwaltung, wo auf lokaler Ebene ständig Interessenkonflikte zwischen gemeindlichen und staatlichen Belangen entstehen. In Deutschland ist entsprechend die Finanzverwaltung stets eine staatliche (Landes)Behörde, auch wenn sie in den Gemeinden organisatorisch vertreten ist.

Es gibt jedoch Bereiche, wo eine starke und weite Kompetenz des Staates problematisch ist. Beispielsweise hat sich in Deutschland eine wachsende Dominanz von Länderkompetenzen bei den Inhalten und der rechtlichen Gestaltung der Flächennutzungsplanung eingestellt, die gemeindliche Hoheitsrechte beschränkt. In Ostdeutschland stellte sich dies als eine Bremse gemeindlicher Initiative heraus, da die Länderplanung sehr viel Zeit beansprucht. Argumente für die Einrichtung staatlicher Planungs- und damit Weisungskompetenzen gegenüber den Gemeinden sollten also immer sehr genau geprüft werden, um unnötige Einengungen der Gemeindeautonomie zu vermeiden. Der Begründungsbedarf entsteht immer für die Ausweitung staatlicher Regelungen, nicht aber für den Schutz gemeindlicher Selbstbestimmung.

3.1.4. Selbstorganisation und Interessenvertretung der Gemeinden

Die Abgrenzung zwischen Staat und Gemeinden erfolgt in Deutschland wie auch in China besonders auf der Kreisebene. Es stellt sich bei der Gestaltung des Kreises stets die Frage, ob eher der gebietskörperschaftliche oder der verbandlich-genossenschaftliche Aspekt zu betonen wäre. Im ersten Fall tritt dann naturgemäß die Rolle des Kreises als hierarchische Ebene oberhalb der Gemeinden im Staatsaufbau stärker hervor, im zweiten die Funktion als Interessenvertretung der Gemeinden. In Deutschland sind beide Funktionen in der Kreisverwaltung verbunden, mit einer stärkeren Betonung der ersten Funktion. Entsprechend treten neben die Kreise auch andere Interessenverbände der Gemeinden, die kommunalen Spitzenverbände.

Abgesehen von der politischen Abgrenzungsproblematik besitzen Kreise natürlich eine große Bedeutung für die Produktion solcher öffentlicher Güter, die übergemeindliche Belange abdecken oder wo die einzelnen Gemeinden zu klein wären, um diese unabhängig anzubieten. Beispielsweise können in bestimmten Gebieten Gemeinden zu klein für die Einrichtung von Krankenhäusern sein, und entsprechend tritt der Kreis als Anbieter für alle zugehörigen Gemeinden auf.

Es wird aber sogleich deutlich, daß dann auch ein Abgrenzungsproblem zwischen den Funktionen des Kreises und den möglichen Funktionen spezieller Gemeindekooperationen auftritt, nämlich in Deutschland als sog. "Zweckverbände". Wird beispielsweise eine übergemeindliche Mülldeponie eingerichtet, so muß diese nicht zwingend durch den Kreis als Gebietskörperschaft gegründet und vielleicht auch verwaltet werden, sondern kann auch eine eigenständige Organisation darstellen, die durch Gemeinden gemeinsam finanziert wird, und die ein eigenes Budget besitzt. Die tatsächlichen Kompetenzen des Kreises sind also stets einer ökonomischen Prüfung zu unterziehen, denn die Realisation bestimmter Aufgaben im Rahmen eines umfassenden Haushaltes einer Gebietskörperschaft könnte weniger wirtschaftlich sein als ihre Übertragung an spezielle Träger.

Damit entsteht ein weiter Gestaltungsspielraum zwischen Gemeinden, Kreisen und Zweckverbänden, um die übergemeindliche politische Struktur festzulegen. Im Sinne der beiden Normen des "Demokratie-" und des "Wettbewerbsverdacht" könnte vermutet werden, daß eine möglichst große Ausdifferenzierung der Selbstorganisation der Gemeinden empfehlenswert ist. Zum Beispiel würde die Übertragung der Kompetenzen für die Einrichtung übergemeindlicher Mülldeponien an den Kreis die organisatorische Vielfalt reduzieren, die auftritt, wenn sich verschiedene Gemeinden innerhalb des Kreises zusammenschließen, um jeweils eigenständige Formen der Organisation einer Mülldeponie zu finden. Damit wird gleichzeitig ein Puffer gegenüber dem staatlichen Durchgriff geschaffen, der natürlich bei einer vereinheitlichten übergemeindlichen Organisation auf Kreisebene leichter fällt.

Denkbar wäre also eine Konstellation, bei der ein größerer Teil der übergemeindlichen, regionalen öffentlichen Güter durch Zweckverbände produziert wird, während der Kreis vor allem den Charakter einer Kommunalvertretung gegenüber dem Staat hat, der in Deutschland auf Kreisebene in Gestalt der "unteren Landesbehörden" auftritt. In Deutschland kommt hinzu, daß der Kreis auch ein parlamentarisches Organ ist, also einen Kreistag besitzt, der freilich keine gesetzgeberischen Funktionen erhält. Der Kreistag wird von der Bevölkerung direkt gewählt, was im Zuge der Gebietsreformen und der starken Vergrößerung der Kreise seine zunehmende Politisierung im Sinne der Parteienpolitik zur Folge hatte, wobei dann tatsächlich die Frage der politischen Kontrolle der Kreisverwaltung im Mittelpunkt steht - freilich im Sinne der Partei-Interessen. Somit ist im Endergebnis der Staat gerade als Folge bestimmter Strukturen demo-

kratischer Wahlen weiter in die Gesellschaft vorgerückt, und sind gemeindliche Belange zurückgetreten.

Dies zeigt, daß ein klares Selbstverständnis der Kreise als Gemeindeverbände durchaus sinnvoll sein kann, also etwa als Versammlung von Gemeindeabgeordneten, die nicht direkt gewählt, sondern von den selbstverwalteten Gemeinden entsandt werden. Ein solcher Gemeindeverband könnte auch ausdrücklich kontrollierende Funktionen gegenüber der untersten staatlichen Verwaltung erhalten.

Neben der Gemeindevertretung auf regionaler Ebene gibt es aber natürlich das Erfordernis, kommunale Interessen auch direkt auf der Ebene des Zentralstaates zu verfolgen. Dies könnte indirekt über die Kreisvertretungen erfolgen oder in Gestalt besonderer Gemeindeverbände. Für die letzte Lösung spricht, daß sich auch besondere Interessenlagen bestimmter Gemeindetypen artikulieren könnten. Dies ist für China von besonderer Wichtigkeit, da ja in Kreisen oft große Unterschiede zwischen Stadt und Land bzw. armen und reichen Gebieten bestehen können. Eine Interessenvertretung etwa der Dorfgemeinden könnte dann die besonderen Belange der ländlichen Bevölkerung besser repräsentieren, als nur die Kreisverbände, wo ja städtische und ländliche Interessen einen Konsens finden müssen. Insofern sollte die Selbstorganisation von Gemeinden stets zweigleisig verfahren, einmal im Sinne der territorialen Gliederung und Hierarchie, einmal im Sinne besonderer Interessenlagen bestimmter Gemeindetypen.

3.2. Die Innenbeziehungen der Gemeinden: Vertretung und Organisation

Gemeinden sind immer zweierlei, nämlich die Gesamtheit ihrer Bürger und die öffentliche Organisation "Gemeinde". Zwischen die Gemeindeverwaltung als Organisation und die Bürger als örtliche Gemeinschaft muß eine Bürgervertretung als Vermittlungsinstanz treten. Bei genauer Betrachtung ergeben sich hier vielfältige Möglichkeiten, diese verschiedenen Bereiche intern zu strukturieren und sie zueinander in Beziehung zu setzen. Grundlegend ist natürlich zunächst wieder die Frage, ob und wie eine staatliche Regelung der innergemeindlichen Strukturen erfolgen soll, also etwa im Sinne einer gesetzlichen Festlegung zulässiger Gemeindeverfassungen. Im Prinzip spricht wenig für eine solche durchgreifende gesetzliche Regelung, solange die innergemeindlichen Angelegenheiten nicht übergemeindliche Wirkungen im Sinne externer Effekte erzeugen. Normalerweise dürfte dies aber nicht der Fall sein, da beispielsweise die Art und Weise der Bestellung des Gemeinderates kaum andere Interessen außerhalb der Gemeinde berühren dürfte.

Andererseits gibt es natürlich die generelle Bindung aller Gemeindeangelegenheiten an das Gesetz. Dies kann beispielsweise wichtig sein, wenn die Mehrheit einer Gemeinde Rechte von

Minderheiten mißachtet. Insofern besitzt die Gemeindeautonomie innere Grenzen, die auf dem Boden der Verfassung eines Landes bestimmt werden sollten. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit diese Bindung an allgemeine Rechtsnormen nur in Schutzfällen, nicht aber in Fällen der Begünstigung ohne Diskriminierung greifen sollte. Beispielsweise könnten in Deutschland die Gemeinden vollständige Freiheit bei der Zulassung des Ausländerwahlrechtes erhalten, weil dies nicht zum Nachteil der Betroffenen reichen kann.

Jede Gemeinde sollte also eine Lösung für die internen Verwaltungsstrukturen, die Art und Weise der Wahl einer Bürgervertretung und deren Kompetenzen und die anderweitige Einflußnahme der Bürger auf die Politik finden. Hinzu kommt die Frage der Beziehung zwischen der Bürgervertretung und der Verwaltung. In allen Bereichen sind ebenso ökonomische wie demokratie-orientierte Überlegungen relevant.

3.2.1. Die Gemeindeverfassung

In Deutschland ist seit den Steinschen Reformen, die erstmals dem Prinzip städtischer Selbstverwaltung in der bürgerlichen Gesellschaft Geltung verschafften, ein ständiges Ringen um die Gemeindeautonomie zu verzeichnen. Nach der vollständigen Demokratisierung zu Beginn der Weimarer Republik wurde dann schrittweise die Rolle gemeindlicher Demokratie eingeschränkt, um schließlich unter den Nationalsozialisten dem Führerprinzip Platz zu machen. In der Bundesrepublik wurden dann verschiedene Formen der Kommunalverfassung realisiert, die zwar alle demokratische Werte realisieren, aber dennoch deutliche Unterschiede aufweisen. Heute richten sich verschiedene Fragen an eine mögliche Änderung dieser Kommunalverfassungen.

Das vielleicht zentrale Problem der Gemeindeverfassung besteht darin, daß als Folge der Industrialisierung und Urbanisierung in den meisten Städten eine ehrenamtliche Selbstverwaltung unmöglich geworden war. Das heißt, zwischen professioneller Verwaltung und gewählter Bürgervertretung mußte eine Funktionsteilung eingerichtet werden, und in diesem Zuge auch geklärt werden, welche Kompetenzen die gewählten Vertreter der Bürger gegenüber der professionellen Verwaltung haben sollten. Dabei können sich über die formalen Verfassungsbestimmungen hinaus wichtige de-facto Abweichungen von den intendierten Verhältnissen einstellen. In Deutschland beispielsweise wird beklagt, daß die politischen Parteien inzwischen eine übermächtige Stellung in der Kommunalpolitik einnehmen, und über die Parteimitgliedschaft der meisten höheren Verwaltungsbeamten tatsächlich eine Kollusion zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung auftritt, die den Bürgern eine echte Partizipation schon allein durch Informationsverschleierung erschwert. Daher beginnen verschiedene neue

Bürgerorganisationen, mit den etablierten Parteien um Plätze in den Gemeindevertretungen zu konkurrieren.

Bei der Gestaltung einer Gemeindeverfassung sind einige wichtige Fragen zu klären, unter anderem:

- Welche Kompetenzen besitzt die Vertretung der Bürger (in Deutschland meist als "Rat" bezeichnet), und wie wird sie gewählt? Sollen die Bürger nur über diese Vertretung Einfluß auf die Politik nehmen, oder soll es auch direkte Bürgerentscheide über bestimmte Fragen der Gemeindepolitik geben, und wenn ja, wer entscheidet über die Vorlage derartiger Fragen? In Deutschland besteht im allgemeinen eine ausgeprägte Neigung, Bürgerentscheide nicht zuzulassen. Bürgerentscheide können aber ein wichtiges Gegengewicht zu einer möglichen Interessenkollusion zwischen Vertretung und Verwaltung werden. Davon unabhängig gilt immer, daß auf rechtlicher Ebene die Reichweite der Selbstverwaltung der Bürger selbst abgegrenzt werden muß; hier greift also wieder das Außenverhältnis der Gemeinde auf die Innenbeziehungen ein. Zum Beispiel besitzen deutsche Gemeinden ein Budgetrecht, sind aber gesetzlich eng reguliert und staatlich kontrolliert, was die Möglichkeit der Schuldenaufnahme betrifft.
- Gibt es neben der eigentlichen Gemeindevertretung noch andere Bürgerververtretungen? Dies betrifft konkret die Fälle, wo die Gemeinden entweder sehr groß sind (z.B. Großstädte) oder wo (wie in Deutschland seit der Gebietsreform) Gemeinden per staatlichem Gesetz zu übergeordneten Gemeinschaften zusammengefaßt sind, um "economies of scale" bei der Verwaltung zu erreichen. Dann stellt sich die Frage, ob etwa in Großstädten Stadtteilräte oder Bezirksvertretungen gewählt werden sollen, die Interessen des Stadtteils gegenüber der Stadtgemeindevertretung repräsentieren. Dann müssen auch Kompetenzen abgegrenzt werden, etwa hinsichtlich von Budgetrechten.
- Wie sind Verwaltung und Bürgerververtretung gegeneinander abgegrenzt? Wie wird die Verwaltungsspitze bestimmt? Hier besteht ein Kontinuum zwischen der Möglichkeit einer vollständigen Unterordnung der Verwaltung unter den Rat und der Möglichkeit einer Autonomie der Kompetenzen beider Bereiche, so daß im letzten Fall stets ein Konsens gefunden werden muß. Dann können nicht nur Entscheidungsprozesse mühselig werden, sondern es kommt natürlich auch zum Ausdruck, daß die Verwaltung als staatliches Organ betrachtet wird, also nicht als Instrument der Selbstverwaltung der Gemeinde. Allerdings kann es auch dann Kompetenzabgrenzungen zwischen Verwaltung und Gemeindevertretung geben, wenn die Spitze der Verwaltung nicht staatlich bestimmt, sondern durch die Vertretung gewählt wird. Diese Trennung ist aufgehoben, wenn die Vertretung selbst die Spitze der Gemeinde stellt, sei es in Gestalt eines Ratsvorstandes, der gleichzeitig Verwaltungschef ist, oder in Gestalt eines Kollegiums. In Deutschland existieren die alle zuletzt genannten Varianten in den verschiedenen Bundesländern, und es gibt

Kontroversen über die optimale Verfassung. Viele meinen, daß die starke Position eines von den Bürgern direkt gewählten Bürgermeisters, der gleichzeitig Ratsvorstand und Verwaltungschef ist, Abstimmungsprobleme zwischen Vertretung und Verwaltung minimiert, die Entscheidungsprozesse erleichtert und gleichzeitig mehr Transparenz im Innen- und Außenverhältnis der Gemeinde bringt.

- Bei den Verfassungsregelungen zur Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltung und Vertretung muß der unabhängige Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Verwaltung ebenfalls definiert werden: Soll die Verwaltung beispielsweise rein fachliche Entscheidungen über den Bau einer Straße treffen dürfen? Dabei ist aber zu beachten, daß zwischen (ehrenamtlicher) Vertretung und Verwaltung rasch eine ausgeprägte Informationsasymmetrie entsteht, so daß die Verwaltung durch geeignete Aufbereitung von Information und Vorbereitung von Ratsbeschlüssen den demokratischen Entscheidungsprozeß stark beeinflussen kann. Auch in dieser Hinsicht erscheinen also andere Formen der direkten Bürgerbeteiligung sinnvoll. In Deutschland spielen solche Fragen besonders bei der gesamten Flächenplanung eine große Rolle, und dies ist ohne Zweifel auch für China sehr wichtig. Derartige Entscheidungen sind von langfristig großer Bedeutung, und gleichzeitig kann die Konstellation auftreten, daß die Bürgervertretung mehrheitlich durch Sonderinteressen beeinflußt ist. Daher sollte zumindestens eine Anhörung der Bürger, die gegebenenfalls auch unabhängige Sachverständige hinzuziehen könnten, zwingendes Element der gemeindlichen Flächenplanung sein.

3.2.2. Die Gemeindeverwaltung

Wie das zuletzt genannte Beispiel zeigt, ist in der Praxis die scharfe Trennung zwischen Verwaltung und Vertretung gar nicht möglich, denn die Verwaltung hat niemals eine rein ausführende Funktion, sondern muß in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Insofern spielt im Vorfeld der Ratsentscheide das Konsensprinzip immer eine Rolle. In Deutschland wird diese Konsensfindung in der Institution des "Ausschusses" realisiert.

Da Räte nie den fachlichen Überblick über die zu treffenden Entscheidungen haben, werden in der Regel spezielle Ausschüsse für Teilbereiche der Gemeindepolitik gebildet, also beispielsweise für Schulangelegenheiten oder Soziale Fragen. In diesen Ausschüssen können nicht nur Mitglieder der Vertretung und der Verwaltung gemeinsam Ratsentscheidungen vorbereiten, sondern es können auch Sachverständige, Verbände oder andere Interessengruppen einbezogen werden. Beispielsweise könnten bei einem Ausschuß für Umweltfragen Vertreter der örtlichen Industrie und der Umweltorganisationen Mitglieder entsenden. Die Beschlüsse der Ausschüsse erhalten dann fast endgültigen Charakter, wenn der Rat sich selbst nicht für

kompetent genug hält, eigene Alternativen zu entwickeln. Es gibt daher scharfe Kritiker dieser Form der Entscheidungsvorbereitung, denn insbesondere, wenn Verbände die wichtigsten zusätzlichen Mitglieder von Ausschüssen stellen, wird eigentlich de facto die Gemeindeverfassung zugunsten einer korporatistischen Entscheidungsfindung untergraben, die noch dazu für die außenstehenden Bürger völlig intransparent ist. Auf der anderen Seite gibt es häufig keine Alternative, da die Entscheidungsprobleme immer komplexer werden. Wichtig ist daher, solche Vernetzungen zwischen Vertretung, Verwaltung und Öffentlichkeit möglichst durchsichtig für die breitere Öffentlichkeit zu gestalten, etwa in Form einer regelmäßigen Berichterstattung über die Ausschüsse in der lokalen Presse.

Insofern ist eine entscheidende Aufgabe bei der Organisation der Gemeindeverwaltung, ihre notwendige Rolle bei der Entscheidungsvorbereitung hinreichend klar zu umreißen. Viele Aussagen zur Organisation der Verwaltung rücken immer noch den Ziel/Mittel-Aspekt in den Vordergrund, stellen also die Verwaltung als rein erfüllende Instanz dar. Dessen ungeachtet, stellt natürlich die Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung ein Gestaltungsproblem besonderer Art dar.

Diese Frage soll hier nicht detailliert angesprochen werden, da sie von besonderem Interesse für ökonomische Überlegungen ist und sich die Frage stellt, ob eine Gemeindeverwaltung eher nach dem Muster einer staatlichen Bürokratie oder eines Unternehmens konzipiert werden sollte. Im Kontext demokratie-orientierter Überlegungen ist vielmehr wichtig, wie die Verwaltung und ihre Funktionsweise für den Bürger transparent gestaltet werden kann, und ob sie seinen Bedürfnissen und Wünschen gerecht wird. Die grundlegende Wertorientierung bietet hier der Gedanke der Selbstverwaltung: Auch wenn Gemeinden Teil des Staatsaufbaus sind, so hat doch ihre Verwaltung nicht primär die Aufgabe, "den Bürger zu verwalten", sondern den Mitgliedern der Gemeinde Dienstleistungen zu erbringen. In diesem Sinne sollte also die Verwaltungsstruktur flexibel und nicht durch staatliche Vorgaben fixiert sein, um im Wettbewerb der Gemeinden miteinander auch möglichst kurze Wege zu größerer "Bürgernähe" zu finden. Vor allem kleinere Gemeinden werden freilich begrüßen, wenn es Empfehlungen zu Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung gibt. In Deutschland werden solche Empfehlungen von einer unabhängigen "Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung" ausgesprochen.

Gerade in Großstädten erhalten Verwaltungsaufgaben einen komplizierten Charakter, so daß oft eigenständige Lösungen entwickelt werden müssen. Vor allem ergibt sich das Erfordernis der Dezentralisierung und der Schaffung spezieller, zeitlich befristeter Institutionen, die bestimmte Probleme bearbeiten müssen. Die Verwaltung nimmt dann oft unübersichtliche Strukturen an. Es ist zu überlegen, ob nicht auch innerhalb der Verwaltung spezielle Gremien eingeführt werden sollten, die Kontakte zwischen bestimmten Verwaltungsbereichen und den Bürgern institutionalisieren, analog zu den Ausschüssen (ähnliches gibt es beispielsweise in Hong Kong).

Hierzu gehören auch Beschwerdestellen oder Sonderbeauftragte für bestimmte Fragen. Je komplexer die Verwaltungsprozesse werden, desto mehr verwischen sich die Zusammenhänge zwischen den Entscheidungen einer demokratisch legitimierten Vertretung und der professionellen Verwaltung.

Wie im Falle der Ausschüsse entsteht dann aber auch die Gefahr, daß die Kompetenzen der Vertretung ausgehöhlt werden und stattdessen ein korporatistischer Entscheidungsprozeß schon in die Verwaltung selbst Einzug hält, der bestimmten organisierten Gruppen in der Gemeinde einen überproportional großen Einfluß auf das Verwaltungshandeln gibt. Besonders bedenklich ist an einer solchen Entwicklung, daß derartige organisierte Interessen häufig gar nicht auf Gemeindebelange hin orientiert sind, sondern übergemeindlichen Charakter haben (wie etwa Gewerkschaften). Insofern müssen alle Versuche, die Gemeinde "bürgernah" zu gestalten, stets genau geprüft werden. Im Zweifel sollten Werte wie Klarheit, Berechenbarkeit und Einfachheit der Verwaltungsprozeduren starkes Gewicht besitzen, denn sie sind eigentliche Voraussetzung dafür, daß auch der laienhafte Bürger seine "Selbstverwaltung" durchschaut.

4. Die Gemeinden als Wirtschaftseinheit

Damit Gemeinden ihre politischen Selbstverwaltungsrechte realisieren können, ist eine wirtschaftliche Grundlage erforderlich. Diese muß nicht nur ausreichend für die Finanzierung gemeindlicher Leistungen sein, sondern sie muß auch ein wesentliches Element der gemeindlichen Autonomie im Sinne der Selbstverwaltung darstellen. Wenn also der Staat die Finanzmittel nur im Rahmen von fiskalischen Zuweisungen bereitstellt, wäre eine Minimalbedingung für die Selbständigkeit von Gemeinden verletzt. Gemeinden müssen verfassungsmäßige Rechte auf autonom verwaltete Finanzmittel besitzen, also ihre Einnahmen in einem gesetzlich festgelegten Umfang unabhängig gestalten dürfen. Dies ist kein einfaches Problem, denn es geht nicht nur um bestimmte Arten von Einnahmen, sondern auch um die rechtliche Abgrenzung konkreter Gestaltungsspielräume etwa bei der Höhe der Steuern oder beim Umfang der Verschuldung.

Da gleichzeitig die Finanzierung der Gemeinden bei den Bürgern als Belastung anfällt, ist die konkrete Finanzierungsform ein wesentliches Instrument des Wettbewerbes zwischen den Gemeinden um Bürger und Unternehmen, also als Wohnort und als Standort. Die Belastungen werden von den Bürgern aber relativ zu den Leistungen der Gemeinde bewertet. Damit stellt sich also für jede Gemeinde auch die Frage nach der Optimierung des Mitteleinsatzes und der Maximierung des Outputs im Sinne der Bürgerpräferenzen. Werden außerdem noch Überschüsse als mögliche Finanzierungsquelle etwa von Investitionen betrachtet, dann nimmt die gemeindliche Mittelverwendung eigentlich unternehmerischen Charakter an. Dies hat weitreichende Konsequenzen für die Ansprüche an die Gestaltung der Gemeindeverwaltung.

Bei dem Problem, wie die Gemeinde ihre Aufgaben wahrnehmen soll, wird auch deutlich, daß Gemeinden im weiteren Sinne Wirtschaftspolitik betreiben. Dies gilt vor allem für zwei Bereiche, nämlich erstens die Abgrenzung zum privaten Sektor, also bei der konkreten Bestimmung der Rolle der Gemeinde nicht nur hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln, sondern auch als eigentlicher Produzent öffentlicher bzw. gemischt öffentlich-privater Güter, und zweitens die aktive Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung durch die Gemeinden, also die Art und Weise der Unterstützung des privaten Sektors. Hier stellt sich dann auch wieder die grundsätzliche Frage nach der Einbindung gemeindlicher Konzeptionen in die nationale Wirtschaftspolitik. In Deutschland sind die Vorbehalte gegenüber einer allzu aktiven gemeindlichen Wirtschaftspolitik stark ausgeprägt. Allerdings spielt hier auch das staatliche Interesse eine Rolle, mit dem Argument der Ordnungspolitik die Unabhängigkeit der Gemeinden zu beschränken, so daß zum Teil die marktwirtschaftliche Argumentation etatistisch ausgenutzt wird. In China liegt in diesem Bereich offenbar ein umfassender Regulierungsbedarf vor, denn Gemeinden spielen eine oft überraschend große wirtschaftspolitische Rolle. Beispielsweise legen Dorfgemeinden oft weitgehend autonom die Struktur lokaler Eigentumsrechte fest, bestimmen also über den Grad der Privatisierung etwa der Landnutzung. Der Standortwettbe-

werb der Gemeinden gehört inzwischen zum Alltag der chinesischen Transformation und schlägt sich unter anderem in der weiten Verbreitung von Industrieparks und "wirtschaftlich-technischen Sondergebieten" nieder. Es fehlt aber an einer verfassungsmäßigen und gesetzlichen Gestaltung dieses wichtigen Bereiches. Im folgenden sollen anhand von keineswegs auf Vollständigkeit bedachten Überlegungen Hinweise auf zentrale Probleme geboten werden.

4.1. Die Finanzierung der Aufgaben der Gemeinde

Die Gemeinden müssen ihre Aufgaben finanzieren. Dabei gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, Steuern zu erheben oder sich möglichst nah an die Verwendung kostendeckender Preise für Einzelleistungen anzunähern, also in Gestalt von Beiträgen und Gebühren. Dies sind laufende Einnahmen; da Gemeinden aber auch umfangreiche Infrastrukturinvestitionen tätigen, legt allein das Argument der Beteiligung künftiger Generationen von Nutznießern nahe, daß die Gemeinden sich auch über die Verschuldung Einnahmen verschaffen sollten. Schließlich sind Gemeinden als Teil des Staates häufig mit Verpflichtungen gegenüber dem Staat konfrontiert, die dieser mitfinanzieren sollte. Zuweisungen vom Staat können außerdem allgemeinen regionalpolitischen Zielsetzungen gehorchen, wie vor allem dem möglichen Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse in einem Land. Entsprechende Maßnahmen sind dann entweder Teil des Finanzausgleichs oder Gegenstand besonderer regionalpolitischer Programme des Staates.

4.1.1. Steuern, Beiträge und Gebühren

Viele öffentliche Güter, die von Gemeinden produziert werden, besitzen keinesfalls vollständig öffentlichen Charakter. Insbesondere läßt sich häufig das sogenannte Ausschlußprinzip anwenden, d.h. Nutzer, die sich nicht zur Mitfinanzierung bereit erklären, können von der Nutzung abgehalten werden, wie beispielsweise bei der Stromversorgung. Dieser gemischt öffentlich-private Charakter ist einer der wichtigsten Gründe für die vielfältigen Diskussionen und Experimente in Deutschland zur Frage der Privatisierung gemeindlicher Dienste. Es ist jedoch schwer, institutionelle Regelungen genau auf den vermuteten "Mischungsgrad" der Güter anzupassen, und generell gilt, daß wettbewerbliche Rahmenbedingungen wichtigere Determinanten von Effizienz sind als die konkrete Organisation der Produktion als solcher.

Im jetzigen Kontext soll daher einzig die Feststellung interessieren, daß die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzipes grundsätzlich eine Finanzierung der entsprechenden Gemeindedienste durch Nutzungsgebühren erlaubt. Da dies für viele Dienste gilt, kann also allgemein festgestellt werden, daß auf der Gemeindeebene - im Gegensatz zur Finanzierung des Staates - die

Steuerfinanzierung nur eine unter verschiedenen anderen Finanzierungsformen sein braucht und sein sollte.

Steuern bringen immer eine Verletzung des sogenannten Äquivalenzprinzips mit sich, da ein Keil zwischen Finanzierung und Nutzung getrieben wird, d.h. der Steuerzahler beteiligt sich an der Finanzierung sämtlicher Gemeindeleistungen pauschal; es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Nutzungsintensität und Finanzierungsbeitrag, also zwischen Kostenverursachung und Preis. Entsprechend ist die Steuerfinanzierung auf der Nutzerseite immer von Trittbrettfahrerproblemen geplagt, und gleichzeitig bestehen auf der Leistungsseite keine Anreize zur Wirtschaftlichkeit. Hinzu kommt aber auch das Argument wesentlich geringerer Transparenz der Gemeindeleistungen und ihrer Kosten, so daß also auch aus der Sicht der Forderung nach Demokratie die Steuerfinanzierung immer als zweitbeste Lösung betrachtet werden sollte.

Wenn sich Gemeinden also vor allem über Nutzungsgebühren und Beiträge finanzieren sollten, dann stellt sich allerdings die Frage, wie die Höhe solcher Gebühren festgelegt werden sollte. Hier treffen selbstverständlich Verteilungsargumente auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Ein Gemeinde-Schwimmbad sollte von jedermann besucht werden können, was unter Umständen bedeutet, daß die Nutzungsgebühr keine kostendeckende sein wird: Das Schwimmbad muß quersubventioniert werden, also unter Umständen an Einnahmen aus anderen Diensten partizipieren. In Deutschland gibt es sogar fest institutionalisierte "Querverbünde" zwischen Versorgungs- und Verkehrsdiensten, bei denen der chronisch defizitäre öffentliche Nahverkehr subventioniert wird. Dies hebt natürlich die Anreize zur Wirtschaftlichkeit für die einzelnen Dienste auf, die von Gebühren für Einzelleistungen unter harten Budgetbeschränkungen ausgehen.

Häufig bietet sich der Weg einer Gebührendifferenzierung nach sozialen Gesichtspunkten an (Sondergebühren für Rentner u.ä.), um auch bei Kostendeckung Verteilungsziele realisieren zu können. Das Beispiel zeigt aber das grundlegende Problem auf, daß Gemeinden immer eine konkrete Entscheidung darüber treffen müssen, wann, wo und in welchem Umfang Verteilungsüberlegungen in der Gebührenerhebung berücksichtigt werden sollten. Dies ist ein wesentlicher Aspekt gemeindlicher Sozialpolitik und sollte nicht übergemeindlich reguliert werden, also wichtiger Gegenstand der Selbstverwaltung bleiben.

In der Regel ergibt sich also ein Bedarf an Finanzmitteln, die zur Subventionierung solcher Dienste verwendet werden, die sich nicht kostendeckend organisieren lassen. In diesem Bereich spielt die Steuerfinanzierung dann eine wichtige Rolle, denn die direkte Quersubventionierung über Nutzungsgebühren anderer Dienste stört auch dort Anreize zu Wirtschaftlichkeit. Allerdings muß vorher grundsätzlich (eventuell auf Verfassungsebene) geklärt werden, ob Gemeinden Gebühren erheben dürfen, die mehr als kostendeckend sind, d.h. also ob

Gemeinden über bestimmte Dienste auch Gewinne erwirtschaften dürfen, die dann zur Quersubventionierung verwendet werden. In Deutschland ist dies untersagt.

Gebühren, die als Quasi-Preise auch Gewinne erlauben, sind aber nur dann problematisch, wenn der gemeindliche Dienst durch ein echtes Monopol angeboten wird, das weder bestreitbar ist noch substituiert werden kann. Die Frage der Gebühren kann also nicht unabhängig von der Frage der Privatisierung gemeindlicher Leistungen betrachtet werden; hier vor allem im Sinne freien Marktzutritts verstanden, weniger im Sinne einer Auflösung der gemeindlichen Dienste. Wenn es also ein gemeindliches Monopol etwa bei der Müllabfuhr gibt, dann muß die entsprechende Gebühr selbstverständlich reguliert werden, vorzugsweise im Sinne einer Kostendeckung - wobei dann aber kein Druck zur Kostenersparnis entsteht. Wenn es hingegen Wettbewerb zwischen der Müllabfuhr der Gemeinde und privaten Müllabfuhrern gibt (die ja auch überregional operieren können, um Größenerträge zu realisieren), dann spricht nichts gegen eine gewinnorientierte Festlegung der Gebühren auch durch die Gemeinde. Bekanntlich spielt dieses Problem zur Zeit in China eine wichtige Rolle, da viele öffentliche Stellen unreguliert Gebühren zur Erzielung von Überschüssen erheben. Dieser Bereich ist unbedingt klar durch Gesetze zu regeln, und es muß eine Mißbrauchsaufsicht für gemeindliche Monopole geben. Darüber hinaus wäre aber die Erzielung von Gewinnen aus Gemeindediensten nicht prinzipiell abzulehnen.

Davon abgesehen, bedeutet eine große Rolle der Gebühren bei der Gemeindefinanzierung in jedem Fall auch, daß eine gebietskörperschaftliche Bindung der Dienste nicht mehr zwingend notwendig ist. Dies betrifft zum einen die Abgrenzung der Gebietskörperschaften voneinander: So erscheint es unter Wettbewerbsgesichtspunkten durchaus sinnvoll, gemeindliche Dienste nicht an ein Territorium zu binden, also etwa der gemeindlichen Müllabfuhr auch ein Angebot auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde zu gestatten. Durch die Gebührenkonkurrenz ließen sich dann Informationen über die tatsächlich optimale Größe des Einzugsgebietes eines Dienstes gewinnen, das ja nur in den seltensten Fällen mit den Gemeindegrenzen identisch sein braucht. Bei gemeindlichen Dienstleistungen, die leicht durch Mobilität der Nutzer zu erschließen sind (z.B. der Gang zum Schwimmbad der Nachbargemeinde) ist dies ohnehin der Fall.

Darüber hinaus ergibt sich aber auch die Überlegung, im Rahmen der Gebührenfinanzierung selbständige Träger von Diensten einzurichten, die nicht mehr direkt einer Gemeinde zugeordnet sind, die aber dennoch öffentlichen Status haben, also sogenannte "Parafisci" sind. Dieser Punkt war bereits im Kontext der Gemeindekooperationen angesprochen worden.

Bei der Gemeindefinanzierung kann und sollte also das Äquivalenzprinzip aus Wirtschaftlichkeits- und Demokratie-Erwägungen heraus eine überragende Bedeutung besitzen. Aufgaben der Gemeinde, die rein öffentlich sind oder vor allem aus Verteilungsüberlegungen heraus begründet sind, bedürfen hingegen der Steuerfinanzierung: Es besteht jedoch immer ein Begründungsbedarf für die Abkehr vom Äquivalenzprinzip. In diesem Bereich sind vor allem

Verfassungsregelungen zum übergreifenden föderalen Rahmen der Gemeindefinanzierung geboten. Grundsätzlich sollten die gemeindlichen Möglichkeiten zur autonomen Steuererhebung möglichst weitgehend ausgeschöpft werden, denn erfahrungsgemäß sind die Gemeinden die quantitativ weitaus wichtigsten Anbieter öffentlicher Güter. Dies kann im Rahmen von Trennsteuersystemen und/oder Verbundsteuern geschehen. In Deutschland gibt es eine jahrzehntelange Diskussion über das optimale Steuersystem auf lokaler Ebene, die hier nicht aufgegriffen werden kann. Diese Frage hängt zudem eng mit der Forderung nach einem national möglichst einheitlichen (was die Regelebene betrifft) und vor allem einfachen Steuersystem zusammen. Empfehlenswert sind ohne Zweifel bestimmte gemeindliche Heberechte bei der Einkommensteuer sowie Steuern, die am Wirtschaftspotential der Gemeinde selbst ansetzen, wie eine allgemeine gemeindliche Wertschöpfungssteuer und eine Grundsteuer. Hier sind dann komplizierte Gestaltungsfragen zu lösen, deren Diskussion den Rahmen dieses Beitrages sprengt. Die Einführung oder die Veränderung von Gemeindesteuern, sollte in jedem Fall immer Gegenstand der gemeindlichen Demokratie sein, gegebenenfalls im Rahmen von Direktentscheiden der Bürger.

4.1.2. Die Gemeinden als Schuldner

Die Budgetbeschränkung des Gemeindehaushaltes kann prinzipiell so "hart" sein, daß eine Verschuldung ausgeschlossen ist. Dies ist aus zweierlei Gründen unangebracht. Zum einen müssen Gemeinden Infrastrukturinvestitionen finanzieren, deren Nutzung weit in die Zukunft reicht und deren Umfang kaum aus den heutigen laufenden Einnahmen allein finanziert werden kann. Zum anderen aber besteht gerade auf gemeindlicher Ebene die Möglichkeit großer Transparenz der öffentlichen Verschuldungspolitik.

Wenn also zwar von mancher Seite für die staatliche Ebene Verschuldungsgrenzen gefordert werden, aber gleichzeitig solche Empfehlungen notorisch nicht politisch realisiert werden, ist dies ein Symbol für die Übermacht staatlicher Interessen bei der Gestaltung der Gemeindekompetenzen: Auf staatlicher Ebene ist die Gefahr real, daß die Bürger nicht wirklich über Sinn und Zweck der Verschuldung informiert sind, und Lasten heutigen staatlichen Fehlverhaltens auf spätere Generationen abgewälzt werden, die an den heutigen Entscheidungen nicht mitwirken. In Deutschland wird aber die Verschuldungsmöglichkeit nicht des Staates, sondern der Gemeinden stark eingeschränkt, obgleich gerade auf der Gemeindeebene die demokratische Kontrolle der Schuldenpolitik gut möglich ist. Die Verschuldung der Gemeinden unterliegt staatlicher Aufsicht und muß genehmigt werden. Die Kriterien, die dabei Anwendung finden, nehmen grundsätzlich auf die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden Bezug, also im wesentlichen auf ein auch privatwirtschaft-

lich gültiges Prinzip. Dies wirft die Frage auf, warum nicht dem Kapitalmarkt die Bewertung dieser Leistungsfähigkeit überlassen bleibt.

Eine relativ große Freizügigkeit schließt keinesfalls klare Verfassungsregelungen zur Zweckbindung der Verschuldung aus, wie etwa daß Kommunalobligationen nur für Infrastrukturprojekte ausgegeben werden dürfen. Gerade im Zusammenspiel mit einer Gebührenfinanzierung der Dienste aus der Infrastruktur lassen sich vielfältige Formen der Kreditfinanzierung mit gleichzeitig klaren Rückzahlungsregelungen denken, die bemerkenswerterweise in China bereits teilweise Anwendung finden. Eine quantitative Begrenzung der Gemeindeverschuldung erscheint in diesem Fall nicht sinnvoll, wohl aber klare Verbote hinsichtlich der Finanzierung laufender Aufgaben durch Verschuldung.

In diesem Zusammenhang ist die deutsche Institution der Sparkassen auf Gemeinde- oder Kreisebene bemerkenswert. Soweit Sparkassen eindeutigen Aufsichtsbestimmungen unterliegen und es keine Beschränkungen des Wettbewerbes zwischen Sparkassen und anderen Finanzinstituten gibt, ist dies eine wirksame Form des Ausgleichs zwischen gewinnorientierter Finanzierung bestimmter gemeindlicher Leistungen und Allgemeininteresse. Indem Sparkassen vor allem das Einlagepotential der Ortsansässigen mobilisieren und gleichzeitig bei der Kreditpolitik eine gewisse Orientierung an lokalen Belangen besitzen, können sie ihr spezifisches Wissen über die Ortsverhältnisse weitgehend ausnutzen, ohne gleichzeitig von dem Druck des Wettbewerbes in Richtung einer Gewinnmaximierung ausgenommen zu sein. Andererseits kann auch die Gemeinde bei ihrer Verschuldungspolitik zwischen den Sparkassen und anderen Kreditinstituten wählen. In Deutschland ist seit längerem zu beobachten, daß manche Sparkassen sich aus dem Kommunalkreditgeschäft zurückziehen, weil dort die Zinsmargen zu niedrig liegen, und andererseits die Landesbanken oder andere spezialisierte Kreditinstitute in den entstehenden Freiraum rücken, also häufig Einrichtungen, die relativ enge Kontakte zu staatlichen Stellen unterhalten. Entsprechend dringen auch hier Landesinteressen auf die Gemeindeebene vor.

Die Verschuldung einer Gemeinde wird natürlich ein problematisch, wenn sie ein Niveau erreicht, das die Finanzierung laufender Aufgaben in Frage stellt ("Bankrott" der Gemeinde). Soweit die Konkurrenz zwischen Gemeinden kein reiner Marktprozeß ist, gibt es hier nur geringe Anreize, eine solche Gemeinde durch andere "zu übernehmen". Während der deutschen Gebietsreform gab es zwar durchaus das Begehren von Städten, Gemeinden mit guter Steuerbasis anzuschließen, doch handelte es sich zumeist um die verschuldeten großen Gemeinden, die sich durch Eingemeindung anderer zu sanieren suchten.

In Verbindung mit der möglicherweise kurzfristigen Orientierung gewählter Lokalpolitiker entsteht bei der Gemeindeverschuldung also ein "Moral hazard"-Problem, weil letzten Endes der Staat als "Schuldner in letzter Instanz" einspringen müßte, um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Schon aus diesem Grunde ist eine enge Verknüpfung zwischen Kreditaufnahme

und späterer Zweckbindung der Gebühren ratsam. Unbedingt notwendig ist auch eine scharfe Trennung zwischen Sparkassen und Gemeindehaushalt. Denkbar wäre die Einrichtung eines speziellen Kreditremiums der Gemeinde, das sich aus längerfristig berufenen, angesehenen Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzt, die möglichst parteiunabhängig sind. Auf diese Weise würde die Verschuldungspolitik von kurzfristigen Interessen abgeschirmt.

Die Verschuldungspolitik besitzt eine Fülle weiterer Aspekte, die hier nicht mehr diskutiert werden können. Erwähnenswert ist die mögliche Rolle von Gemeindekooperationen und -verbänden, wenn es gilt, Verschuldungsformen zu nutzen, die zwar kostengünstig, aber für kleinere Gemeinden kaum nutzbar sind, da bestimmte Mindestvolumina auf den Kapitalmarkt gebracht werden müssen. Erwähnenswert sind auch die vielen Zwischenformen der Verschuldung, die sich durch die haushaltstechnische Separierung von Gemeindebetrieben ergeben, wie die Kreditbürgschaft, das Leasing oder die stille Beteiligung.

4.1.3. Regionale Strukturpolitik und Umverteilung im föderalistischen Staat

Eine weitere Methode, Haushaltsdefizite der Gemeinden zu decken, besteht in einem überregionalen Ausgleich über das nationale Steuersystem, also in der Umverteilung. Um das erwähnte "Moral-Hazard"-Problem zu vermeiden, muß diese Umverteilung selbstverständlich langfristig regelgebunden sein und darf in keiner Weise dem Belieben gerade zuständiger Entscheidungsträger unterliegen. Auf der anderen Seite gibt es auch unabhängig von der Frage der Defizitfinanzierung die Option, bestimmte gemeindliche Projekte überregional zu unterstützen. Letzteres hat in Deutschland dazu geführt, daß viele Gemeinden inzwischen am "goldenen Zügel" geführt werden, d.h. Projekte nur deshalb realisieren, weil es Zuschüsse der Länder oder des Bundes gibt. Über die Finanzierung werden also auch die gemeindlichen Leistungen zum Teil heteronom bestimmt. Dies spielt zur Zeit in Ostdeutschland eine überragende Rolle.

Diese Thematik ist sehr kompliziert, müßten doch die Antworten jeweils für bestimmte Leistungen konkret abgewägt werden. Wenn eine Gemeinde beispielsweise ein ökologisch äußerst bedeutsames, aber kostspieliges Projekt durchführt, an dessen Nutzen auch andere Gebiete partizipieren, so sollte sie dabei externe Unterstützung erfahren. Ob dies aber über den Staat oder über Gemeinde- oder vielleicht sogar Zweckverbände erfolgen sollte, ist nicht eindeutig vorbestimmt. Direkte staatliche Finanzierungen haben oft den Nachteil, daß staatliche Interessen die Projektauswahl zu stark beeinflussen. In Deutschland gibt es entsprechend die Unterscheidung zwischen allgemeinen und speziellen (zweckgebundenen) Zuweisungen, wobei letztere rund 40% des gesamten Finanzausgleichs zugunsten der Gemeinden ausmachen. Staatliche Zuweisungen sollten aber so weit wie möglich allgemein sein, um die Gemeindeautonomie zu wahren.

Der wichtigste Bereich einer externen Abstützung der Gemeindefinanzen ist aber sicherlich die regionale Strukturpolitik, unter die hier unüblicherweise auch eine allgemeine Regelbindung der Umverteilung nach dem Prinzip der "Gleichheit der Lebensverhältnisse" fallen soll. Die Eigendynamik des Wirtschaftsprozesses führt häufig dazu, daß bestimmte Regionen längerfristig hinter andere zurückfallen, was Entwicklungspotentiale, aktuelle Wirtschaftskraft und Wohlstand betrifft. In diesem Fall sind kumulative Effekte wahrscheinlich, bei denen der Rückgang der lokalen und regionalen Steuerbasis wiederum die öffentlichen Leistungen verschlechtert, und diese Verschlechterung dann die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsentwicklung weiter in Mitleidenschaft zieht. Daher erscheint es in jedem Fall geboten, eine gewisse Grundlinie der Versorgung der Bevölkerung eines Landes mit öffentlichen Gütern zu ziehen, die gegebenenfalls durch Umverteilung zu garantieren ist.

In der praktischen regionalen Strukturpolitik Deutschlands gibt es jedoch Bereiche, wo durchaus auch eine gegengerichtete Umverteilung stattfindet. Hier treten die großen Schwierigkeiten bei der Begründung bestimmter Finanzierungserfordernisse klar zu Tage. So erhalten große Städte zusätzliche Anteile am Umverteilungsvolumen (durch sog. "veredelte Einwohnerzahlen") mit dem Argument, daß sie Dienste für das Umfeld erbringen und etwa durch Reiseverkehr aus dem Umland zusätzlich belastet sind. Solche Maßnahmen erscheinen durchaus zweifelhaft und könnten regionale Entwicklungsunterschiede eher verstärken, denn wenn solche Dienste über Gebühren kostendeckend finanziert werden, gibt es keine Begründung für eine zusätzliche Umverteilung. Direkte Beteiligungen aller Gemeinden der Region an Zweckverbänden (z.B. an einem überregionalen Theater) sind ebenfalls einer unspezifischen Subventionierung vorzuziehen. Außerdem ist davon auszugehen, daß eine zentrale Stadt ohnehin eine stärkere Wirtschaftskraft besitzt, die nicht zuletzt durch das Umland mit getragen wird.

Eine Umverteilung zur Deckung von Defiziten in Gemeindehaushalten sollte also klar am Ziel der Sicherung einer Mindestversorgung orientiert sein und sonst keine weiteren Aspekte einbeziehen. Positive wie negative Diskriminierungen der Regionalpolitik hinsichtlich des angestrebten Sollwertes sind zu vermeiden.

4.2. Die Gemeinde als Unternehmen

Gemeinden sind auf die Wirtschaftskraft ihres Territoriums angewiesen, weil sie sich durch Gebühren und Steuern finanzieren, deren Gesamtvolumen von der Prosperität der lokalen Wirtschaft abhängt. Dann liegt auf der Hand, daß die Dienste der Gemeinden nicht einfach als "bürgerbezogen" qualifiziert und orientiert werden können. Vielmehr geht es wesentlich auch darum, die Gemeinde als Standort wirtschaftlicher Aktivitäten attraktiv sein zu lassen. Unabhängig von der tatsächlichen rechtlichen Regulierung der Gemeindetätigkeit im Staat befinden sich die Gemeinden in dieser Hinsicht immer schon in Wettbewerb miteinander. Das heißt, die Gemeinde als Anbieter öffentlicher Güter konkurriert mit anderen Gemeinden um die Nachfrage nach ihren Leistungen.

Die Intensität dieses Wettbewerbes wird wesentlich dadurch bestimmt, wie mobil die Nachfrager sind. Bürger, die ungern den Wohnort wechseln, weil sie der Heimat verhaftet sind, mindern diese Wettbewerbsintensität beträchtlich. Unternehmen, die nur geringe gebiets-spezifische Investitionen tätigen und zu raschem Standortwechsel bereit sind, üben einen beträchtlichen Druck auf die Gemeinden als Anbieter aus. Es wäre also falsch, die Aufgabenerfüllung der Gemeinde nur statisch auf Dienste an der jetzt ansässigen Bevölkerung zu beziehen: Vielmehr geht es im Sinne einer zukunftsorientierten, unternehmerischen Handlungsweise auch darum, Wirtschaftspotentiale von morgen am Ort zu bewahren und zu entwickeln. Zwischen dem stärkeren Wettbewerbsdruck auf Standortfaktoren und der Entwicklung der "Wohnortfaktoren" kann ein Konflikt bestehen (etwa Wohnqualität und Immissionen).

Insofern ist jede Gemeinde als ein Produzent öffentlicher Güter auch ein Unternehmen. Die Frage ist dann aber, wie ihr Verhalten unternehmerisch gestaltet werden kann. Dem stehen in Deutschland beispielsweise viele Hemmnisse entgegen, wie etwa die erwähnten staatlichen Regulierungen der Verschuldungspolitik. Schwierigkeiten bereitet aber auch die klare Identifikation von unternehmerischen Handlungsparametern. Ein Beispiel ist die häufig zu verzeichnende Konzentration auf "harte" Determinanten der Ansiedlung von Unternehmen, also eine kapitalorientierte Standortstrategie, die dann den Arbeitsmarkt aus dem Auge verliert, der zu einem komplementären Angebot an spezifischem Humankapital in der Lage sein muß. Die Attraktivität einer Gemeinde für hochqualifizierte Arbeitskräfte wird aber wesentlich durch "weiche" Standortfaktoren mit beeinflußt, denn der Arbeitsplatz wird auch zum Wohnort. So besitzt dann etwa ein gutes Kulturangebot durchaus positiven Einfluß auf die wirtschaftliche Anziehungskraft eines Standortes.

Zentrale Problematik bei der Erfüllung unternehmerischer Funktionen der Gemeinde ist zunächst, wie die Gemeinde selbst so organisiert werden kann, daß sie überhaupt unternehmerisch handlungsfähig wird.

4.2.1. Der Haushalt der Gemeinde

In Deutschland sind Gemeinden nach den allgemeinen Prinzipien des staatlichen Haushaltsrechts organisiert. Dies ist bemerkenswert, weil entsprechend keine unternehmerische Kostenrechnung möglich ist. Da die Gemeinden andererseits gar nicht Bestandteil des staatlichen Haushaltes sind, ist eine solche Regelung eigentlich nicht zwingend notwendig: Es sind ja beispielsweise keine Aggregationen zwischen gleichen Haushaltskategorien verschiedener Gemeinden erforderlich, es sei denn zum Zwecke der gesamtwirtschaftlichen Statistik. Insofern stellt die Frage der Planung des Gemeindehaushaltes und seiner Struktur einen wesentlichen Aspekt bei der Entwicklung unternehmerischer Funktionen dar.

Hierbei kann selbstverständlich ein Konflikt mit dem politischen Charakter der Gemeinde auftreten. In Deutschland wird die Anwendung des staatlichen Haushaltsbegriffs auf die Gemeinden im wesentlichen mit den politischen Kontrollfunktionen des Haushaltes begründet. Das heißt, es geht vor allem um die wirtschaftliche Überwachung des Verwaltungshandelns und die politische Kontrolle der Bürgervertreter, auch im Sinne eines Nachvollzuges programmatischer Willenserklärungen im Zeitablauf. Weniger zwingend erscheint das Argument, daß der Haushalt eine "finanzwirtschaftliche Rationalität" ermöglicht, denn eine kameralistische Haushaltsführung erlaubt keine Kostenkontrolle, und heutzutage erscheint die Zielsetzung des Keynesianismus der sechziger Jahre obsolet, den Haushalt auch zu Stabilisierungszwecken zu nutzen. Insofern ist ein möglicher Konflikt zwischen unternehmerischer Rechnungsführung und politischer Kontrolle das eigentlich zentrale Problem der Gestaltung eines Gemeindehaushaltes.

Es gibt einige Prinzipien des Haushaltsrechtes, die eindeutig der politischen Transparenz des Verwaltungshandelns dienlich sind. Hierzu gehören in Deutschland etwa die klare Trennung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, die Anwendung des Bruttoprinzipes bei Einnahmen und Ausgaben und der Ausschluß von Nebenhaushalten. Weniger einsichtig ist dies etwa für den Grundsatz der Jährlichkeit (mit der Ausnahme zweijähriger Haushalte) oder vor allem für den Gruppierungsplan des Haushaltes, der eine Zurechnung von Kosten sehr erschwert. Zudem ist die Frage der "Nebenhaushalte" kaum eindeutig zu diskutieren, da etwa alle Zweckverbände zwischen Gemeinden ohnehin eigenständige Budgets führen müssen, und kommunale Betriebe nicht unbedingt im Haushalt enthalten sein müssen.

Der wichtigste Einwand gegenüber der Anwendung des klassischen Haushaltsrechtes auf die Gemeinden bezieht sich aber durchaus auch auf die politische Kontrollfunktion. In Deutschland ist dies gerade im Zusammenhang der Sparerfordernisse der letzten Jahre deutlich geworden. Zwar erlaubt die öffentliche Haushaltsführung grundsätzlich eindeutige Aussagen zur Kostenreduktionen und läßt auch das Resultat von Sparmaßnahmen erkennen, doch läßt sich

der Effekt auf den Output nicht ablesen, soweit darunter keine bloße Menge verstanden wird, sondern Güter, die den Bürgerpräferenzen gerecht werden. Das heißt, eine Sparmaßnahme kann mit einer anderen nicht hinsichtlich ihrer Outputverringerung verglichen werden, denn es fehlt ein geeignetes Wirtschaftlichkeitsmaß. So kann dann an Stellen gespart werden, wo die reduzierenden Effekte auf die Leistungen ein politisch im Ergebnis gar nicht gewolltes Ausmaß annehmen, während andernorts Sparmaßnahmen nur unzureichend greifen. Insofern erlaubt der klassische Verwaltungshaushalt nur eine kostenmäßige politische Kontrolle und in nur unzureichendem Maße eine leistungsmäßige politische Kontrolle. Insgesamt wiegen also die Argumente recht schwer, daß die Gemeinden in anderer Weise geführt werden sollten, als klassische staatliche Verwaltungsbükratien.

4.2.2. Die unternehmerische Verwaltung der Gemeinde

In verschiedenen Ländern gibt es inzwischen bereits recht weit gediehene Versuche, Gemeinden nicht mehr kameralistisch, sondern unternehmerisch zu verwalten. Hier soll deutlich betont werden, daß eine unternehmerische Gemeinde nicht dadurch entsteht, daß Bürgermeister beispielsweise das "Selling the City" aktiv betreiben, die lokale Wirtschaft fördern und versuchen, die Region für den Tourismus attraktiv werden zu lassen. Dies gehört zwar alles auch zum Bild der unternehmerischen Stadt, doch ist die eigentlich entscheidende Differenz zwischen dem alten und dem neuen Modell die Abkehr vom klassischen Haushaltskonzept. Unternehmerische Führung der Gemeinde setzt Kostenrechnung voraus und erfordert natürlich auch eine möglichst große Bedeutung von Preisen (also unter anderem in Gestalt von Gebühren) auf der Output-Seite.

Eine unternehmerische Rechnungsführung kann erreicht werden, indem die Gemeinde als Konzern strukturiert wird. Die einzelnen herkömmlichen Verwaltungsabteilungen - betrachten wir einmal ein Amt für Grünanlagen - erhalten ein eigenständiges Budget, das von der Konzernleitung (also dem Bürgermeisteramt) jährlich festgesetzt wird. Beziehen die Gemeindeabteilungen Dienste von anderen Abteilungen, müssen sie Verrechnungspreise bezahlen. Ihre Budgets bleiben zwar Bestandteil des Haushaltes, doch ist die Budgetbeschränkung bindend: Reichen die Mittel zur Erfüllung der Aufgaben nicht aus, dann muß innerhalb der Abteilung umgeschichtet werden. Das bedeutet beispielsweise, daß Abteilungsleiter erheblich größere Kompetenzen etwa bei der Personalpolitik erhalten. Sie können Einsparungen durch Änderung der Aufgabenverteilung und damit des Stellenplanes erzielen, also Maßnahmen, die im alten Modell nur in Abstimmung mit anderen zuständigen Verwaltungsabteilungen möglich sind. Darüber hinaus ist aber auch zu erwägen, ob Abteilungen Gewinne erzielen sollten, die sie anschließend auch einbehalten dürfen.

Ein solches Modell ist auf der einen Seite noch vergleichsweise eng am alten Konzept des Haushaltes orientiert, erlaubt aber wesentlich mehr Flexibilität und Eigeninitiative. Natürlich bleibt eine enge administrative und politische Kontrolle durch den Rat und den Verwaltungschef bewahrt: Sie stellt sich jetzt vor allem als zentrales Controlling dar, das in direkter Kommunikation mit dem Abteilungscontrolling steht. Das Controlling hat aber keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Abteilungen, sondern überprüft die Leistungserfüllung und den Grad der Wirtschaftlichkeit; dies gilt mit besonderem Nachdruck für das Beteiligungscontrolling, wenn die Gemeinden umfangreichere Privatisierungsmaßnahmen bei der Produktion öffentlicher Güter durchgeführt haben. Was jeweils als "Leistung" zu betrachten ist, kann in Form von schriftlichen Vereinbarungen zwischen Abteilungen und Rat fest gelegt werden ("Kontraktmanagement").

Die Neugliederung einer Gemeindeverwaltung wäre aber wenig folgenreich, wenn nicht das gesamte Berichts- und Rechnungswesen produktorientiert gestaltet wird. Während der klassische Haushalt den Schwerpunkt auf der Erzeugungsseite setzt und daher zwar Kostengruppen erkennen läßt, nicht aber Bezüge zu konkreten Produkten erlaubt (also nur zu bestimmten Tätigkeitsarten, bei denen aber unterschiedliche Produkte und Dienste hergestellt werden), besteht die wichtigste Aufgabe bei der Einführung unternehmerischen Gemeinde-Managements darin, die Verwaltungstätigkeit auf nachfragebezogene "Produkte" hin zu analysieren und das gesamte Berichtswesen entsprechend zu strukturieren.

Dies ist keine einfache Aufgabe: Was ist beispielsweise das "Produkt" des Amtes für Grünanlagen? Offenbar sind verschiedene Produkte zu unterscheiden, wie etwa die Bereitstellung von Parks oder die Verschönerung des Straßenbildes. Hier müssen leistungsorientierte und meßbare, auf Präferenzen der Bürger Bezug nehmende Indikatoren gefunden werden, wie etwa Häufigkeit und Verweildauer der Bürger in einem Park. Die Kosten des Parkes werden auf diese Größe bezogen. Es stellt sich dann die Frage, ob die Parkbenutzung gegen Gebühren erfolgen soll, um eine produktbezogene Kostendeckung zu erreichen. Die Attraktivität des Parkes schlägt sich dann im erreichten Grad der Kostendeckung nieder. Das Amt für Grünanlagen kann sich motiviert sehen, besondere Maßnahmen zur "Vermarktung" des Parkes zu ergreifen usw. In ähnlicher Weise sind auch andere "Produkte" abzugrenzen wie etwa die Leistungen des Standesamtes oder der Paßstelle.

Die Ausarbeitung eines solchen Berichtswesens ist eine umfangreiche Aufgabe und sollte an der Erfahrung anderer Gemeinden ansetzen. Hier können aber auch Gemeindeverbände eine wichtige Rolle spielen, die Muster für das Berichtswesen entwickeln. Entscheidend ist in jedem Fall, daß die Gemeindetätigkeit outputorientiert erfaßt und dargestellt wird. Jede Abteilung kann diese Detaildaten in den Rahmen langfristiger Entwicklungspläne stellen und in Abstimmung mit der Gemeindespitze mehrjährige Budgetposten definieren. Das Controlling weist auf even-

tuelle Probleme bei der Wirtschaftlichkeit hin. Dann müssen Maßnahmen zur Abhilfe gefunden werden.

Offenbar wäre aber kein Fortschritt erzielt, wenn solche Maßnahmen erneut durch Diktat der Verwaltungsspitze durchgesetzt würden. Entscheidend für das unternehmerische Gemeindefmanagement ist vielmehr eine flexible Personalpolitik und Personalentwicklung. In großen Gemeinden oder auf der Ebene von Gemeindeverbänden sollte der Stellenplan kein administratives Datum sein, sondern durch Ausschreibungen und leistungsorientierte Personalverträge erheblich aufgelockert werden, denn die Gemeinde wird nur dann eine unternehmerische werden, wenn die Menschen in Entscheidungspositionen unternehmerisch handeln. Wenn also Defizite beim Management der Grünanlagen erkennbar werden, so stellt sich die Frage nach der Neuausschreibung der entsprechenden Führungsfunktionen. Eine wichtige Rolle bei der Personalentwicklung können Gemeindeprojekte spielen, deren Realisation und Budget frei ausgeschrieben wird, etwa die Veranstaltung von Musikwochen, Ausstellungen oder Messen. Hier kann die Stellenstruktur einer Gemeinde auch nach außen geöffnet werden, indem Ausschreibungen nicht nur gemeindeintern erfolgen.

Es gibt also eine Fülle von Möglichkeiten, Gemeinden als Unternehmen zu konzipieren. Eine Grundbedingung muß aber immer erfüllt sein: Die entstehenden Strukturen dürfen nicht erneut durch staatliche Regulierungen national einheitlich normiert werden. Vielmehr ist die Entdeckung neuer Formen der Gemeindeorganisation selbst ein wettbewerblicher Prozeß. Im folgenden sollen zwei wichtige Bereiche näher betrachtet werden, die häufig unter dem Begriff der "Wirtschaftspolitik der Gemeinden" zusammengefaßt werden, nämlich die Privatisierung und die Wirtschaftsförderung als wichtige Aspekte gemeindlichen Unternehmertums.

4.3. Wirtschaftspolitik der Gemeinden

Gemeinden als Unternehmen unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von gewöhnlichen Unternehmen: Vor allem setzen sie zum Teil die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der privaten Wirtschaft. Sie bleiben also auch im unternehmerischen Sinne eine öffentliche Instanz, die wesentliche politische Funktionen ausübt. Insofern bedeutet die Offenheit des Wettbewerbes zwischen alternativen Organisationsformen von Gemeinden nicht, daß bestimmte grundlegende politische und gesellschaftliche Anforderungen an die Gemeindetätigkeit aus dem Blickfeld geraten. Dies ist prinzipiell dadurch gewährleistet, daß die Verwaltung als unternehmerische Einheit immer auch mit einem politisch legitimierten und kontrollierten "Aufsichtsrat" konfrontiert ist, nämlich der gewählten Bürgerversammlung.

Es darf auch nicht vergessen werden, daß die Tätigkeit der Gemeinden dem Gesetz unterworfen ist. Hier besteht beispielsweise eindeutiger Regelungsbedarf in allen Bereichen, wo Entscheidungen von Gemeinden überregionale externe Effekte erzeugen. So sind bestimmte Standards für den Umweltschutz in der Regel gesetzlich festzulegen und damit bindend für die Gemeinden, um ein gegenseitiges "Umweltdumping" etwa bei der Einrichtung von Industrieparks zu vermeiden. Bei der Formulierung solcher Gesetze sollte aber der konkrete organisatorische Gestaltungsspielraum für die Gemeinden möglichst groß bleiben.

Gemeinden als Unternehmen betreiben also in gewisser Hinsicht immer auch "Wirtschaftspolitik", indem sie Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft setzen. Wichtigste Bereiche dieser Wirtschaftspolitik sind die Fragen der Marktöffnung bei gemeindlichen Diensten und der Förderung der örtlichen Wirtschaft. Beide Aspekte spielen gegenwärtig in China eine Rolle, die noch weit über diejenige in Deutschland hinausgeht.

4.3.1. Kommunale Betriebe und Privatisierung

Kommunale Betriebe lassen sich grundsätzlich nach ihrer Rechtsform und nach ihrer Branche unterscheiden. Der Bedarf an der Einrichtung solcher Betriebe ergab sich historisch durch das Erfordernis, bestimmte öffentliche Güter zu produzieren, die im Industrialisierungsprozeß der Städte unbedingt erforderlich wurden, wie etwa die Elektrizitätsversorgung und andere Infrastrukturleistungen. In Deutschland kamen früh die schon erwähnten Sparkassen hinzu. Heutzutage geht der Trend in Richtung einer Verringerung des direkten Engagements der Gemeinden bei der Güterproduktion und in Richtung einer zunehmenden Privatisierung der Rechtsformen der Unternehmen.

Hier soll das Konzept der Privatisierung nicht unter Wertgesichtspunkten betrachtet werden. Gerade bei kommunalen Unternehmen ist nämlich eine allgemeine Beurteilung schwierig, weil

die Effizienz bestimmter institutioneller Ausprägungen auch durch den Wettbewerbsgrad auf der Ebene der Gemeinden selbst mitbestimmt wird. Beispielsweise könnte es bei der Elektrizitätserzeugung durchaus einen intensiven Wettbewerb zwischen Gemeinden geben, die zwar primär das eigene Gebiet versorgen, aber auch andere Gemeinden mit Strom beliefern können. Ähnlich wurde oben bereits für den Fall der Müllabfuhr argumentiert. Insofern sollten die institutionellen Arrangements für kommunale Unternehmen nie isoliert von ihrem Kontext betrachtet werden. Entscheidend für die Effizienzwirkungen ist in jedem Fall der realisierte Wettbewerbsgrad auf allen Ebenen.

Grundsätzlich können sich die wirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinden auf alle Branchen und alle Rechtsformen richten. Was das erste betrifft, so ist immer die Frage des Öffentlichkeitsgrades entscheidend. Güter, die eindeutig privaten Charakter haben, sollten im Prinzip nicht durch Gemeinden erzeugt werden: Da Gemeinden auch den Charakter politischer Organisationen haben und damit auch zum politischen Rahmen von Marktprozessen gehören, ist die Gefahr einer Vermengung wirtschaftlicher und politischer Interessen stets vorhanden und kann durch den Primat privater Produktion verringert werden. Aber auch wo ein gewisser Öffentlichkeitsgrad vermutet wird, kann die Kollision wirtschaftlicher und politischer Interessen eine klare Verselbständigung der kommunalen Unternehmen gebieten. Beispielsweise sind in Deutschland die Sparkassen völlig unabhängige juristische Personen öffentlichen Rechtes: Sie haben einerseits als Gemeindeunternehmen die Aufgabe, Finanzdienste flächendeckend anzubieten und nehmen unter Umständen eine geringere Gewinnrate in Kauf. Andererseits haben die Gemeinden aber nur insofern einen Einfluß auf die Entscheidungen der Sparkassen, als sie Gemeindevertreter in den Verwaltungsrat (also der Aufsichtseinrichtung) entsenden. Sie können in keiner Weise auf Mittel der Sparkassen zurückgreifen. Sparkassen sind also zwar keine "privaten" Wirtschaftseinheiten, unterscheiden sich in ihrer tatsächlichen Funktionsweise jedoch nur gering von rein privaten Kapital-gesellschaften.

Die Gemeinden können grundsätzlich auf eine Fülle von Rechtsformen zurückgreifen, um sich bei der Produktion bestimmter Güter zu engagieren. Die Spannweite reicht von der Führung eines Betriebes im Rahmen des Haushaltes ("Regiebetriebe") bis hin zu Minderheits-beteiligungen bei privaten Kapitalgesellschaften. Für die Gemeinden sind bei der Wahl der Rechtsform häufig nicht ökonomische Effizienzüberlegungen im engeren Sinne entscheidend, sondern Fragen der Finanzierung auf der einen Seite und die politischen Steuerungsmöglichkeiten auf der anderen Seite. Sie sind in der Regel gezwungen, den erheblichen Kapitalbedarf für den Ausbau etwa der Infrastruktur durch die Mobilisierung privater Mittel zu stillen, sehen dann aber häufig einen Zielkonflikt mit dem öffentlichen Interesse.

Generell läßt sich sagen, daß "Public-Private-Partnerships", wie sie mit einem Schlagwort bezeichnet werden, eine interessante institutionelle Variante sind, diesen vermeintlichen Zielkonflikt zu lösen. Dabei kann das "öffentliche Interesse" in der Regel durch entsprechende

Beteiligungen repräsentiert werden: Im Sinne der Aufgliederung der verschiedenen Güter nach dem Charakter ihrer Öffentlichkeit kann beispielsweise die Stadtteilsanierung sogar unter direkter Beteiligung der betroffenen Bürger organisiert werden. In diesem Fall würde beispielsweise eine spezielle Entwicklungsgesellschaft gegründet, die Nutznießer bestimmter Fördermittel sein kann (direkte finanzielle Beteiligung der Gemeinde), deren Kapitaleigner die Gemeinde, private Unternehmen und die betroffenen Bürger selbst sind, und die Kredite der örtlichen Sparkasse nutzt. Die direkte finanzielle Belastung der Gemeinde würde stark reduziert, und andererseits könnten die verschiedenen öffentlichen Interessen über die Vertreter der Kapitaleigner Stimme finden.

Das eigentlich zentrale Problem solcher institutioneller Neuerungen besteht darin, daß sie nur unter der Bedingung überlebensfähig und vor allem für private Kapitalgeber interessant sind, wenn sie einen bestimmten Mindestgewinn erwirtschaften. Das heißt aber prinzipiell, daß die produzierten Güter gegen Entgelt oder Beiträge bereitgestellt werden müssen. Im Beispiel der Stadtteilsanierung ist dies vorstellbar, indem besondere Beiträge oder Steuern für die angesiedelten oder später anzusiedelnden Geschäfte eingeführt werden. Doch ist letztlich zweifelhaft, ob solche Ertragsquellen tatsächlich ausreichend fließen, und vor allem, ob die beteiligten Bürger tatsächlich akzeptieren, daß sie nicht nur auf der Beteiligungsseite, sondern dann selbstverständlich auch auf der Ertragsseite finanziell beansprucht werden. Bei solchen Fragen ist eine sehr genaue Prüfung der bereits gewonnenen Erfahrungen vor allem in den USA geboten, bevor Gründungen von "Public-Private-Partnerships" vollzogen werden. In Deutschland liegen freilich die Vorbehalte eher im Bereich eines Verlustes politischer Kontrolle, also der mangelnden Transparenz der Kooperationen für die Bürgervertretung. Dieses Argument verdeckt häufig nur das etatistische Interesse von Bürgervertretungen, die schon im Netz parteipolitischer Beziehungen verfangen sind.

Insgesamt lassen sich daher gar keine verbindlichen Aussagen über die optimale institutionelle Struktur der Produktion öffentlicher Güter in den Gemeinden treffen. Entscheidend ist vielmehr, daß diese Struktur selbst fortlaufend Neuerungen erfährt, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, sei es zwischen Gemeinden oder zwischen Gemeinde und Privaten. Es gibt keinen prinzipiellen Vorbehalt gegenüber bestimmten Organisationsformen, solange diese auch dem Wettbewerbstest unterzogen werden.

4.3.2. Wirtschaftsförderung

Ein Sonderbereich kommunaler Wirtschaftspolitik ist in Deutschland die Wirtschaftsförderung geworden, bei der interessanterweise auch eine Fülle alternativer institutioneller Arrangements getroffen werden, etwa in Gestalt privatrechtlicher Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit beschränkter Haftung. Die Wirtschaftsförderung ist heute eine wichtige Aufgabe der Gemeinden und wird von vielen als wesentliches Instrument des Strukturwandels betrachtet. Dies ist insofern eine Veränderung der Perspektiven von Gemeindefunktionen, als weder die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gemeindeleistungen qua öffentlichen Gütern im Vordergrund steht noch die Frage der Gemeinde als Produzent, sondern die Gemeinde als integraler Bestandteil der privatwirtschaftlichen Entwicklung in der Region betrachtet wird. Dabei sind große Potentiale einer echten "Public-Private-Partnership" zu Tage getreten.

Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem der Wirtschaftsförderung von Gemeinden darin, daß Maßnahmen ergriffen werden können, die im Wettbewerb zwischen Gemeinden zwar insgesamt zu einer Erhöhung des allgemeinen Niveaus bestimmter Leistungen führen, die aber den einzelnen Gemeinden gar keinen Wettbewerbsvorteil mehr bringen. Ein notorisches Beispiel ist der Aufbau von Industrieparks mit bestimmten Vergünstigungen wie der preiswerten Bereitstellung von Werkhallen. Die Gemeinden, die hier vorstoßen, können kurzfristig Wettbewerbsvorteile erzielen, je mehr aber dieses Konzept übernehmen, desto bedeutungsloser werden die Vorteile für die Standortentscheidungen der Unternehmen. Insofern müssen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung immer genauer Prüfung unterzogen werden, und wesentlich sollte immer sein, daß Private im angemessenen Ausmaß an der Finanzierung beteiligt sind (beispielsweise durch den Kauf von Anteilen an einem Gewerbehof). Subventionswettläufe zwischen Gemeinden im Dienste der Wirtschaftsförderung führen letzten Endes in den ruinösen Wettbewerb.

Die Gemeinden können auf eine Fülle "weicherer" Methoden der Wirtschaftsförderung zurückgreifen und unternehmerisch innovativ werden. Beispielsweise können Sparkassen Wagniskapital-Gesellschaften gründen, um Existenzgründern den Zugang zu Kapital zu verschaffen, der ihnen andernfalls unter Umständen versperrt bleibt, weil ihre Bonität noch nicht ausreichend ist oder sie unzureichende Sicherheiten haben. In diesem Fall werden die Projekte strikt nach Kriterien der Profitabilität bewertet, die Gemeinde "verleiht" über die Sparkasse lediglich die Bonität der Sparkasse als eigentlichem Schuldner der Wagniskapitalgeber. In Frage kommen natürlich auch Bürgschaften.

Das Beispiel der Existenzgründung weist bereits auf einen entscheidenden Aspekt jeglicher Wirtschaftsförderung hin: Sie hat vor allem Anstöße für Innovationen zu geben, um der Gemeinde einen "individuellen" Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Innovationen sind jedoch

das Ergebnis menschlichen Handelns. Insofern ist Wirtschaftsförderung im weitesten Sinne humankapitalorientiert zu konzipieren. Dies ist keinesfalls selbstverständlich. In Deutschland herrschte bis zu Beginn der achtziger Jahre eine realkapitalorientierte Wirtschaftsförderung vor, wie in Gestalt der erwähnten Industrieparks. Hier werden dann aber oft nur Maßnahmen ergriffen, die gerade nicht geeignet sind, einer Gemeinde durch Innovationen ein eigenständiges Profil zu verschaffen, das ihr längerfristig stabile Wettbewerbsvorteile in der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung verschafft.

Humankapitalorientierte Wirtschaftsförderung setzt vor allem am teilweise öffentlichen Gut "Wissen und Information" an. Ganz ohne institutionelle Verankerung können beispielsweise Gemeindevertreter in Universitätsstädten eine wichtige Mittlerfunktion spielen, wenn Wissenschaft und Praxis in Kontakt miteinander gebracht werden sollen. Mit einem modernen Schlagwort werden solche Aktivitäten als Bildung von "Netzwerken" bezeichnet. Entscheidend ist die Zielsetzung, den lokalen Informationsstrom (völlig ohne inhaltliche Vororientierung) möglichst zu intensivieren. So können Sparkassen Gründer-Seminare kostenlos veranstalten, um Basisinformationen für den Gang zur Selbständigkeit zu vermitteln. Dies ist durchaus im Geschäftsinteresse der Kassen, die auf diese Weise auch spätere Kunden gewinnen dürften. Lokale Symposien, Gesprächsabende oder Vortragsveranstaltungen zu ganz allgemeinen Themen können Anregungen und Gelegenheiten zum Ideentransfer geben, die unter Umständen gar nicht Ziel der Veranstaltungen waren. Solche Aktivitäten sind häufig nur schwer rein privat zu organisieren, weil sie öffentlichen Charakter haben, und die Privaten Zeit und Energie ungern opfern. Sie werden jedoch auch von Gemeinden teilweise ungern angestoßen, weil sie unter Umständen wenig öffentlichkeitswirksam sind und daher unter Wahlkampf-Aspekten weniger ertragreich erscheinen. Auch hier werden die Gefahren einer zu starken Politisierung der Gemeinden im Kontext vor allem der nationalen Parteienkonkurrenz deutlich.

Insofern kann auch allgemeiner formuliert werden, daß die Wirtschaftsförderung von Gemeinden vor allem wissensorientiert sein sollte, und zwar im Sinne einer Unterstützung privater Aktivitäten zur Verbreitung, Beschaffung und Anwendung neuer Informationen. Auf keinen Fall sollte sie in Subventionen auch indirekter Art ihren Schwerpunkt sehen, also beispielsweise auch der künstlich verbilligten Bereitstellung von Betriebsfläche. Hier sind jedoch nicht unbedingt staatliche Regulierungen gefordert; denkbar sind etwa Verhaltenskodices von Gemeindeverbänden, um Subventionswettläufe zu unterbinden.

5. Ausblick

Die vorstehenden Ausführungen sollten anhand praktischer Bezüge einige Prinzipien ausarbeiten, die bei der Gestaltung der Rolle von Gemeinden in der Marktwirtschaft Anwendung finden können. Es war aber nicht möglich, die Fülle möglicher Aspekte einer solchen Anwendung aufzugreifen. Gemeinden sind in fast allen Lebensbereichen ein entscheidendes Element der öffentlichen Ordnung und der Prägung der Lebensbedingungen. Sie betreiben unter anderem Kulturpolitik, errichten und unterhalten Schulen oder bestimmen die längerfristige Entwicklung des Verkehrswesens. Solche Fragen konnten hier allenfalls am Rande berührt werden.

Gerade weil die Gemeinden aber eine solche Vielfalt von Aktivitäten aufweisen, besteht oft die Gefahr, daß ihre Tätigkeit nicht ordnungspolitisch konsequent gestaltet wird. Dies wird sogar, wie im Falle der Wirtschaftsförderung, als Argument verwendet, um die Autonomie der Gemeinden staatlich einzuschränken. Dies ist jedoch kein notwendiger Schritt, wenn die Vermittlung bestimmter grundlegender Prinzipien der Kommunalpolitik aktiv beispielsweise über Stiftungen und Gemeindeverbände betrieben wird. Wesentlich ist die Erkenntnis, daß es einige wenige, sehr allgemeine Überlegungen gibt, die in sämtlichen Bereichen des politischen und wirtschaftlichen Handelns von Gemeinden Anwendung finden können und die dann nicht bestimmte praktische Lösungen vorbestimmen, sondern als Sieb dienen, um solche Lösungen nach den beiden grundlegenden Werten der gemeindlichen Autonomie als wesentlichem Element von Demokratie und der organisatorischen Effizienz im Sinne der Einbettung in die Marktwirtschaft zu beurteilen. Es ist deutlich geworden, daß eine klare Entscheidung für diese beiden Basiskriterien weitreichende Konsequenzen für die Beurteilung des deutschen Status quo hat: So gibt es offenbar beträchtliche Reformerfordernisse etwa hinsichtlich der Haushaltsführung der Gemeinden - dies ist nur ein Beispiel dafür, wie weit die konsequente Anwendung einiger weniger Grundprinzipien in die Praxis der Gemeindetätigkeit hineinreichen würde.

Die Kritik an deutschen Verhältnissen kann nun in China positiv gewendet werden: In manchen Bereichen gilt es "schöne Zeichen auf ein weißes Blatt Papier zu schreiben". Die gewaltigen Herausforderungen der chinesischen Transformation richten sich in vielen Bereichen nicht primär an den Staat: Umweltverschmutzung, Verkehrsprobleme, Bildungsdefizite, Verfall der öffentlichen Ordnung, fiskalische Konflikte und vieles mehr sind Probleme, die in wesentlicher Hinsicht entweder direkt auf der Ebene von Gemeinden gelöst werden können oder bei denen eine konstruktive Rolle der Gemeinden eine der notwendigen Lösungsbedingungen ist. Insofern sollte eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ordnung der Gemeinden zu den zentralen Aufgaben der Politik in der nächsten Zukunft gehören.

Diese Ordnung ist selbst ein staatlicher Akt, vor allem im Sinne der Setzung einer Verfassung. Er muß sich aber auch an den hier vorgetragenen Prinzipien orientieren. Das bedeutet im we-

sentlichen, daß die beiden Forderungen nach Autonomie und Wettbewerb auf der Gemeindeebene erfüllt sein müssen. Die Bindung des staatlichen Handelns an diese Prinzipien führt weitreichende Beschränkungen direkter staatlicher Eingriffe in die Gemeinden ein.

Eine der wichtigsten Aspekte der in diesem Bericht vorgetragenen Überlegungen zur Rolle der Gemeinden in der Marktwirtschaft ist nun aber, daß eine solche Bindung nicht auf ein letztlich unbegründbares Werturteil reduziert wird, im Sinne der Übernahme einer bestimmten politischen Ideologie. Vielmehr ist entscheidend, daß politisches Wissen über die Optimalität von Institutionen in Gesellschaft und Wirtschaft nicht vollständig gegeben ist (und also Gegenstand auch eines Forschungsberichtes werden kann), sondern daß es genauso wie Informationen über wirtschaftliche Sachverhalte erst im Wettbewerb entdeckt wird. Die wettbewerbliche Ordnung von Gemeinden ist - frei nach Hayek - ein politisches Entdeckungsverfahren, das angesichts der Beschränktheit politischen Wissens notwendigerweise angewendet werden muß. Eine solche wettbewerbliche Ordnung setzt dann aber Autonomie der Gemeinden voraus. Die hier vorgetragenen Prinzipien der praktischen Gestaltung von Gemeinden begründen sich also durch die Einsicht in die Grenzen menschlicher Erkenntnis.

6. Literaturempfehlungen

Die Analysen in diesem Papier stützen sich auf eine Fülle von Beiträgen zur Gemeindepolitik, die in den letzten Jahren vom Verfasser für das Pekinger Büro der Friedrich-Naumann-Stiftung gesammelt worden sind. Hier sind besonders empfehlenswert:

Als umfassende Überblicke zu allen Fragen der Gemeinden und ihrer Bedeutung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sollten die beiden Sammelbände hinzugezogen werden: Oscar W. Gabriel, Hrsg., *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1989 (Minerva); und der Band 320 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Roland Roth/Hellmut Wollmann, Hrsg., *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in Gemeinden*, 1993, der gleichzeitig im Leske + Budrich Verlag 1994 publiziert wurde.

Die "Arbeitshefte zur Kommunalpolitik" des Instituts für Kommunalwissenschaften bei der Konrad-Adenauer-Stiftung sind seit 1990 beim Kommunal-Verlag in Düsseldorf veröffentlicht worden. Die Hefte enthalten analytische Beiträge, Praxiseinblicke und Rechtstexte zu allen wichtigen Bereichen der Problematik.

Für die praktische Anwendung sind besonders die "Arbeitshilfen" der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu nutzen, die im Rahmen des Projektes "Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern" zusammengestellt wurden und bei der Verlagsgruppe Jehle-Rehm, München, zu beziehen sind. Dort finden sich auch Musterstatuten, Verwaltungsregelungen und Verfahrensempfehlungen zu allen Bereichen der Gemeindetätigkeit.

Einblicke in die aktuelle Reformdiskussion in der Bundesrepublik gibt die von Franz Schuster und Günter W. Dill herausgegebene Reihe "Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren", die 1992 in fünf Bänden beim Deutschen Gemeindeverlag/W. Kohlhammer, Köln, erschienen ist.

Theoretische Fragen werden speziell im Kontext des Transformationsproblems berührt in Carsten Herrmann-Pillath/Otto Schlecht/Horst-Friedrich Wünsche, Hrsg., *Marktwirtschaft als Aufgabe - Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft Bd. 3*, Stuttgart/Jena/New York 1994 (G. Fischer). Im Zusammenhang der Gemeindeproblematik ist besonders hinzuweisen auf die Beiträge von Heinz Grossekketter (Finanzen), Bruno Frey und Reiner Eichenberger (Föderalismus), Hans-Günther Schlotter (Wirtschaftsförderung) und Karl-Hans Hartwig (Verbände).

**DUISBURGER ARBEITSPAPIERE ZUR OSTASIENWIRTSCHAFT
DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN ECONOMIC STUDIES**

Die folgenden Papiere sind erschienen:
The following papers have appeared:

- No. 1 / 1993 C. Nagler / W. Pascha / C. Storz:
Ansiedlung japanischer Unternehmen in der Peripherie Düsseldorfs
- No. 2 / 1993 M. Elvenkemper / W. Pascha / A. Rörig:
Koreanische Unternehmen in Deutschland: Ergebnisse einer Umfrage
- No. 3 / 1994 X. Song:
Außenhandelsreform und komparative Vorteile Chinas
- No. 4 / 1994 V. Geng:
Der Einfluß sozio-kultureller Faktoren auf die Geschäftsbeziehungen
mit Wirtschaftsorganisationen der VR China -- eine Befragung kleiner
und mittlerer Industrieunternehmen
- No. 5 / 1994 X. Song:
Konsumgütermarkt und Marketing in China
- No. 6 / 1994 A. Ding:
Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsreform in Wuhan
- No. 7 / 1994 C. Herrmann-Pillath:
Tagungsbericht: China: A New Growth Center in the World Economy ?
- No. 8 / 1994 H.-C. Kuan:
Hong Kong and Guangdong: Greater China or Greater Hong Kong ?
- No. 9 / 1994 S. Heilmann:
Beijing and the 1997 Takeover of Hong Kong: Centralized Political
Control and the Promise of Autonomy

- No. 10 / 1994 R. Langhammer:
The Formation of Greater China and the Future of EU-China Relations
- No. 11 / 1994 W. Kraus:
Technologischer Wettbewerb mit Japan und die Forderung nach
Industriepolitik
- No. 12 / 1994 C. Herrmann-Pillath
Elemente der Sozialen Marktwirtschaft im Transformationsprozeß Chinas?
- No. 13 / 1994 U. Bongartz
Asiens internationale Airlines und der asiatisch-pazifische Luftverkehrsmarkt
- No. 14 / 1994 C. Herrmann-Pillath
Die Rolle der Gemeinden in der Marktwirtschaft:
Theoretische Grundlagen, die deutsche Erfahrung und die Herausforderungen
der chinesischen Transformation
Eine anwendungsorientierte Analyse für die Pekinger Repräsentanz der
Friedrich-Naumann-Stiftung.

Eine begrenzte Zahl von Papieren kann kostenfrei abgegeben werden.

A limited number of papers can be distributed free of charge.

FJP e.V., D-47048 Duisburg, Germany; Tel.: 0203/3789-114; Fax: 0203/3789-157
Konto / account 317 28 63, Deutsche Bank, Filiale / branch Duisburg
(BLZ / bank code 350 700 30)

No. 14 (1994): Die Rolle der Gemeinden in der Marktwirtschaft: Theoretische Grundlagen, die deutsche Erfahrung und die Herausforderungen der chinesischen Transformation

Herrmann-Pillath, Carsten

In: Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/49641>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20200116-175333-3>

Link: <https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=49641>