

Christian, Bernd

Working Paper

Externe Wirtschaftsberatungen in Kommunen: eine empirische Skizzierung der kommunalen Problemfelder im Spannungsfeld zwischen Umweltambiguität und limitierter Aufmerksamkeit

Diskussionspapier, No. 07/1996

Provided in Cooperation with:

Friedrich-Alexander-University Erlangen-Nuremberg, Chair of Statistics and Econometrics

Suggested Citation: Christian, Bernd (1996) : Externe Wirtschaftsberatungen in Kommunen: eine empirische Skizzierung der kommunalen Problemfelder im Spannungsfeld zwischen Umweltambiguität und limitierter Aufmerksamkeit, Diskussionspapier, No. 07/1996, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie, Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29613>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Externe Wirtschaftsberatungen in Kommunen

Eine empirische Skizzierung der kommunalen Problemfelder im Spannungsfeld zwischen Umweltambiguität und limitierter Aufmerksamkeit

Bernd Christian

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
Lange Gasse 20
D-90403 Nürnberg



Abstract

Wissenschaftliche und praktische Erfahrungen in politischen und ökonomischen Teilbereichen der Gesellschaft zeigen, daß sich die momentane Situation durch eine turbulente und dynamische Umwelt auszeichnet. Auch Kommunen (als Schnittstelle beider Teilbereiche) sind davon betroffen. Hilfe bei der Antizipation zukünftiger Entwicklungen und Erfordernisse können dabei prinzipiell externe Wirtschafts-beratungen bieten. Dieser Diskussionsbeitrag stellt sowohl einen theoretischen Abriß dieser (und anderer) Nutzendimensionen, als auch die momentane kommunale Situation dar. Dabei werden durch empirische Ergebnisse die Eigeneinschätzung von Kommunen, die Nutzenstiftung von Beratungsleistungen, die spezifischen Wünsche sowie das Informationsverhalten der städtischen Akteure skizziert.

Wer vorgibt, die Zukunft zu kennen, der lügt, selbst wenn er zufällig die Wahrheit sagt.

[Arabisches Sprichwort]

1. Einleitung und Problemstellung

Publikationen über effiziente und effektive Gestaltungsalternativen, sowohl für privatwirtschaftliche als auch für öffentliche Verwaltungen, weisen immer häufiger auf die *Komplexität* und *Dynamik* der Umwelt hin. Diese turbulenten Umweltveränderungen stellen Wissenschaft und Praxis vor das Problem, daß traditionelle Instrumente nicht mehr greifen. Plandeterminiertes "Wenn-dann-Management" verfehlt nicht selten sein Ziel, da Maßnahmen bei ihrer Realisierung auf Situationen treffen, die zum Zeitpunkt der Planung aufgrund limitierter¹ Aufmerksamkeit nicht mitgedacht werden konnten.² Daraus ergibt sich ein elementares Spannungsfeld: Auf der einen Seite wird vom Manager privater oder öffentlicher Organisationen verlangt, sich auf immer neue Situationen einzustellen, also permanent (und immer schneller) zu lernen. Auf der anderen Seite ist die Ressource "Aufmerksamkeit" nicht beliebig vermehrbar.

Insbesondere bei kommunalen Verwaltungen wird dieses Problem durch die momentan stattfindende *interne Umstrukturierung* verstärkt. Ein (auch) daraus resultierendes, wachsendes Angebot privater Beratungsleistungen mag auf eine Möglichkeit hinweisen, wie dieses Spannungsfeld aufgelöst werden kann. Der kommunalen Praxis stellt sich somit (insbesondere im Beratungsmarkt) die typisch betriebswirtschaftliche Frage nach "Eigenerstellung oder Fremdbezug" von Analysen und/oder Konzeptentwicklungen.³

Versteht man Wissenschaft als eine der Praxis dienliche Institution (vs. "elfenbeintürmischer" *l'art pour l'art*), dann muß sie diese Fragen aus der Praxis aufgreifen und zu lösen versuchen. Daher wurde am Lehrstuhl für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung der Universität Erlangen-Nürnberg eine Studie über den Markt für kommunale Beratungen und die dort ablaufenden Prozesse erstellt. Hierbei wurden 300 Kommunen in Deutschland schriftlich

¹ *Limitiert* bedeutet dabei, daß die Aufmerksamkeit der kommunalen Akteure nicht beliebig vermehrbar ist, und nicht, daß es sich hierbei um etwas *exclusives* handelt. Für den Hinweis auf diese Doppeldeutigkeit möchte ich mich bei Herrn Frank Knapp bedanken.

² Vgl. tiefergehend zu diesem Problemfeld Steinmann / Schreyögg: "Management", Wiesbaden 1993, insb. S. 143-233.

³ Vgl. dazu grundlegend Männel: "Die Wahl zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug", Stuttgart 1981.

befragt. Aufgrund der recht hohen Antwortbereitschaft (37%) konnte somit ein erster Blick in diese Thematik geworfen werden.

Die nachfolgenden Ausführungen wurden aus dieser Studie entnommen. Sie beleuchten die Themenkreise, die insbesondere aus kommunaler Sicht interessant erscheinen. Dabei sollen *praxisorientierte Problemfelder* im Vordergrund stehen, weniger tief fundierte wissenschaftliche Hintergrundüberlegungen. Ausgehend vom oben skizzierten Spannungsfeld soll die mögliche Hilfestellung von Beratungen dargestellt werden. Anschließend werden ausgewählte Ergebnisse der empirischen Studie aufgeführt.

2. Theoretische Vorüberlegungen

2.1. Ausgangspunkt: Zwischen Markterfordernissen und "schlankem Staat"

Kommunale Akteure sehen sich einem Dilemma gegenüber: Zum einen müssen sie versuchen, das Spannungsfeld zwischen Umweltambiguität⁴ und limitierter Aufmerksamkeit zu lösen, auf der anderen Seite konterkarieren interne Umstrukturierungsmaßnahmen diesen Prozeß. An erster Stelle soll hier auf die neuartigen *Markterfordernisse* eingegangen werden.⁵ Dabei wird die kommunale Verwaltung als Dienstleister gesehen, der vom Bürger beauftragt wurde, Aufgaben, die das Interesse der Stadt betreffen, wahrzunehmen. Der Bürger einer Stadt stellt also einen "Kunden" dar, dessen Bedürfnisse z.B. nach wirtschaftlicher Sicherheit oder Lebensqualität befriedigt werden sollen.

Sowohl die Bürger als auch deren Bedürfnisse haben sich aber in den vergangenen Jahren dramatisch verändert. Während früher die Wünsche der Einwohner einer Stadt wenig differenziert und relativ stabil waren, bemerkt man heute einen deutlichen Trend zur *Individualisierung*. "Egozentrierung" und "hybrides Käuferverhalten" sind Schlagworte, mit denen sich auch Stadtplaner und Wirtschaftsreferenten auseinandersetzen müssen.⁶ Standardisierte Konzepte können nicht mehr den gewünschten Grad an Zufriedenheit

⁴ Umweltambiguität, als die *Mehrdeutigkeit der Umwelt* steht als Begriff für die Unmöglichkeit, die Umwelt vollständig zu erfassen.

⁵ Daß dies keine aus dem "wissenschaftlichen Zylinder gezauberte" Behauptung ist, zeigen z.B. die, an der Praxis orientierten Ausführungen bei Munkelt: "Mehr Markt, weniger Stadt?", in: absatzwirtschaft, Heft 1/96, S. 28-34. Vgl. auch Fußnote 6.

⁶ So kürzlich der Vorstandsvorsitzende der Wuppertaler Stadtwerke AG Prof. Dr. Zemlin in einem Interview "Reif fürs Mega-Marketing?", in: absatzwirtschaft, Heft 10/95, S. 16-19.

erreichen. Die eigene Überzeugung von der Richtigkeit eines Konzeptes ist daher nicht mehr ausreichend; vielmehr müssen die Wünsche der Bürger erfragt und berücksichtigt werden. Nicht ohne Grund taucht seit einigen Jahren der Begriff "Stadtmarketing" immer häufiger in Publikationen auf.

Neben dieser Kundenorientierung ist es aber auch zwingend nötig, die geplanten kommunalen Konzepte/Strategien mit Umsteuerungspotential in der operativen Umsetzung auszustatten, sie also flexibel zu gestalten. Permanente Veränderung verlangt permanente Anpassung. Mit einer "oben" durchdachten "keeping things on track"-Politik kann dies nicht erreicht werden. Dagegen muß ständige Innovation ermöglicht werden. Stadtplanungs- und Wirtschaftsförderungskonzepte müssen *bewußt offen angelegt und kontinuierlich überprüft* werden, will die kommunale Verwaltung nicht ständig hinter Umwelterfordernissen zurückbleiben.⁷

Zusammenfassend erfordert die neue Marktsituation also Kundenorientierung und Flexibilität. An dieser Stelle können allerdings keine Vorschläge zur Umsetzung dieser Erfordernisse diskutiert werden.⁸ Die Darstellung dient lediglich als Indikator dafür, daß kommunale Akteure weit mehr Aufmerksamkeit auf ihre Umwelt richten müßten, als dies im täglichen Geschäft überhaupt möglich ist. Verschärfend hierzu tritt der Sachverhalt auf, daß Kommunen durch finanzielle Restriktionen momentan gezwungen sind, Aufmerksamkeit eher abzubauen.

Der dabei häufig fallende Begriff "schlanker Staat" verdeutlicht dies bildhaft. Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß eine Orientierung am *originären Gedanken* des "Lean Managements" durchaus einer Überwindung des o.a. Spannungsfeldes dienlich wäre.⁹ Die oft in der Realität vorzufindende Interpretation von "Lean Management / Schlanker Staat", also dem bloßen Streichen von Stellen, dem Kürzen von Geldern oder dem Ausdünnen von Leistungen, ist dagegen eher dysfunktional für dieses Ziel.

Während dieses Problemfeld möglicherweise durch externe Organisationsberatungen überwunden werden kann, wäre eine externe Wirtschaftsberatung eventuell der Steigerung der limitierten Aufmerksamkeit dienlich. Auf sie sollen sich die folgenden Ausführungen beschränken. Beispielhaft für diese Beratungen seien Gewerbeentwicklungsberatungen, Einzelhandelsgutachten, Verkehrsplanungsgutachten oder Beratungen zum Stadtmarketing

⁷ Vgl. hierzu Mintzberg / Waters: "Of Strategies, Deliberate and Emergent", in Strategic Management Journal, Vol. 6, 1985, pp. 257-272.

⁸ Einen neuen und ganzheitlichen Vorschlag dazu gibt Simons : "Levers of Control", Boston 1995.

⁹ Vgl. grundlegend hierzu Pfeiffer / Weiß : "Lean Management", Berlin 1992.

genannt. In anderen kommunalen Bereichen (so z.B. Umweltschutz) können Beratungsleistungen jedoch ebenfalls von großem Nutzen sein. Die Abgrenzung auf Wirtschaftsberatungen erfolgt lediglich zum Zwecke der Übersichtlichkeit. Die dargestellten Ergebnisse lassen sich aber sicherlich leicht auf andere Beratungsfelder übertragen.

2.2. Externe Wirtschaftsberatung: Hilfe für Kommunen ?!

Bei der Frage nach der Beschaffung von Beratungsleistungen steht den Kosten immer der (potentielle) Nutzen gegenüber. Dieser muß im Einzelfall geprüft werden.¹⁰ An dieser Stelle können nur mögliche Nutzenkomponenten dargelegt werden. Dabei wird weder der Anspruch auf Vollständigkeit, noch auf generelle Wichtigkeit erhoben. Vielmehr sollen Sachverhalte aufgeführt werden, die (theoretisch) den Ausschlag für einen Kauf geben können.¹¹ Interessant werden diese Überlegungen erst durch die Gegenüberstellung der empirischen Ergebnisse.

An erster Stelle soll nochmals auf die *Freistellung eigener Aufmerksamkeit* eingegangen werden. Die engen Kapazitäten in kommunalen Verwaltungen sowie das umfangreiche Tagesgeschäft lassen es nicht (immer) zu, daß Akteure in Kommunen permanent ihr Augenmerk auf Umweltveränderungen oder Bürgerwünsche richten. Externe Beratungen, quasi als "zugekaufte Aufmerksamkeit", können helfen, dieses Problem zu überwinden. Dies wurde oben bereits ausführlich dargestellt.

Diese "zugekaufte Aufmerksamkeit" stellt aber nicht nur quantitativ eine Bereicherung dar, sondern auch qualitativ. Die externe Sichtweise kann Blickwinkel einnehmen, die der interne Mitarbeiter nicht kennt. Hierbei sei das Phänomen der *Betriebsblindheit* genannt. Durch langjähriges gleichartiges Handeln wird es oft erschwert, vermeintlich offensichtliche Veränderungsmöglichkeiten zu erkennen. Neue Blickwinkel bringen somit "frischen Wind" und neue Ideen in eine Organisation. Dies soll nicht bedeuten, daß kommunale Verwaltungen festgefahren seien. Es wird lediglich darauf hingewiesen, und die Lebenserfahrung bestätigt dies, daß innovative Gedanken leichter im Austausch (z.B. mit externen Beratern) vonstatten gehen.

Zudem handelt es sich bei diesen Beratern um Personen, die sich auf kleinere kommunale Problemfelder spezialisieren können. Diese Leistung vermag ein im Tagesgeschäft Stehender

¹⁰ Als geeignetes Instrument hierfür hat sich in der Vergangenheit die Nutzen-Kosten-Analyse erwiesen. Vgl. dazu Hanusch: "Nutzen-Kosten-Analyse", München 1987.

¹¹ Für eine diesbezüglich sehr fruchtbare Diskussion bin ich den Leitern der Wirtschaftsförderungsämter Jena und Regensburg, Frau Mettig und Herrn Daminger sehr dankbar.

nicht erbringen. Er kann aber an der *speziellen Kompetenz* des Beraters partizipieren und lernen. Somit kann sich der Stadtplaner oder Wirtschaftsförderer selbst problemspezifische Kompetenzen aneignen. Dabei darf auch der *Benchmarking-Effekt* nicht übersehen werden. Der kommunale Mitarbeiter kann von Erfahrungen aus anderen Kommunen und anderen Projekten profitieren. Fehler, die bei anderen Städten auftraten, können durch die Erfahrung der Berater verhindert werden. Aber auch Erfahrungen aus anderen Bereichen (z.B. Immobilienconsulting) können in die Beratung mit einfließen und somit ein mögliches Konzept ganzheitlich und schlüssig machen.

Ein letzter Vorteil ist die *Neutralität* von externen Beratern. Sie sind keiner kommunalen Bezugsgruppe verpflichtet. Somit können sie unpopulärere Maßnahmen erarbeiten und eventuell eine (instabile) Entscheidungsbasis festigen. Dies ist intern durch gegebene Zwänge oft schwierig.¹² Externe Berater müssen darauf weniger Rücksicht nehmen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß bei Beratungsfirmen, die Verbänden (z.B. dem Einzelhandelsverband) oder Parteien nahe stehen, dieser Vorteil weniger ins Gewicht fällt.

Diese Aufzählung von Vorteilen spiegelt die Tatsache wider, daß externe Beratungen für Kommunen erheblichen Nutzen erbringen (können). Natürlich muß im Einzelfall geprüft werden, ob eine Beschaffung nutzenstiftend ist. Diese theoretischen Vorüberlegungen können dem kommunalen Käufer Bezugspunkt für eine solche Prüfung sein. Der nachfolgende empirische Blick in die Kommunen soll dagegen eher eine Momentaufnahme der (vorthoretischen) Situation wiedergeben.

3. Empirische Untersuchung

3.1. Wirtschaftliche Selbsteinschätzung deutscher Kommunen

Grundsätzlich geht jeder organisationalen Beschaffung die Erkennung eines Bedarfes voraus. Im Gegensatz zu privaten Käufen, bei welchen häufig spontan gekauft wird, ist es bei kommunalen Käufen sicherlich eher der Fall, daß vorher Überlegungen über Sinn und Unsinn eines Kaufes getroffen werden. Somit ist eine Erkennung des Status quo in deutschen Kommunen wichtig. Schätzen sich Kommunen prinzipiell als wirtschaftlich attraktiv ein, dann werden sie weniger akute Handlungsnotwendigkeit verspüren. Allerdings ist damit nicht gesagt, daß sie die oben angeführte Umorientierung ebenfalls negieren. Denkbar ist, daß

¹² Vgl. Roth / Wollmann (Hrsg.): "Kommunalpolitik", Bonn 1993, insb. Kapitel C (S. 228-314).

gerade attraktive Städte ständig versucht sind, diese Attraktivität zu konservieren bzw. zu steigern, also eventuell besonders aufgeschlossen gegenüber neuen Konzepten sind.

Auf die Frage, wie sich die Kommune als Wirtschaftsstandort bzw. als Einkaufsstadt im Vergleich zu benachbarten Städten wahrnehmen, wurde das in *Abbildung 1* dargestellte Ergebnis erzielt.

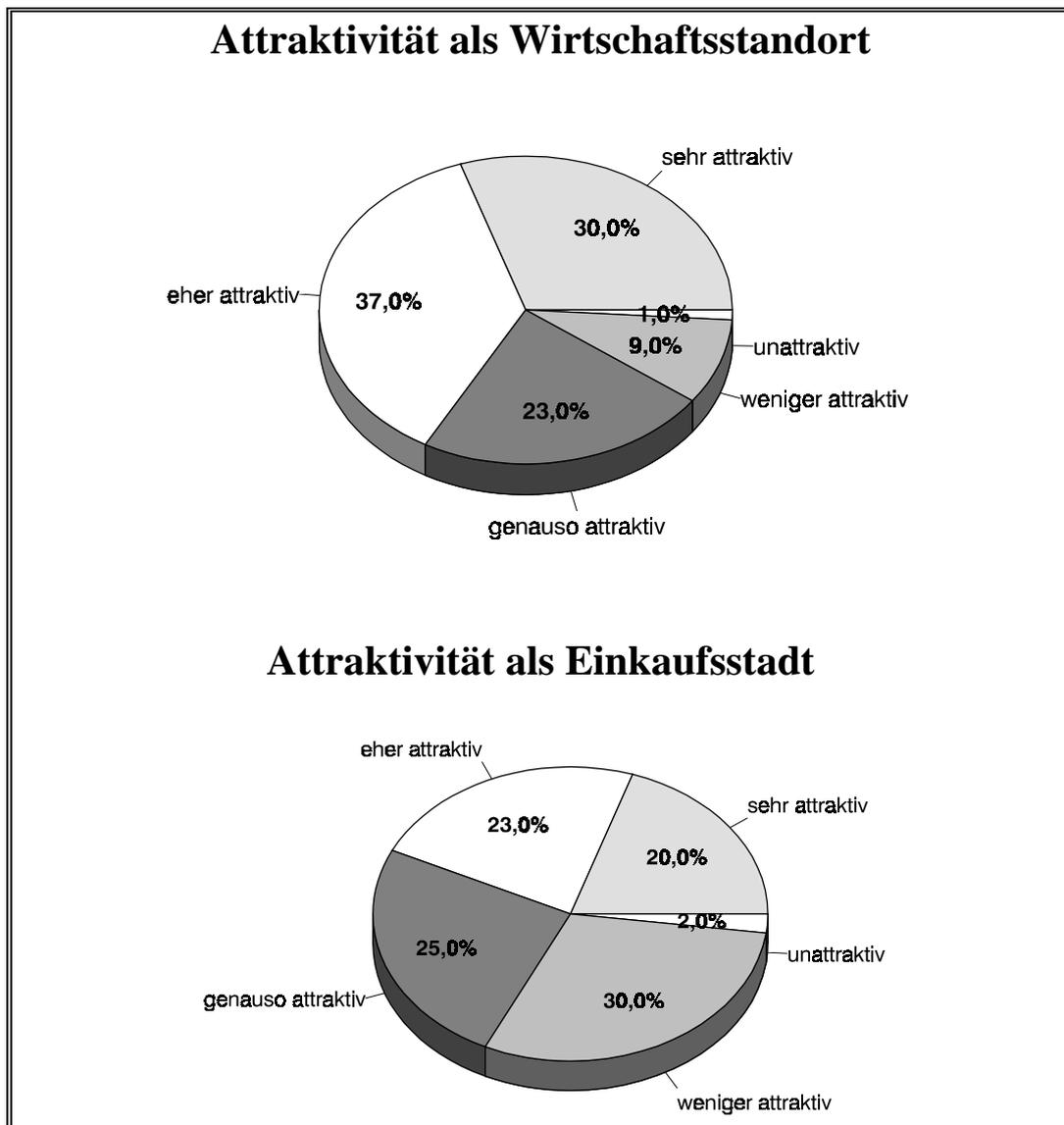


Abb. 1: Selbsteinschätzung der Kommunen
Quelle: Eigene Berechnung

Erkennbar ist, daß die Kommunen sich als Wirtschaftsstandort sehr gut wahrnehmen. Mehr als jede zweite Stadt schätzt sich besser ein als ihre Nachbarstädte, was eine eindeutige Überschätzung darstellt (rein logisch dürften es ja maximal nur 50% sein). Allerdings

erkennen 10% an, daß sie weniger attraktiv zu sein scheinen. Im Hinblick auf Kommunen als Einkaufsstadt sehen sich sogar 32% eher schlechter. Hier scheint also größerer Nachholbedarf zu bestehen. Insgesamt bewerten die kommunalen Vertreter aber ihre Stadt eher positiv. Wichtig dabei ist allerdings, daß dies nur die Selbsteinschätzung ist. Im "Wettbewerb um Bürger- und Wirtschaftsgunst" kann eine etwaige Selbstüberschätzung ein blinder Fleck werden, den Konkurrenten strategisch nutzen könnten. Beispielhaft sei hierbei an die Produktverliebtheit von IBM in den 80er Jahren erinnert. Eine kritische Hinterfragung der Attraktivität im oben angesprochenen umweltanalytischen Sinn kann also eventuell neuartige Optionen offenlegen.

Interessant erscheint nun die Frage, ob externe Beratungen dazu beitragen können, daß diese (vermeintlich hohe) Attraktivität noch gesteigert werden kann, sowie eine Kombination beider Fragen.

3.2. Die Bedeutung externer Beratungen

Prinzipiell erkennen die Kommunen, daß externe Beratungen für sie einen Vorteil bedeuten können. Drei Viertel aller Befragten stehen den Beratungen positiv gegenüber. *Abbildung 2* veranschaulicht das Ergebnis auf die Frage, ob die Attraktivität der eigenen Stadt durch externe Beratungen gesteigert werden kann.

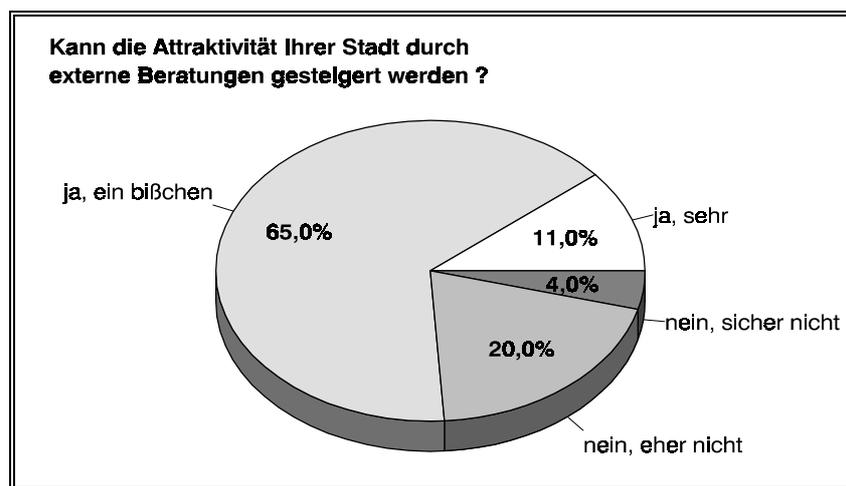


Abb. 2: Bewertung externer Beratungen
Quelle: Eigene Berechnung

Nur ein Viertel der Städte lehnt diese Möglichkeit ab. Insgesamt wird aber externen Beratungen ein höherer Stellenwert eingeräumt.

Dies wird ebenfalls ersichtlich, wenn man die tatsächlich realisierten Käufe betrachtet. In den vergangenen zwei Jahren wurden in den Kommunen relativ häufig externe Wirtschaftsberatungen in Auftrag gegeben. So gaben z.B. 45% der befragten Städte an, sie hätten in diesem Zeitraum ein Einzelhandelsgutachten in Auftrag gegeben. Im Bereich Verkehrsplanung waren es sogar 54%. *Abbildung 3* verdeutlicht die Ergebnisse graphisch.

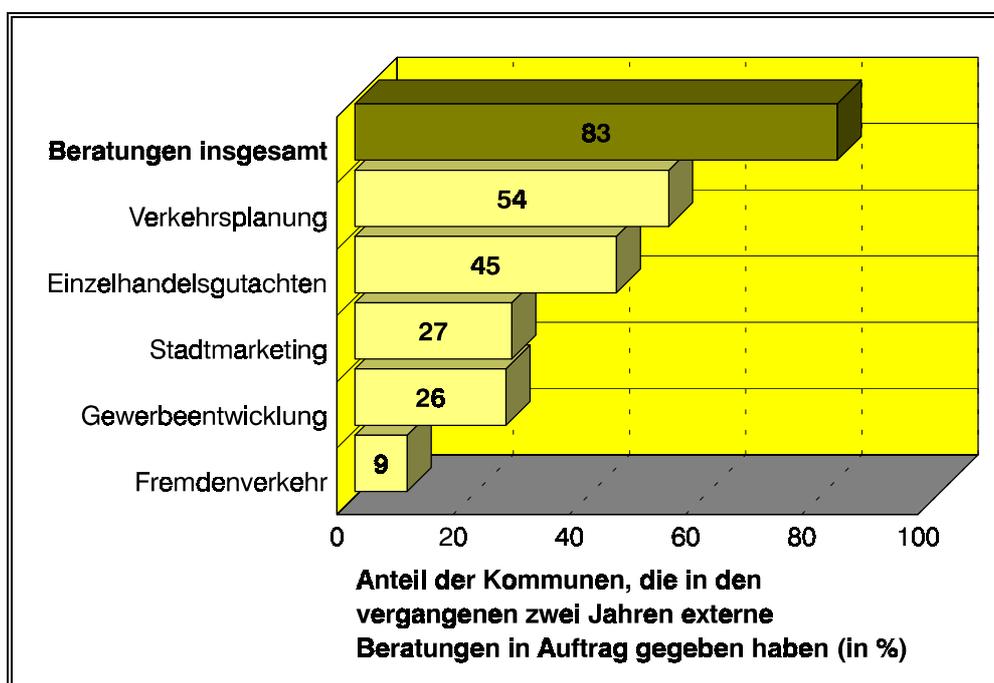


Abb. 3: Kaufanteile von externen Beratungen
Quelle: Eigene Berechnung

Man erkennt, daß 83% aller Städte zumindest irgendeine Beratungsleistung gekauft haben. In der Regel bezogen die Kommunen allerdings Beratungen aus mehreren Teilbereichen. Dabei wurden als Anbieter im wesentlichen die großen Marktforschungsunternehmen genannt.¹³ Ihnen scheint es über alle Bereiche hinweg gelungen zu sein, den Wünschen der kommunalen Käufer eher gerecht zu werden. Daß für Beratungen durchschnittlich gut 100.000 DM bezahlt wurden, ist dabei ein weiteres Indiz für die große Hilfestellung, die sich die kommunalen Vertreter erwarten. Die gute Bewertung externer Beratungen per se wird dabei nochmals unterstrichen.

¹³ Auf eine Nennung der einzelnen Firmen wird an dieser Stelle verzichtet, da der Eindruck von "Schleichwerbung" oder (neudeutsch) "Product-placement" vermieden werden soll.

Fraglich ist nun, ob es einen Unterschied in der Evaluierung bei attraktiven und weniger attraktiven Kommunen gibt. Denkbar wäre z.B., daß insbesondere solche Städte, die sich besonders attraktiv einschätzen, häufiger auf Beratungen zugreifen. *Abbildung 4* bestätigt diese Vermutung. Die angegebenen Durchschnittswerte beziehen sich auf eine fünfrangige Skala (5= "sehr attraktiv", 1= "unattraktiv")

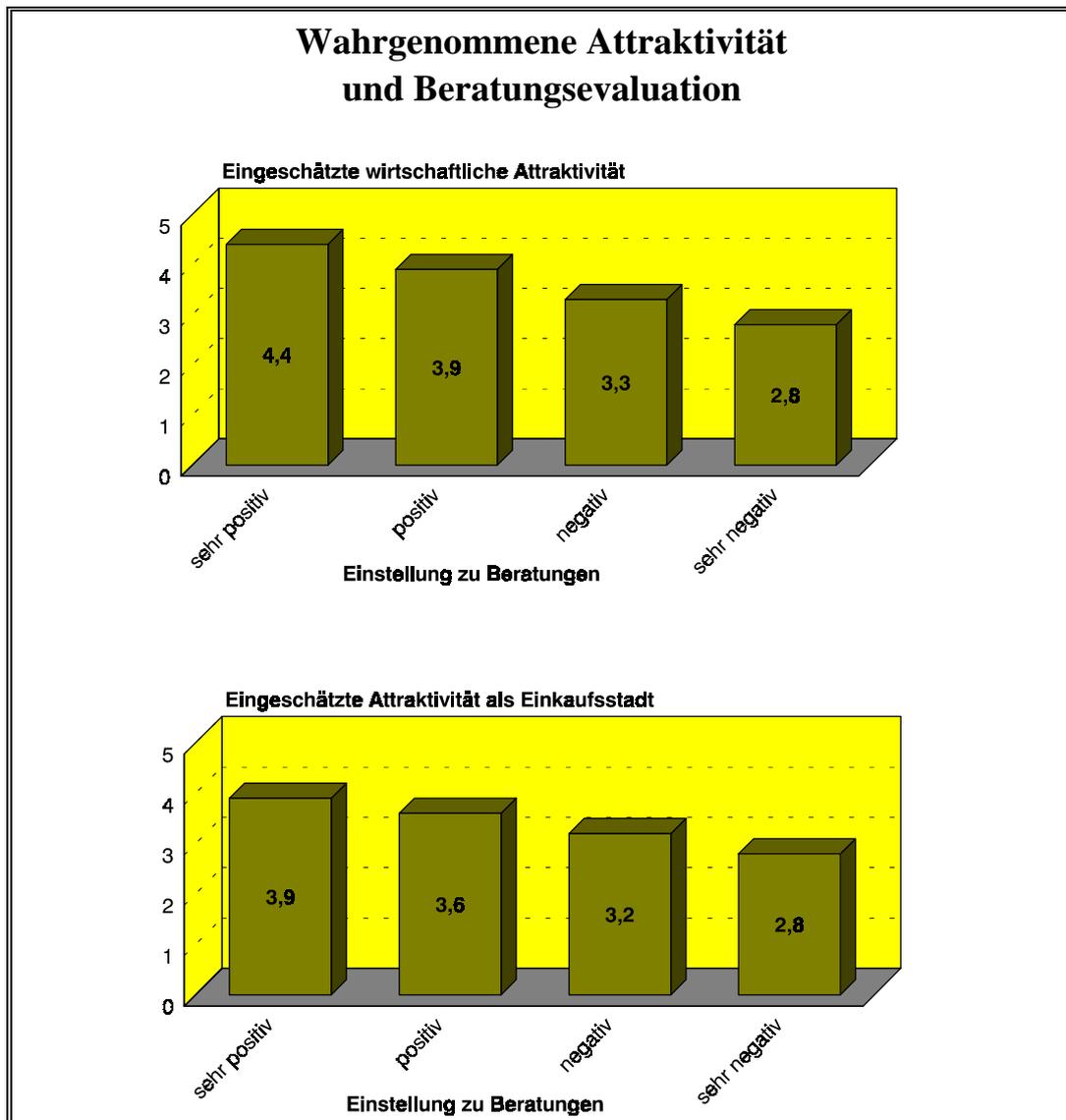


Abb. 4: Wahrgenommene Attraktivität und Beratungsevaluation
Quelle: Eigene Berechnung

Es ist ganz deutlich ersichtlich, daß (vermeintlich) attraktivere Kommunen Beratungen besser bewerten. Eine kausale Interpretation in der Form, daß diese Kommunen durch Beratungen attraktiver wurden, ist allerdings gefährlich. Sicherlich mag dies dazu beitragen, ich glaube aber vielmehr, daß attraktivere Kommunen aktiver sind, um ihre Ziele zu erreichen und zu

bewahren. Wirtschaftsförderer und Stadtplaner solcher Kommunen erkennen eher Handlungsnotwendigkeiten, und versuchen diese *auch* mit externen Mitteln umzusetzen.¹⁴ Eine gesetzmäßige Formulierung, "wenn man Beratungen durchführen läßt, wird man attraktiver", ist daraus jedoch nicht zu begründen. Wie angesprochen, müssen kommunale Akteure im Einzelfall prüfen, was geboten ist. Erfolgversprechende Konzeptionen sollten jedoch die Möglichkeit von externen Beratungen nicht bereits ex ante ablehnen.

Nachdem nun die Bewertung von Beratungen insgesamt behandelt wurde, soll aufgezeigt werden, was kommunale Käufer von Beratungen erwarten, bzw. welche Eigenschaften Beratungen haben sollten.

3.3. Geforderte Eigenschaften von externen Beratungen

Die Nutzenstiftung von externen Beratungen ist eng damit gekoppelt, daß Beratungen den Wünschen und Erfordernissen der Käufer entsprechen. Nur so kann eine externe Beratung wirklich hilfreich sein. Die kommunalen Kunden sind sich bezüglich der Kaufkriterien relativ einig. Die Beantwortung nach den wichtigsten Eigenschaften war demnach sehr homogen. *Abbildung 5* stellt die Bewertung der unterschiedlichen Kriterien dar.

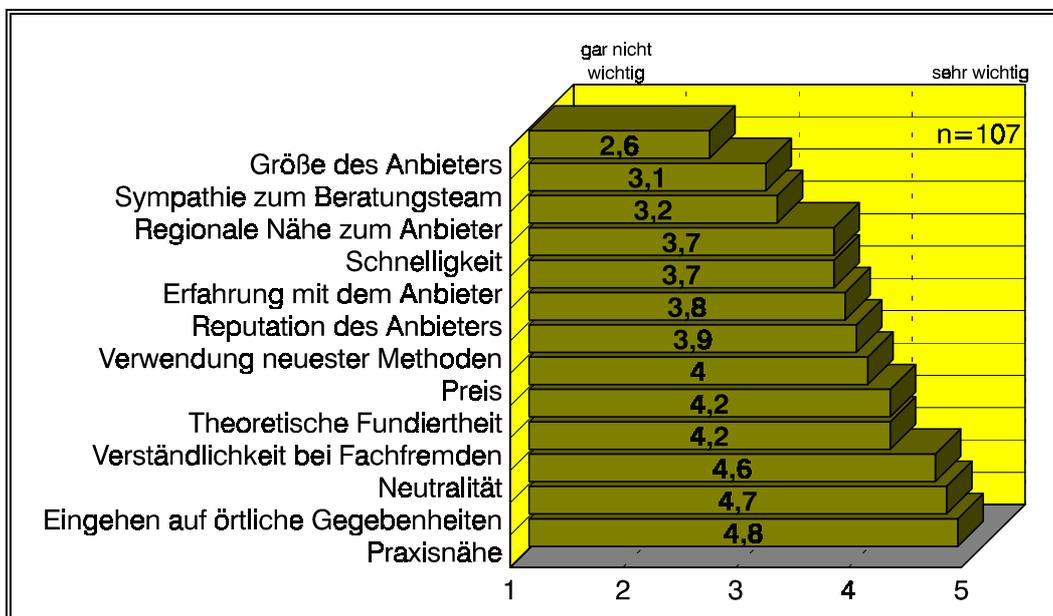


Abb. 5: Wichtigkeit von Kaufkriterien
Quelle: Eigene Berechnung

¹⁴ Dazu könnte natürlich auch die Teilnahme an Fragebogenaktionen wie bei dieser Studie zählen. Womit allerdings darauf aufmerksam gemacht werden muß, daß die gefundenen Ergebnisse eventuell "zu schön" sind, da weniger aktive Kommunen sich möglicherweise solchen Aktionen verweigern.

Die Durchschnittswerte beziehen sich auf eine fünfrangige Skala (1="gar nicht wichtig", 2="unwichtig", 3="weniger wichtig", 4="wichtig", 5="sehr wichtig"). Am wichtigsten scheint demnach den Kommunen zu sein, daß Beratungen "*maßgeschneidert*" und nicht standardisiert sind. Für die individuellen Probleme einer Stadt sollen individuelle Lösungen gefunden werden. Dabei ist erstaunlich, daß die Größe eines Anbieters die geringste Rolle spielt, da häufig pauschalierend Größe mit Standardisierung gleichgesetzt wird. Eine mögliche Erklärung für eine geringere Korrelation zwischen der Größe eines Anbieters und dem Standardisierungsgrad mag folgende Überlegung geben. Eventuell können größere Anbieter aufgrund ihrer *Erfahrung und Ressourcen*, die es erlauben, permanent am Methodenschatz zu arbeiten, individuellere Beratungen durchführen. Kleinere Anbieter wirken zwar oft persönlich in ihrem Auftreten, es mag jedoch sein, daß sie häufig auf Standardinstrumente zurückgreifen (müssen).

Weitere wichtigere Merkmale von Beratungen sind die *methodische und theoretische Fundiertheit* von Beratungen. Kommunale Käufer achten darauf, daß die Empfehlungen der Berater auf gesicherte (wissenschaftliche) Erkenntnisse zurückführbar sind. Dies ist einsichtig, denn in der alltäglichen Einschätzungen kommunaler Vorgänge sind die Akteure in den Stadtbehörden ohnehin geeigneter. Die "zugekaufte Aufmerksamkeit" sollte daher mit spezifischer (vor allem theoretischer) Kompetenz ausgefüllt sein. Dabei spielt der Preis eine geringere Rolle. Wie sich kommunale Vertreter über potentielle Beratungsfirmen bzw. deren Eignung bezüglich dieser Merkmale informieren, wird im nächsten Punkt behandelt.

3.4. Informationsbeschaffung

Prinzipiell erkennt man *zwei Grundtypen* bezüglich der "Informationsstrategie", die etwa jeweils 50% der Befragten umfassen.¹⁵ Die eine Hälfte informiert sich eher über traditionelle Massenmedien, während die andere Gruppe vermehrt auf individuelle und persönliche Informationsquellen zurückgreift. *Abbildung 6* gibt die Antworten beider Grundtypen auf die Frage wieder, mit Hilfe welcher Medien Informationen beschafft werden .

¹⁵ Zur Erzeugung der beiden Gruppen wurde eine Clusteranalyse durchgeführt. Diese "ist ein multivariates Analyseverfahren, das eine Menge von Objekten, die durch mehrere Variablen (Merkmale) beschrieben werden, in Teilmengen (sogenannte Cluster oder Klassen) zerlegt. Dabei sollen die zu demselben Cluster gehörigen Objekte möglichst ähnlich, die zu verschiedenen Clustern gehörigen dagegen möglichst unähnlich sein."; so Buttler / Fickel: Clusteranalyse mit gemischt skalierten Merkmalen, Diskussionspapier 2/1995 der Statistiklehrstühle der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg, Nürnberg 1995.

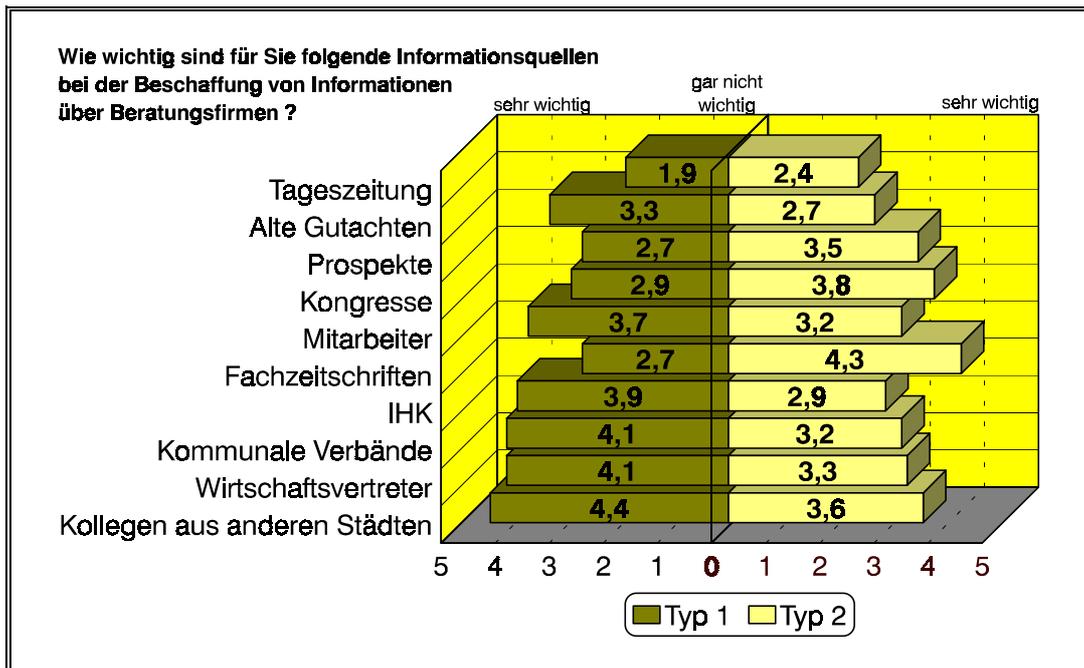


Abb. 6: Wichtigkeit von Informationsmedien
 Quelle: Eigene Berechnung

Deutlich ersichtlich ist die Präferenz von "Typ 1" für die interaktiven "face-to-face"-Medien. Dies sind überwiegend die Kollegen aus anderen Städten. Aber auch Verbände, Wirtschaftsvertreter oder die IHK spielen eine wichtige Rolle. Dagegen informiert sich "Typ 2" hauptsächlich aus Fachzeitschriften oder auf Kongressen. Beide "Informationsstrategien" haben dabei ihre Vor- und Nachteile. Während bei Massenmedien die objektive Dimension überwiegt, bieten interaktive Medien individuelle Informationen und erlauben ein gezieltes Nachfragen. Gerade diese Eigenschaften könnte auch der Kundenbetreuer einer Beratungsfirma bieten. Jedoch steht bei diesen die Akquirierung meist im Vordergrund. Eine Umorientierung hin zu einem partnerschaftlichen Auftreten wäre hierbei ein Gewinn für beide Seiten. So könnte eine Besinnung auf den *originären Wortsinn* des Begriffes "Public Relations", dialogische Prozesse im Hinblick auf das letzte Ziel, das Wohl der Städte, anstoßen. Vorerst sind die kommunalen Käufer bei ihrer Kaufentscheidung allerdings "alleingelassen". Die Betrachtung dieser (eigentlichen) Beschaffung schließt die empirischen Ergebnisse ab.

3.5. Beschaffung externer Beratungsleistungen¹⁶

Gemäß der Verdingungsordnung Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (VOL), sind alle zu beschaffenden Leistungen prinzipiell öffentlich auszuschreiben. Nur in Ausnahmefällen ist demnach ein anderes Beschaffungsverfahren anzuwenden. Allerdings räumte der "Deutsche Verdingungsausschuß für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)" - DVAL ein, "daß der Ausnahmetatbestand bei freiberuflichen Leistungen [wie Beratungen, d.Verf.] in der Regel erfüllt ist. Sie können daher *grundsätzlich freihändig* vergeben werden."¹⁷

Diese (implizite) Auszeichnung freihändiger Vergaben spiegelt sich auch zum großen Teil in den tatsächlichen Beschaffungen wider. *Abbildung 7* veranschaulicht dies graphisch.

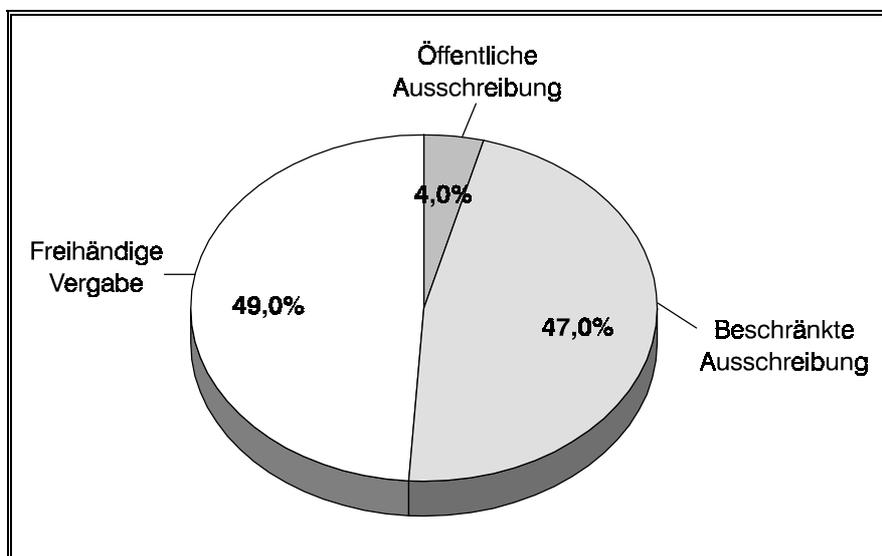


Abb. 7: Beschaffung externer Beratungen
Quelle: Eigene Berechnung

Fast 50% der Kommunen folgen dem Rat des DVAL und beziehen Beratungsleistungen freihändig. Allerdings führt die andere Hälfte der Städte (in der Regel beschränkte) Ausschreibungen durch. Es bleibt den kommunalen Akteuren selbst überlassen, sich der Empfehlung des DVAL anzuschließen. Grundsätzlich scheint jedoch die freihändige Vergabe dem Käufer den größten *Spielraum* einzuräumen. Prinzipiell besteht dabei die Möglichkeit, die eigenen Präferenzen am besten durchzusetzen. Die Chance, die geforderten individuellen und fachlich qualifizierten Beratungen zu bekommen, ist somit am größten.

¹⁶ Vgl. hierzu auch Kommunale Gemeinschaftsstelle, Bericht 3/1994: "Externe Organisationsberatung", Köln 1994, S. 20-30.

¹⁷ Ebd., S.60 (im Original nicht kursiv).

Dem steht gegenüber, daß bei Ausschreibungen der VOL zufolge am ehesten das preisgünstigste Angebot herausgefunden werden kann. Da aber der Preis wie angeführt eine geringere Bedeutung hat, ist der hohe Anteil der freihändigen Vergabe um so verständlicher.

Zudem handelt es sich bei den Beschaffenden im großen und ganzen um Referenten (z.B. des Wirtschaftsförderungsamtes). Diese Personen können ihr Fachwissen am besten in einem offenen Verfahren einbringen. Allerdings impliziert dies auch, daß der einzelne Referent eine große Verantwortung für die Kommune und deren Finanzen besitzt. In der Untersuchung zeichnete sich eine dominante Stellung der Referenten ab. Häufig sind sie die zentralen (oft sogar einzigen) Entscheider beim Kauf von externen Beratungen. Auffallen groß sind dabei die großen finanziellen Verantwortungsbereiche, die ihnen dabei eingeräumt werden. Insbesondere in größeren Städten (und speziell in den neuen Bundesländern) besitzen sie Vollmacht für weit über 100.000 DM p.a. Zwar besitzt in vielen Fällen der "Chef der Verwaltung" (Bürgermeister und/oder Verwaltungsleiter) sowie der Rat ein mehr oder weniger großes *Einflußpotential*, dennoch stellen die Referenten die *zentralen Spielmacher* beim Kauf von externen Beratungen dar. An ihnen liegt es letztlich auch, abzuwägen, ob eine Beratung einen echten Nutzen für die Kommune erbringt oder nur eine zusätzliche Studie für den Aktenschrank bildet.

Zusammenfassend kann davon gesprochen werden, daß Kommunen externen Beratungen positiv gegenüber stehen. Insbesondere für attraktivere Gemeinden, scheinen diese Beratungen einen Erfolgsfaktor darzustellen. Dabei wird nicht wahllos beschafft, sondern sehr gezielt ausgewählt. Wichtige Kaufkriterien sind die Individualität von Beratungen sowie deren methodische und theoretische Qualität. Der Preis spielt eine untergeordnete Rolle. Daher wird auch mit Beschaffungsverfahren gearbeitet, die die "weichen Kaufkriterien" besonders gut evaluieren.

Diese Momentaufnahme gibt natürlich nur ein deskriptives Bild der Struktur in Kommunen wieder. Erst mit der dynamisch angelegten theoretischen Einbeziehung der Umweltturbulenz "erwacht" dieses Bild. Es kann dem Leser gleichsam eine grobe Vorstellung des Status quo vermitteln, als auch bei der Antizipation möglicher Szenarien und Nutzendimensionen dienen. Eine Sensibilisierung für die dargestellten Problemfelder ist dabei das maximal erreichbare Ziel. Die normative (hier insbesondere die politische) Entscheidungsfindung mag somit zwar eine Fundierung erfahren, Handlungsanweisungen abzuleiten wäre allerdings verfehlt. Erst weitere Diskussionen mit der Praxis können solche (empfehlenden) Ansätze hervorbringen.

4. Ausblick

Der Großteil der Kommunen hat erkannt, daß externe Beratungen ihnen helfen können, das Spannungsfeld zwischen Umweltambiguität und limitierter Aufmerksamkeit aufzulösen. Die (momentan) hohe perzipierte Attraktivität der Städte sollte dabei nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich diese Problematik in der Zukunft noch zuspitzen wird. Daher wird der Stellenwert von externen Beratungen weiter steigen. Allerdings erkennen die kommunalen Vertreter, daß eine Beratung nicht per se hilfreich ist. Die geforderten Eigenschaften engen den Kreis der Berater ein. Handeln die Akteure der Stadtbehörden gemäß ihren Angaben, dann werden sich in Zukunft solche Berater durchsetzen, die mit methodischer und theoretischer Kompetenz neutral und spezifisch auf örtliche Problemstellungen eingehen.

Doch auch die Wissenschaft sollte diesem Themengebiet mehr Achtung als bisher schenken. Sie könnte Kommunen und Beratungsunternehmen hilfreich Erkenntnisse über akute Probleme erbringen. Diese Auszüge einer Studie können das *Problemfeld* nur umreißen. In weiteren Arbeiten wäre es nötig, *Lösungen* anzubieten, die der Praxis dienlich sein können. Sie ist aufgerufen, ihre Fragen an die Wissenschaft zu richten.¹⁸

5. Literatur

Buttler, G. / Fickel, N.: "*Clusteranalyse mit gemischtskalierten Merkmalen*",

Diskussionspapier 2/1995 der Lehrstühle für Statistik und Ökonometrie sowie für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 1995.

Halbach, E.: "*Öffentliche Aufträge in der Bundesrepublik Deutschland und in den übrigen EG-Mitgliedstaaten*", Bonn 1993.

Hanusch, H.: "*Nutzen-Kosten-Analyse*", München 1987.

Kommunale Gemeinschaftsstelle, Bericht 3/1994: "*Externe Organisationsberatung*", Köln 1994.

Männel, W.: "*Die Wahl zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug*", Stuttgart 1981.

Mintzberg, H. / Waters J.A.: "*Of Strategies, Deliberate and Emergent*", in: *Strategic Management Journal*, Vol. 6, 1985, pp. 257-272.

Munkelt, I.: "*Mehr Markt, weniger Stadt?*", in: *absatzwirtschaft*, Heft 1/96, S. 28-34.

¹⁸ In diesem Sinne wäre ich dem Leser für Kritik oder Nachfragen dankbar.

Pfeiffer, W. / Weiß, E.: "*Lean Management*", Berlin 1992.

Roth, R. / Wollmann, H. (Hrsg.): "*Kommunalpolitik*", Bonn 1993.

Simons R.: "*Lever of Control*", Boston 1995.

Steinmann, H.: "Die Betriebswirtschaftslehre als normative Handlungswissenschaft", in:

Steinmann, H. (Hrsg.): *Betriebswirtschaftslehre als normative Handlungswissenschaft - Zur Bedeutung der Konstruktiven Wissenschaftstheorie für die Betriebswirtschaftslehre*, Wiesbaden 1978, S. 73-102.

Steinmann, H. / Schreyögg, G.: "*Management*", Wiesbaden 1993.

Stippel, P.: "*Reif fürs Mega-Marketing?*", in: absatzwirtschaft, Heft 10/95, S. 16-19.