

Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor

von

Holger Mühlenkamp



Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

erschienen in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und Neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, Berlin, **2012**, S. 28-54.

1	Einleitung	1
2	Kooperation und Wettbewerb als Instrumente zur Effizienzsteigerung	2
2.1	Kooperation	2
2.2	Wettbewerb	4
2.3	Kooperation statt Wettbewerb oder Kooperation und Wettbewerb?	7
3	Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor	8
3.1	Grundsatzüberlegungen.....	8
3.2	Kooperation im öffentlichen Sektor.....	11
3.2.1	Kooperation zwischen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Einrichtungen	12
3.2.2	Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten.....	14
3.3	Wettbewerb im öffentlichen Sektor	17
3.3.1	Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Einrichtungen	18
3.3.2	Wettbewerb zwischen der öffentlichen Hand und Privaten.....	20
4	Fazit.....	23

1 Einleitung

Gemessen an den an sie gestellten Erwartungen und Aufgaben gerät die öffentliche Hand¹ immer mehr an den Rand ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.² Als Reaktion auf diese Entwicklung finden sich u. a. Forderungen nach Aufgabenabbau/-kritik, Aufgabenübertragung an Private und Effizienzsteigerung der (dann verbleibenden) öffentlichen Hand.³ Im Grunde geht es um die Frage, welche Aufgaben dem Staat zugewiesen werden können bzw. sollen und wie er diese Aufgaben am effizientesten wahrnehmen kann.

Aus dieser, dem vorliegenden Beitrag zugrunde liegenden Sicht – die sich auch im „New Public Management“ respektive im „Neuen Steuerungsmodell“ wiederfindet – sind sowohl „Kooperation“ als auch „Wettbewerb“ Instrumente zur effizient(er)en Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Da die öffentliche Hand zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben auch Private einschalten kann, sind nicht nur Kooperationen und Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und ihren verselbständigten Einheiten, sondern auch Kooperationen und Wettbewerb zwischen der öffentlichen Hand und Privaten ins Blickfeld zu rücken.

Angesichts der – wenn überhaupt – kaum noch zu übersehenden Fülle an Möglichkeiten und real existierenden Formen von Kooperation und Wettbewerb (im öffentlichen Sektor) muss das Thema hier (weiter) eingegrenzt werden: Wir zerlegen die zur öffentlichen Aufgabewahrnehmung erforderlichen Leistungen analytisch in einzelne Arbeits- bzw. Prozessstufen und betrachten dementsprechend Kooperation und Wettbewerb auf verschiedenen „Produktionsstufen“. Damit bleiben andere Kooperations- und Wettbewerbsfelder wie die Gewinnung zahlungskräftiger Steuerzahler (Standortwettbewerb, Wohnsitzwettbewerb), institutioneller Wettbewerb („Wettbewerbsföderalismus“) und politischer Wettbewerb außen vor.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Kapitel werden erst einmal grundsätzlich, also ohne unmittelbaren Bezug auf den öffentlichen Sektor, die Voraussetzungen von Kooperation und Wettbewerb sowie deren Effizienzwirkungen untersucht. Anschließend wird das Verhältnis zwischen Kooperation und Wettbewerb betrachtet. Das dritte Kapitel richtet sich auf Kooperation und Wettbewerb speziell im öffentlichen Sektor. Dabei wird zunächst Ko-

¹ Zur öffentlichen Hand/zum öffentlichen Sektor (im Folgenden – wenngleich nicht ganz korrekt – synonym als „Staat“ bezeichnet) werden hier die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die von diesen rechtlich verselbständigten Einrichtungen/Betriebe/Unternehmen gezählt.

² Vielleicht mögen die staatlichen Hilfsprogramme zur Begegnung der sog. Finanzmarktkrise auf den ersten Blick das Gegenteil suggerieren. Diese Handlungsfähigkeit ist jedoch in Form erneuter Schuldenlasten lediglich geliehen. Sie wird den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand in Zukunft (weiter) einengen.

³ Hier sind durchaus Widersprüche zu beobachten. Nicht selten variieren Interessengruppen ihr „Anforderungsprofil“ an die öffentliche Hand. Als Empfänger öffentlicher Leistungen oder Begünstigte staatlicher Aktivitäten darf es ruhig etwas mehr Staat sein, während die Rolle des Financiers bzw. des durch staatliche Eingriffe Belasteten regelmäßig den Ruf nach weniger Staat induziert.

operation zwischen verschiedenen öffentlichen Händen sowie Kooperationen zwischen öffentlichen Händen und Privaten behandelt. Darauffolgend wird das Thema Wettbewerb analog behandelt. Ein Fazit schließt den Beitrag.

2 Kooperation und Wettbewerb als Instrumente zur Effizienzsteigerung

In diesem Kapitel wird dargelegt, dass erstens die Existenz von Kooperation und Wettbewerb an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist und zweitens nicht jede Form von Kooperation und Wettbewerb zu Effizienzsteigerungen führt. Drittens werden Zusammenhänge zwischen Kooperation und Wettbewerb aufgezeigt.

2.1 Kooperation

Wir wollen Kooperation hier als – i. d. R. freiwilliges – bewusst aufeinander abgestimmtes bzw. koordiniertes Verhalten von mindestens zwei (selbständigen) Wirtschaftssubjekten verstehen. Kooperationen können explizit vertraglich vereinbart werden, sie können aber auch implizit (stillschweigend) erfolgen. Rational agierende Wirtschaftssubjekte werden nur dann kooperieren, wenn sie davon einen Vorteil respektive Nutzengewinn erwarten.⁴ Wie wir noch sehen werden, garantiert diese Voraussetzung jedoch keine „Kooperationseffizienz“ im Sinne einer Nutzen- bzw. Wohlfahrtsmaximierung.⁵ Häufig verhindern ungünstige Anreizstrukturen oder Umstände, dass Kooperationen den größtmöglichen Nutzen stiften,⁶ geschweige denn überhaupt stattfinden.

Bereits das Zustandekommen von Kooperationen setzt einiges voraus. Spieltheoretisch muss dazu ein entsprechendes Nash-Gleichgewicht existieren,⁷ d. h. für jeden Spieler muss „Kooperieren“ die jeweils beste Antwort auf die möglichen Spielzüge der anderen Spieler sein. Diese Voraussetzung ist in vielen Situationen nicht gegeben, d. h. es kommt nicht zur Kooperation, obwohl sich die Spieler durch Kooperation (theoretisch) besser stellen könnten. Das vielleicht bekannteste Beispiel hierzu ist das sog. Gefangenen-Dilemma. Dort beschuldigen sich zwei Verdächtige bei separater Vernehmung gegenseitig einer Straftat, für die es ohne ihre Aussage keine ausreichenden Beweise gäbe, obwohl es für beide am günstigsten wäre zu

⁴ Mit anderen Worten: (Erwartete) Pareto-Verbesserungen sind notwendige Voraussetzungen für Kooperationen.

⁵ In der Vertragstheorie dient die Maximierung des gemeinsamen Erwartungsnutzens beider Vertragspartner als Referenzmaßstab für Effizienz (vgl. z. B. Hart/Moore 1999).

⁶ Vgl. z. B. das Modell von Hart/Shleifer/Vishny (1997). Unter den dort getroffenen Annahmen sind weder öffentliche Produktion noch ein Kontrakt mit einem Privaten wohlfahrtsoptimal.

⁷ Vgl. z. B. Holler/Illing (2009), S. 9ff.

schweigen.⁸ Ursache für ein nichtkooperatives Nash-Gleichgewicht ist in dieser Situation die Unmöglichkeit des Abschlusses eines bindenden Vertrages: Die beiden Verdächtigen können zwar vor ihrer Festnahme vereinbaren, nicht zu reden, aber keiner von beiden kann diese Vereinbarung durchsetzen bzw. einen Vertragsbruch verhindern.⁹ Derartige Gefangenendilemmata lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen – aber nicht immer – lösen. So lehrt uns die Spieltheorie, dass Kooperation unter bestimmten Bedingungen durch unendliche oder endliche Spielwiederholungen hergestellt werden kann.¹⁰

Die Transaktionskostentheorie und die ökonomische Vertragstheorie beschäftigen sich mit dem (Kooperations-)Problem, welches aus spezifischem Kapital bei unvollständigen Verträgen¹¹ resultiert. Spezifisches Kapital ist in jeder anderen als der ursprünglich gedachten Verwendung weniger wert. Demzufolge macht sich ein Investor spezifischen Kapitals im Rahmen eines Vertrages von der Einhaltung desselben durch seine(n) Vertragspartner abhängig. Sind Verträge unvollständig, können die Vertragspartner dem Investor durch Nachverhandlungen wenigstens einen Teil der geplanten Rendite („Quasi-Rente“) abpressen („Holdup“).

Vorausschauende Wirtschaftssubjekte werden in derartigen Konstellationen selbst dann keine Verträge/Kooperationen eingehen, wenn diese bei wohlwollendem (kooperativem) Verhalten der Vertragsparteien zu Nutzen- bzw. Wohlfahrtsgewinnen führten bzw. nur in nichtspezifisches Kapital investieren. Die (ökonomische) Vertragstheorie lehrt uns, dass das beschriebene Unterinvestitionsproblem zumindest theoretisch unter gewissen – allerdings regelmäßig unrealistischen – Voraussetzungen durch bestimmte Vertragsformen („Option contracts“ oder „Fixed-price contracts“) lösbar ist.¹² Gemäß der Transaktionskostentheorie können Unterpfänder hilfreich sein.¹³ Sofern die beschriebenen Lösungen nicht greifen, bleibt noch die sog. Hierar-

⁸ Vgl. dazu z. B. Holler/Illing (2009), S. 2ff.

⁹ Rechtsnormen/Regeln selbst können sinnvolle Kooperationen vereiteln bzw. Gefangenendilemmata auslösen. Beispielsweise verspricht eine Fusion (wobei man die Fusion als Extremform der Kooperation ansehen kann, bei der die Beteiligten – zumindest vorübergehend – ihre Selbständigkeit aufgeben) der Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein – neben anderen Vorteilen – eine Einsparung von ca. 4 % des Budgets beider Länder. Diese Einsparung wird jedoch durch die Regeln des Länderfinanzausgleichs konterkariert, denn das fusionierte Land wäre schlechter gestellt als beide Länder für sich genommen unter dem Regime des Status Quo. Dabei müsste eine derartige Fusion im Interesse aller Länder (und des Bundes) liegen, weil der Fusionsgewinn allen zugute kommen könnte (vgl. Büttner/Hauptmeier 2006). Zumindest derzeit scheinen die Akteure nicht in der Lage zu sein, ein neues kooperatives Nash-Gleichgewicht herzustellen, welches ihnen die Hebung und Aufteilung dieses „Effizienzschatzes“ erlauben würde.

¹⁰ Vgl. z. B. Holler/Illing (2009), S. 21f. u. 129ff.

¹¹ In der Transaktionskostentheorie und in der ökonomischen Vertragstheorie bedeuten unvollständige Verträge, dass nicht für jede nach Vertragsabschluss eintretende Eventualität eine abschließende Vereinbarung getroffen wird bzw. getroffen werden kann bzw. Verträge von Außenstehenden, insbesondere ordentlichen Gerichten, nicht verifizierbar sind.

¹² Vgl. Nöldecke/Schmidt (1995), Edlin/Reichelstein (1996).

¹³ Vgl. Williamson (1983 und 1985, S. 163ff.). Mühlenkamp (1999, S. 131ff.) modelliert den Einsatz von Unterpfändern spieltheoretisch und zeigt, dass unter bestimmten Voraussetzungen kooperative Nash-Gleichgewichte („selbstdurchsetzende Verträge“) erreicht werden können.

chie, d. h. die Abwicklung von Transaktionen innerhalb von Organisationen („Eigenfertigung“). In Hierarchien kommt anstelle des Verhandlungsmechanismus der Anweisungsmechanismus zum Tragen.¹⁴

Bezieht man nicht nur die Wirkungen bei den kooperierenden Wirtschaftssubjekten, sondern auch die bei Außenstehenden (Dritten) entstehenden Effekte ein, ist leicht zu erkennen, dass aus Sicht der Vertragspartner optimale Verträge aus gesellschaftlicher Sicht schädlich sein können. Kooperationen, deren Schäden (Kosten) bzw. negative externe Effekte bei Dritten größer sind als die Vorteile der zusammenarbeitenden Parteien oder Partner, sind sogar insgesamt wohlfahrtsmindernd.¹⁵ Hinlänglich bekannte Formen derartiger „Kooperationen“ sind wettbewerbswidrige Handlungen (Preis- und Mengenabsprachen usw.) sowie Korruption. Daher sind Verbote derartiger Kooperationsformen (auch) wohlfahrtsökonomisch begründbar.

2.2 Wettbewerb

Ökonomischer Wettbewerb findet üblicherweise auf Märkten statt. Märkte bedeuten aber nicht unbedingt Wettbewerb. Auf Märkten existieren drei Möglichkeiten. Entweder findet Wettbewerb nur auf der Angebotsseite oder nur auf der Nachfrageseite oder auf beiden Marktseiten statt. Hierbei ist zwischen Preis- und Qualitätswettbewerb zu unterscheiden. Bei reinem Preiswettbewerb wählen die Nachfrager/Konsumenten den Anbieter mit den geringsten Preisforderungen, während bei reinem Qualitätswettbewerb grundsätzlich Anbieter mit höherer Qualität den Vorzug bekommen. Bei simultanem Preis- und Qualitätswettbewerb ist die Nachfrage eine Funktion beider Variablen; Nachfrager müssen Preise und Qualität abwägen.

In statischer Hinsicht soll Wettbewerb der Preis-, Qualitäts- und Kostendisziplin¹⁶ der auf dem Markt befindlichen Anbieter dienen. In dynamischer Hinsicht hat Wettbewerb die Aufgabe, Produkt- und Prozessinnovationen bzw. -innovationen zu fördern. Märkte dienen der Abstimmung von Angebot und Nachfrage mit dem Metaziel der bestmöglichen Befriedigung der Konsumenten- bzw. Nachfragerpräferenzen.

¹⁴ Im Rahmen von Arbeitsverträgen akzeptieren die Mitarbeiter von Organisationen Weisungsrechte von Arbeitgebern bzw. Vorgesetzten. Damit werden opportunistische Nachverhandlungen ausgeschaltet. Allerdings mindern die vergleichsweise schwachen Anreize in Hierarchien gemäß den Annahmen der Transaktionskostentheorie deren Produktionseffizienz.

¹⁵ Sofern Verträge auf individueller Ebene Nutzen bei Dritten (positive externe Effekte) entstehen lassen, unterschätzen die Individuen den gesellschaftlichen Vorteil.

¹⁶ Preisdisziplin bedeutet, dass die Anbieter (nur) alloktionseffiziente Preise (im Regelfall bedeutet dies Grenzkostenpreise) setzen. Qualitätsdisziplin meint Identität von marginaler Zahlungsbereitschaft für eine infinitesimale Qualitätseinheit und Qualitätsgrenzkosten, während Kostendisziplin geringstmögliche Produktionskosten (Kosteneffizienz) impliziert.

Die mikroökonomische (Standard-)Theorie kennt Marktformen und -modelle mit unterschiedlichem Maß an Wettbewerb. Das Modell der vollständigen Konkurrenz bietet ein Höchstmaß an Wettbewerb. Die zugrundeliegenden – allerdings unrealistischen Modellannahmen – garantieren eine pareto-optimale Allokation. Legt man andere Marktformen bzw. Marktmodelle (mit mehr oder minder unvollständiger Konkurrenz) zugrunde, ist dies nicht mehr so. So existieren im Marktgleichgewicht bei monopolistischer Konkurrenz – gemessen am Betriebsoptimum – zu viele und zu kleine Anbieter.

Ist die Zahl der Wettbewerber überschaubar, kommen wir in den Bereich des Oligopols.¹⁷ Das Marktergebnis im Oligopol hängt von den jeweiligen Modellannahmen ab. Hier ist weniger die Zahl der Wettbewerber als die Reaktionen der Anbieter auf Aktionen anderer Anbieter – z. B. inwieweit die Angebotsmenge/-qualität des einen Anbieters den/die Gewinn(e) anderer Anbieter beeinflussen – ausschlaggebend. Die Modellergebnisse reichen von einer Quasi-Wettbewerbsgleichheit über die verschiedenen Folgen verschiedener Reaktionsfunktionen (Cournot-Mengen-Lösung, Bertrand-Preis-Gleichgewicht, Stackelberg-Lösung etc.) bis hin zur Kollusion/Kooperation der Anbieter. Dementsprechend variieren die Wohlfahrtswirkungen.

Existiert nur ein Anbieter, verabschieden wir uns vom direkten Wettbewerb auf der Angebotsseite und sprechen vom Monopol. Bekanntermaßen setzt ein gewinnmaximierender Monopolist einen zu hohen (allokativ ineffizienten) Preis. Sofern es sich um erhaltenswerte sog. natürliche Monopole¹⁸ handelt, könnte grundsätzlich durch Ausschreibungen bzw. Versteigerungen ein „Wettbewerb um den Markt“ entfacht werden. Bei Bestehen mehrerer räumlich getrennter Monopole können Kennziffernvergleiche einen auch zur Regulierung dienlichen „Marktersatz“ liefern.

Im Falle von wenigen Wettbewerbern auf der Nachfrageseite spricht man vom Duopson oder Oligopson. Hier besteht die gleiche Möglichkeitsvielfalt wie beim Oligopol. Mit nur einem einzigen Nachfrager, dem Fall des sog. Monopsons, ergibt sich ein allokativ zu niedriger Preis. Findet sich auf beiden Marktseiten nur ein Akteur („bilaterales Monopol“), kann Kooperation oder Nichtkooperation die Folge sein. Grundsätzlich gilt, dass das Marktergebnis bei vollständiger Konkurrenz besser ist als bei unvollständiger Konkurrenz.¹⁹

In den klassischen mikroökonomischen Marktmodellen gibt es keine Informationsprobleme. Alle Marktteilnehmer verfügen über die gleichen, vollkommenen Informationen. In den letz-

¹⁷ Das hier nicht separat behandelte Duopol ist ein Spezialfall des Oligopols.

¹⁸ Man spricht von einem natürlichen Monopol, wenn die Produktionskosten eines Anbieters geringer sind als die von mehreren Anbietern auf einem Markt („subadditive Kosten“).

¹⁹ Vgl. Borrmann/Finsinger (1999), S. 6f.

ten Jahrzehnten wurde jedoch die Bedeutung von unvollkommenen Informationen („Informationsmängeln“) erkannt. So sind Konsumenten zumindest a priori nicht unbedingt vollständig über alle Produkteigenschaften informiert. Umgekehrt wissen auch die Anbieter nicht alles über ihre Konsumenten. Unter dieser Prämisse wurde u. a. herausgearbeitet, dass Märkte infolge von Informationsasymmetrien vollständig zusammenbrechen können („Market for Lemmons“).²⁰ Auch wurde erkannt, dass Märkte durchaus „Selbsteilungskräfte“ gegen Informationsasymmetrien wie „Signaling“ (Erzeugung und Sendung von Qualitätssignalen wie Reputation und Garantie) und „Screening“ (Informationsbeschaffung) entwickeln können. Ohne ausreichende marktliche Selbstheilung können staatliche Eingriffe angezeigt sein.

Informationsmängel sind nicht zwangsläufig exogen gegeben. Sie werden in der Realität von Marktteilnehmern z. T. ganz bewusst – z. B. durch „künstliche“ Produktdifferenzierung und Imagewerbung – erzeugt, um die Preiselastizität der Nachfrage mit dem Ziel höherer Preise zu verringern. Versunkene Kosten für Forschung und Entwicklung, Werbung usw. können auch als Marktzutrittsbarriere gegenüber Konkurrenten eingesetzt werden.²¹ Darüber hinaus versuchen Anbieter, die Abwanderung von Konsumenten zu Konkurrenten durch Wechselkosten (z. B. durch Verschleierung von Kündigungsmöglichkeiten, Zurückhalten von Kündigungsg formularen und Kündigungsadressen sowie verschiedene, miteinander inkompatible Produktstandards) zu erschweren.

Als Grunderkenntnis darf wohl festgehalten werden, dass informationsineffiziente (Wettbewerbs-)Märkte grundsätzlich eine geringere Wohlfahrt erzeugen als Märkte mit vollkommenen Informationen. Es scheint so, als ob der Nutzen des Wettbewerbs von der Realitätsnähe der Annahmen abhängt. Bei realitätsfremden Annahmen sorgt Wettbewerb für die beste aller (ökonomischen) Welten, während der Nutzen des Wettbewerbs mit zunehmend realitätsgerechteren Annahmen schmilzt. Unter bestimmten Voraussetzungen führt Wettbewerb sogar zu schlechteren Lösungen als ein staatliches Monopol.²²

Der Fall des natürlichen Monopols verdeutlicht, dass Wettbewerb nicht unbedingt auf Märkten stattfinden muss. Ersatzweise kann der Versuch unternommen werden, Wettbewerb um Märkte zu initiieren oder über Kennziffernvergleiche einen indirekten Wettbewerb auszulösen.

²⁰ Akerlof (1970).

²¹ Vgl. Holler/Illing (2009), S. 17ff.

²² Kirchgässner (2001) und von Ungern-Sternberg, (2001 und 2004) konnten anhand von Daten aus verschiedenen europäischen Ländern zeigen, dass die – bis 1994 auch in Teilen Deutschlands existierende – staatliche Gebäudemonopolversicherung zu besseren Marktergebnissen führt(e) als der (heute bestehende) Wettbewerb.

2.3 Kooperation statt Wettbewerb oder Kooperation und Wettbewerb?

Auf den ersten Blick erscheinen Kooperation und Wettbewerb als Gegensätze. In der Tat dienen bestimmte Kooperationen – z. B. in Form der Bildung von Kartellen – dem Ausschluss von Wettbewerb.

Bei näherer Betrachtung ist aber auch das Gegenteil möglich: Wenn sich verschiedene und konkurrierende Kooperationen auf einem Markt ergeben, sinkt zwar die Zahl der Wettbewerber. Solange nicht alle Marktteilnehmer eine einzige Kooperation und damit ein Monopol bilden, können – je nach Lage (bzw. Marktmodell) – mit Kooperationen auf einem Markt auch positive Effekte wie die Nutzung kostensenkender Größenvorteile und/oder eine steigende Wettbewerbsintensität einhergehen.²³

Es ist auch möglich, dass Unternehmen, die auf einem Markt konkurrieren, auf anderen Märkten (oder Prozess- bzw. Wertschöpfungsstufen) miteinander kooperieren. Beispielsweise arbeiten Automobilhersteller bei der Fahrzeug- und Motorenentwicklung sowie -herstellung zusammen, während sie auf dem Endkundenmarkt als Konkurrenten auftreten.²⁴

Schließlich wird in der Transaktionskostentheorie unter dem Begriff „fundamentale Transformation“ deutlich,²⁵ dass sich eine wettbewerbliche Situation vor Abschluss eines Vertrages im Moment des Vertragsabschlusses quasi in ein bilaterales Monopol verwandelt. Bei spezifischem Kapitaleinsatz sind die Vertragsparteien nach Vertragsabschluss quasi im Vertrag „gefangen“ („locked-in“). Grundsätzlich sind dann kooperatives oder nichtkooperatives Verhalten möglich (s. o.). Nach Ablauf des Vertrages wird möglicherweise im Rahmen einer Neuausschreibung ein neuer Vertragspartner gesucht. In dieser Phase herrscht wieder Wettbewerb. Wird dann ein neuer Vertrag (möglicherweise mit dem gleichen Vertragspartner) abgeschlossen, besteht wieder eine Kooperationsnotwendigkeit. So gesehen wechseln Phasen des Wettbewerbs mit Phasen der Kooperation.

Hierbei ist davon auszugehen, dass die Intensität des Wettbewerbs vor einem Vertragsabschluss Einfluss auf das Ergebnis der Vertragsverhandlungen („ex ante-Effizienz“) hat. Je intensiver der Wettbewerb auf der Anbieterseite ist, desto günstiger werden in der Tendenz die Vertragskonditionen des Nachfragers sein. Nicht so eindeutig ist die Wirkung des ex ante-Wettbewerbs auf das tatsächliche Vertragsergebnis („ex post-Effizienz“), welches vom Kooperationswillen der Vertragspartner abhängt. Bezüglich des Vertragsergebnisses dürfte u. a.

²³ Wir unterstellen, dass die Kooperationspartner einer Gruppe nicht mehr untereinander konkurrieren und quasi als ein gemeinsamer Wettbewerber gegen andere Koalitionen antreten.

²⁴ In diesem Kontext wird auch von „Kooperationswettbewerb“ bzw. „Coopetition“ gesprochen. Dieser Begriff wird auf Nalebuff/Brandenburger (1996) zurückgeführt.

²⁵ Vgl. Williamson (1985), S. 61ff.

wichtig sein, wie groß die Wahrscheinlichkeit eines Nachfolgauftrags ist, die wiederum von der in der nächsten Runde zu erwartenden Wettbewerbsintensität abhängt.²⁶

3 Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor

Bevor näher auf Kooperation und Wettbewerb speziell im öffentlichen Sektor eingegangen wird, sind zur Strukturierung der weiteren Ausführungen einige Grundsatzüberlegungen notwendig. Zunächst wird die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als mehrstufiger Produktions- oder Leistungsprozess skizziert. Anschließend werden die ökonomischen Besonderheiten der öffentlichen Hand und der vor ihr bereitgestellten Leistungen thematisiert.

3.1 Grundsatzüberlegungen

Wie eingangs erwähnt, werden Kooperation und Wettbewerb als Instrumente zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung angesehen. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wird hier abstrakt als Produktion und/oder Bereitstellung von größtenteils nicht-marktlichen Gütern, aber auch zum kleineren Teil marktlichen Gütern/Dienstleistungen (Produkte) interpretiert. Im Rahmen dieses Produktionsprozesses kauft die öffentliche Hand Produktionsfaktoren und Vorprodukte ein, kombiniert diese zur Herstellung der gewünschten Produkte und setzt diese Leistungen auf irgendeine Art und Weise ab.

Grundsätzlich lässt sich jede Produktion (z. B. auch die eines Verwaltungsaktes) in verschiedene (sequentiell und/oder parallel ablaufende) Arbeits- bzw. Prozessschritte (Produktions-, Wertschöpfungsstufen) zerlegen.²⁷ Jeder Arbeitsschritt kann innerhalb der mit der Produktion beauftragten Organisation (Verwaltungseinheit, öffentliches Unternehmen etc.) oder außerhalb der Organisation erfolgen. In der verantwortlichen Organisation kann ein bzw. können mehrere oder alle Arbeitsschritte vorgenommen werden (vgl. Abb. 1).²⁸

Auf jeder Produktionsstufe kann die Organisation in unmittelbare Konkurrenz²⁹ zu anderen öffentlichen oder privaten Organisationen treten oder mit anderen Organisationen kooperie-

²⁶ (Erst) Das Wissen um Neuausschreibungen/mögliche Nachfolgaufträge bewegt den Vertragspartner in der Vertragsphase möglicherweise zur Kooperation, weil es sich dann um ein Mehrrundenspiel handelt, in dem auch zukünftige Auszahlungen zu berücksichtigen sind.

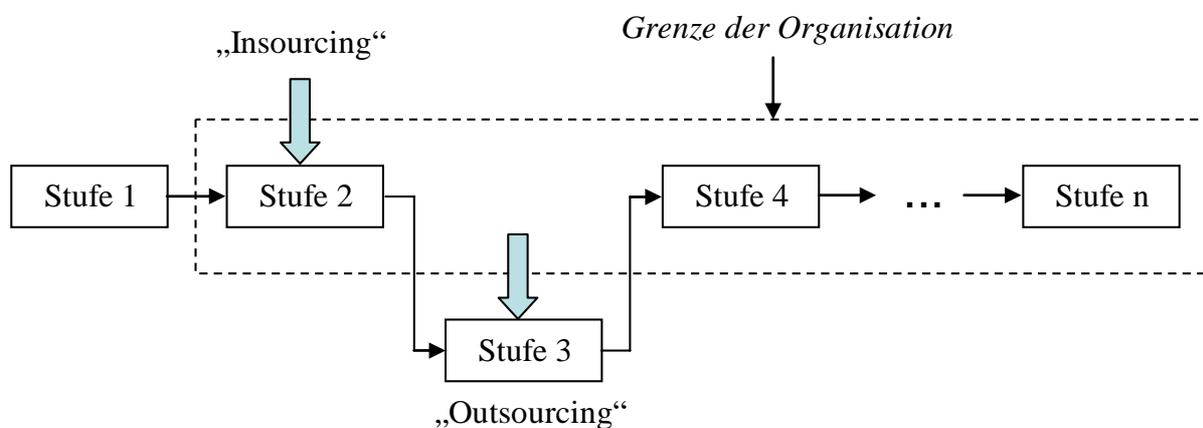
²⁷ Wir abstrahieren an dieser Stelle von rechtlichen Restriktionen.

²⁸ In Abb. 1 wird willkürlich unterstellt, dass die Organisation die Stufen 2 und 4 bis n selbst durchführt, während die Stufen 1 und 3 Außenstehenden übertragen werden. Die Grenzen können aber auch anders gezogen werden, indem z. B. auch die Stufe 1 in die Organisation aufgenommen wird oder der Produktionsprozess erst ab Stufe 4 integriert ist.

²⁹ Über sog. Benchmarks bzw. Kennzahlen ist auch ein indirekter Wettbewerb mit Organisationen, die gleiche oder ähnliche Prozesse erbringen, möglich (s. Abschnitt 3.3).

ren. Sie kann zusätzlich zu den im Rahmen der eigenen Leistungserstellung erforderlichen Prozessmengen die gleichen oder ähnliche Prozesse für andere übernehmen. Umgekehrt kann sie benötigte Prozesse auch an andere „outsourcen“.³⁰ Im Extremfall kann die gesamte Wertschöpfungskette outgesourct werden, indem ein Außenstehender mit der Produktion/Bereitstellung des „Endproduktes“ beauftragt wird.³¹ Die Grenzen der Organisation sind also flexibel. Wo die Grenzen der Organisation im Einzelfall liegen bzw. ob und was und mit wem in- oder outgesourct wird, dürfte von über Größen- und Verbundvorteile erreichbare Kostensenkungen und den jeweils damit verbundenen Transaktionskosten abhängen.

Abb. 1: (Öffentliche) Leistungsproduktion als n-stufiger Prozess und Grenzen der (öffentlichen) Organisation



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Organisation kann zudem einen oder mehrere Eigentümer haben. D. h. eine, mehrere oder alle Produktionsstufen können auf diese Weise von mehreren Personen/Organisationen gemeinsam wahrgenommen werden.

Zur Beschreibung und zum Verständnis von Kooperation/Wettbewerb im öffentlichen Sektor sind darüber hinaus Besonderheiten der öffentlichen Hand respektive die Unterschiede zwischen der öffentlichen Hand und Privaten von Bedeutung. Der erste wesentliche Unterschied betrifft die Zielsetzung. Eine private Unternehmung strebt nach Gewinnen (im Extremfall nach Gewinnmaximierung). Die öffentliche Hand hat dagegen im Idealfall öffentliche Aufgaben kostendeckend wahrzunehmen. Im betriebswirtschaftlichen Jargon würde man der öffentlichen Hand die Verfolgung von Sachzielen (Erfüllung öffentlicher Aufgaben) mit dem Ne-

³⁰ In Abb. 1 wird exemplarisch unterstellt, dass die Organisation auf Produktionsstufe 2 nicht nur für den eigenen Bedarf, sondern auch für externe Partner tätig wird („Insourcing“). Auf Stufe 3 dagegen beauftragt die Organisation Außenstehende mit der Produktion („Outsourcing“).

³¹ In diesem Fall käme eine Stufe der Prozesskette hinzu, die bei der öffentlichen Hand verbleiben müsste: Die Überwachung/Regulierung des externen Leistungserbringers.

benziel der Kostendeckung zuordnen, während bei Privaten ein Formalziel (Gewinnerzielung) anzunehmen wäre. In der volkswirtschaftlichen Modellierung wird bei Privaten regelmäßig Gewinnmaximierung und bei der öffentlichen Hand Wohlfahrtsmaximierung³² unterstellt. Die Wohlfahrtsorientierung impliziert, dass neben den unmittelbar bei der öffentlichen Hand auftretenden Effekten auch die Kosten und Nutzen anderer Wirtschaftssubjekte einbezogen werden. Beispielsweise wären einzelwirtschaftlichen Kostensenkungen ggf. an anderer Stelle zusätzlich entstehende Kosten (z. B. Fahrtkosten und Wartezeiten bei den Bürgern bei einem Abbau von Bürgerbüros) gegenüberzustellen.

Im Vergleich zu betriebswirtschaftlichen Kennziffern wie Aufwand/Ertrag oder Kosten/Erlöse ist die Operationalisierung und Ermittlung von öffentlichen Ziel(erreichungsgrad)en bzw. von Wohlfahrt deutlich schwieriger respektive aufwändiger. Das (Wohlfahrts-)Mess-/Bewertungsproblem wird noch durch die zweite Besonderheit vieler öffentlicher Leistungen – der Nichtausschließbarkeit und daraus resultierend Nichtmarktlichkeit – verschärft. Letztlich müssen sich realiter Beurteilung und Bezahlung interner und externer Leistungserbringer an Mengen-, Qualitäts- und Kostenindikatoren orientieren, von denen man nur hoffen kann, dass sie die gewünschten (Wohlfahrts-)Ziele genügend abbilden.³³ Allein dies erfordert komplexe Verträge mit vielen Indikatoren und entsprechenden Transaktionskosten. Im Regelfall bleiben die Messinstrumente jedoch unvollkommen. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Vertragspartner nicht (ausreichend) abgebildete Wirkungen ignorieren bzw. entsprechend ausweichen.³⁴

Drittens werden Leistungen der öffentlichen Hand (im öffentlichen Interesse) häufig aus rechtlichen oder ökonomischen Gründen unter Monopolbedingungen (insbesondere weil ansonsten bei der Eingriffsverwaltung die Gefahr „perverser Konkurrenz“, d. h. eine Tendenz zu zu milder Behandlung, besteht oder natürliche Monopole vorliegen) und zum Teil sogar mit „Abnahmezwang“ angeboten. Dies impliziert, dass marktliche oder marktähnliche Sanktionen wie Nachfragerückgänge bzw. Abwanderungen der Nachfrager bestenfalls unzureichend disziplinierend auf den Anbieter einwirken (und eventuell unvollständige Verträge/Steuerungsmechanismen korrigieren).

Viertens unterliegt der öffentliche Sektor einem anderen und größtenteils dichter gespannten Regelwerk als private Firmen. Ein Großteil dieses Regelwerks dient der Herstellung eines

³² Wohlfahrtsmaximierung könnte man als volkswirtschaftliches Formalziel auffassen.

³³ Zu analogen Schlussfolgerungen gelangt man, wenn man – wie im sog. 3-E-Modell – zwischen Output und Outcome unterscheidet. Da Outcome deutlich schwerer messbar ist als Output, orientiert man sich zumeist an Output-Indikatoren. Je unvollkommener der Output den Outcome abbildet, desto problematischer ist eine Output-Steuerung.

³⁴ Diese sog. Mehraufgabenproblematik ist in der Prinzipal-Agent-Theorie wohlbekannt.

Nebenproduktes der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung mit den Eigenschaften eines öffentlichen Gutes, nämlich der Rechtsstaatlichkeit. Unter diesem Gesichtspunkt könnte die oft behauptete Produktions- bzw. Kosteneffizienz des öffentlichen Sektors ein Preis für diese Regelbindung bzw. für das Nebenprodukt „Rechtsstaatlichkeit“ sein.

Die aufgeführten Besonderheiten der öffentlichen Aufgabenstellung und die damit verbundenen „Produktionsbedingungen“ eröffnen den mit den Aufgaben beauftragten Agenten – unabhängig davon, ob es sich um Politiker, Angehörige des öffentlichen Dienstes oder Private handelt – tendenziell größere Handlungsspielräume als Agenten, die mit betrieblichen Formalzielen beauftragt sind. Inwieweit und auf welche Weise die Agenten diese Handlungsspielräume im eigenen (opportunistischen) Interesse nutzen, hängt von ihrer Zielsetzung/ihrer Selbstverständnis und den geltenden Anreizen ab.

Dabei ist zu erwarten, dass verschieden sozialisierte Menschen unterschiedlich auf die gleichen Handlungsspielräume und Anreize reagieren. Auch ist davon auszugehen, dass bei der Wahl des Berufs und/oder des Arbeitgebers Selbstwahleffekte existieren. Falls – wofür durchaus empirische Hinweise vorliegen³⁵ – sich die Motive der im öffentlichen Sektor Beschäftigten von denen der in der Privatwirtschaft Tätigen unterscheiden, werden sich selbst bei gleichen Anreizen unterschiedliche Handlungsmuster ergeben. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht überraschend, wenn Kooperation/Wettbewerb zwischen öffentlichen Organisationen (und den dort Beschäftigten) zumindest partiell anders abläufe als Kooperation/Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Organisationen. Im Kontext der Transaktionskostentheorie würde man von unterschiedlicher „Transaktionsatmosphäre“ sprechen.³⁶

3.2 Kooperation im öffentlichen Sektor

In diesem Abschnitt werden zunächst Kooperationen ausschließlich zwischen Gebietskörperschaften und/oder Einrichtungen und anschließend Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften/Einrichtungen auf der einen und Privaten auf der anderen Seite bei der Wahrnehmung/Erfüllung öffentlicher Aufgaben behandelt.³⁷

³⁵ Vgl. Houston (2000), Wright (2001).

³⁶ Picot (1991), S. 148 versteht unter Transaktionsatmosphäre „... alle relevanten sozialen und technologischen Rahmenbedingungen“.

³⁷ Hierbei sind nach Zahl und Art der Kooperationsteilnehmer diverse Konstellationen (Kooperationen einer Gebietskörperschaft mit einem oder mehreren Privaten, mehrerer Gebietskörperschaften mit einem oder mehrerer Gebietskörperschaften mit mehreren Privaten) denkbar, die hier jedoch im Einzelnen nicht näher untersucht werden können.

3.2.1 Kooperation zwischen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Einrichtungen

Der im Haushaltsrecht und den Gemeindeordnungen verankerte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz impliziert – auch wenn dies so nicht ausdrücklich in den einschlägigen Rechtsnormen verankert ist – auch die Prüfung, ob eine Aufgabe (bzw. bei den der Aufgabenerfüllung zuzuordnenden Wertschöpfungsstufen) durch Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften nicht (noch) besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann als bei eigenständiger Wahrnehmung.

Gemäß Abbildung 1 kann Kooperation bedeuten, dass Gebietskörperschaften einschließlich ihrer verselbständigten Einrichtungen/Unternehmen bei der Wahrnehmung einer Aufgabe bzw. der Herstellung eines Produktes a) auf einzelnen oder mehreren Produktionsstufen zusammenarbeiten, indem sie Prozesse an andere Gebietskörperschaften delegieren oder selbst Prozesse für andere erledigen oder b) (wesentliche) Produktionsstufen in einer gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften getragenen Organisation („gemischtöffentliche Organisation“) zusammenfassen oder c) die gesamte Aufgabe (und die damit verbundenen Prozesse) einer anderen Gebietskörperschaft oder deren Einrichtungen übertragen.

ad a) Im Bereich vorgelagerter Produktionsstufen/Prozesse ist an sog. „Shared Services“ zu denken. Shared Services bedeuten, dass weitgehend standardisierbare Prozesse/Produkte wie Gehalts- und Reisekostenabrechnungen, Beihilfebescheide, Bewerbervorauswahlen etc., die in verschiedenen Gebietskörperschaften/Einrichtungen anfallen, von einer oder wenigen Organisationen zentral erbracht werden. Aufgrund der so erreichbaren größeren Stückzahlen lassen sich Kostendegressionen realisieren. Unter Umständen sind zugleich Qualitätssteigerungen (schnellere Bearbeitung, geringere Fehlerraten etc.) erzielbar.

ad b) Es existieren vielfältige Formen gemischtöffentlicher Kooperation, mittels derer mehrere Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Exemplarisch seien die Aufgabenfelder Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Infrastruktur, Gesundheit, Soziales, Kultur und Freizeit genannt. Auch hier lassen sich über Größeneffekte Kostendegressionen,³⁸ eventuell auch Qualitätssteigerungen realisieren. Die inzwischen als verfassungswidrig deklarierte Zusammenarbeit von Bundesarbeitsagentur und Kommunen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Form sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) kann man als Versuch der Nutzung von Verbundvorteilen interpretieren. Ein Beispiel für die gemeinsame Organisation eines einzelnen Prozessschrittes ist das Projekt D115 „Einheitliche Behördenrufnummer“.

³⁸ Beispielsweise sind laut Egerer (2005) durch die Gründung gemischtöffentlicher Unternehmen im Bereich der Wasserversorgung erhebliche Skaleneffekte möglich.

ad c) Eine weitere Form der Zusammenarbeit kann darin bestehen, dass Gebietskörperschaften eine (regionale) Aufgabenteilung vereinbaren, indem z. B. Gebietskörperschaft A ein Theater, Gebietskörperschaft B ein Schwimm- oder Freizeitbad und Gebietskörperschaft C eine Mehrzweck-/Stadthalle unterhält, wobei die Einrichtungen auf die Versorgung der Bevölkerung aller beteiligten Gebietskörperschaften ausgelegt sind. Hier dürfte im Wesentlichen eine Kostendegression durch Skalenvorteile bzw. eine bessere Auslastung der Einrichtungen erreichbar sein. Bei dieser Form der Zusammenarbeit ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bürger zur Nutzung der zentralisierten Einrichtungen in der Tendenz längere Anreisewege in Kauf nehmen müssen, so dass die zusätzlichen Fahrt-, Zeit- und Umweltkosten „gegengerechnet“ werden müssen. Vermutlich bietet sich diese Art der Aufgabenteilung am ehesten für nahe beieinander liegende Gebietskörperschaften an.

Bei jedweder Form der Kooperation sind den Produktionskosteneinsparungen die entsprechenden Transaktionskosten (Einigungs- und Verhandlungskosten sowie Beherrschungs- und Überwachungskosten) gegenüberzustellen. Auch die Kosten einer Umorganisation, Kosten, die sich bei einer Aufgabenverlagerung zumindest kurzfristig nicht abbauen lassen (sog. Remanenzkosten) sowie Verluste an zukünftigen Fähigkeiten zur Aufgabenwahrnehmung müssen bedacht werden.³⁹ So ist bei den Shared Services zu klären, wie der Kapazitätsabbau bei den abgebenden Organisationen und ggf. Stellenverschiebungen zwischen Behörden einer Gebietskörperschaft oder sogar zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften zu organisieren ist. Wie leicht kann eine Aufgabe zurückgeholt oder einem anderen Dienstleister übertragen werden? Usw.

Welche der drei beschriebenen Grundformen der Kooperation im öffentlichen Sektor die vorteilhafteste ist, dürfte von den Umständen im Einzelfall abhängen. Möglicherweise kann man als Miteigentümer eines Gemeinschaftsunternehmens Prozesse eher in die gewünschte Richtung lenken als beim Abschluss von Dienstleistungsverträgen. Eventuell lässt sich dem Hold-up – wie unter c) – durch gegenseitige Abhängigkeiten als Unterpfand begegnen. Etc.

Wie in Abschnitt 2.1 betont wurde, müssen (freiwillige) Kooperationen allen Akteuren Vorteile versprechen. Selbst wenn sich die Handelnden am Wohlfahrtskalkül orientieren, ist dies nicht bei allen gesellschaftlich sinnvollen Lösungen der Fall. Ein prominentes Beispiel stammt von FAULHABER (1975). Er zeigt, dass nicht stetig fallende Durchschnittskosten einer wohlfahrtsoptimalen Lösung entgegen stehen können. Dieses Problem lässt sich grundsätzlich jedoch durch gesetzliche Kooperationsregeln und notfalls durch erzwungene Kooperationen – z. B. in Form von Pflichtverbänden – lösen.

³⁹ Vgl. dazu z. B. Sack (2006), S. 70ff.

Da die Akteure (Politiker, Verwaltungsangehörige, Wähler, Interessengruppen) – vielleicht teilweise neben begrenzter Übersicht der Wirkungen ihres Verhaltens – Eigeninteressen haben, die dem Wohlfahrtskalkül zuwiderlaufen und angesichts der oben begründeten Handlungsspielräume auch umgesetzt werden können, ist für das tatsächliche Zustandekommen von Kooperationen eher ausschlaggebend, dass die Entscheidungsträger persönlich (durch Wählerstimmen, Karriere, Ansehen etc.) profitieren.⁴⁰ Insofern besteht eine der wichtigsten und größten gesellschaftlichen Herausforderungen in der Schaffung eines politisch-administrativen Systems, welches die Handlungen der Beteiligten in Richtung auf die Schaffung größtmöglicher Wohlfahrt lenkt.

3.2.2 Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten

Seit längerer Zeit sind politische Bestrebungen zur Einschaltung Privater bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beobachten.⁴¹ Diese Entwicklung hat sich auch im Haushaltsrecht und den Gemeindeordnungen niedergeschlagen. So ist z. B. nach § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung privaten Anbietern in geeigneten Fällen „die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können.“

Die Vorteile einer Kooperation mit Privaten könnten sich – wie bei jeder externen Lösung – daraus ergeben, dass Private eine größere Betriebsgröße erreichen, die den Gebietskörperschaften eventuell z. B. aufgrund des Örtlichkeitsprinzips verwehrt ist. Darüber hinaus wird bei Privaten angesichts der ihnen eigenen Anreizstrukturen eine größere Kosteneffizienz als im öffentlichen Sektor vermutet.⁴²

Jede Form der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand mit Privaten ist allerdings grundsätzlich durch den Zielkonflikt zwischen Wohlfahrtsmaximierung und Gewinnmaximierung gekennzeichnet. Die Interessen der öffentlichen Hand stimmen nur dann mit denen von Privaten überein, wenn Gewinnmaximierung zugleich Wohlfahrtsmaximierung bedeutet. Dies ist je-

⁴⁰ Ein interessanter Fall ist das Ringen der norddeutschen Bundesländer um einen (Nordsee-)Tiefwasserhafen. Hier kam es letztlich zu einer Kooperation zwischen Bremen und Niedersachsen ohne Beteiligung Hamburgs (vgl. Wowries 2008), obwohl aus übergeordneter Sicht ein koordiniertes Vorgehen aller drei Bundesländer sinnvoller sein dürfte. Es wurde offenbar nur von zwei, aber nicht von allen drei Spielern ein kooperatives Nash-Gleichgewicht gefunden.

⁴¹ Vgl. dazu z. B. Sack (2006).

⁴² Zumindest in Hinblick auf (regulierte) wirtschaftliche Unternehmen ist diese Hypothese angesichts des sehr heterogenen empirischen Befundes jedoch nicht haltbar (vgl. Villalonga 2000, Willner 2001, Bel/Costas 2006).

doch eher selten der Fall, dann nämlich wenn z. B. keine monopolistischen Preissetzungsspielräume und keine Informationsasymmetrien vorliegen.

Bezug nehmend auf Abbildung 1 sind zwei Fälle der Öffentlich-Privaten-Kooperation⁴³ zu differenzieren: a) Die Einschaltung Privater bei einzelnen, mehreren oder allen Prozessen und b) die Gründung gemischtwirtschaftlicher Organisationen, die wiederum einzelne, mehrere oder alle Prozesse erledigen (können). Eine Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen analog zum Fall c) im vorangehenden Abschnitt scheidet angesichts der abweichenden Zielsetzungen von öffentlichen und privaten Organisationen aus.

ad a) Sofern Verträge zwischen öffentlichen und privaten „Partnern“ den Einsatz spezifischen Kapitals erfordern und wir von unvollständigen Verträgen ausgehen, greifen die transaktionskosten- und vertragstheoretischen Aussagen aus Abschnitt 2.1. Auf der Basis vertragstheoretischer Überlegungen zeigen BÖS (2001a) für den Fall einseitig spezifischer Investitionen des Anbieters und BÖS/LÜLFESMANN (1996) für den Fall beiderseitig spezifischer Investitionen, dass effiziente Verträge (in der Form sog. At-will contracts) möglich sind,⁴⁴ wenn sich der Käufer wohlfahrtsmaximierend verhält und zwar selbst dann, wenn Gerichte die zu erbringenden Leistungen nicht beurteilen können. Dies setzt allerdings voraus, dass der Verkäufer nicht in der Lage ist, die Qualität der Leistung zu variieren. Kann der Verkäufer dagegen – wohl eher der Realität entsprechend – die Leistungsqualität verändern, verschlechtert sich die Nachverhandlungsposition der öffentlichen Hand aufgrund ihrer Wohlfahrtsorientierung. Effiziente Verträge sind dann – anders als unter gewinnmaximierenden Vertragspartnern – nur unter speziellen Voraussetzungen, jedoch nicht generell möglich.⁴⁵

An die Qualität knüpfen auch HART/SHLEIFER/VISHNY (1997) an. In der Modellierung dieser Autoren kann ein privater Agent bei unvollständigen Verträgen inkl. nichtverifizierbarer Qualitätsdimensionen durch eine Qualitätssenkung in diesen Bereichen Kosten sparen – und damit seinen Gewinn steigern. Aufgrund dessen werden Private geringere Produktionskosten aufweisen und eine geringere Qualität liefern als öffentliche Agenten. Nur wenn der Private für eine höhere Qualität in anderen, verifizierbaren Dimensionen Zusatzentgelte realisieren (und die Zusatzqualität in diesen Dimensionen den durch Kostensenkungen induzierten Qualitätsverlust kompensieren) kann, besteht die Möglichkeit, dass der Private eine insgesamt hö-

⁴³ Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten werden häufig als „Public Private Partnership“ (PPP) oder als „Öffentlich-Private-Partnerschaften“ (ÖPP) bezeichnet. Allerdings existiert derzeit keine einheitliche Definition dieser Begriffe bzw. sie bleiben unscharf.

⁴⁴ Ein Vertrag ist im vorliegenden Kontext effizient, wenn er a) den optimalen Investitionsanreiz liefert und b) einen optimalen Tausch herbeiführt. Der Investitionsanreiz basiert natürlich auf dem zu erwartenden Tauschergebnis.

⁴⁵ Vgl. Bös/Lülfesmann (2001).

here Qualität als ein öffentlicher Agent bereitstellt. Ob dann eine private oder öffentliche Produktion vorzuziehen ist, hängt erstens von der Stärke der negativen Wirkungen der kostensparenden Qualitätsreduktion, zweitens den Potentialen zu Qualitätsverbesserungen in den verifizierbaren Dimensionen und drittens den Möglichkeiten, den öffentlichen Agenten mit den gleichen (finanziellen) Anreizen zur Steigerung der verifizierbaren Qualität wie den Privaten zu versehen, ab.

Auch die Bindung der öffentlichen Hand an komplexe und risikoreiche Vergabevorschriften bereitet Probleme. Abgesehen von den dadurch bedingten besonders hohen Transaktionskosten bei öffentlichen Aufträgen demonstriert Bös (2001b), dass der sog. Anbieterschutz im Rahmen der EU-Vergabevorschriften zu Ineffizienz führt. Die Möglichkeit für unterlegene Bieter, Vergabeentscheidungen vor ordentlichen Gerichten anzufechten, verführt nicht nur den Gewinner der Ausschreibung zu spezifischen Investitionen, sondern auch alle Bieter, die sich vor Gericht eine Chance auf den Auftrag ausrechnen. Die Investitionen derjenigen, die letztendlich scheitern, sind aber verloren. Darüber hinaus ist es unter dem beschriebenen Regime des Anbieterschutzes kaum möglich, den tatsächlichen Auftragnehmern einen effizienten Investitionsanreiz zu geben.

Werden die gesamte Wertschöpfungskette oder zumindest die letzte Wertschöpfungsstufe einem Privaten so übertragen, dass der Private Preise/Gebühren von den Bürgern/Endkunden verlangt, kommen wir in den Bereich der (Preis-)Regulierung(snotwendigkeit). Diese Regulierung kann „extern“ durch eine Regulierungsbehörde (z. B. Bundesnetzagentur) oder vertraglich (wie bei Konzessionsmodellen u. ä.) erfolgen. Das Grundproblem jeder Regulierung besteht in der Informationsasymmetrie zwischen reguliertem Unternehmen und Regulierer. Unter realistischen Bedingungen werden private, gewinnmaximierende Unternehmen aufgrund ihres Informationsvorsprunges im Durchschnitt wohlfahrtsökonomisch überhöhte Preise setzen und auf diese Weise eine sog. Informationsrente beziehen. Analoge Probleme bestehen bei der Qualitätsregulierung.

ad b) Bei gemischtwirtschaftlichen Organisationen ist die öffentliche Hand Miteigentümer, in vielen Fällen auch Mehrheitseigentümer. Als (Mit-)Eigentümer/Gesellschafter kann die öffentliche Hand unmittelbaren Einfluss auf bestimmte oder wesentliche Unternehmensentscheidungen ausüben. Darüber hinaus hat die öffentliche Hand als Miteigentümer grundsätzlich leichteren Zugang zu unternehmensinternen Informationen.⁴⁶ Auf diese Weise werden möglicherweise Holdup-Probleme und Informationsasymmetrien gemildert.

⁴⁶ Dies hängt im Detail natürlich von der konkreten Organisations- bzw. Unternehmensverfassung ab, die durch Rechtsnormen, Gesellschaftsverträge, Satzungen etc. bestimmt wird.

Der oben beschriebene Zielkonflikt zwischen öffentlichen Aufgaben und den Gewinninteressen privater Anteilseigner bleibt jedoch bestehen. Er verlagert sich nunmehr in die Unternehmensorgane, in denen Kompromiss- oder Mehrheitsentscheidungen getroffen werden müssen. Demzufolge sind von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen keine besonders guten Ergebnisse zu erwarten.⁴⁷ Theoretisch lässt sich die Problematik aus verschiedenen Perspektiven betrachten. Beispielsweise kann man sich hier – analog zu LAFFONT/TIROLE (1991) – das Management als Agenten vorstellen, welcher zwei Prinzipalen dient, mit der Folge eines ineffizienten Ergebnisses.

Neben theoretischen Modellen existieren zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auch wenige, zumeist ältere empirische Ergebnisse, die aus dem Ausland stammen. Danach schneiden gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Bezug auf Rentabilitäts-, Umsatz- und Kapitalintensitätskennzahlen nicht besser als öffentliche Unternehmen ab.⁴⁸

Eine neuere Untersuchung von EDWARDS/WEICHENRIEDER (2004) zielt vor dem Hintergrund der Ausbeutungsmöglichkeiten von Minderheitsanteilseignern durch Haupt- oder Mehrheitsanteilseigner auf das Zusammenspiel der Kontroll- bzw. Stimmrechte des größten und zweitgrößten Anteilseigners sowie den Cash-Flow bzw. die Vermögensaneignungsmöglichkeiten des größten Aktionärs von deutschen Aktiengesellschaften. Falls die öffentliche Hand Hauptaktionär oder größter Minderheitsaktionär ist, lässt sich kein Einfluss auf die Relation zwischen Markt und Buchwert der Unternehmen feststellen. Ist dagegen ein Privater größter Minderheitsaktionär, steigert dies den Marktwert-zu-Buchwert-Quotienten. Daraus könnte man – im Gegensatz zu den älteren ausländischen Studien – schließen, dass die Beteiligung eines Privaten an einem bis dato öffentlichen Unternehmen dessen Marktwert steigert. Nun ist jedoch die Steigerung des Marktwertes eines Unternehmens, welches der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, gerade kein Indiz für dessen Effizienz bezüglich der Aufgabenwahrnehmung. Dazu wären z. B. Untersuchungen der Kosten- und Allokationseffizienz notwendig, die dem Verfasser für gemischtwirtschaftliche Unternehmen jedoch nicht bekannt sind.

3.3 Wettbewerb im öffentlichen Sektor

Wettbewerb im öffentlichen Sektor kann – wie oben dargelegt – als Vorstufe zur Kooperation bzw. in regelmäßigem Wechsel mit Kooperationen stattfinden. Dies gilt z. B. für Ausschreibungen und Markterkundungen: Bis zum Vertragsabschluss herrscht Wettbewerb, nach Vertragsabschluss ist Kooperation erforderlich. Nach Vertragsablauf geht der (Ausschreibungs-)

⁴⁷ Vgl. z. B. Börs/Schneider (1996).

⁴⁸ Vgl. dazu Mühlkamp (1999), S. 126f.

Wettbewerb in eine neue Runde – usw. Ohne Kooperation(sabsicht) kann dagegen dauerhafter Wettbewerb bestehen. Wettbewerb ist wie Kooperation auf allen Produktionsstufen denkbar.

Analog zum vorangehenden Abschnitt soll im Folgenden zwischen Wettbewerb, an dem nur Personen des öffentlichen Sektors teilnehmen, und Wettbewerb, an dem neben Personen des öffentlichen Sektors auch Private teilnehmen, unterschieden werden.

3.3.1 Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Einrichtungen

In bestimmten Bereichen konkurrieren aus rechtlichen und/oder ökonomischen Gründen de facto ausschließlich Personen des öffentlichen Sektors miteinander. Aus rechtlicher Sicht sind Teile der sog. Hoheits- respektive der Eingriffsverwaltung der öffentlichen Hand vorbehalten. Auch aus ökonomischer Sicht könnte die Einschaltung Privater bei bestimmten öffentlichen Aufgaben/Prozessen – z. B. aufgrund der zu großen Gefahren unvollständiger Verträge oder wegen zu hoher Transaktionskosten – ineffizient sein.

Am Ende der Prozesskette im Verhältnis zum Bürger/Kunden ist Konkurrenz am ehesten in Teilbereichen der sog. Leistungsverwaltung bzw. bei den freiwilligen (Selbstverwaltungs-) Aufgaben der Kommunen zu beobachten. So können die Bürger grundsätzlich wählen, ob sie das Theater, Freizeitbad, die Bibliothek etc. der Kommune A oder der Kommune B besuchen. Hierbei dürfte es sich angesichts zumeist nichtkostendeckender (Eintritts-)Preise weniger um einen Preiswettbewerb als um einen ineffizienten Qualitätswettbewerb handeln.⁴⁹

Leistungen/Produkte der öffentlichen Hand im Bereich der sog. Eingriffsverwaltung dagegen werden gegenüber dem Bürger häufig unter Monopolbedingungen, d. h. ohne Wettbewerb auf dem „Endabnehmermarkt“, erbracht. Zudem besteht vielfach Abnahmezwang. So können die Bürger nicht wählen, ob und wo sie ihren Personalausweis, Führerschein usw. bekommen bzw. ihre An- oder Ummeldung etc. vornehmen können.⁵⁰ Dies kann ebenfalls rechtliche Gründe (z. B. klare Verantwortungszuweisung, Rechtsschutz) oder ökonomische Ursachen (z. B. natürliches Monopol, Gefahr „perverser Konkurrenz“) haben.

Das Fehlen von Wettbewerb auf der Beziehungsebene zwischen Staat und Bürger/Kunden schließt allerdings nicht aus, dass sich die öffentliche Hand auf vorgelagerten Produktionsstu-

⁴⁹ Aus örtlicher Sicht stellen entsprechende Einrichtungen zumeist ein Monopol dar; bei überörtlicher Betrachtung besteht jedoch Wettbewerb. Ein nicht unwesentlicher Aspekt ist hier, dass sich der „Gesamtpreis“ solcher Einrichtungen aus dem Geldpreis, dem Zeitpreis und dem Wegepreis zusammensetzt. Die beiden letzten „Preise“ mindern allerdings den unmittelbaren Konkurrenzdruck.

⁵⁰ Es gibt hier auch nicht die Möglichkeit, bestimmte Leistungen durch andere Leistungen zu ersetzen, so dass keine Substitutionskonkurrenz besteht.

fen des Wettbewerbs (z. B. um den besten Anbieter von Shared Services) bedient. Dieser Wettbewerb besteht grundsätzlich bereits dann, wenn mindestens ein Anbieter von Shared Services „auf dem Markt“ ist, weil die internen Leistungsersteller allein durch die Möglichkeit zur Auslagerung unter Konkurrenzdruck geraten.

Sofern hier ein unmittelbarer Wettbewerb – bei dem Anbieter um Nachfrager konkurrieren – auf einem (Pseudo-)Markt als nicht möglich oder sinnvoll erachtet wird, besteht gleichwohl prinzipiell die Möglichkeit zur ersatzweisen Auslösung eines mittelbaren (indirekten) Wettbewerbs. Dieser kann über Kennziffernvergleiche bzw. sog. Benchmarks⁵¹ erfolgen.

Bei der Bildung von Kennziffern sind der Fantasie kaum Grenzen gesetzt. Sie können sich auf Organisationen als Ganzes oder Teile von Organisationen, auf Prozesse, Produkte, Wirkungen (sofern messbar), auf den wirtschaftlichen Erfolg (z. B. Gewinn, Betriebsergebnis) usw. richten.

Ein Problem der meisten Kennziffern ist ihre „Eindimensionalität“, d. h. sie bilden jeweils nur einen Aspekt bzw. eine Dimension ab. Beispielsweise sagen Kennziffern über die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft/einer Einrichtung nichts über den Grad der Erfüllung/die Qualität öffentlicher Aufgaben aus, die Kennziffer „Produktkosten“ ist nur dann aussagekräftig, wenn die Qualität der zu vergleichenden Produkte identisch ist usw. Um ein umfassendes Bild über die „Performance“ einer Gebietskörperschaft/Einrichtung zu erhalten, benötigt man regelmäßig ein Bündel/eine Batterie von (eindimensionalen) Kennzahlen.⁵² Möchte man zu einer Gesamtbewertung gelangen (z.B. „beste Kommune“, „beste Einrichtung“ etc.), kommt man nicht umhin, verschiedene Kennziffern über eine Bewertungs- bzw. Aggregationsregel zusammenzuführen.

Zur Messung der (mehrdimensionalen) Gesamteffizienz von Organisationen haben sich in der Ökonomik zwei Gruppen von Verfahren zur Ermittlung von sog. Effizienzgrenzen etabliert: Zum einen das nichtparametrisch-deterministische Verfahren der „Data Envelopment Analysis“ (DEA) und zweitens ökonometrische Verfahren parametrisch-stochastischen Typs. Ohne auf die spezifischen Vor- und Nachteile dieser Verfahren einzugehen, sei lediglich darauf hingewiesen, dass sie gegenüber der Verwendung von eindimensionalen Kennzahlen eine bessere Vergleichbarkeit bieten – bei allerdings höherem Ermittlungsaufwand.

⁵¹ Dieser Wettbewerb erfordert zum Teil explizit die Teilnahme an sog. Vergleichsringen o. ä. (also Kooperation), in denen die Teilnehmer teilweise nicht öffentlich verfügbare Daten bereitstellen und die Auswertungen ebenfalls nur den Teilnehmern zugänglich sind.

⁵² Die eine Zeit lang stark propagierte „Balanced Scorecard“, mittels derer die finanzielle Perspektive, die Kundenperspektive, die internen (Geschäfts-)Prozesse sowie die Fähigkeit zum Lernen und zum Wachstum einer Organisation mittels Kennzahlen beleuchtet wird, stellt letztlich nichts anderes als eine spezielle Kennzahlenanordnung dar.

Grundsätzlich sind alle Indikatoren/Kennziffern – selbst bei einwandfreier Methodik – mit Vorsicht zu handhaben. Zunächst ist darauf zu achten, dass die zum Vergleich herangezogenen Kennziffern bzw. die ihnen zugrundeliegenden Daten bei allen Organisationen auf die gleiche Weise und mit gleicher Genauigkeit ermittelt werden. So müsste für aussagefähige Kostenvergleiche das interne Rechnungswesen harmonisiert werden. Ansonsten sind mehr oder weniger aufwendige Bereinigungen notwendig.

Die mit verbesserten Methoden eventuell einhergehende Versuchung, in verstärktem Maße auf Outputindikatoren zurückzugreifen, bringt zudem die Gefahr der Vernachlässigung bzw. Verdrängung des schwer oder nicht Messbaren mit sich. Erstens werden Output-Dimensionen, die sich nicht (ausreichend) abbilden lassen, vernachlässigt. Zum zweiten konterkarieren Output-Maße möglicherweise die Erreichung von Outcome-Zielen. Beides kann zusammenhängen wie beispielsweise im Bildungssektor: Ein durch Abschlüsse und Abschlussnoten (Output) gemessener Ausbildungserfolg von Schülern/Studierenden ist oberflächlich. Bei genauerer Prüfung der tatsächlichen Fähigkeiten der Ausgebildeten (Outcome) wird man vielleicht sogar feststellen, dass ein gegenläufiger Zusammenhang zwischen Abschlüssen/Noten und tatsächlichen Fähigkeiten besteht.

Solange Kennzahlenwettbewerbe freiwillig sind, besteht zudem die Gefahr einer „positiven“ Auslese, d. h. nur Organisationen, die mit guten Werten rechnen, nehmen daran teil. Dies führt dann dazu, dass gerade die Organisationen, die den (Kennzahlen-)Wettbewerb nötig hätten, nicht daran teilnehmen. Außerdem stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die Wettbewerbsergebnisse für die Teilnehmer haben. Ohne Konsequenzen ist kein sonderlich großer Anreiz- und Disziplinierungseffekt zu erwarten.

3.3.2 Wettbewerb zwischen der öffentlichen Hand und Privaten

Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern auf dem „Endkundenmarkt“ existiert auf dem Gebiet der sog. Daseinsvorsorge bzw. bei (marktbezogenen und nichtmarktbezogenen) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI), wie der Energieversorgung, Post, Telekommunikation, im Bank- und im Rundfunksektor, Bildung und Gesundheit.

Sofern – wie in Netzbereichen – natürliche Monopole bestehen, ist ein Wettbewerb auf dem Markt nicht angezeigt. Allerdings ist durch Ausschreibungen/Versteigerungen ein – nicht kostenloser – Wettbewerb um den Markt möglich.⁵³ Das Ergebnis von Ausschreibungen hängt

⁵³ Unter der – allerdings unrealistischen Annahme – der Abwesenheit von Marktzutritts- und Marktaustrittskosten sowie der Existenz unangreifbarer („sustainable“) Preise würde allein die Drohung des Markteintritts

von der Marktstruktur auf dem Bietermarkt, also letztlich von der Marktmacht der Bieter bzw. ihrer Fähigkeit zur Bildung von Angebotskartellen ab. Nicht zu vergessen sind die Ausschreibungs- bzw. Transaktionskosten, welche nicht unerhebliche Größenordnungen annehmen können.⁵⁴

Unabhängig von Ausschreibungen ist eine „konventionelle“, externe Regulierung durch eine Regulierungsbehörde möglich.⁵⁵ Diese Regulierung kann wiederum Wettbewerbselemente („Yardstick-Competition“, Anreizregulierung) beinhalten und ist keinesfalls regulierungskostenfrei. Alternativ kann das natürliche Monopol einem öffentlichen Unternehmen übergeben werden. In diesem Fall spricht man von einer internen Regulierung. Insofern konkurrieren bei natürlichen Monopolen die beiden Optionen „(extern, zentral) reguliertes Privatunternehmen“ und „(intern, dezentral reguliertes) öffentliches Unternehmen“ miteinander.

Darüber hinaus ist den genannten Sektoren und – bei Abwesenheit staatlicher Funktionsvorbehalte – auch in anderen Bereichen Wettbewerb auf vorgelagerten Prozessstufen möglich. Typisch ist die Gebäudereinigung, -wartung und -bewirtschaftung etc. („Facility Management“). Allerdings ist dieser Wettbewerb regelmäßig „einseitig“, d. h. die öffentliche Hand darf gewöhnlicherweise diese Leistungen Privaten nicht andienen, während der umgekehrte Fall zulässig ist. Bereits die Existenz einer privaten Alternative impliziert eine Outsourcing-Drohung.

Ein in der Literatur in diesem Kontext oft benanntes Beispiel für Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringern ist das von 1980 bis 2000 in Großbritannien praktizierte – und inzwischen durch das sog. „Best Value“-Konzept ersetzt – sog. Compulsory Competitive Tendering (CCT). Danach waren die kommunalen Behörden („Local authorities“) durch verschiedene Gesetze bei Leistungen, die auch von Privaten erbracht werden konnten, grundsätzlich zur Ausschreibung verpflichtet. An diesen Ausschreibungen konnten auch die (bisherigen) öffentlichen Leistungserbringer teilnehmen. Die Erfahrungen mit CCT waren offenbar sehr ambivalent. So wurden vordergründig häufig Effizienzsteigerungen konstatiert. Bei näherer Betrachtung ging dies – wie die theoretischen Ausführungen in Abschnitt 3.2.2 erwarten lassen – jedoch häufig zu Lasten der Qualität. *“Under Compulsory Competitive Tendering service quality has often been neglected and efficiency gains have been uneven and uncertain, and it has proved inflexible in practice. ... All too often the process of competi-*

(potentieller Wettbewerb) disziplinierend wirken. Allerdings ist selbst dann kein Wohlfahrtsoptimum gewährleistet.

⁵⁴ Vgl. Obermann (2007).

⁵⁵ Wir abstrahieren hier von der reinen Versteigerung eines Monopols mit vorheriger Abschöpfung der Produzentenrente.

tion has become an end in itself, distracting attention from the services that are actually provided to local people."⁵⁶

In den letzten Jahren hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei den marktbezogenen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, den sog. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI), zunehmend an Bedeutung für den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen gewonnen.⁵⁷ Sofern eine Gebietskörperschaft oder ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften eine Aufgabe an eine eigene Einrichtung/ein eigenes Unternehmen überträgt, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um eine Ausschreibungspflicht und damit einen Wettbewerb mit privaten Anbietern zu vermeiden. Mit anderen Worten: Die Auslegung europäischer Rechtsnormen durch den EuGH erzwingt in bestimmten Konstellationen einen Ausschreibungswettbewerb bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Bestimmte deutsche Rechtsnormen erschweren dagegen eher den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Konkurrenten. Zum einen ist die Erbringung von (Dienst-)Leistungen der öffentlichen Hand für Private grundsätzlich problematisch. Hier geht es beispielsweise um die Frage, ob Einrichtungen, deren Aufgabe in der Deckung des Eigenbedarfs der Gebietskörperschaft besteht, (ausnahmsweise) ihre Kapazitäten auslasten dürfen, indem sie Leistungen auch Privaten anbieten.⁵⁸

Zweitens bereitet das deutsche Vergaberecht Schwierigkeiten bei der Beteiligung öffentlicher Einrichtungen an förmlichen Vergabeverfahren:⁵⁹ So können Regie- und Eigenbetriebe an Ausschreibungen nicht teilnehmen, weil sie keine Rechtspersönlichkeit aufweisen. Darüber hinaus dürfen nach § 8 Abs. 6 VOB/A und § 7 Nr. 6 VOL/A Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe etc. nicht in Konkurrenz zu gewerblichen Unternehmen treten. Folglich besteht für eine Gebietskörperschaft die Gefahr, dass bei freiwillig von ihnen durchgeführten Ausschreibungen ihre eigenen Einrichtungen nicht teilnehmen dürfen. Die Teilnahme an Ausschreibungen anderer Gebietskörperschaften ist zumindest für Regiebetriebe zweifelhaft.

Drittens werden Benchmarking bzw. Kennziffernvergleiche zwischen öffentlichen und privaten Anbietern behindert. So sind nach § 16 Nr. 1 der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/Teil A) und § 16 der Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistun-

⁵⁶ DETR (1998), S. 1.5.

⁵⁷ Erwähnt seien hier die Urteile in den Fällen Teckal, TREA/Halle, Parking Brixen, Gemeinde Mödling, Bari/ANAV, Carbotermo, TRAGSA/ASEMFO.

⁵⁸ Vgl. z. B. Hille (2002), S. 31ff.

⁵⁹ Vgl. im Folgenden Hille (2002), S. 26ff.

gen (VOL/Teil A) Ausschreibungen für vergabefremde Zwecke (wie Vergleiche, Markterkundung etc.) unzulässig. Dagegen sind Preisabfragen zwar rechtlich zulässig, wegen ihrer Unverbindlichkeit jedoch eher ungeeignet.

4 Fazit

Das Thema „Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor“ ist außerordentlich komplex, so dass es hier nur ansatzweise bzw. in Ausschnitten behandelt werden konnte.

Bereits die Begriffe „Kooperation“ und „Wettbewerb“ stehen in einem nicht leicht zu beschreibenden Spannungsverhältnis. Auf den ersten Blicken erscheinen sie als Gegensätze, denn wer (auf einem Markt) in Konkurrenz miteinander steht, kann nicht miteinander kooperieren. Auf den zweiten Blick ist der Zusammenhang vielschichtiger. Zwei (oder mehrere) Wirtschaftssubjekte können sehr wohl gleichzeitig miteinander kooperieren und konkurrieren, wenn sie zugleich auf mehreren Märkten bzw. Wertschöpfungsstufen operieren. Zudem können Phasen der Kooperation mit Phasen des Wettbewerbs wechseln, wenn man an Ausschreibungen denkt. Bis zur Auftragsvergabe herrscht Konkurrenz, während der Vertragsdauer ist Kooperation erforderlich. Anschließend folgt wieder Wettbewerb. Usw.

Damit ökonomischer Wettbewerb, der üblicherweise, aber nicht zwangsläufig auf Märkten stattfindet, überhaupt funktioniert bzw. effizienzsteigernd wirkt, sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Sofern diese nicht vorliegen, kann Wettbewerb sogar kontraproduktiv respektive effizienzmindernd wirken. Auch Kooperation setzt einiges voraus. Häufig verhindern situative Konstellationen das Zustandekommen von Kooperationen, obwohl Kooperationen ökonomisch sinnvoll, sprich wohlfahrtssteigernd wären. Umgekehrt können Kooperationen stattfinden, die sozial unerwünscht respektive wohlfahrtsvernichtend wirken.

Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der öffentlichen Hand und Privaten – bei der öffentlichen Hand werden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. Wohlfahrtsmaximierung und bei privaten Gewinnmaximierung unterstellt – haben wir einerseits jeweils zwischen Kooperation/Wettbewerb unter ausschließlich öffentlichen Personen und andererseits Kooperation/Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Personen unterschieden.

(Allein) Die unterschiedliche Zielsetzung hat erhebliche Konsequenzen für die Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. So befindet sich die öffentliche Hand in einer Welt, in der spezifisches Kapital eingesetzt und unvollständige Verträge abgeschlossen werden müssen, bei Kooperationen mit Privaten tendenziell in einer schlechteren Position. Auch

der Wettbewerb mit Privaten gerät regelmäßig in ein schiefes Licht, weil ungeeignete, privatwirtschaftliche Effizienzmaße (Rentabilität, Unternehmenswert etc.) zugrunde gelegt werden.

Kooperationen zwischen öffentlichen Einheiten dürften ebenfalls regelmäßig durch unvollständige Verträge und spezifischen Kapitaleinsatz gekennzeichnet sein. Allerdings sind dort die aus Gewinnerzielungsinteresse geborenen opportunistischen Anreize bei grundsätzlich identischer Zielrichtung (Wohlfahrt) nicht vorhanden, so dass Kooperationen eventuell leichter und reibungsloser erfolgen (können). Dies legt die Vermutung nahe, dass Kooperationen innerhalb des öffentlichen Sektors in vielen Fällen größere Vorteile versprechen als zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.⁶⁰

Sofern Aufgaben/Prozesse aus rechtlichen oder ökonomischen Gründen der öffentlichen Hand vorbehalten sind, ist zwar keine Konkurrenz mit Privaten, aber immerhin Wettbewerb im öffentlichen Sektor möglich. Sofern dieser Wettbewerb nicht unmittelbar stattfinden kann, ist er gleichwohl auf indirekte Weise durch sog. Benchmarks bzw. Kennziffernvergleiche erreichbar. Hierbei ist allerdings zum einen auf eine gute Datenqualität und Methodik zu achten, was einen nicht unerheblichen Aufwand impliziert. Ungeachtet dessen muss man sich der Grenzen sowie der möglichen Fehlanreize und Fehlinterpretationen derartiger Vergleiche bewusst sein.

Unmittelbare Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Leistungsanbietern lässt sich durch die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Ausschreibung von Prozessen/Produkten/Aufgaben unter der Vorgabe einer Teilnahmeberechtigung auch öffentlicher Anbieter erreichen. Abgesehen von den bereits beschriebenen Kooperationsproblemen für den Fall, dass ein Privater gewinnt, sind die unmittelbar mit den Ausschreibungen verbundenen Kosten, die bei sorgfältiger Vorgehensweise unter ausreichender Berücksichtigung von Qualitätsaspekten nicht unerheblich sind, gegen den Ausschreibungsnutzen abzuwägen. Sowohl theoretische Überlegungen als auch Praxiserfahrungen relativieren den Vorteil solcher Ausschreibungen und sprechen gegen eine stupide Implementierung von formellen Wettbewerbszwängen.

Schließlich ist prinzipiell auch ein indirekter Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Akteuren über Preis-, Kosten- oder sonstige Kennzahlenvergleiche möglich. Hier gelten die Ausführungen zu Kennzahlenvergleichen im öffentlichen Sektor gleichermaßen. Darüber hinaus scheint es nicht zuletzt aufgrund vergaberechtlicher Bestimmungen für die öffentliche Hand schwieriger, verlässliche bzw. verbindliche Informationen von Privaten als von öffentlichen Organisationen zu bekommen.

⁶⁰ Empirische Ergebnisse aus Großbritannien untermauern diese Hypothese (vgl. Andrews/Entwistle 2010).

Bei aller Skizzenhaftigkeit deuten die in diesem Beitrag vollzogenen Überlegungen insgesamt darauf hin, dass a) die Bewertung von Kooperationen und Wettbewerb im öffentlichen Sektor in erheblichem Umfang von den Einzelfallgegebenheiten abhängt und b) in diesem Kontext ein nicht unerhebliches Forschungsdefizit besteht.

Literatur

- Andrews, Rhys/Entwistle, Tom (2010): Does Cross-sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, No. 3, S. 679-701.
- Akerlof, George A. (1970): The Market for Lemons – Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, S. 488-500.
- Bel, Germà/Costas, Antón (2006): Do Public Sector Reforms get Rusty? – Local Privatization in Spain, in: *The Journal of Policy Reform*, Vol. 9, No. 1, S. 1-24.
- Borrmann, Jörg/Finsinger, Jörg (1999): *Markt und Regulierung*, München.
- Bös, Dieter (2001a): Incomplete Contracts in Public Procurement, in: Negishi, T./Ramachandran, R.V./Mino, K. (eds.): *Economic Theory, Dynamics and Markets – Essays in Honor of Ryuzo Sato*, Kluwer, Boston-Dordrecht-London, S. 105-119. [www.fwi.uni-bonn.de]
- Bös, Dieter (2001b): A Note on Public Procurement – Separation Between Award and Actual Contract, Bonn. [www.fwi.uni-bonn.de]
- Bös, Dieter/Lülfesmann, Christoph (1996): The Hold-up Problem in Government Contracting, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 98, No. 1, S. 53-74.
- Bös, Dieter/Lülfesmann, Christoph (2001): Holdups, Quality Choice, and the Achilles' Heel in Government Contracting, Bonn Econ Discussion Paper 28/2001, Bonn. [www.bgse.uni-bonn.de]
- Bös, Dieter/Schneider, Friedrich (1996): Private Public Partnership – Gemeinschaftsunternehmen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, 25. Jg., H. 3, S. 519-543.
- Büttner, Thiess/Hauptmeier, Sebastian (2006): Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, in: *Ifo-Schnelldienst*, Bd. 59, H. 10, S. 17-22.
- DETR – Department of the Environment, Transport and the Regions (1998): *Improving Local Services Through Best Value*, Consultation Paper, London.
- Edlin, Aaron S./Reichelstein, Stefan (1996): Holdups, Standard Breach Remedies, and Optimal Investment, in: *American Economic Review*, Vol. 86, No. 3, S. 478-501.
- Edwards, Jeremy S./Weichenrieder, Alfons J. (2004): Ownership Concentration and Share Valuation, in: *German Economic Review*, Vol. 5, No. 2, S. 143-171.
- Egerer, Matthias (2005): *Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung – eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands*, München.
- Faulhaber, Gerald A. (1975): Cross-Subsidization – Pricing in Public Enterprises, in: *American Economic Review*, Vol. 65, No. 5, S. 966-977.

- Hart, Oliver/Moore, John (1999): Foundations of Incomplete Contracts, in: *The Review of Economic Studies*, Vol. 66, No. 1, S. 115-138.
- Hart, Oliver/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W. (1997): The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, S. 1127-1161.
- Hille, Dietmar (2002): Konkurreren statt Privatisieren – Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb, Arbeitsheft 3, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Potsdam.
- Holler, Manfred J./Illing, Gerhard (2009): Einführung in die Spieltheorie, 7. Aufl., Berlin/Heidelberg.
- Houston, David J. (2000): Public Service Motivation – A Multivariate Test, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 4, S.713-727.
- Kirchgässner, Gebhard (2001): Die Effizienz eines öffentlichen Versicherungsmonopols – das Beispiel der schweizerischen Gebäudeversicherungen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 24, H. 3, S. 249-266.
- Laffont, Jean-Jacques/Tirole, Jean (1991): Privatization and Incentives, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, special issue, S. 84-105.
- Mühlenkamp, Holger (1999): Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Nalebuff, Barry J./Brandenburger, Adam M. (1996): *Co-opetition*, New York.
- Nöldecke, Georg/Schmidt, Klaus M. (1995): Option Contracts and Renegotiation – A Solution to the Hold-up Problem, in: *RAND Journal of Economics*, Vol. 26, No. 2, S. 163-179.
- Obermann, Gabriel (2007): The Role of the State as a Guarantor of Public Services – Transaction Cost Issues and Empirical Evidence, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 78, No. 3, S. 475-500.
- Picot, Arnold (1991): Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential, in: Ordelt, D./Rudolph, B./Büselmann, E. (Hrsg.): *Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie*, Stuttgart, S. 143-170.
- Sack, Detlef (2006): Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: Budäus, D. (Hrsg.): *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden, S. 51-76.
- Villalonga, Belén (2000): Privatization and Efficiency – Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects, in: *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 42, No. 1, S. 47-49.
- von Ungern-Sternberg, Thomas (2001): Die Vorteile des Staatsmonopols in der Gebäudeversicherung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, H. 1, S. 31-44.
- von Ungern-Sternberg, Thomas (2004): *Efficient Monopolies – The Limits of Competition in the European Property Insurance Market*, Oxford/New York.
- Williamson, Oliver E. (1983): Credible Commitments – Using Hostages to Support Exchange, in: *American Economic Review*, Vol. 73, No. 4, S. 519-540.
- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.

Willner, Johan O. (2001): Ownership, Efficiency, and Political Interference, in: European Journal of Political Economy, Vol. 17, No. 4, S. 723-748.

Wowries, Claas (2008): Die Kooperation der norddeutschen Bundesländer, Frankfurt/M. u. a.

Wright, Bradley E. (2001): Public-sector Work Motivation – A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11, No. 4, S. 559-586.