

Wegener, Alexander

Book — Digitized Version

Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs: Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Wegener, Alexander (2002) : Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs: Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, ISBN 3-89404-222-2, Edition Sigma, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122873>

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.

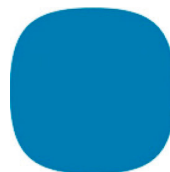
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Wegener: Kommunaler Wettbewerb

Herausgegeben vom
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Abteilung: Regulierung von Arbeit
Kommissarischer Direktor: Professor Dr. Ulrich Jürgens

Alexander Wegener

Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs

Strategien in den USA,
Großbritannien und
Neuseeland



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Wegener, Alexander:

Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs : Strategien
in den USA, Großbritannien und Neuseeland /
Alexander Wegener. [Hrsg. vom Wissenschaftszentrum
Berlin für Sozialforschung, Abteilung: Regulierung von
Arbeit]. – Berlin : Ed. Sigma, 2002

Zugl.: Hagen, Fernuniv., Diss., 2001

ISBN 3-89404-222-2

© Copyright 2002 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile
ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen
Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung
in elektronische Systeme.

Konzeption und Gestaltung: Rother + Raddatz, Berlin.

Satz: Blocksatz Friederike Theilen-Kosch, Berlin.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

1.	Wettbewerb gestalten – Herausforderung der Zukunft	9
2.	Konzeptionelle Bausteine zu wettbewerblichen Erstellungs- formen im öffentlichen Sektor	15
2.1	Märkte, Transaktionskosten und Organisation: Die Frage nach der Erstellungsform von Dienstleistungen	17
2.1.1	Der klassische Transaktionskostenansatz	17
2.1.2	Die deutsche Leistungstiefendebatte	20
2.1.3	Kritik am Transaktionskostenansatz und neuere konzeptionelle Weiterentwicklungen	23
2.2	Auftraggeber/Auftragnehmer, Kontrakte und Verträge: Die Frage nach den Interaktionsbeziehungen	25
2.2.1	Das Konzept der pretialen Steuerung	26
2.2.2	Informationsasymmetrien und Principal-Agent: Kontrakte und Verträge	28
2.2.3	Marktstruktur und Marktverhalten	38
2.3	Auktionen, Ausschreibungen und Verhandlungen: Die Frage nach der Gestaltung von Ausschreibungsverfahren	39
2.3.1	Auktionstheorien und Ausschreibungsverfahren	39
2.3.2	Verhandlungssysteme	43
2.3.3	Auktionen und Verhandlungen: Gibt es „überlegene“ Formen?	44
2.3.4	Welches Verfahren für welche Dienstleistung und zu welchem Zeitpunkt?	45
2.4	Kostenrechnung, Vollkosten und Bezahlung: Die Frage nach der Gestaltung monetärer Beziehungen	46
2.4.1	Kameralistik, Doppik und „general accepted accounting policies“	46
2.4.2	Nutzung verschiedener Bezahlungsformen	47

2.5	Zur Kritik an Ansätzen einer Wettbewerbstheorie für den öffentlichen Sektor: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs	49
2.5.1	Defizite der verschiedenen Ansätze	49
2.5.2	Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs	51
2.6	Methodik und Vorgehensweise	62
3.	Großbritannien: Ideologische Wettbewerbspolitik	67
3.1	Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage	67
3.1.1	Beginn der Neuorientierung: Local Government Planning and Land Act 1980	69
3.1.2	Die Durchsetzung verpflichtender Ausschreibungen: Der Local Government Act 1988	70
3.1.3	Auf dem Weg zum Vertragsnexus: Der Local Government Act 1992	73
3.1.4	Die „Aufweichung“ des Wettbewerbsregimes: Das „best value“-Konzept	74
3.2	Braintree District Council	75
3.2.1	Verwaltungsmodernisierung zwischen lokaler Initiative und zentralstaatlicher Regulierung	76
3.2.2	Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Braintree	76
3.2.3	Braintree Commercial Services im Wettbewerb	78
3.2.4	Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens	85
3.3	Zwangswettbewerb unter teilweise mangelhaften Bedingungen: Der Wettbewerbsansatz in Großbritannien	91
3.4	Perspektiven der Wettbewerbspolitik in Großbritannien	95
4.	Neuseeland: Pragmatisches Radikalprogramm und lokale Anpassung	99
4.1	Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage	99
4.2	Christchurch City Council	100
4.2.1	Innovative lokale Umsetzung zentraler Vorgaben: Kurze Geschichte der Verwaltungsmodernisierung	101
4.2.2	Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Christchurch	102

4.2.3	Works Operations Unit: „Best of both worlds“	105
4.2.4	Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens	110
4.2.5	„Managed competition“ in Christchurch	115
4.3	Kommunale Dienstleister im Wettbewerb: Der Wettbewerbs- ansatz in Christchurch	116
4.4	Wettbewerb im „Konzern Stadt“	118
5.	USA: Organisierter Wettbewerb im freien Markt – drei Städte, drei Wege	121
5.1	Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage	121
5.2	Phoenix/Arizona: Flucht nach vorn und wieder zurück	123
5.2.1	Die Ursprünge des „reinventing government“: Kurze Geschichte der Verwaltungsreform	124
5.2.2	Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Phoenix	125
5.2.3	Public Works im Wettbewerb	128
5.2.4	Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens	138
5.2.5	Zwischen Monopol und Wettbewerb: Der Wettbewerbsansatz in Phoenix	142
5.3	Indianapolis/Indiana: Von der Privatisierungsrhetorik zum Wettbewerb	146
5.3.1	Kurze Geschichte der Verwaltungsreform in Indianapolis	147
5.3.2	Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Indianapolis	149
5.3.3	Department of Public Works und Department of Transportation im Wettbewerb	149
5.3.4	Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens	159
5.3.5	Zwischen Wettbewerb und Privatisierung: Der Wettbewerbs- ansatz in Indianapolis	162
5.4	Charlotte/North Carolina: Systematische kommunale Wett- bewerbspolitik	164
5.4.1	Kurze Geschichte der Verwaltungsmodernisierung	165
5.4.2	Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Charlotte	166
5.4.3	Die Stadtverwaltung im Wettbewerb	167
5.4.4	Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens	170

5.4.5	Systematische Wettbewerbspolitik: Der Wettbewerbsansatz in Charlotte	175
5.5	Drei Städte, drei Wege des „managed competition“	177
6.	Funktionsfähiger Wettbewerb: Gestaltung und Wirkungen	179
6.1	Die Gestaltung von Wettbewerb in Kommunen	180
6.1.1	Zur Erstellungsform von Dienstleistungen	180
6.1.2	Die relationalen Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer	194
6.1.3	Ausschreibungsverfahren zwischen Theorie und Praxis	201
6.1.4	Kaum genutzte Varianten der Bezahlung	207
6.2	Wirkungen und Effekte des Wettbewerbs	208
6.2.1	Geringere Kosten der Dienstleistung und Dokumentation der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Anbieter	211
6.2.2	Wettbewerb und Qualität der Dienstleistung: Kein kausaler Zusammenhang	213
6.2.3	Wettbewerb und Beschäftigungseffekte: Sinkende Arbeitsplatz- sicherheit und hohe Fluktuation	214
6.3	Entwicklungsperspektiven des Wettbewerbs	215
6.4	Zentrale Ergebnisse der Untersuchung	220
	Literatur	223
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	237

1. Wettbewerb gestalten – Herausforderung der Zukunft

Wettbewerb ist eines der Schlagworte der internationalen Modernisierung des öffentlichen Sektors. Der Wettbewerb hat in Kreisen, Städten und Gemeinden schon längst Einzug gehalten, und das nicht erst seit der Liberalisierung der großen Staatsmonopole wie Post, Bahn und Telekommunikation, nicht erst seit der Liberalisierung weiterer Monopole wie Stromwirtschaft und Ver- und Entsorgung: In einer Vielzahl von Bereichen der öffentlichen Dienstleistungsproduktion haben sich in den vergangenen Jahrzehnten im In- und Ausland Wettbewerbselemente und -mechanismen etabliert, die sich in den kommenden Jahren zu der größten Herausforderung kommunaler Dienstleistungsproduktion entwickeln werden. Ungeklärt ist dabei, unter welchen Bedingungen und Konstellationen Wettbewerb im öffentlichen Sektor funktionsfähig gemacht werden kann – eine empirische Forschungslücke, die von verschiedenen Disziplinen bemängelt wird. Wettbewerb wird gefordert, aber Kenntnisse darüber, welcher Wettbewerb in welcher Gestaltung die gewünschten Ergebnisse erbringen kann, fehlen weitgehend.

Kernfrage ist, wie Wettbewerb gestaltet und organisiert werden muss, um einerseits die Dienstleistungserfüllung zu gewährleisten und andererseits höchstmögliche Effizienz bei gleichzeitiger Optimierung im Nutzerinteresse zu erreichen. Ziel der Einführung von Instrumenten des Wettbewerbs ist es, die organisatorischen, personalpolitischen und technischen Voraussetzungen zur Verbesserung der Produktivität, zur Qualitätssteigerung, zur Stärkung der Kundenorientierung sowie zur Reduzierung der Produktionszeiten zu schaffen. Wettbewerb und Nutzerorientierung sind die externen Motoren der Verwaltungsmodernisierung, die allein durch binnenorganisatorische Veränderungen nicht vorangetrieben werden kann.

Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist eine Variante der Vermarktlichung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion. Diese Form des Wettbewerbs erweist sich in bestimmten Marktsituationen für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse als eine besonders effiziente und effektive Lösung. Derzeit sind Formen des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern aber nur in einigen Ländern möglich, und nur wenige Städte und Gemeinden nutzen sie bisher.

In der vorliegenden, primär empirisch angelegten Untersuchung werden Erfahrungen mit der Einführung solcher Wettbewerbsansätze im Bereich der Müllentsorgung als exemplarischer technisch-infrastruktureller Dienstleistung analysiert. Dies erfolgt auf der Grundlage von Fallstudien zu fünf Städten: Braintree District Council in Großbritannien, Christchurch in Neuseeland sowie Phoenix, Indianapolis und Charlotte in den USA –bis heute gelten Großbritannien, Neuseeland und die drei ausgewählten US-amerikanischen Städte als Beispiele der Wettbewerbseinführung. Sie unterscheiden sich in ihren Wettbewerbsstrategien und den Möglichkeiten der Gestaltung und Organisation des Wettbewerbs. In Europa – mit Ausnahme Großbritanniens – finden sich keine Beispiele für Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern – auch nicht in Deutschland, wo Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern untersagt ist. Mit Hilfe der Fallstudien können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie Wettbewerb gestaltet werden sollte.

Wettbewerb ist kein originäres Ziel einer Modernisierung, sondern ein Instrument. Die Ökonomisierung der Verwaltung wird sehr stark von der betriebswirtschaftlichen Diskussion und der New-Public-Management-Debatte bestimmt. Konzeptionell knüpft die dominierende Reformausrichtung nach dem so genannten „New Public Management“ an Public Choice und anderen institutionenökonomischen Ansätzen an. Vermarktlichungsstrategien zielen einerseits auf die organisatorische Enthierarchisierung und Dezentralisierung der Leistungsproduktion. Sie sind andererseits zugleich Ausdruck einer Abkehr von zeitweilig dominierenden minimalistischen Staatsauffassungen: Zunehmend wird in der Debatte der „Rückbau des Staates“ durch den Begriff der „Gewährleistung“ ersetzt, der gleichsam die Grenzen des Rückbaus beschreibt.

Als Analysekonzept wurde für die Untersuchung das von Kantzenbach und Kallfass entwickelte Modell des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ zugrunde gelegt und auf die kommunale Ebene übertragen. Damit wird es möglich, verschiedene Ansätze und konzeptionelle Bausteine zu wettbewerblichen Erstellungsformen miteinander zu verklammern, um sowohl Marktstrukturen als auch Marktverhalten und Marktergebnisse zu analysieren. Mit der Wettbewerbseinführung sollen die verschiedenen Funktionen von Wettbewerb im öffentlichen Sektor nutzbar gemacht werden. Kantzenbach (1967, S. 15ff.) verweist auf fünf voneinander unabhängige und gleichrangige Funktionen des Wettbewerbs (vgl. Tab. 1-1), die er wie folgt skizziert:

- Auf den Märkten der Produktionsfaktoren steuert der Wettbewerb die funktionelle Einkommensverteilung nach der Marktleistung, deren negative Effekte durch die staatliche Umverteilungspolitik ausgeglichen werden.

- Der Wettbewerbsprozess steuert die Zusammensetzung und Verteilung des Angebots an Waren und Dienstleistungen nach den Käuferpräferenzen (Wettbewerb als Instrument der Qualitätsverbesserung).
- Wettbewerb lenkt die Produktionsfaktoren in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten (Wettbewerb als Instrument der Produktivitätssteigerung).
- Der Wettbewerbsprozess bewirkt die laufende flexible Anpassung der Produktion und der Kapazität an die Nachfragestruktur (Wettbewerb als Instrument des Strukturwandels).
- Wettbewerb beschleunigt die Durchsetzung von Produkt- und Produktionsprozessinnovationen (Wettbewerb als Instrument der Innovationsförderung).

Tab. 1-1: Funktionen des Wettbewerbs

Einkommensverteilung		Verteilungsfunktion
Angebotszusammensetzung	statische Funktionen	
Produktionssteuerung	statische Funktionen	Steuerungsfunktionen
Anpassungsflexibilität	dynamische Funktionen	
Innovationsfähigkeit	dynamische Funktionen	Antriebsfunktion

Quelle: nach Kantzenbach (1967)

Hier wird Wettbewerb als ein Instrument verstanden, welches – neben der Qualitätsorientierung – den zentralen Motor von Verwaltungsveränderungsprozessen bildet (Oppen/Wegener 1997a). Wettbewerb bringt eine externe Logik in die öffentliche Verwaltung und erzwingt einen kontinuierlichen Wandel – im Gegensatz zu intern geprägten Veränderungsprozessen, der Binnenmodernisierung. Wettbewerb meint mehr als Privatisierung.¹ Die bloße Privatisierung von Teilen der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ist nicht der Königsweg, im Gegenteil: Privatisierungen sind von ihrem Ergebnis her oft alternativen Erstellungsformen unterlegen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Kosten der Dienstleistung. Ebenso abzugrenzen von dem Begriff Wettbewerb sind für diese Arbeit neben der materiellen Privatisierung auch Qualitätswettbewerbe und Voucher-Modelle, da in diesen Fällen nicht der Preis zentraler Parameter ist, sondern die Qualität der Dienstleistung. Voucher-Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen ein nachfrageorientiertes Dienstleistungsangebot auf-

1 Vgl. zur Abgrenzung und zur Terminologie unter anderem Savas (1987a); Stein (1990); Feigenbaum/Henig (1994); Schoch (1994); Wegener (2000b); vgl. zu den „großen Privatisierungen“ unter anderem Altmann (1997); Ital (1996); Dunleavy (1986).

gebaut werden kann, welches sich vor allem an individuellen Bedürfnissen von Nutzern ausrichtet. Einfache Beschaffungen („procurement“) und freihändige Vergabe von Teilleistungen ohne marktlichen Wettbewerb zwischen konkurrierenden Anbietern werden im Weiteren ebenfalls nicht unter dem Begriff Wettbewerb gefasst. Solchermaßen eingegrenzt kann Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung verschiedene Formen annehmen und sich ausdrücken in:

- marktlichem Wettbewerb zwischen konkurrierenden Anbietern,
- Wettbewerbssurrogat und
- nichtmarktlichen Formen des Wettbewerbs wie etwa Leistungsvergleiche.

Wettbewerbssurrogate im Bereich des öffentlichen Sektors sind vor allem Ansätze zur Verrechnung interner Teildienstleistungen und die Einführung von marktähnlichen Wettbewerbssituationen. In der Praxis führen Kommunen im In- und Ausland neue Formen der Kostenrechnung und Kostenerstattung ein, zum Teil mit Hilfe bisher nicht genutzter Instrumente wie dem Kontraktmanagement. Die so hergestellten marktähnlichen Situationen beziehen sich jedoch lediglich auf interne Teilleistungen und nicht auf vollständige Dienstleistungen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen aber vollständige Dienstleistungen wie etwa die Straßenreinigung oder die kommunale Müllentsorgung. Nichtmarktliche Formen des Wettbewerbs wie Leistungsvergleiche oder die Teilnahme an Qualitätswettbewerben bleiben unberücksichtigt, da sie keinen wesentlichen, unmittelbaren externen Druck auf die internen Organisations- und Arbeitsstrukturen oder -prozesse ausüben.

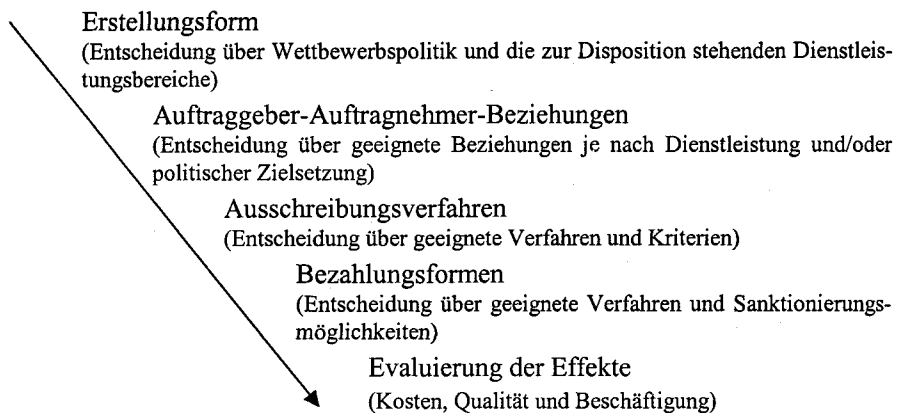
Unter marktlichem Wettbewerb zwischen konkurrierenden Anbietern werden hier sowohl Wettbewerb zwischen öffentlichen Anbietern (also innerhalb der eigenen kommunalen Einheit) als auch Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten bzw. freigemeinnützigen Anbietern verstanden: Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern kann eine interessante alternative Leistungserstellungsform für Kommunen darstellen. Diese Form des Wettbewerbs erlaubt es Kommunen und ihrer Bürgerschaft, die Funktionen des Wettbewerbs für die Entwicklung des Gemeinwesens zu nutzen, d.h. von den Kosten- und Qualitätsvorteilen wettbewerblicher Erstellung zu profitieren, ohne das Risiko einzugehen, von wenigen Zulieferern von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse abhängig zu werden. Wettbewerbselemente in der Produktion von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse verwischen die Grenze zwischen „öffentlich“ und „privat“.

Das Problem der Kommunen, die sich mit Wettbewerb als alternativer Erstellungsform beschäftigen, ist, dass bislang kaum Erfahrungen vorliegen, wie Wettbewerb auf der kommunalen Ebene organisiert werden soll. Hier besteht eine empirische Forschungslücke: Wettbewerb zieht eine radikale Veränderung

der Organisationsstruktur, der Fertigungstiefe und der Steuerungsmechanismen nach sich, aber seine Funktionsbedingungen, „Spielregeln“ und die Interaktionsmuster zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, zwischen privat und öffentlich sind bisher nur ansatzweise und vereinzelt analysiert worden.

Neben der empirischen Forschungslücke sind auch auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene Defizite festzustellen: Ansätze und Theorien decken jeweils nur Teilprozesse von Wettbewerb im öffentlichen Sektor ab. Unklar ist, welche Wettbewerbskonstellationen und -bedingungen zu welchem Marktergebnis führen. Mit dieser Arbeit soll ein Beitrag zur Schließung beider Lücken geleistet werden. Ziel ist herauszufinden, wie Wettbewerb unter welchen Bedingungen und Konstellationen auf kommunaler Ebene funktioniert. Dazu werden fünf Fallbeispiele kommunaler Wettbewerbsansätze untersucht. Als konzeptionelle Klammer dient das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs (Kantzenbach/Kallfass 1981). Wettbewerbsprozesse auf der kommunalen Ebene können in verschiedene Phasen differenziert werden, deren Ausgestaltung und Organisation die erkenntnisleitenden Fragestellungen für diese Arbeit aufwerfen (vgl. Abb. 1-1).

Abb. 1-2: Der Wettbewerbsprozess



Kernfragen der Gestaltung von Wettbewerbsprozessen sind:

- die grundsätzliche Frage nach der Erstellungsform;
- die Frage nach den Interaktionsbeziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer;

- die Frage nach der Gestaltung von Ausschreibungsverfahren und Verhandlungssystemen;
- die Frage nach der Gestaltung der monetären Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer;
- die Frage nach den Effekten des Wettbewerbs in Bezug auf Kosten, Qualität und Beschäftigung.

Die Kernfragen, die auf den verschiedenen Wettbewerbsphasen aufbauen, bilden die Grundlage für das Analyseraster. Konzeptionell stützt sich die Untersuchung auf verschiedene Ansätze und Theorien, darunter den Transaktionskostenansatz, die Leistungstiefendebatte, Vertragstheorien, ökonomische Modelle zur Gestaltung von Auktionen und Ausschreibungsverfahren sowie Konzepte für verschiedene Bezahlungsformen (Kap. 2). Diese konzeptionellen Bausteine werden zur Analyse der Fallbeispiele herangezogen.

Im Zentrum der Arbeit stehen die Erfahrungen mit wettbewerblichen Erstellungsformen, die mit Hilfe des vergleichenden Fallstudienansatzes für fünf Städte untersucht werden. Wie schon genannt, handelt es sich um den britischen Verwaltungsbezirk Braintree District Council (Kap. 3), die neuseeländische Stadt Christchurch in der Region Canterbury (Kap. 4) und die drei US-amerikanischen Städte Phoenix/Arizona, Indianapolis/Indiana und Charlotte/North Carolina (Kap. 5). Die fünf Städte zeichnen sich dadurch aus, dass sie unabhängig voneinander verschiedene Wege der Vermarktlichung öffentlicher Dienstleistungen beschritten haben und sind als „good practice“-Städte für den Bereich der Wettbewerbseinführung und des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern anerkannt sind. Sodann erfolgt ein Vergleich dieser Wettbewerbsansätze nach den Merkmalen der Bandbreite des Wettbewerbs, der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, der Organisation von Ausschreibungsverfahren, der Bezahlungsformen, der Anbieterstrukturen, des Käufer- wie Bieterverhaltens sowie der Effekte von Wettbewerb auf Kosten, Qualität und Beschäftigung (Kap. 6). Er mündet ein in Schlussfolgerungen zu den Entwicklungsperspektiven kommunaler Wettbewerbspolitik und eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

2. Konzeptionelle Bausteine zu wettbewerblichen Erstellungsformen im öffentlichen Sektor

Für eine Analyse von Wettbewerbskonstellationen im öffentlichen Sektor sind Konzeptualisierungen notwendig, die es erlauben, Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu erfassen. Dabei erscheint es ratsam, die unterschiedlichen und oft konkurrierenden Ansätze und Debatten zusammenzustellen. Die Beiträge zu wettbewerblichen Erstellungsformen im öffentlichen Sektor entstammen unterschiedlichen Disziplinen und decken meist nur einzelne Phasen des Wettbewerbsprozesses ab, nicht jedoch einen vollständigen Prozess von der Entscheidung über die Auswahl einer Dienstleistung bis hin zur Überwachung der Vertragserfüllung.

Aus der Wirtschaftswissenschaft sind zweifellos die meisten Ansätze hervorgegangen, die sich mit Fragen des Wettbewerbs befassen. Ein Schwerpunkt der aktuelleren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur liegt bei institutionenökonomischen Fragestellungen. Im Vergleich dazu sind wirtschaftswissenschaftliche Beiträge zum Wettbewerb im öffentlichen Sektor recht vereinzelt; frühere Literatur beschäftigte sich vor allem mit Monopolen und der materiellen Privatisierung von Staatsbetrieben. Eher in Vergessenheit geraten sind ältere Ansätze, wie etwa das von Schmalenbach (1948) entwickelte Konzept der pretialen Steuerung, welches durch die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung posthum relevant wird, oder das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs von Kantzenbach aus den späten 1960er Jahren, welches sich kaum durchsetzen konnte, solange die (normative) Annahme vollständigen Wettbewerbs oder Public-Choice-basierte Ansätze und praktische Handlungsanleitungen die Diskussion bestimmten, aber im Zuge der Entwicklung von „organisiertem Wettbewerb“ wieder als Rahmenkonzept für mikropolitische Wettbewerbsbedingungen und -konstellationen nutzbar wird.

Grundlegend für viele weitere Ansätze in den Wirtschaftswissenschaften, aber auch in den Sozialwissenschaften ist der Transaktionskostenansatz. Die Frage der Gestaltung der Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – ein zentrales Thema in der Modernisierungsdebatte des öffentlichen Sektors – wird sowohl von den Rechtswissenschaften als auch von den Sozial-

und den Wirtschaftswissenschaften behandelt. Dennoch bleiben viele Fragen offen:

“(…) competition problems generally (including questions about the appropriate scope and nature of competition in the public sector) are by no means easy to analyze. Faith in some general and indiscriminating notion of competition offers little reliable guidance as to their solution. Reasoning about competition problems requires better theoretical understanding, and of course empirical analysis, of how competition (of different kinds) works (in different circumstances)” (Vickers 1995, S. 18).

In dieser Arbeit wird das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs aus den 60er Jahren weiterentwickelt. Ursprünglich auf makroökonomische Zusammenhänge bezogen, dient es hier als konzeptioneller Rahmen für die Analyse kommunaler Wettbewerbsprozesse in ihrem Gesamtablauf, also von der Auswahl einer Dienstleistung bis hin zu den empirisch beobachtbaren Effekten.

Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs eignet sich als Klammer für verschiedene disziplinäre Ansätze, die jeweils Teilfragen der Gestaltung von Wettbewerb aufgreifen. Die Kombination dieser Ansätze unter dem Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs ermöglicht den Blick auf den gesamten Wettbewerbsprozess, das Konzept bildet den analytischen Rahmen für den Vergleich unterschiedlicher Wettbewerbskonstellationen in den Kommunalverwaltungen der untersuchten fünf Städte. Für das Verständnis der Wettbewerbsbedingungen und -konstellationen auf kommunaler Ebene werden hier folgende Ansätze einbezogen:

- der (klassische) Transaktionskostenansatz und
- die darauf aufbauende Leistungstiefendebatte,
- das Konzept der pretialen Steuerung als historisches Konzept zur Organisation innerbetrieblicher Arbeitsprozesse,
- der Principal-Agent-Ansatz für die Bestimmung der Organisation interner wie externer Auftraggeber-Auftragnehmer-Situationen sowie
- Vertragstheorien und Elemente des Kontraktmanagements,
- Auktionstheorien zur Identifizierung effizienter Verfahren der Gestaltung von Ausschreibungsprozessen und schließlich
- verschiedene Konzepte zu Formen der Bezahlung von in Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen erstellten Dienstleistungen und Gütern.

2.1 Märkte, Transaktionskosten und Organisation: Die Frage nach der Erstellungsform von Dienstleistungen

Verschiedene Ansätze thematisieren die Frage, wann eine Dienstleistung besser intern oder extern bezogen werden sollte. In der verwaltungsorientierten Literatur zu wettbewerblichen Erstellungsformen bestehen erhebliche Schwächen. Hier dominieren Beiträge, die lediglich Kriterien fordern, in welchem Fall eine interne oder aber externe Lösung angeraten ist.

In Deutschland wurde die Frage der internen bzw. externen Erstellungsform vor allem in der Leistungstiefendebatte und seitens der institutionellen Ökonomie aufgegriffen. Nachfolgend wird zunächst der Transaktionskostenansatz in seiner historischen Form skizziert (Kap. 2.1.1), anschließend die darauf aufbauende deutsche Diskussion um die Leistungstiefe des Staates, die zwar keine theoretisch-konzeptionellen Innovationen im engeren Sinne hervorgebracht hat, aber innerhalb Deutschlands besonders im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs zu alternativen Erstellungsformen im öffentlichen Sektor ein relativ breites Echo fand (Kap. 2.1.2). Danach wird auf die Kritik am Transaktionskostenansatz und die Erweiterungen eingegangen, die er durch Öffnung für organisationssoziologische und politikwissenschaftliche Perspektiven erfahren hat (Kap. 2.1.3).

2.1.1 *Der klassische Transaktionskostenansatz*

Der Transaktionskostenansatz knüpft an die These von Coase (1937, 1992; auch Williamson 1985) an, wonach die Inanspruchnahme des Marktes Kosten verursacht und Markt und Unternehmung zwei alternative Formen der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten sind. Damit wurde die singuläre Betrachtung ökonomischer Akteure aufgegeben. Der Transaktionskostenansatz vergleicht unterschiedliche Transaktionen und deren Bedingungen unter dem Aspekt der Effizienz der ihnen jeweils zugehörigen Koordinationsformen. Transaktionen umfassen den Prozess der Anbahnung, Vereinbarung, Kontrolle und unter Umständen Anpassung eines Leistungsaustausches, der dem eigentlichen Güteraustausch in der Regel logisch und zeitlich vorausgeht (vgl. Picot 1982). Den Ausgangspunkt bildet dabei folgende Überlegung: Hätte die Form der Organisation ökonomischer Aktivität keine spezifischen Kostenkonsequenzen, gäbe es auch kein Organisationsproblem. Verursacht sie hingegen Kosten, so ist bei ökonomischer Betrachtungsweise die Organisationsform zu wählen, die die niedrigsten Opportunitätskosten erzeugt – also erklärt sich durch Transaktionskosten die Wahl der Unternehmensorganisation (Williamson 1983; North 1990). Die

mit der Art der Organisation verbundenen Kosten sind damit das Beurteilungskriterium für die Erstellungsform.² Demsetz (1988) verweist auf die Bedeutung von Informationskosten der Organisation von Produktion und Austauschbeziehungen. Wenn die mit einer anderen Organisationslösung einhergehenden Transaktionskosten höher sind als die zu erwartenden Einsparungen, ist die entsprechende Leistung intern zu produzieren. Die Höhe der Transaktionskosten ist dabei entscheidend.

Nach Williamson sind Marktlösungen vor allem für Transaktionen geeignet, die keine besonderen transaktionskostenspezifischen Investitionen erfordern, leicht zugänglich und leicht spezifizierbar sind, während organisationsinterne Lösungen sich empfehlen, wenn hohe Unsicherheiten bestehen, intensive Austauschbeziehungen und hohe transaktionskostenspezifische Investitionen notwendig sind. Hauptgründe für interne Lösungen sind Williamson zufolge: (1) unvollkommene Märkte, (2) „bounded rationality“ (begrenzte Rationalität) der Akteure und schließlich (3) Opportunität der einzelnen Akteure.

In seinem 1980 veröffentlichten Aufsatz „The Organization of Work“ setzt sich Williamson mit der Kritik anderer Disziplinen auseinander, die im Kern besagt, dass hierarchische Steuerung eher durch Macht als durch Effizienz erklärbar ist. Er wirft den Kritikern vor, den Stellenwert und die Bedeutung von Transaktionskosten zu unterschätzen – was den rein neoklassischen ökonomischen Theorien ebenfalls gemein war.

Im ökonomischen System können Institutionen dazu beitragen, Probleme mit unvollkommenen Märkten und unvollkommenen Informationen zu minimieren. Die neoklassische ökonomische Theorie vernachlässigt diese Fragen, sie stützt sich auf die Annahme vollkommener Märkte und das Rational-Choice-Konzept. Die klassische Dichotomie von Märkten und Organisationen, also von spontaner Kooperation und hierarchischer Organisation, ignoriert Formen der Kooperation zwischen Organisationen als spezifischen Mechanismus der Koordination (Richardson 1972). Diese Sichtweise ist durch die institutionelle Ökonomie überwunden worden.³ „Market principles penetrate into the firm's re-

2 Kosten sind dabei als „costs as disadvantages“ definiert (Coase 1992), d.h. Transaktionskosten sind Kosten zur Aufrechterhaltung des ökonomischen Systems.

3 In der theoretisch-konzeptionellen Diskussion haben „Institutionen“ eine herausragende Bedeutung – nicht nur in der Ökonomie. Mit Institutionen befassen sich der ökonomische Institutionalismus, die institutionalistische Organisationssoziologie und der politikwissenschaftliche Neoinstitutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995, S. 40ff.; vgl. zur Ideengeschichte unter anderem Hall/Taylor 1996; Immergut 1998; Göhler/Kühn 1999). Im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich können zwei Theoriestränge unterschieden werden: die institutionelle Ökonomie und der ökonomische Institutionalismus. Die institutionelle Ökonomie kritisiert die mangelnde Einbindung von Produktions- und

source allocation and organisation principles creep into the market allocation“ (Imai/Itami 1984, S. 285). Der Fokus der Analyse verlagert sich nunmehr weg von einer spezifischen Organisation und hin zum Prozess der Organisation ökonomischer Aktivität, der sich innerhalb und außerhalb der Organisation abspielt, wobei die Grenze nicht konstant ist, sondern Ergebnis laufender Interaktionen (Grabher 1993).

Neben der Erklärung ökonomischer Aktivitäten innerhalb von „firms“ kann der Transaktionskostenansatz helfen, Institutionen besser zu verstehen. Die Existenz von Institutionen beeinflusst nämlich Transaktionskosten. Institutionen können Transaktionskosten senken; sie reduzieren Unsicherheit, weil sie einen Rahmen für Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens des Partners schaffen.

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic” (North 1990, S. 3).

Die rein kostenorientierte Perspektive ist für Kommunalverwaltungen noch weniger geeignet als für privatwirtschaftliche Unternehmen, wenn die fundamentale Kritik am Transaktionskostenansatz berücksichtigt wird (Ghoshal/Moran 1996). Sie stellt auf die „ungesunden“ Wirkungen und Effekte seiner praktischen Anwendung ab, ein Einwand, der im öffentlichen Sektor umso mehr zutrifft, als die Zweckbestimmungen von Kommunen und privaten Unternehmen differieren – neben der gesetzlichen Forderung nach Wirtschaftlichkeit hat eine Kommune zusätzliche andere Ziele, die mitunter Effizienzkriterien in den Hintergrund schieben.

Machtstrukturen in die Theorie und wurde wesentlich von Soziologen formuliert (vgl. unter anderem Streeck 1992; Granovetter 1985). Die ökonomische Institutionentheorie bleibt zwar im Rahmen des neoklassischen Ansatzes, wendet sich aber gegen die Annahme eines hyperrationalen, „normativ domestizierten“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 41) homo oeconomicus. Im organisationssoziologischen Institutionalismus werden vor allem symbolische und kognitive Elemente in der Organisationsumwelt stärker berücksichtigt (vgl. grundlegend Berger/Luckmann 1972; auch DiMaggio/Powell 1991). Den dritten Theoriestrang bildet der politikwissenschaftliche Neoinstitutionalismus, der sich gegen utilitaristische Ansätze abgrenzt und insbesondere – wenn auch nicht ausschließlich – von March und Olsen (1984, 1995; Scott 1995) entwickelt wurde (vgl. dazu Hall/Taylor 1996) und konzeptionell mit dem organisationssoziologischen Neoinstitutionalismus verwandt ist. Eine weitere politikwissenschaftliche Variante des Neoinstitutionalismus setzt an früheren staatstheoretischen Überlegungen an, die vor allem auf Organisationsstrukturen des politischen Systems selbst gerichtet sind.

2.1.2 Die deutsche Leistungstiefendebatte

Leistungstiefe ist eine vom Begriff der Fertigungstiefe in der Industrie abgeleitete Wortschöpfung. Kernfrage ist, welche Leistungen intern produziert und welche Leistungen besser extern – also von Zulieferern – erstellt werden sollen. Diese Fragestellung ist mit dem Begriff der Leistungstiefe auch auf den öffentlichen Sektor übertragen worden. Die Debatte im öffentlichen Sektor war gekennzeichnet durch fehlende analytische Kriterien – es dominierten Forderungen nach einer bloßen Reduzierung des öffentlichen Sektors durch Privatisierung. Folgewirkungen und Angemessenheit blieben weitgehend unbehandelt.

Die Kritik an den eher traditionellen Ansätzen für „make-or-buy“-Fragestellungen konzentriert sich auf die Überbetonung kurzfristiger Gesichtspunkte und auf die hohe Subjektivität der Bestimmung der entscheidungsrelevanten Kosten. Eine rein kostenorientierte Sicht vernachlässigt strategische Überlegungen, letztlich entscheidet das operative Wissen über die Leistungstiefe. Die normativen, managementorientierten strategischen Konzepte zählen in der Regel lediglich die Vor- und Nachteile der Eigen- oder Fremdproduktion auf, ohne dabei eine in sich geschlossene Systematik anzubieten. Die Vielzahl der unterschiedlichen Ansätze stiftet so gesehen mehr Verwirrung als Klarheit (Naschold et al. 1996). Kriterienkataloge liefern keinen systematischen Hinweis, unter welchen Bedingungen Eigen- oder Fremderstellung der Leistung angeraten ist; dennoch dominieren sie in der praxisorientierten Diskussion. Hinzu kommt, dass die Begriffsschärfe der Entscheidungskriterien oft schwach ist, was solche Kriterien teilweise unbestimmt und willkürlich ausgewählt erscheinen lässt.

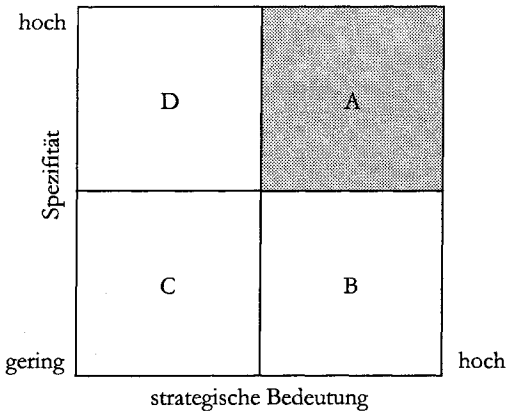
In der deutschen Leistungstiefendebatte sind in den vergangenen Jahren Fortschritte gemacht worden, und die ehemals vorherrschende ideologische Politik ist einer wissenschaftlichen Diskussion gewichen. Zentral geht es um die Entwicklung von Prozesskriterien für eine experimentelle und evaluatorische Politik als einem Schwerpunkt der Leistungstiefendebatte (ebd.), deren Wurzeln vor allem im Transaktionskostenansatz zu finden sind. Die auf den öffentlichen Sektor ausgerichtete Leistungstiefendebatte rekurrierte auf die bereits früher entwickelten Kriterien „strategische Bedeutung“ und „Spezifität“. Die Differenzierung zwischen spezifischen und nicht spezifischen Leistungen knüpft unmittelbar an die Arbeiten von Williamson (1983) und Beiträge des organisationssoziologischen Neoinstitutionalismus an; für die Diskussion in Deutschland waren jedoch weitere Überlegungen bestimmend, die nachfolgend umrissen werden.

Picot und Wolff (1994, S. 76ff.) unterscheiden bei Anwendung des Transaktionskostenansatzes auf öffentliche Leistungen die Kriterien „Spezifität“ und

„strategische Bedeutung“. Als grundsätzliche Empfehlung formulieren sie (vgl. Abb. 2-1), dass

„wenig spezifische und strategisch unbedeutsame Leistungen (Feld C) tendenziell eher fremdbezogen werden sollten (...). Hochspezifische und strategisch sehr bedeutsame Leistungen (Feld A) sollten dagegen aus Transaktionskostengründen intern (...) erstellt werden (...). Für spezifische und weniger strategisch bedeutsame bzw. für unspezifische, aber strategisch wichtige Aufgaben (Felder B und D) bietet sich ein ganzes Spektrum von Zwischenformen an“ (Picot/Wolff 1994, S. 77).

Abb. 2-1: Prototypische Koordinationsformen



Quelle: Picot/Wolff (1994, S. 78)

In der ökonomischen Literatur werden einzelne öffentliche Aufgaben von vornherein nach ihrer strategischen Relevanz klassifiziert. Typischerweise wird die Leistung „äußere Sicherheit“ den strategisch bedeutsamen und hoch spezifischen Leistungen zugeordnet, während etwa die Leistungen „Gebäudereinigung“ oder „Hausdruckerei“ als strategisch unbedeutsam und gering spezifisch eingestuft werden. Die Einstufung bezieht sich immer auf eine bestimmte Organisation, nicht aber auf die Dienstleistung an sich. Gebäudereinigung ist beispielsweise in der Halbleiterproduktion eine hoch strategische Aufgabe. Die Bewertung der strategischen Bedeutung ist eine sensible und in hohem Maße politische Angelegenheit, die sich oftmals rationalen Modellen entzieht.

Als geeignete Kooperationsform für öffentliche Verwaltungen empfehlen Picot und Wolff (ebd., S. 82) generell für Feld A: Eigenproduktion, für Feld B:

gesetzliche Normierung und Regulierung, für Feld C: Markt und schließlich für Feld D: Kooperation mit Externen. Diese Vorschläge laufen darauf hinaus, dass

- öffentliche Dienstleistungen vorrangig von den öffentlichen Verwaltungen produziert werden sollten, wenn ihre strategische Bedeutung wie ihre Spezifität hoch ist (Feld A);
- öffentliche Dienstleistungen, die von geringer Spezifität, aber von hoher strategischer Bedeutung sind, durch Rechtsetzung normiert und reguliert werden sollten, um die Erfüllung zu gewährleisten (Feld B);
- öffentliche Dienstleistungen besser von privaten Anbietern produziert werden sollten, wenn die Dienstleistung (oder das Gut) von geringer strategischer Bedeutung und geringer Spezifität ist (Feld C);
- öffentliche Dienstleistungen, die hoch spezifisch, aber gering strategisch sind, von der öffentlichen Hand unter Einbeziehung externer Fachkräfte produziert werden sollten (Feld D).

Ökonomen verweisen überdies darauf, dass mit steigender Spezifität, Komplexität und Unsicherheit die Wahrscheinlichkeit vertraglicher Beziehungen zu Gunsten einer integrierten Lösung, also der Eigenproduktion, sinkt (Masten 2000, S. 13).

Die traditionelle Institutionenökonomie und ebenso die Betriebswirtschaftslehre gehen von der Annahme aus, dass strategische Relevanz durch hierarchische Steuerung seitens der gewährleistenden Organisation selbst besser sichergestellt werden kann, als es bei der Steuerung durch Dritte der Fall wäre. Zu fragen bleibt allerdings, ob diese Annahme wirklich zutreffend ist oder ob hier nicht vielleicht ein „Hierarchiemythos“ gepflegt wird, der eher normativ begründet als empirisch fundiert ist (Naschold et al. 1997b).

Die auch in der Leistungstiefendebatte für den Bereich des öffentlichen Sektors genutzten Kriterien „Spezifität“ und „strategische Bedeutung“ weisen nach wie vor eine Schwachstelle auf: Sie sind abstrakt und müssen durch die jeweilige Organisation ausgefüllt werden. Die Einordnung einer Dienstleistung in diese Typologie erfolgt zudem unter Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen und Konstellationen. Die Neukonzeptualisierung des Transaktionskostenansatzes ergänzt diese Kriterien durch „bounded rationality“ und Anerkennung der institutionellen Umwelt.

2.1.3 Kritik am Transaktionskostenansatz und neuere konzeptionelle Weiterentwicklungen

Der historische Transaktionskostenansatz, obgleich sehr populär, weist einige zentrale Schwächen auf (vgl. ausführlich Sydow 1992 oder kürzer Sydow 1999). Als wesentliche Defizite gelten:

- die Überschätzung der Selektionskräfte des Marktes;
- die Ausblendung der institutionellen Umwelt und vor allem ihrer Spielregeln jenseits politischer und rechtlicher Vorgaben;
- die Annahme, dass Opportunismus die Quelle von Transaktionskosten sei;
- die Neigung, denjenigen, die über die zu wählende Organisationsform entscheiden, eine Art „Hyperrationalität“ zu unterstellen.

Die von unterschiedlichen Disziplinen vorgebrachte Kritik führte zu einer konzeptionellen Weiterentwicklung des Transaktionskostenansatzes sowie zu seiner generellen Ergänzung um andere Organisationstheorien. Die Erweiterungen erfolgten kontinuierlich. Eine alternative Option der konzeptionellen Weiterentwicklung wurde von Roberts und Greenwood (1997) gewählt. Sie ergänzen den klassischen Transaktionskostenansatz nicht, sondern rekonzeptualisieren und verändern ihn dahingehend, dass nicht mehr „Effizienzoptimierung“ im Mittelpunkt steht, sondern ein abgeschwächtes „efficiency seeking“. Dabei werden kognitive und institutionelle Constraints berücksichtigt (vgl. Abb. 2-2).

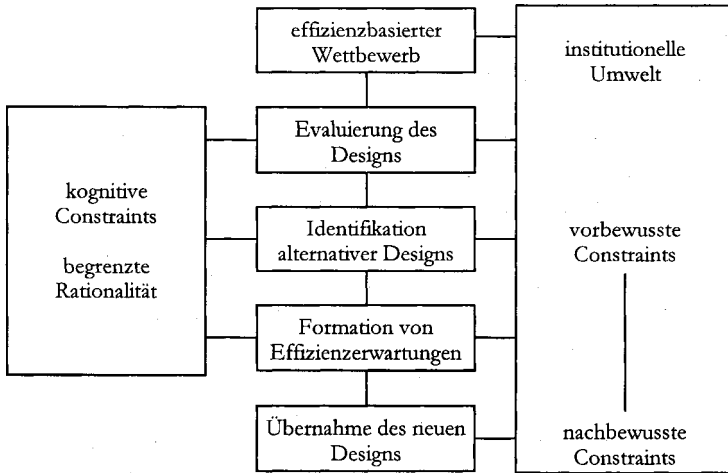
Die institutionelle Umwelt, vor- und nachbewusste wie kognitive Begrenzungen werden in der Neukonzeptualisierung ebenso berücksichtigt wie die begrenzte Rationalität. Damit rücken neben überdachten Entscheidungen nicht nur Routinewahlen, sondern sogar Nichtentscheidungen über Organisationsdesigns ins Blickfeld (so genanntes „constrained-efficiency framework“):

„(...) dass sich die Organisationsgestalter aufgrund nur geringen Wettbewerbsdrucks (...) sowie in Folge kognitiver Beschränkungen und/oder institutioneller Constraints bereits mit wenig effizienten Lösungen zufrieden geben; dass sie ihre Suche nach Alternativen entsprechend frühzeitig abbrechen; dass sie ein Design schon allein deshalb adaptieren, weil es verbreitet ist. Auch berücksichtigt dieser rekonzeptualisierte Bezugsrahmen Rückwirkungen der Organisation auf die institutionelle Umwelt: Die Übernahme eines dominanten Designs mag die Legitimität dieses Designs noch weiter erhöhen, insbesondere wenn es sich bei der das Design übernehmenden Organisation um eine prominente Unternehmung handelt“ (Sydow 1999, S. 172).

Ein Verdienst dieser Neukonzeptualisierung ist, dass Transaktionskosten neu definiert, nämlich als soziale Konstruktion von Akteuren verstanden werden. Transaktionskosten können so gesehen auch durch strategische und soziale Faktoren, durch bestimmte Merkmale des Partners oder durch strategische wie

operative Logik erklärt werden. Effizienz ist demnach keine absolute Größe, sondern eng an den Kontext gebunden, in dem Transaktionskosten entstehen (ebd.).

Abb. 2-2: *Rekonzeptualisierung des Transaktionskostenansatzes*



Quelle: nach Roberts/Greenwood (1997)

Die Rekonzeptualisierung erbringt für den öffentlichen Sektor neue Erkenntnisse. In der Regel sind Verwaltungen durch legislative Entscheidungen in ihrer Organisationsstruktur „vorbestimmt“ und verfügen im Vergleich zur Privatindustrie generell über einen geringeren Entscheidungsspielraum. Die Übernahme von „best practices“ wird in nicht wenigen Fällen mit institutionellen Argumenten abgelehnt, insbesondere dann, wenn sie aus dem Ausland stammen. Nationale Lösungen verbreiten sich schneller, wenn die adaptierende Kommune einen institutionellen, vor allem rechtlichen und größenbezogenen Zusammenhang mit der „Vorbild-Kommune“ herstellen kann. Organisationslösungen entsprechen dabei oftmals nicht der maximalen, konzeptionell denkbaren Effizienz.

Der historische Transaktionskostenansatz ist aufgrund seiner reinen Kostenorientierung für wettbewerbliche Erstellungsformen im öffentlichen Sektor weniger hilfreich, da er die Bedingungen und Konstellationen von Wettbewerb ausblendet. Das empirische Problem bildet gerade die Gestaltung von Wettbewerb, dessen Funktionsbedingungen nur unzureichend bekannt sind. Die Ergänzungen des Transaktionskostenansatzes durch verschiedene Disziplinen be-

tonen die Einbettung von Transaktionskosten in die institutionelle Umwelt. Demnach bestimmt sich Effizienz wesentlich nach dem Kontext, in dem Transaktionskosten entstehen. Die Leistungstiefendebatte hat die beiden Kriterien „Spezifität“ und „strategische Bedeutung“ aufgenommen und knüpft damit an frühere Arbeiten unterschiedlicher Provenienz an. Jedoch sind diese Kriterien für Entscheidungen über eine Erstellungsform nur bedingt geeignet, weil sie inhaltlich recht unbestimmt sind und jeweils in Abhängigkeit von Marktsituationen inhaltlich ex-post „gefüllt“ werden müssen. Die Weiterentwicklungen des Transaktionskostenansatzes (wie beispielsweise durch den soziologischen Institutionalismus, welcher sich gegen individualistische Erklärungsversuche wehrt und die soziale Einbettung der Akteure betont) sowie seine Rekonzeptionalisierung riskieren eine „Übersozialisierung der Akteure“. Im ökonomischen Institutionalismus bleibt die Berücksichtigung institutioneller Aspekte oftmals eine programmatische Aussage, da weiterhin an neoklassischen Annahmen festgehalten wird (homo oeconomicus und das Axiom der Nutzenmaximierung opportunistischer Akteure).

2.2 Auftraggeber/Auftragnehmer, Kontrakte und Verträge: Die Frage nach den Interaktionsbeziehungen

Die transaktionskostenbasierten theoretisch-konzeptionellen Entwicklungen haben aufgezeigt, dass neben kostenorientierten Kriterien auch strategische und soziale Faktoren die Wahl sowie die Gestaltung von Organisationslösungen beeinflussen. Neben der eher grundsätzlichen Frage nach „make or buy“ wird in der Debatte um die Modernisierung des öffentlichen Sektors vor allem die betriebliche Organisation der öffentlichen Dienstleistungsproduktion kritisiert. Eine der zentralen Forderungen ist die organisatorische Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer innerhalb der Verwaltung. Gleichzeitig sollen die dezentralen operativen Einheiten der Verwaltung Träger sowohl der Fach- als auch der Ressourcenverantwortung sein. Die Steuerung der Einheiten erfolgt nach den Vorstellungen des New Public Management (Aucoin 1990; Caiden 1991) über Ergebnisse (Output und Outcome) und deren Kosten, nicht jedoch über Inputs. Die sich daraus ergebende Neuordnung der Interaktionsbeziehungen gründet sich weniger auf Hierarchie als auf marktliche und marktähnliche Elemente in Verbindung mit Verhandlungen. Netzwerkähnliche Beziehungen innerhalb von Verwaltungen konstituieren sich genauso wie bei der Interaktion mit Kunden und Klienten.

Die Forderungen nach einer neuen Steuerung der Verwaltungen über eher markt- als regelorientierte Mechanismen, wie sie in der aktuellen Debatte um New Public Management thematisiert werden, sind keineswegs neu.

2.2.1 Das Konzept der pretialen Steuerung

Schmalenbachs (1948) Konzept der „pretialen Steuerung“ empfahl die Einführung verschiedener Lenkungspreise in die Verwaltung. Lenkungspreise spielen bei der Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen, bei Instrumenten wie Leistungsvergleich (Benchmarking) und „market testing“ sowie beim Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern eine herausragende Rolle (Bräuning 1994). Für eine produzierende Organisationseinheit gibt der Marktpreis den Grenznutzen an, der bei externer Leistungsabgabe erzielbar gewesen wäre. Der Leistungsabnehmer bekommt den Marktpreis berechnet und wird im Vergleich zu einem alternativem Fremdbezug der Leistung nicht schlechter gestellt. Die Möglichkeit des Fremdbezugs von Leistungen betont die Autonomie der Organisationseinheiten (ebd.). Marktpreise nehmen nicht nur die Lenkungsfunktion, sondern zugleich die Distributionsfunktion wahr. Der Grenzkostenpreis wird auch als kurzfristiger Marktpreis angesehen, d.h. eine über freie Kapazitäten verfügende Organisationseinheit könnte interne Leistungen kurzfristig zu Grenzkosten abgeben; langfristig müssten die Leistungen jedoch zu Marktpreisen verrechnet werden. Ein „langfristiger Marktpreis“ ist ein Vollkostenpreis und trägt zu einem Gewinn bei. Lenkpreise können danach durchaus Vollkostenpreise sein, sofern es sich gleichzeitig um Marktpreise handelt. Das Konzept der pretialen Steuerung über Lenkpreise ist in der New-Public-Management-Diskussion in den Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen wieder zu finden. Interne Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle erzwingen die Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung. Ein „Nutzungszwang“ interner Leistungen (vor allem von Serviceeinrichtungen, aber eben auch von vollständigen Dienstleistungsbereichen wie etwa der Müllentsorgung) vermindert die Potenziale, die sich mit internen Marktpreisen bzw. Auftraggeber-Auftragnehmer-Lösungen erzielen lassen. Um allerdings Marktpreise als Lenkpreise nutzen zu können – was bei Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zwingend wäre –, sind verschiedene Voraussetzungen nötig:

- Die Marktpreise haben sich als Gleichgewichtspreise bei vollständiger Konkurrenz gebildet; für Leistungen müssen extern vollkommene Märkte bestehen. Die Unvollkommenheit der Märkte kann toleriert werden, solange geplantes Angebot und geplante Nachfrage in etwa übereinstimmen.

- Interne und externe Leistungen müssen uneingeschränkt substituierbar sein, sich in Konkurrenz zueinander befinden und von den Verwaltungseinheiten auch genutzt werden können. Jedes interne Kontraktmanagement, welches derzeit von einer Vielzahl von Kommunen eingeführt wird, erhöht dabei die Chancen, die Potenziale marktkonformer Dienstleistungsproduktion auszu-schöpfen.

Für marktübliche, marktfähige oder zumindest marktähnliche Leistungen ist eine Übernahme von Marktpreisen für pretiale Steuerung unproblematisch, insbesondere wenn die leistungsproduzierenden Einheiten eine autonome Stellung besitzen und ein unmittelbarer Marktzugang möglich ist bzw. leicht hergestellt werden kann. Schwierigkeiten ergeben sich bei der Verrechnung von Leistungen, für die keine externen Märkte und folglich auch keine Marktpreise entstehen. Herrscht zwischen den Organisationseinheiten und somit zwischen Leistungsanbietern und -nachfragern hinreichend Konkurrenz, kann es auf betrieblichen Märkten zur Bildung interner Wettbewerbspreise für marktferne Leistungen kommen. Auch die zusätzliche Berücksichtigung externer Leistungsanbieter (vgl. unter anderem Adamaschek 1997) führt zwar nicht zu vollständiger Konkurrenz, dennoch lassen sich eventuelle Dominanzen interner Marktteilnehmer unterbinden und zumindest partiell Gleichgewichtspreise erreichen. Interne Wettbewerbspreise sind Quasi-Marktpreise, die durch Wettbewerbssurrogate gebildet werden. Diese Form entspricht der Vorstellung binnenorientierter Managementansätze („public managerialism“). Quasi-marktlicher Wettbewerb tritt praktisch in allen Kommunalverwaltungen auf, die keinen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zulassen. Das Konzept der pretialen Steuerung, schon über 50 Jahre alt, findet nun durch die Modernisierung des Staates neue „Nutzer“. Das Konzept verdeutlicht die Potenziale alternativer Dienstleistungserstellung durch freie Wahl der Anbieter auf der Basis von Vollkosten bzw. Marktpreisen und fordert dazu auf, die bestehenden realen Arrangements zwischen Auftraggebern (Bestellereinheiten) und Auftragnehmern innerhalb der Kommunalverwaltung zu überprüfen. Das Konzept der pretialen Steuerung verlangt die Übernahme von Marktpreisen für die Verrechnung interner Leistungen. Dies zielt letztlich auch auf eine Vollkostenrechnung der internen Dienstleistungsproduktion ab, die in vielen Kommunen aufgrund unterschiedlicher Ansätze – die in der Regel nicht mit Standards der Kosten- und Leistungsrechnung in der Privatwirtschaft vergleichbar sind – nicht besteht.

Das Konzept der pretialen Steuerung fördert die Nutzung von Potenzialen, die sich durch die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ergeben. Jegliche Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer – zwischen „Principal“ und „Agent“ – sind mit dem Problem der Informationsvertei-

lung behaftet, das durch verschiedene Mechanismen, allen voran vertragliche Regelungen, gemindert werden soll.

2.2.2 Informationsasymmetrien und Principal-Agent: Kontrakte und Verträge

Die Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle nehmen quantitativ in der internationalen Modernisierungsentwicklung den größten Raum ein. Je nach Dienstleistung sind verschiedene Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu erwarten. Schon Williamson (1983) zeigte auf, dass vor dem Hintergrund der Transaktionskosten die Governance-Struktur – vor allem die Frage des Eigentums – eine wesentliche Rolle spielt. Diese Überlegung ist im Property-Rights-Ansatz, der Theorie der Verfügungsrechte, weiterentwickelt worden. Die Kernaussage lautet, dass den handelnden Akteuren die Verfügungsrechte eindeutig und vollständig zugerechnet werden müssen. Eines der größten Risiken sind dabei Informationsasymmetrien. Die Forderung nach Information wird oft als unangemessener Eingriff in den „freien Markt“ oder in die Integrität von Akteuren betrachtet. Informationsasymmetrien sind jedoch die vorherrschende Quelle des Scheiterns von Beziehungen (Naschold et al. 1997b). Der Principal-Agent-Ansatz widmet sich diesen Problemen ebenso wie es ökonomische und juristische Ansätze der Vertragstheorie tun, die nachfolgend behandelt werden. Er reiht sich – neben dem Transaktionskosten- und dem Property-Rights-Ansatz – ein in die Konzeptionen der neuen institutionellen Ökonomie, wobei diese Ansätze die Auswirkungen institutioneller Rahmenbedingungen berücksichtigen. Daneben befasst sich auch die Rational-Choice-Theorie mit der Gestaltung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Unter dem Etikett „Rational Choice“ „versammeln sich verschiedene Axiome der Mikroökonomie, der Spieltheorie und der Theorie öffentlicher Güter, mit deren Hilfe Ereignisse auf intentionale Handlungen individueller und kollektiver Akteure zurückgeführt werden können“ (Wiesenthal 1987, S. 434). Alle für die Rational-Choice-Theorie grundlegenden Innovationen entstammen einer Vielzahl früherer Arbeiten; in der neueren Diskussion werden vor allem die vertragstheoretischen Aspekte thematisiert.

Mit Blick auf den Zuschnitt von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen soll hier der Principal-Agent-Ansatz näher skizziert werden, um Möglichkeiten der Begrenzung von Informationsasymmetrien aufzuzeigen, die gerade für die Gestaltung von Ausschreibungsprozessen (vor allem Leistungsspezifikation und Konfliktlösung) von großer Bedeutung sind.

(1) *Principal-Agent-Ansatz: Informationsasymmetrien und Strategien ihrer Begrenzung*

Probleme von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen und die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Parteien werden vor allem durch den Principal-Agent-Ansatz thematisiert. Der Principal-Agent-Ansatz behandelt die möglichen Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber (Principal) und Auftragnehmer (Agent). Ausgangspunkt der Principal-Agent-Analyse ist die Untersuchung und Klassifizierung der im arbeitsteiligen Produktionsprozess entstehenden unterschiedlichen Arten von Informationsasymmetrien (Picot/Wolff 1994). In der Regel werden drei Arten diskutiert (vgl. Tab. 2-1):

- „hidden characteristics“, d.h. versteckte Eigenschaften der Leistung, die bezogen wird, oder versteckte Eigenschaften des Auftragnehmers;
- „hidden action“, d.h. versteckte Handlungen des Auftragnehmers, und
- „hidden intention“, d.h. versteckte – mittel- und längerfristige – Intentionen des Auftragnehmers gegenüber dem Auftraggeber.

Tab. 2-1: Typen asymmetrischer Informationsverteilung und Möglichkeiten ihrer Begrenzung

	Hidden characteristics	Hidden action	Hidden intention
Informationsproblem des Principal	unbekannte Qualität	unbekannter Einsatz des Agenten	unbekannte Absichten des Agenten
Problemursache	Verbergbarkeit	Kosten des Monitoring	Ressourcenabhängigkeit
Verhaltensspielraum des Agenten	vor Vertragsabschluss	nach Vertragsabschluss	nach Vertragsabschluss
Risiko	adverse selection	moral hazard	hold up
Art der Problembewältigung	screening, self-selection, Interessenangleichung	Interessenangleichung	Interessenangleichung
Möglichkeiten der Risikobegrenzung	Standards, Qualifizierung, Erfahrung	Ergebnisbeteiligung	Eigentumserwerb

Quelle: verkürzt nach Picot/Wolff (1994, S. 73)

Informationsasymmetrien lassen sich grundsätzlich über zwei Wege begrenzen: Zum einen können Kontrollsysteme, Berichtspflichten und Informationsströme oder Anreizsysteme so gestaltet werden, dass sie unmittelbar an das Verhalten

des Auftragnehmers (Agent) geknüpft sind. Zum anderen kann die Verknüpfung auch mit den Ergebnissen der Tätigkeit des Auftragnehmers erfolgen (Picot 1989). Diese Ergebnisse sind im privatwirtschaftlichen, personenungebundenen Bereich leichter festzustellen und zu bewerten als bei einigen Dienstleistungen im öffentlichen Interesse wie beispielsweise im Gesundheits- oder Sozialbereich, wo die Koproduktion über das Ergebnis wesentlich mitentscheidet (Oppen 1997). In den nichttechnischen Bereichen der Kommunalverwaltung sind nicht zuletzt aus diesem Grund Wettbewerbsmechanismen weitaus seltener anzutreffen als im Falle marktlicher, marktnaher oder marktähnlicher Dienstleistungen (Wegener 1997a).

Kommunalverwaltungen – wie alle staatlichen Einrichtungen – neigen dazu, die Legitimität ihres Handelns auf Verfahren zu beziehen (Luhmann 1983), da sie allen Beteiligten gleich Chancen einräumen, befriedigende Entscheidungen zu erhalten. Die Transparenz öffentlicher Entscheidungen und öffentlicher Dokumente, etwa in Form der öffentlichen Einsichtnahme oder der Anfechtbarkeit vor Gerichten, kann ebenfalls als legitimationsfördernd betrachtet werden. Letztlich begünstigt diese Position die Existenz formalisierter Verfahren – also von Ausschreibungsverfahren sowie von Verträgen – gegenüber verhandelbaren, „weichen“ prozessbezogenen Lösungsansätzen.

Zusätzlich können Informationsasymmetrien durch Nivellierung des Informationsgefälles und durch die Angleichung der Interessen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer minimiert werden. In einem Wettbewerbsprozess können Informationsasymmetrien in verschiedenen Phasen auftreten: (a) bei der Spezifikation einer Leistung, (b) bei der Gestaltung der Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und schließlich (c) bei der Gestaltung der Interaktionsbeziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

(a) Spezifikation der Dienstleistung

Auftraggeber und Auftragnehmer müssen einen Konsens über Art, Menge und Qualität der zu beziehenden Leistung erreichen. In typischen Wettbewerbsverfahren wird dies durch die Spezifikation der Dienstleistung versucht. Spezifikationen sind schwierig – insbesondere dann, wenn die Leistung nicht eindeutig oder hinreichend zu beschreiben ist. Ein Beispiel hierfür ist die Pflege von öffentlichen Grünanlagen. Theoretisch könnte eine Spezifikation angeben, an welchem Tag mit welchen Arbeitsgeräten, mit welchen Maßnahmen und unter Einsatz welcher Hilfsmittel jede einzelne vorhandene Pflanze oder jeder Weg behandelt werden soll. Derartige Spezifikationen sind jedoch nicht zu kontrollieren oder zu überwachen. Die nach der auftraggeberbasierten Spezifikation durchgeführten so genannten Bieterqualifikationen haben die Funktion, eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Verständnis der Leistung zwischen

Auftraggeber und potenziellen Auftragnehmern herzustellen. Das Vertrauen auf fachliche Erfüllung bei unvollkommenen Spezifikationen kann über frühere Leistungen des potenziellen Auftragnehmers, Zugehörigkeit zu anerkannten Fachverbänden, aber auch durch Qualitätszertifikate oder ähnliche anerkannte Hilfsmittel der Qualitätserkennung erreicht werden.

Ein anderes Problem bildet die Kompetenz des Auftraggebers, hinreichende Spezifikationen erstellen zu können („smart buyer“-Problem). Je weniger der Auftraggeber Einblick in spezifische Produktentwicklungsprozesse und deren Zusammenhänge hat, desto weniger ist er in der Lage, eine zu beziehende Leistung hinreichend zu spezifizieren. Der Auftraggeber ist insbesondere bei Leistungen, die einem schnellem Wandel unterliegen (wie beispielsweise in der PC-Industrie und in der Rüstungsindustrie), vom Sachverstand des Auftragnehmers abhängig. Diese Abhängigkeit setzt sich bei der Evaluierung von Geboten fort:

“First, the contract designer must assign relative weights to the observable characteristics of the bids, that is, determine the monetary value of units of some dimensions of performance, and the optimal choice of weights is likely to depend on information held by the contract designer. Second, some of these characteristics may not be observable by the principal and must be assessed by the contract designer” (Laffont/Tirole 1993, S. 560).

Damit ist auch die Möglichkeit der Absprache über die Vertragsspezifikation zwischen Bestellereinheit und einem bzw. mehreren Produzenten gegeben. Im Falle des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern verfügt die Bestellereinheit bei einer klaren Trennung zwischen Auftraggeber und (auch eigenen operativen) Auftragnehmern in der Regel nicht über die technische Expertise. Die Spezifikation auszuschreibender Dienstleistungen beruht auf den Informationen des eigenen Produzenten bzw. des Produzenten, der gegenwärtig mit der Produktion beauftragt ist. Abhilfe schaffen Maßnahmen wie die Integration potenzieller Auftragnehmer und Abnehmer der Dienstleistung (Nutzer) in die Phase der Formulierung von Spezifikationen.

Die vollständige, kontingente Dokumentation und Spezifikation von Ansprüchen bildet den Ausgangspunkt idealtypischer Vertragskonstrukte (so genannte „complete contingent claims contracts“; vgl. Hart/Holmstrom 1987):

“(…) complete contingent claims contracts represent what transactors would write in an ideal world free from ‘imperfections’” (Masten 2000, S. 3).

Dieser Typus von Vertrag ist bei gegebenen kontextualen Bedingungen nicht handhabbar, das heißt letztlich, dass Spezifikationen unvollkommen sein müssen, weil eine vollständige Dokumentation entschieden zu hohe Vorbereitungs-

und Kontrollkosten verursachen würde. Spezifikationen sind konzeptionell eng mit Vertragstheorien verbunden, die nachfolgend behandelt werden.

(b) Vereinbarungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer

Ein Kontrakt oder ein Vertrag nach traditionellem, neoklassischen Verständnis bezeichnet einen relativ unpersönlichen Prozess, in dem die Parteien durch den Vertragstext ihre gegenseitige Verpflichtung dokumentieren.

Grundsätzlich werden Verträge eingegangen, wenn die Reputation, das Vertrauen oder nichtrechtliche Sanktionierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um das Opportunitätsrisiko zu begrenzen: Durch Verträge unterwerfen sich die Vertragspartner einem Dritten, der zur rechtlichen Sanktionierung im Fall der Nichterfüllung befugt ist. Daneben stellen Vertragstheorien drei Motive heraus: Risikotransfer, Anreizparallelisierung (incentive alignment) und Transaktionskostenvorteile, also:

- Risikoverteilung zwischen den Parteien (risk-sharing),
- Sicherung von Anreizstrukturen (incentives) und
- Schutz vor Ausbeutung von Investitionen durch unerwarteten Wechsel der Beziehungen.

In der Quintessenz ist „commitment“, die Selbstverpflichtung, der Kern von Verträgen, während das Design und die Interpretation von vertraglichen Vereinbarungen von den drei Hauptmotiven abhängen.

Verträge und Vertragsbeziehungen können in drei große Gruppen unterteilt werden. Die erste Gruppe fasst formale Modelle von Principal-Agent-Fragestellungen und Literatur zur asymmetrischen Informationsverteilung unter Einschluss vollkommener und unvollkommener Verträge zusammen. Die zweite Gruppe beinhaltet Fragen nach Vertragserfüllung, -durchsetzung und rechtlichem Einklagen vertraglicher Vereinbarungen. Die dritte große Gruppe bilden schließlich relationale Vertragstheorien, die oft mit transaktionskostenbezogenen Ansätzen verbunden sind (Masten 2000). Die drei Gruppen unterscheiden sich hinsichtlich der Funktionen von Verträgen, der Rolle der Gerichte samt deren Wirkungen auf Rechtsnormen und Vertragsdurchsetzung sowie hinsichtlich ihrer Fähigkeit, das Verhalten von Vertragspartnern zu erklären bzw. vorauszubestimmen.

Bezogen auf die Vertragserfüllung finden sich zwei unterschiedliche Ausgangstheorien: die vollständige und die unvollständige Vertragstheorie. Die vollständige Vertragstheorie untersucht die Effekte des Vertragsdesigns und die Fähigkeit bzw. Unfähigkeit von Gerichten, spezifische Vertragserfüllung oder -wirkungen zu überprüfen. Die unvollständige Vertragstheorie beschäftigt sich mit Unvollkommenheiten, die während der Vertragsformulierung (hier also der

Spezifikation) entstehen. Verträge sind empirisch gesehen typischerweise unvollständig (Schmidt 1996). Dabei können wiederum zwei Gruppen ausgemacht werden: zum einen Verträge, die Nachverhandlungen während der Laufzeit zulassen, und zum anderen solche, die keine Nachverhandlungen erlauben. Neuere Modelle unvollständiger Verträge gehen davon aus, dass Partner nachverhandeln können, wenn (a) unerkannte Vorteile einen Anreiz zur Nachverhandlung bieten und (b) das Gesetz grundsätzlich Vertragsmodifikationen zulässt. Die Integration von Nachverhandlungen in die Analyse von Verträgen und Vertragsbeziehungen ist für ökonomische Ansätze jedoch ein Problem (Masten 2000): Die klassische Definition eines Vertrages ist für die Abbildung komplexerer Beziehungen zwischen den Parteien ungeeignet. Spezielle Vertragstypen wie „option contracts“ (Schmidt 1996) erweisen sich für nachverhandelbare bzw. nicht spezifizierbare Leistungen als besonders günstig. „Option contracts“ erzwingen die Offenlegung von Informationen und sollen so eine beidseitige effiziente Vertragserfüllung gewährleisten.

Die Kernaussage der Vertragstheorie ist, dass die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nach Möglichkeit auf der Grundlage impliziter Vertrauensstrukturen zu regeln sind. Der Zweck von Verträgen besteht nicht nur im Austausch, sondern auch darin, die ungewisse Zukunft über Verfahren, soziale Beziehungen und Kommunikation abzusichern. Gerade hoch formalisierte Ansätze zur Vertragsgestaltung behindern die Entwicklung von Partnerschaft zwischen den vertragschließenden Parteien, die aber nötig ist, um den Vertrag funktional zu machen (Walsh et al. 1997). Empirische Untersuchungen zeigen, dass rechtliche Vertragsbeziehungen weniger relevant sind, als dies ökonomische Theorien vermuten lassen (Jenkinson/Mayer 1996; Masten 2000; McAfee/McMillan 1998): Zunehmend wird konstatiert, dass vielmehr informelle Arrangements auf der Basis von Reputation und Interaktionsbeziehungen von Bedeutung sind, über deren Ausmaß und Wirkungen jedoch weitgehend Unkenntnis herrscht, denn

“there is growing evidence of the significance of these informal arrangements, but as yet insufficient evidence on precisely how they work” (Jenkinson/Mayer 1996, S. 3).

Die Bedeutung vertraglicher Beziehungen gegenüber direkter Allokation an private Produzenten bzw. kontraktuellen Beziehungen ist mit der Einführung von Wettbewerbselementen wesentlich größer geworden. Großbritannien, welches als erstes Land der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) eine Wettbewerbs- und Privatisierungspolitik durchsetzte (vgl. Kap. 3), unterschätzte das Problem der Steuerung und Koordination vertraglicher Beziehungen, das bis heute noch nicht abschließend analysiert worden ist (Jenkinson/Mayer 1996). Gemeinsame Normen und Werte werden als wichtiger

Bestandteil vertraglicher Beziehungen angesehen (Walsh et al. 1997; Sako 1992). Verträge sind mehr als der Austausch vereinbarter Leistungen oder Güter: Sie schließen die Struktur der Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ein (Macneil 1980). Dies ist auch der Ausgangspunkt der Debatte um die so genannten „relationalen Verträge“. Letztlich erkennt diese Konstruktion an, dass Verträge nicht nur einmalige Transaktionen (Hviid 1998), sondern vielmehr in einen sozialen Prozess eingebettet sind (Montgomery et al. 1993). Nach einem prozessualen Verständnis müssten Verträge demnach den Akteuren die Möglichkeit eröffnen, Anpassungen an dem Dokument vorzunehmen. Der Begriff des „living legal document“ (ebd.) umschreibt diese grundlegend andere Betrachtungsweise von Verträgen. Stark formalisierte Verträge gestatten kaum die Entwicklung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, die die Vorteile kontinuierlicher Anpassung reduzieren. Relationale Verträge sind durch eine relativ langfristige Bindung bei gleichzeitig hoher Flexibilität gekennzeichnet, wobei Auftraggeber und Auftragnehmer ihre gemeinsame Zielorientierung dokumentieren. Relationale Verträge haben die Funktion, das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu strukturieren, gemeinsame Erwartungen festzulegen und Mechanismen zur Problemlösung innerhalb der Vertragsbeziehung zu entwickeln (Pfaffmann 1997). Die Diskussion um relationale Verträge ähnelt jener zu der Frage, inwieweit die Kategorie Organisationskultur in ökonomische Theorien eingebaut werden kann: Ökonomen sehen die Organisationskultur zunehmend als Kriterium für bessere Kommunikation und Steuerung an (Casson 1991; Entsprechendes gilt für Verträge, vgl. Walsh et al. 1997). Dies unterstreicht, dass die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vor allem von den gemeinsamen Spielregeln, den Organisationskulturen, abhängen, die sich in einem relativ geringen Grad an Spezifikation der Leistung – und damit an Formalisierung – ausdrücken. Demnach wäre erstens zu erwarten, dass verwaltungsinterne Kontrakte weniger stark formalisiert sind als rechtskräftige Verträge zwischen der Kommunalverwaltung und externen Anbietern, und zweitens, dass bestellende Einheiten eine Präferenz für interne Dienstleistungsproduzenten gerade wegen gemeinsamer Normen und abgesteckter Spielregeln der Interaktion haben.

Die Freiheit der Wahlmöglichkeit wird jedoch unterschiedlich genutzt. Nationale wie organisationshistorische Entwicklungspfade spielen dabei eine entscheidende Rolle (Lippert 1999). Bislang hat die Diskussion um relationale Verträge die Gestaltung von Vertragsbeziehungen allerdings kaum unterstützen können, weil die Art und Weise der „Festlegung“ einer aufzubauenden vertrauensvollen Interaktion sich nicht vorbestimmen lässt und den Parteien bei Verstoß kein rechtlicher Klageweg zur Verfügung steht, sondern lediglich „social

enforcement“ – moralischer Druck bis hin zur formalen Beendigung von Vertragsbeziehungen wegen der Nichterfüllung prozessualer Erwartungen.

Zahlreiche empirische Untersuchungen über vertragliche Beziehungen vornehmlich in der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der Spezifität eines Gutes oder einer Dienstleistung und der Laufzeit eines Vertrages besteht (Masten 2000). Diese Erkenntnis ist für den Wettbewerb im öffentlichen Sektor gleichermaßen relevant wie für die Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern.

Vereinbarungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, d.h. die Regelungsinhalte der kontraktuellen (rechtlich nicht bindenden) und/oder vertraglichen (rechtlich bindenden) Beziehungen, sind stark durch die Spezifität der Dienstleistung und die damit verbundene Möglichkeit bestimmt, kurzfristig alternative Produzenten zu rekrutieren.

(c) Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Die Gestaltung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen hat durch neuere Konzepte der industriellen Produktion, hauptsächlich durch „lean production“- und „just in time“-Produktionsregime, wesentlich an Bedeutung gewonnen (Picot/Wolff 1994). Die Gestaltung ist abhängig von den Charakteristika der Marktstruktur sowie der Relevanz der bezogenen Leistung (vgl. Tab. 2-2) und begründet unterschiedlich starke Verhandlungspositionen von Auftraggeber und Auftragnehmer. Je geringer die Spezifität des Auftrags und je funktionsfähiger der Markt, desto schwächer ist der Auftragnehmer gegenüber den bestellenden Einheiten der Kommunalverwaltung. Umgekehrt heißt dies, dass im Falle hoher Spezifität und wenig pluraler, oligopolistischer oder gar monopolistischer Marktstruktur der Auftraggeber eine schwache Position gegenüber dem Auftragnehmer besitzt. Die Wahl der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen ist demnach abhängig von der Spezifität des Auftrags und der Marktstruktur und entscheidet nicht unwesentlich darüber, ob eine bestimmte Leistung extern bezogen, intern produziert oder dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zugeführt werden soll.

Tab. 2-2: Dienstleistungen und Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

<i>Charakteristika der Beziehungen</i>	<i>Charakteristika der Markt- und Anbieterstruktur</i>
„Massenprodukt“ geringe Spezifität und nicht-strategisch	
– Schwache Stellung des Auftragnehmers aufgrund hoher Austauschbarkeit des Produzenten; – geringer Anpassungsdruck in Bezug auf Güter und Dienstleistungen, geringe Flexibilität des Auftragnehmers hinreichend; – Dominanz des Preismechanismus bei der Auftragsvergabe, d.h. der billigste Bieter gewinnt; – örtliche Nähe spielt keine besondere Rolle; – kurzfristige Lieferbeziehung.	– Geringere Marktzugangsbeschränkung für potenzielle Anbieter als bei professionellen Dienstleistungen; – Dominanz großer Unternehmen; – Risiko Oligopolbildung.
„Strategische Leistungen/Produkte“ hohe Spezifität und strategische Bedeutung	
– Starke Stellung des Auftragnehmers aufgrund hoch professioneller Dienstleistungsproduktion; – hoher Anpassungsdruck in Bezug auf Güter und Dienstleistungen, hohe Flexibilität des Auftragnehmers zwingend erforderlich; – Vorrang des Kooperationsaspekts bei der Auftragsvergabe, nicht zwingend Anerkennung des billigsten Anbieters; – örtliche Nähe/enge Kooperation spielt eine bedeutende Rolle.	– Hohe Marktzugangsbeschränkung für potenzielle Anbieter; – Dominanz der kommunalen Einheiten; – Risiko der Monopolbildung.

(2) Kontrakte und Verträge: Die Frage nach der Rechtsqualität

Für die Schaffung interner Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehungen ist zusätzlich die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit von internen „Verträgen“, den so genannten Kontrakten, relevant. Da Kommunalverwaltungen mit den eigenen Organisationseinheiten keine In-sich-Geschäfte tätigen können, sind diese Kontrakte nicht gerichtlich einklagbar, d.h. sie haben nicht die typische Rechtsqualität wie Verträge zwischen zwei eigenständigen Parteien. Wenn

Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern realisiert werden und dieser sich nicht nur auf rechtlich selbständige Einheiten der Kommunalverwaltung beschränken soll, ist der Vertrag ein Kontrakt, dessen Erfüllung mit anderen als rechtlichen Mitteln sichergestellt werden muss.

Daran schließen sich eine Reihe von Fragen an, die die Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung betreffen. Die Frage nach Zulässigkeit und Wirkung innerdienstlicher Kontrakte deckt sich mit jener nach der Legitimität entsprechender nichtkontraktiver Regelungen. Zugespitzt geht es um das Problem zulässiger Delegation bei der Aufstellung und dem Vollzug des Haushaltsplans (Wallerath 1997, S. 64). Das geltende Rechtssystem in Deutschland ist auf die traditionelle Organisation der Kommunalverwaltung und ihrer Beziehungen zur Politik ausgerichtet. Die Elemente des Neuen Steuerungsmodells stellen somit auch eine Herausforderung für das geltende traditionelle Konditionalrecht dar (vgl. dazu auch Naschold et al. 1997a).

Die Rechtsqualität interner Kontrakte ist nach juristischen Kriterien nicht gegeben; Kontrakte sind mit herkömmlichen Rechtsmitteln nicht einklagbar. Kontrakte sollen aber auch nicht ein juristisches Mittel sein, sondern als „Vehikel der Veränderung“ dienen. Mit dieser Formulierung ist gemeint, dass interne Kontrakte dazu beitragen können, die tradierten hierarchischen Beziehungen durch stärker partnerschaftliche Beziehungen auf der Basis der Ergebnissteuerung abzulösen.

Dieses Grundverständnis von Kontrakten ist ein anderes als in der rechtswissenschaftliche Perspektive und betont außerdem längerfristige, auf gemeinsamen Normen beruhende Bindungen zwischen den Kontraktpartnern. Die Grundidee von Auftrag, Erfüllung und Bezahlung ist verbunden mit Instrumenten der Organisationsveränderung und Personalentwicklung. Aufbauend auf der Leistungstiefendebatte kann die These formuliert werden, dass vor allem bei strategischen und hoch spezifischen Dienstleistungen eher weniger marktliche Koordinationsformen vorzufinden sind. Diese Dienstleistungen bedürfen einer längerfristigeren, partnerschaftlicheren Beziehung als unspezifische Beschaffungsgüter oder -dienstleistungen. Damit verknüpft ist als weitere These, dass lokal angemessene Lösungen einen kommunalen Gestaltungsspielraum bei der Wahl institutioneller Lösungen erfordern, da Markt- und Anbieterstrukturen regional variieren. Bei strategisch wahrgenommenen Dienstleistungen im öffentlichen Interesse ist zu erwarten, dass die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen längerfristig angelegt sind und die Konfliktlösung bei Problemen partnerschaftlich verläuft, d.h. die Einklagbarkeit vor Gerichten kaum genutzt wird und eher konsensuale Lösungen angestrebt werden.

2.2.3 Marktstruktur und Marktverhalten

Das Marktverhalten von einzelnen Teilnehmern – Auftraggebern wie Auftragnehmern – wird von ökonomischen Ansätzen nur während des aktuellen Ausschreibungsverfahrens oder der Auktion untersucht, nicht jedoch über mehrere Ausschreibungen hinweg. Hier können sozialwissenschaftliche Ansätze, vor allem akteursorientierte Ansätze, wichtige Lücken schließen.

Marktstruktur und Marktverhalten können auf mikropolitischer Ebene durch den marktorientierten Ansatz erklärt werden. Marktorientierte Ansätze unterscheiden fünf Wettbewerbskräfte, die Unternehmen zu einem bestimmten Marktverhalten veranlassen (Bea/Haas 1997):

- Konkurrenz innerhalb der Branche: Das Wettbewerbsverhalten ändert sich entsprechend dem Konzentrationsgrad der Anbieter. Während die Handlungsmöglichkeiten bei einer Vielzahl von Anbietern eingeschränkt sind, erlauben oligopolistische Verhältnisse Absprachen unter den Marktteilnehmern.
- Bedrohung durch potenzielle Neuanbieter: Mit dem Verbleib eines Marktteilnehmers in der Branche wachsen dessen Möglichkeiten, sich aufgrund von Größenvorteilen oder aufgrund von Vertrauensverhältnissen zum Abnehmer gegen Neuteilnehmer am Markt abzusichern.
- Verhandlungsmacht der Abnehmer: Die Fähigkeit der Abnehmer, den Produzenten ein bestimmtes Verhalten zu diktieren, hängt vor allem von deren Anzahl ab.
- Verhandlungsmacht der Lieferanten: Hier wirkt sich die Zahl der potenziellen Lieferanten auf die Fähigkeit der Unternehmung aus, eigene strategische Konzepte durchzusetzen.
- Bedrohung durch Ersatzprodukte: Die Neigung der Abnehmer zum Produktwechsel stellt einen für die strategische Entscheidung kritischen Faktor dar. Die Wirkung der Marktkräfte nimmt mit der Einzigartigkeit des Produkts ab. Durch Koalition von Marktteilnehmern ergibt sich die Möglichkeit, einheitliche Produktstandards zu schaffen (ebd., S. 87ff.).

Die verschiedenen Handlungsstrategien der Anbieter können durch den Aufbau längerfristiger partnerschaftlicher Zuliefererbeziehungen maßgeblich beeinflusst und gesteuert werden. Dieser eher marketing- und marktplatzierungsbezogene Aspekt ist für die Strategien der Anbieter und Ankäufer in der Empirie nicht unwichtig; in die sozialwissenschaftliche Diskussion um Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle sind bestimmte, von anderen Disziplinen bereits entwickelte Kategorien und Verhaltensmuster noch nicht eingeflossen.

2.3 Auktionen, Ausschreibungen und Verhandlungen: Die Frage nach der Gestaltung von Ausschreibungsverfahren

Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern erfordert die Gestaltung eines Ausschreibungsverfahrens. Der Begriff Ausschreibungsverfahren umfasst hier alle möglichen Varianten, einschließlich Auktionen, Verhandlungen und klassischer formaler Ausschreibungsverfahren. Zunächst werden Auktionen und Ausschreibungsverfahren, anschließend Verhandlungen vorgestellt.

2.3.1 Auktionstheorien und Ausschreibungsverfahren

Auktionen werden generell als ein effizientes Instrument angesehen, den bestmöglichen Preis zu erzielen. Es gibt aber zahlreiche verschiedene Auktionsverfahren, die zu unterschiedlich effizienten Ergebnissen führen können. These ist hier, dass die Gestaltung bzw. Regulierung von Ausschreibungsverfahren wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis von Ausschreibungen hat. Im Gegensatz dazu wird in der Auktionsökonomie die These vertreten, dass (in Modellen) die Auswahl des Ausschreibungsverfahrens bzw. des Auktionsverfahrens das Ergebnis nicht beeinflusst. Die Unsicherheit der „richtigen“ Auswahl konkurrierender Dienstleistungsproduzenten durch die Bestellereinheiten in Kommunalverwaltungen drückt sich vor allem in der Praxis in (formalisierten) Verfahren der Bieterqualifizierung und der Präferenz von Verhandlungssystemen gegenüber formalen Ausschreibungsverfahren aus. In der Regel sind öffentliche Einrichtungen durch Gesetz verpflichtet, bestimmte Verfahren aus ordnungspolitischen Überlegungen anzuwenden (vgl. unter anderem Portz 1996; Werner 1996; Elverfeld 1992).

Der Schwerpunkt der ökonomischen modellbasierten Literatur zu Auktions- und Ausschreibungsverfahren analysiert das „independent private values model“. Dabei wird ein unteilbares Objekt mehreren Bietern zum Kauf angeboten. Jeder der Bieter ist „risk-neutral“ und bestimmt den individuellen Wert des Objektes selbst; er kennt jedoch nicht den Wert bzw. die Werte, die andere Bieter dem Objekt zuschreiben („private values“-Annahme). Die Bieter, so die Annahme, verhalten sich wettbewerblich, das Auktionsverfahren wird als nichtkooperatives „Spiel“ zwischen den potenziellen Bietern betrachtet – obgleich in der Praxis Fälle von Preisabsprachen und andere Formen von „anti-competitive behaviour“ nicht selten vorkommen (Milgrom/Weber 1982, S. 1090).

Als Standardauktionen werden vier unterschiedliche Auktionsverfahren bezeichnet, und zwar die

- Englische Auktion (auch als mündliche, offene oder steigende Auktion bezeichnet);
- Erstpreisauktion (first-price sealed-bid auction);
- Zweitpreisauktion (second-price sealed-bid auction oder auch – nach ihrem „Erfinder“ – Vickrey-Auktion); und schließlich die
- Holländische Auktion.

Die weitaus bekannteste Auktion ist wohl die Englische Auktion. Bei dieser Form können Bieter offen und mündlich so lange den Preis überbieten, bis der vorletzte Bieter nicht mehr mitbietet. Der letzte verbleibende Bieter bezahlt das letzte (und damit sein eigenes höchstes) Gebot als Preis. In der Praxis ist die Erstpreisauktion am verbreitetsten. Die Bieter überreichen verschlossene Umschläge, die ihr Gebot enthalten. Das zu versteigernde Objekt wird dann dem Bieter zugesprochen, der das höchste Gebot eingereicht hat. Analog erhält der Bieter mit dem niedrigsten Gebot den Zuschlag, wenn die Gebote die Kosten einer angebotenen Dienstleistung oder der Erfüllung eines Beschaffungsauftrages sind. Die nachfolgenden Darstellungen konzentrieren sich auf den Kauf eines Gutes oder einer Dienstleistung. Um die Lesefähigkeit der Ausführungen zu erhalten, wird auf die Beschreibung der Analogien verzichtet. In einer Erstpreisauktion mit versiegelten Geboten (first-price sealed-bid) muss der Gewinner einen Preis in der Höhe seines eigenen Gebotes bezahlen. Öffentliche Ausschreibungen sind gewöhnlich durch den Gebrauch versiegelter Gebote gekennzeichnet. Bei einer Zweitpreisauktion (Vickrey 1961) gewinnt ebenfalls der Bieter mit dem höchsten Gebot, muss aber lediglich den Preis des zweithöchsten Gebotes bezahlen (second-price sealed-bid). Diese „scheinbar seltsame Prozedur“ (Moldovanu 1996, S. 652) nutzt strategische Anreize im Bieterverhalten. Bei der Zweitpreisauktion sollte der Bieter immer ein Gebot (b) in Höhe seiner eigenen Zahlungsbereitschaft (B) abgeben (d.h. $b(B) = B$). Angenommen, ein Bieter mit der Bewertung B glaubt, dass das höchste Gebot seiner Wettbewerber b_5 sein wird. Damit sind folgende Fälle denkbar:

- $b_5 < B$
Der Bieter wird den Zuschlag erhalten, aber nur b_5 bezahlen, was zu einem positiven Ertrag führt ($B - b_5$).
- $b_5 > B$
Auch hier ist ein Gebot $b = B$ optimal, da der Bieter die Versteigerung nicht gewinnen möchte (Moldovanu 1996), da er ansonsten einen Preis bezahlen müsste, der über seiner Wertschätzung liegt (Ähnliches gilt auch für den Fall $b_5 = B$).

Das Ergebnis der Auktion ist effizient, weil der Bieter mit der höchsten Wertschätzung den Zuschlag erhält. „Zusätzlich entspricht es den individuellen Interessen der sich strategisch verhaltenden Bieter, ihre persönliche, nur ihnen selbst bekannte Wertschätzung für das Objekt in ihren Geboten wahrheitsgemäß zu offenbaren“ (ebd., S. 654). Bei der Zweitpreisauktion mit versiegelten Geboten erhält der Verkäufer nur einen Verkaufserlös in Höhe des zweithöchsten Gebotes; dieser ist aber höher als bei einer Erstpreisauktion. Das „Erlös-Äquivalenz-Theorem“ (Vickrey 1961) sagt aus, dass alle Auktionsformen für den Verkäufer den gleichen Erlös erbringen, auch wenn der Verkäufer einen Mindestpreis verkündet, unter dem er nicht verkaufen will.⁴ Aus dem „independent private values model“ ergeben sich verschiedene Folgerungen. Die Holländische Auktion und die Erstpreisauktion sind funktional äquivalent, da in beiden Fällen der Bieter den Zuschlag erhält, der seinen (nach Vickrey 1961) im Wesentlichen statischen Wertniveauvorstellungen entspricht, sofern nicht schon zuvor ein anderer Bieter zugeschlagen hat. Die Bieter müssen entscheiden, welcher Kaufpreis für sie akzeptabel ist, ohne irgendeine weitere Information über die Entscheidungen ihrer Mitbieter zu besitzen; und in beiden Auktionsformen bezahlt der Gewinner genau sein eigenes Gebot (Moldovanu 1996). Weniger eindeutig ist die Beziehung zwischen der Englischen Auktion und der Zweitpreisauktion. In beiden Fällen bietet der potenzielle Käufer den Wert, den das Objekt seinen Vorstellungen nach besitzt und bezahlt den Preis des nächstniedrigeren Bieters. Sowohl Englische Auktion und „second-price“-Auktionen als auch Holländische und „sealed-bid first-price“-Auktionen sind pareto-optimal, die letzteren allerdings nur in symmetrischen Modellen.

Die Literatur verweist darauf (Milgrom/Weber 1982), dass alle vier Formen von Auktionen zu dem gleichem Ergebnis für den Verkäufer führen. Die hohe Komplexität der Ausschreibungsverfahren beeinflussenden Faktoren erschwert die Formulierung einer hinreichend befriedigenden Auktionstheorie. Die den

4 Es würde den Rahmen sprengen, dieses Theorem in aller Breite vorzustellen. In Kürze steht folgende Überlegung dahinter (Moldovanu 1996, S. 694): „In der Zweitpreisauktion machen die Teilnehmer Gebote genau in der Höhe ihrer Wertschätzungen, wobei der Gewinner einen Preis in der Höhe des zweithöchsten Gebots bezahlt. Daher ist der erwartete Verkaufspreis genau der Erwartungswert der zweithöchsten Wertschätzung. Bei der Erstpreisauktion bieten die Teilnehmer einen Betrag in Höhe des erwarteten Maximums der anderen Bewertungen, unter der Voraussetzung, dass dieses Maximum unter ihrer eigenen Wertschätzung liegt. So wird der Gewinner (der die höchste Wertschätzung besitzt) den Erwartungswert des Maximums aller anderen Bewertungen als Gebot abgeben. Das ist aber genau der Erwartungswert der zweithöchsten Wertschätzung. Da der Gewinner den Betrag seines eigenen Gebotes bezahlt, erzielt der Verkäufer denselben erwarteten Verkaufspreis wie in der Zweitpreisauktion.“

Modellen notwendigerweise zugrunde liegenden Annahmen sind in realen Prozessen nicht notwendigerweise anzunehmen: Ein Beispiel ist die Länge der Vertrags- bzw. Kontraktlaufzeit und die Ungenauigkeit der Spezifikation. Hier sind in der Regel Nachverhandlungen notwendig und sinnvoll – insbesondere bei kapitalintensiven Dienstleistungen, die dem Stand der Technik repräsentieren sollen. Hinzu kommt, dass einzelne Auktionen isoliert betrachtet werden und mögliche Strategien der Bieter, sich an mehreren Auktionen gleichzeitig zu beteiligen, unbeachtet bleiben. So ist das Erlös-Äquivalenz-Theorem unter anderen als den oben genannten Annahmen nicht korrekt; beispielsweise erzielt die Erstpreisauktion mit versiegelten Geboten bei risikoaversen Käufern höhere Erträge als andere Formen.

Die modellbasierten Überlegungen „scheitern“ letztlich an der Komplexität und Vielfalt von Ausschreibungen und Auktionen:

“One obstacle to achieving a satisfactory theory of bidding is the tremendous complexity of some of the environments in which auctions are conducted” (Milgrom/Weber 1982, S. 1117).

Die Grenzen der modellbasierten Wettbewerbskonstellationen begründen auch die Forderung von Mikroökonomern, auf der Basis von empirischen Fallbeispielen die ökonomischen Methoden um sozialwissenschaftliche Methoden zu erweitern. In den vergangenen Jahren ist zu beobachten, dass in der Literatur reine modellbasierte Untersuchungen durch alternative und stärker interdisziplinäre Arbeiten ergänzt werden. Die neuere Debatte bezieht auch spieltheoretische Aspekte ein. Gerade die Spieltheorie hat ökonomische Wettbewerbsansätze maßgeblich beeinflusst, da diese nun auch das Wettbewerbsverhalten – und nicht nur das Ergebnis – berücksichtigt. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mag es überraschen, dass erst seit Anfang der 90er Jahre verstärkt prozessuale und verhaltensbezogene Ansätze Eingang in die ökonomischen Debatten finden. In die sozialwissenschaftlichen Beiträge sind spieltheoretische Überlegungen zum Teil ebenfalls eingegangen und werden durch Arbeiten zu aktensorientierten, auf Verhandlungen basierenden Beziehungen ergänzt. Neuere spieltheoretische Modelle sehen Wettbewerb als einen strategischen Entscheidungsprozess in Unsicherheit.

In Tabelle 2-3 sind überblicksartig die wichtigsten Auktionsformen, Ausschreibungsverfahren und Verhandlungen zusammengestellt. Für den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern von Leistungen im öffentlichen Interesse sind insbesondere Formen von Bedeutung, die sich auf den Einkauf beziehen. Mündliche Auktionsverfahren wie die Holländische Auktion oder die Englische Auktion sind für den Bezug von Leistungen eines einzigen Auftraggebers bzw. Einkäufers (der Kommune) kaum geeignet.

Diese Verfahren werden vor allem für den einmaligen Verkauf von Staatsbetrieben oder Monopolen verwendet und zeigen dort auch effiziente Ergebnisse (vgl. unter anderem Schmidt/Schnitzer 1997; McMillan 1994).

Tab. 2-3: Auktionen, Ausschreibungsverfahren und Verhandlungen

	<i>Auktionen und Ausschreibungen</i>			<i>Ausschreibungen und Verhandlungen</i>	
<i>Name</i>	Holländische Auktion	Englische Auktion	First-price sealed-bid	Multistep sealed-bidding	Sealed proposals
<i>Einsatz für</i>	Verkauf	Verkauf	Verkauf Einkauf	Verkauf Einkauf	Einkauf
<i>Typ</i>	fallend	steigend	steigend	–	–
<i>Form</i>	mündlich	mündlich	schriftlich	schriftlich	schriftlich
<i>Gewinner</i>	erster Bieter	letzter Bieter	niedrigstes bzw. höchstes Gebot	niedrigstes Gebot	Konzeptidee
<i>Preis</i>	höchstes Gebot	höchstes Gebot			–
<i>Qualifikation</i>	nein	nein	möglich	möglich	ja
<i>Nachverhandlung</i>	nein	nein	nein	ja	ja
<i>Funktional äquivalent zu</i>	First-price sealed-bid	Second-price sealed-bid	Holländische Auktion	–	–

2.3.2 Verhandlungssysteme

Verhandlungssysteme bilden neben formalen Ausschreibungsverfahren und Auktionen eine weitere Möglichkeit, wettbewerbliche Mechanismen einzuführen. Die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen in Kommunalverwaltungen bewirkt eine grundsätzliche Veränderung der Beziehungen zwischen den operativen Einheiten und den bestellenden Einheiten. Kontrakte bilden dabei das Hauptinstrument der Steuerung. Menge und Qualität der bezogenen Leistungen werden dabei genauso verhandelt wie Kosten und Kostenstrukturen. Im Prozess der Wettbewerbseinführung haben öffentliche Anbieter nicht selten drei verschiedene „Einkunftsarten“: (1) direkte Allokation, (2) Kontrakte (so genannte verhandelte Aufträge, im Englischen „negotiated“) und (3) wettbewerblich gewonnene Leistungsaufträge über Ausschreibungsverfahren per internem Gebot. Das Verhältnis dieser Finanzierungsquellen muss sich dabei mit der Zeit wesentlich verändern.

Gerade während der Übergangsphase von hierarchischer Monopolproduktion zu Wettbewerbsmechanismen bieten sich Verhandlungen an; daneben wird es jedoch immer Leistungsbereiche geben, die aus verschiedenen Gründen – vor allem Transaktionskostenüberlegungen, aber auch aus politischen Erwägungen – verhandelt oder traditionell über direkte Allokation finanziert werden.

Verhandlungen können somit dort sinnvoll eingesetzt werden, wo reine wettbewerbliche Mechanismen nicht praktikabel sind. Im Prozess der Wettbewerbseinführung kommt ihnen eine wichtige Rolle zu, um den öffentlichen Produzenten auf Wettbewerbsmechanismen, insbesondere im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern, vorzubereiten. Ausgehend von einer 100%igen Finanzierung durch direkte Allokation werden zunächst verhandelte Kontrakte als Vorbereitung für wettbewerbliche Ausschreibungen abgeschlossen; d.h. zunächst geht die direkte Allokation zu Gunsten von Kontrakten zurück, im weiteren Verlauf gehen diese wiederum zu Gunsten wettbewerblicher Ausschreibungen zurück. Der kritische Punkt ist dabei, dass die Dynamik der Wettbewerbseinführung aufrechterhalten werden muss. Dennoch ergeben sich vermutlich Varianzen, die durch die Anbieterstruktur, die Dienstleistung und die politische Ausrichtung der Dienstleistungsproduktion hervorgerufen werden. Verhandlungssysteme dürfen Wettbewerb nicht ausschließen.

2.3.3 Auktionen und Verhandlungen: Gibt es „überlegene“ Formen?

Verhandlungssysteme können wettbewerblichen Auktionen und Ausschreibungen äquivalent sein; oftmals sind sie – nach der Theorie – jedoch unterlegen:

“(...) a good bargainer functions like an artificial competitor. The bargainer's main source of bargaining power, the threat to refuse to sell the item if the price is not high enough, is analogous to going to another bidder in the competitive case. A real competitor is more effective than a fake one. (...) An extra bidder helps the seller, in that she is better off with $n+1$ bidders than with n bidder and actively stimulating the bidding competition by setting a minimum price” (McAfee/McMillan 1998, S. 5).

In der Theorie werden öffentliche und mündliche Auktionen gegenüber schriftlichen Auktionen bzw. Ausschreibungsverfahren bevorzugt (Bulow/Klemperer 1996). Die Untersuchung von Bulow und Klemperer zeigt auf, dass schon das Potenzial von mehr als einem zusätzlichen Bieter ausreicht, eine Auktion Verhandlungssystemen vorzuziehen (ebd., S. 190). Obgleich Wettbewerbsmechanismen insgesamt als relativ robust gelten, unterscheiden sie sich:

“An open auction, in which bidders call their bids and go on raising them until only one remains, is more robust than a sealed-bid auction, in which bidders make a single bid in

ignorance of their rivals' bids. This is because, in the open auction, bidders can learn from the others' bids, while in the sealed-bid auction they cannot" (McAfee/McMillan 1998, S. 10).

Bei der Abgabe von schriftlichen Geboten muss der Bieter ex ante die mögliche Gebotshöhe anderer Anbieter berücksichtigen. Ohne Bieterqualifizierung ist die Anzahl der Anbieter unbekannt. Der Bieter muss schätzen, d.h. die vermutete Anzahl und die Höhe der Gebote anderer Bieter können falsch sein. Bei einer mündlichen Auktion sind die Entscheidungen zeitnaher und das Ergebnis ist für den einzelnen Bieter besser zu steuern als bei schriftlichen Auktionen. Aus diesen Gründen bevorzugen Bieter oft mündliche Auktionen (McAfee/McMillan 1998), auch wenn Auktionstheorien aussagen, dass diese höhere Preise produzieren. Bei Ausschreibungsverfahren mit sinkenden Preisen, welche für den Fremdbezug vormals eigenproduzierter kommunaler Dienstleistungen wie etwa Straßen- und Gebäudereinigung, Müllentsorgung usw. denkbar wären, gibt es bislang keine gesicherten Erkenntnisse darüber, ob eine mündliche Auktion gegenüber versiegelten Geboten überlegen ist.

"Neither the theory nor the empirics are sufficient to conclude ascending auctions are superior to sealed-bid auctions (...) The dynamic price discovery process of an ascending auction simply does a better job of answering the basic question: who should get the items at what prices? Ascending auctions perform well on both efficiency and revenue grounds across a variety of setting. Two factors may favour sealed bidding – ex ante asymmetries and weak competition" (Cramton 1998, S. 10).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der Auktionstheorie Verhandlungen gegenüber Auktions- bzw. Ausschreibungsverfahren unterlegen sind; die Frage aber, welche Auktionsform angemessener erscheint, ist bislang empirisch nicht beantwortet. Hier wird die These vertreten, dass Verhandlungen zumindest während des Prozesses der Wettbewerbseinführung für den öffentlichen Anbieter sinnvoll sind, um überhaupt erst einmal eine Wettbewerbsorientierung des kommunalen Dienstleistungsproduzenten zu erreichen.

2.3.4 Welches Verfahren für welche Dienstleistung und zu welchem Zeitpunkt?

Aus der Darstellung unterschiedlicher Ausschreibungsverfahren mit oder ohne Verhandlungen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die verschiedenen Verfahren für unterschiedliche Dienstleistungen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen politischen Zielen variieren sollten. Wenn beispielsweise staatliche Betriebe privatisiert werden sollen – wie etwa in den neuen Bundesländern oder in den mittel- und osteuropäischen Staaten –,

will der Staat nicht nur die Betriebe verkaufen, sondern sieht zudem keinen Bedarf für eine besondere Regulierung. Anders bei Leistungen, für die der Staat weiterhin eine Gewährleistungsfunktion übernimmt oder übernehmen muss. Hier spielen die Beziehungen zwischen Käufer und Verkäufer eine wesentliche Rolle; erst recht, wenn die „Privatisierung“ zeitlich befristet ist, wie das bei Ausschreibungsverfahren von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse typischerweise der Fall ist.

2.4 Kostenrechnung, Vollkosten und Bezahlung: Die Frage nach der Gestaltung monetärer Beziehungen

Die Bezahlungsformen und die interne Bestimmung des Gebotes des eigenen Anbieters (das so genannte „in-house bid“) können maßgeblichen Einfluss auf den Preis und das Ergebnis von Ausschreibungsverfahren haben. Die Gestaltung monetärer Beziehungen und die Gestaltung interner Gebote blieben in der Diskussion um wettbewerbliche Beziehungen zwischen öffentlichen Verwaltungen, öffentlichen Produzenten und privaten Anbietern bisher jedoch weitgehend unberücksichtigt.

2.4.1 Kameralistik, Doppik und „general accepted accounting policies“

In vielen Ländern weisen öffentliche Verwaltungen gegenüber privaten Unternehmen Unterschiede in der Rechnungslegung auf; in einer wachsenden Anzahl von Ländern der OECD passen sich öffentliche Verwaltungen allerdings mehr und mehr dem Standard privater Rechnungslegung an. In Neuseeland ist die öffentliche Rechnungslegung im Zuge der Reformen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre abgeschafft worden. Die Vermarktlichung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion erzwingt eine Vergleichbarkeit der Kostenrechnung, denn interne Gebote müssen in ihrer Struktur und Kostenzuordnung denen privater Konkurrenten vergleichbar sein. Gerade hier bestehen aber in den meisten öffentlichen Verwaltungen und Gebietskörperschaften erhebliche Defizite, so z.B. in Deutschland.

Verschiedene Standards für Kostenrechnungssysteme, Jahresabschlüsse und allgemeine Rechnungslegung setzen sich zur Zeit, nicht zuletzt wegen der Internationalisierung, durch (vgl. exemplarisch Demming 1997). Zu nennen wären hier die aus den USA stammenden „GAAP“ (general accepted accounting policies), die zunehmend den Standard auch außerhalb der USA darstellen. In

den jeweiligen Ländern haben in der Vergangenheit die entsprechenden Verbände einheitliche Regeln unter anderem für Kostenrechnungssysteme, Bewertungsverfahren oder Jahresabschlüsse entwickelt.

Die Wettbewerbsfähigkeit erzwingt als Grundvoraussetzung die Kenntnis der eigenen Kostenstrukturen. Die zunehmende Vermarktlichung müsste in ihrer Konsequenz auch ein Ende der kameralistischen Haushaltsführung bedeuten und die Anpassung an die gängigen Standards der Buchführung nach sich ziehen. Diese ist notwendig, um einen Vergleich der internen Gebote des eigenen Anbieters mit den externen Geboten privater Anbieter überhaupt erst zu ermöglichen.

2.4.2 Nutzung verschiedener Bezahlungsformen

Die ausschreibende Kommunalverwaltung kennt nicht die von den Bietern berechneten voraussichtlichen Produktionskosten und somit nicht den effizientesten Produzenten. Die verschiedenen Verfahren zur Gestaltung von Auktionen und Ausschreibungen ermitteln zumindest den preisgünstigsten Anbieter aus *genau* dem Kreis der Bieter, die Gebote abgegeben haben. Nach der Vergabe an einen Dienstleistungsproduzenten kann die Bestellereinheit nicht einschätzen, welche Bemühungen der Auftragnehmer unternimmt, während der Laufzeit des Vertrages die Produktionskosten zu senken. Die Bestellereinheit muss den Dienstleistungsvertrag so gestalten, dass „adverse selection“ und „moral hazard“⁵ vermieden wird (McAfee/McMillan 1986).

Die Bezahlung von Dienstleistungsverträgen durch die bestellende Einheit ist eine lineare Funktion zum Gebot und/oder den entstandenen Kosten. Grundsätzlich können verschiedene Formen der Bezahlung unterschieden werden, die jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile für Auftraggeber und Auftragnehmer haben (ebd.):

- Festpreis (fixed price)
Bei dieser Form erhält der Auftragnehmer lediglich den Preis, der im Gebot genannt wurde.
- Kostenerstattung + Gewinngarantie (cost-plus)
Hier werden dem Auftragnehmer alle anfallenden Kosten zuzüglich eines zuvor festgelegtem Aufschlags oder eines prozentualen Anteils auf die entstandenen Kosten bezahlt.

5 „Moral hazard“ bezeichnet die Situation, wenn der Auftragnehmer keine Anreize besitzt, die Interessen des Auftraggebers zu verfolgen, und Letzterer die Bemühungen des Auftragnehmers nicht erkennen kann.

– Anreizstrukturen (incentives)

Bei dieser Form ist die Bezahlung des Auftragnehmers sowohl vom Gebot als auch von den entstandenen Kosten abhängig: Wenn die entstandenen Kosten die ursprüngliche Gebotshöhe überschreiten, ist der Auftragnehmer verpflichtet, einen Anteil der Mehrkosten selbst zu übernehmen; unterbietet der Auftragnehmer sein eigenes Gebot, verbleibt ein Anteil der Einsparungen bei ihm.

Unbestritten ist, dass Anreizstrukturen das Interesse des Auftragnehmers hervorrufen, das eigene Gebot zu unterschreiten, um von den Einsparungen – zumindest teilweise – selbst zu profitieren. Die am häufigsten genutzte Form der Bezahlung ist allerdings „fixed price“, während Anreizstrukturen bei Verträgen eher die Ausnahme bilden. „Cost-plus“-Bezahlungsformen sind vor allen in der Rüstungsindustrie üblich, d.h. bei Verträgen, bei denen das zu liefernde Produkt ex ante nicht hinreichend zu spezifizieren ist.

“The optimal contract is never cost-plus, may be fixed price, but is usually an incentive contract” (McAfee/McMillan 1986, S. 326).

Die Gestaltung der monetären Beziehungen hat Einfluss auf die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen und ebenso auf die Kosten der Vergabe. Für den Auftraggeber ist ein „fixed price“ einfach und kostengünstig, aber nicht notwendigerweise die effizienteste Form der Bezahlung. Beim Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern kann der Gewinner entweder der eigene öffentliche Anbieter oder ein privates Unternehmen sein. Öffentliche Anbieter werden über rechtlich unverbindliche interne Managementkontrakte gesteuert (Wegener 2000a), externe private Anbieter über rechtsverbindliche Verträge. Interne Kontrakte basieren oft auf „incentive payment“, d.h. die durch das Unterbieten des eigenen Gebotes erzielten Einsparungen verbleiben zu einem zu vereinbarenden Prozentsatz in der operativen Einheit. Diese so genannten managementbedingten Einsparungen können von den operativen Einheiten frei verwendet werden. Hier zeigt sich, dass die Bestellereinheiten gegenüber den eigenen operativen Einheiten wesentlich bessere und vor allem einfachere Eingriffsmöglichkeiten zur Reduzierung der Produktionskosten als gegenüber nichteigenen Dienstleistungsanbietern haben. Die Kostenkontrolle wirkt mittelbar auch auf das Bieterverhalten privater Dienstleistungsanbieter, da diese nicht den früher gebotenen Preis als Ausgangsbasis für die Kalkulation eines Gebotes nutzen können. In den öffentlichen Jahresabschlussberichten können realisierte Rationalisierungen analysiert und mit den unvermeidbaren Kostensteigerungen (etwa öffentlichen Personalkosten über Tarifabschlüsse, Inflation etc.) verrechnet werden. Das Gebot eines Konkurrenten soll-

te daher kleiner sein als das bei der letzten Ausschreibung gewinnende Gebot zuzüglich unvermeidbarer Kostensteigerungen.

Zur Sicherung der vertraglichen Erfüllung seitens nichtkommunaler Anbieter werden in den meisten Vertragsbeziehungen Sanktionierungen vereinbart. Fehlende Sanktionierungsmöglichkeiten haben in einigen Fällen zu Problemen geführt, die von Wettbewerbsgegnern zu einer wenig schlüssigen Fundamentalkritik genutzt wurden (Trades Union Congress 1986). Diese Sanktionierungen können verschiedene Formen haben: so genannte „performance bonds“, d.h. monetäre Sicherheitsleistungen ex ante, deren Höhe durch die ausschreibende Kommunalverwaltung bestimmt wird, oder prozessbezogene (stückbezogene) Sanktionierungen. Hierzu zählt beispielsweise die Anzahl berechtigter Kundenbeschwerden, die einen gewissen Wert in einer festen Zeitspanne nicht überschreiten dürfen. Die stückbezogenen Sanktionierungen sind je nach Dienstleistung unterschiedlich und variieren auch von Ausschreibung zu Ausschreibung. Die Sanktionierung kann dabei in Form von Bußgeldern erfolgen und/oder durch die Verpflichtung zur Abhilfe, was in der Regel zu hohen internen Kosten für den betroffenen Dienstleistungsproduzenten führt, die seinen Gewinn schmälern.

Die Sanktionierung interner Dienstleistungsproduzenten ist aus rechtlicher Perspektive schwieriger, da interne Dienstleistungsproduzenten rechtlich unselbständige Teile der Kommunalverwaltung sind und nicht als unabhängige Partei gelten; die Möglichkeit einer gerichtlichen Klage auf Erfüllung entfällt mithin. Im Falle der Schlecht- oder Nichterfüllung sind somit hierarchische Maßnahmen notwendig, die so nicht gegenüber privaten Anbietern ergriffen werden können.

2.5 Zur Kritik an Ansätzen einer Wettbewerbstheorie für den öffentlichen Sektor: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs

2.5.1 Defizite der verschiedenen Ansätze

Eine nicht nur in der öffentlichen Debatte vorherrschende Einstellung ist, dass „der Markt es schon richten wird“. Die Vorstellung funktionierender Märkte ist in vielen Situationen nicht haltbar oder „silly“ (McAfee 1997), darüber hinaus sind inhaltlich in den verschiedenen Ansätzen auch Defizite festzustellen:

- Die Existenz vollkommener Märkte ist eher die Ausnahme als die Regel.
- Informationsasymmetrien können zu Marktversagen führen (Akerlof 1970).

- Unabhängige Informationsverteilung über Wert und Kosten (value and cost) führt sehr wahrscheinlich zu ineffizienten Allokationen (Myerson/Satterthwaite 1983).
- Der Schwerpunkt der ökonomischen Literatur liegt auf der Effizienz des Wettbewerbsergebnisses, Aspekte des Wettbewerbsprozesses bleiben unberücksichtigt. Die Betrachtung verharrt auf einem statischen Niveau.
- Die unterschiedlichen disziplinären Ansätze zum Thema Wettbewerb im öffentlichen Sektor verweisen auf verschiedene Teilaspekte des Wettbewerbsprozesses. Wird der Wettbewerbsprozess in die einzelnen Teilschritte zerlegt, so zeigt sich, dass die verschiedenen disziplinären Ansätze sich auf verschiedene Phasen im Wettbewerbsprozess konzentrieren, jedoch kein Ansatz den Wettbewerbsprozess insgesamt in den Blick nimmt.
- Nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass Kommunen als Moderatoren lokaler Entwicklung nicht ausschließlich Teile der Prozesskette von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse einzelbetrieblich optimieren können; die Grenze liegt bei der Verletzung übergeordneter politischer Ziele. Diese Grenze ist lokal unterschiedlich – eine Einzelfallbetrachtung ist unerlässlich.

Daneben sind für die Gestaltung und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs weitere Bedingungen erforderlich, die bislang weitgehend ausgeschlossen sind:

- Wettbewerbssituationen im Bereich des öffentlichen Sektors zeichnen sich dadurch aus, dass der Auktionator gleichzeitig der Einkäufer ist. Letztlich ist der Einkäufer zwar die Gemeindevertretung, der Auktionator ist das Evaluierungsteam, welches über die Qualität der Angebote entscheidet und oft auch die Qualifizierung von Anbietern untersucht. Zum einen sind die Gemeinden „Einkäufer“ von Leistungen und unterliegen damit verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen, die im Bereich des öffentlichen Sektors aus ordnungspolitischen Erwägungen enger gefasst sind als die für die private Wirtschaft. Zum anderen regulieren sie selbst – sofern es der gegebene nationale institutionelle (rechtliche) Rahmen zulässt – das Ausschreibungsverfahren. Kommunalverwaltungen, die Dienstleistungen in lokalem öffentlichen Interesse dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern unterziehen, agieren vielfach in mehreren Rollen.
- Die Gestaltung von Wettbewerbsbedingungen in unvollkommenen Wettbewerbssituationen ist ein Schlüssel für das Herantasten an effiziente Allokationen – gerade im öffentlichen Bereich. Die neuere Theorieentwicklung konzentriert sich auf die Entstehung und Erhaltung von wettbewerbsfähigen Strukturen und versucht, moderne industrieökonomische Erkenntnisse mit praxisbezogener empirischer Forschung zu verbinden. Die Kritik an der traditionellen Industrieökonomie bezieht sich im Wesentlichen auf zwei

Punkte: (1) Die ökonometrischen Modelle eignen sich nicht für eine empirisch basierte Weiterentwicklung der Theorie und (2) die in der traditionellen Industrieökonomie dominierende Betrachtung von symmetrischen Modellen verkennt ebenfalls die Heterogenität und Komplexität realer Wettbewerbsbedingungen und -strukturen. Die Überwindung dieser beiden Kritikpunkte kann nur mit einem neuen methodischen, eher sozialwissenschaftlich interdisziplinär ausgerichteten Ansatz überwunden werden.

- Die empirische Basis der verschiedenen Beiträge beschränkt sich oft auf die „klassischen“ Themen der Privatisierung von Staatsbetrieben und erfuhr mit der massiven Privatisierung in den mittel- und osteuropäischen Staaten neuen Aufschwung. Ein weiterer Schwerpunkt der empirischen Untersuchungen liegt in der Vergabe von nationalen Ressourcen oder Rechten, wie etwa Ausbeutung natürlicher Ressourcen (Minenrechte, Förderrechte etc.) oder Telekommunikationsrechte (Lizenzen etc.). Empirische Untersuchungen, die hingegen kommunale Wettbewerbsprozesse auf fundierter theoretischer Basis beleuchten, sind kaum vorhanden.

Die verschiedenen Ansätze unterschiedlicher Disziplinen vermögen vielleicht derzeit (noch) nicht viel Licht in den Bereich des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor bringen, jedoch eignen sie sich vorzüglich, um aus den erkannten Forschungsdefiziten – sowohl im Bereich der Theoriebildung wie auch im Bereich der Empirie – Fragestellungen und Kategorien für die Analyse von Wettbewerbskonstellationen und -bedingungen zu gewinnen.

2.5.2 Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs

Das Konzept des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ dient hier als konzeptionelle Klammer für die Zusammenstellung von Ansätzen und Debatten unterschiedlicher Disziplinen, die jeweils einzelne Phasen des Wettbewerbsprozesses abdecken. Es zielt auf die Erfassung von Wettbewerbsbedingungen und -konstellationen auf der Mikroebene und ist geeignet, die verschiedenen Ansätze zu integrieren, damit der gesamte Wettbewerbsprozess analytisch erfasst werden kann.

Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs entstand schon 1939 und versuchte, ein der Realität angepasstes wettbewerbspolitisches Leitbild zu entwickeln (Clark 1940). Es handelt sich um einen normativen Ansatz, der den Wettbewerb als Mittel zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele versteht (Kantzenbach/Kallfass 1981, S. 103ff.). Dieser Ansatz ist in den folgenden Jahrzehnten auch in Deutschland weiterentwickelt worden (Kantzenbach 1967), wobei sich mehrere Varianten ausprägten. Das heute dominierende Konzept des

funktionsfähigen Wettbewerbs basiert auf empirischen Untersuchungen aus den 70er Jahren (Bain 1975).

Die Überprüfung der tatsächlichen Wirksamkeit des Wettbewerbs auf den normativ festgelegten Zielkatalog hin erfordert nach dem Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs eine Untersuchung der Märkte. Je nachdem, auf welche Merkmale sich der Wettbewerbstest bezieht, kann zwischen

- Marktstruktur-,
- Marktverhaltens- und
- Marktergebnistest

unterschieden werden (Kantzenbach/Kallfass 1981, S. 113; vgl. Tab. 2-4). Im Marktstrukturtest werden diejenigen Eigenschaften erfasst, die die Zusammensetzung des Marktes ausmachen, so vor allem Anbieterstruktur und Marktzutrittsschranken. Der Verhaltenstest bezieht sich auf die Tätigkeiten, Geschäftspraktiken sowie auf Strategie und Taktik der Anbieter untereinander. Der Marktergebnistest zielt auf die Erfassung der wirtschaftlich relevanten Resultate – allen voran der Effizienz – ab. Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs setzt sich somit deutlich von anderen ökonomischen Wettbewerbstheorien und -ansätzen ab, weil Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis gleichermaßen berücksichtigt werden, während andere Ansätze zwar wichtige Erkenntnisse zu Teilaspekten des Wettbewerbsprozesses hervorgebracht haben, dies aber isoliert und ohne Berücksichtigung des Wettbewerbsprozesses insgesamt.

„Gerade die existierenden Rückkopplungsbeziehungen spiegeln die Effekte strukturell bedingter Aktionen wider. In langfristiger Sicht verändern sich die Ausgangsbedingungen und die direkten Zusammenhänge in Folge der Rückkopplungsbeziehungen, die das Lern- und Anpassungsverhalten der Marktpartner widerspiegeln“ (Kantzenbach/Kallfass 1981, S. 115).

Das Marktergebnis wird sowohl durch Struktur- als auch durch Verhaltensmerkmale bestimmt. Die drei Tests setzen an verschiedenen Punkten des Wettbewerbsprozesses an. Es zeigte sich, dass reine Marktergebnistests unpraktikabel sind, da sich nicht eindeutig ermitteln ließ, welche Marktbedingungen zu unerwünschten Abweichungen geführt haben und welche Maßnahmen zu deren Überwindung zu ergreifen sind (Kantzenbach/Kallfass 1981). Für die Durchführung eines Marktstrukturtests können folgende Normen verwendet werden (ebd., S. 115f.):

- Die Zahl der Anbieter soll wenigstens so groß sein, wie es die Massenproduktionsvorteile zulassen.

- Es sollen keine künstlichen Mobilitätshemmnisse und Markteintrittsbarrieren vorliegen.
- Es sollen mäßige und preisunempfindliche Produktdifferenzierungen bestehen.

Tab. 2-4: Modell der Analyse der industriellen Organisation

Grundvoraussetzungen	
Angebot	Nachfrage
Rohstoffe	Preiselastizität
Technologie	Wachstumsrate
Produkthaltbarkeit	Substitute
Wert/Gewicht	Marketingverfahren
Geschäftspraktiken	Kaufmethode
gewerkschaftlicher Organisationsgrad	zyklischer und saisonaler Charakter
Marktstruktur	
Anzahl der Käufer und Verkäufer	
Produktdifferenzierung	
Marktzutrittsschranken	
Kostenstrukturen	
vertikale und konglomerate Integration	
Marktverhalten	
Preisverhalten	
Produktstrategie	
Forschung und Innovation	
Werbung	
Taktik	
Marktergebnis	
Effizienz der Produktion und Allokation	
technischer Fortschritt	
Vollbeschäftigung	
Gleichgewicht	

Quelle: nach Kantzenbach/Kallfass (1981, S. 113)

Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs wird seit Jahrzehnten auf theoretischer Ebene von Vertretern der „Chicago School“ kritisiert. Aus den Strukturmerkmalen industrieller Märkte lassen sich gemäß dieser Theorierichtung keine Schlüsse über die Wettbewerbsintensität ableiten. Der Wettbewerb funktioniert aus Sicht der Chicago School auf den industriellen Märkten, soweit sie

keinerlei gesetzlichen Zutrittsbeschränkungen unterliegen, gut. Der zu beobachtende unterschiedliche Konzentrationsgrad der Märkte ergibt sich allein aus den Kostenstrukturen, insbesondere den Massenproduktionsvorteilen. Damit wird unterstellt, dass im Wettbewerbsprozess generell die Unternehmen mit den niedrigsten Kosten überleben. Diese Annahme wurde wiederum von der Institutionenökonomie in den vergangenen Jahren – primär in Bezug auf das Design der Organisation – in Frage gestellt. Der Begründer, Williamson, vertrat die These, einer „weak-form selection“, wonach auch die Organisation mit dem effizienteren, nicht notwendig effizientesten Design überlebt (Sydow 1999, S. 172). Eine Ausbeutung der Nachfrage ist gemäß der Chicago School auf konzentrierten Märkten nicht zu befürchten, denn bei überhöhten Kosten oder Gewinnen wird erwartet, dass andere Unternehmen in den Markt eindringen und damit ein Sinken der Preise und eine Abnahme der Konzentration hervorrufen. Es wird unterstellt, dass dieser Ausgleichsmechanismus in den modernen Industriegesellschaften – wenn keine künstlichen Zutrittsbeschränkungen bestehen – voll wirksam ist und keine nennenswerten Marktbarrieren bestehen. Insgesamt dominieren in diesem wettbewerbspolitischen Konzept das Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte freier Märkte und die Sehnsucht nach vollkommenen Märkten. Beides ist allerdings in der Praxis kaum zu beobachten. Die generelle Vertrauensannahme erstreckt sich – wie am Anfang des Kapitels zitiert – mittlerweile auch nicht mehr auf die Bewertung empirischer Wettbewerbsbedingungen. Vielmehr wird in der Debatte (McAfee 1997) verlangt, verstärkt empirische Daten, auch Fallbeispiele, als Ausgangsbasis für die weitere theoretisch-konzeptionelle Entwicklung zu nutzen (Vickers 1995).

Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs spielt eine herausragende Rolle: Nicht ohne Grund haben Kommunalverwaltungen in verschiedenen Ländern die Idee von „managed competition“, also eines organisierten Wettbewerbs, entwickelt; denn organisierter Wettbewerb baut auf dem funktionsfähigen Wettbewerb auf.

Das Modell der Analyse der industriellen Organisation lässt sich auch auf mikropolitische Fragestellungen des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor (Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern) herunterbrechen.

(1) Grundbedingungen des Wettbewerbs

Die Grundvoraussetzungen des Wettbewerbs auf mikropolitischer Ebene sind andere als auf makropolitischer Ebene. Zu den Grundmerkmalen und -bedingungen des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor auf kommunaler Ebene zählen

vor allem institutionelle und regulative Vorgaben. So besteht eine übergeordnete gesetzliche Regulierung im Hinblick auf

- die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Gebietskörperschaften;
- verpflichtende Ausschreibungen;
- die Art und Weise des zu verwendenden Ausschreibungsverfahrens.

Die Regulierung des von den Kommunen anzuwendenden Ausschreibungsverfahrens durch übergeordnete staatliche Ebenen führt – so die These – oft zu kontraproduktiven Ergebnissen bzw. durchschnittlich relativ geringen Effizienzgewinnen, wenn wesentliche Einflussfaktoren im Wettbewerbsprozess unberücksichtigt bleiben. Je regelorientierter und einheitlicher die Regulierung des Ausschreibungsverfahrens, desto weniger effizient ist das Ergebnis in Bezug auf die realisierte Kosteneinsparung. Die Regulierungsqualität ist abhängig von regionalen Marktstrukturen. Je heterogener, desto weniger effektiv sind national verbindliche Verfahren und Bestimmungen.

Das Design des Wettbewerbsprozesses ist der Schlüssel für die Schaffung von annähernd gleichen Ausgangsbedingungen für alle potenziellen Anbieter, unabhängig davon, in welcher Eigentumsform die Leistungen erbracht werden und unabhängig davon, welchem „Sektor“ – privat, freigemeinnützig, öffentlich – sie zugeordnet werden. Der englische Ausdruck „level playing field“ deutet dies an. Die Schaffung annähernd gleicher Ausgangsbedingungen wird insbesondere von nichtöffentlichen Dienstleistungsanbietern gefordert, wenn der Wettbewerb unter Einschluss eines öffentlichen Anbieters erfolgt (Martin 1999a).

Diskriminierend wirken verschiedene Bedingungen, die private Anbieter erfüllen müssen, öffentliche – d.h. im Regelfall eigene – Anbieter jedoch nicht. Angesprochen sind dabei folgende Einzelaspekte:

- die mangelhafte Erfassung und/oder mangelhafte Plausibilitätsprüfung der Eigenkosten auf Seiten des öffentlichen Anbieters, die systematisch das interne Gebot preiswerter erscheinen lassen als die Gebote privater Dienstleistungsanbieter aufgrund unterschiedlicher Kostenerfassungsarten und -zuordnungen;
- überzogene Forderungen nach Sicherheiten an private Dienstleistungsproduzenten (so genannte „performance bonds“), die öffentliche Anbieter als rechtlich unselbständige Bestandteile der Kommunalverwaltung nicht erbringen müssen;

- die steuerrechtliche Verpflichtung privater Anbieter, Mehrwertsteuer (oder verwandte Steuern) zu bezahlen; öffentliche Anbieter müssen dies als rechtlich unselbständige Bestandteile der Kommunalverwaltung jedoch nicht;
- die fehlende Gewinnorientierung öffentlicher Anbieter, die eine genau der Kostendeckung entsprechende Gebotshöhe bewirkt, während private Dienstleistungsanbieter danach streben, zumindest eine Rendite über den durchschnittlichen Zinssatz zu erzielen;
- die unterschiedliche Behandlung privater Anbieter gegenüber dem öffentlichen Anbieter im Evaluierungsverfahren, etwa was Nachkorrekturmöglichkeiten oder zeitlich versetzte Gebotsabgaben anbelangt.

Gerade die angeblich einseitigen Vorteile, über die kommunale Dienstleistungsanbieter im Vergleich zu privaten verfügen, werden in der Debatte immer wieder als Wettbewerbsverzerrung betrachtet („anti-competitive behaviour“). Es bestehen jedoch auch einige Bedingungen für öffentliche Anbieter, die für private Anbieter nicht gelten:

- Da öffentliche Anbieter als rechtlich unselbständige Einheiten agieren, sind die finanzwirtschaftlichen Angaben im kommunalen Haushalt einzusehen. Private Konkurrenten haben somit die Möglichkeit, die Kostenstrukturen der öffentlichen Anbieter zu erschließen.
- Öffentliche Anbieter sind in ihrem Wirkungskreis in der Regel auf die eigene Gebietskörperschaft beschränkt, d.h. wenn sie wettbewerbliche Ausschreibungen verlieren, können sie nicht ohne weiteres auf andere Regionen ausweichen. Sie sind mehr oder weniger gezwungen, Ausschreibungen zu gewinnen – die räumliche Begrenzung auf die eigene Gebietskörperschaft bewirkt auch einen erhöhten Anreiz der öffentlichen Anbieter, relativ preisgünstiger zu bieten als private Konkurrenten.
- Öffentlichen Anbietern sind verschiedene Geschäftsstrategien untersagt. Während private Anbieter zumindest kurzfristig aus strategischen Überlegungen Gebote unter den eigenen Kostenstrukturen abgeben können (und die Differenz den Rücklagen entnehmen oder aus Gewinnen anderer Aufträge bestreiten können), ist dies bei öffentlichen Anbietern nicht möglich: Es bestehen keine dezentralen Rücklagen, aus denen sich eine operative Einheit bedienen könnte.

Die theoretische Diskussion über Informationsasymmetrien lässt sich an verschiedenen Regulierungen nachvollziehen, etwa an Ausschreibungsverfahren. Der Gesetzgeber kann Ausschreibungsverfahren so regulieren, dass kein Anbieter eine marktbeherrschende Stellung erlangt. Monopole können beispielsweise durch Marktanteilsobergrenzen vermieden werden. Auktionen und Aus-

schreibungsverfahren haben während der Deregulierung und Liberalisierung verschiedener Märkte (Telekommunikation, Staatsbetriebe, Umweltschutz, natürliche Ressourcen) zudem den Eintritt neuer Unternehmen gefördert, da solche Verfahren ihnen bessere Chancen eröffnen als eine freihändige Vergabe durch staatliche oder kommunale Stellen (Afualo/McMillan 1997).

Kritisch sind Situationen zu bewerten, in denen eine operative Einheit mehrere Aufträge unterschiedlicher Bezahlungsformen ausführt. In diesem Fall ist nicht auszuschließen, dass Finanzmittel der direkten Allokation oder verhandelter Kontrakte wettbewerbliche Aufträge subventionieren. Damit kommt einer genauen Kostenerfassung und deren unabhängiger Überprüfung eine wichtige Rolle zu.

Zweifellos sind die Ausgangsbedingungen für öffentliche und private Dienstleistungsanbieter im Wettbewerb nicht gleich. Eine Nivellierung ist jedoch nicht notwendig, da sowohl der öffentliche als auch der private Anbieter jeweils spezifische Vor- und Nachteile besitzt und eine vollständige Angleichung der Ausgangsbedingungen letztlich den Rechtsformwandel der kommunalen Einheit in ein selbständiges Unternehmen bedeuten würde. In letzterem Fall dürfen aus Gründen der Gleichberechtigung keine besonderen Beziehungen zwischen einem beliebigen privaten Konkurrenten und einem kommunalen Tochterunternehmen bestehen.

(2) *Marktstruktur*

Der Marktstrukturtest ist im Prinzip ähnlich und bezieht – wie im Modell der Analyse der industriellen Organisation – die Posten

- Anzahl der Käufer und Verkäufer,
- Produktdifferenzierung,
- Marktzugangsbarrieren,
- Kostenstrukturen,
- vertikale und konglomerate Integration

mit ein. Die Anzahl der Käufer bei einem potenziellen Wechsel des Produzenten auf der Mikroebene ist gleich 1, nämlich die Kommune selbst. Die Anzahl der potenziellen Verkäufer ist gleich $1+n$, d.h. der öffentliche Anbieter plus eine regional unterschiedliche Anzahl von potenziellen privaten Anbietern. Die Anzahl der Käufer ist begrenzt, allerdings können sich durch räumliche Nähe von Gebietskörperschaften andere Ausgangsbedingungen ergeben (kleinteilig geschnittene Gebietskörperschaften in dicht besiedelten Ballungsgebieten versus großflächige Gebietskörperschaften in dünn besiedelten ländlichen Räumen).

Je größer die Anbieterstruktur, desto schwächer unterstützt der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern die effizienteste Allokation; oder anders formuliert: Der Grenznutzen der Teilnahme öffentlicher Anbieter an Wettbewerbsverfahren nimmt mit der Anzahl der potenziellen Anbieter ab. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist gerade in den Bereichen sinnvoll, in denen eine oligopolistische Marktstruktur besteht und das Risiko der Abhängigkeit des Auftraggebers minimiert werden kann. Damit verbunden ist, dass für die Etablierung von Wettbewerbsstrukturen ein Minimum an Konkurrenz geschaffen werden muss, was von den Eigenschaften der Dienstleistung abhängt.

Für die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer gilt demnach folgende These: Je größer die Anbieterstruktur, desto unbedeutender sind die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Diese Beziehungen sind hierarchisch. Umgekehrt: Je schmäler die Anbieterstruktur, desto größere Bedeutung haben strategische und kooperative Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen.

Die Produktdifferenzierung kann bei den hier betrachteten Fällen vernachlässigt werden, da die Kommune die Leistungen – zum Teil in Kooperation mit potenziellen Anbietern – spezifiziert.

Die Marktzugangsbarrieren werden durch eine Vielzahl von Faktoren wie regionale Bedingungen, gesetzliche Bestimmungen, betriebliche Gegebenheiten und nicht zuletzt durch die Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens stark beeinflusst. Hierbei geht es beispielsweise um

- die Auswahl des anzuwendenden Ausschreibungsverfahrens. Im Unterschied (besser: in Ergänzung) zu den modellbasierten ökonomischen Ansätzen der Auktionstheorie wird hier die These aufgestellt, dass die Form der Ausschreibung Einfluss auf die Teilnahme potenzieller Bieter hat. Bei formalisierten Verfahren, d.h. im Regelfall Erstpreisauktionen mit versiegelten Geboten, müssen sich die Anbieter in Form und Inhalt an das von der ausschreibenden Einrichtung vorgelegte Muster halten. Dies kann erhebliche Kosten der Angebotsformulierung verursachen;
- die Art und Weise der Bieterqualifizierung. Unklar ist, inwieweit eine Bieterqualifizierung notwendig ist, wenn gleichzeitig materielle Sicherheiten für die Vertragserfüllung verlangt werden. Hier wird die These vertreten, dass die Bieterqualifizierung ein inhaltliches Kriterium darstellt, während die Hinterlegung monetärer Sicherheiten lediglich die Finanzkraft des Bieters dokumentiert. Die Höhe der finanziellen Sicherheitsleistung kann damit letztlich diskriminierend gegenüber privaten Anbietern wirken, insbesondere

dann, wenn der öffentliche Anbieter weiterhin im operativen Geschäft tätig ist;⁶

- die Größe der einzelnen Lose. Bei öffentlichen Dienstleistungen handelt es sich oft um „teilbare“ Objekte – wie etwa die städtische Müllabfuhr. Je größer das Los zugeschnitten ist, desto geringer ist die Chance für klein- und mittelständische Betriebe, einen Zuschlag zu erhalten. Das führt zu der These, dass die Anzahl der Anbieter mit zunehmender Größe des Loses sinkt. Die Losgröße wirkt sich allerdings auch auf die Transaktionskosten aus; je mehr Ausschreibungen getätigt werden müssen, desto höher sind die damit verbundenen Kosten für die Organisation der Überwachung und Steuerung eines Geflechts vertraglicher Beziehungen;
- die Dauer der Vertragslaufzeit. Die Höhe der Kapitalbindung für die Erfüllung eines Dienstleistungsauftrages bestimmt die Länge einer angemessenen Vertragslaufzeit entscheidend mit. Je deutlicher die Vertragslaufzeit die Abschreibungsdauer eingesetzter Geräte unterschreitet, desto risikoreicher ist die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren für private Anbieter.

(3) *Marktverhalten*

Unter Marktverhalten verstand das klassische Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs zusammenfassend

- Preisverhalten,
- Produktstrategie,
- Forschung und Innovation,
- Werbung und
- (gesetzlich) zulässige Taktik.

Übertragen auf mikropolitische Zusammenhänge beim Wettbewerb im öffentlichen Sektor sind die das Marktverhalten bestimmenden Faktoren neu zu definieren.

Eine These besagt, dass das Preisverhalten sich ändert, wenn der öffentliche Anbieter kein Konkurrent für private Dienstleistungsanbieter ist bzw. sein darf. Ursache hierfür ist nicht die Abnahme der Anzahl der Bieter ($n-1$), sondern die

6 Dahinter steht folgende Überlegung: Bei einer vollständigen Auslagerung von Aufgaben zu privaten Anbietern oder gar nur zu einem privaten Anbieter besteht das Risiko, dass der Anbieter während der Laufzeit des Vertrages aus irgendwelchen Gründen nicht mehr in der Lage ist, die vertraglichen Leistungen zu erfüllen. In diesem Fall dient die Sicherheitsleistung dazu, einen oder mehrere neue Anbieter kurzfristig einzukaufen. Wenn ein öffentlicher Anbieter ohnehin einen Teil der Leistung im Territorium erfüllt, ist der Finanzbedarf niedriger, da der öffentliche Anbieter notfalls auch über hierarchische Mechanismen verpflichtet werden kann, Zusatzleistungen bei Kostendeckung zu erbringen.

preiskontrollierende Wirkung der Existenz eines öffentlichen Anbieters. Der Auftraggeber besitzt durch die Existenz eines eigenen Anbieters hervorragende Kenntnisse über das operative Geschäft einschließlich der vorhandenen Stärken und Schwächen, Produktivitätsreserven und Leistungsgrenzen. Dies gilt auch für interne kontraktuelle Arrangements in Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen. Solche Kenntnisse erleichtern eine Bewertung der zu erwartenden Preise/Gebote privater Anbieter. Dieses Argument entfaltet vor allem dann Bedeutung, wenn die Anzahl der potenziellen Anbieter gering ist. Eine geringe Anzahl von Anbietern ist für sich genommen eine schwache Basis für die Interpretation von Preisen/Geboten; das verschärft sich noch dramatisch, wenn es um Branchen geht, für die bereits in der Vergangenheit die Gefahr von Preisabsprachen dokumentiert ist.

Produktstrategien spielen für die Kommune als Bestellereinheit eine weniger wichtige Rolle. Die Produktstrategien sind – bei erfolgter Umsetzung der Modernisierungskonzepte des Neuen Steuerungsmodells – abhängig von den grundsätzlichen bürgerschaftlichen Interessen und den die Leistungen abnehmenden Kunden.

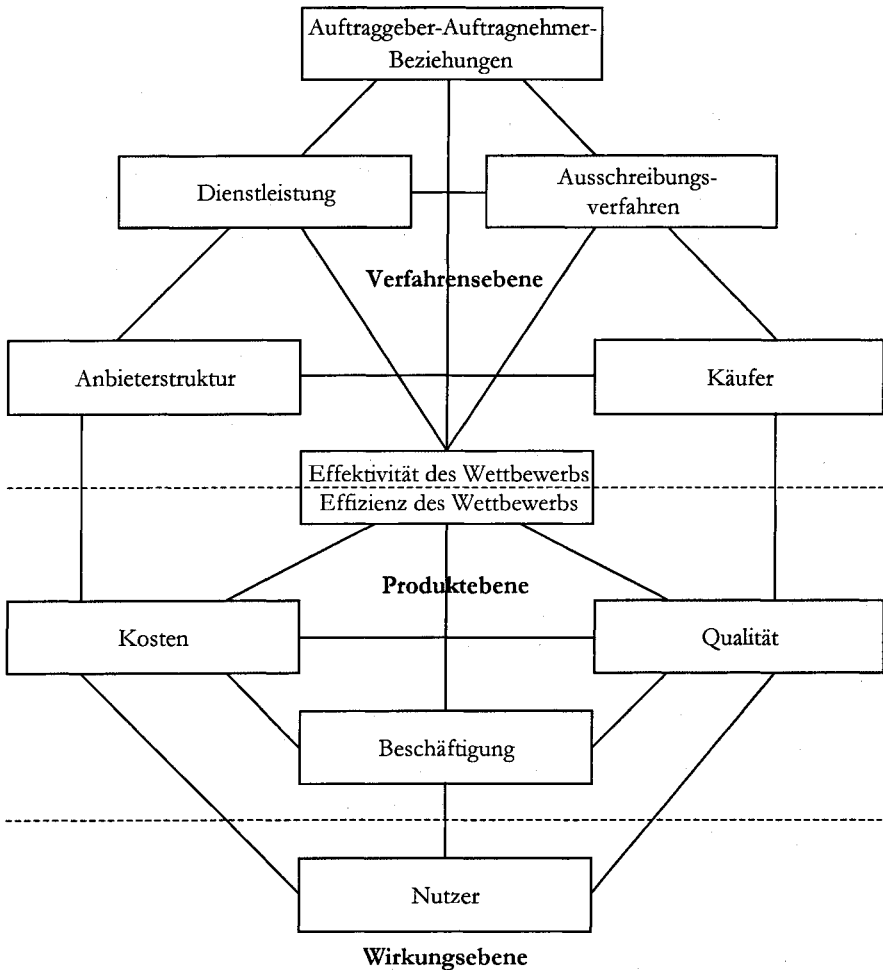
Forschung und Innovation können von Bedeutung sein, wie sich anhand verschiedener Bereiche zeigen lässt. So nahm in einigen Bereichen – nicht nur in Deutschland – die öffentliche Hand eine wesentliche Vorreiterfunktion für neue Politikorientierungen beispielsweise im Umweltschutz, in der Gleichberechtigung und in anderen Sachgebieten ein. Je nach Ausrichtung der kommunalen Entwicklungsplanung ist daher zu erwarten, dass Forschung und Innovation eine Rolle bei der Bestimmung des Dienstleistungsproduzenten spielen.

Werbung für öffentliche Dienstleistungen findet zumindest in Deutschland kaum statt, obwohl seit den letzten Jahren eine gewisse Marketingorientierung auch gebietskörperschaftlicher Organisationen festzustellen ist. In einem kompetitiven Umfeld werden Standards, Qualität und Kosten öffentlicher Dienstleistungen in Zukunft als Standortfaktor an Gewicht gewinnen..

(4) Marktergebnis

Die Wirkungen von Wettbewerb sind nicht verteilungsneutral (Naschold et al. 1997b); die Trennlinien zwischen potenziellen Gewinnern und potenziellen Verlierern verlaufen entlang und innerhalb der gesellschaftlichen und organisationalen Segmente; sie sind auch wesentlich von der Mikropolitik der Städte abhängig (Wegener 1997a). Zu fragen ist in diesem Zusammenhang nach Beschäftigungs- und Einkommenseffekten sowie nach den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten bei Einführung wettbewerblicher Elemente in Abwägung mit Qualität, Verfügbarkeit, Wahlmöglichkeiten oder Preisen der Dienstleistungen

Abb. 2-3: Analyseraster zur Bestimmung der Effektivität und Effizienz von Wettbewerb



aus Sicht der Konsumenten/Bürger. Das Marktergebnis wird hier von der Produktebene und der Wirkungsebene unterschieden (vgl. auch Abb. 2-3). Mit dieser Maßgabe können folgende Thesen formuliert werden:

- Wettbewerb bewirkt aus sich heraus keine bessere oder schlechtere Dienstleistungsqualität, das Instrument ist qualitätsneutral.

- Wettbewerb führt zu einem geringerem Beschäftigungsvolumen zumindest im öffentlichen Sektor, sofern die Markteintrittsbarrieren für öffentliche Anbieter bestehen bleiben.
- Wettbewerb erzeugt mit geeigneten Instrumenten des Qualitätsmanagements nicht nur einen Anpassungsdruck auf Seiten der auftragnehmenden Anbieter, sondern auch auf Seiten der auftraggebenden Einheiten (Bestellereinheiten) der Kommunalverwaltung.

Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Forderung nach marktlichen Erstellungsformen von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse auch eine Änderung der ordnungspolitischen Begrenzung wirtschaftlicher Tätigkeit von Kommunen nach sich ziehen muss, um das Instrument Wettbewerb effizient nutzen zu können.

(5) *Zusammenhang zwischen Verfahrensebene, Produkt- und Wirkungsebene*

Die den Wettbewerb beeinflussenden Faktoren sind in Abbildung 2-3 zusammengefasst. Dabei werden drei Ebenen unterschieden:

- Verfahrensebene,
- Produktebene und
- Wirkungsebene.

Mit der Verfahrensebene wird hier die Effektivität des gewählten Wettbewerbsansatzes von der Auswahl der Dienstleistung bis hin zur Organisation der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen umschrieben. Die Produktebene stellt auf die Effizienz des Wettbewerbsansatzes ab, d.h. seine Effekte auf Kosten, Qualität und Beschäftigung. Die Wirkungsebene umschreibt die Effekte, die sich für den einzelnen Bürger ergeben. Wie die Einflussfaktoren, die den jeweiligen Ebenen zugeordnet sind, sich bei unterschiedlichen Wettbewerbsansätzen ausprägen, wird bei der vergleichenden Bewertung der Fallstudienergebnisse herausgestellt.

2.6 Methodik und Vorgehensweise

Die Arbeit verwendet den vergleichenden Fallstudienansatz, der sich seit den 70er Jahren als eigenständiger Forschungstyp entwickelt hat, um die Defizite der reinen Einzelfallstudien und der ausschließlich variablenorientierten Datenanalyse zu überwinden. Reine Einzelfallstudien haben den Nachteil, eine unkontrollierte Untersuchung von Einzelfällen zu betreiben, die letztlich nicht

oder nur sehr unvollkommen zu generalisierbaren Aussagen bzw. Hypothesen führen. Survey-Studien auf der Basis quantifizierbarer Daten werden demgegenüber als „objektiver“ wahrgenommen, aber auch sie weisen aufgrund der Ausblendung sozialer Kontextbedingungen erhebliche Schwächen bei der Erklärung komplexer Zusammenhänge und der tieferen Analyse besonderer Phänomene auf (Yin 1981). Die Gewinnung der für das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs notwendigen Kenntnisse über die tatsächlichen Marktbedingungen sowie über Wirkungszusammenhänge ist Gegenstand einer umfangreichen empirischen Forschung, der „industrial organization analysis“, in der verschiedene Methoden genutzt werden. Hier wird zwar, im Unterschied zu klassischen (institutionen-)ökonomischen Ansätzen, die Notwendigkeit von Fallstudien anerkannt, dennoch stehen modellhafte Betrachtungen weiterhin im Vordergrund: In Fallstudien wird versucht, die Wettbewerbssituation auf ausgewählten Märkten bzw. für ausgewählte Industriezweige zu erfassen. Die kombinierte Anwendung des Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebnistests gestattet bei ausreichender Ergiebigkeit der statistischen Daten Aussagen über die bestimmenden Voraussetzungen und charakteristischen Verhaltensweisen und gibt Aufschluss über die Konsumentenversorgung. Fallstudien sind sehr aufwendig und Hypothesen zu generellen Zusammenhängen ließen sich an Hand derartiger Einzelfallbetrachtungen nicht überprüfen. Die detaillierte Erfassung aller Merkmale führt aber zu umfassenden Beschreibungen der Realität und trägt so zur Verbesserung der generellen Marktbeobachtung bei. Auf der anderen Seite gibt es eine kaum noch überblickbare Vielzahl empirischer Untersuchungen, die auf allgemeine, statistisch gesicherte Aussagen zum Einfluss einzelner Marktstrukturelemente bzw. ganzer Merkmalsgruppen auf verschiedene Marktergebnisdimensionen abzielen. Im Gegensatz zu den Fallstudien, in denen für einen bestimmten Markt möglichst viele Faktoren erfasst werden, berücksichtigen die breit angelegten empirischen Studien eine möglichst große Zahl verschiedener Wirtschaftszweige, für die wenige, ausgewählte Merkmale quantitativ erfasst werden. Unter Anwendung statistischer Verfahren – Korrelationsrechnungen und Regressionsanalysen – werden dann die in den Ausgangshypothesen formulierten Zusammenhänge getestet.

Die vergleichende Fallstudienforschung bezeichnet demgegenüber einen Ansatz, bei dem sich die Vorteile verschiedener Methoden miteinander verbinden lassen (Lippert 1999):

- Sie erlaubt einen kontrollierten Vergleich über verschiedene Fälle hinweg, ohne dabei die Besonderheit der einzelnen Fälle zu vernachlässigen, noch die Komplexität der Variablen zu stark einzuschränken und ohne den sozialen Kontext auszublenden.

- Die einzelnen Fälle können als Einheit, als spezifische Kombination spezieller Bedingungen analysiert werden, wobei Ähnlichkeiten und Unterschiede durch den Vergleich der Variablenausprägungen herausgestellt werden (Ragin 1987, 1991).

Zur Analyse empirischer Ergebnisse wird in der vergleichenden Fallstudienforschung die von Yin (1981) vorgeschlagene Methode des so genannten „pattern matching“ verwendet. Die Fallstudienforschung zielt nicht auf statistisch generalisierbare Ergebnisse ab, vielmehr wird die analytische Generalisierbarkeit angestrebt, d.h. die empirischen Daten werden zentralen Aussagen und Thesen des zugrunde liegenden Erklärungsansatzes gegenübergestellt. Pattern-matching bezieht sich dabei auf den beschreibenden Vergleich der empirischen mit den theoretisch vorhergesagten Mustern. Auf den Forschungsgegenstand „Wettbewerb im öffentlichen Sektor“ bezogen bedeutet dies, dass die empirischen Muster der Wettbewerbsgestaltung den in der Literatur und im eigenen Erklärungsansatz formulierten Thesen gegenübergestellt werden. Durch Pattern-matching soll der systematische Vergleich der Fälle ermöglicht werden, der dann zu Aussagen über eine optimale organisierte Wettbewerbsgestaltung berechtigt.

Der empirischen Darstellung von Wettbewerbsprozessen und ihrer Gestaltung liegen folgende Falluntersuchungen zugrunde (vgl. Tab. 2-5):

Tab. 2-5: Das Untersuchungssample

Staat	Stadt	1. Welle		2. Welle	
		Jahr	Anzahl Interviews	Jahr	Anzahl Interviews
USA	Phoenix	1995	35	1998	25
	Indianapolis			1998	30
	Charlotte			1998	30
UK	Braintree	1995	40		
Neuseeland	Christchurch	1995	35	1998	25

Die Auswahl der US-amerikanischen Städte Phoenix, Indianapolis und Charlotte, des englischen Districts Council Braintree und der neuseeländischen Stadt Christchurch erfolgte aus mehreren Gründen. Phoenix, Braintree und Christchurch waren 1993 Teilnehmer an dem von der Bertelsmann Stiftung ausgelobten Wettbewerb zu Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung und zwei von ihnen, nämlich die Städte Phoenix und Christchurch,

wurden zu denn Preisträgern (Bertelsmann Stiftung 1994). Seitdem sind diese Städte Mitglieder des internationalen Netzwerks „Cities of Tomorrow“. Die Städte Indianapolis (Indiana) und Charlotte (North Carolina) wurden berücksichtigt, weil sie zu jenen Kommunen in den USA zählen, die in den vergangenen Jahren neue Anstrengungen unternommen haben, wettbewerbliche Instrumente zu nutzen.

Die am Carl-Bertelsmann-Preis beteiligten Kommunen sind in einem mehrstufigen Auswahlprozess, an dem kommunale Spitzenverbände, Kommunalwissenschaftler und Aufsichtsbehörden beteiligt waren, auf der Basis eines Kriterienkataloges nominiert worden, der von der Bertelsmann Stiftung vorgegeben war. Zum Zeitpunkt des Wettbewerbs gehörten die nominierten Städte zu den „bestgemanagten“ Kommunen in ihrem jeweiligen Land. Von ihrem Modernisierungsprofil her sind die hier untersuchten Städte den „good practice“-Städten zuzurechnen, auch wenn einige an Dynamik und Veränderungsgeschwindigkeit verloren haben. In Bezug auf den Einsatz wettbewerblicher Mechanismen, vor allem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, zählen sie zu den Vorreitern.

In diese Untersuchung sind Städte einbezogen worden, die aus unterschiedlichen Gründen bereits über Erfahrungen mit Wettbewerb im öffentlichen Sektor verfügen:

- Phoenix (Arizona) gehört zu den Vorreitern der Wettbewerbsorientierung weltweit und kann auf eine längere Praxis zurückblicken (Jensen 1987; Osborne/Gaebler 1992).
- Christchurch musste durch eine radikale Modernisierung des Staates ab 1989 Wettbewerbselemente einführen, dabei war es der Stadt jedoch erlaubt, sich innerhalb von Rahmengesetzgebungen zu entwickeln.
- Braintree musste ähnlich wie Christchurch eine radikale Modernisierung umsetzen, wobei die Vorgaben jedoch erheblich restriktiver waren und kaum lokale Ausgestaltungsmöglichkeiten erlaubten (Wegener 1996).
- Indianapolis (Indiana) rechnet zu den Städten, die infolge eines Bürgermeisterwechsels von einer Privatisierungspolitik zu einer Wettbewerbspolitik umgeschwenkt haben und deren Erfahrungen als Vorbild für viele andere Kommunen in den USA gelten.
- Charlotte (North Carolina) gehört – ähnlich wie Indianapolis – zu den neueren Umsetzungsbeispielen organisierten Wettbewerbs.

Die Untersuchungszeiträume der einzelnen Fallstudien variieren, für die analytische Generalisierbarkeit der Wettbewerbsbedingungen und -effekte ist dies jedoch unerheblich (vgl. Tab. 2-6).

Tab. 2-6: Untersuchungszeiträume

	Beginn			Ende
Großbritannien	1979			1999
Braintree		1995	1997	
Neuseeland		1987		
Christchurch		1995		1998
USA				
Phoenix/Arizona	1979			1999
Indianapolis/Indiana		1992		1998
Charlotte/North Carolina		1992		1998

Die Fallstudien gliedern sich jeweils in vier Teile: Zunächst werden die nationalen Wettbewerbspolitiken gegenüber dem öffentlichen Sektor dargestellt. So dann werden die jeweilige Stadt, ihre Verwaltungsmodernisierung und das realisierte Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell beschrieben. Die Veränderungen durch die Wettbewerbseinführung werden exemplarisch am Beispiel ausgewählter operativer Einheiten diskutiert (Geschäftsfeldentwicklung, Ausschreibungsverfahren, Wirkungen auf Kosten, Qualität und Beschäftigung einschließlich industrieller Beziehungen).

Die Ergebnisse der einzelnen Fallstudien werden im abschließenden Kapitel 6 zusammenfassend verglichen.

3. Großbritannien: Ideologische Wettbewerbspolitik

3.1 Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage

Britische Kommunalverwaltungen besitzen keine kommunale Selbstverwaltung. Ihr Bestand ist auch nicht verfassungsrechtlich abgesichert (Birch 1986). Großbritannien ist der „ultra vires“-Doktrin zuzuordnen: Das bedeutet, dass Kommunen nur auf der Grundlage nationalen Rechts agieren dürfen (Wegener 1996). Im Vergleich zu kontinentaleuropäischen kommunalen Verwaltungen galten britische Kommunen lange Zeit als besonders starke Eigenproduzenten: Bis in die späten 80er Jahre hinein wurden die meisten kommunalen Dienstleistungen direkt von den „local authorities“ bereitgestellt (Bailey 1993; Byrne 1994; Norton 1994). Die Kommunalverwaltungen bedienten sich dabei der so genannten „direct service organisations“ (DSO), vergleichbar mit kommunalen Regiebetrieben in Deutschland. Nur wenige Kommunalverwaltungen schrieben einzelne Leistungen aus (Hartley/Huby 1985; Milne 1985; McGuirk 1992). Der Anteil der Fremdvergaben war deutlich geringer als in den Niederlanden, Deutschland, der Schweiz oder Österreich und bewegte sich auf einem ähnlich niedrigen Niveau wie in den skandinavischen Ländern. Die traditionell stark ausgeprägte Eigenproduktion der britischen Lokalverwaltungen wurde Ende der 70er Jahre durch das Wahlprogramm der konservativen Partei massiv angegriffen. Die Wahlaussagen zur Modernisierung des Staates waren bei den Unterhauswahlen 1979 mit wahlentscheidend. Die konservative Partei hatte in ihren Wahlaussagen ihre Absicht deutlich gemacht, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu steigern, den Einfluss der Gewerkschaften zu reduzieren und den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand insgesamt zu reduzieren. Von Anfang an setzte die Regierung dabei auf die Einführung von Marktmechanismen anstelle hierarchischer öffentlicher Eigenproduktion (Dunleavy 1986; Hood 1987; Dunsire/Hood 1989). Begründet wurde die Notwendigkeit der Ausschreibung kommunaler Dienstleistungen damit, dass die Qualität, der Preis und die Effizienz der Leistungen aufgrund der geschützten Marktsituation im öffentlichen Sektor nicht den Marktpreisen entsprächen und damit wesentlich überteu-

ert durch die Kommunalverwaltungen produziert würden. Die Fremdvergabe würde hier ein erhebliches Einsparungspotenzial bei den Kommunen offen legen. Deutlich wird dies durch Äußerungen aus dem Department of Environment, der Aufsichtsbehörde der Kommunalverwaltungen:

“The root cause of rotten local services lies in the grip which local government unions have over those services in many parts of the country ... Our competitive tendering provisions will smash that grip once and for all. The consumer will get better quality services at lower cost” (Local Government Chronicle vom 4. April 1989, S. 1; zitiert nach Painter 1991).

Die Vehemenz und Radikalität des Vorgehens unter der Regierung Thatcher (1979-1991) führte zu einer extremen Politisierung des Verhältnisses zwischen Lokalverwaltungen und Zentralstaat, vor allem in städtischen Ballungsgebieten mit Labour-geführten Räten (Birch 1986; Jones 1988). Das Verhältnis besserte sich erst, als unter der Regierung Major (1991-1995) eine Konsolidierungsphase mit weichen Implementationsstrategien begann (Wild/Broom 1994). Die stark von populären Public-Choice-Ideen beeinflusste Verwaltungspolitik (Hood 1987; Dunsire/Hood 1989) veränderte die Verwaltungslandschaft in England, Wales und Schottland massiv (vgl. unter anderem Rothkugel 1992; Cochrane 1993; Butler et al. 1994; Byrne 1994; Stewart/Stoker 1995). Die seit 1995 sozialdemokratische Regierung Blair entwickelte das „best value“-Konzept, welches die offensichtlichen Nachteile verpflichtender Ausschreibungen kompensieren sollte. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsdynamik und damit auf die Kosten sind im Rahmen des derzeit laufenden Pilotprojekts noch nicht abschätzbar. Großbritannien begann als erstes Land der OECD mit der Einführung von Wettbewerb auf der kommunalen Ebene und beeinflusste damit maßgeblich die Wettbewerbsstrategien anderer Länder. Das Kernstück der Wettbewerbsorientierung bildete ein Verfahren, welches die Kommunen gesetzlich verpflichtete, bestimmte Dienstleistungen dem Wettbewerb mit privaten Unternehmen zuzuführen: Compulsory Competitive Tendering (CCT). Mit CCT sollten auch die Standards der kommunalen Dienstleistungen vereinheitlicht werden (Hood 1987), eine Standardisierung, die in Deutschland mit landesstaatlich harmonisierten Produktkatalogen ebenfalls möglich wäre (Reichard/Wegener 1997). Die Entwicklung der verpflichtenden Ausschreibungen in Großbritannien lässt sich in vier Phasen gliedern:

- Einführung erster Versuche mit Ausschreibungen durch den Local Government Planning and Land Act 1980, also direkt nach dem Regierungswechsel;
- Einführung der verpflichtenden Ausschreibungen mit dem Local Government Act 1988 für operative Tätigkeiten (blue-collar services);

- Erweiterung der verpflichtenden Ausschreibungen mit dem Local Government Act 1992 auf professionelle Dienstleistungen (white-collar services);
- Rücknahme und Neuorientierung auf „value“ durch die sozialdemokratische Regierung.

3.1.1 *Beginn der Neuorientierung: Local Government Planning and Land Act 1980*

Mit diesem Gesetz wurden die Kommunalverwaltungen verpflichtet, in den Bereichen öffentliche Bauten, Bau und Unterhaltung von (überörtlichen) Verbindungsstraßen öffentliche Ausschreibungen durchzuführen. Die meisten Kommunalverwaltungen beließen es bei diesen wenigen Aufgaben. Zum Teil konnten durch die Auslagerung erhebliche Finanzmittel durch öffentliche Ausschreibungen eingespart werden. Im Jahr 1985 waren über 90% der 456 County und District Councils jedoch „reluctant to extend competitive tendering on a voluntary basis“ (Department of the Environment 1986), obwohl eine viel größere Anzahl der Kommunen Feasibility-Studien durchgeführt hatten. 1986 vergaben nur 5,3% der Kommunen öffentliche Dienstleistungen an Private (Parker 1990, S. 654). Durch den Local Government Planning and Land Act 1980 sanken die Beschäftigungszahlen im Zeitraum von 1980 bis 1988 um 26,6%, bei der Bauverwaltung um 16,3% (Pickvance 1988, S. 64). Im europäischen Vergleich begann die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben in „public-private partnerships“ in Großbritannien allerdings sehr spät. Die britische Entwicklung, d.h. die Forcierung der Reduzierung der Leistungstiefe kommunaler Verwaltungen in den 80er Jahren kann als „nachholende Entwicklung“ bezeichnet werden.

Die Erweiterung der auszuschreibenden Dienstleistungen und Aufgaben der Kommunalverwaltungen gewann aufgrund der Erfahrungen mit Ausschreibungen der Zentralregierung in den 80er Jahren vor allem in den Bereichen des Verteidigungsministeriums und des zentralstaatlich organisierten Gesundheitswesens neuen Aufwind (vgl. unter anderem Hartley/Huby 1985; Milne 1985; Demone/Gibelman 1989; Chalkley/Malcomson 1996; Walsh et al. 1997). „Frustrated by the unwillingness of most local authorities to experiment with Competitive Tendering“ (Parker 1990, S. 654), empfahl das Department of the Environment mit gesetzlicher Vorgabe die Kommunalverwaltungen, verselbständigte Verwaltungseinheiten und andere öffentliche Einrichtungen zu zwingen, ein mehr wettbewerbsorientiertes Vergabewesen für öffentliche Dienstleistungen bei lokalen und Fachverwaltungen einzuführen. Das Department of the Environment, federführend für die Kommunalaufsicht in Großbritannien, zählte in seinem Diskussionspapier „Competition in the Provision of Local Authority

Services“ 1985 eine Reihe von öffentlichen Dienstleistungen auf, die aufgrund von Kostenvorteilen „privatisiert“ werden sollten (Department of the Environment 1986):

- Schulkantinen und andere Kantineneinrichtungen (catering),
- Müllentsorgung und Straßenreinigung,
- Gebäudereinigung,
- Fahrzeugunterhaltung.

Diese Empfehlungen wurden bald in ein auch weitere Bereiche von Kommunalrecht und -organisation umfassendes Gesetzeswerk, den Local Government Act von 1988, integriert (zur Vermarktlichung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion in Großbritannien vgl. unter anderem Shaw/Fenwick 1994; Shaw et al. 1994; Pratchett 1995; Sparke 1996; Hood 1997; Walsh et al. 1997; Hambleton 1998).

3.1.2 Die Durchsetzung verpflichtender Ausschreibungen: Der Local Government Act 1988

Mit dem Local Government Act von 1988 sollte sichergestellt werden, dass die Kommunen nur dann Leistungen selbst produzieren dürfen, wenn diese wettbewerbsfähig sind (Department of the Environment 1986). In das Gesetz einbezogen wurden folgende Aufgabenbereiche:

- Müllentsorgung,
- Gebäudereinigung,
- Straßenreinigung und andere Reinigungsdienste,
- Kantinen (catering),
- Garten- und Landschaftsbau,
- Fahrzeugunterhaltung.

Diese Aufgabenbereiche mussten – in mehreren Schritten – zu bestimmten Stichtagen ausgeschrieben werden. Die Vorschriften zur Ausführung definierten genau die einzelnen Tätigkeitsbereiche, die auszuschreiben waren. Die Termine für den spätesten Ausschreibungstermin variierten, um den privaten Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich an verschiedenen Ausschreibungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in verschiedenen Kommunen zu beteiligen. In der Regel handelte es sich um Verträge mit vier- bis fünfjähriger Laufzeit. Die Einzelbestimmungen zur Ausführung des Local Government Act 1988 spiegeln die politische Situation dieser Jahre wieder (Chaundy/Uttley 1993). Das Verhältnis zwischen Zentralstaat und kommunaler Ebene war in den 80er Jahren durch

mehrere massive Konflikte gekennzeichnet: Die radikalen Einschnitte vor allem in den zentralstaatlichen Aufgabenbereichen soziale Sicherung und Gesundheitswesen, massive Privatisierungen staatseigener Betriebe und die Deregulierung verschiedener Monopolbereiche führten zu erheblichen Konfrontationen zwischen der konservativen Partei und den Sozialdemokraten (vgl. unter anderem Hood 1987, 1997; Scheele 1991; Cochrane 1993; Colling 1995; Ogden/Anderson 1995). Die Sozialdemokraten konnten wegen der absoluten Mehrheit der konservativen Partei im Unterhaus nur auf lokaler Ebene Opposition betreiben. Sozialdemokratisch geführte Räte widersetzten sich bis an die Grenzen der Legalität zentralstaatlichen Vorgaben (Jones 1988). In London griff die Zentralregierung ein, indem sie kurzerhand den (auch politisch) mächtigen Stadtrat von Groß-London (Greater London Council, GLC) auflöste (Travers 1990; Leach/Game 1991). Die Auflösung des GLC und die Vermarktlichung zahlreicher seiner Aufgabenbereiche markierten einen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen Zentralstaat und Lokalverwaltungen; der anschließende öffentliche Aufruhr um die so genannte „Kopfsteuer“ führte schließlich zum Sturz der Premierministerin Thatcher (Butler et al. 1994).

Die sich zunehmend verschlechternden Beziehungen zwischen der zentralstaatlichen und der lokalen Ebene spiegeln sich auch in dem Detaillierungsgrad gesetzlicher Bestimmungen und Verordnungen wider. Um den ohnehin nicht großen administrativen Gestaltungsspielraum zu minimieren, erfolgte eine Detailsteuerung, die überhaupt keinen Raum mehr für lokale Handlungsspielräume bot (Chaundy/Uttley 1993; Cirell/Bennett 1993). Dadurch wurde zwar eine zeitgleiche und flächendeckende Umsetzung erzwungen, jedoch liegt in dieser Art der Umsetzung auch die geringe Effizienz der Privatisierung und der Wettbewerbseinführung – im Vergleich zu anderen Staaten – begründet.

Die Bestimmungen zur Umsetzung der verpflichtenden Ausschreibungen waren rigide gefasst: Danach war es nicht möglich, dass „direct service organisations“ (DSO) mit Verlusten arbeiten, was in der Privatwirtschaft zumindest kurzfristig zur Durchsetzung langfristig-strategischer Unternehmensziele nicht unüblich ist. Die DSO müssen nicht nur als Gesamtunternehmen, sondern für jede ausgeschriebene Dienstleistung mindestens 6% Rendite auf das eingesetzte Kapital erzielen. Wird dieses Ziel nicht erreicht, kann die Zentralregierung per Einzeldekret DSO auflösen – auch gegen den Willen gewählter Räte – und der Kommunalverwaltung untersagen, bestimmte Aufgaben durch eine DSO ausführen zu lassen.

Kommunale DSO dürfen sich nur um Ausschreibungen der öffentlichen Hand bewerben, sie dürfen sich nicht an privaten Ausschreibungen beteiligen. Die Möglichkeiten zum so genannten „cross-boundary tendering“ – der Beteiligung an Ausschreibungen anderer Kommunen – sind durch gesetzliche Regu-

lierungen eingeschränkt (Audit Commission 1990) und spielen nur eine untergeordnete Rolle (deutlich unter 5% aller Verträge). Zum Teil versuchten einige Kommunen, die Vergabevorschriften so detailliert und so kompliziert zu formulieren oder sehr große Lose auszuschreiben, damit Unternehmen des privaten Sektors nur geringe Chancen hatten, Ausschreibungen zu gewinnen (Shaw/Fenwick 1994, S. 206). Dieser Erfindungsgeist führte zur Entdeckung verschiedener Schlupflöcher in den bestehenden Verordnungen und Gesetzen. Durch die Gesetzgebung des Local Government Act 1992 sind allerdings auch Einzelbedingungen des Ausschreibungsverfahrens festgeschrieben worden, um eine Diskriminierung des privaten Sektors auszuschließen (Burton 1992; Cirell/Bennett 1993). Darüber hinaus sind Kosten, die mit einer Vergabe an die private Wirtschaft verbunden sind, bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Auslagerung nicht zu berücksichtigen:

“Within the space of only three years, the Government has moved from the agreed principle of a full tender and associated cost evaluation, through a narrowing of allowable costs and an evitable undermining of that principle to the sacrifice of the principle completely on the high altar of competition. Perhaps more distasteful is the fact, that the Government has still not admitted to such changes in the basis of competition and has not come clean with the ratepayers who now have to fund those extra costs which it would be not ‘fair’ to charge to private contractors” (Cirell/Bennett 1993, S. 12).

Mit dem Local Government Act 1988 sind ab 1989/90 die wichtigsten Aufgaben und Tätigkeiten der Kommunalverwaltungen dem Wettbewerb zugeführt worden, der Fremdvergabeanteil an den kommunalen Ausgaben stieg erheblich an. Mit der wachsenden Anzahl von Vertragsbeziehungen veränderte sich auch das Steuerungsprinzip. Seit 1989/90 erfolgt die Steuerung wesentlicher Teile der Kommunalverwaltung und ihrer Dienstleistungen im öffentlichen Interesse über marktliche Mechanismen. Gerade in der Anfangszeit waren erhebliche Probleme und Fehlschläge in den verschiedensten Bereichen – Spezifikationen, Sicherheitsleistungen, mangelnde Qualitätsorientierung usw. – zu beobachten, die insbesondere von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes kritisiert wurden (Trades Union Congress 1986).

Die gesetzliche Regulierung von Wettbewerb, seiner Reichweite und der Leistungen, die dem detailliert regulierten Verfahren des Compulsory Competitive Tendering zuzuführen waren, ist asymmetrisch zu Gunsten des privaten Sektors angelegt. Die konservative Regierung wollte vor allem Umfang und Größe des öffentlichen Sektor insgesamt reduzieren. Public-Choice-Überlegungen und -ansätze dienten vor allem der Legitimation politischer Gestaltung denn als Blaupause (Hood 1987). Im Ergebnis wurde die kommunale Ebene weitgehend ihrer politischen Gestaltbarkeit beraubt (Cochrane 1993). Die Stimmen,

die eine eher umfassendere kommunale Selbstverwaltung forderten, blieben in der politischen Diskussion weitgehend ungehört (Stewart/Stoker 1995).

In Deutschland wurden die britischen Erfahrungen positiv aufgenommen, da unbestritten erhebliche Effizienzgewinne in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion auf der kommunalen Ebene realisiert werden konnten (Banner/Reichard 1993; Brokenshire 1993; Ridley 1998).

3.1.3 Auf dem Weg zum Vertragsnexus: Der Local Government Act 1992

Die insgesamt positiven Erfahrungen im Sinne signifikanter Kosteneinsparungen führten zu einer Erweiterung der verpflichtenden Ausschreibungen auf interne professionelle Dienstleistungen (Department of the Environment 1991a). In dem Diskussionspapier der Regierung „Competing for quality“ (1991) wurde erstmalig die Privatisierung interner Verwaltungsdienstleistungen als Erweiterung der bisherigen Praxis des CCT angesprochen. Die betriebswirtschaftliche Verselbständigung musste in den Augen der regierungsnahen Audit Commission zu einem Abbau der zentralen Einheiten und der Orientierung auf strategische Ziele Vorschub leisten.

“Typically the corporate core is now perceived to be composed of the strategic interaction between elected members and a relatively small group of advisory officers, setting objectives for the authority, assigning budgets, monitoring performance and evaluating results” (Audit Commission 1994, S. 7).

Mit der Erweiterung des Local Government Act 1992 sind von 1993 an die in Tabelle 3-1 aufgeführten Dienstleistungsbereiche dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zugeführt worden.

Die Prozentangaben in Tabelle 3-1 beziehen sich auf den auszuschreibenden Anteil der unter die Bereiche fallenden definierten Aktivitäten. Jedem auszuschreibenden Bereich sind De-minimis-Regelungen zugeordnet, ab denen ausgeschrieben werden muss. In keinem anderen Land sind die Bedingungen des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor so eng gefasst worden wie in Großbritannien. Analoge Ansätze der Detailsteuerung finden sich nur noch im Bundesstaat Victoria in Australien (Evatt Research Centre 1990; Proust 1997). Einen Gestaltungsspielraum hat es praktisch nicht gegeben, sodass in der Debatte die verschiedenen Reformen in ihrer Gesamtheit als Bedrohung für die Existenz der Lokalverwaltung angesehen wurden (Stewart/Stoker 1995). Die Idee des Wettbewerbs ist zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden, aber das Instrument der verpflichtenden Ausschreibungen mit detaillistischen Vorgaben wurde

als zentralistisches und letztlich wenig effizientes Instrument gebrandmarkt (Shaw/Fenwick 1994).

Tab. 3-1: Dienstleistungen im Wettbewerb

Dienstleistungen im Wettbewerb	Gesetzliche Regulierung		
	ab 1983	ab 1989	ab 1997
Öffentliche Bauten	100%		
überörtlicher Straßenbau und -unterhalt	100%		
Müllentsorgung		100%	
Straßenreinigung		100%	
Catering (Schulen und soziale Einrichtung)		100%	
Catering (Sonstige)		100%	
Fahrzeugwartung		100%	
Management der Sport- und Freizeitanlagen		100%	
Management des Fuhrparks			100%
Justizariat			45%
Liegenschaftsverwaltung			65%
Finanzdienstleistungen (Buchhaltung)			65%
Informationstechnik			80%
Personalwirtschaft			40%
Hausverwaltung (des kommunalen Wohnungsbaus)			95%

Quelle: Wegener (1996, S. 9)

3.1.4 Die „Aufweichung“ des Wettbewerbsregimes: Das „best value“-Konzept

Die sozialdemokratische Regierung Blair hat seit ihrem Regierungsantritt relativ wenige grundlegende Veränderungen der konservativen Regierungsära im Bereich der Verwaltungspolitik in Frage gestellt. Es sind eher Modifikationen und Anpassungen als radikale Kehrtwendungen vorgenommen worden. Von den Kommunen wurde erwartet, dass das harte und mit Vehemenz durchgesetzte Regime verpflichtender Ausschreibungen zurückgenommen werden würde. Die sozialdemokratische Regierung hat aber die Wettbewerbsorientierung britischer Kommunalverwaltungen bislang nicht angetastet, sondern versucht

auch hier, Modifikationen vorzunehmen. Diese Anpassungen zielen darauf, die lokale Gestaltungsmacht zu stärken.

Das so genannte „best value“-Konzept wird derzeit im Rahmen von Pilotvorhaben getestet; valide Ergebnisse oder Ansätze einer grundsätzlichen Novellierung sind bislang nicht zu beobachten. Das „best value“-Konzept soll neben dem Preis der Dienstleistung auch die Berücksichtigung örtlicher Kriterien ermöglichen, um so die strategische Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu erhöhen (Bartlett 1999). Gerade während der konservativen Regierungsära ist von Kommunalwissenschaftlern kritisiert worden, dass die Idee des „local government“ verloren gegangen sei, und zwar sowohl der Verlust des Lokalen durch die Zentralisierung von Entscheidungen als auch im Sinne der Steuerungsfähigkeit von Kommunen durch die Bildung von nexusartigen Vertrags- und Kontraktgeflechten (Cochrane 1993; Stewart/Stoker 1995).

Da die Auswirkungen des „best value“-Pilotvorhabens noch nicht vorliegen und der untersuchte Fall ausschließlich die Phase der verpflichtenden Ausschreibungen berücksichtigt, wird hier auf eine nähere Darstellung des Konzepts verzichtet.

3.2 Braintree District Council

Braintree ist eine Kleinstadt mit rund 32.000 Einwohnern in Essex, einer Grafschaft nordöstlich von London. Zum Verwaltungsbezirk gehören neben Braintree die größeren Orte Halstead im Norden (etwa 9.800 Einwohner) und Witham im Süden (etwa 22.600 Einwohner) sowie 61 weitere Ortschaften. Insgesamt leben rund 130.000 Personen im Braintree District Council. Braintree zählt zu den kleineren Verwaltungsbezirken in England; im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Verwaltungseinheiten ist dieser District Council sowohl von der Fläche als auch von der Einwohnerzahl her groß. Relativ zu den kontinentaleuropäischen Kommunen besitzen District Councils einen kleinen eigenen Wirkungskreis. Braintree District Council ist weder für Schulen, öffentliche Büchereien noch für soziale Angelegenheiten zuständig. Diese Aufgaben liegen im Kompetenzbereich der Grafschaften (county councils). Unterhalb der Ebene der District Councils bestehen noch „parishes“ (zu deutsch Kirchspiele), eine rudimentäre Form von örtlicher Kommunalverwaltung mit sehr begrenzten Verwaltungsaufgaben, im Wesentlichen Friedhofsverwaltung, zum Teil auch Straßenreinigung (vgl. Wegener 1996; Byrne 1994; Norton 1994).

3.2.1 *Verwaltungsmodernisierung zwischen lokaler Initiative und zentralstaatlicher Regulierung*

Braintree ist eine der wenigen Kommunen in Großbritannien, die noch vor den tiefgreifenden Umwälzungen auf der kommunalen Ebene durch die Zentralregierung eine Verwaltungsmodernisierung initiierten. Auslöser war der Konkurs des größten örtlichen Arbeitgebers. Die gewählten Vertreter sahen sich mit einer neuen, komplexen Herausforderung konfrontiert. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ging es vor allem darum, Braintree als Industrie- und Gewerbestandort für potenzielle Investoren attraktiv zu machen. In Verbindung mit der – zufällig zeitgleichen – Ernennung eines neuen Verwaltungsleiters (Chief Executive) ergab sich eine günstige Konstellation für Veränderungen innerhalb der Verwaltung.

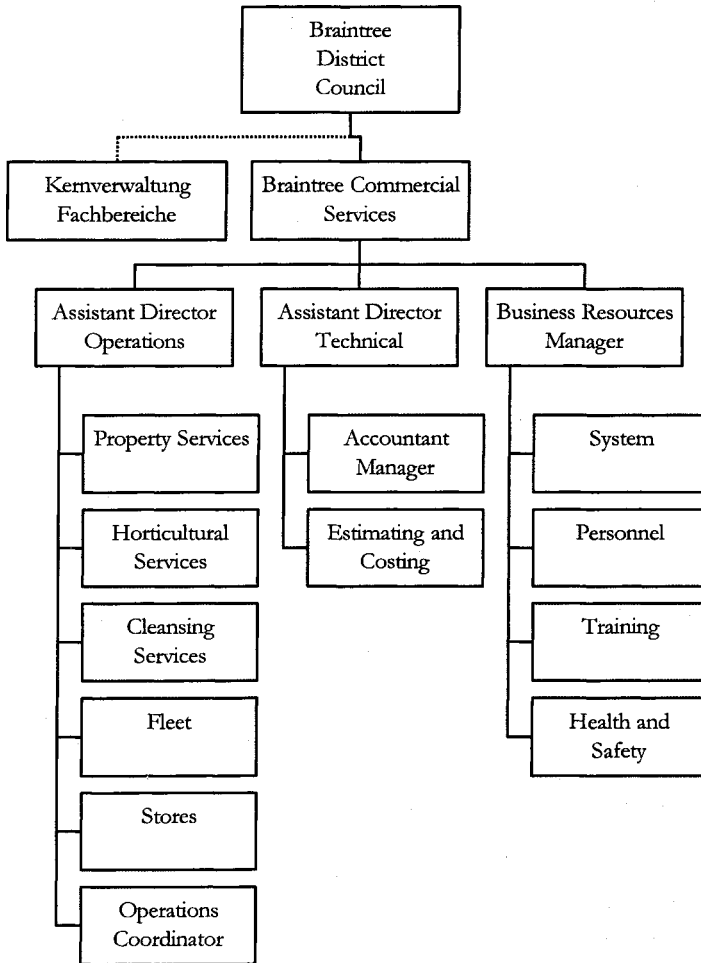
Primäre Adressaten einer Neuausrichtung der Politik der Wirtschaftsförderung wurden potenzielle Investoren, die neue Arbeitsplätze in der Region schaffen könnten. Braintree begann mit einer Marketing-Strategie und entwickelte ein Leitbild – „Braintree means business“. Die Maßnahmen, die das neue Leitbild mit sich brachte, lösten eine Welle von kontinuierlichen Verbesserungen innerhalb der Verwaltung aus. Der Modernisierungsprozess in Braintree begann mit eher „weichen“ Instrumenten zur Änderung der Organisationskultur und zur Förderung der Kundenorientierung, die zunächst auf Investoren gerichtet waren, doch sehr schnell auf alle Kunden der Verwaltung erweitert wurden (Wegener 1996). Kennzeichnend für den Prozess der Modernisierung ist die kontinuierliche Erweiterung der Modernisierungselemente, die schließlich 1991 – nach nur sieben Jahren Modernisierung – mit dem Ziel, Total Quality Management (TQM) in die gesamte Organisation einzuführen, ihren Höhepunkt fand. Die Qualitätsregistrierung und -zertifizierung (ISO 9000 bzw. BS 5970) wurde nur zwei Jahre danach erreicht.

Die Wettbewerbsorientierung war in Braintree keine lokale Initiative, vielmehr überrollte die zentralstaatliche Politik der Modernisierung des öffentlichen Produktionsregimes den auf Qualität und Kundenorientierung ausgerichteten Modernisierungsprozess auf lokaler Ebene. Relativ zu anderen Kommunen war Braintree 1992/93 zum Zeitpunkt der Auslobung des Carl-Bertelsmann-Preises zu Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung eine der innovativsten Kommunen in Großbritannien.

3.2.2 *Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Braintree*

Braintree District Council musste mit der Einführung des Local Government Act 1988 die Braintree Commercial Services (vgl. Abb. 3-1) ausgründen.

Abb. 3-1: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Braintree
(Braintree Commercial Services; Stand: 1996)



Diese organisatorische Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer war aufgrund der gesetzlichen Regulierung zwingend erforderlich. Braintree Commercial Services fasst somit alle Dienstleistungen in einem Regiebetrieb zusammen, die nach britischer Lesart als „marktkonform“ oder als „marktähnlich“ gelten. Im Vergleich zu anderen hier untersuchten Kommunalverwaltun-

gen weist Braintree eine radikale Trennung zwischen operativen Einheiten und „Bestellereinheiten“ auf.

Die klassische Kernverwaltung ist vollständig organisatorisch und räumlich von den operativen Verwaltungseinheiten, den Braintree Commercial Services, abgetrennt. Die B.C.S. unterhalten ihre eigenen internen Dienstleistungen und sind vollständig autark vom Braintree District Council.

In keinem anderen Mitgliedstaat der OECD ist die Trennung so scharf zwischen „Bestellern“ und „Produzenten“ durch gesetzliche Regulierung erzwungen worden; in Ansätzen sind derartige harte Trennungen nur noch in Christchurch (vgl. Kap. 4), in einigen schwedischen Kommunen (vgl. überblicksartig Naschold/Riegler 1997; Riegler/Schneider 1999) und in verschiedenen australischen Kommunen zu finden.

3.2.3 Braintree Commercial Services im Wettbewerb

Entwicklung der Geschäftsfelder und des Geschäftsvolumens

Mit der Ausgründung der Braintree Commercial Services (B.C.S.) im Jahr 1988 war das Geschäftsfeld bereits abgesteckt. Aufgrund der Begrenzung auf kommunale Aufgabengebiete und des Verbots kommerzieller Betätigung konnten die B.C.S. durch die Einführung von verpflichtenden Ausschreibungen nur Marktanteile verlieren. Der Zeitraum zwischen der Ausgründung 1988 und den ersten Ausschreibungen, bei denen die Dienstleistung, Termine und Leistungsbeschreibungen im Wesentlichen durch zentralstaatliche Regulierung vorgegeben waren, erzwang eine betriebsinterne Rosskur zur Produktivitätssteigerung. Aufgrund der geringen Fremdvergabequote vor Beginn der verpflichtenden Ausschreibungen waren Leistungsvergleiche mit privaten Konkurrenten unbekannt und konnten wegen der bevorstehenden Ausschreibungen auch nur sehr begrenzt durchgeführt werden, da private Dienstleistungsproduzenten zu diesem Zeitpunkt wenig Interesse an einen Leistungsvergleich mit kommunalen Anbietern hatten. Produktivitätssteigerung bei gleichzeitiger drastischer Kosteneinsparung und wenige Vergleiche mit anderen öffentlichen Verwaltungen bestimmten den Prozess der Modernisierung der operativen Einheiten. Erreicht wurden signifikante Verbesserungen in der Arbeitsorganisation, vor allem bei der Flexibilität des Arbeitseinsatzes und bei der Effizienz von Wartung und Management der technischen Ausstattung.

Die Geschäftsfelder der B.C.S. sind von ihrer Spezifität und von ihrer strategischen Relevanz eher als gering einzuschätzen. Die strategische Bedeutung besteht vielmehr in der Existenz eines öffentlichen Anbieters an sich, weniger

in den tatsächlich ausgeführten Leistungen. Von den von der B.C.S. wahrgenommenen Aufgabenfeldern unterstützt keines die Leitidee „Braintree means business“.

Die Mehrzahl der Verträge in den B.C.S. stellen vorrangig Arbeiten geringerer Qualifikation dar, die Müllbeseitigung trägt zu über 80% des Umsatzes bei. Da eine Beteiligung der B.C.S. bei privaten Ausschreibungen verboten ist, verbleiben dem Unternehmen nur öffentliche Einrichtungen, vor allem Krankenhäuser als Auftraggeber für verschiedene Dienstleistungen. Überwiegend ist dies die Pflege und Unterhaltung von Grünflächen. Im Jahr 1995 waren die B.C.S. beispielsweise in 46 Ausschreibungen erfolgreich, von denen 13 nicht vom Braintree District Council ausgeschrieben waren. Nichtkommunale Auftraggeber trugen mit etwa 12% zum Betriebsergebnis bei – überwiegend aus der Grünflächenpflege. Gerade in diesem Bereich konnte sich B.C.S. nur schwer etablieren. Nach dem Volumen ist die städtische Müllentsorgung die Hauptaufgabe der B.C.S., nach dem Gewinn die Liegenschaftsverwaltung (property services).

Die Finanzierungsquellen der B.C.S. waren von Anfang an durch die Dominanz wettbewerblich ausgeschriebener Leistungen bestimmt und nicht durch einen allmählichen Übergang von der direkten Allokation über Kontrakte hin zu öffentlichen Ausschreibungen wie in Städten in anderen OECD-Ländern. Zum Geschäftsvolumen liegen nur für zwei Jahre vollständige Daten vor. Sie dokumentieren eine hohe Abhängigkeit der B.C.S. von den Tätigkeitsfeldern „property services“ und „refuse collection“. Ohne diese beiden Tätigkeitsfelder würden die B.C.S. Verluste einfahren. Durch die starke Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer steht es den B.C.S. frei, sich an den Ausschreibungen des Braintree District Council zu beteiligen. In der Tat zeigte sich nicht nur in Braintree, dass die Anzahl der Anbieter oft zu gering ist, um wettbewerbliche Situationen herbeizuführen. Bei einem nicht unerheblichen Anteil fand sich für verschiedene Aufgabenbereiche sehr häufig kein Anbieter; ebenfalls nicht selten war die Situation, dass nur ein einziges Gebot vorlag.

Die geringe Anbieterstruktur bei kommunalen Pflichtaufgaben, die dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zuzuführen sind, führte auch zu Kostensteigerungen. Bei verschiedenen Untersuchungen zeigte sich, dass vor allem die Bereiche der Straßenreinigung und das Management von Sport- und Freizeitanlagen heute mehr kostet als zuvor (Local Government Management Board 1994). Der Grund liegt darin, dass die Aufgabe der Straßenreinigung in ländlichen Regionen durch die so genannten „parishes“ fast ehrenamtlich organisiert wurde. Die Einführung von Wettbewerb „fegte“ dieses Arrangement hinweg und ersetzte es durch Dauerbeschäftigungsverhältnisse. Im Fall der Sport- und Freizeitanlagen war die Mehrzahl der aus-

geschriebenen Leistungen für private Anbieter recht unattraktiv, eine dezidierte Orientierung auf Vereine gab es nicht. Insgesamt stiegen die Kosten für diese beiden Leistungen in Großbritannien nach einer Untersuchung der Audit Commission um einige Prozent (Local Government Management Board 1993).

Die Erfolgsraten kommunaler Produzenten in Großbritannien hat sich in den vergangenen Jahren reduziert. Hier liegen vor allem Ergebnisse aus Großbritannien insgesamt vor: Erste Ergebnisse (August 1989) des Compulsory Competitive Tendering zeigten, dass 74,4% der Ausschreibungen von den kommunalen Verwaltungseinheiten gewonnen wurden und 4,1% von „public-private partnerships“ (Painter 1991, S. 198). Die Untersuchung schloss 322 der 449 Councils in England und Wales sowie 40 der 65 Councils in Schottland ein. In einer weiteren Untersuchung in Nordengland im Jahr 1991/92, die 23 Local Authorities einbezogen waren, zeigte sich, dass von 115 Verträgen nur 13% von privaten Unternehmen und lediglich 2% von Cross Boundary Tendering, d.h. von Verwaltungseinheiten anderer Kommunen (Shaw et al. 1994, S. 206) gewonnen wurden. Auch hier sind 85% aller ausgeschriebenen Leistungen an kommunale Verwaltungseinheiten vergeben worden.

Die Differenzierung der Ergebnisse der „first round“, also der ersten Ausschreibungen nach dem Local Government Act in den Jahren 1989/90, zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen auszuschreibenden Leistungen. Besonders stark waren private Unternehmen in den Bereichen Müllentsorgung, Grünflächenbewirtschaftung und Straßenreinigung (Painter 1991).

Nach einer Studie des Local Government Management Board (1993), die sich auf eine breitere Datenbasis stützen kann, sinkt die Erfolgsrate in allen Dienstleistungsbereichen. Trotz der Einführung der verpflichtenden Ausschreibungen gewinnen kommunale Anbieter in Großbritannien aber rund drei Viertel aller Ausschreibungen nach ihrem Wert.

Die Erfolgsrate ist in nur zwei Jahren deutlich geringer geworden. Bislang unbekannt ist, wo sich bei den jeweiligen Dienstleistungen eine öffentliche „Erfüllungsquote“ stabilisieren wird. Unklar ist auch, wie lange DSO sich weiterhin in ihren traditionellen Geschäftsfeldern engagieren, wenn bei gleichbleibendem Volumen zunehmend Marktanteile verloren gehen.

Entwicklung der Beschäftigung und der industriellen Beziehungen

(1) *Entwicklung der Beschäftigung*

Der Verlust von Ausschreibungen führte bei den B.C.S. automatisch zu Personalüberhängen. Je geringer die Anzahl der Ausschreibungen insgesamt und je höher das Volumen, desto stärker geriet das Unternehmen unter Druck. Der Per-

sonalabbau war bei den Angestellten deutlich schwächer als bei den Arbeitern; das Verhältnis verschlechterte sich (1988-1995) auf 1:3,5. Die Leitungsspanne hatte sich dramatisch verkleinert.

Zum Vergleich: In der hier ebenfalls untersuchten neuseeländischen Stadt Christchurch lag das Verhältnis bei 1:11. Damit waren die Arbeiter im Vergleich zu den Angestellten bisher stärker von der Wettbewerbseinführung betroffen. Dies führte zu einem relativen Anstieg der Overhead-Kosten, die nicht mehr durch relativ einfache Maßnahmen der Produktivitätssteigerung aufgefangen werden konnten, die wesentlich zu einer ungünstigeren Kostenstruktur der B.C.S. beitrugen. Insgesamt ist ein Trend zu beobachten, dass der Anteil der Arbeiter wegen Auslagerungen, Wettbewerb und Rechtsformwandel zurückgeht und der Anteil der Angestellten steigt.

Den Braintree Commercial Services ist es trotz der Einführung von verpflichtenden Ausschreibungen bislang gelungen, das Beschäftigungsvolumen bei etwa 200 Stellen stabil zu halten. Wesentliche Veränderungen ergaben sich aber in der Zusammensetzung der Beschäftigten. Der Anteil der saisonal befristet Beschäftigten und der Tagelöhner hat stark zugenommen. Die Einkommenssituation ist heute schlechter als zu Zeiten vor der Einführung verpflichtender Ausschreibungen. Anzumerken ist aber, dass ohne diese Einschränkungen alle Arbeitsplätze wegen der zentralen Bedeutung der Kosten im öffentlichen Sektor durch verpflichtende Ausschreibungen verloren gegangen wären. Diese Situation war allen Akteuren klar.

Bislang erfolgte der Arbeitsplatzabbau ausschließlich durch natürliche Fluktuation und Frühverrentungen. Die Arbeiter in den B.C.S. mussten bei gleichem Lohn längere Arbeitszeiten hinnehmen, um das Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen. Interessanterweise hat der Krankenstand, ein Indikator für Arbeitsbelastung und -motivation, trotz eindeutig höherer Arbeitsintensität und längerer Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich abgenommen.

(2) Entwicklung der industriellen Beziehungen

Die Entwicklung der industriellen Beziehungen war in Braintree durch die relative Machtlosigkeit der Gewerkschaften gegenüber dem Arbeitgeber geprägt. Aufgrund des Damoklesschwertes in Form des drohenden Arbeitsplatzverlustes, bei dem auch bei einer Neueinstellung im privaten Sektor mit finanziellen Einbußen gerechnet werden musste, gab es keine nennenswerten Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitnehmervertretern und dem Gemeinderat.

Der Anteil der öffentlichen Bediensteten, die Mitglied einer Gewerkschaft sind, ist zwar auf 72% zurückgegangen, aber deutlich schwächer als in allen anderen Branchen und ist im europäischen Vergleich sehr hoch.

In den B.C.S. gibt es keinen Personalrat mehr; die Probleme der Mitarbeiter werden in den regelmäßigen Arbeitstreffen besprochen. Nur bei nicht lösbaren Problemen wird das Management eingeschaltet; darüber hinaus steht es jedem Mitarbeiter frei, seine Gewerkschaft zu informieren, die in seinem Namen Verhandlungen mit dem Management der B.C.S. (oder mit der Verwaltungsführung des Braintree District Council) führt. Hierbei muss jedoch angemerkt werden, dass in Großbritannien wie in allen anderen Commonwealth-Ländern und den USA Industriegewerkschaften, wie sie in Deutschland bekannt sind, unüblich sind. Die jeweiligen Berufsgruppen gehören jeweils unterschiedlichen Gewerkschaften an. Ein Konzentrationsprozess, wie er in Deutschland mit der Dienstleistungsgewerkschaft „ver.di“ realisiert wurde, lässt sich in Großbritannien nicht beobachten. Die Entwicklung in Braintree bedeutet jedoch keinesfalls eine Reduzierung der Beschäftigtenbeteiligung in der Organisation; im Gegenteil. Der Unterschied besteht darin, dass die Sachdiskussionen auf die Arbeitsebenen dezentralisiert wurden und weniger repräsentative Arbeitnehmervertreter die Interessen der Beschäftigten übernehmen, sondern mehr die Arbeitnehmer selbst. Bei Themen, die die Gesamtorganisation betreffen, sind Arbeitnehmer und Gewerkschaften vertreten.

Insgesamt haben sich die Arbeitsbeziehungen individualisiert, wobei die Beschäftigten zunehmend direkte Partner des Managements sind. Die oft von Gewerkschaften formulierte These, wonach die Mitbestimmung der Arbeitnehmer zurückgeht, hat sich nicht bestätigt, jedoch ist die Repräsentativ- oder Stellvertreterfunktion der Gewerkschaft einer direkten Beteiligung der Arbeitnehmer gewichen.

Der Rückgang der repräsentativen Beteiligung zu Gunsten individualisierter Beziehungen auf der Arbeitsebene stellt die tradierte gewerkschaftliche Arbeit nicht nur in Braintree vor neue Herausforderungen. Diese Entwicklung ist in allen Kommunalverwaltungen aus unterschiedlichen Ländern zu beobachten (Naschold et al. 1997a).

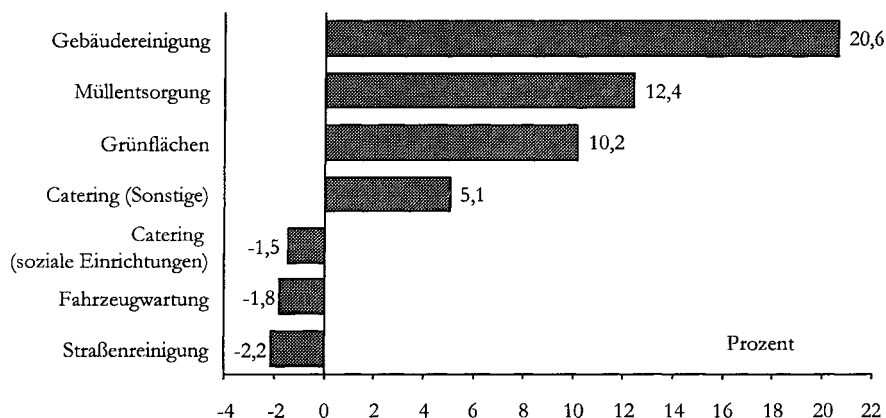
Ergebnisse des Wettbewerbs

(1) Kosten

Ein Vergleich der Kosten vor und nach der Einführung von verpflichtenden Ausschreibungen ist nur bedingt möglich. Da zahlreiche Tätigkeiten 1989/90 erstmalig wettbewerblich ausgeschrieben wurden, sind oft auch die Leistungen

erstmalig näher beschrieben worden. Früher gab es keine vergleichbaren kontraktuellen Vereinbarungen zwischen den bestellenden und ausführenden Einheiten, weil keine Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bestand. Zudem sind – nicht nur in Braintree – mit der Spezifikation der Leistung zum Teil erhebliche Veränderungen vorgenommen worden, sodass ein Kostenvergleich „vorher – nachher“ unseriös ist. Braintree verwies auf ziemlich geringe Einsparungen und begründete dies mit den relativ effizienten Kostenstrukturen schon vor Beginn der verpflichtenden Ausschreibungen. Daneben habe die mangelhafte Anbieterstruktur bei mehreren qua Gesetz auszuschreibenden Dienstleistungen große Effizienzgewinne verhindert; in Einzelfällen führte die Ausschreibungspflicht sogar zu Kostensteigerungen.

Abb. 3-2: Effizienzgewinne und -verluste durch verpflichtende Ausschreibungen



Quelle: nach Local Government Management Board (1994)

Auch die B.C.S. hatten sich in den vergangenen Jahren nicht an allen Ausschreibungen beteiligt, insbesondere nicht an solchen, deren Volumen im Verhältnis zum Kostenaufwand einer Gebotserstellung zu gering war. Im Bereich der Straßenreinigung, in der Fahrzeugwartung und im Catering haben sich für die Kommunen die Kosten nicht reduziert, sondern erhöht. Darüber hinaus sind Effizienzverluste im Bereich des Managements von kommunalen Freizeit- und Sporteinrichtungen festzustellen. Effizienzverluste sind dann am wahrscheinlichsten, wenn keine ausreichende Pluralität an Anbietern besteht oder nur ein

Gebot vorliegt. Zum Teil repräsentieren die erhöhten Kosten für die Verwaltung aber die Vollkosten, die zuvor durch gemeinsame Haushaltsbewirtschaftung nicht aufgefallen waren (Subventionierung der laufenden Betriebskosten).

Nach einer Untersuchung des Local Government Management Board (1994) sind die in Abbildung 3-2 dargestellten Effizienzgewinne und -verluste ermittelt worden, mit denen auch die Regierung argumentierte. Wie diese Daten allerdings mit den vorherigen Leistungsstandards verglichen worden sind, ist nicht klar.

(2) Qualität

Schon vor dem Beginn der Wettbewerbspolitik der britischen Zentralregierung begann Braintree mit einer dezidierten Qualitätspolitik in Richtung der Zertifizierung nach ISO-Normen (Wegener 1996). Dabei sind auch die seit 1988/89 sukzessive dem Wettbewerb zugeführten Dienstleistungen einbezogen worden. Mit der Spezifikation, aber auch in Verbindung mit den regelmäßigen Kundenbefragungen hat sich die Qualität der Dienstleistungen in Braintree eindeutig verbessert. Die Kundenbefragungen dokumentieren eine hohe Zufriedenheit mit den Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Die in Großbritannien aus kommunalen Innovationen entwickelte „Bürgercharta“ (Citizen's Charter, vgl. dazu Doern 1993; Deakin 1994) erlaubt Nutzern öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen, ihre Rechte und Ansprüche besser kennen zu lernen und anzuwenden. Die „service contracts“ (Leistungsversprechen) des Braintree District Council dokumentieren die frühen Anfänge, qualitätspolitische Ziele neben den Effizienzzielen in die Verwaltungsmodernisierung einzubauen. Die nationale Verwaltungspolitik in Großbritannien ist dadurch gekennzeichnet, dass bis zum Ende der Ära Thatcher ausschließlich Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund standen. Qualitätspolitik war eine Leerstelle, die auf nationaler Ebene spät und kaum konsistent ausgefüllt wurde. Braintree genoss den Vorteil, noch vor Beginn der zentralstaatlichen Reformen eine lokale Qualitätspolitik formuliert zu haben – auch wenn sie zu Anfang stark „technisiert“ war (ISO-Normen).

(3) Beschäftigung

In Braintree hat der Wettbewerb eindeutig zu Beschäftigungseinbußen geführt, vor allem in der Beschäftigungssicherheit und eben auch in den Bereichen Einkommen und Arbeitszeiten. Die Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse ist vor allem in den Sommermonaten stark angestiegen (Wegener 1996). Es bestehen jedoch keine Untersuchungen darüber, inwieweit sich durch verpflichtende Ausschreibungen das regionale oder lokale Nettoarbeitsplatzangebot verändert

hat. Einige dienstleistungsbezogene Untersuchungen (Szymanski/Wilkins 1993) in Großbritannien dokumentieren durchaus Veränderungen bei Einkommen und Beschäftigung.

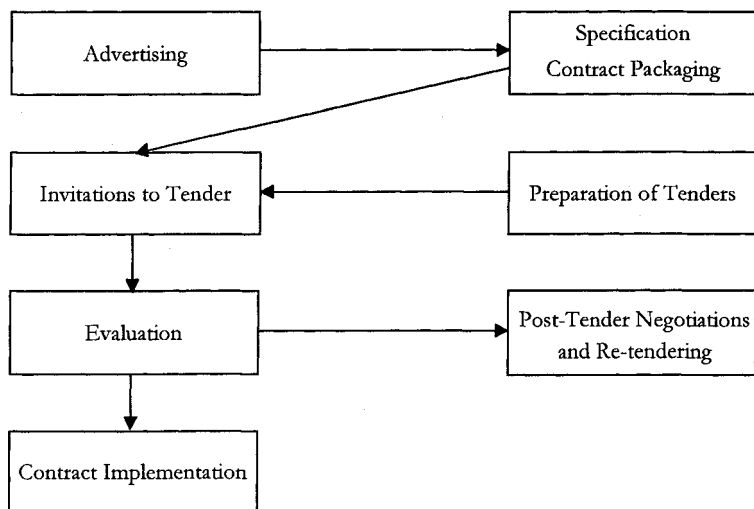
Für Braintree kann festgehalten werden, dass sich durch neue Instrumente der Personalpolitik und -entwicklung, darunter unter anderem leistungsorientierte Entlohnung auf freiwilliger Basis, die Einkommensbedingungen individuell verbessert haben. Dennoch war zu Beginn – also 1989 – eine Verschlechterung zu verzeichnen, da bei gleichem Lohn längere Arbeitszeiten in Kauf genommen werden mussten.

3.2.4 Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens

Organisation des Wettbewerbsprozesses und des Ausschreibungsverfahrens

Im Vereinigten Königreich ist das Ausschreibungsverfahren, also „compulsory competitive tendering“, mit drei Gesetzen und verschiedenen Verordnungen der Kommunalaufsicht einheitlich festgelegt worden (vgl. Abb. 3-3).

Abb. 3-3: Das britische Verfahren der verpflichtenden Ausschreibungen



Quelle: eigene Darstellung nach Sparke (1996)

Auf den ersten Blick ist die schematische Darstellung des Ausschreibungsprozesses nicht viel anders als in anderen Staaten. Was den CCT-Prozess in Großbritannien jedoch wesentlich von anderen Verfahren unterscheidet, ist die Genauigkeit und Vollständigkeit der gesetzlich regulierten Abfolge, Inhalte und Bedingungen des Prozesses.

(1) Spezifikation der Dienstleistung

Über die Art und Weise, wie Spezifikationen geschaffen sein müssen, ist in Großbritannien lange gestritten worden. Gerade die Versuche vieler Kommunalverwaltungen, nach 1988/89 über die Interpretation der Gesetze „Schlupflöcher“ zu finden, haben in der Konsequenz die Kommunalaufsicht veranlasst, die Bestimmungen klarer und eindeutiger zu formulieren (Cirell/Bennett 1993). Kernpunkt der Diskussion war die Frage nach dem hinreichend notwendigen Detaillierungsgrad einer Spezifikation. Im Grundsatz gilt, dass Spezifikationen weder hyperkomplex noch zu dürftig ausgestaltet sein dürfen. Dabei dürfen detaillierte Angaben sich nicht auf die „inputs“ beziehen, sondern lediglich auf das bzw. die gewünschten Leistungsergebnis(se) (Sparke 1996).

Die Nennung von „inputs“ oder die Beschreibung des Arbeitseinsatzes einschließlich notwendiger Qualifikationen von Beschäftigten bei der Erfüllung des Vertrages ist nur dann zulässig, wenn die Leistung nicht beschrieben werden kann. Die verschiedenen konzeptionellen Ansätze verweisen hier auf alternative Formen der Beschaffung, wie beispielsweise Partnerschaften, oder auf alternative Formen der Bezahlung – sie sind in Großbritannien jedoch unberücksichtigt geblieben. Bei der Mehrheit der Dienstleistungen, die unter verpflichtende Ausschreibungen fallen, ist dies nicht gegeben. Ebenfalls unzulässig ist die Einschränkung auf spezifische Qualitätssicherungssysteme wie etwa ISO-Normierungen, da nach Ansicht der Kommunalaufsicht auch Unternehmen der Zugang zur Ausschreibung offen gehalten werden muss, die zwar nicht über eine ISO-Zertifizierung verfügen, aber möglicherweise funktional äquivalente Qualitätssysteme implementiert haben.

„Packaging“, also die Bündelung verschiedener Leistungen und/oder Einzelverträge in einem einzigen Ausschreibungsverfahren, ist ebenfalls nicht zulässig. Die Bündelung reduziert die Anzahl der Geschäftsbeziehungen und kann aufgrund geringerer Transaktionskosten durchaus kostengünstiger sein, als wenn die Bestandteile des Lospaketes einzeln ausgeschrieben worden wären und preiswerter bezogen werden könnten. In Großbritannien befürchtete die Regierung, dass die Bündelung missbraucht würde, d.h. die jeweiligen Arbeitsverteilungen der kommunalen Anbieter (direct service organisations) über das Ausschreibungsverfahren festgeschrieben und so unter Umständen private Anbieter

benachteiligt würden. Damit werden die Kosten der Aufrechterhaltung von Marktstrukturen den örtlichen Steuerzahlern auferlegt. In Großbritannien erfolgt dies recht überschaubar durch die örtliche Grundsteuer, die nach der Einkommensteuer die zweithöchste direkte Steuer ist. Die Ertragskompetenz liegt bei den Kommunen.

Ebenfalls unzulässig ist die Spezifikation, dass potenzielle Gewinner der Ausschreibung städtisches Personal übernehmen müssen. Diese Bestimmung findet jedoch ihre Grenzen in den Bestimmungen der Europäischen Union zur Übernahme von Beschäftigten bei Eigentümerwechsel und Rechtsformwandel.

(2) Qualifikation potenzieller Anbieter

Eine Bieterqualifikation als Zulassung zum eigentlichen Ausschreibungsverfahren ist zulässig, jedoch mit einigen Einschränkungen. Die Qualifikation potenzieller Anbieter ist erst dann erlaubt, wenn mindestens vier private Anbieter ihr Interesse an einem Gebot bekundet haben. Die Bieterqualifizierung erfolgt in der Regel über einen Fragebogen an die Bieter. In diesem Fragebogen sind lediglich Fragen aufzuführen, die einen unmittelbaren Bezug zu der Leistungserfüllung haben. Der Local Government Act 1988 definiert, was gefragt werden darf, die Verordnung 10/93 (Circular 10/93) macht deutlich, dass der Wunsch nach Information durch den Rat Grenzen hat (Chaundy/Uttley 1993).

“Excessively detailed information cannot be sought and when seeking operational information, fully worked out schedules of works or precise resourcing levels are not regarded by the Secretary of State as necessary for proper evaluation. General descriptions of the methods to be employed and general supporting evidence of proposed resource levels should suffice. Local authorities may well on specific occasions find themselves disagreeing with this guidance” (Sparke 1996, S. 17).

Zulässig sind letztlich die Kriterien finanzielle Stabilität des Unternehmens für die vordefinierte Vertragslaufzeit und der technische Kompetenz und Erfahrungen für die vorgesehene Leistung. Die so genannten nichtkommerziellen Kriterien sind für eine Bieterqualifizierung nur in Ausnahmefällen zulässig. Obgleich Informationsasymmetrien Hauptgrund für das Scheitern von alternativen Erstellungsformen sind, ist die Informationsbeschaffung für öffentliche Einkäufer begrenzt. Die nach den Verordnungen zulässige Nachfrage nach Informationen könnte letztlich auch durch den Auftraggeber selbst beschafft werden. Die Begrenzung in Großbritannien ist insofern eigentümlich, als mit der Begrenzung die Vorbereitungskosten privater Anbieter minimiert werden, der Wert der Informationen, die der Kommune letztlich zur Verfügung stehen, jedoch gering ist.

(3) *Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen*

Neben der recht detaillierten Vorgabe des Ausschreibungsverfahrens und seiner Bedingungen durch die britische Gesetzgebung haben Kommunen in Großbritannien gleichzeitig auch die Regelungen der Europäischen Union bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu berücksichtigen. Kommunen in ganz Europa unterliegen einem nachhaltigem Einfluss aus Brüssel – sei es aufgrund von Verpflichtungen durch die Vorschriften des Primärrechts selbst, sei es durch unmittelbar geltendes Sekundärrecht und schließlich durch die innerstaatliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union (Elverfeld 1992).

(a) Laufzeiten

Im Unterschied zu anderen Mitgliedstaaten der OECD hat Großbritannien auch die Laufzeiten der Verträge nach Dienstleistungen bestimmt (vgl. Tab. 3-2):

Je höher der Kapitaleinsatz potenzieller privater Dienstleistungsanbieter bei der Übernahme von Dienstleistungen, desto länger ist die Vertragslaufzeit angelegt. Reine Managementverträge von Einrichtungen und Gerätschaften können über die kürzesten Laufzeiten verfügen. Bei den professionellen Dienstleistungen wurde lediglich eine maximale Laufzeit festgelegt.

Die Festlegung von Mindest- und Maximallaufzeiten für einzelne Dienstleistungen bildet keinen Vor- oder Nachteil für öffentliche und private Anbieter. Eine Mindestlaufzeit führt in der Regel zu einer höheren Beteiligung an Ausschreibungen, da viele Dienstleistungen spezifische Produktionsgüter erzwingen, deren Anschaffung sich erst bei einer Mindestvertragslaufzeit lohnt.

Ist die Mindestlaufzeit gering, so können aus Kostengründen allenfalls regionale Bieter kostengünstige Angebote machen, wenn sie noch freie Kapazitäten haben. Maximallaufzeiten schützen die Kommune vor Nachteilen, die durch technische Innovationen, Änderungen der Leistungserbringung oder Ähnliches entstehen können. Je länger Laufzeiten sind, desto höher die Unsicherheit über die Effizienz der gefundenen Lösung – insbesondere dann, wenn die Bezahlung über einen Festpreis erfolgt. Gleichzeitig sollte auch vermieden werden, dass kommunale Anbieter durch überlange Vertragslaufzeiten eine Quasi-Monopolstellung erhalten.

(b) Gebotsevaluierung und Vergabe

Bei der Evaluierung der Gebote wird zunächst das Gebot des internen Produzenten, also der DSO, mit denen der privaten Anbieter verglichen:

“Unless the DSO bid is the cheapest by a reasonable margin and there are not potential benefits in terms of enhancing quality through consideration of a higher tender, in which case the process can be truncated, it is necessary to complete the evaluation exercise with a detailed analysis of the tenders submitted” (Sparke 1996, S. 19).

Tab. 3-2: Mindest- und Maximallaufzeiten von Verträgen

Dienstleistung	Mindestlaufzeit	Maximallaufzeit
Grounds Maintenance (Grünflächenpflege)	5 (4)	7 (6)
Vehicle Maintenance (Fahrzeugwartung)	5 (3)	7 (4)
Sports and Leisure (Management von Freizeitanlagen)	5 (4)	10 (6)
Building Cleaning (Gebäudereinigung)	4 (3)	6 (4)
other Cleaning (sonstige Reinigungsarbeiten)	5	10
School and Welfare Catering (Kantinen)	4	6 (5)
other Catering (sonstige Kantinen)	4	6
Refuse Collection (Müllentsorgung)	6	10
Parking Supervision (Überwachung ruhender Verkehr)	4	6
Security Management (Wachdienste)	4	6
Vehicle Management (Fahrzeugmanagement)	4	6
Professional Services (interne „white collar“-Dienstleistungen)	–	5

Anm.: Angaben in Klammern beziehen sich auf Leistungen für Bildungseinrichtungen (Schulen).

Quelle: nach Sparke (1996)

Aus diesem Zitat wird deutlich, dass eine gewisse – vom Gesetzgeber intendierte – Präferenz für nichtkommunale Dienstleistungsproduzenten besteht. Der Preis, sonst zentraler Parameter bei der Gebotsevaluierung, rückt dann in den Hintergrund, wenn der öffentliche Anbieter sich als preisgünstigster Anbieter darstellt. Die Gebote sind fest – ausgenommen bei offensichtlichen Fehlern, in deren Folge sich Anbieter zurückziehen – und können nicht nachverhandelt werden. Nachverhandlungen sind in der Logik der verpflichtenden Ausschreibungen in Großbritannien ungerecht gegenüber anderen Anbietern.

Nach der Theorie sind Nachverhandlungen nicht unattraktiv, sind aber bislang nur am Rande thematisiert worden. Die Erfahrungen in anderen Ländern (vgl. insbesondere die US-amerikanischen Erfahrungen, die in Kap. 5 beschrieben werden) legen aber die Annahme nahe, dass gerade mit Nachverhandlungen wesentliche Verbesserungen – sowohl bei Kosten als auch bei Leistungsspezifikationen – nach sich ziehen können.

Obgleich keine Bestimmung in die Ausschreibungsbedingungen aufgenommen werden darf, mit welchem Personal (Qualifikation, Entlohnung) die Leistung zu erfüllen ist, können Gebote abgelehnt werden, die offensichtlich ausschließlich nicht qualifiziertes Personal aufgrund ihres gemachten Gebotes einstellen könnten.

Tab. 3-3: Vorschriften zur Umsetzung der verpflichtenden Ausschreibungen

-
1. The authority must advertise its intentions to let a contract.
 2. The authority is required to invite at least three companies to tender if at least three express an interest.
 3. DSOs are required to tender on the same grounds as private organisations.
 4. Authorities must specify minimum and maximum contract periods.
 5. If DSOs are awarded tendered contracts the authority is required to keep separate trading accounts.
 6. No cross subsidy between, or subsidisation of trading accounts is allowed.
 7. Authorities should not act in a manner likely to distort competition.
 8. Timescales for activities to be subjected to competition.
 9. The exemption of services with a contract values less than £100.000 in the year prior to CCT legislation.
-

Quelle: Chaundy/Uttley (1993, S. 27)

(c) Vermeidung „wettbewerbsfeindlichen Verhaltens“

Für eine Vielzahl von Einzelbereichen, legitimiert durch das Gesetz, kann die Regierung wettbewerbsfeindliches Verhalten (das so genannte „anti-competitive behaviour“) bestimmen und ahnden.

Die recht rigiden Vorschriften wurden von der britischen Zentralregierung während der konservativen Regierungsära auch konsequent beobachtet und deren Einhaltung kontinuierlich überprüft. Die Bestimmungen sind auch ein Ausdruck für die schlechten Beziehungen zwischen Zentralstaat und kommunaler Ebene:

Die Bestimmungen und insbesondere die Intention, eine gleiche Ausgangsposition für öffentliche und private Anbieter zu schaffen, sind charakteristisch für den britischen Wettbewerbsansatz. Dabei war die Vorschrift, dass Kommunalverwaltungen nicht „in a manner likely to distort competition“ handeln sollten, sehr auslegungsbedürftig.

Die Bestimmung der Gebotshöhe des internen Dienstleisters

Die Bestimmung der Gebotshöhe des internen Dienstleisters ist ebenfalls gesetzlich bestimmt und wird durch die Kommunalaufsicht überprüft. Die Vorgaben sollen verhindern, dass der Rat der eigenen DSO den Vertrag auch dann zuspricht, wenn diese nicht der preisgünstigste Anbieter ist. Das Verfahren der Kostenermittlung ist komplex:

“Wherever the lowest bid submitted is not that of the DSO and an examination of costs that may lawfully permit the work to be awarded to the in-house team nevertheless is to be made, a complex, five-stage process it to be utilised. It involves a calculation of the respective annual costs of accepting the DSO and the lowest tenderer’s bids averaged, on a current year basis, across the contract period. From these, the annual average savings available are drawn. The regulations then require the assumption to be made that exceeds the maximum permitted contract period of ten years (a notional period that exceeds the maximum permitted contract period for a defined activity under the LGA 1988 by a considerable margin). The value of the savings notionally available across the ten-year-period is then discounted to present-day value, using a discount rate set by the Secretary of State (currently 6 per cent). Only if the net value of the allowable extraneous costs (which are notionally assumed to be incurred at the commencement of the contract and need not therefore be averaged or discounted) exceeds the net present day value of the available savings will the Secretary of State accept that the in-house bid offers the best value for money” (Sparke 1996, S. 23).

Die Vorschriften dokumentieren die ausschließliche Orientierung auf den Preis der Dienstleistung und den hohen Kontrollbedarf durch den Zentralstaat. Mit dem Verfahren wird jedoch auch gewährleistet, dass die Ermittlung der eigenen Kosten nach einem in ganz Großbritannien geltenden Verfahren ermittelt wird.

3.3 Zwangswettbewerb unter teilweise mangelhaften Bedingungen: Der Wettbewerbsansatz in Großbritannien

Abschließend für das britische Fallbeispiel der Wettbewerbseinführung werden hier wichtige Aspekte der Wettbewerbsgestaltung mit den Empfehlungen und Aussagen der Theorieansätze zu wettbewerblichen Erstellungsformen im öf-

fentlichen Sektor verglichen. Eine systematische Zusammenführung und ein Vergleich aller Fallbeispiele finden sich im abschließenden Kapitel 6.

(1) Dienstleistungen im Wettbewerb

Großbritannien ist das einzige Land der OECD, das verpflichtende Ausschreibungen für kommunale Dienstleistungen eingeführt hat. In keinem anderen Land ist dabei die Menge der auszuschreibenden Leistungen so groß wie dort. Damit befinden sich fast alle Leistungen im Wettbewerb, einschließlich interne professionelle Dienstleistungen. Da britische Kommunalverwaltungen über sehr wenige Aufgaben im Bereich Gesundheit und Soziales verfügen, sind somit alle „relativ“ einfach zu vermarktlichen Leistungen dem Wettbewerb zugeführt worden. Eine Auswahl nach strategischer Relevanz oder gar Spezifität der Leistung hat es in Großbritannien nicht gegeben.

Die Wettbewerbspolitik kann deshalb auch – in Verbindung mit der rigiden Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen und des anzuwendenden Verfahrens – auf lokaler Ebene den politischen Interessen der gewählten Gemeindevertreter widersprechen.

Die Dynamik des Wettbewerbs in Großbritannien ist aufgrund der Verpflichtung der Ausschreibung sehr hoch und wird von keinem anderen Land der OECD übertroffen. Die Dynamik des Wettbewerbs wird vermutlich durch die neue „best value“-Politik geringer werden, das Ausmaß kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch noch nicht bemessen werden.

(2) Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Durch den Local Government Act 1988 wurde die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer verpflichtend eingeführt. Großbritannien gehört damit zu den wenigen Ländern, die über eine Änderung der Kommunalgesetzgebung diese Trennung erzwungen haben.

Britische Räte haben wenig Spielraum bei der Auswahl von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Der britische Wettbewerbsansatz überbetont die rein kostenorientierten Aspekte und vernachlässigt eine mögliche strategische Orientierung der Kommunen – dies ist aber nach dem britischen Recht nicht zulässig (Byrne 1994). Damit unterliegt der Wettbewerbsansatz ähnlichen Problemen, mit denen auch der klassische Transaktionskostenansatz behaftet ist. Die institutionelle Umwelt bzw. die jeweils unterschiedlichen lokalen Ausgangsbedingungen und regionale Varianzen der Markt- und Anbieterstrukturen bleiben unberücksichtigt.

Strategische Partnerschaften zwischen dem Auftraggeber Kommune und privaten und/oder öffentlichen Dienstleistungsanbietern waren zumindest unter der konservativen Regierungsperiode ausgeschlossen.

(3) Ausschreibungsverfahren

Das Ausschreibungsverfahren (CCT) ermöglicht der ausschreibenden Kommune kaum Handlungsspielräume oder Gestaltungsmöglichkeiten. Besonders problematisch hat sich die Verpflichtung zur Ausschreibung erwiesen, die immer wieder kritisiert und letztlich doch aufrechterhalten wurde: Zum einen wird Compulsory Competitive Tendering als „last refuge of a desperate organization“ gesehen (Shaw et al. 1994, S. 215), was in einer demoralisierenden und stark regulierten Art und Weise Veränderungsprozesse bewirkt habe, die auch ohne ein derartiges Instrument erreicht worden wären. Aber die konservative Regierung hielt an diesem Instrument fest:

“There is no question of us abandoning the C in CCT” (Minister Sir George; zitiert nach Wild 1994, S. 13).

Verpflichtende Ausschreibungen benachteiligen besonders kostenbewusste Kommunalverwaltungen. Mit der Verpflichtung wurde flächendeckend gewährleistet, dass kommunale Anbieter (direct service organisations) sich Produktivitätsanforderungen und einem neuem Kostenbewusstsein stellen mussten, welches im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Kommunen zum Zeitpunkt der Einführung sehr schwach ausgeprägt war. Andererseits müssen Kommunalverwaltungen auch dann Leistungen ausschreiben, wenn sie über alternative Verfahren wie beispielsweise Markttests ermessen können, dass der kommunale Anbieter aller Voraussicht kostengünstiger sein wird und/oder gar keine Konkurrenten vorhanden sind. Zudem sind Ausschreibungen von Tätigkeiten und/oder Leistungen für Kommunen mit nicht unerheblichen Kosten verbunden, die insbesondere dann in keinem Verhältnis zu den potenziellen Einsparungen stehen, wenn die Ausschreibungsmenge (entweder Arbeitsvolumen oder Finanzvolumen) nicht groß genug ist, um eine hinreichende Anzahl von potenziellen Anbietern zu einer Teilnahme an einer Ausschreibung zu motivieren. Dies ist ein weiterer Grund für die relativ geringen Einsparungen durch verpflichtende Ausschreibungen in Großbritannien – deren Kosten aber nicht in die Berechnung der Effizienzgewinne eingeflossen sind.

(4) Anbieterstruktur

Die Anbieterstruktur war und ist für viele Dienstleistungsbereiche enttäuschend. In zahlreichen Ausschreibungsverfahren – nach Dienstleistungsbereichen – ist

die durchschnittliche Anzahl von Bietern kleiner als eins. Oft findet sich gar kein Anbieter, nicht selten nur ein Anbieter.

Das Ausschreibungsverfahren nimmt auf die lokalen Anbieterstrukturen keine Rücksicht. Exemplarisch kann hier auch noch auf erste Erfahrungen mit Ausschreibungen von professionellen Dienstleistungen verwiesen werden. Auch bei diesen Dienstleistungen ist die Anbieterstruktur sehr schmal. Der nicht unerhebliche Rückgang von potenziellen Anbietern von der Ankündigung über die Einladung zur Teilnahme am Ausschreibungsverfahren bis hin zur eigentlichen Gebotsabgabe bewirkt, dass letztlich die Mindestanzahl von Bietern, wie sie von verschiedenen ökonomischen Ansätzen, aber auch vom Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs verlangt werden, nur knapp eingehalten werden kann. Hier ist wiederum die Frage offen, inwieweit Verhandlungen sinnvoller sind als formalisierte Ausschreibungsverfahren.

Verschiedene Untersuchungen lassen jedoch vermuten, dass erhebliche regionale Varianzen bestehen (Milne 1997). Eine zu überprüfende These ist, dass vor allem in ländlichen Räumen verpflichtende Ausschreibungen weniger effizient sind als in Regionen mit einem hohem Urbanisierungsgrad. Als Grund wäre denkbar, dass ehrenamtliche Arbeit in den „parishes“ (also in Teilbereichen der Aufgaben Straßenreinigung, Grünflächenpflege etc.) durch „normale“ Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurde. Zum anderen können geringe Volumina von Ausschreibungen und schwache Anbieterstrukturen keinen funktionsfähigen Wettbewerb unterstützen; die Vergabe erfolgt dann vor allem an den eigenen öffentlichen Anbieter.

(5) Käuferverhalten und Bieterverhalten

Bis zur Einführung der „best value“-Politik in den vergangenen Jahren durch die neue sozialdemokratische Regierung konnten britische Kommunalverwaltungen nur bedingt ein spezifisches Verkäufer- bzw. Einkäuferprofil entwickeln, da aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Ausschreibung und dem hohem Detaillierungsgrad kaum Möglichkeiten zu einer Strategieentwicklung gegeben waren.

Markttests hätten die Transaktionskosten bei „aussichtslosen“ Ausschreibungsverfahren vermutlich erheblich reduzieren können. Die amtierende Labour-Regierung präferiert ebenfalls Markttests gegenüber dem Primat verpflichtender Ausschreibungen ohne Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Ausgangsbedingungen.

3.4 Perspektiven der Wettbewerbspolitik in Großbritannien

Ein Vorteil der britischen Wettbewerbspolitik liegt darin, dass es öffentlichen Anbietern generell erlaubt ist, an Ausschreibungen der Kommune mitzuwirken, sofern sie es wünschen. Materielle Privatisierungen ohne Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern sind in Großbritannien – zumindest auf der kommunalen Ebene (District und County Councils und Unitary Authorities) – ausgeschlossen. Durch die Vermarktlichung auf der rhetorischen Basis von Public-Choice-Überlegungen haben sich das System und seine Handlungsrationaltäten wesentlich verändert (vgl. unter anderem Bailey 1993; Barlow/Röber 1996; Flynn 1990).

Die meisten Kommunalverwaltungen verweisen darauf, dass sie auch ohne CCT wegen knapper Ressourcen interne Produktivitäts- und Qualitätsverbesserungen vorgenommen hätten und deswegen die internen Dienste effizient und effektiv seien. Insbesondere kleinere Kommunalverwaltungen befürchteten erhebliche Kosten durch die Schaffung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen (organisatorische Trennung).

“Authorities report that the costs for small authorities of introducing a client and contractor split would duplicate currently scarce management resources and would increase rather than reduce service costs” (Department of the Environment 1986, S. 11).

Der Local Government Act 1992 schreibt vor, wie viel Prozent genau spezifizierter Tätigkeitsbereiche der Kommunalverwaltung dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zuzuführen ist. Dabei gelten bestimmte „Freibeträge“ (de minimis). In den zahlreichen Kommunalverwaltungen zeigte sich, dass nur wenige Dienstleistungen dem Wettbewerb zugeführt werden mussten.

Die Studie lässt den Schluss zu, dass in vielen Bereichen der Kommunalverwaltungen die De-minimis-Regelungen in Verbindungen der erlaubten Zurechnung von gekauften Leistungen aus der privaten Wirtschaft in der Regel die Durchführung von CCT nicht erzwingt. Strukturell waren nur die County Councils im Bereich der Rechtsberatung/Justizariat verpflichtet, Wettbewerb einzuführen.

Zumindest in dieser Untersuchung ist demnach festzustellen, dass auch mit der Einführung von Wettbewerb bei professionellen internen Dienstleistungen kein „Ausverkauf“ der Kommunalverwaltung stattfinden wird, da trotz der zum Teil sehr hohen Prozentsätze der auszuschreibenden Tätigkeiten durch Verrechnung von bereits heute privat eingekauften Dienstleistungen und De-minimis-Regelungen nur sehr wenige Kommunen insgesamt verpflichtet sind, CCT zu nutzen. Darüber hinaus müssen nur relativ geringe Anteile wettbewerbsfähig ge-

wonnen werden. Die Erweiterung des Compulsory Competitive Tendering 1998 auf „white-collar services“ warf Fragen nach der Zukunft der Kommunalverwaltung auf:

“The extension of competition to professional services raises issues about the nature of local authorities as organizations. When account is taken of the other changes that have been introduced to make local authorities more subject to market pressures, such as the introduction of the mixed economy of care and local management of schools, then the local authority becomes more of a nexus of contracts than an integrated organization” (Walsh 1995, S. 11).

Insgesamt ist festzuhalten, dass Compulsory Competitive Tendering

- zu einem starken Kostenbewusstsein innerhalb der öffentlichen Verwaltungen geführt hat;
- zum Teil zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt hat, durchschnittlich etwa 7%;
- im Vorfeld der Einführung von CCT die DSO durch Restrukturierung, Rationalisierung und Reorganisation erhebliche Produktivitäts- und Effizienzpotenziale genutzt haben;
- die Dominanz der kommunalen DSO in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auf kommunaler Ebene nicht beseitigen konnte; sie gewannen rund drei Viertel aller Verträge (bezogen auf den Wert);
- Veränderungen in den Arbeitsprozessen, Arbeitsbedingungen und dem Beschäftigungsvolumen auf der Ebene der Arbeiter (blue collar) bewirkt hat. Die Schärfe der Veränderungen ist von Council zu Council stark unterschiedlich; sie umfassen z.B. umfangreiche Rationalisierungen mit signifikanter Zunahme der Arbeitsintensität, eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich, Reduzierung von Bonusleistungen, verstärkten Einsatz von Teilzeitarbeitskräften und saisonaler Beschäftigung etc.;
- die Organisationsstrukturen einiger Councils stark verändert hat, da die auszeichnenden Aktivitäten unter CCT zu einer Uniformität der Organisationsstruktur geführt hat;
- teilweise lokale Politiken konterkariert hat.

Compulsory Competitive Tendering war sicherlich zu Beginn der Modernisierung des öffentlichen Sektors unverzichtbar, um überhaupt die Kommunalbehörden unter Druck zu setzen. Je kostenbewusster und kundenorientierter die Kommunen jedoch sind, desto geringer ist der Grenznutzen des Instruments: Die verpflichtende Ausschreibung verursacht zum Teil erhebliche Kosten, die letztendlich vom Steuerzahler getragen werden müssen. Die verpflichtende Ausschreibung verliert ihre Bedeutung, weil seit 1993/94 nicht mehr das billigste, sondern das preiswerteste Gebot den Zuschlag bekommen kann und die

kommunale DSO ohnehin aufgrund von Kostenvorteilen oder im Interesse kontinuierlicher Beziehungen (Etablierung von längerfristigen Zuliefererbeziehungen) die überwältigende Mehrheit der Ausschreibungen gewinnt.

Als Nachteile des Compulsory Competitive Tendering sind vor allem herauszustellen:

- Die Verträge ermöglichen keinen Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen der Kommune und dem Auftragnehmer.
- Im Unterschied zu Zulieferern in der Privatwirtschaft können die Councils gegenüber den Auftragnehmern aufgrund der vertraglichen Regelung ihrer Beziehung nur erschwert neue Standards während der Laufzeit des Vertrages setzen, ohne hierfür zu bezahlen.
- CCT ist nur dann sinnvoll anzuwenden, wenn für die auszuschreibende Leistung auch ein funktionierender Markt vorhanden ist, was nach den bisherigen Erfahrungen nicht immer der Fall war und zum Teil zu Kostensteigerungen geführt hat.
- Die Spezifizierung von Einzelleistungen und die Bedingungen ihrer Produktion (beispielsweise Qualität, Frauenförderungsprogramme, Beschäftigung von benachteiligten Bürgern etc.) werden von der Regierung als „anti-competitive behaviour“ angesehen, d.h. die Kommune kann ihre lokal bestimmten Politikziele nicht auf ihre Auftragnehmer übertragen. Da der Bereich der Aufgaben und Dienstleistungen unter CCT kontinuierlich steigt, sinkt die Möglichkeit der Umverteilung durch die Kommunen.
- Insgesamt ist die Einführung von CCT mit seinem asymmetrischem Markt zu Gunsten der privaten Wirtschaft vor allem auch ein ideologisches Produkt der konservativen Zentralregierung.

Die Einführung von CCT auf „white-collar services“ verzögerte sich zum Ende der konservativen Regierungsära durch die neue Gebietsreform in England; sie erzwang darüber hinaus die Verschiebung der Ausschreibung um einige Jahre, bis die neuen Gebietskörperschaften gebildet waren (Department of the Environment 1991b; Pycroft 1995). Schließlich war klar, dass sich bei einem Wahlsieg der Sozialdemokraten gerade im Bereich des CCT Veränderungen ergeben würden. Zwar haben die Sozialdemokraten nicht viel verändert, aber in den vergangenen Jahren lag in Großbritannien der Schwerpunkt auf „best value“ und weniger auf CCT. Die verpflichtenden Ausschreibungen scheiterten letztlich am zu hohen Detaillierungsgrad, der pauschal von allen Kommunalverwaltungen zu jedem Preis übernommen werden musste. Die politischen Kosten und der Schaden im Verhältnis des Zentralstaates zu den Kommunen waren zu groß. Der Trend geht nun stärker in Richtung Bürgerpartizipation und -beteiligung; inzwischen werden wieder stärker örtliche Belange mit jeweils unterschiedlichen

Instrumenten und Maßnahmen in den Mittelpunkt gestellt (Bartlett 1999). Die von der sozialdemokratischen Regierung vollzogene Kehrtwende entschärft zentrale Bestandteile der der neoliberalen Verwaltungsmodernisierung der 80er und frühen 90er Jahre (Wilson 1999). Die „best value“-Politik, die in einigen Regionen Großbritanniens bereits breitere Anwendung gefunden hat (Boyne 1999; Midwinter/McGarvey 1999; Martin 1999b), versucht, an mehreren Schwachpunkten der alten CCT-Politik mit einer Verbesserung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen anzusetzen: Die Regulierung der verpflichtenden Ausschreibungen hat Auftraggeber und Auftragnehmer in eher konflikthafte Beziehungen gezwungen (Walker/Davis 1999), die durch die „best value“-Neuorientierung in relationale Beziehungen weiterentwickelt werden könnten. Dadurch soll Kommunalverwaltungen die Chance gegeben werden, strategische Wahlentscheidungen zu treffen (Bartlett 1999).

Die Neuausrichtung der britischen Wettbewerbspolitik erkennt die Bedeutung der Integration weiterer Entscheidungskriterien neben Effizienz innerhalb der vorbestimmten Laufzeit einer Ausschreibung an. Damit wird die hohe Wettbewerbsdynamik zwar geringer, weil zu erwarten ist, dass die Anzahl an Ausschreibungen zurückgehen wird; gleichzeitig wird die Wettbewerbsdynamik jedoch zielgerichteter, weil „nur“ dann ausgeschrieben wird, wenn die entsprechende Kommune einen Mehrwert in alternativen Erstellungsformen sieht.

Es bleibt abzuwarten, ob die Abschwächung der Verpflichtung, alle kommunalen Dienstleistungen dem Wettbewerb zu unterwerfen – und damit die Reduktion der Wettbewerbsdynamik –, Effekte auf Kosten und Qualität haben wird.

4. Neuseeland: Pragmatisches Radikalprogramm und lokale Anpassung

4.1 Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage

Neuseelands Produktionsregime auf der kommunalen Ebene war bis zu Beginn der Reformen in den 80er Jahren stark zentralistisch und monopolisiert. Diese Ausgangslage ist vergleichbar mit der Großbritanniens. Vor diesem Hintergrund leitete seit Mitte der 80er Jahre die sozialdemokratische Regierung eine weitreichende Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors ein (Boston 1987). Kernelemente der Modernisierung unter der Labour-Regierung waren (vgl. unter anderem Clasen 1996; Knorr 1998; Boston 1995):

- eine Reform des Budgetierungsverfahren;
- die Einführung nichtkameralistischer Haushaltsbewirtschaftungssysteme;
- die Stabilisierung der Rollentrennung zwischen Politik und Verwaltung und zwischen „bestellenden“ und „ausführenden“ Verwaltungseinheiten;
- eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts und schließlich
- die Auslagerung kommerzieller Aktivitäten der Zentralregierung in öffentliche Betriebe, zum Teil auch die vollständige materielle Privatisierung der öffentlichen Betriebe unter dem Verbot der Wettbewerbsverzerrung.

Die Basis für die Reform der öffentlichen Verwaltung bilden der State Sector Act 1988, der Public Finance Act 1989, der bereits 1987 verabschiedete Labour Relations Act, der State Services Conditions of Employment Amendment Act 1987 sowie die Ergänzung des Local Government Act 1989. Der State Sector Act von 1988 legte die Grundlage für eine gezieltere Kontrolle und Steuerung der Organisationen der öffentlichen Verwaltung durch Einführung neuer Rechnungsprinzipien, des Berichtswesen und Ähnlichem, was teilweise durch den Public Finance Act 1989 erweitert wurde. Die Transparenz der Kosten sollte nach den Vorstellung der regierenden Labour-Partei Standards entwickeln helfen und Leistungskriterien für die öffentliche Verwaltung definieren und evaluieren. Dazu war die Ablösung der Kameralistik zwingend notwendig, die zum 1. Juli 1991 endgültig abgeschafft wurde. Die konservative Regierung seit Ende

1990 verschärfte diese Entwicklung und zielte auf einen Umbau des öffentlichen Sektors nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Kernpunkte der Strategie waren

- Rechtsformwandel und Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungsprogramme,
- Einführung marktförmiger Steuerungsmechanismen und eine
- straffe Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors.

Die Reformen auf der Zentralstaatsebene wurden fast zeitgleich auf die Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften übertragen. Das gesamte Kommunal-system wurde grundlegend reformiert. Neben einer umfassenden Gebietsreform wurde die Anzahl der regionalen Fachverwaltungen stark reduziert und deren Aufgaben auf die neu gebildeten Städte und Regionen übertragen. Wesentliches Kennzeichen der Reform in wettbewerblicher Perspektive war der Zwang, alle marktkonformen Aktivitäten von bisherigen Fachverwaltungen und Kommunen in privatrechtlich operierende Unternehmen zu überführen. Dabei war es den Kommunen allerdings freigestellt, ob sie Eigentümer oder Mehrheitsaktionär bleiben wollten oder nicht. Viele Kommunen behielten dabei wesentliche Beteiligungen an Wasserwerken, Elektrizitätswerken, Häfen, Flughäfen, Technologie- und Gründerzentren und ehemaligen Forstverwaltungen. In Neuseeland werden privatwirtschaftliche kommunale Unternehmen als Local Authority Trading Enterprise (L.A.T.E.) bezeichnet. Im Unterschied zu Großbritannien ist den Kommunalverwaltungen eine wirtschaftliche Betätigung also nicht untersagt. In den meisten Fällen erwirtschaften diese Unternehmen erhebliche Gewinne, die den Finanzmittelbedarf der Kommunen reduzieren und somit in günstigen örtlichen Steuern ihren Niederschlag finden, auch wenn dabei größere Gemeinden bevorzugt sind, die über entsprechende Unternehmen – wie beispielsweise Flughäfen – verfügen.

4.2 Christchurch City Council

Christchurch ist eine Ende des 19. Jahrhunderts gegründete Stadt mit rund 320.000 Einwohnern auf der Südinsele Neuseelands und dort die größte Stadt. Knapp 38% der gesamten Bevölkerung der Südinsele lebt in Christchurch, rund 15% in Dunedin und die restlichen 47% verteilen sich auf alle anderen Kommunen der Südinsele. Die Mehrheit der Bevölkerung Christchurchs wohnt im Eigenheim, nur 22,8% leben in gemieteten Häusern bzw. Wohnungen.

Christchurch besitzt eine herausragende Stellung als wichtigste Stadt auf der Südinsele. Historisch konnte die Stadt wichtige Funktionen und technische Infra-

struktur aufbauen, deren Eigentümer sie noch heute ist. Christchurch ist Mehrheitseigentümer am einzigen großen Elektrizitätswerk der Südinself, Southpower, besitzt den Hafen von Lyttleton, über den quasi der gesamte Verkehr abläuft, und den Flughafen der Stadt, den einzigen internationalen Flughafen auf der Südinself.

4.2.1 Innovative lokale Umsetzung zentraler Vorgaben: Kurze Geschichte der Verwaltungsmodernisierung

Das Innovationsprofil der Verwaltungsmodernisierung im Christchurch City Council besteht aus zahlreichen Elementen, von denen einige Elemente aufgrund der zentralstaatlichen Regulierung umgesetzt werden mussten und einige Elemente endogen entwickelt wurden. Wichtigste Innovationen sind:

- Strategie- und Leitbildentwicklung mit starker Qualitätsorientierung („giving value – being valued“), deren Ursprünge in der Entwicklung der strategischen Planung zwischen Politik und Verwaltung liegen und die um (betriebsinterne) qualitätsorientierte Zielvorstellungen inkremental ergänzt wurde;
- Budgeterstellung und langfristige Finanzplanung; wobei die Modernisierung der Budgeterstellung aufgrund zentralstaatlicher Regulierung erfolgte, die langfristige, strategische Finanzplanung jedoch eine Vorreiterrolle in ganz Neuseeland besitzt;
- Leistungsindikatoren zur Bewertung und Evaluierung der erreichten Ziele der Verwaltungstätigkeit, wobei eine zunehmende Differenzierung und Orientierung auf „outcome“-Indikatoren (statt „output“-Indikatoren) zu erkennen ist;
- Ausgründungen und Beteiligungsverwaltung, die aufgrund der Regulierung in der Kommunalreform nicht mehr innerhalb der Kommunalverwaltung als selbständige Einheiten organisiert werden durften;
- Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Einheiten als Folge der zunehmenden Wettbewerbseinführung bei der Vergabe von (1) zentralstaatlichen Geldern, vor allem im Bereich der Verkehrspolitik, und (2) von kommunalen Dienstleistungen.

Christchurchs Modernisierung lässt sich in vier verschiedene Phasen einteilen (Naschold et al. 1997a, 1998):

- Reproduktion der zentralstaatlich regulierten Modernisierung nach den neuen Vorschriften des Kommunalrechts (1989-1991) unter Betonung der Dienstleistungsoptimierung;

- Entwicklung eigener optimierter Modernisierungsstrategien (1991-1993/94) unter Betonung der Qualitätspolitik;
- Konsolidierung der Modernisierungsziele und Optimierung der binnenorganisatorischen Planungssysteme;
- Organisationskultur als identitäts- und organisationsstiftendes Moment der Konsolidierung (ab 1989/99).

Christchurch wurde 1993 von der Bertelsmann Stiftung zusammen mit Phoenix (vgl. Kap. 5.2) als innovativste Kommunalverwaltung mit dem Carl-Bertelsmann-Preis zu Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung ausgezeichnet (Bertelsmann Stiftung 1994).

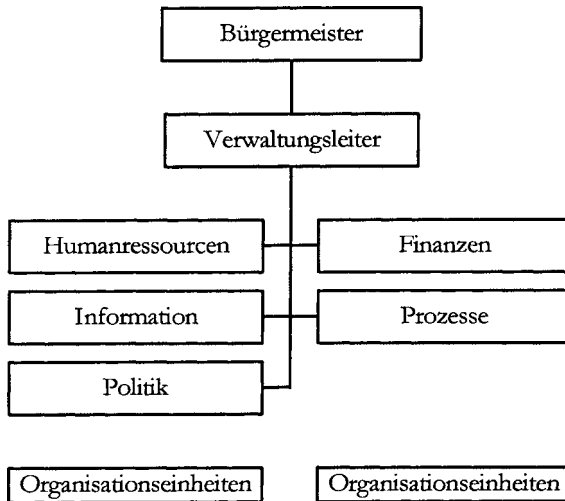
4.2.2 Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Christchurch

Die Restrukturierung 1990 hatte zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleistungsproduktion auf der Basis der Vollkostenrechnung sicherzustellen. In der Logik der Reformen auf zentralstaatlicher wie kommunaler Ebene war die Restrukturierung die Konsequenz aus der Vorgabe, marktkonforme oder marktnahe Tätigkeiten von „hoheitlicher“ Regulierung und politischer Steuerung zu trennen. Das in Christchurch etablierte Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell weist einen relativ harten Schnitt zwischen „blue collar“- und „white collar“-Tätigkeiten auf, während der Schnitt zwischen politischer Steuerung und Kernverwaltung wesentlich schwächer ausfällt (vgl. Abb. 4-1):

Im Zuge der Restrukturierung der Betriebsorganisation nach der Gemeindegebiets- und Funktionalreform im Jahr 1989 wurden 1990 in Christchurch die operativen „blue collar“-Tätigkeiten in zwei neue Organisationseinheiten eingeteilt, die „Works Operations Unit“ und die wesentlich kleineren „Plant and Building Services“. Diese neuen Einheiten können nach deutscher Rechtsformtypologie als Regiebetrieb bezeichnet werden. „Plant and Building Services“ sind Eigentümer sämtlicher mobiler Geräte und verfügen über einige wenige eigene Arbeitskräfte. Hauptnutzer der „plant services“ ist die Works Operations Unit. Der Bereich „building services“ verfügt ebenfalls über einige wenige eigene Arbeitskräfte, überwiegend werden private Kleinunternehmen – wie schon vor 1989 – beschäftigt. Die Tätigkeit der „building services“ konzentriert sich auf kleinere Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten an kommunalem Wohnungseigentum.

Seit ihrer Gründung 1990 müssen beide Einheiten gemäß der etablierten Kostenrechnung verschiedene Kosten übernehmen. Dazu gehören:

Abb. 4-1: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Christchurch



- Übernahme der Overhead-Kosten der verbleibenden Kernverwaltung auf der Basis einer Vereinbarung zwischen den beiden Regiebetrieben und dem Verwaltungsmanagement;
- Berechnung von Marktpreisen für die Nutzung von Arbeitsgeräten, Land, Büroräumen etc. untereinander;
- Vorgabe einer Mindestrendite auf das eingesetzte Kapital;
- Übernahme der Vorgaben zur Abschreibung und Refinanzierung nach den Richtlinien des Stadtrates (accounting policies).

Diese Vorgaben dienen dazu, die Vollkosten der verschiedenen Dienstleistungen der Organisationseinheiten zu erfassen. Die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Beziehungen zwischen den Regiebetrieben und dem Christchurch City Council werden regelmäßig durch internes und externes Audit evaluiert. Seit 1994 bestehen für interne Dienstleistungen – wie etwa Personalverwaltung und Buchhaltung – Leistungsvereinbarungen. Die Regiebetriebe unterhalten für diese Bereiche keine nennenswerten eigenen Organisationseinheiten, sondern beziehen diese Leistungen aus Kostengründen von der Stadt. Die Nutzung privater Anbieter ist möglich.

Die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zwischen bestellenden Facheinheiten und Works Operations als operativem Auftragnehmer bewirkte eine umfassende Rationalisierung der Regiebetriebe. Hierzu sei

angemerkt, dass die Entwicklung des öffentlichen Sektors in Neuseeland bis zu den umfassenden und einschneidenden Reformen der 80er und 90er Jahre relativ zum öffentlichen Sektor in Europa kaum nennenswerte Rationalisierungen und/oder Produktivitätsverbesserungsüberlegungen kannte.

Das Organigramm der Stadt Christchurch erinnert in nichts mehr an hierarchisch gegliederte Organigramme typischer Verwaltungen. Es entspricht vielmehr Organisationsmodellen von innovativen Privatunternehmen. Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell ist managerialistisch, wobei die Politik durch reorganisierte politische Strukturen über das Budget ergebnisorientiert arbeitet. Das Organisationsmodell in Christchurch entspricht damit den Zielvorstellungen, wie sie in Deutschland durch das Neue Steuerungsmodell der KGSt (Verband für Kommunales Management, Köln) und das Kontraktmanagement (zumindest intern) angestrebt werden (KGSt 1993).

(1) Probleme der Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer

Die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in den „technischen“ Verwaltungseinheiten ist nicht vollständig vollzogen worden. In der Anfang 1994 gebildeten Einheit „Water Services“, die die beiden Subeinheiten „Land Drainage“ (Entwässerung) und „Water Supply“ (Wasserversorgung) umfasst, besteht die Trennung zwischen Auftraggeber (client) und Auftragnehmer (provider) nur im Bereich Entwässerung, jedoch nicht im Bereich Wasserversorgung. Der Grund liegt darin, dass nach der Auflösung der Sonderbehörde „Drainage Board“ im Zuge der Kommunalreform das operative Personal nicht in den Arbeitskräftepool „Works Operations Unit“ überführt, sondern der Policy-Einheit (damals Drainage & Waste) zugeordnet wurde. Die Begründung für diese nicht logische Zuordnung wurde mit der besonderen Qualifikation, insbesondere der Führungsqualifikation und der langfristigen Erfahrung der Mitarbeiter im ehemaligen „Drainage Board“, zu geben versucht. Da jedoch qualifizierte Vorarbeiter mit ähnlichen Führungsqualifikationen aus allen anderen Bereichen der technischen Dienste und alle Arbeiter in die Works Operations Unit überführt wurden, ist dieses Argument weder plausibel noch nachzuvollziehen. Die wirtschaftliche Effizienz der Einheit, also die Legitimation für den Fortbestand einer nicht vollzogenen Trennung zwischen Client und Provider, wird durch Benchmarking mit entsprechenden Einheiten anderer Städte aufgezeigt. Allerdings muss hier angemerkt werden, dass das Benchmarking keine privaten Unternehmen oder Verwaltungen mit Provider-Client-Trennung einbezieht und somit nicht kritisch gegenüber der organisatorischen Anbindung ist, da entsprechende Vergleichsdaten nicht erhoben werden.

(2) Ungleiche Kontextbedingungen für Works Operations und Bestellereinheiten

Interessanterweise ist beispielsweise in einer Policy-Einheit der Kommunalverwaltung, der „Roothing Unit“, die nicht dem Wettbewerb untersteht, kein Personal abgebaut worden, sondern es wurde absolut wie relativ zur Beschäftigtenzahl der Works Operations Unit erhöht. In der Bestellereinheit stieg die Anzahl der Vollzeitäquivalente von 3,5 (1991) auf knapp 6 (1995), während im gleichen Zeitraum die White-collar-Vollzeitäquivalente für den Bereich „Roothing“ in der ausführenden Einheit Works Operations von 6 (1991) auf knapp 5 (1995) sank. Der Policy-Bereich „Roothing Unit“ argumentiert, dass aufgrund der höheren Anzahl von Verträgen ein höherer Personalbedarf entstanden sei. Diese Mehrkosten an Personal (also höhere Monitoring-Kosten) werden allerdings bei der Bewertung von Geboten nicht berücksichtigt. Die zusätzlichen Personalkosten „verschwinden“ sozusagen im allgemeinen Budget der Roothing Unit, ohne dass hier eine systematische Ausgabenkontrolle geschieht. Die ungleiche Beschäftigungsentwicklung ist zum einen Ausdruck der gestiegenen (und oftmals erstmalig wahrgenommenen) Aufgaben der Koordination und Überwachung, zum anderen der sinkenden Auftragsvergabe an den eigenen kommunalen Anbieter. Dieser muss allerdings über die Kostenzuordnung die Mehrkosten mittragen – eine nicht konfliktfreie Situation.

Im Folgenden wird die Entwicklung des wichtigsten Regiebetriebes, Works Operations, seit seiner Gründung 1990 nachgezeichnet, um die Effekte des Wettbewerbs über die Jahre besser verstehen zu können.

4.2.3 Works Operations Unit: „Best of both worlds“

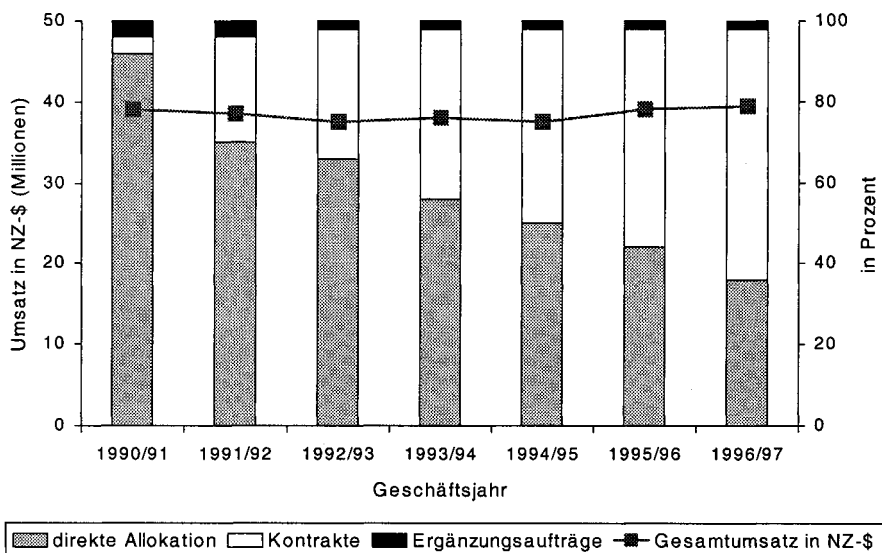
Die Organisationseinheit „Works Operations Unit“ wird von der Stadt Christchurch als „best of both worlds“ bezeichnet, da sie zum einen für die öffentliche Hand handfeste Vorteile bringt, zum anderen aber flexibel nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien arbeitet.

Die Entwicklung des Geschäftsvolumens und der Geschäftsfelder

Das Geschäftsvolumen der Works Operations ist seit der Gründung relativ stabil geblieben, allerdings hat sich die Zusammensetzung der Einnahmen wesentlich verändert (vgl. Abb. 4-2):

Der Anteil der direkt zugewiesenen Finanzmittel ohne Ausschreibungsverfahren oder Verhandlung sank unmittelbar nach der Gründung von 95% auf knapp 70%. Im Geschäftsjahr 1997/98 betrug dieser Anteil nur noch rund 50%.

Abb. 4-2: Entwicklung des Geschäftsvolumens 1990-1997



Quelle: Haushalt und Angaben der Works Operations

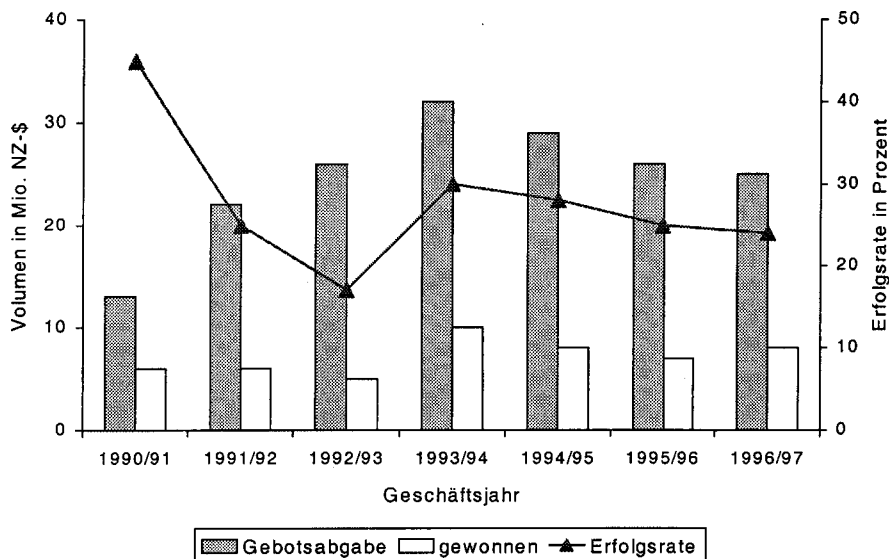
Im Gegenzug stieg der Anteil der verhandelten Aufträge und der durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren gewonnene Anteil von nur 2,8% im Geschäftsjahr 1990/91 auf über zwei Drittel im Geschäftsjahr 1997/98. Das Verhältnis zwischen verhandelten Aufträgen und wettbewerblichen Ausschreibungen liegt relativ stabil bei 1:1. Mit Ergänzungsaufträgen (interface works) werden Kleinstaufträge privater Anlieger bezeichnet, die in Zusammenhang mit verschiedenen Bauleistungen vor allem im Straßenbau stehen. Diese tragen kaum nennenswert zum Umsatz der Works Operations bei (rund 1%).

Die Geschäftsstrategie der Works Operations hat sich seit seiner Gründung 1990 wesentlich verändert. Zu Beginn bestand das Hauptgeschäft im Baubereich, vor allem im Straßenbau und verwandte Tätigkeiten, ohne ein spezifisches Profil aufzuweisen. Bauleistungen werden von der Stadt Christchurch seit einigen Jahren vollständig wettbewerblich ausgeschrieben. Ebenfalls vollständig wurde die Müllentsorgung dem Wettbewerb zugeführt. Bauleistungen unterscheiden sich wesentlich von Ausschreibungen zur Müllentsorgung oder von Unterhaltsverträgen (vgl. unten). Bauleistungen sind in ihrer Mehrheit sehr kleine Aufträge vom Volumen und der Kapazitätsbindung her. Works Operations beteiligte sich allein im Geschäftsjahr 1994/95 an 302 Ausschreibungsver-

fahren; ohne sich dabei allerdings an allen Ausschreibungsverfahren aller bestellenden Einheiten der Stadt zu beteiligen. Works Operations war bei Geboten relativ erfolgreich und gewann bis zu 30% der Ausschreibungen – allerdings mit sinkender Tendenz in den vergangenen Jahren. Gerade beim Volumen der gewonnenen Ausschreibungen ist die Erfolgsrate in den vergangenen Jahren gesunken. Die hohe Erfolgsrate 1990/91 erklärt sich durch den anfänglichen Informationsvorsprung von Works Operations als ehemaligem Monopolist gegenüber privaten Bietern, die sich zudem im ersten Jahr weitaus weniger häufig an städtischen Ausschreibungen beteiligten als in den Folgejahren, da mit der Einführung wettbewerblicher Ausschreibungen nach 1989 die Anzahl der Ausschreibungsverfahren sprunghaft anstieg (vgl. Abb. 4-3).

In den vergangenen Jahren ging der Trend jedoch nach unten: Die Erfolgsrate sowohl bei der Anzahl der Gebote als auch beim Volumen sank, der kritische Punkt der Kapazitätsauslastung war erreicht. Der relativ gute Erfolg von Works Operations erlaubte es der Organisationseinheit in den vergangenen Jahren, eine angemessene Kapazitätsauslastung vor allem im Bereich Bau zu erhalten.

Abb. 4-3: Erfolgsraten von Works Operations bei Ausschreibungsverfahren (1990-1997 nach Volumen)



Quelle: Angaben der Works Operations

Andere Geschäftsfelder entwickelten sich deutlich langsamer, so der Bereich von Unterhaltsarbeiten (Maintenance Works). Diese Vertrags- bzw. Kontraktbeziehungen dauern zumeist mehrere Jahre und können aufgrund ihrer unbekannten realen Leistungsanforderungen umfangreich spezifiziert sein. Unterhaltsverträge definieren verschiedene Servicequalitäten bei verschiedenen, zum Teil voneinander abhängigen einzelnen Tätigkeiten. Der Verlust eines Unterhaltsvertrags an einen Konkurrenten würde im Unterschied zu den kurzfristigen und gering kapazitätsbindenden Bauleistungen aufgrund der relativen Länge und des Volumens erhebliche Schwierigkeiten für Works Operations bedeuten, die bisherige Kapazitätsauslastung zu erhalten, d.h. letztlich auch, betriebsbedingte Kündigen zu vermeiden bzw. die Anzahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse zu minimieren. Dies gilt insbesondere deswegen, weil bis etwa 1994/95 kaum Unterhaltsleistungen ausgeschrieben wurden, sondern diese direkt oder über Verhandlungen von Works Operations wahrgenommen wurden. Seit der Einführung von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren verliert Works Operations wesentliche Marktanteile an private Konkurrenten. So zeichnet Works Operations nur noch für ein Drittel der Straßenunterhaltung und etwa zwei Drittel der Fahrbahnmarkierungsarbeiten verantwortlich. Aber auch in anderen Bereichen, in denen Works Operations früher quasi Monopolist war, unterlag der Betrieb privaten Anbietern, so etwa bei der Müllentsorgung, der Grünflächenpflege und dem Unterhalt von Wasserversorgungsanlagen. Die Wettbewerbseinführung im Bereich überörtlicher Straßenbau und -unterhaltung wird in Neuseeland zentral durch „Transit NZ“ gesteuert. Diese staatliche Einrichtung ist verantwortlich für den Bau und Unterhalt aller nichtlokalen Verkehrswege in Neuseeland und bedient sich dabei ausschließlich fremder Erfüllung. Durch Regulierung können ebenfalls ausschließlich Unternehmungen, also nichtöffentliche Unternehmen, berücksichtigt werden. Works Operations als Regiebetrieb des Christchurch City Council kann sich deshalb nicht an diesen Ausschreibungen beteiligen. Diese Präferenz von privaten Anbietern stellt eine Diskriminierung öffentlicher Anbieter dar, weil Regiebetriebe in Neuseeland keine Möglichkeiten haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch versteckte steuerfinanzierte Subventionierung zu begünstigen. Darüber hinaus ist die Wettbewerbssituation nicht gerade stark ausgeprägt, sodass zusätzliche öffentliche Anbieter die Anbieterstruktur verbessern könnten. Christchurch reagierte auf diese Marktschwäche mit der Gründung einer so genannten Managementgesellschaft, Streetworks Management Ltd. Die 1991 gegründete Gesellschaft wurde nicht als rein gewinnorientiertes kommunales Unternehmen konzipiert, sondern dient lediglich dem Zweck des Zugangs zu einem Ausschreibungsmarkt, von dem die Stadt als Organisation ausgeschlossen ist. Der Gewinn vor Steuern ist nicht nennenswert; Unternehmensziel ist ein ausgeglichenes Budget.

Damit unterscheidet sich Streetworks Management (Christchurch) Limited deutlich von den anderen Kommunalunternehmen der Stadt. Streetworks verfügt weder über Personal noch über Geräte: Die Kosten für Personal, das für die Erarbeitung von Geboten notwendig ist, sowie die Kosten für allgemeine Bürodienste werden durch eine Kommission in Höhe von 2% auf die Gebotssumme gedeckt, sofern das Gebot erfolgreich ist. Die Firma mietet sich Personal und erforderliche Geräte von Works Operations der Stadt Christchurch. Streetworks konnte seit 1992/93 seine Erfolgsquote bei Ausschreibungen der Transit New Zealand bedeutend verbessern. Die Erfolgsquote nach dem Volumen der Ausschreibungen, an denen sich Streetworks beteiligte, stieg von 15,4% im Jahr 1992/93 über 33,8% (1993/94) auf 50,5% im Geschäftsjahr 1994/95. Der nur über drei Jahre stetig verbesserte Anteil erfolgreicher Gebote liegt zum einen an der gestiegenen innerbetrieblichen Effizienz und Produktivität, zum anderen aber auch an der Spezialisierung auf einige bestimmte Leistungen. Stets werden jedoch auch Gebote für Leistungen abgegeben, bei denen Streetworks Management bzw. Works Operations die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber privaten Anbietern vergleicht. Die Konzentration auf bestimmte ausgeschriebene Leistungen zeigt sich auch in der sinkenden Anzahl von Ausschreibungsverfahren, an denen Streetworks teilgenommen hat. Der Preisunterschied bei Geboten, bei denen Streetworks unterlag, blieb 1992/93 mit 10,32% und 9,98% für 1993/94 relativ gleich und sank auf 8,48% im Geschäftsjahr 1994/95. Der Preisunterschied bei Geboten, die Streetworks gewann, betrug 1992/93 11,87%, sank im nächsten Jahr auf nur 7,04% und stieg im Geschäftsjahr 1994/95 wieder auf 11,28%.

Streetworks Management (Christchurch) Limited war eine elegante Umgehung zentralstaatlicher Diskriminierung von öffentlichen Verwaltungseinheiten im Wettbewerb mit privaten Anbietern. Die Bildung einer reinen Managementgesellschaft wurde jedoch 1995 durch die Transit NZ Amendment Act untersagt. Christchurch gründete daraufhin ein weiteres Kommunalunternehmen, die Canroad Construction Limited, welche dann die Funktion der Streetworks Management übernahm. Der Umsatz ist heute wesentlich geringer; er lag im Geschäftsjahr 1996/97 bei nur noch 165.000 NZ-Dollar, während er im Jahr zuvor noch bei über 3,6 Mio. NZ-Dollar lag.

Die Entwicklung der Beschäftigung bei Works Operations

Insgesamt hat sich der Personalbestand von Works Operations durch den Verlust arbeitsintensiver Tätigkeiten trotz stabiler Umsatzzahlen drastisch verringert. Dabei hat sich das Verhältnis zwischen „white collars“, also Führungskräften und Verwaltungsangestellten, und „blue collars“, also Arbeitern, eben-

falls verändert: Der Abbau von Arbeitsplätzen im Arbeiterbereich vollzieht sich schneller, sodass der so genannte „overhead“ der Organisation als Kostentreiber wirkt: Die nicht parallele Beschäftigungsentwicklung bewirkt, dass die Personalkosten des „overhead“ die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens Works Operations bei Geboten reduzieren.

Beschäftigungschancen im Arbeiterbereich sind unsicherer als im Angestelltenbereich, Anpassungen an die vorhandene Auftragssituation erfolgen zeitverzögert. Zielgröße von Works Operations bildete seit der Gründung 1990 die Sicherung von etwa 500 Arbeitsplätzen. Im Geschäftsjahr 1997/98 und 1998/99 sank jedoch die Mitarbeiterzahl deutlich unter diese selbstgesetzte Vorgabe aufgrund des Verlustes mehrerer kapazitätsbindender Unterhaltsverträge an private Konkurrenten.

Dieser Verlust von Beschäftigungschancen steht im Widerspruch zu den bis 1996/97 erreichten Betriebsergebnissen. Abgesehen vom Geschäftsjahr 1991/92, in dem ein überproportionaler Beschäftigungsabbau bei den „white collars“ mit entsprechenden Kosten erfolgte, hat Works Operations als nicht gewinnorientierter Regiebetrieb regelmäßig Rückerstattungen an die Stadt leisten können.

Betriebsergebnisse und Rückflüsse an Christchurch City Council

Works Operations erreichte seit seiner Gründung 1990 immer wieder bessere Betriebsergebnisse als erwartet. Die Rückerstattungen an den Council sind sozusagen „Übergewinne“ über die vorgeschriebene Mindestrendite (minimum return on capital) hinaus abzüglich der nicht unerheblichen Gewinnbeteiligungen an die Mitarbeiter von Works Operations. Diese betrugen 1995/96 100.000 und 1996/97 150.000 NZ-Dollar. Statistisch gesehen sind das 180 bzw. 285 NZ-Dollar pro Kopf – nach einvernehmlichen Aussagen von Mitarbeitern und Betriebsleitung ein wesentlicher Beitrag zur Motivation. Gerade diese Rückerstattungen (Betriebsgewinn) finanzierten Defizite in der Kernverwaltung, die nicht dem Wettbewerb unterstehen. Sie bewirkten aber auch eine Reihe von Problemen in der Interaktion zwischen Works Operations und der Kernverwaltung.

4.2.4 Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens

In Neuseeland bestehen verschiedene gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Gestaltung von Ausschreibungsverfahren, darüber hinaus haben verschiedene zentralstaatliche Behörden – wie etwa Transit NZ – eigene Verfahren aufgelegt. Im Prinzip können Kommunen jedoch für ihre eigenen Ausschreibungen eigene

Verfahren entwickeln. De facto orientieren sich Kommunen an der herrschenden Praxis privater Unternehmen.

Organisation des Ausschreibungsverfahrens

Ausschreibungsverfahren in Christchurch können in zwei Gruppen unterschieden werden: (1) Ausschreibungen, die die Stadt als Auftraggeber organisiert und (2) Ausschreibungen, die nicht von der Stadt organisiert werden, an denen aber Works Operations teilnimmt. Dies sind ausschließlich Ausschreibungen anderer staatlicher oder gebietskörperschaftlicher Einrichtungen wie etwa Transit NZ.

Zu einem formalen Kontrakt bzw. Vertrag im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungen der Stadt Christchurch gehören folgende Dokumente:

- Ausschreibungsformular und Preisliste des Anbieters,
- Angebotsannahme,
- gesetzliche Vorgaben zur Kontraktgestaltung einschließlich der Sonderbestimmungen des Christchurch City Council,
- Ausschreibungsbedingungen,
- Spezifikation der Leistung,
- Christchurch City Council's Civil Engineering Construction Standard Specification (CSS) bei Bauleistungen zur Definition von Bauleistungen,
- Christchurch City Council Agreement,
- Bond (Sicherheitsleistung des Auftragnehmers),
- Pläne der geographischen Lage der auszuführenden Leistungen.

Zwei unterschiedliche Ausschreibungsverfahren

In Christchurch bestehen zwei unterschiedliche Ausschreibungsverfahren, wobei eines

- den Preis der Leistung (lowest tender), das andere
- die Leistungsmerkmale des Anbieters (weighted)

als ausschlaggebendes Kriterium zugrunde legt. Bei der „weighted attribute evaluation“, die bei Ausschreibungen komplexerer Art und relativ hohem Finanzvolumen erfolgt, ist der Preis der Leistung nicht zwingend ausschlaggebendes Kriterium. Elf Kriterien werden dabei nach den spezifischen Leistungsmerkmalen eines Anbieters zwischen 0 und 4 bewertet und mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert. Der Anbieter, der in der Summe die höchste Punktzahl erreicht, erhält den Zuschlag. Christchurch verwendet für physische Arbeiten

genau festgelegte Kriterien, die einzeln gewichtet werden (vgl. Tab. 4-1, S. 114). Dabei handelte sich um folgende Kriterien:

1. *Erfahrung („relevant experience“)*

Hier sind frühere praktische Erfahrungen des Bieters in spezifischen technischen Bereichen gemeint, die mit der ausgeschriebenen Leistung vergleichbar sind. Dazu gehören in relevanten Fällen Ortskenntnisse und Kenntnisse gesetzlicher Bestimmungen, Standards und Verfahren.

2. *Frühere Leistungserfüllung („track record“)*

- a) Vertragserfüllung: Dokumentation abgeschlossener Aufträge und deren Einhaltung von Budget und Qualitätsstandards.
- b) Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutz: Dokumentation im Umgang mit Baulärm, Gefahrenabwehr und Baustellensicherung. Diese Angaben werden nach der folgenden Tabelle in quantitative Werte nach Leistungskategorien umgewandelt:

Typ	sehr gut	gut	befriedigend	mangelhaft	ungenügend
Privatgrund	100	75	50	25	0
verkehrsreiche Straße	75	56	38	19	0
Wohnstraße	50	38	25	13	0
Grünanlagen	25	19	13	6	0

- c) Wirkungen auf örtliches Gewerbe: Diese Kategorie bewertet den Effekt von Leistungen auf das Gewerbe und damit auf den Umsatz von Einzelhandelsunternehmen durch Bautätigkeiten. Diese Angaben werden nach der folgenden Tabelle in quantitative Werte nach Leistungskategorien umgewandelt:

Typ	sehr gut	gut	befriedigend	mangelhaft	ungenügend
Geschäftsnähe und Beeinträchtigung des Zugangs	100	75	50	25	0
Geschäftsnähe mit alternativem Zugang	75	56	38	19	0
stark frequentierte Einkaufszentren	50	38	25	13	0
kein Gewerbe	25	19	13	6	0

- d) Notwendigkeit der Überwachung: Grad an notwendiger Überwachung durch die Stadt bei der Ausführung der Arbeit durch den Auftragnehmer auf der Basis früherer Aufträge.

3. Technische Fähigkeiten

Bewertung der Fähigkeiten des Personals, das der Auftragnehmer zur Durchführung der Arbeiten einsetzen wird.

4. Ressourcen

- a) Physische und intellektuelle Fähigkeiten: Bewertung der Ausstattung, Geräte, Liegenschaften und Fähigkeiten, die der Anbieter einsetzen wird.
- b) Aktuelle und zukünftige Kapazitätsauslastung: Bewertung der Fähigkeit des Anbieters, das Volumen des Auftrages unter Berücksichtigung seiner Arbeitskapazitäten in einer zeitlich befristeten Periode zu erfüllen.

5. Management

Bewertung der Arbeitsorganisation für die erfolgreiche Erfüllung des Auftrages einschließlich – sofern notwendig – vorhandener Qualitätssicherungsmaßnahmen.

6. Methodik

Bewertung der Methoden, mit denen der Anbieter die gesetzten Leistungsziele erreichen möchte.

7. Preis

Der Gebotspreis wird gemäß folgender Formel umgewandelt:

$$\text{Grade} = 50 + 100 * \frac{(\text{Median Tender Price} - \text{Tender Price})}{\text{Median Tender Price}}$$

Bevor die Formel verwendet wird, werden vom Gebotspreis die „contingency sum“ und andere provisorische oder geschätzte Summen, die nicht von dem Bieter bewertet wurden, abgezogen. Sofern eine gerade Anzahl von Bietern besteht, wird der Median durch den Durchschnitt der beiden Preise von der Mitte bestimmt. Alternative Bieterpreise bleiben unberücksichtigt.

8. Bewertung und Gewichtung

Die Angaben werden nach dem folgenden Muster bewertet:

sehr gut („excellent“):	100
gut („good“):	75
befriedigend („average“):	50
mangelhaft („poor“)	25
ungenügend („completely inadequate“):	0

Die Bewertung kann dabei jeden Wert zwischen 0 und 100 haben; die Bewertungskategorien dienen lediglich als Hilfestellung. Jeder Bieter mit einer Ge-

samtsumme von 35 oder weniger für jede Kategorie (außer Preis) wird von dem weiteren Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen.

Die Punkte 2b, 2c, 7 und 8 werden bei der „Lowest Price Conforming Tender“ nicht angewendet.

Die einzelnen Ergebnisse werden in eine Tabelle eingetragen, um das Gesamtergebnis zu berechnen (siehe Tab. 4-1).

Tab. 4-1: Ausschreibungsverfahren: Kriterien der Vergabe

Nr.	Kriterium	Bewertung (0 bis 4)	Gewichtung	Gesamt B x W
<i>1 Historical Performance</i>				
1.1	Relevant Experience		2,5	
1.2	Track Record (Completion over time)		2,5	
1.3	Social Impact		2,5	
1.4	Commercial Impact		2,5	
1.5	Supervision Required		2,5	
<i>2 Current Capabilities</i>				
2.1	Technical Skills		2,5	
2.2	Resources		2,5	
2.3	Management Skills		2,5	
2.4	Methodology		2,5	
2.5	Current and Future Work-load		2,5	
3	Price		75	
	Total		100	

Quelle: Formblätter der Stadt Christchurch

Bei einer externen Evaluierung des Vergabewesens der Stadt Christchurch wurde die Stadt darauf hingewiesen, dass die Kriterien für die Gebotsannahme und -ablehnung noch genauer zu präzisieren seien, um Konflikte mit der privaten Wirtschaft, vor allem der Vereinigung „Contractors' Union“, zu vermeiden. Die Evaluierung konstatierte aber auch, dass bisher alle Vergabeentscheidungen plausibel und uneingeschränkt nachvollziehbar gewesen seien.

Die Kriterien der Stadt Christchurch gelten für private Anbieter genauso wie für öffentliche Anbieter. In den Augen von Anhängern der Idee des „freien

Marktes“ und auch neoliberaler institutionenökonomisch geprägter Argumentation handelt es sich bei der Evaluierung von eingehenden Geboten um eine Diskriminierung des privaten Sektors, da der öffentliche Anbieter aufgrund seiner engen Bindungen zum Auftraggeber, der Stadt, seine Leistungsfähigkeit mit sehr geringem Aufwand nachweisen kann, während private Unternehmen die gewünschten Daten aufwändig recherchieren und zusammenstellen müssen. Diese Kosten der Angebotsformulierung begünstigen den öffentlichen Anbieter. Zudem, so die Kritik, seien zahlreiche Kriterien des Evaluationsrasters nicht geeignet, die reale zukünftige Leistungsfähigkeit eines Auftragnehmers abzubilden. Demgegenüber leidet auch der öffentliche Anbieter unter „ungleichen“ Wettbewerbsbedingungen wie etwa der Beschränkung auf das eigene Territorium und der Offenlegung der internen Kostenstrukturen, da das interne „Gebot“ ein öffentliches Dokument ist, nicht jedoch die Gebote der privaten Anbieter. Die Diskussion um gleiche Spielregeln – „level playing field“ – wird in Kapitel 6 zusammenfassend bewertet.

Preis und Kostenerstattung

Christchurch gehört zu den wenigen Städten, die sich Gedanken über das Bezahungsverfahren externer und interner Dienstleister gemacht haben. Die Vertragsgestaltungen erlauben nämlich unterschiedliche Anpassungen der vereinbarten Kosten. Christchurch verwendet bei längerfristigen Kontrakten bzw. Verträgen verschiedene Verfahren der Kostenanpassung, die gesondert im Anhang des Vertragstextes aufgeführt werden.

Die Anpassung der Materialkosten kann monatlich auf Antrag des Auftragnehmers erfolgen, wobei der Auftragnehmer die einzelnen Materialien aufführen und deren Kostenentwicklung nachweisen muss. Den eigenen Aufwand für die Anpassung der Kostenentwicklung hat der Auftragnehmer zu tragen. Änderungen in den Personalkosten erfolgt über Indizierung.

4.2.5 „Managed competition“ in Christchurch

Durch die nicht subventionierten Erhaltung eines öffentlichen Konkurrenten hat die Stadt bei wettbewerblichen Ausschreibungen allein zwischen 0,5 und 1 Mio. NZ-Dollar pro Jahr einsparen können. Die Summe errechnet sich aus der Differenz zwischen dem Gebot von Works Operations und dem nächsthöheren Angebot eines privaten Unternehmens.

Das Verwaltungsmanagement verweist auf einen weiteren, mit statistischen Methoden jedoch nicht nachweisbaren Effekt für die Stadt. Die Stadt argumen-

tiert, dass durch die Existenz eines öffentlichen Anbieters die Preisgestaltung der privaten Anbieter beeinflusst, d.h. nach unten korrigiert wird. Die vollständige Privatisierung von Works Operations hingegen war mit wesentlichen Unwägbarkeiten verbunden. In einem Bericht, der von Stadträten und Mitarbeitern der Kernverwaltung (also der Bestellereinheiten, nicht der Auftragnehmer) verfasst wurde, heißt es dazu unter Bezugnahme auf Straßenbauarbeiten:

“(…) in getting out of the business (Works Operations) the Council would be turning its back on what is seen to be significant advantages that accrue from maintaining a physical presence in the market (...) it is considered that the presence of the Council’s own work force has a significant moderating influence on the overall Christchurch City Council roading construction market. This market is about \$18 million per year. If the general moderating effect is 1% then the value of the same is \$180,000 per year; of 10% then \$1.8 million per year. Members of the Establishment Unit felt that the moderating influence maybe close to 10% than 1%. For the benefit of the ratepayer therefore it becomes important to find a way of maintaining a physical works presence in the market” (Christchurch City Council Strategy and Resources Committee 1998, o. S.).

Bei Vergleichen mit anderen städtischen Zentren auf der Südinsel zeigte sich, dass die Stückkosten in Christchurch in allen Vergleichen signifikant niedriger waren. Allerdings muss hier angemerkt werden, dass Christchurch mit Abstand die größte Stadt auf der Südinsel ist, also zum einen das Nachfragepotenzial der Stadt und auch des privaten Sektors entscheidend größer ist. Zum anderen ist Christchurch für den mittleren und südlichen Teil der Südinsel Hauptwarenumschlagplatz, d.h. etwaige Transportkosten sind niedriger. Die Stadt erkennt die erheblichen methodischen Schwierigkeiten des Kostenvergleichs an und untersucht derzeit erweiterte Möglichkeiten eines akzeptablen Kostenvergleichs.

4.3 Kommunale Dienstleister im Wettbewerb: Der Wettbewerbsansatz in Christchurch

Zum Abschluss des Beispiels Christchurch wird nachfolgend der Wettbewerbsansatz nach den in Kapitel 2 erörterten theoretisch-konzeptionellen Bausteinen überprüft.

(1) Dienstleistungen im Wettbewerb

Im Vergleich zu den anderen Städten ist die Anzahl der dem Wettbewerb zugeführten Dienstleistungen durchschnittlich. Sie ist geringer als in Braintree, aber höher als beispielsweise in Phoenix, Indianapolis und Charlotte, die im folgenden Kapitel 5 vorgestellt werden.

Christchurchs Auswahl der auszuschreibenden Dienstleistungen muss sich an den von der Zentralregierung gesetzten Rahmen halten. Dadurch sind ohnehin marktgängige Dienstleistungen – und das sind im Commonwealth üblicherweise auch Versorgungsleistungen, d.h. Wasserwerke, Stromversorgung, zum Teil sogar auch lokale und regionale Telefongesellschaften – in rechtlich unabhängige Organisationen nach privatem Muster umgewandelt worden. Die Einheit Works Operations ist ein Beschäftigtenpool für alle operativen Tätigkeiten, die nicht von Kommunalunternehmen wahrgenommen werden. In der Kernverwaltung sind – bis auf wenige Ausnahmen – lediglich Bestellereinheiten verblieben. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren der Anteil der direkten Allokation und der Anteil der verhandelten Kontrakte zu Gunsten wettbewerblich gewonnener Ausschreibungen zurückgeht. Langfristig ist offen, inwieweit es Works Operations gelingen wird, das Beschäftigungsniveau von etwa 500 Personen zu halten, wenn nicht neue Geschäftsfelder eröffnet werden können oder durch gesetzliche Bestimmungen der Zugang zu bestehenden geschlossen wird.

(2) Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist in Christchurch durch die fast vollständige, eindeutige Zuordnung von operativen Tätigkeiten in die Works Operations sehr klar geschnitten, ähnlich wie in Braintree – und deutlich stärker als in den US-amerikanischen Städten, wie die nachfolgenden Fallbeispiele zeigen werden.

(3) Ausschreibungsverfahren

In Verbindung mit den klar und eindeutig formulierten Ausschreibungsbedingungen, die je nach Spezifität und Spezifikationsfähigkeit der Dienstleistung entweder den Preis als zentralen Parameter oder die auf Basis früherer Leistungen und/oder Personal-, Management- oder technischer Qualifikationen gewichtete Kriterien als zentralen Parameter nutzen, gibt es kaum Möglichkeiten für eine ungerechte Behandlung potenzieller Dienstleistungsanbieter. Die Kritik von Industrieverbänden und Handwerkskammern richtet sich in Christchurch nicht gegen eine angebliche Übervorteilung privater Anbieter, sondern gegen die Existenz öffentlicher Anbieter an sich. Durch die Verwendung gleicher Kostenrechnungssysteme und die Möglichkeit der Anhörung vor dem Gemeinderat sind die Ausgangsbedingungen zwar nicht gleich, aber es ist eine hinreichende Überprüfbarkeit gegeben, wenn der Zuschlag an den eigenen Anbieter geht.

(4) *Anbieterstruktur*

Der Schwerpunkt der Dienstleistungen, die Works Operations insgesamt erbringt, liegt im technischen Bereich und nicht bei sozialen Dienstleistungen oder bei Leistungen im Gesundheitswesen. Diese Aufgaben werden nicht durch die Kommunen in Neuseeland wahrgenommen – wie in fast allen Commonwealth-Ländern auch. Im technischen Bereich ist die Anbieterstruktur recht gut, vor allem in Christchurch als Zentrum wirtschaftlicher Aktivität auf der Südinsel Neuseelands.

Die Diversifizierung von Works Operations wird daher nur eingeschränkt möglich sein, es bleibt de facto nur eine Spezialisierung, also eine Nischenpolitik. Dennoch ist auch die Stadt ein wichtiger Auftraggeber nach dem Ende der stark monopolisierten Produktion von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse nach 1989, zumal Christchurch heute – nach der Gebietsreform – erstens insgesamt absolut mehr ausschreibt und zweitens insbesondere der Fremdvergabeanteil wesentlich höher liegt als noch vor einem Jahrzehnt.

(5) *Käuferverhalten und Bieterverhalten*

Christchurch thematisierte als eine der wenigen Kommunen des Kern- und Nebensamples das Problem der Kompetenz für die Spezifikation von auszuschreibenden Dienstleistungen. Die klare Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer lässt erwarten, dass diese Kompetenz schneller zurückgeht als bei Kommunalverwaltungen, die die „chinesische Wand“ zwischen Bestellereinheiten und operativen Einheiten nicht so eindeutig gezogen haben. Bislang reicht die Expertise der Beschäftigten in den Bestellereinheiten jedoch aus, die gewünschten Dienstleistungen technisch zu spezifizieren. In Verbindung mit anderen Instrumenten der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere der Bürger- und Kundenpartizipation bei der Spezifikation von Leistungen sowie der Möglichkeit der Nutzung alternativer Ausschreibungsverfahren nach dem „multi-step proposal bidding“, erlaubt es Christchurch auch in der Zukunft, hinreichende Spezifikationen zu erstellen. Schließlich müssen Spezifikationen nicht ausschließlich durch die Bestellereinheiten formuliert werden, sondern können auch in Kooperation mit Nutzern und potenziellen Produzenten formuliert werden.

4.4 Wettbewerb im „Konzern Stadt“

Die kommunalrechtlichen Veränderungen der neuseeländischen Modernisierung des Staates erzwangen die Auslagerung marktkonformer Tätigkeiten aus

der Kernverwaltung heraus. Nur wenige europäische Städte verfügen über eine so große Anzahl von Kommunalunternehmen, die durch Rechtsformwandel entstanden sind. Darüber hat die Stadt in den vergangenen Jahren neue Unternehmen gegründet und innerhalb der Organisation eine rigorose Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eingeführt. Im Unterschied zu Großbritannien erfolgte die Wettbewerbseinführung nicht pauschal über alle Dienstleistungsbereiche hinweg, sondern setzte auf die Kostentransparenz der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Die Auslagerung bzw. der Rechtsformwandel hin zu Kommunalunternehmen ist in Neuseeland einfacher; ordnungsrechtliche bzw. kommunalrechtliche Grenzen sind wesentlich weiter gesteckt als beispielsweise in Deutschland (Stichwort: wirtschaftliche Betätigung und öffentlicher Zweck). Wenn die Idee eines Konzerns als Zielvorstellung der Verwaltungsmodernisierung besteht, ist sie in Neuseeland, vor allem aber in Christchurch verwirklicht worden.

Die Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsproduzenten bewirkte für den internen Produzenten, Works Operations, wesentliche Veränderungen. Die stetig sinkende direkte Ressourcenallokation wich formalen Ausschreibungsverfahren und verhandelten Aufträgen. In den vergangenen Jahren hat sich Works Operations spezialisiert und sich aus einigen Geschäftsfeldern zurückgezogen, in denen Works Operations nicht wettbewerbsfähig war. Als „agent“ der Stadt ist die Position von Works Operations gegenüber der Stadt schwach. Rund 99% des Umsatzes stammen von der Stadt. Eine Ausweitung des Dienstleistungsangebotes wird aus politischen Gründen ausgeschlossen.

Gemessen an der Anzahl der Ausschreibungen ist Christchurch relativ zu den anderen hier untersuchten Städten Spitzenreiter. Ähnlich wie US-amerikanische Städte neigt Christchurch zu einer intensiven Bieterqualifikation vor dem eigentlichen Ausschreibungsverfahren und betont dabei, dass die Stadt nicht immer das billigste Gebot annimmt.

5. USA: Organisierter Wettbewerb im freien Markt – drei Städte, drei Wege

5.1 Das Produktionsregime im öffentlichen Sektor – Ausgangslage

In den USA bestehen weitgehend keine den Wettbewerb kommunaler Einheiten regulierenden Gesetze. Diese sind auch nicht notwendig, da in den USA traditionell fast alle marktkonformen Aktivitäten vom privaten Sektor ausgeführt werden. Insbesondere Städte westlich des Mississippi bedienen sich privater Anbieter, während Städte östlich des Mississippi sich stärker am britischen Modell der kommunalen Dienstleistungspalette orientieren (Wegener 1997b). Im Unterschied zu Europa und Neuseeland sind selbst Infrastrukturaufgaben schon traditionell durch private Unternehmen erfüllt worden und auch nicht später verstaatlicht bzw. in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand integriert worden (Eisenbahnen, Fluggesellschaften, Häfen etc.). Die Idee des freien Wettbewerbs findet seine Beschränkungen allenfalls über einige Regulierungen durch den Bundesstaat (für seine Verwaltungen und auch allgemeinverbindlich). Die einzelnen Kommunen in den USA haben jedoch einen Spielraum, welche Wettbewerbsbedingungen sie regulieren oder nicht regulieren. In der Literatur wird argumentiert, dass Gewerkschaften des öffentlichen Sektors alternative Erstellungsformen unterdrücken und dass Ausgaben begrenzende Gesetze und Volksbegehren privatisierte Formen der Dienstleistungserstellung unterstützen (Lopez de Silanes et al. 1997). US-amerikanische Kommunen unterscheiden sich jedoch deutlich von europäischen, die schon immer starke „Eigenproduzenten“ gewesen sind. Das Kostenargument spielt nicht nur wegen des typischen Misstrauens gegenüber staatlicher Verwaltung und ihrer Dienstleistungsproduktion eine wesentliche Rolle, sondern auch, weil US-amerikanische Städte sich mehrheitlich aus örtlichen Steuern und Gebühren finanzieren. Damit ist ein relativ unmittelbarer Bezug zwischen der Steuerlast (dem „taxpayer“) sowie der Dienstleistungspalette und -qualität gegeben. Dieser enge Bezug findet in der Debatte um die Modernisierung des Staates vor allem in dem Schlagwort „value for money“ seinen Ausdruck.

Die längere Erfahrung mit wettbewerblichen Elementen in den USA ist seit den 70er Jahren empirisch immer wieder untersucht worden – allerdings wurde zu Beginn lediglich versucht, die höhere Effizienz privater Aufgabenerfüllung durch Vergleiche zu beweisen. Obgleich erhebliche methodische Schwierigkeiten mangels homogener Dienstleistungsproduktion und Kontextbedingungen bestehen, finden sich immer wieder Aussagen, die die Überlegenheit der Vergabe gegenüber der Eigenproduktion dokumentieren (Ahlbrandt 1973, 1974; Savas 1974, 1977a; Stevens 1984; Hilke 1992). Die zum Teil erheblich politisierte Debatte um die angeblichen Vorzüge materieller Privatisierung begünstigte Akteurskonstellationen und Kontextbedingungen, alternative Lösungen zu entwickeln. Der massive politische Druck auf „die öffentliche Produktion“ führte zu einer Vielfalt an Versuchen und Problemlösungsansätzen auf der kommunalen Ebene. Ohne wesentlichen staatlichen Druck sind in den USA noch vor der breiteren NPM-Bewegung konzeptionelle Elemente praktisch erprobt worden – wie beispielsweise Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern. Die Bundesregierung spielte keine bedeutende Rolle bei der Modernisierung der Kommunalverwaltungen (vgl. unter anderem Bernstein 1970; Bingman 1983).

Vorreiter der Wettbewerbsorientierung waren in den USA neben Phoenix die von Savas (1981) identifizierten Städte Akron, Kansas City, Minneapolis, New Orleans, Montreal und Oklahoma City, die zum Teil schon seit Anfang der 70er Jahre die Monopolstellung öffentlicher bzw. privater Produktion zu Gunsten des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern aufgegeben hatten. Die Weiterentwicklung der Wettbewerbsansätze ist in den folgenden Jahren durch verschiedene Untersuchungen analysiert worden (Ammons/Hill 1995). Dabei zeigte sich, dass in den Jahren von 1981 bis 1995 fünf der untersuchten Städte weiterhin wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren verwendet hatten, nur New Orleans privatisierte 1987 vollständig die Hausmüllentsorgung (Day 1998). Das Beispiel der Stadt Phoenix wurde durch den Bestseller „Reinventing Government“ (Osborne/Gaebler 1992) popularisiert und so über die Landesgrenzen hinaus bekannt. In den vergangenen Jahren experimentierte eine wachsende Anzahl von Städten und Kreisen (Counties) mit Wettbewerbselementen. In der öffentlichen Debatte werden hier immer wieder die Städte Phoenix, Indianapolis, Plano (Texas), San Diego County und Flint (Michigan) genannt, die die städtische Müllentsorgung dem Wettbewerb zugeführt haben (Kengor/Haulk 1996). In einer Untersuchung zum Stand der Einführung alternativer Erstellungsformen unter den 100 größten Städten der USA zeigte sich (Dilger 1997), dass unterschiedliche Dienstleistungstypen privatisiert worden waren: Abschleppdienste, Müllentsorgung, Bauaufsicht, Straßenbau, Notfalldienste, Hausdruckerei, Straßenbeleuchtung, Drogen- und Alkohol-

beratungsstellen, Beschäftigungsvermittlung und Justiziariatsdienste. „Citizen Governance“, d.h. die Reaktivierung verschiedener Formen ehrenamtlicher Arbeit, stellt darüber hinaus die Art und Weise der Dienstleistungsplanung, -produktion und -evaluierung vor neue Herausforderungen (Box 1998).

Nachfolgend werden drei Städte in den USA vorgestellt, die unterschiedliche Wettbewerbsstrategien in unterschiedlicher Geschwindigkeit und Einbettung in die Modernisierung eingeführt haben:

- Phoenix/Arizona (Kap. 5.2),
- Indianapolis/Indiana (Kap. 5.3) und
- Charlotte/North Carolina (Kap. 5.4).

Die Erfahrungen dieser US-amerikanischen Städte mit Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern im Vergleich (Kap. 5.5) beenden das Kapitel.

5.2 Phoenix/Arizona: Flucht nach vorn und wieder zurück

Phoenix, erst 1865 gegründet, ist Hauptstadt des Bundesstaates Arizona, der 1912 den Vereinigten Staaten beitrug. Die Tatsache, dass der Staat Arizona erst Jahrzehnte nach der Stadtgründung gebildet wurde, bewirkte eine komplexe „städtische Gesetzgebung“. Das Verhältnis zwischen Kommunen und dem Staat Arizona ist verhältnismäßig locker (Cothran 1993).

Die Stadt zählt rund 1,2 Mio. Einwohner und ist ihrer Fläche nach eine der größten Städte der USA. Die Stadt erlebt seit Jahren einen sprunghaften Anstieg der Bevölkerung und genießt in den USA einen hervorragenden Ruf als Industriestandort. Dazu beigetragen haben die relativ günstigen Lebenshaltungskosten und Lohnstrukturen im Vergleich zu anderen Bundesstaaten, das Fehlen jeglicher regulierter industrieller Beziehungen – Arizona ist ein „right of work“-Bundesstaat⁷ – und sicherlich auch das angenehme Klima im Süden der USA. Diese günstigen Ausgangsbedingungen wurden durch eine umfassende Verwaltungsmodernisierung seit den frühen 80er Jahren auf der Basis von Kundenorientierung und Produktivitätsorientierung befördert (Wegener 1997b).

In Deutschland ist Phoenix durch den Carl-Bertelsmann-Preis 1993 zu „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“ bekannt geworden

7 „Right of work“ bezeichnet das „Recht“, unabhängig von Gewerkschaften eine Tätigkeit aufzunehmen. Letztlich beschränkt dieses „Recht“ die Anerkennung von Gewerkschaften als Tarifpartner.

(Bertelsmann Stiftung 1994) und ist heute Mitglied des internationalen Netzwerks „Cities of Tomorrow“ (Pröhl 1998).

5.2.1 Die Ursprünge des „reinventing government“: *Kurze Geschichte der Verwaltungsreform*

Die Einführung von Wettbewerb Ende der 70er Jahre markiert den Beginn der Binnenmodernisierung der Verwaltung in Phoenix, der ersten Modernisierungsphase, die die Produktivitäts- und Effizienzsteigerung der Verwaltung in den Mittelpunkt stellte.

“While most service functions were being provided by City forces, there was a general feeling that many things could be done more efficiently by the private sector. The general perception was that City employees were not as efficient and that the profit motive was not present” (Jensen 1987, S. 4).

Der Ansatz der Stadt Phoenix „Competition is the name of the game“ geht auf das Jahr 1977 zurück (Jensen 1987). Der damalige Leiter des Department of Public Works schlug dem Stadtrat vor, einen Teil der städtischen Müllbeseitigung auszuschreiben. Da die Gewerkschaft vor dem Hintergrund ideologisch motivierter Privatisierungen im Nachbarstaat Kalifornien eine ähnliche Entwicklung auch in Arizona befürchtete, sah sie Wettbewerb als eine Chance an, die Leistungsfähigkeit der städtischen Beschäftigten im Wettbewerb mit privaten Anbietern zu beweisen. Private Dienstleistungsproduzenten hatten sich zur gleichen Zeit bemüht, den Stadtrat von den Vorzügen der materiellen Privatisierung zu überzeugen. Den operativen Organisationseinheiten mit marktnahen oder -ähnlichen Dienstleistungen blieb kein anderer Weg, als die Flucht nach vorn anzutreten.

Die Bandbreite der von der Stadt Phoenix wettbewerblich ausgeschriebenen Dienstleistungen ist im Vergleich zu anderen Städten dieser Untersuchung relativ schmal. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Phoenix im Vergleich zu anderen Kommunen mehr Dienstleistungsbereiche in Eigenproduktion wahrnimmt. Eher das Gegenteil ist der Fall. In Phoenix wird eine Vielzahl von Dienstleistungen ausschließlich von privaten Anbietern im Auftrag der Stadt produziert. Im Zuge der Phase der Rationalisierungs- und Produktivitätssteigerung in den 80er Jahren sind zahlreiche kommunale Organisationseinheiten aufgelöst worden (Wegner 1997b) – ohne Rücksicht auf soziale Wirkungen.

“Over the years, the Custodial Services Section became the ‘resting ground’ of those Civil Service System employees who couldn’t make it on other jobs assignments due to physical injuries or other limitations. It was obvious that costs for in-house custodial

services were far more than private contractor costs. (...) The situation was ripe for contract evaluation" (Jensen 1987, S. 5).

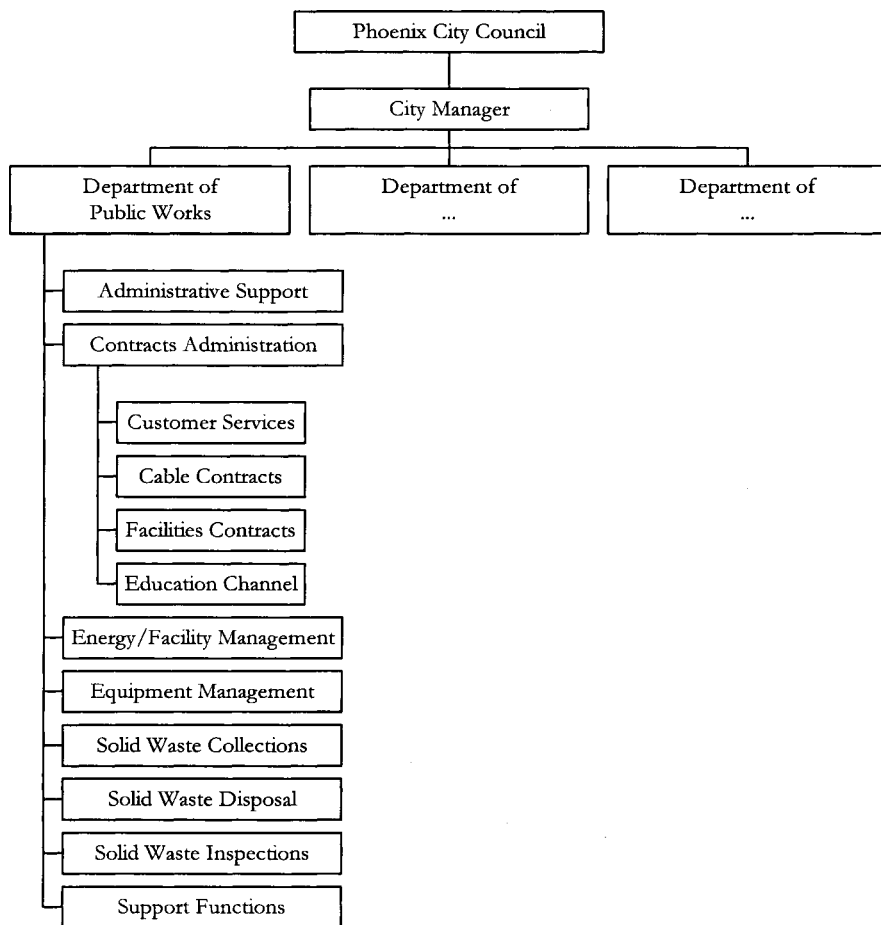
In der zweiten Phase der Modernisierung, die etwa ab Mitte der 80er Jahre einsetzte, wurde die Dienstleistungspalette stärker auf Qualität und Nachfrage untersucht (vgl. zu den Phasen Naschold et al. 1997a; Wegener 1997b). In der dritten Phase der Modernisierung, die Ende der 90er Jahre begann, rückten der Kulturwandel und die Idee des „seamless government“ in den Vordergrund.

Phoenix ist eine der wenigen Städte in den USA, die auf einen langen Weg kontinuierlicher, inkrementaler Veränderung zurückblicken können. Phoenix hat dabei schon vor mehreren Jahren den Weg der Binnenmodernisierung um die dynamisierenden Elemente der Kunden- und Bürgerorientierung erweitert. Im Vergleich zu anderen Städten dieser Untersuchung bildet Phoenix zusammen mit Christchurch die Spitze kommunaler Modernisierungsprozesse (Naschold et al. 1998).

5.2.2 Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Phoenix

Einen Grundbaustein der Modernisierung bildet die Ergebnissteuerung (Naschold et al. 1998). Typisches Merkmal ist dabei die organisatorische Trennung zwischen „bestellenden“ und „ausführenden“ Einheiten der Kommunalverwaltung. Im Unterschied zu den meisten untersuchten Städten weist Phoenix in seiner Organisation keine starke Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer auf (vgl. Abb. 5-1). Die Trennung wird als Vorbedingung für einen effektiven Wettbewerb angesehen. Die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wird empfohlen, um eventuell vorhandene interne Anbieter bei der Spezifikation auszuschreibender Dienstleistungen nicht gegenüber externen, d.h. privaten Anbietern zu begünstigen. In Phoenix befindet sich die Organisationseinheit „Contracts Administration“ innerhalb des Fachbereiches Public Works. Diese Abteilung ist für die Vorbereitung, Spezifikation, Organisation und Evaluierung zuständig. Im Falle einer internen Vergabe fungiert Contracts Administration jedoch nicht als „Bestellereinheit“. Kontraktpartner ist der Stadtrat, Kontrolle und Überwachung erfolgen im Wesentlichen durch den „City Auditor“. Ausschreibung, Prüfung und Vergabe öffentlicher Arbeiten finden also innerhalb der Organisationseinheit statt, die selbst diese Arbeiten ausführen könnte. Die Organisationseinheit Contracts Administration ist für alle Verträge der Stadt zuständig – nicht nur für Public Works, sondern für das lokale Fernsehen (einschließlich der Kabellizenzen) sowie für die Ausstrahlung eines städtischen Bildungsprogramms.

Abb. 5-1: Das unvollkommene Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Phoenix (Auszug aus einem Organigramm)



Anm.: Angegeben sind nur die Abteilungen von Public Works; für Contracts Administration wurden die Unterabteilungen eingetragen.

Die Stadt Phoenix sieht die Nichttrennung von Auftraggeber und Auftragnehmer als wenig problematisch an:

“I think, we are able to keep the things separated and to be impartial and independent in the inspection” (T. Parker, Contracts Administration, Interviewzitat).

Die Nichttrennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in der Organisation wird von Kritikern des Wettbewerbsansatzes in Phoenix nicht thematisiert, obgleich diese eine erhebliche Informationsasymmetrie zu Ungunsten privater Anbieter darstellen könnte (Day 1998; Franciosi 1998a, b). Darüber hinaus begünstige die gefundene organisatorische Lösung den Informationstransfer zwischen dem operativen Dienst und dem Auftraggeber und damit die Spezifikation von Ausschreibungen. Der Auftraggeber sei von technischer Expertise abhängig, sodass eine gewisse Gratwanderung unausweichlich ist:

“I try to treat them (Anm.: die eigenen öffentlichen Anbieter) just as any other bidder and not give them any extra information that a private bidder wouldn't have, that's walking a tight line. And plus I have to rely on them to give me expert advice about what is happening in the field” (T. Parker, Contract Administration, Interviewzitat).

Andererseits sieht die Stadt Phoenix kein sonderlich großes Problem darin, auch dann Vertragsspezifikationen zu entwickeln, wenn das entsprechende städtische Personal nicht mehr „im Geschäft“ ist. Am Beispiel der Vergabe des öffentlichen Personennahverkehrs in Phoenix an private Unternehmen seit über 30 Jahren mache Phoenix deutlich, dass es der Stadt bisher immer gelungen sei, für diesen Vertrag angemessene Vertragsspezifikationen zu entwickeln. Expertise für eine dem Stand der Technik entsprechende Spezifikation von Dienstleistungen könnte ebenfalls extern bezogen werden. Allerdings wurde diese Argumentation nicht vom Department of Public Works vorgetragen, sondern vom City Auditor.

Phoenix weist ein extrem managerialistisches Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell auf. Die geringe Anzahl von Gemeinderäten – nur sieben Gemeinderäte und der recht machtlose Bürgermeister – hat die Herausbildung eines politischen „Aufsichtsrates“ begünstigt. Die Trennung erfolgte in Phoenix nicht zwischen (fachlicher) Bestellung und (professioneller) Ausführung, sondern allgemein zwischen Politik und Verwaltungsleiter und erlaubt somit der Verwaltungsführung ein hohes Maß an managerieller Freiheit. Der Haushalt der Stadt Phoenix ist geringer ergebnisorientiert als der der Stadt Christchurch (vgl. Kap. 4). Unter günstigen ökonomischen Bedingungen, d.h. ohne Haushaltseinbrüche, funktioniert das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell (Wegner 1997b), die Funktionsfähigkeit sinkt jedoch mit der Spezialisierung und Professionalisierung der Stadträte oder bei sinkenden finanziellen Ressourcen der Stadt, was in Phoenix vor allem die Freiheit des City Managers reduzieren und den Einfluss des City Auditor als Revisor erhöhen würde.

5.2.3 *Public Works im Wettbewerb*

Entwicklung des Geschäftsvolumens und der Geschäftsfelder

Das Department of Public Works ist Hauptauftragnehmer, d.h. wichtigster interner Kontraktpartner. Traditionell war das Department of Public Works bis Ende der 80er Jahre für zahlreiche Dienstleistungsbereiche Monopolist. Erst mit der Wettbewerbseinführung im Bereich der Müllentsorgung/ Straßenreinigung begann eine Wettbewerbsorientierung von Public Works. Der Aufgabenbereich umfasst unter anderem Müllentsorgung, Mülldeponie und Gerätemanagement mit rund 1.000 Mitarbeitern (vgl. Abb. 5-1). Rund 85% der Beschäftigten sind Arbeiter, die restlichen 15% Verwaltungsangestellte und Führungskräfte. Das Haushaltsvolumen beträgt rund 59,8 Mio. US-Dollar, das sind etwa 4,3% der Gesamtausgaben der Stadt (1995/96).

Bis einschließlich 1994 – eine Zeitspanne von 15 Jahren – haben in Phoenix insgesamt 56 wettbewerbliche Ausschreibungen stattgefunden, von denen die Stadt 22 und private Unternehmen 34 für sich entscheiden konnten (Flanagan/ Perkins 1995; Franciosi 1998a). Zum Vergleich: Während Phoenix damit durchschnittlich 3,73 Ausschreibungen für öffentliche und private Dienstleistungsanbieter pro Jahr organisierte (bezogen auf die Jahre 1979 bis 1994), hat sich der Regiebetrieb Works Operations des Christchurch City Council in Neuseeland jährlich durchschnittlich an 258,71 städtischen Ausschreibungen beteiligt (bezogen auf die Jahre 1990 bis 1997). Der Großteil des Umsatzes von Public Works stammt aus dem allgemeinen Budget der Stadt (direkte Allokation). Von den 56 Ausschreibungen in unterschiedlichen Bereichen (Wegener 1997b) fanden rund zwei Drittel in der ersten fünf Jahren statt (bis 1984). Die Ausschreibungsintensität von Dienstleistungen im Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern ist rückläufig, bei Dienstleistungen im Wettbewerb ausschließlich unter privaten Anbietern ist sie auf hohem Niveau relativ stabil. Phoenix ist Partner bei über 1.800 Dienstleistungsverträgen mit einem Volumen von etwa 610 Mio. US-Dollar, was etwa 38% des Gesamtbudgets der Stadt ausmacht (Franciosi 1998a). Die wenigsten Ausschreibungen ermöglichen dabei die Umsetzung des von Phoenix entwickelten „private/public competition“-Ansatzes. In der Greater Phoenix Area, einer Agglomeration mehrerer Städte, gibt es keine weitere Kommune, die einen annähernd so hohen Vergabeanteil am Gesamtbudget aufweist.

Die Dienstleistung „Hausmüllentsorgung“ ist einer der wenigen Bereiche, in denen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern realisiert wird. Das Finanzvolumen dieser Ausschreibungen ist sehr hoch, rund 3,6 Mio. US-Dollar jährlich pro Vertrag. Mit diesem Bereich begannen 1979 die Vorberei-

tungen von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren in Phoenix. Phoenix schreibt die Dienstleistung „Müllentsorgung“ nicht in einem Paket aus, sondern in vier Losen, die eine annähernd gleiche Anzahl von Haushalten aufweisen. Dieser Zuschnitt orientierte sich an der betriebsinternen Arbeitsorganisation. Der North District wurde bereits dreimal ausgeschrieben, der Southwest District zweimal und der Southeast District nur einmal, obgleich die Laufzeiten der Verträge bzw. Kontrakte mehr Neuausschreibungen hätten erwarten lassen.

Der Grund hierfür liegt in der Politik der Stadt Phoenix, die lediglich 50% der Müllentsorgung von privaten Anbietern durchführen lässt; die anderen 50% der Müllentsorgung sind das Monopol der Stadt. Diese Begrenzung des Wettbewerbs wird in Phoenix mit der (1) oligopolistischen Marktstruktur, (2) der Notwendigkeit des Vorhaltens kommunaler Kapazitäten im Falle der Nichterfüllung privater Anbieter und (3) schließlich mit der vermuteten Preiskorrektur durch die Existenz eines öffentlichen Anbieters begründet. Diese Praxis basiert allerdings auf keinem formellen Beschluss des Stadtrates. So wurde von 1983 bis 1986 der eigentlich „fällige“ Southeast District nicht ausgeschrieben, da in dieser Periode die Ausschreibungen in zwei Distrikten von privaten Unternehmen gewonnen wurden. Nachdem die Stadt den North District 1984 zurückgewann, wurde 1987 der Southeast District erstmalig einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren unterzogen; also eigentlich mit einer dreijährigen Verzögerung. Diese Verzögerung der Ausschreibung war in den Augen des Department of Public Works jedoch notwendig, da die bis dahin vorliegenden Wettbewerbsergebnisse deutlich gemacht hatten, dass umfassende Rationalisierungen und Produktivitätsverbesserungen notwendig waren, um gegenüber privaten Anbietern wettbewerbsfähig zu werden. Die Ausschreibung konnte die Stadt für sich entscheiden, und schließlich wurde nur ein Jahr später (1988) der Southwest District von der Stadt zurückgewonnen. Damit war die Stadt durch gewonnene Ausschreibungen bis Anfang 1993 quasi Monopolist. Allerdings erfolgte bis 1999 keine Neuausschreibung des Southeast District, obwohl nur ein Distrikt in diesem Zeitraum von einem privaten Unternehmer gewonnen wurde. Auffallend ist auch, dass die Ausschreibungen nicht immer einen nahtlosen Übergang zwischen zwei Perioden ermöglichten. Hier wurde die städtische Müllabfuhr aktiv – trotz der durchschnittlichen, etwa einjährigen Vorlaufzeit von der Ausschreibungsbekundung bis zum Beginn der eigentlichen Vertragslaufzeit.

In einem Fall (1984) gewann zwar die städtische Müllabfuhr eine öffentliche Ausschreibung, jedoch konnte die Leistung nicht zum vereinbarten Preis produziert werden. Aufgrund einer deutlich zu niedrigen Kostenplanung für Management und Unterhalt der Müllfahrzeuge konnte die Dienstleistung nicht die vertraglich vereinbarten Kosten pro Haushalt und Monat einhalten. Eine Ursache

für die Fehlberechnung lag in der Verwendung eines neuen Fahrzeugtyps, über den auch im nationalen Kontext keine Angaben über Unterhaltskosten vorlagen. Zudem waren Unterschiede in der Wahrnehmung der Wettbewerbssituation bei den Beschäftigten im Department of Public Works zu erkennen:

“The people who drive the trucks, they work over here in the sanitation department. The people in the sanitation department are very aware of the competition. The people who work in the garage (...) are life-time bureaucrats. (...) They were not living in this high performance competitive world” (Jim Flanagan, City Auditor, Interviewzitat).

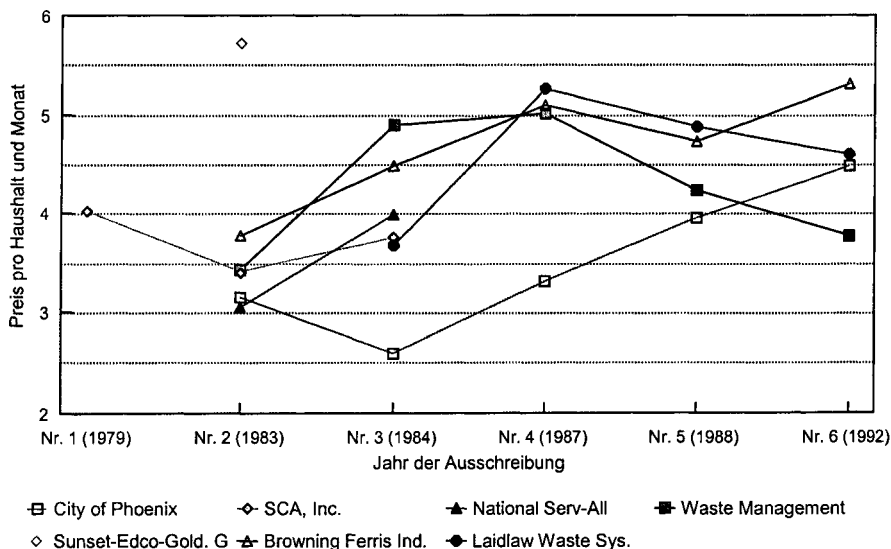
Diese unterschiedliche Wahrnehmung ist unter anderem ein Produkt der schwachen Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Phoenix. Aufgrund der Tatsache, dass der nächsthöhere Bieter teurer war als die städtische Müllabfuhr – bezogen auf die realen Kosten –, wurde die Ausschreibung nicht wiederholt. 1988/89 drohten jedoch die laufenden Betriebskosten der städtischen Müllabfuhr das Budget wieder deutlich zu überschreiten; der City Auditor wies die städtische Müllabfuhr an, innerhalb von sechs Monaten signifikante Kosteneinsparungen zu realisieren; wenn dies nicht gelänge, würde die gesamte Ausschreibung wiederholt. Der ursprüngliche Sieben-Jahres-Vertrag drohte nach nur vier Jahren zu platzen. Schon vor dem City Audit war eine Arbeitsgruppe im Department of Public Works aus den Organisationseinheiten Solid Waste Management und Equipment Management geschaffen worden, die allerdings wenig zur Lösung der Probleme beitrug, da sie in unterschiedlichen „Wettbewerbswelten“ arbeitete. Ein Indiz dafür, dass noch erhebliche Produktivitätspotenziale in der Arbeitsorganisation und Kommunikationsstruktur der städtischen Müllabfuhr lagen – und möglicherweise noch liegen.

Aufgrund signifikanter Produktivitätssteigerungen durch den Einsatz moderner Müllfahrzeuge konnte mit relativ weniger Personal absolut mehr Müll eingesammelt werden. Der Wettbewerbsdruck führte zu umfangreichen kostenorientierten Veränderungen und Verbesserungen bei der Instandhaltung der Fahrzeuge. Im Wesentlichen waren die Mitarbeiter der städtischen Müllabfuhr selbst aufgefordert, Einsparungspotenziale zu finden. Dieser Prozess dauerte mehrere Jahre und verbesserte die Kostenstruktur der städtischen Müllabfuhr.

Während es dem Department of Public Works im North District also nur mühsam gelang, die Kosten pro Haushalt und Monat unter dem Gebot des nächsthöheren privaten Anbieters Laidlaw Waste Systems zu halten – insofern ist die Angabe des Gebotes von nur 2,59 US-Dollar (vgl. Abb. 5-2) irreführend –, kritisierte das Department of Public Works das Ergebnis der Neuausschreibung 1992. Mit Ausnahme des North District, der 1984 von der Stadt zurückgewonnen wurde und damit um nicht weniger als 69,4% unter dem nächstniedrigeren Gebot lag – aber eben nicht die Kosten deckte, ist bei den Geboten ein

insgesamt leicht ansteigender Preis zu beobachten (in Preisen des jeweiligen Jahres). Die „Preistreiber“ sind aber nicht die privaten Unternehmen, sondern vor allem die Stadt (Abb. 5-2).

Abb. 5-2: Wettbewerbsergebnisse im Bereich Müllentsorgung nach Geboten (alle Bieter) in Preisen des jeweiligen Jahres



Anm.: Das vom Department of Public Works 1984 für den North District abgegebene Gebot von 2,59 US-Dollar pro Haushalt und Monat deckte nicht die Selbstkosten des Department of Public Works.

Seit 1994 steigen die Preise kontinuierlich an, während die der privaten Konkurrenten ein stabiles Preisniveau aufweisen, zum Teil auch sinkende Preise. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die hohe Sicherheit durch die 50%-Politik produktivitätsbehindernd wirkt – schließlich kann kaum angenommen werden, dass alle Konkurrenten unter ihren eigenen Selbstkosten bieten. Seit 1987 gingen die Preise der privaten Unternehmen mit Ausnahme von BFI nach unten – um etwa 1 US-Dollar, während der Preis der städtischen Müllabfuhr im gleichen Zeitraum um annähernd 1 US-Dollar anstieg. Der North District wurde 1992 von dem international arbeitenden Unternehmen Waste Management gewonnen. Mit einem Preis von 3,77 US-Dollar unterbot sich Waste Management selbst; 1984, also zwölf Jahre zuvor, hatte Waste Management für den gleichen

Mülldistrikt 4,90 US-Dollar geboten. Die Stadt Phoenix landete bei dieser letzten Ausschreibung auf Platz 2, ihr Gebot von 4,48 US-Dollar lag aber erheblich über dem von Waste Management (vgl. auch Abb. 5-2).

Wettbewerb hat die Funktion, die Kosten monopolisierter Produktion zu senken, und dies ist letztlich auch bei der Ausschreibung 1992 eingetreten. Das Department of Public Works vermutete, dass der von Waste Management gebotene Preis nicht die Selbstkosten des Unternehmens decke. Einen Beweis gab es hierfür nicht. Die Marge zwischen dem ersten und dem zweiten Bieter bzw. dem ersten und dem letzten Bieter ist auch bei diesem Ausschreibungsverfahren nicht sonderlich ungewöhnlich. Aufgrund der Ausschreibungsbedingungen musste Waste Management die gleichen Arbeitsbedingungen erfüllen wie die Stadt (unter anderem durch bessere Absicherung für Krankenversicherung, Berufsunfähigkeit etc.), sodass Personalkosten nur sehr begrenzt als Erklärung für die geringen Kosten von Waste Management herangezogen werden konnten. In diesem Zusammenhang beklagte der Fachdienst, dass durch die Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme in den Haushalt der Stadt Phoenix Konkurrenten mit etwas Vorstellungskraft ermesen könnten, wie die Kostenstruktur der städtischen Müllabfuhr sei, und so komparative Vorteile erlangen könnten, da die Stadt selbst nicht Einblicke in die Kostenstruktur ihrer Konkurrenten hatte.

Eine mögliche, aber nicht zu beweisende These ist, dass Waste Management angesichts der sinkenden Konkurrenz in der Stadt Phoenix im Bereich der Müllentsorgung mit der Ausschreibung 1992 versuchte, den Markt zu kaufen. Seit der dritten Ausschreibung 1984 konkurrierte nur noch das Department of Public Works mit drei internationalen Unternehmen: Waste Management, Browning Ferris Industries (BFI) Inc. und Laidlaw Waste Systems. Mögliches Kalkül des Unternehmens war dabei, durch günstige Angebote der einzige Konkurrent gegenüber dem Department of Public Works zu werden, um so zu versuchen, die Politik des 50-prozentigen Monopols der städtischen Müllabfuhr zu brechen. Unterstützt wird diese These durch erhebliche Konzentrationsprozesse in der Müllentsorgungsbranche und der damit einhergehenden Strategie, auch über einen längeren Zeitraum andauernde Verluste in Kauf zu nehmen. Darüber hinaus sieht sich die Stadt Phoenix mit ihrer bis ins Jahr 1979 zurückreichenden Wettbewerbspolitik nicht zu Unrecht als Pionier des kommunalen „managed competition“ (Ammons/Hill 1995), welcher die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Anbieter bewiesen habe und deswegen eine besondere Zielscheibe der privaten Konkurrenz in den westlichen USA sei.

Der herbe Rückschlag nach einer Reihe gewonnener Ausschreibungen bewirkte die Nichtausschreibung der beiden anderen Distrikte gemäß der 50%-Politik. Dieses Verhalten führte zu einer massiven Kritik von Privatisierungsbefürwortern in Arizona. Das Goldwater-Institute (Wahlspruch „Limited Govern-

ment – Economic Freedom – Individual Responsibility“) kritisierte die mangelnde Dynamik der kommunalen Wettbewerbspolitik in Phoenix (Day 1998; Franciosi 1998a). Bei einer sinkenden Wettbewerbsfähigkeit der städtischen Müllabfuhr bei gleichzeitig sinkender Konkurrenz war zu befürchten, dass aufgrund aktueller objektiver Kostenvorteile privater Dienstleistungserstellung – bei der Ausschreibung 1992 allein 5 Mio. US-Dollar – nicht nur die so genannte „50%-Politik“ aufgegeben würde, sondern möglicherweise der Stadtrat sich entscheidet, die Dienstleistung Müllentsorgung vollständig privaten Dienstleistungsanbietern zu überlassen, wie dies von neoliberalen Meinungsführern immer wieder gefordert wird (Day 1998; Franciosi 1998a, b). Das Verwaltungsmanagement, der unabhängige City Auditor und der Leiter des Department of Public Works veranlassten ab 1997/98 eine weitergehende Rationalisierung der städtischen Müllabfuhr. Dazu gehörte auch die Neustrukturierung der vorhandenen „Mülldistrikte“. Bis 1997 gab es in Phoenix nur drei Distrikte (North, Southwest und Southeast) mit jeweils rund 75.000 Haushalten; die Anzahl der Mülldistrikte wurde verdoppelt, sodass heute ein Mülldistrikt durchschnittlich 35.000 Haushalte zählt.

Dabei handelt es sich um annähernd gleich große Distrikte, die jedoch unterschiedliche Arbeitsmethoden erfordern. Im innerstädtischen Raum – vor allem in mit den Nummern 1, 2 und 3 bezeichneten Distrikten – erfolgt die Müllentsorgung zum Teil durch Container, während die überwiegende Mehrheit der Bürger von Phoenix in Eigenheimen wohnt (Distrikte 4, 5 und 6). Die Unterteilung eines Stadtgebietes in mehrere Teileinheiten wird von wettbewerbstheoretischen Aussagen unterstützt, findet ihre Beschränkung aber in notwendigen „economies of scale“ für eine effiziente Bewirtschaftung. In früheren Untersuchungen (Savas 1977a, b) wurde die Anzahl von 50.000 Einwohnern als Mindestgröße genannt. Mit der Reduktion der durchschnittlichen Anzahl von Haushalten werden letztlich die bisher in Ausschreibungsverfahren dominierenden internationalen Großunternehmen „benachteiligt“, da zuvor nur wenige Unternehmen in der Müllbranche über die Kapitalausstattung verfügen, um ihren Tätigkeitsbereich innerhalb eines Jahres (Zeitspanne zwischen Gebotsannahme und Beginn der Vertragslaufzeit) um 75.000 Haushalte zu erhöhen. Somit waren in früheren Ausschreibungen die so genannten „mom & pop“-Unternehmen, also kleinere, aber auch mittelständische Unternehmen, aus Kapazitäts- und Kapitalausstattungsgründen vom Wettbewerb ausgeschlossen. Mit der Erhöhung der Anzahl der Mülldistrikte sind folgende Entwicklungen im Segment Müllentsorgung denkbar:

- Verminderung des Risikos der Monopolbildung durch einen Anbieter,
- Verbesserung der Anbieterstruktur durch Reduktion der Marktzugangsbarrieren,
- Verbesserung der Flexibilität des öffentlichen wie privaten Anbieters bei eventuellem Verlust oder Gewinn einer Ausschreibung.

In der gegenwärtigen Situation, bei der die städtische Müllabfuhr Verluste an ihren Marktanteil über 50% befürchtet, wird sie durch die Neuregelung genauso „begünstigt“ wie private Unternehmen, die sich bislang aufgrund des Auftragsvolumens nicht an den Ausschreibungen beteiligen konnten. Die Kritik an der nachlassenden Dynamik des Wettbewerbsansatzes wird durch verschiedene Privatisierungsbefürworter wie dem Goldwater-Institute (Franciosi 1998a, b) vorgebracht, begründet sich aber auch durch Nachahmer des Phoenix-Ansatzes wie die hier vorgestellten Städte Indianapolis und Charlotte. Diese Städte haben den Ansatz von Phoenix weiterentwickelt und seine Anwendung forciert. Phoenix wird ab 1999 den eingeschlagenen Weg der Wettbewerbsorientierung wieder stärker berücksichtigen und hat alle bisher durchgeführten Ausschreibungen für Neuausschreibungen vorgesehen – im Wesentlichen die Müllentsorgung. Die sechs Distrikte werden ab 1999 in einem zweijährigen Zyklus (jeweils zwei Ausschreibungen im Zweijahresrhythmus) für jeweils sechs Jahre ausgeschrieben. Das Department of Public Works will aus verständlichen Gründen an der „50%-Politik“ festhalten. Die „50%-Politik“ könnte, wenn 1999 bis 2001 das Department of Public Works drei Ausschreibungen hintereinander verliert, dazu führen, dass die nächsten drei geplanten Ausschreibungen nicht stattfinden. Die nächste Ausschreibung, an der sich wieder private Konkurrenten beteiligen dürften, wäre dann erst wieder im Jahr 2004/05. Die von der Stadt vorgebrachten Argumente für die Aufrechterhaltung der „50%-Politik“, (1) Sicherung des Wettbewerbs in einem oligopolistischen Markt und (2) Einsatz der städtischen Müllabfuhr im Falle von Nichterfüllung privater Anbieter, behalten ihre Gültigkeit auch bei einer Garantie von deutlich weniger als 50% (vgl. dazu auch das Beispiel Indianapolis).

Wenn Unternehmen versuchen würden, den Markt zu kaufen, könnte die Stadt im Interesse der Gebührenpflichtigen die Gebote annehmen, auch wenn Indizien die Vermutung nahe legen, dass der Preis nicht die Selbstkosten deckt. Die Erhöhung der Anzahl der Mülldistrikte erschwert die Übernahme von fünf der sechs Distrikte durch einen einzigen privaten Anbieter. Insofern ist die Aufrechterhaltung der „50%-Politik“ heute nicht mehr so plausibel wie noch vor zwei Jahren, als es (1) neben dem Department of Public Works nur drei private Anbieter gab und (2) insgesamt nur ein bis zwei Distrikte an private Anbieter

vergeben wurden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die hier vermutete Anbieterpluralisierung tatsächlich eintreten wird.

In anderen Dienstleistungsbereichen, die dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsproduzenten unterzogen worden sind, ist die Erfolgsrate des Department of Public Works geringer; allerdings sind auch das Volumen sowie die Häufigkeit der Ausschreibungen wesentlich geringer – verglichen mit dem Bereich Müllentsorgung. In Phoenix zeigte sich, dass im Bereich der Grünflächenunterhaltung private Anbieter oftmals günstiger waren als die städtische Eigenproduktion. Gemessen an den kumulierten Einsparungen war die öffentliche Dienstleistungsproduktion zu teuer, der Bereich erwirtschaftete durch „contracting-out“ an private Unternehmen die drittgrößte Einsparung nach Müllentsorgung und der Notfalldienste. Diese Summe beträgt jedoch nur knapp 0,5 Mio. US-Dollar.

Entwicklung der Beschäftigung und der industriellen Beziehungen

(1) *Entwicklung der Beschäftigung*

Das stetige Wachstum in den vergangenen Jahrzehnten erlaubte es der Stadt, den Personalbestand zu erhöhen. Dabei sank der Anteil der öffentlichen Beschäftigten an der Einwohnerzahl. Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Beschäftigtenanzahl ist absolut wie relativ gering. In der Vergangenheit profitierten vor allem die Bereiche Polizei und Feuerwehr überproportional – eine in den USA typische Entwicklung. Neben der Wettbewerbseinführung wurden Ende der 70er Jahre auch zahlreiche öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen privatisiert, was zu Protesten der Gewerkschaften führte. Im Haushaltsjahr 1991/92 wurden weitere Tätigkeitsbereiche privatisiert und kaum Neueinstellungen getätigt; zudem zeigten sich erste Ergebnisse der Produktivitätsbemühungen in den vergangenen Jahren. Die Beschäftigung nahm in diesem Jahr ab. Auch wenn die Wettbewerbseinführung und vor allem die Privatisierung Tätigkeitsfelder vernichtet haben oder diese Aufgaben zeitweise von privaten Unternehmen erfüllt wurden, war es der Stadt möglich, die absolute Zahl der Beschäftigten zu erhöhen. Allerdings ist die Anzahl der befristeten Beschäftigten und der saisonalen Arbeitskräfte deutlich angestiegen – vor allem in Bereichen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

(2) *Entwicklung der industriellen Beziehungen*

Phoenix ist nicht verpflichtet, Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften zu führen. Im Interesse des Betriebsklimas werden jedoch mit der American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) verbindliche Ta-

rifverträge abgeschlossen, die in ihrem Regelungsgehalt jedoch kaum mit deutschen Tarifverträgen im öffentlichen Dienst zu vergleichen sind. Obwohl die Wettbewerbspolitik innerhalb des Department of Public Works mitgetragen wurde – als Flucht nach vorn, um drohende Privatisierungen zu vermeiden – war die Haltung der Gewerkschaften zu Beginn ablehnend (Jensen 1987, S. 15). Obgleich die Stadt Phoenix aufgrund der Gesetzeslage die Gewerkschaften nur bedingt als Tarifpartner ansehen muss, bemühte sich die Verwaltungsführung um einen Kompromiss. Die Position der Arbeitergewerkschaften war schwach: Zum einen konnten sie die wettbewerbliche Ausrichtung nicht verhindern – die sie zum Teil unterstützten –, zum anderen drohten bei einer materiellen Privatisierung massive Arbeitsplatzverluste. Die Struktur der Gewerkschaftsorganisationen in den USA ist nach Berufsqualifikationen gegliedert, sodass Koalitionen zwischen „Arbeitern“ und „white collars“ nicht vorhanden sind. Notgedrungen musste die Gewerkschaft AFSCME zustimmen; im Gegenzug verbesserten sich immerhin die Arbeitsbedingungen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die unsichere Beschäftigungssituation – das Damoklesschwert der Kostenevaluierung von Angeboten interner Dienstleistungsproduzenten – nur entschärft werden kann, wenn im Falle des Verlustes von Kontrakten interne alternative Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Die Beschäftigungssicherheit wird dabei wesentlich von der 50%-Politik und einer Übernahmeverpflichtung unterstützt.

Es bestanden jedoch auch massive Konflikte: Die Praxis des „give-away“ (vgl. dazu Schmidt/Schnitzer 1997) von Fahrzeugen aus den städtischen Beständen im Jahr 1983/84 rief den Widerstand der Gewerkschaften hervor, die mit rechtlichen Mitteln gegen die Entscheidung kämpften. Mit der Einführung von Wettbewerb wurde es privaten Unternehmen ermöglicht, städtische Fahrzeuge zu übernehmen, da die Stadt im Falle eines Ausschreibungsgewinns durch einen privaten Bieter mehr Geräte als nötig hätte. Die Gewerkschaften nahmen diese Praxis zum Anlass, gegen die Stadt zu klagen. Sie erhofften sich bei einem positiven Ausgang des Verfahrens, dass mit den städtischen Fahrzeugen auch die Beschäftigungssicherheit der städtischen Müllmänner gesichert werden könnte. Durch einen Gerichtsbeschluss gewann jedoch die Stadt diesen Rechtsstreit.

Heute wird das Verhältnis sowohl von gewerkschaftlicher Seite als auch von Seiten des Fachdienstes als partnerschaftlich bezeichnet. Allerdings sind es weiterhin recht ungleiche Partner, die sich gegenüberstehen – verglichen mit europäischen Ländern der OECD.

Ergebnisse des Wettbewerbs

(1) *Kosten*

Die bisherigen Einsparungen durch den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern betragen seit 1979 rund 32 Mio. US-Dollar (Kosten der bisherigen Eigenproduktion minus Gebotshöhe). Gemessen am Haushaltsvolumen der Stadt Phoenix entspricht diese über 15 Jahre akkumulierte Summe gerade einmal 0,1% des Haushaltsvolumen im Geschäftsjahr 1996/97 (Franciosi 1998b). Andere US-amerikanische Städte, die den Wettbewerbsansatz von Phoenix kopiert haben, konnten in deutlich weniger Jahren erheblich höhere Kostenvorteile erzielen, etwa Indianapolis und Charlotte (vgl. unten). Die geringe Anzahl der Ausschreibungen bewirkte auch relativ geringe Kosteneinsparungen. Die Stadt verweist darüber hinaus auf potenzielle Kostenreduzierungen durch die bloße Existenz eines öffentlichen Anbieters. Dieser, so die Argumentation, veranlasse die privaten Produzenten, wegen der unterschiedlichen „playing fields“ stärker auf Kostenstrukturen und Gebotshöhe zu achten als bei Wettbewerbssituationen, in denen nur private Anbieter untereinander konkurrieren. Diese These ist allerdings nicht beweisbar, da keine entsprechenden Vergleichsdaten vorliegen.

(2) *Qualität*

Phoenix ist Pionier der Wettbewerbseinführung in der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Die auszuschreibenden Dienstleistungen orientierten sich dabei an der zuvor erbrachten Qualität. Die These, wonach Wettbewerb kausal die Qualität von Dienstleistungen einschränkt, kann in Phoenix nicht bestätigt werden. Obgleich Phoenix über keine vergleichbaren dienstleistungsbezogenen Daten vor der Wettbewerbseinführung verfügt, ist seit Einführung des Wettbewerbs die Qualität z.B. der Müllentsorgung gestiegen. Diese Aussage leitet sich aus der Anzahl der Beschwerden gegenüber (städtischen wie privaten) Dienstleistungsanbietern ab und den jährlichen Kundenbefragungen der Verwaltungsführung und des Fachbereiches. In Einzelfällen kam es kurz nach der Einführung des Wettbewerbs – in Bereichen, in denen ausschließlich private Anbieter konkurrierten – zu Qualitätseinbußen. Diese gründeten sich jedoch nicht auf eine objektive oder subjektive Schlechtleistung eines einzelnen Anbieters, sondern auf unzureichende Spezifikationen. Diese Dissense wurden spätestens mit der Neuausschreibung und damit der Neuspezifikation oder durch Verhandlungen mit dem Auftragnehmer beseitigt. Die Qualitätseinbußen können eher als „Lehrgeld“ und weniger als struktureller Nachteil von Wettbewerb bezeichnet werden.

(3) *Beschäftigung*

Die Beschäftigung hat durch Wettbewerb weniger abgenommen als durch die materiellen Privatisierungen in den 80er Jahren. Dennoch hat sich vor allem die Beschäftigungssicherheit verschlechtert und der Anteil der befristet Beschäftigten und der saisonalen Arbeitnehmer ist angestiegen, während der Anteil der Vollzeitbeschäftigten sank.

Durch den Wettbewerb sind jedoch kaum Arbeitsplätze vernichtet worden, da alternative Beschäftigungschancen in der Privatwirtschaft durch Wettbewerb entstanden sind. Hier muss aber angemerkt werden, dass – zumindest in den USA – die Entlohnung in einigen Bereichen der Kommunalverwaltung höher ist als bei vergleichbaren privaten Beschäftigungsverhältnissen.

Phoenix hat keine Präferenz für eigene Beschäftigte, weil die potenziellen Folgekosten (beispielsweise durch Arbeitslosigkeit und Hilfen zum Lebensunterhalt) nicht von den Kommunen getragen werden, während beispielsweise europäische Kommunen durchaus mit Folgekosten zu rechnen haben, die die Effizienz der Privatisierung bzw. der Freisetzung von Arbeitnehmern wesentlich beeinflussen können.

5.2.4 *Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens*

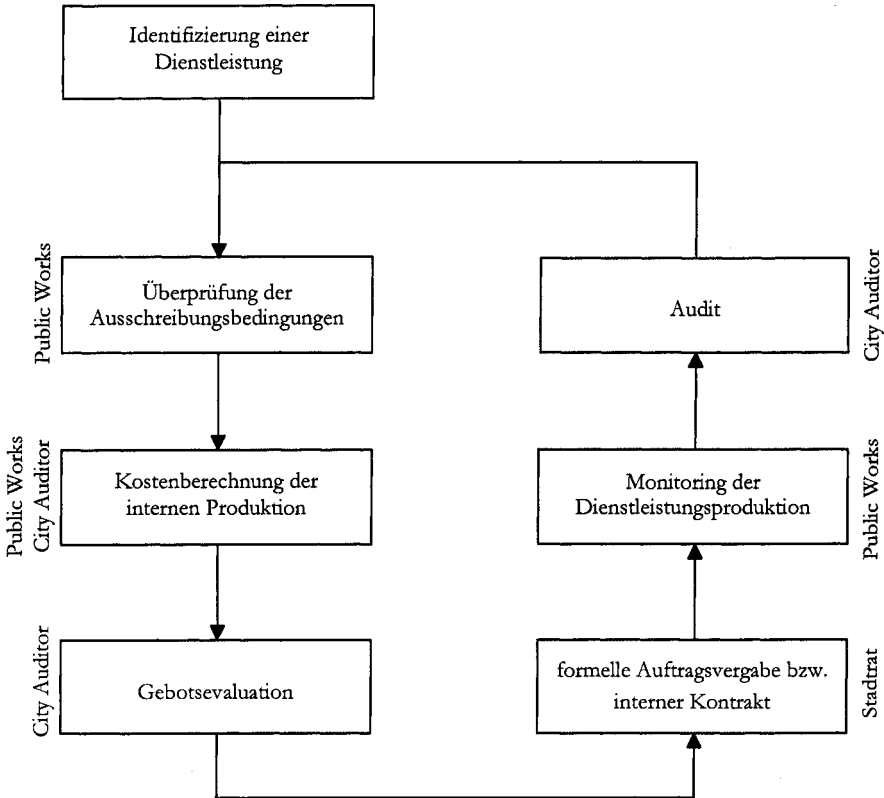
Organisation des Wettbewerbsprozesses und des Ausschreibungsverfahrens

Das Ausschreibungsverfahren in Phoenix erfolgt in sieben Schritten (vgl. Abb. 5-3). Das Verfahren dient dazu, die Gleichberechtigung der Bewerber zu gewährleisten.

Im Ausschreibungsprozess kommt dem City Auditor als unabhängigem, vom Volk gewählten Innenrevisor eine besondere Bedeutung zu. Er muss die Kostenberechnung der internen Dienstleistungsproduktion überprüfen, d.h. die Definition der Kosten und deren Zurechnung evaluieren (vgl. dazu unten). Ist das Gebot des privaten Bieters niedriger als die Berechnung der Kosten der kommunalen Dienstleistungserstellung durch den City Auditor, vergibt der Gemeinderat den Auftrag an den entsprechenden Bieter. In Phoenix dominiert die Vergabe an den niedrigsten Bieter. Bei Beschaffungsaufträgen verwendet die Stadt eine andere Politik, die sich an der – inzwischen in vielen Bundesstaaten wieder abgeschafften – „affirmative action“ orientiert, die Minderheiten begünstigt (Wegener 1997). Da in Phoenix überwiegend technische Dienstleistungen der Kommunalwirtschaft ausgeschrieben werden und über dem eine Qualifikation potenzieller Auftragnehmer notwendig ist, besteht nur ein Verfahren

der Gebotsannahme. Andere Städte, insbesondere in Mitteleuropa, mit einem hohen Anteil an personengebundenen Dienstleistungen haben verschiedene Verfahren entwickelt.

Abb. 5-3: Ausschreibungsverfahren in Phoenix



(1) Spezifikation der Dienstleistung

Das eigentliche Ausschreibungsverfahren beginnt mit der Ausschreibungsbe-
kundung, die interessierte Dienstleistungsanbieter auf die kommende Aus-
schreibung aufmerksam machen soll. Die Ausschreibungsspezifikationen wer-
den von der Organisationseinheit „Contracts Administration“ innerhalb des De-
partment of Public Works erstellt. An diesem Prozess sind potenzielle Dienst-
leistungsanbieter und die städtische Müllabfuhr beteiligt, um die Spezifikatio-

nen zu diskutieren. Die Ausschreibungsunterlagen können von allen angefordert werden.

(2) Qualifikation potenzieller Anbieter

Potenzielle private Anbieter müssen sich für Ausschreibungen qualifizieren. Sie müssen nachweisen, ob sie aufgrund früherer ähnlicher Tätigkeiten befähigt sind, den Auftrag in der Art und Weise auszuführen, wie es die Ausschreibung verlangt. Damit soll vermieden werden, dass ein Unternehmen den Zuschlag bekommt, welches in der Vergangenheit durch schlechte Leistungsbeurteilungen aufgefallen ist oder keine finanziellen Ressourcen hat. Tritt ein bislang unbekanntes Unternehmen in den Markt, so ist es üblich, dass die Stadt die Referenzen überprüft.

In Kommunen des Commonwealth sind unterschiedliche Verfahren für technische Dienstleistungen bekannt (vgl. oben das Beispiel der Stadt Christchurch/Neuseeland), in denen die Qualifikation potenzieller Anbieter in das Verfahren integriert wurde und somit nicht der Preis allein entscheidet, sondern eine Kombination aus Preis und qualitativen Merkmalen.

(3) Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen

Da die Kriterien zur Auswahl qualifizierter Gebote angeblich den freien Wettbewerb diskriminieren, werden sie von verschiedenen Institutionen torpediert (Day 1998; Franciosi 1998a). So wird vor allem in neo-liberalen Argumentationen die Verpflichtung privater Anbieter gerügt, Arbeitnehmern qualitativ ähnliche Leistungen zukommen zu lassen wie die Stadt. Wichtig ist auch die Bestimmung, dass die privaten Unternehmen im Falle des Verlustes von Arbeitsplätzen bei der Stadt durch das Ausschreibungsergebnis aufgefordert werden, ehemalige städtische Angestellte einzustellen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Krankenversicherungspflicht, Verpflichtung zur Gewährleistung von Urlaub und andere, eigentlich in die Autonomie der privaten Anbieter eingreifende Bestimmungen. Diese Bestimmungen sind in Phoenix Bestandteil der Ausschreibungen, in Europa sind viele dieser Aspekte durch EU-Richtlinien reguliert, die letztlich den gleichen Inhalt haben. Neben diesen arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Aspekten der Regulierung sind in den Ausschreibungsbedingungen jedoch noch weitere Einschränkungen zu finden, die nicht den Schutz der Arbeiter betreffen.

Allen voran ist hier die Bestimmung zu nennen, dass private Anbieter die von ihnen genutzten Geräte nur zur Durchführung der vertraglich bestimmten Leistungen einsetzen dürfen. Damit wird die Nutzung betrieblicher „economies of scale“ verboten.

Zahlreiche Ausschreibungen ermöglichen den Auftragnehmer, nach Ablauf der eigentlichen Laufzeit eine Option zur Verlängerung zu nutzen. Bei fünf- bis siebenjährigen Laufzeiten sind Verlängerungen von bis zu zwei Jahren nicht unüblich. Die Verhandlung über Preis und Standards nur zwischen Auftraggeber und einem Auftragnehmer ist kostengünstiger, was die Transaktionskosten von Ausschreibungsverfahren betrifft, und ermöglicht gerade bei strategischen Dienstleistungen und/oder Dienstleistungen mit hoher Spezifität den Aufbau strategischer Partnerschaften. Dieser Aufbau strategischer Partnerschaften kann allerdings durch die Wettbewerbspolitik übergeordneter staatlicher Ebenen stark restringiert werden.

In Phoenix sind ausgeschriebene Dienstleistungen nach Beendigung des formalen Kontraktes oder auch des Vertrages nicht automatisch einer neuen Ausschreibung zugeführt worden. Diese Praxis ist zwar nicht ungewöhnlich, der geringe systematische Wettbewerbsansatz birgt jedoch die Gefahr, dass verschiedene Dienstleistungsbereiche nicht die Produktivitätspotenziale nutzen, die ansonsten durch kontinuierliche Neuausschreibungen ermöglicht worden wären. Obgleich Phoenix zu den innovativen Kommunen zählt, wird hier deutlich, dass bloße Leistungsvergleiche mit privaten Anbietern („market tests“) eine kontinuierliche Steuerung durch das Verwaltungsmanagement erfordert, das zum einen die Wettbewerbsorientierung kontrolliert und zum anderen Produktivitätsverbesserungen infolge von Leistungsvergleichen einfordert. Die nachlassende Dynamik in Phoenix stützt die These, dass „market testing“ in Bezug auf unmittelbaren Veränderungsdruck wesentlich schwächer ist als kontinuierliche Neuausschreibung (Wegener 1997a).

Bestimmung der Gebotshöhe des internen Dienstleisters

Die Berechnung der Kosten der Eigenproduktion wird in Phoenix nicht den einzelnen Fachdiensten überlassen. Der City Auditor nimmt hier die Funktion der inneren Revision ein, indem er die Kostenstruktur, die der Fachdienst erarbeitet hat, kritisch analysiert und nicht selten Organisations-, Prozess- und andere Anpassungen einfordert. Die Rolle des City Auditor in der Evaluierung der Vollkosten einer auszuschreibenden Dienstleistung ist gerade vor dem Hintergrund einer unvollkommenen Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erforderlich. Der City Auditor ist dabei wesentlich von den Kostenerfahrungen des Fachdienstes abhängig. Die bereits genannte Fehlkalkulation 1984 begründete sich durch fehlende Vergleichskennzahlen anderer Städte.

Die schwache Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer schlägt sich auch in der Bestimmung der „Vollkosten“ einer Dienstleistung nieder. Was sind Gemeinkosten und welche Kosten würden bei einer privaten Dienstleis-

tungserfüllung wann wegfallen, welche verbleiben? Phoenix verwendet hier die Begriffe „avoidable“ (wegfallende) und „unavoidable costs“ (verbleibende Kosten). Die Bestimmung der Kostenanteile, die ohnehin bei der Stadt verbleiben würden, auch wenn eine Dienstleistung von privaten Unternehmen durchgeführt wird, ist nur zum Teil objektiv. Diese Bestimmung ist auch eine politische Entscheidung. Eine schärfere Trennung zwischen operativen Einheiten und Bestellereinheiten einschließlich der Qualitätskontrolle würde dieses Problem minimieren und gleichzeitig die Kostengleichheit, die immer wieder von Kritikern und Privatisierungsbefürwortern bezweifelt wird, dokumentieren. „Go-away-costs“ sind je nach Zeitpunkt und Transaktionskosten unterschiedlich: Die Auflösung von Arbeitsverträgen zu einem spezifischen Zeitpunkt kann kostspielig sein, unter Umständen sind organisatorische Veränderungen notwendig. Typische verbleibende, also „unavoidable costs“ sind Ausgaben für das Monitoring der Vertragserfüllung. Diese Kosten liegen je nach Dienstleistung mehrheitlich zwischen 2 und 10% der Gesamtkosten.

Ein klassisches Problem ist die Bestimmung der Gemeinkosten, die die operativen Einheiten mittragen, und inwieweit sich diese Zuordnung bei der Auslagerung der Produktion auf die anteiligen Gemeinkosten auswirkt. Die Trennung zwischen „Kosten der Demokratie“ und „Kosten der Dienstleistung“ sind nicht einfach zu ziehen. Phoenix ordnet die Verwaltungsausgaben der Verwaltungsführung Public Works zu und Public Works ordnet diese und seine eigenen Verwaltungsausgaben dem Dienst „Refuse Collection“ zu.

5.2.5 Zwischen Monopol und Wettbewerb: Der Wettbewerbsansatz in Phoenix

Abschließend für das Fallbeispiel Stadt Phoenix wird nachfolgend der Wettbewerbsansatz nach den in Kapitel 2 genannten theoretisch-konzeptionellen Bausteinen überprüft.

(1) Dienstleistungen im Wettbewerb

Im Vergleich zu anderen Städten befinden sich relativ wenige Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Anbietern; andererseits werden viele Tätigkeiten über Ausschreibungsverfahren und freihändige Vergabe an ausschließlich private Unternehmen vergeben. Die Ursache liegt darin, dass Phoenix zu Beginn der Modernisierung zahlreiche Tätigkeitsbereiche auf- bzw. abgegeben hat (Wegener 1997b). Der Wettbewerbsansatz ist schmal und konzentriert sich – vom Finanzvolumen her gesehen – auf die privaten städtischen Haushalte.

Phoenix' Auswahl an Dienstleistungen orientiert sich nicht explizit nach Spezifität oder strategischer Relevanz. Der Anteil der Dienstleistungen, die in Eigenproduktion erstellt werden, ist relativ gering. Rund 38% des Haushaltsvolumens werden Privatunternehmen zur Erfüllung von Aufgaben zugewiesen (mit und ohne Ausschreibung). Der Anteil der Aufgaben, der im Wettbewerb mit privaten Anbietern erstellt wird, ist ähnlich gering wie der Anteil der Dienstleistungen, der in enger Kooperation mit Experten, oder der Anteil der Dienstleistungen, der durch Rechtsnormen gesteuert wird. Die von Picot und Wolff (1994) entwickelte Typologie ermöglicht kaum die Einordnung von Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern.

(2) Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist – entgegen den Empfehlungen der „New Public Management“-Debatte und den ökonomischen Theorieansätzen – recht schwach ausgeprägt. Die schwache Trennung kann jedoch durch eindeutige, nachvollziehbare und transparente Verfahren zur Bestimmung der internen Gebotshöhe aufgefangen werden. Dies ist notwendig, um den Vollkostenpreis der Eigenproduktion zu erkennen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine dem Wettbewerb unterzogene Dienstleistung auch abgrenzbar von anderen Dienstleistungen in der gleichen Organisationseinheit sein muss, insbesondere dann, wenn diese Dienstleistungen über das allgemeine Budget finanziert werden. Die schwache Trennung zwischen bestellender und ausführender Einheit bewirkt Probleme bei der Feststellung der Kosten, die bei einer Fremdvergabe tatsächlich wegfallen würden bzw. mittelfristig könnten, und jenen Kosten, die unabhängig von der Dienstleistungserstellung bei der Stadt verbleiben würden. Einzige Kontrollinstanz für die Kostenberechnung ist der unabhängige, vom Volk gewählte City Auditor. Das Konzept der pretialen Steuerung, also die Verwendung von marktnahen Verrechnungspreisen für eine möglichst verursachergerechte Zuordnung von Kosten, ist in Phoenix nur bedingt umgesetzt worden, da letztlich die Bestimmung von „avoidable“ und „unavoidable costs“ nicht zwingend der Kostenberechnung entspricht, die private Anbieter verwenden.

(3) Ausschreibungsverfahren

Phoenix verwendet ein konventionelles Ausschreibungsverfahren nach dem „first-price sealed bid“-Verfahren. Dabei kommt dem Preis eine herausragende Bedeutung zu. Eine Anbieterqualifizierung wie in Christchurch oder anderen, US-amerikanischen Städten findet nicht statt. Die hohe Bedeutung des Preises bei Ausschreibungsverfahren in Verbindung mit der recht schwachen Trennung

zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer macht die Art und Weise, wie die internen Kosten der Dienstleistungsproduktion berechnet werden, besonders wichtig. Im Unterschied zu ökonomischen Modellen zeigt sich in Phoenix, dass aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen – ein interner Anbieter mit traditionell engen Beziehungen und hoher Loyalität gegenüber der Stadt und mehrere externe private Anbietern; unterschiedliche Möglichkeiten der Geschäftsstrategie und uneinheitliche Rechnungswesen – die Annahme der „private values“ und des wettbewerblichen Verhaltens unrealistisch ist und damit weder kurz- noch mittelfristig Wettbewerbsprozesse und -ergebnisse in der Kommunalverwaltung strukturieren hilft.

Phoenix benötigte – zumindest bis 1999, als nur drei Mülldistrikte für rund 1,1 Mio. Einwohner bestanden – keine Bieterqualifizierung, da klein- und mittelständische Unternehmen aus Kapazitätsgründen nicht mitbieten konnten und sich somit ohnehin nur anerkannte „Branchenriesen“ an den Ausschreibungen beteiligten. Je nach Veränderung der Anbieterstruktur durch die Verkleinerung der Lose wäre zu überlegen, inwieweit eine Bieterqualifizierung angemessen ist.

Die Reduzierung auf den Preis pro Haushalt und Monat als zentralem Parameter erzwingt eine genaue Spezifikation der Leistung. In der Tat sind die Ausschreibungsunterlagen in Phoenix komplexer und detaillierter als in Städten, die Nachverhandlungen zulassen oder potenzielle Anbieter stärker in den Prozess der Leistungsspezifikation integrieren.

(4) *Anbieterstruktur*

Die meisten ökonomischen Ansätze gehen von einem vollkommenen Markt aus. Dies ist, insbesondere für den Bereich der Hausmüllentsorgung, nicht zutreffend. In fast allen Staaten der OECD sind massive Konzentrationsprozesse zu beobachten; klein- und mittelständische Unternehmen bilden zunehmend die Ausnahme als die Regel. Die Anbieterstruktur in Phoenix ist schmal, seit einigen Jahren konkurrieren nur noch drei internationale Konzerne mit der städtischen Müllabfuhr. Vor dem Hintergrund der andauernden Konzentrationsprozesse in der Branche ist das Risiko nichtwettbewerblichen Verhaltens höher als in einem pluralistischem Marktsegment. Der kommunale Anbieter kann hier korrigierend auf Preise einwirken bzw. das Bieterverhalten im Oligopol beeinflussen. Je oligopolistischer die Marktstruktur, desto sinnvoller erscheint Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern. Wettbewerb erfüllt hier mehrere Funktionen (Kantzenbach 1967): Zum einen wird der ehemalige Monopolist, die städtische Müllabfuhr, einem kontinuierlichem Anpassungsdruck unterzogen – sowohl im Hinblick auf Kostenstrukturen als auch auf Qualität

und technische Innovation –, zum anderen genießen private Anbieter neue Märkte, die ihnen verschlossen waren, müssen sich aber gleichzeitig einem nicht gewinnorientierten, rechtlich unselbständigen Dienstleistungsbetrieb im Wettbewerb stellen. Empirisch nicht belegbar bzw. zu erheben ist, wie sich die Anbieterstruktur entwickelt hätte, wenn (1) das städtische Monopol erhalten geblieben oder (2) eine materielle Privatisierung erfolgt wäre.

(5) *Käuferverhalten und Bieterverhalten*

Ein bekanntes Problem bei Beschaffungen und Bezug von Dienstleistungen ist die Schwierigkeit, Güter bzw. Dienstleistungen hinreichend zu spezifizieren, wenn die technische Expertise des Einkäufers gering ist. Die technische Expertise ist dann in hohem Maß gegeben, wenn die entsprechende Leistung intern produziert wird; sie sinkt, je länger der Marktaustritt zurückliegt bzw. je höher die Unsicherheit des „Standes der Technik“ ist, wie dies z.B. bei Verteidigungssystemen der Fall ist. Technische Expertise ist vor allem in nicht-pluralistischen Marktsegmenten bzw. bei hoch spezifischen Gütern und Dienstleistungen relevant, da die Informationsbeschaffung mit extrem hohen Kosten und dem Risiko der Übervorteilung verbunden ist.

Bestellereinheiten sind, wie das Beispiel Phoenix zeigt, in hohem Maße von den eigenen kommunalen Produzenten abhängig. Das Risiko der Vorteilsnahme wird durch das Ausschreibungsverfahren reduziert, bei dem die privaten Anbieter bei der Stadt (City Auditor) Einspruch erheben können, wenn bestimmte Ausschreibungsbedingungen nur einem Anbieter nützen. Das Ausschreibungsverfahren in Phoenix konzentriert sich auch deswegen ausschließlich auf den Preis. Die in Tabelle 2-1 (S. 29) skizzierten Typen asymmetrischer Informationsverteilung werden durch „Verfahren“ begrenzt.

Das Bieterverhalten der privaten Konkurrenten in Phoenix ist durch einen sinkenden Stückkostenpreis (Preis pro Haushalt und Monat) gekennzeichnet. Bei der letzten Ausschreibung 1992 gelang es Waste Management, die Stadt signifikant zu unterbieten. Unbeschadet der Vermutungen der städtischen Müllabfuhr, dass das Gebot nicht einmal die Selbstkosten decken würde, ermöglichte das Gebot der Stadt erhebliche Einsparungen. Wenn in den folgenden Ausschreibungen die städtische Müllabfuhr kontinuierlich und wesentlich über den Geboten privater Anbieter liegen würde, wäre ihre Existenz gefährdet. Die Kostensteigerungen der städtischen Müllabfuhr entsprechen nämlich nicht dem Trend der Kostensenkungen bei den privaten Anbietern (vgl. Abb. 5-2, S. 131): Entweder haben sich die Kostenstrukturen verschlechtert oder private Unternehmen versuchen, den Markt zu kaufen. Die Kostensteigerungen der städtischen Müllabfuhr deuten auch auf nachlassende Anstrengungen zur Rationali-

sierung. Die Strategie des Marktkaufs wird jedoch durch den Neuzuschnitt der Lose und deren Verdopplung von drei auf sechs erheblich erschwert. Damit ist zu erwarten, dass sich das Bierverhalten ändern wird, da zum einen die Marktzugangsbarrieren niedriger sind, zum anderen die Anzahl der potenziellen Mitbewerber steigt. Die Größe der Lose entscheidet wesentlich über die Anzahl von Konkurrenten in Ausschreibungsverfahren.

Die oligopolistische Marktstruktur in Phoenix mit nur drei potenziellen privaten Anbietern wird durch die Verkleinerung der auszuschreibenden Mülldistrikte nach den Ideen des Konzepts des funktionsfähigen Wettbewerbs wesentlich verbessert; fraglich ist allerdings, ob bei einer Anzahl von sechs Losen eine Garantie auf drei Lose für den kommunalen Anbietern noch gerechtfertigt ist – insbesondere dann, wenn der kommunale Anbieter bei allen Ausschreibungsverfahren mitbieten kann und die Ausschreibungsdauer attraktiv ist, d.h. mindestens die durchschnittliche Lebensdauer der eingesetzten Gerätschaften umfasst. Die Garantie von 50% der Haushalte als Monopol für die städtische Müllabfuhr erscheint vor diesem Hintergrund als ein fast übertrieben großes „Sicherheitspolster“.

5.3 Indianapolis/Indiana: Von der Privatisierungsrhetorik zum Wettbewerb

Indianapolis liegt im mittleren Westen der USA und ist Hauptstadt des Bundesstaates Indiana mit rund 820.000 Einwohnern und 3.641 städtischen Beschäftigten. In den letzten 25 Jahren erlebte Indianapolis eine relativ stabile Wirtschaft und eine stetig wachsende Bevölkerungsanzahl – im Unterschied zu vielen anderen Städten des mittleren Westens, die in den 70er und 80er Jahren zum Teil erhebliche Arbeitsplatzverluste und Abwanderungen in das Umland hinnehmen mussten und als Negativbeispiel für den Verfall der Innenstädte galten. Die ökonomische Basis der Stadt bildet eine Vielzahl verschiedener Unternehmen mittlerer Größe, ohne der Stadt ein spezifisches Industrieprofil zu geben. Indianapolis genoss in den USA keinen besonderen Ruf und war außer durch das jährlich stattfindende Autorennen kaum bekannt: „Indy-No-Place“ war gemeinhin die umgangssprachliche Übersetzung von Indianapolis.

Die Stadt wird seit Jahrzehnten von republikanischen Bürgermeistern geführt, die jeweils mehrere Wahlperioden hintereinander amtierten. Im Unterschied zu Phoenix ist der Bürgermeister gleichzeitig Verwaltungschef und besitzt damit eine herausragende Rolle in der Kommunalpolitik. In Phoenix hin-

gegen beschränkt sich die Funktion des Bürgermeisters auf die eines Stadtpräsidenten.

5.3.1 Kurze Geschichte der Verwaltungsreform in Indianapolis

So unspektakulär Indianapolis in der öffentlichen Wahrnehmung war, so unspektakulär gestalteten sich bis Anfang der 90er Jahre die Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung. 1970 wurde die Stadt Indianapolis mit dem umliegenden Kreis Marion County zusammengelegt; ein durch Eingemeindungsmöglichkeiten nicht korporierten Landes begünstigte Entwicklung in den USA. Indianapolis ist somit heute ein so genanntes „unigovernment“ und löst damit relativ „elegant“ klassische Stadt-Umland-Probleme.

Indianapolis rangiert unter den 50 größten Städten der USA, was die Anzahl öffentlicher Beschäftigten pro 1.000 Einwohner betrifft, auf Platz 49. Der Haushalt war stets ausgeglichen, die Bürger der Stadt waren mit den Dienstleistungen zufrieden: Es gab keinerlei Forderungen, die kontinuierliche Entwicklung der Stadt zu verändern (Husock 1995a, b, c):

“The city felt good about itself. It had had moderate conservative leadership and it had historically been successful” (C. Stitt, zitiert nach Husock 1995a, S. 2).

Die Stadt Indianapolis repräsentierte bis Anfang der 90er Jahre den guten Durchschnitt vieler Städte im mittleren Westen der USA mit allerdings günstigeren ökonomischen Ausgangsbedingungen und einer stabilen Parteienmehrheit. Diese gemächliche Entwicklung fand 1992 ihr Ende, als der neue republikanische Bürgermeister Stephen Goldsmith sein Amt antrat. Sein Wahlkampf fokussierte stark auf die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion, was mit dazu führte, dass die örtlichen Gewerkschaften den demokratischen Gegenkandidaten unterstützten, der Goldsmith jedoch unterlag. Goldsmith machte klar, dass er Anhänger eines „small government“-Konzeptes sei:

“As a small government mayor, I believe that government should operate to more the marketplace around to create value, not do things itself” (Stephen Goldsmith, zitiert nach Husock 1995a, S. 4f.).

Nach seinem Amtsantritt im Januar 1992 wurde jedoch deutlich, dass Goldsmith, anders als im Wahlkampf hätte vermutet werden können, keine umsetzungsorientierte Blaupause für eine umfassende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion durchsetzte. Im Februar 1992 wurde die SELTIC-Kommission (Service, Efficiency, and Lower Taxes for Indianapolis Commission) gebildet, die aus neun Geschäftsleuten der Stadt bestand und die Aufgabe hatte, die Dienstleistungspalette der Stadt nach Privatisierungsmöglichkeiten zu

durchforsten. Ganz nach US-amerikanischer Art des Pragmatismus wurde ein so genannter „Gelbe-Seiten-Test“ durchgeführt: Sofern eine bestimmte Dienstleistung der Stadt von drei oder mehr privaten Unternehmen der Region angeboten wurde, wurde angenommen, dass die betreffende Dienstleistung vermutlich von der Stadt nicht zum niedrigsten Preis produziert würde. Allerdings basierten die Kosteneinschätzungen und die daraus resultierenden Empfehlungen der Kommission zunächst auf Vermutungen. Auch Indianapolis hatte noch 1992 das Problem, die eigenen Kostenstrukturen nicht zu kennen. SELTIC gewann 1994 eine Auszeichnung als hervorragendes Beispiel einer Public-Private-Partnership. Darüber hinaus war unklar, welche spezifischen Dienstleistungen die Stadt überhaupt anbot.

Wesentliche Meilensteine der jungen Verwaltungsmodernisierung, die sich im Wesentlichen auf eine vorgeschaltete Binnenmodernisierung zur Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern reduzierte, waren:

- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung („activity-based costing of city services“; vgl. Kaplan 1995);
- Enthierarchisierung und überproportionaler Abbau von Führungspositionen im Vergleich zu Arbeitern und Sachbearbeiterstellen;
- Ausbau der öffentlichen Sicherheit (Polizei und Feuerwehr);
- Rückbau der kommunalen Aufgabenbereiche durch Privatisierung und Devolution.

Zwischenzeitlich ist die politische Linie der Privatisierungsorientierung einer dezidierten Wettbewerbspolitik gewichen. Dabei wurde insbesondere auf die Kernkompetenzen öffentlicher Dienstleistungsproduktion geachtet. Ziel ist,

“the most comprehensive competition and competitiveness effort of any major city or maybe any governmental entity in the United States” (S. Goldsmith, zitiert nach Bruns/Atherton 1996, o. S.)

zu etablieren. Die Bandbreite der Modernisierung hat sich seit 1992 kaum erweitert. Darin unterscheidet sich Indianapolis wesentlich von der Stadt Phoenix, die zwar in ihrer Wettbewerbsentwicklung neue dynamisierende Elemente benötigt, aber wesentliche, die Struktur und Arbeitsorganisation aller Organisationseinheiten betreffende Konzepte und Instrumente eingesetzt hat. „Kundenorientierung“ und „Nutzerpartizipation“ sollen hier nur als Stichworte genannt werden. Die Erweiterung des Modernisierungsansatzes in Indianapolis könnte weitere wesentliche Veränderungen herbeiführen, die mit einer Wettbewerbspolitik allein nicht initiiert werden können.

5.3.2 *Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Indianapolis*

In Indianapolis besteht keine Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im herkömmlichen Sinne – ähnlich wie in Phoenix: Die Trennung besteht nicht nur zwischen Bestellereinheiten und operativen Einheiten innerhalb des gleichen Departments, sondern auch zwischen Beschäftigten und Verwaltungsführung. Dieses eher untypische Arrangement bewirkt eine besondere Form der Gebotserstellung beim Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, bei der die Gewerkschaftsorganisationen eine bedeutende Rolle spielen (vgl. dazu auch unten die Entwicklung der industriellen Beziehungen). Die Beschäftigten sind deutlich stärker als in anderen Städten an der Gebotserstellung beteiligt. Für die Vertragsgestaltung, -abwicklung und -überwachung ist die Hauptabteilung Contract Compliance zuständig; neben der Hauptabteilung besteht die Organisationseinheit „Städtische Müllabfuhr“, die für das operative Geschäft zuständig ist. Infolge der hohen Anzahl von Ausschreibungen gliedert sich die Hauptabteilung Contract Compliance in mehrere fachliche Bereiche (vgl. Abb. 5-4).

Die hohe Anzahl operativer Dienstleistungsanbieter im Bereich der kommunalen Müllentsorgung und die relativ hohe Anzahl von Kunden begründete die Bildung einer eigenen Organisationseinheit für die Vertragsüberwachung, ebenfalls für die Dienstleistungsbereiche Straßenreinigung, Grünpflege und andere.

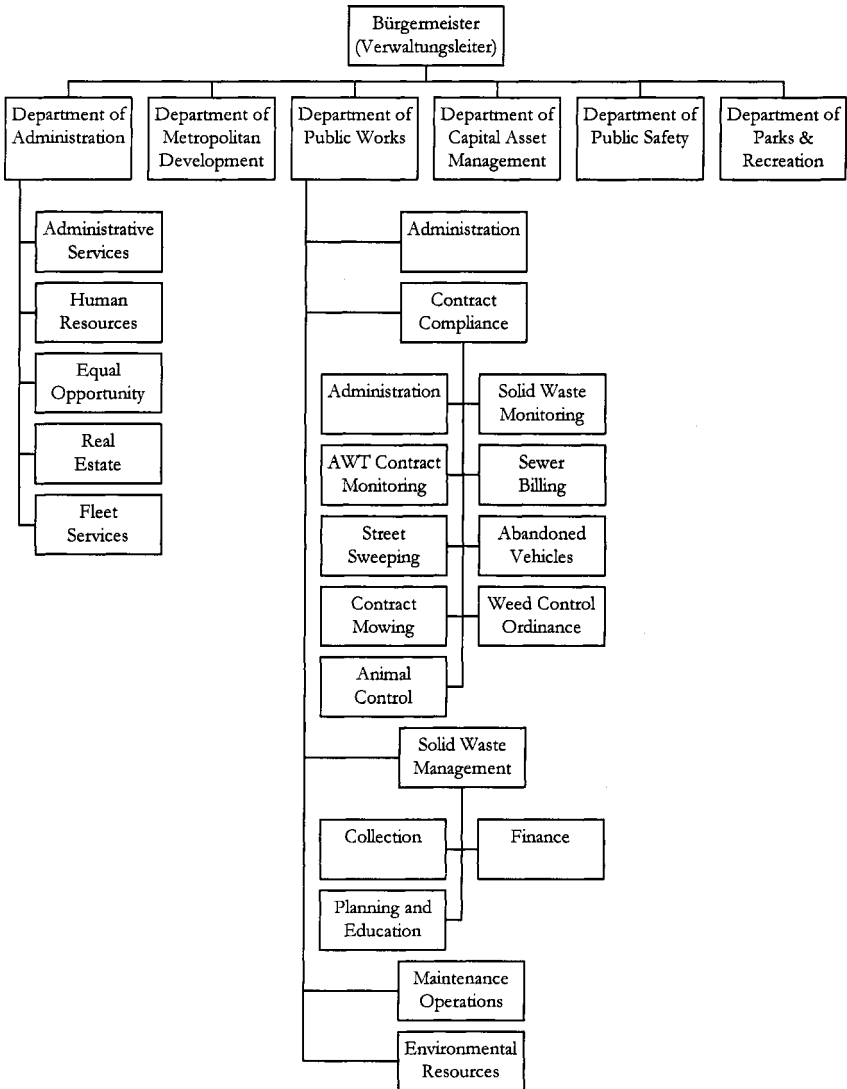
5.3.3 *Department of Public Works und Department of Transportation im Wettbewerb*

Entwicklung des Geschäftsvolumens und der Geschäftsfelder

Die Departments of Public Works und Transportation stellten bis 1992 rund 35% des gesamten Haushaltes der Stadt Indianapolis – rund 162 Mio. US-Dollar im Jahr 1992 – und rund ein Viertel aller Beschäftigten. Seit 1992 werden zahlreiche Dienstleistungen der Stadt dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zugeführt. In den ersten vier Jahren – von 1992 bis 1996 – sind sechzig kommunale Dienstleistungsbereiche wettbewerbsmäßig ausgeschrieben worden. Dabei handelt es sich sowohl um vollständige Dienstleistungen wie Müllentsorgung als auch um Teilprozesse und interne Dienstleistungen.

Das Geschäftsvolumen hat in den vergangenen Jahren durch signifikante Einsparungen abgenommen, die Anzahl der Geschäftsfelder ist ebenfalls durch Konzentration auf Kerngeschäfte und Kernkompetenzen zurückgegangen.

**Abb. 5-4: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Indianapolis
(Auszug aus dem Organigramm, Stand: 1997)**



Anm.: Nur für die Bereiche Department of Administration und Department of Public Works sind die Hauptabteilungen dargestellt, für den Bereich Contract Compliance die einzelnen Abteilungen.

(1) Städtische Müllabfuhr im Wettbewerb: Die „30%-Politik“

Bis zur Einführung von Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern im Bereich der Müllentsorgung waren die Stadt Indianapolis und das Marion County in 25 Mülldistrikte aufgeteilt. Diese Distrikte wurden von der städtischen Müllabfuhr und von vier verschiedenen privaten Unternehmen bedient. Allerdings gab es keinen Wettbewerb zwischen den Anbietern, die Vergabe erfolgte durch Nutzung von Franchising, was letztlich die Garantie eines lokalen Monopols bedeutete, da die Franchise-Vereinbarungen stets fortgeschrieben wurden. Darüber hinaus war die Anzahl von 25 Distrikten für eine Region mit etwa 1,3 Mio. Einwohnern (1993) ausgesprochen hoch und erlaubte aufgrund ihres Zuschnitts keine optimale Nutzung, da verschiedene Arbeitstechniken anzuwenden waren. Das gesamte System der Müllentsorgung wurde 1993 neu organisiert: Die Anzahl der Mülldistrikte wurde auf elf verringert und den unterschiedlichen Entsorgungstechniken angepasst. Das bisherige Franchising gegenüber privaten Anbietern und die Allokation von Distrikten an das Department of Public Works wurde zu Gunsten des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern aufgegeben.

Im Herbst 1993 begann das Ausschreibungsverfahren für zehn Distrikte. Die Wettbewerbspolitik in Indianapolis garantierte der städtischen Müllabfuhr einen Distrikt, um kommunale Ressourcen für Müllentsorgung vorzuhalten.

Das Department of Public Works verschickte die Ausschreibungsunterlagen an verschiedene potenziell interessierte private Dienstleistungsunternehmen und an die eigenen Beschäftigten.⁸ Wesentlicher Parameter für die Gebotsevaluierung war die Größe Kosten pro Woche pro Haushalt in jedem der betreffenden Mülldistrikte. Die Vertragslaufzeiten variierten zwischen drei und fünf Jahren, wobei die dreijährigen Verträge die Option einer Verlängerung besaßen. In der ersten Runde der Ausschreibung im Jahr 1993 gewann die städtische Müllabfuhr drei von zehn Mülldistrikten. Einschließlich des garantierten Bezirks Nr. 11 in der Innenstadt von Indianapolis bediente die städtische Müllabfuhr nach der Ausschreibung rund 52% aller Haushalte in der „unigov“-Gebietskörperschaft Indianapolis und Marion County. Die städtische Müllabfuhr gab jedoch noch in weiteren Distrikten Gebote ab, die kostengünstiger waren als die konkurrierender privater Anbieter. Die Stadt Indianapolis begrenzt jedoch in ih-

8 Eine Besonderheit in Indianapolis ist die Tatsache, dass die Ausschreibungsunterlagen zwar vom Department of Public Works verschickt werden, die Beschäftigten aber selbst das Gebot abgeben müssen. Die örtlichen Gewerkschaften unterstützen dabei die Beschäftigten. Diese Form der Angebotserstellung ist völlig untypisch für die hier untersuchten Städte und auch in den untersuchten Städten des Projektes „Neue Städte braucht das Land“ (Naschold et al. 1997a, b, 1998) unbekannt.

ren Wettbewerbsbedingungen den maximalen Marktanteil eines privaten Dienstleistungsanbieters auf 30%, d.h. ein einzelner Anbieter darf in maximal drei der zehn Mülldistrikte tätig sein. Dies bedeutet letztlich auch, dass, wenn der eigene öffentliche Anbieter oder ein Privatunternehmen in mehr als drei Distrikten das günstigste Gebot abgibt, der Zuschlag an einen anderen, d.h. den nächsthöheren Bieter geht. Damit wird der Einsparungseffekt durch wettbewerbliche Ausschreibung um die Differenz zwischen dem niedrigsten und nächsthöheren Gebot reduziert. Im Unterschied zu Phoenix wies die Stadt Indianapolis der eigenen städtischen Müllabfuhr nur einen der elf Müllbezirke als Monopol zu, reduzierte aber zu Gunsten einer hohen Anzahl von Anbietern ihre potenziellen Kosteneinsparungen. Diese Begrenzung des Wettbewerbs auf 30% der wettbewerblich ausgeschriebenen Distrikte ist kritisch zu hinterfragen.⁹ Der Zuschlag erfolgt also nicht immer an den niedrigsten Bieter – und damit wird der Erhalt der Anbieterstruktur auf die Gebührenzahler abgewälzt. Im Jahr 1997 übernahmen in Indianapolis vier private Unternehmen und das Department of Public Works die Müllentsorgung. Die privaten Anbieter, Browning-Ferris Industries (BFI),¹⁰ Anderson, Ray's Trash und Rumpke sind zum Teil national konkurrierende Unternehmen (BFI und Anderson), zum Teil aber auch kleinere

9 Fiktives Beispiel: Angenommen, ein Anbieter unterbietet in allen zu vergebenden zehn Mülldistrikten alle Konkurrenten. Der Einfachheit halber wird hier zusätzlich angenommen, dass dieses Gebot bei 1 US-Dollar pro Woche pro Haushalt liegt und jeder der Mülldistrikte 25.000 Haushalte zählt. Das nächsthöhere Angebot liegt in allen Distrikten bei 1,10 US-Dollar. Die 30%-Politik bewirkt eine Kostensteigerung der Dienstleistung um $7 \times 0,10$ US-Dollar pro Woche und Haushalt. Im Jahr ist dies ein aus der bestehenden Wettbewerbsbeschränkung resultierender Verzicht von 840.000 US-Dollar Kosteneinsparungen. Bei einer durchschnittlichen Laufzeit der Verträge im Bereich Müllentsorgung von fünf bis sieben Jahren ergibt sich ein langfristiger Verzicht auf einen Betrag zwischen 4,2 und 5,9 Mio. US-Dollar.

10 Browning-Ferris Industries Inc. ist ein Beispiel für den Aufstieg eines Unternehmens in der Umweltbranche. 1969 durch Fusion eines Baumaschinenherstellers und eines örtlichen Müllentsorgungsunternehmens gegründet, kaufte das neue Unternehmen in wenigen Jahren zahlreiche Unternehmen in den USA auf. Bereits 1978, neun Jahre nach der Gründung, zählte BFI 150 amerikanische Städte zu seinen Kunden, beschäftigte 7.000 Angestellte und erzielte einen Umsatz von über 300 Mio. US-Dollar. 1984 lag der Umsatz zum ersten Mal bei 1 Mrd. US-Dollar. Anfang der 90er Jahre expandierte BFI auch in Europa durch zahlreiche Aufkäufe, Joint Ventures und Kapitalbeteiligungen. Im Jahr 1998 erzielte das Unternehmen einen Umsatz von rund 4,7 Mrd. US-Dollar. Seit etwa 1995 fokussierte das Unternehmen auf Kundenzufriedenheit und „shareholder value“, nachdem seit 1995 die Umsätze rückläufig waren (Spitzenwert 1995 mit 5,8 Mrd. US-Dollar und 43.000 Beschäftigten). Die Dividende lag über Jahre bei 17 Cent pro Quartal und beträgt seit dem dritten Quartal 1997 19 Cent (Browning-Ferris Industries 1998). Für weitere Informationen siehe <http://www.bfi.com>.

regionale Unternehmen (etwa Ray's Trash) und das in mehreren Bundesstaaten aktive Unternehmen Rumpke¹¹. Die Anbieterstruktur war damit günstiger als in Phoenix, wo nur drei Großunternehmen bis 1999 die potenziellen (!) Konkurrenten zur städtischen Müllanfuhr bildeten. Durch die Erhöhung der Mülldistrikte und damit die Reduzierung der durchschnittlichen Anzahl der Haushalte in den jeweiligen Distrikten in Phoenix war zu erwarten, dass die Anbieterstruktur verbessert würde und auch kleinere Unternehmen eine reelle Chance hätten, den Zuschlag zu erhalten. Indianapolis hingegen garantierte durch die Wettbewerbsbeschränkung eine hohe Anbieterstruktur, zugleich reduzierte die Aufteilung in elf Distrikte aber auch mögliche „economies of scale“. Hinzu kommt, dass ein kombiniertes Gebot, d.h. die Abgabe eines Gebotes für mehrere Distrikte, nicht möglich war und somit jedes Unternehmen gezwungen wurde, in jedem der elf Distrikte ein Gebot abzugeben, das für das Unternehmen auch dann noch profitabel war (bzw. sein sollte), wenn nur ein einziger Distrikt tatsächlich gewonnen wurde. Mit anderen Worten: In dem Fall, dass ein Unternehmen oder der öffentliche Anbieter die maximale Anzahl von drei Distrikten für sich entscheiden kann, profitiert das Unternehmen von „economies of scale“, welche Unternehmen nicht haben, die nur einen bzw. zwei Distrikte für sich entscheiden konnten und zudem eine vermutlich höhere Profitmarge genießen. Je mehr sich ein Unternehmen bei Ausschreibungen engagierte und die Kalkulation das Risiko eines partiellen Erfolges genauso berücksichtigen musste wie eine Niederlage bei allen Geboten, so ist bei nichtoffensivem Verhalten anzunehmen, dass jedes Gebot eine Profitmarge aufwies, die vermutlich höher ist als bei einem Gebot für drei Distrikte zusammen.

Das Beispiel der Müllentsorgung in Indianapolis zeigt, dass die für einen funktionsfähigen Wettbewerb wichtigen Kriterien der angemessenen Anbieterstruktur, der Vermeidung von Oligopolen bzw. Monopolen, der dienstleistungsgerechten Strukturierung der Ausschreibung (hier: Organisation und Anzahl der Mülldistrikte) gegeneinander abzuwägen sind, da sonst das Risiko besteht, dass Effizienzgewinne durch Wettbewerb als Instrument in der unangemessenen Regulierung bzw. Organisation der Ausschreibung einschließlich des Ausschreibungsverfahrens zumindest zum Teil verpuffen.

11 Rumpke Consolidated Companies Inc., 1940 gegründet, ist ein Familienunternehmen mit rund 2.600 Beschäftigten in 16 Niederlassungen. Das Geschäft beschränkt sich auf die Bundesstaaten Ohio, Kentucky, Indiana und Illinois. Die Firma betreibt neun Depots, zehn Recyclingzentren und verfügt über insgesamt rund 1.600 Müllfahrzeuge (siehe auch <http://www.rumpke.com>). Rumpke gehört damit zu den eher „aussterbenden“ familienbasierten mittelständischen Unternehmen im Entsorgungsbereich. Gerade diese Unternehmen sind in den vergangenen Jahren von anderen Unternehmen aufgekauft worden.

(2) *Indianapolis Fleet Services: Ein Beispiel erfolgreicher interner Dienstleistungsproduktion*

Die Indianapolis Fleet Services (IFS) sind ein Beweis für die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion in einer hoch kompetitiven Branche – wenn entsprechende Anpassungen erfolgen. Die Stadt Indianapolis besitzt rund 2.000 Fahrzeuge, die in einer städtischen Werkstatt gepflegt und repariert werden. Die 113 Beschäftigten reparieren Polizeifahrzeuge, Feuerwehrfahrzeuge, Schneepflüge und alle anderen Fahrgeräte. Zum Zeitpunkt des Antritts des neuen Bürgermeisters war eine zweite Werkstatt im Bau. Fahrzeugpflege und Reparaturen sind Dienstleistungen, die in jeder Stadt von einer Vielzahl von Unternehmen angeboten werden. Der „Gelbe-Seiten-Test“ war also positiv – allerdings verhinderten nicht kündbare Verträge zur Errichtung der zweiten Werkstatt die Privatisierung (Fantauzzo 1997). Dem Leiter der Fleet Services wurde deswegen nahegelegt, in der nächsten Zeit die Kosten mindestens auf das Niveau privater Anbieter zu reduzieren (McCorkhill 1998). Den Indianapolis Fleet Services blieben nur zwei Jahre bis zur Eröffnung des Ausschreibungsverfahrens. Die Beschäftigung sank von 119 (1994) auf 79 Beschäftigte (1997) – das ist ein Rückgang um rund ein Drittel; gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten wurde nicht gekündigt. Wesentliche Personalkosteneinsparungen wurden durch die Streichung von Führungskräftestellen im mittleren Management erreicht (hier allein 13 Stellen). Die Kosten einzelner Dienstleistungen wie auch der Nutzungsgrad der verschiedenen städtischen Organisationseinheiten waren noch nie erfasst worden. In einem ersten Schritt wurde die Zeiterfassung verschiedener Tätigkeiten eingeführt, um die Kosten genau und verursachergerecht zu dokumentieren. Die Optimierung der Betriebsorganisation und die Verbesserung der Arbeitsorganisation führten zu wesentlichen Einsparungen vor der Einführung des Wettbewerbs: Das Thema Arbeitssicherheit erreichte durch den unmittelbaren Kostenbezug eine weitaus höhere Aufmerksamkeit als früher. Durch Arbeitsunfälle bedingte Ausfallzeiten von Beschäftigten sanken von nicht weniger als 1.119 Stunden im Jahr 1995 auf nur noch 177 Stunden im Jahr 1996. Auch die Produktivität wurde entscheidend verbessert: Trotz rückläufiger Beschäftigtenzahlen werden heute mehr Fahrzeuge schneller und mit geringerer Anzahl von Reklamationen gewartet. Die Anzahl der städtischen Fahrzeuge ist zwischen 1994 und 1997 um 4,6% gestiegen, der Prozentsatz an Fahrzeugen, die innerhalb von acht Stunden repariert wurden, stieg von rund 70% (1992) auf 82% (1996).

Von dem Geschäftsvolumen in Höhe von rund 12 Mio. US-Dollar werden seit 1994 rund 5,4 Mio. wettbewerblich ausgeschrieben. Die IFS unterboten drei private Anbieter, wobei die Marge zwischen dem niedrigsten Gebot der IFS und

dem nächstniedrigen Bieter nur knapp 60.000 US-Dollar betrug – bei einem Volumen von 16,514 Mio. US-Dollar und drei Jahren Laufzeit (1995-1997). Insgesamt konnte das Gebot der IFS intern noch unterschritten werden. 1995 flossen 25%, 1996 und 1997 30% der Einsparungen aus dem wettbewerblich ausgeschriebenen Dienstleistungen an die IFS. Damit konnten in den Jahren 1995 insgesamt 75.659 US-Dollar und 1996 64.016 US-Dollar an die Beschäftigten als Gewinnbeteiligung ausgezahlt werden (vgl. Indianapolis Star vom 6.5.1997, C-2: „Money in their pocket“). Diese Summe – bezogen auf die Anzahl der Mitarbeiter – kann bis zu 15% des Jahresgehalts eines Mitarbeiters ausmachen.

Den Indianapolis Fleet Services ist erlaubt worden, sich auch um Aufträge anderer staatlicher Einrichtungen zu bemühen. Rund 15% der gewarteten Fahrzeuge gehören nicht der Stadt, sondern anderen Einrichtungen wie Krankenhäusern. Die Erweiterung der wirtschaftlichen Betätigung ermöglicht eine bessere Kapazitätsauslastung und erhöht die Beschäftigungssicherheit. Letztlich bedeutet dies auch, dass die Stadt Indianapolis bei Ausschreibungen, wo ein privater Anbieter gewinnt, die Übernahme von Personal nicht vorschreiben muss, da andere Tätigkeitsfelder offen stehen.

(3) Konzentration auf Kerngeschäfte und Kernkompetenzen

In anderen Dienstleistungsbereichen sind verschiedene Einzelleistungen an private Unternehmen vergeben worden. Die Anzahl der Tätigkeiten, die städtische Bedienstete ausführen, ist in den vergangenen Jahren dramatisch gesunken. Vor allem sind Bereiche privatisiert worden (über contracting-out), die früher von relativ gut bezahlten Bediensteten ausgeführt wurden, die letztlich für diese Tätigkeiten überqualifiziert waren (Goldsmith 1997). Die Konzentration auf Kerngeschäfte erfolgte dabei oftmals auf Initiative von Beschäftigten – vor dem Hintergrund der drohenden Gefahr des Arbeitsplatzverlustes, der durch ungünstige Arbeitsorganisation und Personaleinsatz im Vergleich zu privaten Anbietern entstand. Verschiedene Eigenbetriebe der Stadt sind zwischenzeitlich in Betreibermodelle überführt worden, so z.B. die Abwasserbehandlung. Die Firma White River Environmental Partnership, getragen von der privaten Indianapolis Water Company, der französischen Compagnie Lyonnaise des Eaux-Dumez und der US-amerikanische JMM Operational Services, übernahm den Betrieb der städtischen Abwasserbehandlung und bescherte der Stadt erhebliche Einsparungen – weit über die Annahmen privater Unternehmensberater hinaus.

Entwicklung der Beschäftigung und der industriellen Beziehungen

(1) *Entwicklung der Beschäftigung*

Die Einführung von Wettbewerb bewirkte in Indianapolis einen Stellenabbau, der zudem durch die politische Forderung nach Rückbau des administrativen und operativen Personals mit Ausnahme von Polizei und Feuerwehr unterstützt wurde. In den ersten 16 Monaten wurden 450 von 4700 Vollzeitstellen abgebaut, wovon rund 160 Stellen Führungskräfte waren. In Indianapolis hat die Einführung von Wettbewerb mit der gleichzeitigen Privatisierung zu Stellenabbau geführt. Es ist allerdings nicht dokumentiert, aufgrund welcher Maßnahme (Wettbewerb, Privatisierung oder Devolution) der Stellenabbau erfolgte.

(2) *Entwicklung der industriellen Beziehungen*

Die industriellen Beziehungen zwischen dem erfolgreichen Bürgermeisterkandidaten der Republikaner und den verschiedenen Gewerkschaften, allen voran der AFSCME (American Federation of State, County and Municipal Employees), der größten Arbeitergewerkschaft, waren zu Beginn der Amtszeit von Bürgermeister Goldsmith 1992 gespannt. Die Gewerkschaften hatten im Wahlkampf den Gegenkandidaten unterstützt und fürchteten, dass die Privatisierungskampagne einen massiven Beschäftigungsabbau vor allem in den operativen Organisationseinheiten auslösen würde, in denen ein relativ hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad bestand. Im Unterschied zu vielen anderen Staaten haben Gewerkschaften in den USA, vor allem die im operativen (blue collar) Bereich, eine wesentliche strategische Neuorientierung erlebt und unterstützen Wettbewerb, wenn Hierarchien, Bürokratie und aufgeblähte Stellenpläne zur Disposition stehen (McEntee 1993).

Dieses Verhältnis verbesserte sich schnell: Die Androhung von Privatisierung bzw. „contracting-out“ bewirkte nicht nur eine wesentliche Produktivitätssteigerung und Kostensenkung, sondern erzwang auch neue Aufgaben und Entscheidungen der politischen Führung. Eine der wesentlichsten Ursachen für die Kostenstrukturen lag in der hierarchischen, traditionellen Arbeitsorganisation. So machte die Gewerkschaft klar, dass im Bereich der Straßenausbesserung – der zuerst dem Wettbewerb zugeführt werden sollte – auf 94 Arbeiter 32 Führungskräfte kamen und somit allein die Personalkosten schon die Wettbewerbsfähigkeit verhinderten. Diese Führungskräfte waren zur Hälfte republikanische Parteimitglieder und hatten im Wahlkampf den republikanischen Kandidaten aktiv öffentlich unterstützt (Fantauzzo 1997). Ohne Rücksicht auf die parteipolitische Zugehörigkeit wurden innerhalb kürzester Zeit die Anzahl der Führungskräftepositionen auf sechs abgebaut. Die Durchsetzung dieser Kündigun-

gen war ein deutliches Signal an die Gewerkschaft und die betroffenen Mitarbeiter. Nichtsdestotrotz bildet die Androhung von Privatisierung einen recht ambivalenter „Anreiz“:

“Business theorists suggest that fear is a poor long-term motivator, and there seems to be a significant amount of anecdotal evidence that that is the case. However, fear is an extraordinary good motivator in the short term. We used fear to reorient our employees, and then after they began performing the way we wanted them to, we started to be really nice to them. After we had scared the union guys, we worked with them to change their behavior, and we showed them what they could gain by working with us” (M. Roob, Director of Public Transportation, zitiert nach Bruns/Atherton 1996, S. 4).

Die Produktivitätssteigerungen – bis zu 100% – schlugen sich auch in zusätzlichen Bonuszahlungen an die Mitarbeiter nieder. Diese Zahlungen von bis zu 1.750 US-Dollar haben die Motivation der verbleibenden Beschäftigten wesentlich gesteigert – im Blue-collar-Bereich entsprach diese Gewinnbeteiligung durchschnittlich etwa 10% des Jahreseinkommens.

Der Rückzug aus Tätigkeitsbereichen zu Gunsten des Wettbewerbs unter privaten Dienstleistungsanbietern vernichtete innerhalb der Stadtverwaltung Beschäftigungsmöglichkeiten, die jedoch aufgrund des insgesamt wachsenden Marktes an offenen Stellen in Indianapolis mehr als aufgefangen werden konnten. Allerdings ist in Indianapolis durch eine geschickte Personalpolitik kein Arbeiter, der Mitglied der Gewerkschaft AFSCME war, entlassen worden (Fantauzzo 1997). Diese Tatsache ermöglichte den Aufbau enger Beziehungen zwischen der Gewerkschaft und der Verwaltungsleitung und war eine bedeutende Quelle für weiterreichende Produktivitäts- und Leistungssteigerungen.

Heute gehören gemeinsame Seminare und Fortbildungsveranstaltungen von Stadt und Gewerkschaft AFSCME, die die volle Unterstützung des Gewerkschaftsvorsitzenden und des Bürgermeisters haben, zur Regel. Die industriellen Beziehungen haben sich wesentlich verbessert und können als partnerschaftlich bezeichnet werden.

Ergebnisse des Wettbewerbs

Die Stabsstelle „Enterprise Development“ beim Bürgermeister besitzt bei der Evaluierung der Effekte des Wettbewerbs eine besondere Rolle, die mit der des City Auditor in Phoenix vergleichbar ist. Ausgeschriebene Dienstleistungen werden systematisch untersucht, um antizipierte Kostenveränderungen, Leistungsindikatoren und die entstandenen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen mit der Realität zu vergleichen. Die Evaluierungen, so genannte „Initiative Management Reviews“, dienen als Erfahrungsberichte für zukünftige Aus-

schreibungsverfahren und gehen allen Organisationseinheiten zu (vgl. z.B. City of Indianapolis Enterprise Development 1997).

(1) Kosten

Auf das Gesamtbudget der Stadt bezogen, hat sich die Wettbewerbspolitik in Indianapolis signifikant ausgewirkt. Zum einen ist die Grundsteuer, die dominierende Finanzquelle der Stadt Indianapolis, seit nunmehr 1988 stabil geblieben, zum anderen ist das Haushaltsvolumen der Stadt rückläufig. Von den zwischen 1992 und 1995 durchgeführten 66 wettbewerblichen Ausschreibungen, an denen sich öffentliche und private Dienstleistungsanbieter beteiligt haben, konnten die städtischen Organisationseinheiten 29 für sich entscheiden; 37 Ausschreibungen wurden von privaten Unternehmen gewonnen (Kaplan 1995). Die Erfolgsquote lag damit bei 43,9% (bezogen auf die Periode von 1992 bis 1995) und somit über den durchschnittlichen Erfolgsraten¹² anderer kommunaler Organisationseinheiten im Wettbewerb. Indianapolis setzte den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zum einen in mehreren Bereichen ein und zum anderen rigoroser: Die durchschnittliche Anzahl an Ausschreibungen pro Jahr lag bei 16,5 – viereinhalbmal häufiger als in Phoenix, aber wesentlich niedriger als in Christchurch/Neuseeland. Das Ausschreibungsvolumen in den Jahren 1992 bis 1995 lag bei rund 500 Mio. US-Dollar.

Durch die Wettbewerbseinführung und die Privatisierung schätzt die Stadt auf Basis einer Zehn-Jahres-Vorschau die kumulierten Einsparungen auf nominal rund 192 Mio. US-Dollar. Im Bereich der Müllentsorgung konnte die Stadt in wenigen Jahren, von 1993 bis 1998, kumuliert rund 13 Mio. US-Dollar einsparen – ungeachtet der Tatsache, dass die Kostenreduzierungen durch die Wettbewerbspolitik und die Ausschreibungsgestaltung höher gewesen wären, wenn die „30%-Politik“ aufgegeben worden wäre. Die Gebühren für die Müllentsorgung sanken von rund 84 US-Dollar (1992) auf rund 68 US-Dollar im Jahr 1996 (Bruns/Atherton 1996).

12 Vgl. dazu die Fallbeispiele von Works Operations, Christchurch City Council/Neuseeland in Kapitel 4 sowie von Braintree Commercial Services, Braintree District Council/Großbritannien im Kapitel 3. Die Gewerkschaft AFCSME berichtete 1997 über eine Erfolgsquote von 70% bei Ausschreibungen, an denen sich die operativen Einheiten beteiligten, und verweist auf eine durchschnittliche Kostensenkung von 25% (Fantauzzo 1997), während die Stabsstelle „Enterprise Development“ beim Bürgermeister ebenfalls 1997 über eine Erfolgsquote bei „intrapreneurial“ Geboten von etwa einem Drittel berichtete (Baker 1997).

(2) Qualität

In Indianapolis ist die Anzahl der Beschwerden über die Müllentsorgung zurückgegangen. Dabei muss allerdings auch festgestellt werden, dass die städtische Müllabfuhr qualitativ nicht das Niveau privater Anbieter erreicht hat (City of Indianapolis Enterprise Development 1997). Die Verminderung der Beschwerden ist jedoch unter anderem auf das verbesserte Qualitätsmanagement zurückzuführen. Die Einführung des Beschwerde- und Qualitätsmanagements und der kontinuierliche Vergleich sind Effekte des Wettbewerbs und des damit verbundenen „benchmarking“. Hinzu kommt, dass in den Ausschreibungsspezifikationen Vertragsstrafen für Schlechtleistung verbindlich gemacht wurden, die zwar vielleicht von ihrer Höhe her nicht zu erheblichen Verlusten führen, aber durch die Verpflichtung, innerhalb kürzester Fristen (in der Regel unter 24 Stunden) der Schlechtleistung abzuhelpfen, erhebliche Zusatzkosten verursachen können.

(3) Beschäftigung

An dieser Stelle kann als Ergänzung zu den Ausführungen zur Beschäftigungsentwicklung angemerkt werden, dass durch die Wettbewerbseinführung sicherlich Stellen entfallen sind. Festzuhalten bleibt aber, dass bei der Privatisierungspolitik, die der neue Bürgermeister eigentlich durchsetzen wollte, sehr viel mehr Beschäftigungschancen im öffentlichen Sektor unwiderruflich verloren gegangen wären als durch die Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern.

5.3.4 Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens

Organisation des Wettbewerbsprozesses

Indianapolis hat sich entschieden, Ausschreibungen nicht nach dem stark formalisierten Verfahren des Staates Indiana zu organisieren, sondern so genannte „Requests for Proposals“ (RFP) als Ausschreibungsbeginn zu verwenden. Die RFP, also die formelle Dienstleistungsausschreibung, erfolgt nach der Auswahl geeigneter Kandidaten. Das herkömmliche öffentliche Ausschreibungsverfahren erzwingt die Auftraggeberspezifikation und die anschließende formale Ausschreibung, die der Bieter gewinnt, der das niedrigste Gebot abgibt. Das RFP-Verfahren hingegen ermöglicht in Indiana die Nachverhandlung mit einem oder mehreren Bietern nach Abgabe des „proposal“ (Vorschlags). Die Stadt erkannte, dass diese Nachverhandlung fast immer zu wesentlichen Verbesserungen der Vertragsgestaltung führen (Baker 1997).

(1) Spezifikation der Dienstleistung

Die Dienstleistungsspezifikation erfolgt in Indianapolis durch die Fachdienste und Contracts Administration sowie die Stabsstelle „Enterprise Development“. Letztere Einheit sorgt dafür, dass die Ausschreibungsspezifikationen dem Markt und nicht der Praxis der operativen Einheit entsprechen. Die Unterstützung von beratenden Gremien wie der SELTIC-Kommission oder dem Private Industry Council Indianapolis ist dabei möglich. Hier zeigt sich, dass Indianapolis das Problem, das von der Principal-Agent-Theorie aufgeworfen wird, durch administrative Verfahren der Beteiligung potenzieller Anbieter bei der Festlegung der Spezifikation zu minimieren versucht.

(2) Qualifizierung potenzieller Anbieter

Die Qualifizierung potenzieller Anbieter erfolgt vor der formalen Ausschreibung. Allerdings kann die Stadt potenzielle Auftragnehmer zwingen, über ein so genanntes „supplemental contractor profile“ zusätzliche Informationen beizubringen. In Indianapolis bezogen sich diese zusätzliche Informationen auf betriebsinterne Angaben wie etwa

- Angaben zu monetären Anreizsystemen für Beschäftigte,
- Arbeitssicherheit,
- Umgang und Beziehungen zu Gewerkschaften,
- Nichterfüllung von Verträgen,
- Angaben über disziplinarische, arbeits- und andere vertragsrechtliche Konflikte in der Vergangenheit und deren Lösung.

(3) Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen

Hauptkriterium bei Ausschreibungsverfahren in Indianapolis ist der Stückkostenpreis. Angebotsevaluationen werden in Indianapolis von cross-funktionalen Teams durchgeführt, in denen alle wichtigen „stakeholders“ und Linienorganisationseinheiten vertreten sind. Das Gebot eines öffentlichen oder privaten Anbieters ist der Preis, den die Stadt bezahlen wird. Es handelt sich also um Fixkostengebote. Diese Form der Bezahlung ist typisch für relativ genau spezifizierbare Leistungen wie etwa technische Dienstleistungen.

Die Einzelbedingungen der Ausschreibungsunterlagen variieren, in der Summe sind folgende Punkte für eine Gebotsevaluierung jedoch von Interesse:

- Ein Rücktritt der Stadt, d.h. eine Beendigung des Ausschreibungsverfahrens, ist jederzeit möglich und ist jenseits des Einflusses der Anbieter;

- die Stadt fragt nach den Beschäftigungschancen von städtischem Personal, wenn die Stadt bei der Ausschreibung unterliegt. Eine Übernahmegarantie ist nicht explizit verankert.

Im Unterschied zu Phoenix sind die Ausschreibungsbedingungen in Indianapolis weniger restriktiv. Phoenix erwartet dezidiert die Übernahme von städtischem Personal und restringiert die Nutzung technischen Gerätes für andere Aufgaben bzw. Verträge. Gerade die Vorgabe in Phoenix, Beschäftigten des Auftragnehmers ähnliche medizinische Versicherungsleistungen anzubieten, wird besonders kritisiert. Diese Frage ist in US-amerikanischen Städten von Belang, da die öffentliche Hand zum einen keinen beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitischen Auftrag hat, zum anderen nur minimal unter den Folgekosten potenzieller Arbeitslosigkeit ehemaliger eigener Beschäftigter zu leiden hat. Soziale Absicherungsmaßnahmen sind keine kommunale, sondern Bundes- und Staatsaufgabe. Davon unbeschadet ist es letztlich eine politische Entscheidung. In Indianapolis erlaubt die parteipolitische Konstellation keine derartige Politik.

Die Bestimmung der Gebotshöhe des internen Dienstleisters

Die Gebotsgestaltung der internen Auftragnehmer wird unter aktiver Beteiligung der Gewerkschaften von den Beschäftigten selbst übernommen. Nicht „entrepreneurship“, sondern „intrapreneurship“ kennzeichnet den Ansatz von Indianapolis, Arbeiter und vor allem Gewerkschaften in den Prozess einzubinden. Auf Kosten der Stadt werden Gewerkschaftsfunktionäre in Wettbewerbsfragen fortgebildet, allen voran in Activity Based Costing (ABC, vgl. Kaplan 1995). Dieses Bemessungsverfahren bildet die Grundlage zur Bestimmung der Gebotshöhe der internen Dienstleister. In der Privatwirtschaft entwickelt, dient ABC zur Bestimmung des Stückkostenpreises. ABC erleichtert die Zuordnung der indirekten Kosten auf eine produzierte Einheit. Die Bestimmung der Stückkosten bezieht sich dabei auf einzelne Hauptabteilungen, d.h. der Verwaltungs- und Steuerungsbereich des Bürgermeisters einschließlich der Stabsstellen werden nicht auf die einzelnen Hauptabteilungen verrechnet. „Avoidable“ und „unavoidable“ Kosten werden je nach auszuschreibender Dienstleistung neu bestimmt, um die realen Veränderungen in der Organisationseinheit festlegen zu können (Brink 1997).

In Indianapolis sind die operativen Einheiten nicht gezwungen, in ihrer Gebotserstellung eine Mindestrendite zu kalkulieren. Ein „minimum return on capital“ wird in verschiedenen Ländern (unter anderem Großbritannien und Australien) verlangt, um die Ausgangsbedingungen öffentlicher und privater Anbietern anzunähern. Dabei wird das Argument angeführt, dass öffentliche

Anbieter keine Gewinnorientierung haben, zudem nicht steuerpflichtig und deswegen signifikant günstiger seien als private Anbieter. Diese spezifische Begünstigung soll durch eine rechnerische „Verteuerung“ der kommunaler Dienstleistungsproduktion ausgeglichen werden (ebd.).

Die fehlende Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer begünstigt Möglichkeiten, nicht die Vollkosten einer spezifischen Dienstleistung als Basis für die interne Angebotserstellung zu verwenden. Die von der Stadt Indianapolis reklamierten Einsparungen bewegen sich in überdurchschnittlichen Dimensionen – im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Städten. Je ähnlicher die Kostenrechnung ist und je länger sich eine spezifische Dienstleistung mit privaten Dienstleistungsanbietern im Wettbewerb befindet, desto geringer werden die Kosten- bzw. Gebotsdifferenzen. Das Beispiel der neuseeländischen Stadt Christchurch (vgl. das folgende Kapitel) wird zeigen, dass die Kostenrechnung der Stadt voll kompatibel mit den professionellen Standards der „Chartered Accountants“ ist. Die weitere Entwicklung in Indianapolis wird zeigen, ob die „realisierten“ Einsparungen objektiv sind oder – zumindest zum Teil – auf unterschiedlichen Verfahren zur Bestimmung der Gebotshöhe beruhen.

5.3.5 Zwischen Wettbewerb und Privatisierung: Der Wettbewerbsansatz in Indianapolis

Abschließend für das Fallbeispiel der Stadt Indianapolis wird der Wettbewerbsansatz nach den zugrunde gelegten Analysekriterien zusammenfassend dargestellt.

(1) Dienstleistungen im Wettbewerb

Indianapolis besitzt, ähnlich wie Phoenix, keinen dezidierten Ansatz zur Trennung zwischen strategischen und nichtstrategischen bzw. spezifischen und nichtspezifischen Dienstleistungen. Der so genannte Gelbe-Seiten-Test ist recht ungenau, gibt aber zumindest einen ersten Anhaltspunkt, welche Leistungen unter Umständen auch fremdbezogen werden könnten.

Der Wettbewerbsansatz in Indianapolis ist breiter als in Phoenix, aber mitnichten systematisch. Dienstleistungen werden zunehmend einem Markttest unterzogen. Den Hintergrund dieses Ansatzes bildet die normative Zielvorstellung eines „small government“, welches überwiegend Fremdleistungen bezieht.

(2) Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Ähnlich wie in Phoenix ist die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer organisatorisch unvollkommen. Als Auftragnehmer fungieren in India-

napolis überwiegend die Beschäftigten einer Organisationseinheit und weniger die Organisationseinheit an sich. Die Risiken der Informationsasymmetrien sind hoch; insbesondere dann, wenn neben wettbewerblich ausgeschriebenen Dienstleistungen dieselbe Organisationseinheit auch direkte Haushaltsmittel zur Erfüllung von Aufgaben bezieht. Eine Quersubventionierung ist damit nicht auszuschließen. Diese wäre nur dann zu akzeptieren, wenn alle Dienstleistungen wettbewerblich gewonnen werden würden. Ist dies nicht der Fall, kann nicht eindeutig gezeigt werden, welche Kosten tatsächlich für eine spezifische Leistung entstanden sind.

(3) Ausschreibungsverfahren

Indianapolis verwendet nicht das bundesstaatliche Ausschreibungsverfahren (da es zu stark und einseitig auf Kosten pro Stück orientiert ist), sondern das so genannte „Request for Proposal“-Verfahren (RFP). Die städtischen Besteller setzen auf Verhandlungssysteme statt auf formalisierte Verfahren. Über Verhandlungen, so die Argumentation, könne die Stadt kompetenter einkaufen als durch herkömmliche Ausschreibungsverfahren, die ausschließlich auf ex ante formulierten Spezifikationen basieren, da die Stadt während und nach dem eigentlichen Ausschreibungsverfahren Veränderungen und Anpassungen an Leistungsbeschreibungen vornehmen kann. Gerade die Orientierung auf verhandlungsbasierte, nachverhandelbare Vertrags- bzw. Kontraktbeziehungen bildet eine Leerstelle in der wissenschaftlichen Betrachtung von Vertragsbeziehungen (Masten 2000).

(4) Anbieterstruktur

Die Anbieterstruktur in Indianapolis ist besser als in vergleichbaren Städten. Während sich in Phoenix nur drei Anbieter an Ausschreibungen zur Müllentsorgung beteiligen, in Großbritannien der Durchschnitt landesweit bei unter drei Geboten pro Los liegt (Audit Commission 1995b), sind in Indianapolis deutlich mehr Anbieter aktiv. Die kleinere Losgröße ermöglichte auch regionalen Unternehmen den Zugang zum Marktsegment. Im Vergleich zu Phoenix zeigt sich, dass der Zuschnitt der Mülldistrikte wesentlichen Einfluss auf die Anbieterstruktur hat.

Zusätzlich fördert die Stadt eine plurale Anbieterstruktur durch die Begrenzung des Wettbewerbs. Ein Anbieter darf maximal drei Mülldistrikte übernehmen, sodass immer drei Anbieter gleichzeitig konkurrieren. Diese Anbieterstruktur findet sich ebenfalls in anderen Bereichen, die dem Wettbewerb zugeführt worden sind, da es sich hier um wenig spezifische Dienstleistungen handelt. Die Anbieterstruktur im Marktsegment Müllentsorgung, welcher überwie-

gend oligopolistisch ist, wird in Indianapolis letztlich von den Nutzern über die Gebühr finanziert.

(5) *Käuferverhalten und Bieterverhalten*

Indianapolis beeinflusst das Bieterverhalten durch die Begrenzung des Wettbewerbs, handelt sich dadurch allerdings wieder neue Probleme ein. Das Entsorgungsgebiet ist in elf Lose aufgeteilt, wobei eines der städtischen Müllabfuhr garantiert wird. Von den zehn verbleibenden Losen dürfen maximal drei von einem Anbieter betrieben werden. Die hohe Anbieterstruktur garantiert einen funktionsfähigen Wettbewerb, die 30%-Begrenzung in Verbindung mit parallelen Ausschreibungen und der relativ hohen Anzahl an Losen ermöglicht privaten Anbietern und der städtischen Müllabfuhr, ihre Gebote feiner zu nuancieren, d.h. eine höhere Risikobereitschaft zu zeigen, als dies bei Ausschreibungen der Fall wäre, die nach dem Motto „the winner takes it all“ verlaufen. Durch die Möglichkeit der Nachverhandlungen hat sich der Käufer, die Stadt Indianapolis, eine recht komfortable Situation geschaffen. Allerdings bleibt abzuwarten, wie die Ergebnisse der Ausschreibungen in den folgenden Jahren sein werden, da Indianapolis bislang noch kaum Erfahrungen mit Neuausschreibungen hat.

Bislang kennt Indianapolis wegen der vergleichsweise späten Einführung des Wettbewerbs noch nicht das Problem, hinreichende Spezifikationen zu entwickeln. Nach der Theorie muss Indianapolis dies auch nicht können, solange die Bestellereinheiten sich auf verhandlungsbasierte Systeme der Spezifikation und Ausschreibung stützen.

5.4 Charlotte/North Carolina: Systematische kommunale Wettbewerbspolitik

Charlotte ist die größte Stadt „in den Carolinas“, also Nord- und Süd-Carolina, und gehört zu den älteren Städten der USA (1768 gegründet). Ihren Namen verdankt die Stadt deutschen Einwanderern in Erinnerung an Herzogin Charlotte von Mecklenburg, Ehefrau König Georgs III. von England. Die Region trägt heute den Namen Mecklenburg. Charlotte hat rund 470.000 Einwohner in 185.000 Haushalten, der Kreis Mecklenburg verfügt über etwa 225.000 Haushalte. In den letzten 15 Jahren ist die Stadt überdurchschnittlich schnell gewachsen, vor allem durch Eingemeindungen. Charlotte und Umgebung bilden die fünftgrößte urbane Region in den USA.

Der Stadtrat setzt sich aus elf Stadträten und dem Bürgermeister zusammen. Sieben Stadträte werden in Wahlkreisen gewählt, vier für das gesamte Stadtge-

biet. Der Bürgermeister wird für zwei Jahre direkt gewählt und ist gleichzeitig Verwaltungsleiter.

North Carolina ist genauso wie Arizona ein „right-to-work state“, d.h. die Kommunalverwaltung darf (in Arizona: muss) nicht mit den Gewerkschaften gesamtstädtische Tarifverträge aushandeln. Gewerkschaften sind dezidiert keine Verhandlungspartner. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist extrem gering.

5.4.1 Kurze Geschichte der Verwaltungsmodernisierung

Charlotte begann mit der Verwaltungsmodernisierung relativ spät zu Beginn der 90er Jahre mit einer umfassenden Erneuerung der Betriebsorganisation 1992 (City of Charlotte 1998a, b). Die Organisation wurde wesentlich gestrafft und enthierarchisiert: Aus 26 früheren Abteilungen wurden 13 „key businesses“ der Stadt, wovon neun Organisationseinheiten Dienstleistungen für die Bürgerschaft produzieren und vier Einheiten interne Dienstleister sind (vgl. das Organigramm in Abb. 5-5, S. 167). Den neu gebildeten Einheiten steht es frei, ob sie ihre Leistungen (einschließlich Beschaffung) von städtischen oder privaten Dienstleistern beziehen.

Die Restrukturierung der Betriebsorganisation wurde begleitet von verschiedenen neuen Managementinstrumenten zur Binnenmodernisierung der Verwaltung, darunter „activity based management“ (ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung) einschließlich eines Ressourcenverbrauchskonzepts. Daneben wurden flankierende Instrumente und Maßnahmen eingeführt, unter anderem Gewinnbeteiligung für Beschäftigte, Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsmanagement und operativen Dienststellen bzw. den „key businesses“ untereinander, stärkere Kooperation zwischen den „key businesses“ und zwischen Verwaltung und dem privaten Sektor insgesamt.

Die Wettbewerbspolitik von Charlotte, die vom Stadtrat am 25. Oktober 1993 verabschiedet wurde, gibt die traditionelle Trennung zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ Dienstleistungen auf. Dabei hat Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern eine herausragende Stellung:

“In evaluating the most efficient and effective way to provide public services, the City shall use a competitive process in which private service providers are encouraged to compete with City departments for the opportunity to provide such services, and in which the option of delivering services through public employees and departments must be justified through the competitive bidding process. The City shall encourage the provision of public services through contracts with private service providers, wherever this offers the lowest cost, most effective method of service delivery consistent with service level standards and other adopted City policies” (City of Charlotte 1998, o. S.).

Die Wettbewerbspolitik in Charlotte wird von einem 1993 gebildeten Ausschuss aus derzeit elf Mitgliedern unterstützt, die teils vom Stadtrat gewählt, teils vom Bürgermeister ernannt werden. In Charlotte trägt der gesamte Stadtrat die Wettbewerbspolitik mit und fördert sie. Eine derartige dezidierte Aussage und das hohe Interesse – die meisten Verfahrensregeln sind Stadtratbeschlüsse – sind eher selten und in Phoenix nicht vorhanden; auch in Indianapolis beruht die Wettbewerbspolitik überwiegend auf dem Interesse des Bürgermeisters.

Charlottes Ansatz zur Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern ist im Vergleich zu den beiden anderen US-amerikanischen Städten dieser Untersuchung von hoher Systematik. Die Wettbewerbspolitik begann mit der Erfassung der verschiedenen Erstellungsformen städtischer Dienstleistungen, wobei zwischen den drei Kategorien (1) „in-house“, (2) „contracting-out“ und (3) Kombinationen aus „in-house“ und „contracting-out“ unterschieden wurde. Typisch war dabei eine systematische Überprüfung aller Arrangements ohne ideologische oder normative Präferenz einer Erstellungsform. Charlotte differenziert dabei die Dienstleistungen nach der strategischen Relevanz (Naschold et al. 1996). Nichtstrategische Dienstleistungen werden zunächst dem Wettbewerb zugeführt, strategische erst in Angriff genommen, wenn die Arbeit mit nichtstrategischen Dienstleistungen abgeschlossen ist. Darüber hinaus konzentriert sich Charlotte auf die Kombinationsmodelle öffentlicher und privater Erstellung und stellt hierbei die Frage, ob der prozentuale Anteil von „in-house“-Produktion und Fremderstellung angemessen ist. Diese beiden Gebiete bilden im Wettbewerbsprozess bislang die Hauptaufgabe.

5.4.2 Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Charlotte

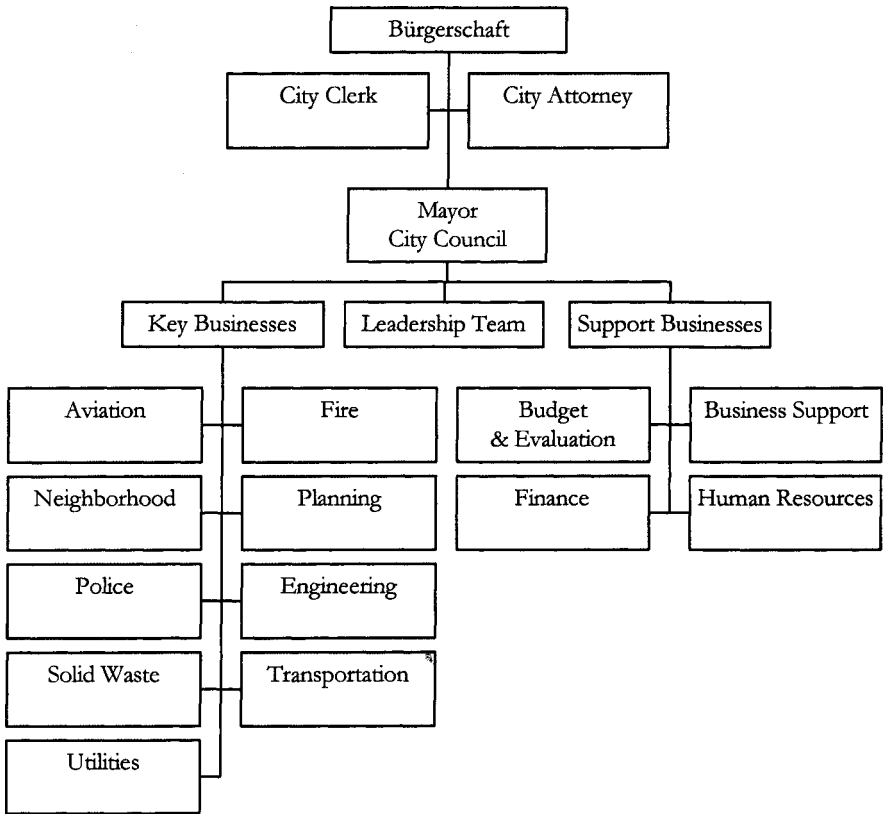
In Charlotte bestehen genaue Vorschriften zur Gestaltung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen innerhalb der Organisation bei der Formulierung von Ausschreibungen und Spezifikationen. Es besteht zwar keine organisatorische Trennung, aber die Beteiligung der operativen Einheiten ist begrenzt:

“(...) create a ‘wall of separation’ between the City bid team and the RFP development team by minimizing his/her department’s involvement in the RFP development. That involvement should be limited to providing the historical necessary data to compete for the service and any technical support necessary to describe the desired outcome” (City of Charlotte 1998a, o. S.).

Die intensive Beteiligung eines eigenen Stadtrat-Ausschusses für Wettbewerb und Privatisierung gewährleistet eine genauere Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer als die Modelle in Phoenix oder Indianapolis; hinzu

kommt, dass die Gestaltung des Wettbewerbsprozesses ergebnisorientiert ist und deswegen mit relativ geringer technischer Expertise auskommt.

*Abb. 5-5: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Charlotte
(Auszug aus dem Organigramm)*



5.4.3 Die Stadtverwaltung im Wettbewerb

Alle Geschäftseinheiten der Stadtverwaltung in Charlotte müssen einen Fünf-Jahres-Plan erarbeiten, der jährlich erneuert wird. Aus diesen Plänen erfolgt die Auswahl der auszuschreibenden Dienstleistungen. Im Unterschied zu vielen anderen Städten gibt es in Charlotte keinen Bereich der nichtstrategischen Dienstleistungen, der bislang nicht dem Wettbewerb ausgesetzt wurde. Char-

lottes Wettbewerbsansatz ist damit der weitest gehende Ansatz mit einer hohen Reichweite.

Entwicklung des Geschäftsvolumens und der Geschäftsfelder

Das Geschäftsvolumen und die Geschäftsfelder haben durch die Einführung von Wettbewerb wesentliche Veränderungen erfahren: Zahlreiche Tätigkeiten sind inzwischen dem Wettbewerb zugeführt worden oder wurden privatisiert. Aus den zahlreichen Beispielen wird hier die Dienstleistung Müllabfuhr herausgegriffen, um eine bessere Vergleichbarkeit mit den anderen vorgestellten Städten zu erreichen.

Mit der Einführung des Wettbewerbs wurden die Arbeitsmethoden der städtischen Müllabfuhr grundlegend verändert. Seit 1994 werden in Charlotte ausschließlich Müllcontainer geleert, die an der Straße stehen. Zuvor wurden die Mülltonnen von den Müllwerkern vom Grundstück zum Fahrzeug und zurück transportiert.¹³ Diese Leistungseinschränkungen bewirkten einen Stellenabbau von 157 Vollzeitäquivalenten und eine Einsparung von rund 40 Mio. US-Dollar während der nächsten zehn Jahre. Im Dezember 1994 entwickelte der Fachbereich die Wettbewerbsplanung. Der Stadtrat entschied Anfang 1995, dass zur Wettbewerbseinführung zunächst 25% der Müllentsorgung privater Haushalte dem Wettbewerb zugeführt werden sollen (einschließlich Recycling, Gartenabfälle und Sperrmüll) – zunächst jedoch ausschließlich als Wettbewerb zwischen privaten Anbietern. Die Ausschreibung wurde von der internationalen Firma Browning-Ferris Industries (BFI) gewonnen. Ihr Gebot von 5,66 US-Dollar pro Haushalt und Monat war um nicht weniger als 70.000 US-Dollar günstiger als die interne Kostenkalkulation und bewirkte somit eine Einsparung von 490.000 US-Dollar über die siebenjährige Vertragslaufzeit. Das höchste private Gebot lag bei nicht weniger als 14,80 US-Dollar pro Haushalt und Monat. Durch die Privatisierung – nicht Wettbewerb! – gingen der städtischen Müllabfuhr 44 Stellen verloren (City of Charlotte 1998b). Die ersten 25% der städtischen Müllabfuhr mit rund 34.000 privaten Haushalten wurde deswegen ohne Beteiligung der städtischen Müllabfuhr privatisiert, um Erfahrungen zu sammeln und einen besseren örtlichen Vergleich mit einem Konkurrenten zu haben. Die zweiten 25% der städtischen Müllabfuhr sind später in einem Ausschreibungsverfahren zwischen öffentlichen und privaten Anbietern dem Wettbewerb zugeführt worden. Sukzessive sollen mehr und mehr Anteile der städtischen Müllabfuhr in den Wettbewerb geführt werden.

13 Der „backyard service“ ist in den USA nicht untypisch und wurde wegen der immensen Kosten in einen so genannten „rollout service“ gewandelt.

Entwicklung der Beschäftigung und der industriellen Beziehungen

(1) *Entwicklung der Beschäftigung*

Die Wettbewerbsorientierung und die damit einhergehende Restrukturierung der Betriebsorganisation führte zu einem Stellenabbau. Bis 1997 sind in Charlotte rund 100 Stellen im administrativen Bereich und 450 Stellen in anderen (operativen) Bereichen der Stadt weggefallen. So verweist die Finanzabteilung auf einen Stellenrückgang von 20%, während die Arbeitsbelastung im gleichem Zeitraum um 22% zugenommen hat. Die Restrukturierung erzwang teilweise den Stellenabbau. In einem Beschluss des Stadtrates aus dem Jahr 1994 werden eindeutig und präzise die Verfahren hierfür dokumentiert. Der Stellenabbau betraf damit im Wesentlichen Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Beurteilungen.

Charlotte führte 1997 ein Gewinnbeteiligungsprogramm ein, um die Motivation der Mitarbeiter zu fördern. Dieses Programm gilt für Beschäftigte in Tätigkeitsfeldern, die dem Wettbewerb zugeführt worden sind. Wenn ein interner Dienstleister das niedrigste Gebot macht und Kontraktpartner wird, muss dem City Manager ein „gainsharing plan“ vorgelegt werden. Wenn es der Einheit gelingt, noch unter dem Gebotspreis zu arbeiten, kann bis zu 50% der Einsparung an die Mitarbeiter weitergegeben werden. Dabei darf die Gewinnbeteiligung jedoch nicht 25% des Grundgehaltes über die Kontraktlaufzeit überschreiten. Die restlichen Prozentanteile, die nicht an Beschäftigte ausgeschüttet werden, verbleiben in der entsprechenden Organisationseinheit und fließen in einen Fonds, aus dem verschiedene Maßnahmen finanziert werden (und auch Defizite ausgeglichen werden können). Am Ende der Kontraktperiode sind die verbleibenden Mittel in die haushaltsgerechten Titel zu übertragen.

(2) *Entwicklung der industriellen Beziehungen*

In der Stadtverwaltung bestehen keine gewerkschaftlichen Organisationen. Die Stadt darf aufgrund gesetzlicher Regulierung in North Carolina nicht mit gewerkschaftlichen Organisationen verhandeln. Die „industriellen“ Beziehungen verkürzen sich daher auf Fragen der Beschäftigtenpartizipation und der Mitarbeiterzufriedenheit. Diese ist, so Umfragen innerhalb der Kernverwaltung, gut.

Ergebnisse des Wettbewerbs

(1) *Kosten*

Die Stadt Charlotte hat bis April 1997 insgesamt 34 Ausschreibungen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern organisiert, von denen die

Stadt 24 Ausschreibungen gewann – eine überdurchschnittlich hohe Erfolgsquote von rund 70% (City of Charlotte 1997).

Zwischen 1992 und 1997 haben die neuen „key businesses“ Dienstleistungen im Wert von 9,3 Mio. US-Dollar an private Auftragnehmer vergeben, die zuvor von städtischen Bediensteten wahrgenommen wurden. Etwa 3 Mio. US-Dollar wurden durch wettbewerbliche Ausschreibungen eingespart. In einem Vergleich über die Haushaltsjahre 1995 bis 1997 (ebd.) wurden 1,97 Mio. US-Dollar durch Outsourcing eingespart und rund 1,7 Mio. durch Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern.

In relativ kurzer Zeit hat Charlotte damit im Verhältnis zum Haushaltsvolumen signifikante Kosteneinsparungen erzielt, die höher sind als die in Phoenix, jedoch niedriger als die in Indianapolis. In Indianapolis beziehen sich die Kosteneinsparungen aber auf eine Kombination aus Privatisierung und Wettbewerb, während Charlotte die Einsparungen aus Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern genau spezifizieren kann.

(2) Qualität

Die Qualität der Dienstleistungen im Wettbewerb hat sich in Charlotte eindeutig nicht verschlechtert, im Gegenteil: Durch eine klare Spezifikation des gewünschten Ergebnisses und der Einrichtung von Beschwerdemanagementsystemen haben Kunden und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen wesentlich bessere Möglichkeiten als zuvor, Einfluss auf die Dienstleistungsgestaltung zu nehmen. Darüber hinaus erlauben es die Ausschreibungsinhalte, Vertragsstrafen gegenüber Schlechtleistern zu verhängen – unabhängig, ob die Dienstleistung von einem öffentlichen oder einem privaten Anbieter produziert wird (vgl. dazu unten).

(3) Beschäftigung

Für Charlotte können keine eindeutigen Aussagen getroffen werden, inwieweit der bisherige Stellenrückgang kausal dem Wettbewerb zugeordnet werden kann, da mehrere Maßnahmen gleichzeitig durchgeführt wurden: Reorganisation und Rationalisierung, politische Leistungstiefendebatte und Wettbewerbseinführung.

5.4.4 Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens

Ausschreibungen unter einem Wert von 100.000 US-Dollar können von den einzelnen Geschäftseinheiten selbst organisiert und evaluiert werden. Bei einem Finanzierungsvolumen von 100.000 bis 500.000 US-Dollar besteht das Evalua-

tionsteam aus Mitgliedern der Organisationseinheiten Beschaffung, Contracts Administration, Budget & Evaluation sowie dem Rechtsreferenten. Für Ausschreibungen in unterstützenden Dienstleistungen können Hauptnutzer der Dienstleistung hinzugezogen werden. Für Ausschreibungen mit einem Wert über 500.000 US-Dollar sind zusätzlich zwei Stadträte, ein Vertreter des City Managers und die Kontaktperson des Fachdienstes zum Rat (administrativer „Beigeordneter“) hinzuzuziehen. Den Geschäftseinheiten ist es nicht erlaubt, das Finanzvolumen einer Tätigkeit zu teilen, um in kleinere Ausschreibungskategorien zu kommen.

Charlotte verfolgt mit dem RFQ/RFP-Ausschreibungsverfahren nicht das Ziel, nach dem RFP das Gebot des billigsten Anbieters anzunehmen. Vielmehr heißt es:

“The award of a Contract, if made, shall be made to the bidder whose proposal furthers the best interest of the City. No award shall be made until all necessary investigations have been made to determine the eligibility and responsibility of the bidder under consideration. Award of a Contract, if made, shall be made by the Charlotte City Council” (Auszug aus den RFP Residential Solid Waste Collection Services vom 17.12.1996).

Damit wird deutlich, dass Charlotte weniger auf formalisierte Ausschreibungsverfahren setzt, in denen ein Set an Parametern als ausschließliches Kriterium der Auftragsvergabe fungiert, sondern vielmehr auf Verhandlungssysteme. Verhandlungssysteme werden in der Auktionstheorie nicht thematisiert; sie erscheinen jedoch in der Praxis in Indianapolis sinnvoll, weil die Bedingungen, in denen Auktionen theoretisch behandelt werden, in der lokalen Gestaltung eines Wettbewerbsprozesses nicht vorliegen bzw. unrealistisch sind.

Organisation des Wettbewerbsprozesses

Der Wettbewerbsprozess beginnt mit der Auswahl einer Dienstleistung, die dem Wettbewerb zugeführt werden soll. In Charlotte sind dies momentan alle nicht-strategischen Leistungen. Nach der Auswahl wird ein „Request for Qualifications“ ausgegeben. Nach der Qualifizierung der potenziellen Anbieter beginnt das eigentliche Ausschreibungsverfahren mit dem „Request for Proposals“ (RFP). Die Gebote werden evaluiert, zentraler Parameter ist dabei nicht der Preis.

(1) *Spezifikation der Dienstleistung*

Die Spezifikation der Dienstleistung erfolgt durch ein Evaluationsteam, welches für die Spezifikation, die Kostenüberprüfung, Qualitätssicherung und andere Elemente des „Request for Proposals“ zuständig ist. Dabei ist das Team aufgefordert, dezidiert das gewünschte Ergebnis der Dienstleistung zu formulieren

und nicht die dabei anzuwendenden Arbeitsmethoden. Die potenziellen Bieter sollen durch die Gestaltung des RFP aufgefordert werden, selbst kreativ und innovativ über die Dienstleistungserstellung nachzudenken. Der Entwurf eines RFP im Wert von mehr als 100.000 US-Dollar muss an potenzielle Bieter verschickt werden, die Kommentare und Änderungsvorschläge einbringen dürfen.

(2) Qualifizierung potenzieller Anbieter

Die Qualifizierung potenzieller Anbieter erfolgt von Fall zu Fall; d.h. es bestehen keine formalisierten Regeln zur Durchführung einer „pre-qualification“. Aspekte können sein

- Business Plan und Ressourcenplanung des Anbieters;
- frühere Leistungen in ähnlichen Verträgen (sofern vorhanden);
- finanzielle Ressourcen (Bonding) etc.

Das Evaluationsteam entscheidet von Fall zu Fall, ob eine Qualifizierung durchgeführt wird und welche Kriterien dabei verwendet werden sollen. Im Bereich der Müllentsorgung wurde eine Qualifizierung durchgeführt. Im Vorfeld der Ausschreibung ergeht an potenzielle Anbieter ein „Request for Qualifications“ (RFQ). In diesem RFQ werden die Anbieter aufgefordert, Angaben über fachliche Qualifikation, technische Ausstattung, finanzielle Ressourcen und Betriebsergebnisse sowie Umweltschutzstandards zu machen. 1995 gingen zur Ausschreibung von 25% der Müllentsorgung fünf Qualification Statements ein, von denen vier akzeptiert wurden (BFI, Chambers Waste Systems, Carolina Container Corporation und Waste Management Inc.). Von diesen vier Statements wurden nur die von Waste Management und BFI akzeptiert. Das Evaluationsteam empfahl, die Firmen Carolina Container Corporation und Chambers Waste Systems nicht in die Ausschreibung mit einzubeziehen. In beiden Fällen sah das Evaluationsteam nicht die notwendigen finanziellen Ressourcen, bei einem Anbieter fehlte die Erfahrung mit kommunaler Müllentsorgung. In der Zusammenfassung der Evaluation an den Stadtratsausschuss „Privatization/ Competition Advisory Committee“ wurden die Unternehmen wie folgt bewertet (vgl. Tab. 5-1).

Die Bewertung erfolgte recht konservativ; keine Firma erreichte die höchste Bewertung „very good“. Die Arbeit des Bewertungsteams wurde deshalb auch von Unternehmen kritisiert. Diese hatten die Möglichkeit, ihr Unternehmen dem Stadtrat vorzustellen. Der Stadtrat gewährte schließlich einem Anbieter die Teilnahme am RFP – entgegen den Empfehlungen. In der Ausschreibung gewann schließlich BFI Inc. Hier zeigt sich ein Unterschied zu den in der Privatwirtschaft dominierenden Verfahren: Die demokratische Grundstruktur von

Kommunalverwaltungen ermöglicht es, dass sich der Stadtrat als legitimes Gremium aus politischen Erwägungen heraus anders entscheidet.

Tab. 5-1: Ergebnisse des Request for Qualifications 1995

	BFI	Chambers Waste Systems	Carolina Container	Waste Management
financial strength and stability	good	borderline	unacceptable	good
experience	good	good	borderline	good
legal disclosure	good	good	good	good
technical ability	good	good	good	good
responsiveness	good	good	good	good

Legende: „very good“ = exceeds the minimum level of response; „good“ = adequate, meets the minimum response level; „borderline“ = not clearly unacceptable, but raises some concerns; „unacceptable“ = clearly does not meet minimum requirements; major obstacle present

Quelle: Memorandum des Solid Waste Collection Procurement Evaluation Team

(3) Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen

In allen Ausschreibungen sind von potenziellen Bietern Angaben über folgende Aspekte zu machen:

- Ansatz des Bieters für den Umgang mit städtischen Beschäftigten, die möglicherweise infolge der Ausschreibung ihren Arbeitsplatz verlieren,
- Sicherheiten,
- Ansatz des Bieters für Qualitätssicherung und Beschwerdemanagement.

Der City Manager hat die Aufgabe, die Auswirkungen einer Vergabe an private Anbieter auf die Beschäftigung zu bestimmen, einschließlich der Kosten für Auflösungs- und Aufhebungsverträge. Der kommunale Dienstleistungsproduzent muss in seinem Gebot die Anzahl der Beschäftigten und ihre Gehälter angeben und dabei zwischen operativem Dienst und Monitoringfunktionen unterscheiden. Darüber hinaus muss der City Manager auch einen Plan erstellen, wie die „avoidable costs“ innerhalb des ersten Jahres der Laufzeit eines Vertrages minimiert oder eliminiert werden können. Der „cost elimination plan“ unterscheidet zwischen variablen, semi-variablen und fixen Kosten:

“This concept recognizes that certain semi-variable costs which cannot be eliminated due to privatization of a single service will become available in stages when more services are privatized. Whenever practical the ‘cost elimination plan’ should provide an

analysis of the next level of semi-variable costs which can be reduced or eliminated and the applicable phase-out period, if specific additional services or combinations thereof are contracted out to the private sector" (City of Charlotte 1998a, o. S.).

Auftragnehmer – außer dem eigenen kommunalen Anbieter – sind verpflichtet, einen „payment bond“ und einen „performance bond“ abzugeben. Diese Bonds sind Garantieerklärungen bzw. Versicherungsscheine vergleichbare Sicherheiten, die bei der Stadt hinterlegt werden. Die Höhe ist dabei unterschiedlich, in der Regel wird ein Bond auf 100% der jährlichen Vertragssumme festgesetzt. Diese Sicherheiten werden von einigen Kritikern als unnötig angesehen, da selbst im Falle der Nichterfüllung andere private Unternehmen kurzfristig einspringen könnten. Hier gilt es, das potenzielle Risiko zu bestimmen. Daneben kann in der Ausschreibung festgelegt werden, unter welchen Umständen der Vertrag zwischen den Parteien fristlos gekündigt werden kann.

Das Monitoring der Stadt gegenüber dem eigenen Anbieter ist härter als gegenüber privaten Anbietern kommunaler Dienstleistungserstellung. So hat sich die Stadt verpflichtet, gegenüber den Bürgern und den unterlegenen Bietern die realen Kosten der Dienstleistung zu dokumentieren, um von Anfang an möglichen Vorwürfen der Quersubventionierung entgegenzutreten. Diese Regelung ist in Phoenix nicht vorgesehen. Relativ hoch sind Konventionalstrafen bei Nichterfüllung des Vertrages. Charlotte berechnet Auftragnehmern (öffentlichen und privaten) für jede nicht innerhalb von acht Stunden nachgeholte Mülltonnenleerung 200 US-Dollar. Wenn innerhalb von 30 Tagen mehr als zehn Mülltonnen nicht geleert wurden, verteuert sich die Strafe auf 400 US-Dollar pro Mülltonne. Diese Bußgelder sind wesentlich höher als in Phoenix und in Indianapolis und erzwingen eine optimale Auftragnehmerdisziplin.

Die Wettbewerbspolitik in Charlotte ist eng mit dem Berichtswesen an den Stadtrat verknüpft. Ausschreibungsergebnisse bei einem Volumen von mehr als 100.000 US-Dollar werden dem Stadtrat berichtet. Alle ausgeschriebenen Dienstleistungen einschließlich der „in-house“ vergebenen Kontrakte werden in einem Jahresbericht zusammengefasst, in dem umfassend über Stand, Probleme, Kosten und Evaluierungen berichtet wird.

Die Bestimmung der Gebotshöhe des internen Dienstleisters

Die Kostenbestimmung des „in-house bid“ müssen vor Öffnung der Gebote an einem Stichtag von der Innenrevision überprüft werden. Die Kosten werden in Charlotte, wie in Phoenix und Indianapolis, nach „avoidable“ und „unavoidable“ differenziert. Daneben müssen auch die Kapitalkosten (einschließlich Abschreibung und Finanzierung) für Ausstattung und sonstige Verbrauchsgüter berücksichtigt werden, die für die Erstellung der Dienstleistung gebraucht bzw.

mitgenutzt werden. Schließlich sind auch variable und fixe Kosten, deren Höhe von der Menge der ausgeschriebenen Dienstleistungen abhängig ist, mit einzuberechnen.

In der Gebotsevaluation werden die gebotenen Preise jedoch nicht unmittelbar miteinander verglichen, wie dies in den anderen Städten der Fall ist. Charlotte verweist auf die unterschiedlichen „Spielregeln“ von öffentlichen und privaten Anbietern (City of Charlotte 1998a, b). Für eine genauere Gebotsevaluierung werden folgende Kostengrößen des „in-house bid“ verglichen:

- Semi-variable oder fixe Kosten, die nicht kurzfristig oder überhaupt nicht reduziert werden können, wenn eine bestimmte Dienstleistung ausgeschrieben wird. Hierfür bestehen Kosteneliminierungspläne der Stadt;
- transitionale Kosten oder Einsparungen beispielsweise durch Verkauf von Gerät, Folgekosten von Entlassungen etc.;
- Kosten für Monitoring und Überwachung. Wenn diese Kosten unterschiedlich zu denen von „in-house“ und privaten Geboten sein sollten, muss die Stadt den Kostenunterschied begründen und nachweisen.

Diese Kostenuntersuchungen sollen dazu dienen, den „in-house“-Preis so nah wie möglich an die Kostengrößen zu bringen, mit denen private Anbieter arbeiten, und dabei die Trennung zwischen operativen Dienstleistungskosten („go-away costs“) und Monitoring zu trennen.

5.4.5 Systematische Wettbewerbspolitik: Der Wettbewerbsansatz in Charlotte

Abschließend für das Fallbeispiel Charlotte wird nachfolgend die Wettbewerbspolitik der Stadt auf Übereinstimmungen und Unterschiede mit den Empfehlungen theoretisch-konzeptioneller Ansätze untersucht.

(1) Dienstleistungen im Wettbewerb

Charlotte ist die einzige Stadt in der Untersuchung (Naschold et al. 1994), die über einen systematischen Ansatz verfügt, welche Dienstleistungen in welchem Regime zu erstellen sind. Charlotte hat in einem politischen Prozess – bei dem im Unterschied zu den anderen hier untersuchten Kommunen der Stadtrat intensiv eingebunden war – die strategische Relevanz der einzelnen von der Stadt finanzierten oder erstellten Dienstleistungen bestimmt. In einem ersten Schritt werden nun die nicht oder wenig strategischen Dienstleistungen dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zugeführt. Erst nach einer Auswertung der Erfahrungen mit diesen Leistungen sollen unter

Umständen in Zukunft auch strategische Leistungen dem Wettbewerb zugeführt werden.

Charlotte hat damit einen systematischen Ansatz der Auswahl der Dienstleistungen ohne normative Begrenzung und ohne normative Ausrichtung auf Privatisierung. Der Ansatz vertraut auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Anbieter und baut auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.

(2) *Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen*

Obgleich Charlotte, ähnlich wie die beiden anderen US-amerikanischen Städte Phoenix und Indianapolis keine so deutliche Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer aufweist, wie dies beispielsweise in Großbritannien der Fall ist, so ist das Risiko der Vorteilsnahme durch das formalisierte – und damit transparente – Verfahren der Gebotserstellung wie der Gebotsevaluation sehr gering (siehe nächsten Abschnitt).

(3) *Ausschreibungsverfahren*

Auch das Ausschreibungsverfahren ist einzigartig unter den hier untersuchten Städten. In keiner anderen Stadt ist das politische Entscheidungsgremium so stark in den Prozess der Ausschreibung integriert wie in Charlotte. Darüber hinaus hat Charlotte – wie Indianapolis – eine deutliche Präferenz für Verhandlungssysteme anstelle formaler Ausschreibungsverfahren, um lokale und politische Interessen besser durchzusetzen.

(4) *Anbieterstruktur*

Zur Verbesserung der Anbieterstruktur im Bereich der lokalen Hausmüllentsorgung entschloss sich der Stadtrat der Stadt Charlotte, 25% der kommunalen Müllabfuhr zu privatisieren, d.h. es wurde gezielt ein privater Anbieter gesucht, ohne dass sich die kommunale Müllabfuhr bei dieser Ausschreibung beteiligen durfte. Der Hintergrund für diese Entscheidung liegt nicht darin, dass der Stadtrat eine materielle Privatisierung bevorzugte, sondern vor allem einen Konkurrenten suchte. Leistung und Verhalten des privaten Anbieters sollten der Stadt – dem Rat und den Bestellereinheiten – Aufschluss über alternative Arbeitsmethoden, -gerät, Routenplanung usw. geben. Die folgenden Ausschreibungen der städtischen Müllabfuhr, die bis 1996 ein Monopol der Stadt war, sollten im Wettbewerb mit öffentlichen und privaten Anbietern organisiert werden. Damit gewährleistete die Stadt, deutlich mehr Erfahrungen für die Gestaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zu gewinnen, als wenn direkt vom öffentlichen Monopol auf Wettbewerb umgeschalten worden wäre.

(5) *Käuferverhalten und Bieterverhalten*

Die Anzahl der von der Stadt Charlotte bislang durchgeführten Ausschreibungen lassen noch keinen eindeutigen Schluss auf Muster öffentlicher oder privater Dienstleistungsanbieter im Bieterverhalten zu. Die Stadt verfolgt eindeutig eine Politik der Kostenreduzierung bei gleichzeitiger bestmöglicher Garantie der Dienstleistungsqualität. Die bislang kurzen Erfahrungen auf dem Gebiet lassen aber noch keinen eindeutigen Trend des Käuferverhaltens der Stadt noch der privaten Anbieter oder des öffentlichen Anbieters erkennen.

5.5 Drei Städte, drei Wege des „managed competition“

Die drei vorgestellten US-amerikanischen Städte haben unterschiedliche Wege der kommunalen Wettbewerbspolitik eingeschlagen. Die Vielfalt der Kommunalsysteme in den USA und die relativ schwache landes- und bundesstaatliche Regulierung über Rahmengesetze haben unterschiedliche Wettbewerbspolitiken auf der lokalen Ebene begünstigt.

Phoenix, der Vorreiter der Wettbewerbsorientierung, hat im Vergleich zu den beiden anderen Städten Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern wesentlich weniger häufig und weniger systematisch eingesetzt. Die Kosteneinsparungen in Phoenix sind vom Volumen her niedrig. Indianapolis hat innerhalb kürzester Zeit – ausgehend von einer „rolling back the state“-Politik eine kombinierte Privatisierungs- und Wettbewerbspolitik eingeführt, die zu hohen Kostenreduzierungen geführt hat. Dabei ist allerdings nicht eindeutig zu erkennen, zu welchen Anteilen die Einsparungen wegen Privatisierung bzw. durch Wettbewerb realisiert wurden. Charlotte verfügt über einen vom gesamten Stadtrat mitgetragene Wettbewerbspolitik und ist auch die einzige Stadt in der gesamten Untersuchung, die einen eigenen Stadtratsausschuss mit der Thematik „Privatization/Competition“ besitzt. Charlottes Wettbewerbsansatz ist systematischer als der von Indianapolis und breiter als der in Phoenix.

In Indianapolis sind die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften aktiv in den Prozess der internen Gebotserstellung eingebunden. In Phoenix und Charlotte ist dieses Engagement weitaus geringer. In keiner der drei Städte war eine Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu finden, wie dies typischerweise in der Literatur gefordert wird. Dort wird auf eine explizite, eindeutige Trennung verwiesen, in den Städten ist diese Trennung jedoch schwächer, aber funktional. Für keine Stadt kann behauptet werden, dass sich die Form der schwachen Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer dysfunktional

auf den Wettbewerbsprozess ausgewirkt hat; jedoch erschwert die schwache Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer die Bestimmung der realen Einsparungen, die zusätzlich kompliziert werden durch unterschiedliche Verfahren zur Bestimmung der Gebotshöhe bei privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern.

Für den Vergleich der empirischen Befunde zur Organisation von Wettbewerbsprozessen, bei denen ein öffentlicher – kommunaler – Anbieter mit privaten Dienstleistungsanbietern um kommunale Aufträge konkurriert, sind folgende Punkte zusammenfassend von Bedeutung:

- Im Unterschied zur mikroökonomischen Betrachtung von Wettbewerbssituationen legen die Städte wesentlich mehr Wert auf die Betrachtung der Kontextbedingungen. Sie gehen nicht von der Existenz eines vollkommenen Marktes aus, sondern regulieren innerhalb der ihnen durch das rechtliche System zugestandenen Möglichkeiten ihre eigenen Wettbewerbsverfahren. Ein Kennzeichen von „managed competition“ ist die Bedeutung bzw. Anerkennung der Grundidee eines funktionsfähigen Wettbewerbs.
- Die Ausschreibungsverfahren im engeren Sinne erlauben eine gewisse Entscheidungsfreiheit über das Verfahren, so vor allem durch die Art und Weise der Erstellung der Spezifikation und die Auswahl von „qualifizierten“ Anbietern. Hinzu kommt, dass nicht in allen Städten und nicht für alle Dienstleistungen ein dienstleistungsübergreifendes Verfahren zur Anwendung kommt, sondern vielmehr in Abhängigkeit von der Dienstleistung spezifische Verfahren genutzt werden. Dabei werden allerdings bei gleichen Dienstleistungen unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichen Kriterien verwendet.
- Eine Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in allen Städten ist die Aufrechterhaltung der Existenz des öffentlichen Anbieters. Unklar ist, zu welchen Mindestanteilen diese Bedingung sinnvoll und gültig ist. Die Städte zeigen hier erhebliche Varianzen: Am Beispiel der Müllentsorgung operiert Phoenix mit 50%, Indianapolis mit weniger als 10% öffentlichem Anteil, Charlotte setzt auf die grundsätzliche Wettbewerbsfähigkeit und ordnet die Tätigkeit Müllentsorgung – im Unterschied zu anderen Städten – als nicht strategisch ein.
- Im Interesse der Aufrechterhaltung der Funktionen des Wettbewerbs geht Indianapolis so weit, die maximal zu erzielenden Einsparungseffekte über die konsequente Anerkennung des Parameters „Preis“ durch Wettbewerbsbeschränkungen zu restringieren.

6. Funktionsfähiger Wettbewerb: Gestaltung und Wirkungen

Abschließend werden die empirischen Befunde zu Wettbewerbskonstellationen und -bedingungen nach der vorgestellten Methode des „pattern matching“ (Yin 1981) analytisch sowohl mit weiterer Literatur zu Effekten des Wettbewerbs als auch mit den Thesen und Handlungsempfehlungen der unterschiedlichen disziplinären Ansätze und vorliegenden empirischen Untersuchungen verglichen.

Eine wesentliche Forschungsaufgabe besteht darin herauszufinden, wie welcher Wettbewerb unter welchen Bedingungen funktioniert (Vickers 1995), wozu hier neben der Erweiterung der theoretisch-konzeptionellen Bezüge vor allem der Vergleich von fünf Städten aus drei Staaten einen Beitrag leistet. Die theoretisch-konzeptionellen Ansätze unterschiedlicher Fachdisziplinen haben interessante Einzelergebnisse zu Aspekten des Wettbewerbsprozesses ergeben, aber auch Defizite offenbart.

Die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb auf der kommunalen Ebene ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die mit dem Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebnistest erfasst werden können, da sie Kontextbedingungen erfassen, die in anderen Konzepten ausgeblendet werden. Dabei ist die Frage nach der Gestaltung von Wettbewerbsprozessen genauso thematisiert worden wie die Frage nach den Effekten des Wettbewerbs auf der Produkt- und Wirkungsebene.

Die in Kapitel 2 aufgeworfenen Fragestellungen zu Gestaltung und Effekten von Wettbewerbsprozessen strukturieren den Vergleich in zwei Teile: Zum einen geht es um Fragen, die sich auf die Gestaltung eines Verfahrens beziehen:

- die Frage nach der optimalen Erstellungsform von Dienstleistungen;
- die Frage nach der Gestaltung der Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer;
- die Frage nach der optimalen Auswahl eines Verfahrens zur Bestimmung des Dienstleistungsproduzenten; und schließlich
- die Frage nach der Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer.

Zum anderen bestehen Fragen, die die Effizienz von Wettbewerb betreffen:

- die Frage nach den Kosteneffekten durch wettbewerbliche Mechanismen,
- die Frage nach den Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen und
- die Frage nach den Beschäftigungswirkungen.

Abschließend werden die Befunde kurz auf die deutsche Situation bezogen.

6.1 Die Gestaltung von Wettbewerb in Kommunen

6.1.1 Zur Erstellungsform von Dienstleistungen

Die Frage nach der Erstellungsform greift zu kurz.¹⁴ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es nicht darum geht, nur zwischen zwei Erstellungsformen, nämlich „öffentlich“ oder „privat“, zu wählen. Die These, dass eine nichtöffentliche Erstellungsform per se der öffentlichen Erstellungsform überlegen ist, lässt sich nicht aufrechterhalten. Das zeigen nicht zuletzt die Erfolge kommunaler Anbieter im Wettbewerb. Alle Alternativen in dem breiten Spektrum von rein öffentlicher bis rein privater Erstellung haben jeweils ihre spezifischen Vor- und Nachteile (vgl. überblicksartig Schoch 1994; Wegener 2000b). Die Frage nach der Erstellungsform muss differenzierter betrachtet werden:

- Zum ersten ist es nicht die Form der Erstellung, sondern die Existenz von funktionsfähigen Marktstrukturen, d.h. Konkurrenz, die über die Effektivität und Effizienz alternativer Erstellungsformen entscheidet. Wesentlich für die Effektivität und damit auch für die Effizienz von Wettbewerb ist die Existenz von Märkten. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ist sowohl von der Größe und Struktur einer Stadt als auch von den lokalen Anbieterstrukturen abhängig.

14 Die Arbeit untersucht nicht die Interessenkonstellationen und Entscheidungsprozesse bei der Vergabe einzelner Dienstleistungsaufträge. Für die Gestaltung von Wettbewerb ist gerade die Formulierung einer kommunalen Wettbewerbspolitik durch die gewählten Gemeindevertreter von besonderer Bedeutung, um Individualinteressen zu kanalisieren. Während in Braintree/Großbritannien den Räten kaum Entscheidungsspielräume zustanden, waren gewählte Vertreter in Phoenix/USA – nach ihrem Selbstverständnis als „Aufsichtsrat“ – nicht beteiligt, in Indianapolis/USA dominierte vor allem das Interesse des Bürgermeisters, ein „downsizing“ der Verwaltung vorzunehmen. In Christchurch/Neuseeland und Charlotte/USA wurden Verfahren entwickelt, die die Ausschreibungen konkreter Dienstleistungen regeln und somit ein hohes Maß an Transparenz schaffen – und gleichzeitig das Risiko „suboptimaler“ Entscheidungen minimieren. Darüber hinaus werden Entscheidungen des Vergabegremiums zum einen durch die Kommunalaufsicht oder den City Auditor überprüft; in einigen Städten sind in den Vergabeausschüssen verschiedene Interessengruppen vertreten.

- Die Auswahl einer Erstellungsform muss, um lokale und kommunale Effektivität zu erreichen, örtlich bestimmt werden können. Zum einen darf die politische Gestaltbarkeit nicht verloren gehen, zum anderen soll die Dynamik des Wettbewerbs jedoch erhalten werden. Die Leistungstiefendebatte mit ihren auf früheren Arbeiten aufbauenden Kriterien „Spezifität“ und „strategische Relevanz“ gibt zwar wichtige Hinweise, muss aber erweitert werden um Kriterien des funktionsfähigen Wettbewerbs – allen voran eine Prüfung der Anbieterstrukturen, die für eine spezifische Dienstleistung bestehen.

Diese beiden Einflussfaktoren müssen bei der Auswahl einer Dienstleistung berücksichtigt werden. Es gibt keinen Königsweg des Wettbewerbs. Der Transaktionskostenansatz in seiner weiterentwickelten Form ist für die Frage nach der Gestaltung von Wettbewerb im öffentlichen Sektor erst dann eine Hilfestellung, wenn die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sichergestellt werden kann. Dennoch kann die These aufgestellt werden, dass Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern („hilfsweise“) eine mehr Erfolg versprechende Alternative für Städte darstellen kann als die reine Eigenproduktion oder die Privatisierung.

(1) Nicht die Eigentümerschaft, sondern Konkurrenz ist entscheidend

In der praxeologisch geprägten Literatur wie auch in ideologisch eingefärbten Beiträgen zur Frage nach der Erstellungsform wird eine grundsätzliche Präferenz für nichtöffentliche Erstellungsformen deutlich. In einer vergleichenden Untersuchung von 129 Studien zu alternativen Erstellungsformen favorisierten 50 normativ privatwirtschaftliche Formen, während lediglich fünf Studien die Frage nach der Eigentümerschaft als nicht relevant beurteilten (Hodge 1996, S. 17). Keine Erstellungsform ist grundsätzlich überlegen, sondern der Wechsel von einer Erstellungsform zu einer anderen ist die Ursache für Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen. Wesentlich ist die Entfaltung der Funktionen des Wettbewerbs (Kantzenbach 1967). Monopole oder lokal marktbeherrschende Situationen werden durch Wettbewerbsmechanismen aufgebrochen. Die Freisetzung der Funktionen des Wettbewerbs gilt dabei nicht nur für einen Wechsel von öffentlichen zu privaten Formen, sondern auch von privaten zu öffentlichen Formen der Dienstleistungserstellung. Gerade im öffentlichen Produktionsbereich gibt es eine Vielzahl von Leistungen, die traditionell vergeben worden sind oder die traditionell eigenproduziert wurden, ohne dabei nach der effizientesten Erstellungsform zu fragen. Sofern die Einführung von Wettbewerbs- bzw. Marktmechanismen politisch intendiert ist, bedeutet dies, dass wettbewerbliche Erstellungsformen auch „in-sourcing“, d.h. die Reintegration

einer fremdproduzierten Leistung zurück in das öffentliche Produktionsregime, bedeuten kann. Der Markteintritt von Kommunen mit ihren unterstützenden Dienstleistungen ist in zahlreichen Staaten jedoch gesetzlich ausgeschlossen, obwohl Kommunen in einigen Fällen Leistungen preisgünstiger anbieten könnten als private Konkurrenten. Die Funktionen des Wettbewerbs können sich damit in den meisten untersuchten Kommunalverwaltungen nur in bestimmten Bereichen entfalten. Die Deregulierung und Liberalisierung vieler Bereiche staatlicher Wirtschaftstätigkeit führt häufig zu Konfliktsituationen zwischen den weiterhin bestehenden öffentlichen Aufgaben einzelner Marktteilnehmer und den Regelungen des nationalen Rechts, in Europa auch des europäischen Rechts (Bender/Rinne 1998). Gewöhnlich wird dabei der Rückzug der Kommunen aus den Märkten bzw. deren Nichteintritt gefordert: Die gilt beispielsweise für die Energieversorgung (Lang 1999), die Wasserver- und -entsorgung, die Müllentsorgung und die Telekommunikation (Möschel 1997). Die Begrenzungen der wirtschaftlichen Betätigung minimieren die Möglichkeiten einer Geschäftsfelderweiterung und vor allem des flexiblen Umgangs mit sich verändernden Marktsituationen – dies ist aber eine Grundbedingung für ein erfolgreiches und nachhaltiges Bestehen am Markt.

In Großbritannien ist der Markteintritt für eine Vielzahl von Leistungen untersagt. Öffentliche Anbieter dürfen nur von Lokalverwaltungen und öffentlichen Einrichtungen (wie etwa Krankenhäusern, Schulen, Polizei) Aufträge annehmen, die über wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren gewonnen werden müssen. An Ausschreibungen privater Unternehmen dürfen sie sich nicht beteiligen. In den USA bestehen solche gesetzlichen Bestimmungen in den meisten Bundesstaaten nicht, jedoch ist ein großflächiger Markteintritt politisch nicht durchsetzbar, vor allem dann, wenn mit dem Markteintritt kein örtliches Politikziel unterstützt wird. Die Interessenvertretungen der örtlichen Wirtschaft und die Grundüberzeugung der Vorteile marktlicher Lösungen begrenzen die wirtschaftliche Betätigung auch ohne entsprechende gesetzliche Regulierung. Neuseeländische Kommunen sind ähnlich wie in jene Großbritannien weitgehend von privaten Märkten ausgeschlossen. Die Begrenzung der Marktzugänge ist mit der Forderung nach „wettbewerbsfähigen Kommunalverwaltungen“ nicht vereinbar. Den Kommunen wird durch Marktzugangsbarrieren die Entwicklung einer Geschäftsstrategie fast unmöglich gemacht, sie sind auf „Nischenprodukte“ angewiesen, wenn ihnen untersagt wird, Annex- und Ergänzungsaufgaben wahrzunehmen, die sie zur Stabilisierung des Geschäftsbetriebes benötigen – insbesondere dann, wenn durch Ausschreibungen Marktanteile zwangsläufig verloren gehen. Ordnungspolitische Argumente verlieren an Kraft; die Kompetenz der Kommune als Marktteilnehmer wird dadurch geschwächt. Die Liberalisierung muss auch für die Kommune selbst gelten. Wenn eine Kommune ein

wirtschaftlich operierendes Unternehmen besitzt, deren Gewinne zur Finanzierung des Kommunalhaushaltes beitragen, ist nicht plausibel, warum die Kommune auf dieses Unternehmen verzichten sollte. Darüber hinaus bewirkt die Begrenzung des Wettbewerbs auch, dass kommunale Anbieter weitaus weniger in der Lage sind, auf veränderte Marktsituationen zu reagieren. Sie können sich weder um neue Geschäftsfelder bemühen noch dürfen sie ihre Leistungen in einer anderen Gebietskörperschaft anbieten (Territorialprinzip).

(2) Die Gratwanderung zwischen politischer Gestaltung und Wettbewerbsdynamik

Die Dynamik des Wettbewerbs ist in den untersuchten Städten stark unterschiedlich. Die Einbindung der politischen Vertreter in Charlotte unterstützte die Kontinuität und Dynamik des Wettbewerbs, während die Dynamik in Phoenix nach den ersten Niederlagen bei wettbewerblich ausgeschriebenen Dienstleistungen deutlich zurückging. Diese nachlassende Dynamik ist weder von der Verwaltung noch von der Politik thematisiert worden, sondern wurde durch journalistischen Druck und Lobbyarbeit von Privatisierungsbefürwortern (Franciosi 1998a, b) auf die lokale Politikagenda gesetzt und zwang die Verwaltung, zu handeln. Die Dynamik des Wettbewerbs ist in Phoenix am schwächsten, da zum einen nur ein Bruchteil des Haushaltsvolumens wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren unterliegt, zum anderen die kontinuierliche Neuausschreibung von Dienstleistungen nicht abgesichert ist und schließlich durch die Begrenzung des Wettbewerbs im Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung die Dynamik begrenzt ist. In Phoenix toleriert der nur siebenköpfige Stadtrat die Wettbewerbsorientierung und -begrenzung der städtischen Müllabfuhr. In Christchurch ist die Dynamik durch die konsequente Umsetzung des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells bei gleichzeitigem kontinuierlichen Rückgang direkter Allokationen gesichert. Da Charlotte im Gegensatz zu Indianapolis über eine dezidierte Wettbewerbsstrategie verfügt, die in die strategische Entwicklung der Kommune eingebettet ist, wird die Wettbewerbsdynamik in Charlotte langfristig höher sein, während in Indianapolis die Anzahl von Privatisierungen vermutlich steigen wird – das zeigen zwischenzeitlich auch aktuelle Entwicklungen. In Großbritannien war die Dynamik des Wettbewerbs durch die Verpflichtung zur Ausschreibung gesichert. Es bleibt abzuwarten, wie durch die „best value“-Politik Veränderungen der Wettbewerbsdynamik entstehen. Unter Berücksichtigung der Machtverhältnisse in den Entscheidungsgremien von Kommunen zeigten sich trotz umfassender Regulierung unterschiedliche Präferenzen: In Kommunen mit dominierender sozialdemokratischer Partei wurden weitaus häufiger Kontrakte „in-house“ vergeben, während in Kommunen, in

denen die konservative Partei die Mehrheit besaß, private Unternehmen bevorzugt wurden (Painter 1991, S. 200f.; Shaw et al. 1994). Diese Präferenzen sind auch für die USA untersucht worden (Greene 1994; Hirsch 1995; Ferris/Graddy 1991). Lokale Gesetze, die das Ausgabenvolumen restringieren, unterstützen dabei die Privatisierung im Sinne eines wachsenden Anteils der Fremdvergabe (Lopez de Silanes et al. 1997). Seit einiger Zeit werden allerdings bei alternativen Erstellungsformen in den USA nicht überwiegend ordnungspolitische oder ideologische Gründe angeführt, sondern auch strategische Elemente der Politikformulierung und -durchsetzung auf der lokalen Ebene. Beispielsweise ist bei der Hausmüllentsorgung zu beobachten, dass Effizienzaspekte begleitet werden von umweltpolitischen Erwägungen (Hawkins 1991), die möglicherweise die Wirtschaftlichkeit von „contracting-out“ dramatisch reduzieren (Williams 1998). Die Berücksichtigung der gesamten Dienstleistungsprozesskette (wie Umweltschutz) über ein einzelnes Glied hinaus (wie kommunale Hausmüllentsorgung) ist bislang kaum zu beobachten (vgl. dazu unten).

Tab. 6-1: Vergleich der Wettbewerbsansätze

	Braintree	Christchurch	Phoenix	Indianapolis	Charlotte
Wettbewerbs-einführung	1989	1989	1979	1992	1993
Parteienmehrheit	Labour (seit 1992)	Labour (seit 1989)	Republikaner (seit 1945)	Republikaner (seit 1992)	Republikaner
Regulierungsinstanz	national	national	lokal	lokal	lokal
Auswahl der Dienstleistungen	systematisch (vorgegeben)	systematisch, marktnah	unsyste- matisch	unsyste- matisch	systematisch
Anteil der wettbewerblich ausgeschrieben Dienstleistungen	sehr hoch, stabil	hoch, leicht steigende Tendenz	sehr gering, stabil	gering, steigende Tendenz	gering, steigende Tendenz
Anteil von „contracting-out“	sehr hoch	hoch	hoch	gering, steigende Tendenz	gering
Dynamik des Wettbewerbs	sehr hoch	hoch	gering	unklar	hoch

Anm.: „Contracting-out“ ist hier das Volumen der Fremdvergabe am Haushalt.

Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass relationale Beziehungen im Sinne kooperativ angelegter Partnerschaften zumindest für einige Dienstleistungsbereiche in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Die Aussage in einigen Beiträgen zur Auktionstheorie, die Auktionen mit Verhandlungen vergleicht und jeweils Verhandlungen als unterlegen darstellt, bleibt davon unberührt: Es wird in Zukunft weniger von Interesse sein, ob Auktionen Verhandlungen überlegen sind, als vielmehr, wie Verhandlungssysteme im Anschluss an Auktionen bzw. Ausschreibungen eingesetzt werden können, damit zum einen die Wettbewerbsdynamik erhalten bleibt, zum anderen notwendige vertrauensbasierte Kooperationen aufgebaut werden können.

Die Erhaltung der Wettbewerbsdynamik und die Aufrechterhaltung einer lokalen Gestaltungsmacht sind eine schwierige Gratwanderung. Dabei kann festgestellt werden, dass nationale Regulierung durch Recht wie in Großbritannien zwar eine starke Wettbewerbsdynamik erzwingt, aber hohe politische Kosten zum Nachteil örtlicher Demokratie und Gestaltungsmacht der kommunalen Entwicklungsplanung bedeuten kann. Hier zeigen sich wesentliche Unterschiede bei den hier untersuchten fünf Städten. Mit Ausnahme der Stadt Charlotte haben die Städte keinen systematischen Ansatz gewählt, welche Dienstleistungen alternativen Produktionsformen zugeführt werden sollen. Auf politischer Ebene wurde zunächst eine lokale Entscheidung über die strategische Relevanz einzelner Dienstleistungen gefällt. Diese Entscheidung wird wesentlich durch die lokale Politik und die gegebene Marktsituation bzw. Anbieterstruktur beeinflusst. In Indianapolis dominiert eine eher zufällige Auswahl von Dienstleistungsbereichen, die nach Meinung der Verwaltungsführung durch Private billiger und besser produziert werden könnten, in Christchurch sind es vor allem Bauleistungen, in Phoenix ist es die städtische Müllabfuhr. In Charlotte hingegen werden dezidiert zuerst die nichtstrategischen Dienstleistungen dem Wettbewerb zugeführt. Darüber hinaus ist auffallend, dass lediglich in Charlotte der Stadtrat in die Formulierung einer Wettbewerbsstrategie einbezogen war.

Insgesamt ist festzuhalten, dass viele der untersuchten Städte keinen konsequenten Wettbewerbsansatz verfolgen. Dies ermöglicht zwar eine örtliche Politikgestaltung, birgt aber gleichzeitig das Risiko, dass kommunale Produzenten einmal gewonnene Ausschreibungen kontinuierlich fortführen – das wettbewerbliche Element also verloren geht. Das Beispiel aus Charlotte dokumentiert die starke Einbindung des Stadtrates und örtlicher Wirtschafts- und Unternehmerverbände mit dem Ziel, wettbewerbliche Strukturen flächendeckend und dauerhaft zu etablieren.

(3) *Marktzugangsbarrieren für öffentliche und private Anbieter*

Die Konkurrenz von Anbietern untereinander unterstützt Anstrengungen, die Kosten zu minimieren und den Kundennutzen zu maximieren. Wenn die Frage nach der Eigentümerschaft irrelevant ist, fällt der Anbieterstruktur eine wesentliche Rolle zu. Je schwächer die Anbieterstruktur ausgeprägt ist, desto interessanter ist Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. Die Beispiele aus den fünf untersuchten Städten zeigen im Fall der städtischen Müllentsorgung die Vorteile wettbewerblicher Arrangements und die Funktion des kommunalen Anbieters, für die Stadt als Preiskontrolleur zu wirken. Die Entwicklung einer Anbieterstruktur ist abhängig von unterschiedlichen Marktzugangsbarrieren.

Kritiker verweisen darauf, dass die Bedingungen der Teilnahme an wettbewerblichen Ausschreibungen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsproduzenten ungleich seien. Oftmals richtet sich die Kritik gegen kommunale Produzenten, denen vorgeworfen wird, Privilegien zu genießen, die die Wettbewerbsfähigkeit privater Anbieter entscheidend beeinträchtigen würden. Vorgebracht werden folgende Einwände:

- Die Leistungen kommunaler Anbieter unterliegen nicht der Steuerpflicht (Umsatzsteuer, Mehrwertsteuer bzw. verwandte Steuern).
- Die rechtliche Unselbständigkeit kommunaler Produzenten in Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen ermöglicht Quersubventionierungen und zieht damit Kostenverzerrungen nach sich.
- Die ungleichen Modelle der Kostenrechnung führen dazu, dass öffentliche Anbieter nicht die tatsächlichen Vollkosten erfassen, was wiederum einen unlauteren Kostenvorteil für kommunale Anbieter bringt.

Die Kritik gipfelt in Aussagen, die die Herstellung gleicher Spielregeln verlangen („level playing field“). In wenigen Beiträgen wird versucht, die Kriterien eines „level playing field“ herauszuarbeiten. Martin (1999a) entwickelte die in Tabelle 6-2 dargestellten Kriterien.

Die Zusammenstellung macht deutlich, dass keine sektoralen Marktzugangsbarrieren in dieser Checkliste auftauchen, sondern lediglich Kriterien, die auf eine „Passfähigkeit“ von öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern abstellen. Die Eigentümerschaft spielt keine Rolle. Die einzelnen Kriterien behandeln eine Reihe kritischer Punkte der internen Kostenrechnung und der internen Gebotsgestaltung.

Interessanterweise wird die Kritik des fehlenden „level playing field“ in allen untersuchten Ländern vor allem von Unternehmensverbänden artikuliert. Sie scheint also unabhängig von institutionellen Gegebenheiten und regionalen

Tab. 6-2: Level Playing Field Checklist

Issue	Favors public	Neutral	Favors private
1 Type of competition Sequential process Parallel process			
2 Public Sector Access to Outside Consultants Yes/No	x		
3 Independent Review of Public Sector benchmarks, Bids & Proposals Yes/No			
4 Separation of Purchase & Provider Split Yes/No		x	
5 Mandated Private Sector Wage Scales Yes/No			
6 Mandated Private Sector Employee Benefits Yes/No			
7 Minimum Cost Savings Threshold Yes/No			
8 Cost Comparison Approach Fully Allocated Costs Approach Avoidable Costs Approach The State of Texas Approach			x
9 Transition Costs Included for Private Sector only Included for Public Sector only Excluded for Both			
10 Contract Administration & Monitoring Costs Included for Private Sector only Included for Both Excluded			
11 Public Sector Memorandum of Understanding Yes/No			
12 Penalties for Public Sector Failure to Perform Yes/No			
13 Provisions for Monitoring Private Sector Only Public & Private Sector			

Quelle: nach Martin (1999a)

Marktbedingungen vorgebracht zu werden. Exakt dieselben Spielregeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Anbietern können kaum geschaffen werden, da letztlich eine Gebietskörperschaft nicht ausschließlich nach marktlichen Mechanismen funktioniert. Zwingend notwendig sind „lediglich“ die Transparenz der internen Kostenrechnungssysteme, der Kostenzuordnung und der Gestaltung der internen Gebote. Darüber hinaus können, wie in Tabelle 6-2 dargestellt, weitere Kriterien – so vor allem tarifrechtliche Fragen – einbezogen werden. Die Herstellung gleicher Spielregeln darf und kann nicht dazu führen, dass private oder freigemeinnützige Organisationen grundsätzlich von der Pluralisierung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion ausgeschlossen werden, wie auch öffentliche Anbieter nicht prinzipiell von „privaten“ Dienstleistungsbereichen ferngehalten werden dürfen.

Der zweite Kritikpunkt, die Möglichkeit der Quersubventionierung, suggeriert, dass private Unternehmen nur dann überleben können, wenn bei allen Geboten bzw. Angeboten stets eine Profitmarge einkalkuliert werden muss. Dies ist in der Praxis jedoch nicht der Fall. Zur Sicherung einer stabilen Auftragslage oder bei dem Versuch, Märkte zu kaufen, kann sich das Gebot auch einmal in der Höhe der Selbstkosten – oder darunter – bewegen. Die Kritik hat aber dann ihre Berechtigung, wenn neben wettbewerblich gewonnenen Ausschreibungen zusätzlich noch Dienstleistungen erbracht werden, die über direkte Allokation aus dem Haushalt finanziert werden, und nicht transparent dargelegt wird, wie sich diese Einnahmeform von der des internen Gebotes abgrenzt. Die Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle in Christchurch und Braintree sind strikter angelegt als jene in den drei US-amerikanischen Städten. Gerade in Indianapolis ist die Trennung nicht immer klar. Aus Transparenzgründen sollte jedoch sichergestellt sein, dass öffentliche Anbieter keine anderen Finanzierungsquellen mischen. Die Durchsetzung interner Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle kann sehr wohl auch dazu führen, dass interne Auftragnehmer „in Konkurs gehen“. Zwar war in den hier untersuchten Städten noch kein interner Anbieter in dieser Situation, aber aus verschiedenen Städten Skandinaviens – wie beispielsweise Linköping und Täby in Schweden – ist bekannt, dass bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit interne Auftragnehmer Gefahr laufen, liquidiert zu werden.

Mit dem zweiten Kritikpunkt eng verbunden ist der dritte, nämlich die unterschiedlichen Arten der Kostenerfassung und -zuordnung. Auch hier ist eine schwache oder unscharfe Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer Auslöser der Kritik: Die Kostenerfassung darf und soll sich zwar den Bedürfnissen eines Betriebes anpassen, jedoch nicht so, dass bestimmte Kosten strukturell unberücksichtigt bleiben.

Umgekehrt bestehen wiederum einige Nachteile für öffentliche Anbieter, aus denen private Unternehmen einen Vorteil ziehen können:

- Die öffentliche Zugänglichkeit von Akten erlaubt Einsichten in die internen Kostenstrukturen des kommunalen Anbieters für die privaten Konkurrenten;
- die Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung – sowohl in neuen Marktsegmenten als auch in neuen Regionen – restringiert die Flexibilität der kommunalen Anbieter;
- das öffentliche Gebot bzw. die Entscheidung über Gebotsannahmen kann angefochten werden, während private Anbieter die Entscheidung für oder gegen eine Annahme nur ihren Eigentümern gegenüber rechtfertigen müssen.

Marktsituation und Anbieterstrukturen haben einen entscheidenden Einfluss auf die Effektivität und natürlich die Effizienz von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren.

(4) Anbieterstruktur und Wettbewerbsfunktionen

Wettbewerb kann seine Funktionen nur dann sinnvoll entfalten, wenn mehrere gleichwertige und konkurrierende Dienstleistungsanbieter sich an Ausschreibungen beteiligen. Dabei wird gemeinhin eine Mindestanzahl von drei Anbietern genannt, wobei jeder zusätzliche Anbieter die Effizienz von Ausschreibungsverfahren erhöhen kann. Dies gilt in der Praxis insbesondere dann, wenn die jeweiligen Anbieter unterschiedliches Wissen über Kostenstrukturen und Leistungsfähigkeit der Konkurrenten haben.

Die Erfahrungen aus verschiedenen Ländern und den hier vorgestellten Städten zeigen aber, dass die Anbieterstruktur in Ausschreibungsverfahren bei vielen Dienstleistungen nur selten aus mehr als drei Anbietern besteht. Je nach Dienstleistungssegment konkurrieren dabei lokale, nationale und internationale Unternehmen. Je länger die Vertragslaufzeit und je höher das Auftragsvolumen einer Ausschreibung ist, desto wahrscheinlicher ist erstens, dass überwiegend nationale Unternehmen, unter Umständen sogar internationale Konzerne konkurrieren, und zweitens, dass die Anzahl der Konkurrenten gering ist.

Die Marktsituation ist vor allem in Großbritannien von verschiedenen Institutionen, darunter der Audit Commission und dem Local Government Management Board, nach Einführung der verpflichtenden Ausschreibungen immer wieder untersucht worden. Die Anbieterstruktur ist für die meisten von Kommunen ausgeschriebenen Dienstleistungen akzeptabel – allerdings ist die Anzahl der Anbieter in einem spezifischen Marktsegment nicht gleichzusetzen mit der Anzahl der Anbieter, die letztlich auch ein Gebot für eine entsprechende Dienstleistungsausschreibung abgeben. In der Praxis zeigte sich, dass die Anzahl der

letztlich an Ausschreibungen teilnehmenden Anbieter oft so gering war, dass kein funktionsfähiger Wettbewerb etabliert werden konnte. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ist am deutlichsten an der Anzahl der abgegebenen Gebote pro Ausschreibung in unterschiedlichen Marktbereichen abzulesen. Im Bereich „Catering“ lag die durchschnittliche Anzahl der abgegebenen Gebote nur bei 0,5 (Milne 1997). Die Daten des Local Government Management Board (1994) treffen auch für Braintree zu. Braintree musste zum Teil erhebliche Kostensteigerungen hinnehmen, da auf einige Ausschreibungen kein einziger Anbieter reagierte – nicht einmal der eigene kommunale Anbieter. Bedenkliche Anbieterstrukturen bestanden vor allem im Bereich des Managements von Sport- und Freizeitanlagen, der Kantinen und der Fahrzeugwartung. In diesen Segmenten war nicht nur die Beteiligung schwach oder gleich Null, die Kommunen mussten auch Kostensteigerungen hinnehmen. Das Beispiel demonstriert, dass pauschalisierende gesetzliche Regulierungen kontraproduktiv sein können, wenn die regionalen Marktbedingungen keinen funktionsfähigen Wettbewerb unterstützen. Vor allem in strukturschwachen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte zeigten sich deutliche Schwächen verpflichtender Ausschreibungen. In Großbritannien entwickelte sich aus der Beobachtung schwacher Marktsituationen eine generelle Kritik an verpflichtenden Ausschreibungen, wenn kontinuierlich kein hinreichender Markt vorhanden ist oder sich herausbildet.

Der von Indianapolis durchgeführte „Gelbe-Seiten-Test“ ist kein besonders sicherer Indikator für die Existenz eines funktionsfähigen Wettbewerbs. In Christchurch (Neuseeland) ist die Anbieterstruktur akzeptabel, da Christchurch und die Region Canterbury das bedeutendste wirtschaftliche Zentrum der neuseeländischen Südinself darstellen. Zudem werden überwiegend Bau- und Unterhaltsleistungen ausgeschrieben, für die eine hinreichende Marktsituation besteht. Exemplarisch sei darauf verwiesen, dass in skandinavischen Ländern (Naschold/Riegler 1997) in sozialen Aufgabenbereichen in Ermangelung einer privaten oder freigemeinnützigen Anbieterstruktur eine Pluralisierung der öffentlichen Einrichtungen angestrebt wurde, um zumindest innerhalb des öffentlichen Produktionsregimes quasi-wettbewerbliche Bedingungen zu schaffen (Baldersheim 1993; Otter 1999). Diese Profilbildung ist durch eine starke Qualitätsorientierung unterstützt worden (Oppen 1997; Naschold et al. 1998). Solche Verfahren eignen sich für einige Dienstleistungsbereiche, um wettbewerbliche Mechanismen innerhalb der Verwaltung zu etablieren. Wettbewerbliche Mechanismen können gerade in Verbindung mit Qualitätspolitik auch für personengebundene Dienstleistungen sinnvoll genutzt werden.

(5) *Marktposition der Kommune als Auftraggeber*

Neben einer hinreichenden Anbieterstruktur ist die Marktposition der Kommune ebenfalls entscheidend für die Effektivität und Effizienz von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern: Für die Gestaltung effektiven und effizienten Wettbewerbs ist je nach Dienstleistung eine bestimmte Anzahl von Konsumenten unabdingbar (Stein 1990). Für die USA wurde beispielsweise ermittelt, dass für den Bereich der Müllentsorgung ab 50.000 Einwohnern die Pro-Kopf-Kosten sinken (Savas 1977a, b). Allerdings sind die Möglichkeiten von Städten und insbesondere Landgemeinden begrenzt, die Anzahl der Konsumenten zu erhöhen. Private Anbieter können zwar die Konsumentenzahl in einer Gebietskörperschaft ebenso wenig erhöhen, aber verschiedene Gemeinden gleichzeitig bedienen (Ferris/Graddy 1986; Stein 1990). Verschiedene Studien zu den Produktionsformen im Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung in den USA belegen, dass private Anbieter vor allem in Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern dominieren. Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern unterhielten demgegenüber mehrheitlich kommunale Stadtreinigungsbetriebe und nutzten die Fremdvergabe an Private (Savas 1977a). Daraus lässt sich die These ableiten, dass im Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung insbesondere für Städte mit einer Einwohnerzahl von über 50.000 Einwohnern Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern eine interessante Alternative darstellt. Seit der Untersuchung von Savas (1977b) haben sich hauptsächlich größere Städte für diese Form des Wettbewerbs entschieden. Regionen mit einem höheren Urbanisierungsgrad legen nicht nur aus gesundheits- und umweltschutzpolitischen Erwägungen Wert auf eine möglichst sichere Aufgabenerledigung (Williams 1998). Die Gefahr ungewollter politischer Kosten, die mit dem Verlust der direkten Kontrolle über eine Dienstleistung verbunden sein können, führt zu einer gewissen Präferenz in Richtung öffentlicher Aufgabenerfüllung – zumindest in Großstädten (ebd., S. 269). Diese Präferenz resultiert aus der Schwierigkeit, relationale Beziehungen mit marktlichen Mechanismen zu kombinieren, wie bereits unter dem Stichwort „level playing field“ weiter oben angerissen worden ist und im nächsten Abschnitt ausführlicher diskutiert wird.

Die Marktposition der Kommune kann durch die Gestaltung der Ausschreibung in mehreren Losen der gleichen Dienstleistung verbessert werden. Dieser Einfluss wird nachfolgend exemplarisch an einer kapitalintensiven und in der Regel eine mehrjährige Vertragslaufzeit umfassenden Dienstleistung, der kommunalen Hausmüllentsorgung, dargestellt: In den Städten Phoenix, Indianapolis und Charlotte ist das Stadtgebiet in verschiedene Distrikte aufgeteilt, während

Braintree und Christchurch ihre Müllentsorgung in nur einem Los ausschreiben (vgl. Tab. 6-3).

Tab. 6-3: Wettbewerbsbedingungen im Vergleich: Das Beispiel der kommunalen Hausmüllentsorgung

Anzahl	Braintree	Christchurch	Phoenix	Indianapolis	Charlotte
Einwohner in Mio.	0,33	0,33	1,15	1,1	0,75
Haushalte	0,14	0,1	0,21	n/a	n/a
Wettbewerber per Ausschreibung	3	3	3	5	–
Wettbewerber unter Vertrag	1	1	2	5	2
Anzahl der Lose	1	1	3 (6)	11	2 (4)
Anzahl der Anbieter für Gewerbemüllentsorgung	>5	>5	>5	>5	>5

Quelle: Angaben der Städte

Indianapolis definiert einen Mülldistrikt mit etwa 25.000 Haushalten, Phoenix mit ungefähr 125.000, während Charlotte vier Mülldistrikte aufweist. Phoenix hat sich erst 1998 entschlossen, die Anzahl der Distrikte auf sechs zu erhöhen, weil wegen der Größe der einzelnen Mülldistrikte nur multinationale und national operierende Unternehmen in der Lage waren, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen. Der Effekt ist, dass die Zahl der Anbieter seit Jahren bei drei stagniert. Diese Zahl bezieht sich auf die Anbieter, die sich tatsächlich an Ausschreibungen beteiligt haben (vgl. Tab. 6-3), und nicht auf die Anzahl potenzieller Anbieter für eine bestimmte Dienstleistung. Die Erhöhung der Losanzahl sollte die Marktzugangsbarrieren für mittelständische Unternehmen reduzieren – dadurch erhöhten sich die Dynamik des Wettbewerbs sowie der Preisdruck auf alle Teilnehmer. Für kleinere Gebietskörperschaften ergibt sich damit ein Problem: Bei einer relativ geringen Zahl von Haushalten lassen sich nicht mehrere Mülldistrikte bilden, die auf das Interesse privater Anbieter stoßen würden. Die Entscheidungsalternative liegt hier ausnahmsweise lediglich zwischen öffentlich und privat. Das würde für den öffentlichen Anbieter, der bei einer Ausschreibung unterliegt, bedeuten, 100% seines örtlichen Marktanteils zu verlieren und folglich kein Kerngeschäftsfeld mehr zu besitzen. Im Falle der Fremdproduktion sind kleinere Landgemeinden den privaten Wettbewerbern, also der Marktsituation „ausgeliefert“. Bei einem vollständigen Verlust des Tätigkeitsbereichs durch wettbewerbliche Ausschreibungen ist der kommunale Anbieter

gezwungen, seine Tätigkeit zu beenden. Unwahrscheinlich ist, dass die Kommune zum Ende der Vertragslaufzeit mit einem anderen Anbieter das erforderliche Kapital beschaffen kann oder will, um erneut in den Markt hineinzugehen. Damit geht der Kommune die Möglichkeit der Preiskontrolle verloren. Der Verlust ist in pluralistischen Marktsegmenten unproblematisch, jedoch in oligopolistischen Segmenten bedenklich. Gerade hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen kleineren Gemeinden und größeren Städten. Regionale Verbundlösungen, d.h. gebietskörperschaftsübergreifende Kooperationen, sind zumindest in einigen Dienstleistungsbereichen erforderlich, um die Chancen des Wettbewerbs zu nutzen. Regionale Verbundlösungen haben dabei nicht nur die Funktion, die „economies of scale“ der eigenen öffentlichen Dienstleistungsproduktion zu nutzen, sondern auch, ein Gegengewicht zu privaten Dienstleistungsproduzenten zu schaffen. Dies ist insbesondere dann nicht unerheblich, wenn in einer Region private Monopole drohen, weil die einzelnen öffentlichen Anbieter aufgrund ihrer Größe und ihres Tätigkeitsspektrums keine ernsthaften Konkurrenten sein können.

Einige Kommunen können der Marktsituation und der Qualität der Anbieterstruktur nicht Rechnung tragen, da sie gesetzlich verpflichtet sind, bestimmte Dienstleistungen zu einem festgelegten Prozentsatz dem Wettbewerb zuzuführen. Dies war in Großbritannien der Fall (Wilson 1999), aber auch in einigen anderen Staaten wie beispielsweise im australischen Bundesstaat Victoria. Dort sind die Kommunen seit 1996 verpflichtet, 50% ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in den Wettbewerb mit privaten Anbietern einzubringen (Proust 1997; vgl. auch Domberger/Hall 1995). Die Kommunen müssen ausschreiben – unabhängig davon, ob die Anbieterstrukturen einen funktionsfähigen Wettbewerb zulassen.

(6) *Anbieterstruktur und Marktposition einer Kommune entscheiden über angemessene Erstellungsformen*

Konkurrenz, also die kontinuierliche Möglichkeit des Wechsels der Produktionsverantwortung, wirkt dynamisch auf die Anbieter. Die Wettbewerbsdynamik kann für einige Dienstleistungsbereiche, so vor allem für soziale und gesundheitspolitische, personengebundene Dienstleistungen, kontraproduktiv für die Effektivität sein. Hier gilt es, eine Balance zwischen Wettbewerbsdynamik und partnerschaftlicher Kooperation einerseits und unterschiedlichen, sich widersprechenden Mechanismen der Koordination andererseits herzustellen. Marktzugangsbarrieren bestehen gleichermaßen für öffentliche und private Anbieter. Ein „level playing field“ ist realisierbar, sofern es sich auf die gleichen Spielregeln bei der Kostenrechnung und -zuordnung sowie der Gebotserstellung

bezieht. Grunderfordernis bildet dabei die konsequente Umsetzung interner Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle. Die Trennung zwischen den Anbietertypen und deren unterschiedliche Regulierung sollten aufgegeben werden. Die Marktposition einer Kommune kann durch Aufteilung in mehrere Lose verbessert werden. Die Größe der Stadt, d.h. die Möglichkeit der Aufteilung einer Dienstleistungsproduktion in mindestens drei Lose, ist eine Voraussetzung für die Gestaltungsmacht lokaler Wettbewerbsarrangements. Die Forderung nach wettbewerbsfähigen Kommunalverwaltungen einschließlich ihrer Dienstleistungsproduktion steht der historisch gewachsenen ordnungspolitischen Wettbewerbsbeschränkung, d.h. der rechtlichen Begrenzung einer wirtschaftlichen Betätigung von Städten und Gemeinden, gegenüber. Wenn wettbewerbsfähige Kommunen gefordert werden, ist diesen aber auch zuzugestehen, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung können dazu führen, dass die Forderung nach Wettbewerb letztlich nur Privatisierung bedeutet. Wettbewerbsfähigkeit heißt, kontinuierlich im Wettbewerb zu bestehen, und nicht, kommunale Dienstleistungsbereiche einmalig zu privatisieren. Insbesondere in Deutschland ist allerdings zu beobachten, dass die Chancen des Wettbewerbs verkannt werden und lediglich in den Kategorien „öffentlich“ oder „privat“ gedacht wird.

6.1.2 Die relationalen Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer

Die theoretische Debatte um Vertragsbeziehungen hat darauf verwiesen, dass die Qualität relationaler Beziehungen bedeutsamer ist als die juristische Auslegung des Vertragstexts selbst. Für die kommunale Praxis können die verschiedenen Vor- und Nachteile vertraglicher Beziehungen stichpunktartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Verlust eigener Kompetenz durch Fremdvergabe;
- Verlust unmittelbarer Kundenkontakte durch Fremdvergabe;
- Einschränkung der eigenen Handlungsspielräume durch vertragliche Beziehungen mit externen Produzenten;
- Machtverschiebung, d.h. Machtverlust des Auftraggebers gegenüber dem Auftragnehmer vor allem bei langfristigen Vertragsbeziehungen und/oder hoch spezifischen Leistungen;
- der Auftragnehmer profitiert von Knowledge- und Effizienzsteigerungen gleichermaßen.

Gerade Zuliefererbeziehungen sind im kommunalen Zusammenhang fast unberücksichtigt geblieben. Zuliefererbeziehungen sind vielfältig und können in Abhängigkeit von der Marktposition von Auftraggebern und Auftragnehmern durchaus gestaltet werden. Vor allem in Fällen, in denen Kommunen auf eine besonders sichere Aufgabenerledigung angewiesen sind (Williams 1998), kommt Partnerschaften zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer hohe Bedeutung zu. Relationale Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer müssen darüber hinaus so gestaltet werden, dass der Auftraggeber trotz Fremdvergabe mittel- und langfristig die notwendige technische Expertise und das Marketingwissen besitzt, um auszuschreibende Leistungen in seinem Sinne spezifizieren zu können. Schließlich ist die Steuerung eines Geflechts kontraktueller (interner) und vertraglicher (externer) Beziehungen eine Herausforderung für das kommunale Management, die Rückkopplungseffekte auf die Politikformulierung und das Agenda-Setting zeitigen kann (Mayntz 1980). Das Themenfeld der Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer untergliedert sich in drei Fragestellungen:

- strategische Partnerschaften, Wettbewerbsdynamik und Wettbewerbsfunktionen: die Frage nach tragfähigen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen;
- „smart buyer“: die Frage nach der Kompetenz zur Spezifikation von Leistungen;
- „Nexus“: die Frage nach der Steuerungsfähigkeit eines Geflechts aus hierarchischen und marktlichen Mechanismen.

(1) *Relationale Verträge, strategische Partnerschaften und Wettbewerbsorganisation*

Von den untersuchten fünf Städten betonen vor allem jene, die bereits seit Längerem Wettbewerbsformen eingeführt haben, die Notwendigkeit, strategische Partnerschaften mit den Zulieferern aufzubauen. Vertragliche, stetig wiederkehrende Beziehungen über einen längeren Zeitraum unterscheiden sich wesentlich von einem einmaligen Einkauf, der hier mit „Beschaffung“ bezeichnet wird. Die Intention des Käufers bei einer Beschaffung liegt im schnellen Bezug einer leicht zu spezifizierenden Leistung (oder eines Gutes), für die bzw. das ein hinreichender (pluralistischer) Markt besteht. Der Bezug ist wichtiger als der Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung. Der Verkäufer ist ebenso wenig an einer längerfristigen Kundenbindung interessiert – er könnte sie wegen der beliebigen Austauschbarkeit des Produzenten und des Kunden auch nicht durchsetzen. Der Bezug von Büroklammern oder Papier entspricht diesem Typus von Käuferverhalten. Wettbewerbliche Ausschreibungen wesentlicher Teile einer Prozesskette

bis hin zu kompletten Dienstleistungen – beispielsweise kommunale Hausmüllentsorgung einschließlich der Ergänzungsleistungen wie Recycling (Papier, Glas, Biomüll, Weißblech, Aluminium), Sperrmüll und Sondermüll (Batterien, Öle, Lacke, Farben, Medikamente) – bedürfen gerade vor dem Hintergrund einer sicheren Aufgabenerfüllung stabiler Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung bedeutet für Kommunen immer noch eine Haftung. Das Risiko der Nichterfüllung von Anbietern wird eine Kommune dann als unkalkulierbar ansehen, wenn die Folgekosten höher sind als die mögliche Kosteneinsparung durch die Fremdvergabe. In diesen Fällen bietet sich (neben dem Rückzug in die Eigenproduktion unter Verzicht auf die Vorteile des Wettbewerbs) an, den Akt der Beschaffung durch wertschaffende Partnerschaften zu ersetzen. Die über den Vorgang der Beschaffung hinausgehenden „value creation partnerships“ verbinden Marktmechanismen mit Kooperation. Dazu ist es – ähnlich wie in der Industrie – notwendig, dass die Kommune mehrere Zulieferer hat. Die Möglichkeiten sind jedoch vor allem für kleinere Kommunen begrenzt (vgl. dazu oben). Von den hier untersuchten Städten haben nur die drei US-amerikanischen Städte Indianapolis, Phoenix und Charlotte im Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung mehrere Anbieter gleichzeitig unter Vertrag. In diesen Kommunen ist allerdings zu beobachten, dass kooperative Elemente in den gesamten Prozess der Dienstleistungsplanung, -erstellung und -evaluation eingebaut wurden. Ansätze hierzu sind vor allem in Christchurch, Charlotte und Phoenix zu finden. Die technischen Spezifikationen werden kollektiv diskutiert, um von vornherein die Basis für eine Vertrauenskultur zu schaffen.

Der Aufbau strategischer Partnerschaften kann darüber hinaus den Kompetenzerhalt der kommunalen Bestellereinheiten unterstützen – unabhängig davon, ob eine Leistung durch einen kommunalen oder einen privaten Anbieter hergestellt wird. Die Bedeutung strategischer Partnerschaften steigt

- mit der Dauer der vertraglichen Bindung;
- mit der strategischen Relevanz für den Auftraggeber;
- mit der Spezifität einer Dienstleistung, vor allem in Bereichen, in denen die Kommune als mittelbarer Käufer auftritt – so z.B. in den Bereichen Soziales und Gesundheit.

Strategische Partnerschaften dürfen jedoch nicht die Wettbewerbsdynamik eliminieren, d.h. es dürfen sich keine Quasi-Monopolstellungen entwickeln. Dies ist leichter gefordert als umgesetzt. In der Automobilbranche, die traditionell viel mit Zulieferern zusammenarbeitet, haben sich verschiedene Typen von Zuliefererbeziehungen herausgebildet, die analytisch auch für Kommunalverwaltungen gelten:

Tab. 6-4: Typen von Zuliefererbeziehungen

	Hierarchisch	Netzwerkorientiert	Marktlich
Mechanismus	Macht	Vertrauen, Kommunikation	Preis
Konfliktlösung	Anweisung	„social enforcement“	Produzentenwechsel
Beispiel	klassische öffentliche Verwaltung	„smart networking“	klassische Beschaffung
Veränderung durch	Auftraggeber- Auftragnehmer- Modelle	Entwicklung eines strategischen Managements	Gewährleistung und Haftung

Christchurch ist eine der Städte, die als Vorreiter der Entwicklung eines strategischen Managements gelten. Die Stadt Charlotte wird, sofern sie ihr anspruchsvolles Programm zur Wettbewerbseinführung fortsetzt, ebenfalls in absehbarer Zeit mit dem Problem der Steuerung konfrontiert werden. Phoenix hingegen – obwohl „Erfinder“ wettbewerblicher Ausschreibungen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern – ist eher den klassischen Formen der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zuzuordnen, weil die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nicht vollständig ist und weil Reichweite und Dynamik des Wettbewerbs relativ gering sind. Braintree und auch Indianapolis sind demgegenüber eher dem marktlichen Bereich zuzuordnen. In Braintree ist allerdings zu beobachten, dass „Governance“-Fragen zunehmend thematisiert werden – angestoßen nicht zuletzt durch die „best value“-Politik (Wilson 1999; Bartlett 1999).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Städte, die über Erfahrung mit wettbewerblichen Mechanismen verfügen und gleichzeitig eine dezidierte Wettbewerbsstrategie verfolgen, die Bedeutung relationaler Beziehungen anerkennen und deshalb formale Ausschreibungsverfahren mit stärker netzwerkorientierten, verhandlungsbasierten Verfahren ergänzen.

(2) *„Smart Buyer“: Die Spezifikationskompetenz liegt bei den Verbrauchern, nicht beim Produzenten*

Als „smart buyer“-Problem wird in der englischsprachigen Diskussion ein nicht zu vernachlässigendes Kompetenzproblem infolge wachsender Fremdvergabe bezeichnet. Das Risiko der sinkenden Kompetenz der bestellenden Einheiten besteht darin, dass sinnvolle technische Spezifikationen nur von denjenigen erstellt werden können, die auch im operativen Geschäft tätig sind. Für die meisten Kommunen, einschließlich der hier untersuchten Städte, besteht innerhalb

der Kernverwaltung aufgrund der personellen Kontinuität noch eine hinreichende technische Kompetenz. Diese ist jedoch mittel- und langfristig durch den technischen Fortschritt und die zunehmende Entfremdung vom operativen Geschäft gefährdet. Je härter die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ist, desto schneller kommt es zu Kompetenzverlust. Der aktuelle „Stand der Technik“, aber auch politikfeldbezogene Überlegungen wie z.B. Umweltschutz können in der Regel nicht mehr adäquat berücksichtigt werden, da eine Neuausschreibung sich de facto an den geforderten und erreichten Standards der vorherigen Ausschreibung orientiert. Einige Städte, darunter Phoenix, sehen sich aber in der Lage, externen, unabhängigen Sachverstand zu beziehen, der spezifische Ausschreibungsstandards empfiehlt. Die Gefahr, dass externe Sachverständige Unternehmensinteressen verfolgen und über die Ausschreibungsbedingungen bewusst den Kreis der potenziellen Anbietern einschränken könnten, wird in Phoenix für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs als unrealistisch eingeschätzt. Das Risiko ist gering, wenn die entsprechende Leistung in einem pluralistischen Markt zu beziehen ist. Durch partizipative oder kooperative Formen der Nutzerintegration können zusätzlich die hohe Technikorientierung oder professionelle Standards in den Bestellereinheiten überwunden und durch neue Formen der Koordination ersetzt werden.

Eine Grundlage für den Aufbau strategischer Partnerschaften, die in der Industriesoziologie auch unter den Stichworten „Entwicklungs-Outsourcing“ und „co-development“ thematisiert werden (Lippert 1999), ist die Einbeziehung potenzieller Zulieferer und potenzieller Abnehmer des Endproduktes. Die Spezifikation von Dienstleistungen erfolgt bislang durch die so genannten Bestellereinheiten in der Kommunalverwaltung, die nach der Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen weitgehend entkoppelt vom operativen Geschäft exklusiv die zu erbringenden Leistungen spezifizieren. Bei der Spezifikation war zu beobachten, dass Kommunen – zumindest in den Anfangsjahren der Einführung wettbewerblicher Ausschreibungen – überspezifizierte Leistungen dem Wettbewerb zugeführt haben. Die Spezifikationen waren weder steuer- noch kontrollierbar, geschweige denn überprüfbar; die Aufwendungen für die Überwachung der Vertragserfüllung hätten jede Effizienzsteigerung aufgezehrt. Das Problem der Unter- und Überspezifizierung betrifft vor allem Dienstleistungen, bei denen rein quantitative Leistungs- oder Qualitätsindikatoren wenig hilfreich sind. Dazu gehören beispielsweise Grünflächen, das „Stadtgrün“. Als die Stadt Christchurch, die den Namenszusatz „Garden City“ trägt, erstmalig daran ging, die Pflege eines der großen Stadtparks auszuschreiben, umfasste die Leistungsspezifikation nicht weniger als 1.000 Seiten. Letztlich beinhaltete sie die Übertragung sämtlicher gartenbau- und landschaftspflegerischer Standards und Tätigkeiten. Die Frage nach der Überwachung dieser Spezifikation und der

damit verbundenen Kosten wurde zwar aufgeworfen, bezog sich aber nur auf den Fall, dass die Leistung tatsächlich von einem privaten Anbieter erbracht worden wäre. Die Überwachung der Tätigkeiten innerhalb der eigenen Organisation wurde ignoriert bzw. unter Verweis auf das Berufsethos und die Bindung an die Stadt als selbstverständlich angesehen. Letztlich bewirkte der Versuch der Leistungsspezifikation, dass innerhalb der Verwaltung andere Wege der Sicherstellung von Qualitätsstandards gefunden wurden. Zwischenzeitlich werden für einige ausgewählte städtische Grünanlagen Nutzergruppen in die Phase der Spezifikation einer Dienstleistung einbezogen. Die Nutzergruppen, die sich aus Anwohnern und Besuchern von Grün- und Parkanlagen rekrutieren, reduzieren die Spezifikationen auf das Ergebnis der Leistung Garten- und Landschaftspflege. Die interne technische Spezifikation einer Dienstleistung sollte in Kooperation mit den potenziellen Produzenten erfolgen und nach Möglichkeit auch mit den potenziellen Abnehmern einer Dienstleistung im öffentlichen Interesse. Damit verbunden ist auch die Forderung, den Prozess des „co-development“ in das Ausschreibungsverfahren zu integrieren – zumindest bei den Dienstleistungen, die nicht zur Gruppe der Massengüter gehören, die ohne größeren Aufwand jederzeit und unabhängig von der Qualität der Beziehungen beschafft werden können. Die Forderung nach klaren, eindeutigen Standards würde zwar für die ausschreibenden Einheiten das Verfahren vereinfachen, hätte aber fatale Auswirkungen auf die Ergebnisorientierung.

In allen hier untersuchten Städte versucht man, den Verlust der unmittelbaren Kundenkontakte dadurch aufzufangen, dass die Beschwerden weiterhin bei der Stadtverwaltung bearbeitet werden. Zusätzlich ist zu beobachten, dass durch die parallele Qualitätsorientierung der Verwaltungsmodernisierung verschiedene Marketinginstrumente Anwendung gefunden haben und auch Kunden- und Nutzerbefragungen zur Dienstleistungsentwicklung inzwischen ein gebräuchliches Instrument geworden sind. Die Kosten dieser „zusätzlichen“ Leistungen, die vor Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen innerhalb der operativen Einheiten mehr schlecht als recht wahrgenommen wurden, müssen in geeigneter Form zugeordnet werden. Die Probleme der Kostenzuordnung werden weiter unten ausführlicher behandelt.

(3) *„Smart Networking of Nexus“: Herausforderung an das strategische Management eines Geflechtes unterschiedlicher Koordinationsmechanismen*

Nicht nur in der Industrie, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung deutet sich ein neuer Produktentstehungsprozess an (Hart 1995), der „nicht mehr die Vorteile der altherwürdigen Arbeitsteilung betont, sondern den Schwerpunkt auf die Prinzipien der Cross-Funktionalität, Kommunikation und Integration

legt“ (Lippert 1999, S. 35). Die Prozesskette der Produktion von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse wird durch die Einführung wettbewerblicher Mechanismen weiter zerlegt und bedarf neuer Formen der Koordination. Die in Tabelle 6-3 (S. 192) dargestellte wachsende Bedeutung von Netzwerkkompetenzen wird vor allem in Christchurch/Neuseeland durch Entwicklung eines strategischen Managements berücksichtigt. Derzeit gibt es erst wenige Kommunen, die die Notwendigkeit und die Bandbreite des strategischen Managements erkannt haben (Naschold 1998; Naschold/Daley 1999). Viele Kommunen können mit dem Begriff des strategischen Managements noch wenig anfangen, viele verharren in früheren Entwicklungsstufen (Naschold 1997) wie etwa der strategischen Planung. Dieser vor allem in den späten 70er und 80er Jahren in der Industrie populäre Ansatz litt unter dem strukturellen Problem, dass die Planung nicht mit den Ergebnissen bzw. Ressourcen verkoppelt war.

In den meisten Kommunen beschränkt sich das Thema auf die Steuerung des Gebildes Verwaltung, welches aus einer Vielzahl sich verselbständigender Verwaltungseinheiten besteht. Die Zentrifugalkräfte, ausgelöst durch die Integration konkurrierender Governance-Mechanismen, betreffen aber nicht nur das Verhältnis zwischen Verwaltungsvorstand und dezentralen Einheiten, sondern nach Einführung von Wettbewerb auch jenes zwischen dem Verwaltungsvorstand und der Gesamtheit der eigenen, privaten, freigemeinnützigen und bürgerschaftlich organisierten Produzenten von Dienstleistungen im öffentlichen (lokalen) Interesse.

(4) Art der Dienstleistung und Laufzeit bestimmen optimale Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Zusammenfassend lässt sich für das Themenfeld der Gestaltung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen festhalten, dass die Einführung von Wettbewerb zwangsläufig eine harte Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bewirkt. Bei bestimmten Dienstleistungen, so vor allem bei sozialen, gesundheitspolitischen und personengebundenen Aktivitäten – aber nicht allein auf sie beschränkt –, sind strategische Partnerschaften notwendig, die eine neue Herausforderung für die Produktionssteuerung bezeichnen. Nur wenige Kommunen haben sich heute schon Gedanken darüber gemacht, wie ein Geflecht aus hierarchischen, netzwerkorientierten und marktlichen Governance-Mechanismen steuerbar ist. Die Entwicklung tragfähiger Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen berührt fast alle Stufen des Wettbewerbs, wie bereits bei der Frage nach der Erstellungsform deutlich geworden ist.

6.1.3 Ausschreibungsverfahren zwischen Theorie und Praxis

Die Vorstellung der verschiedenen ökonomischen Ansätze (vgl. Kap. 2) hat gezeigt, dass sich eine Vielzahl wirtschaftswissenschaftlicher Beiträge mit effizienten Ausschreibungsverfahren beschäftigt. Obgleich die modellhaften Berechnungen nur schwer auf komplexe Situationen zu beziehen sind, ergeben sich bei der Betrachtung der Empirie vier Aussagen:

- Die Kommunen in Europa unterliegen bei der Gestaltung von Ausschreibungsverfahren umfangreichen Regelwerken, die die Effizienz reduzieren können. Kommunen in den USA und in Neuseeland haben größere Möglichkeiten, das Ausschreibungsverfahren an die Dienstleistung anzupassen.
- Ausschreibungsverfahren sind oft nur ein Teilausschnitt aus einem Prozess, der beispielsweise Formen der Bieterqualifikation mit umfasst, die Einfluss auf die Anzahl der Bieter haben können.
- Nur wenige theoretisch-konzeptionelle Entwicklungen sind erfolgreich in die kommunale Praxis der Gestaltung von Ausschreibungsverfahren transferiert worden.¹⁵
- Kommunen hegen eine gewisse Präferenz für Verhandlungselemente innerhalb von Ausschreibungsverfahren.

Nachfolgend werden die Probleme der Regulierung der kommunalen Auftragsvergabe bzw. der Ausschreibungsverfahren auf kommunaler Ebene beschrieben und die Vor- und Nachteile von Verhandlungssystemen gegenüber Ausschreibungsverfahren verglichen.

(1) Regulierung von Vergabevorschriften

Innerhalb der Europäischen Union und in den Staaten der OECD sind Ausschreibungsverfahren für öffentliche Einrichtungen stark reguliert (vgl. unter anderem Byok 1997). Von den hier einbezogenen Staaten wies Großbritannien bis in die 90er Jahre hinein eine hohe Regulierung der Ausschreibungen bzw. der Vergabe auf. In keinem anderen Land waren die Bedingungen ähnlich reglementiert. Ausnahmen bildeten lediglich einige australische Bundesstaaten. In den USA haben Kommunen einen hohen Gestaltungsspielraum – zumindest in den Staaten westlich des Mississippi; in Neuseeland bestehen Gestaltungsmög-

15 Diese Aussage bezieht sich auf die kommunale Dienstleistungsproduktion. Was Privatisierungen von Staatsbetrieben und die Versteigerung von Lizenzen anbelangt, gibt es sehr wohl interessante Wissenstransfers (vgl. unter anderem Altmann 1997; Schmidt/Schnitzer 1997; McMillan 1994).

lichkeiten innerhalb verschiedener Rahmengesetzgebungen, ähnlich wie in den skandinavischen Ländern.

Allen untersuchten Kommunalverwaltungen ist gemein, dass sie stets bestrebt waren, die jeweiligen Vergabe- oder Ausschreibungsvorschriften ihren lokalen Bedürfnissen anzupassen. Damit war nicht die künstliche Schaffung kommunaler antiwettbewerblicher Kriterien intendiert, sondern die Entwicklung eines Ausschreibungsverfahrens, dem sowohl öffentliche als auch fremde private Anbieter unterworfen sind.

So haben alle drei US-amerikanischen Städte ihre eigenen Verfahren in Anlehnung an den „Request for Proposals“ entwickelt; auch Christchurch formulierte ein eigenes Verfahren, welches neben dem Preis auch Qualität als Parameter der Vergabe anerkennt. Diese Möglichkeit war Braintree aufgrund des CCT-Regimes nicht gegeben. Es ist aber zu erwarten, dass Braintree unter dem Pilotvorhaben „Best Value“ ebenfalls eigene Kriterien entwickelt.

(2) *Bieterqualifikation vor Ausschreibungsverfahren: Wettbewerbsfeindlich oder sinnvolle Selektion?*

Beschränkte Ausschreibungen sind bei den hier untersuchten fünf Städten unbekannt. Diese Form begrenzt die Anzahl der potenziellen Konkurrenten, indem der Auftraggeber eine Vorauswahl unter bisherigen Auftragnehmern trifft. Die US-amerikanischen und neuseeländischen Städte nutzen stattdessen das Instrument der Bieterqualifikation. Nach einem standardisierten Verfahren werden verschiedene Qualitätssicherungsmaßnahmen abgefragt, so z.B. Leistungserfüllung, Referenzen, Qualitätszertifizierungen und Ähnliches (vgl. die Bieterqualifikation in Christchurch, Kap. 4). Diese Bieterqualifikationen dienen der Reduzierung des Risikos der Nichterfüllung aufgrund mangelnder Kompetenz bzw. infolge von Kapital- oder Managementschwächen. Phoenix, Charlotte und Christchurch weisen detaillierte Verfahren zur Bieterqualifikation auf. Indianapolis vertraut überwiegend auf andere Informationen, während in Braintree die Möglichkeiten zur Qualifikation durch die gesetzlichen Bestimmungen eingeschränkt sind.

Die Ergebnisse der Bieterqualifikation können angefochten werden, in den US-amerikanischen Städten reicht eine formlose Beschwerde beim Stadtrat. Der Rat entscheidet dann auch über Zulassung oder Nichtzulassung eines Anbieters.

Bieterqualifikationen stehen oft im Kreuzfeuer der Kritik, weil öffentliche Anbieter von bestimmten Sicherungsleistungen befreit sind. So müssen sie keine finanziellen Sicherungen (Performance Bonds) hinterlegen, weil letztlich bei internen Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen auch hierarchische Steuerungsmechanismen greifen, die bei privaten – und rechtlich selbständigen –

Anbietern nicht funktionieren. Dies ist jedoch keineswegs ein wettbewerbsverzerrender Umgang mit unselbständigen Verwaltungseinheiten eines Unternehmens.

Bieterqualifikationen reduzieren den Aufwand bei formalen Ausschreibungsverfahren: Mit Bieterqualifikation konzentrieren sich Ausschreibungsverfahren auf den Preis und weniger auf die Fähigkeiten einzelner Bewerber, die Leistung überhaupt erbringen zu können. In den meisten Städten bestehen bereits Erfahrungen mit abgebrochenen Verträgen, deren Folgekosten zum Teil erheblich waren.

Letztlich sind Bieterqualifikationen ein geeignetes Mittel, die Qualifikation von Anbietern abzuschätzen. Die Ergebnisse müssen dabei transparent, öffentlich und anfechtbar sein. Das Risiko der Nichterfüllung, der Haftung und damit verbundener Kosten gerade bei großen Losen wie etwa der kommunalen Hausmüllentsorgung legitimieren darüber hinaus das Bedürfnis von Auftraggebern, kompetente potenzielle Auftragnehmer zu selektieren.

(3) *Die Gestaltung von Ausschreibungsverfahren: Wenig Transfer von theoretischen Erkenntnissen in die kommunale Praxis*

Ausschreibungsverfahren, die üblicherweise von Kommunalverwaltungen verwendet werden bzw. deren Anwendung ihnen vorgeschrieben wird, unterscheiden sich von den Verfahren, die in ökonomischen Auktionstheorien diskutiert werden. Die staatliche Normierung der Ausschreibungsverfahren, welche von den Kommunen anzuwenden sind, differiert erheblich zwischen den einzelnen OECD-Staaten. Während einige Länder lediglich Transparenz des Ausschreibungsverfahrens für Dritte einfordern, machen andere Staaten recht detaillierte Vorgaben. In der Praxis werden im Wesentlichen vier Modelle verwendet (Savas 1974).

Tab. 6-5: Vier Ausschreibungsverfahren in der Praxis

	<i>Sealed bidding</i>	<i>Sealed proposals</i>	<i>Fixed price bidding</i>	<i>Best value bidding</i>
Zentraler Parameter	Preis	Konzeptidee	Preis	nicht Preis, in der Regel Qualität
Festlegung der Spezifikation	ex ante	ex post	ex ante	ex post
Bieterqualifikation	ex ante	ex post	ex ante oder Verzicht	ex ante
Nachverhandlungen	nein	ja	nein	ja

Die vier Verfahren können je nach Art der Dienstleistung eingesetzt werden:

- Gebot mit verschlossenen Umschlägen („competitive sealed bidding“): Dieses Verfahren ist die Grundform der herkömmlichen Ausschreibungsverfahren. Der Auftraggeber spezifiziert die zu erbringende Leistung und fordert potenzielle Anbieter auf, schriftliche Gebote einzureichen. Es gewinnt der Bieter die Ausschreibung, der das niedrigste Gebot abgegeben hat. Das Ergebnis ist nicht verhandelbar, schon allein, um nicht den Verdacht der Übervorteilung unterlegener Anbieter aufkommen zu lassen. Dies gilt auch dann, wenn der gebotene Preis mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht die realen Kostenstruktur des Anbieters deckt und unter Umständen eine vorzeitige Beendigung der Laufzeit erzwingt.
- Vorschlag mit verschlossenen Umschlägen („competitive sealed proposals“ oder „multi-step competitive bidding“): Diese Variante wird genutzt, wenn die Dienstleistung nur umrissen werden kann und die potenziellen Auftragnehmer Konzeptideen einbringen sollen. Mehrstufige Ausschreibungsverfahren sind eine Variante des „competitive sealed bidding“. Dieses Verfahren wird vor allem dann verwendet, wenn eine Kommunalverwaltung zwar die Vergabe primär über den Preis steuern will, aber die vorhandenen Spezifikationen zu ungenau sind oder die gegebene technische Expertise des Auftraggebers nicht ausreicht. Das mehrstufige Ausschreibungsverfahren enthält in der Regel nur zwei Schritte: In der ersten Phase werden potenzielle Bieter aufgefordert, Verfahren, Technologien oder Techniken vorzuschlagen. Der Auftraggeber wählt eine für ihn akzeptable Methode aus und bittet die verbleibenden Bieter um die schriftliche Abgabe der Gebote (Preis). Den Vertrag gewinnt der Anbieter, der das niedrigste Gebot in Kombination mit dem angemessensten technischen Standard abgegeben hat.
- Festpreisangebote („fixed price bidding“): Diese Form wird vor allem für den Aufbau mehrerer Zuliefererbeziehungen genutzt, um Unabhängigkeit zu erlangen. Der Auftraggeber spezifiziert die Leistung und setzt einen maximalen Preis fest, den die Anbieter unterbieten müssen. Der Anbieter mit der höchsten Leistung für den Preis gewinnt.
- „Best value bidding“: Dieses Verfahren findet dann Anwendung, wenn der Preis nicht im Mittelpunkt steht, sondern andere Faktoren bei der Vergabe eine Rolle spielen sollen. Das Verfahren ist in der kommunalen Praxis recht neu und berücksichtigt neben dem Preis als zentralem, aber eben nicht ausschließlichen Parameter andere Kriterien der Auftragsvergabe (Bartlett 1999).

Das Bieterverfahren mit versiegelten Geboten ist mit Abstand das häufigste Verfahren, das von Kommunen in allen Ländern verwendet wird. Es entspricht

der Logik öffentlicher Ausschreibungen von kontinuierlich zu erbringenden Dienstleistungen für einen gewissen Zeitraum und zu einem festen Preis. Dieses Verfahren ist in einigen Ländern, darunter Deutschland und Großbritannien (bis 1998), als verbindliches Verfahren vorgeschrieben. In den USA präferieren die Städte ein Verfahren, bei dem der potenzielle Zulieferer in den Prozess der Ausschreibung stärker integriert wird. Die technischen Spezifikationen erlauben die Abgabe eines Gebotes mit alternativen Formen (RFP). Das RFP-Verfahren unterscheidet sich von herkömmlichen Beschaffungsverfahren dadurch, dass Nachverhandlungen möglich sind, das Verfahren insgesamt stärker prozessbezogen ist und eine relativ ausgeprägte Verhandlungskomponente aufweist. Christchurch hat zwei Verfahren, deren Anwendung an die Spezifität und die strategische Relevanz gekoppelt ist. Bei dem ersten entscheidet allein der Preis, beim zweiten Verfahren ist der Auftraggeber an den Konzeptideen potenzieller Auftragnehmer interessiert. Diese Form beinhaltet Nachverhandlungen mit den Auftragnehmern und wird von den ökonomischen Auktionstheorien nicht abgedeckt.

Phoenix führt lediglich eine Bieterqualifikation durch, kennt bei der formalen Ausschreibung nur ein Verfahren, welches den Preis als zentralen Parameter nutzt. Charlotte und Indianapolis kennen ebenfalls nur ein Verfahren, wobei in Indianapolis das Verfahren nicht festgeschrieben ist. Allen US-amerikanischen Städten ist aber gemein, dass sie andere Ausschreibungsverfahren praktizieren als ihre Bundesstaaten. Der RFP-Prozess erlaubt in der kommunalen Variante einen stärkeren Einbezug der Zulieferer, sichert den Transfer von innovativen Arbeitsprozessen zum Auftraggeber, entlastet den Auftraggeber von der Spezifikationsarbeit und trägt darüber hinaus dem Aufbau von Partnerschaften besser Rechnung als die Variante des „competitive sealed bidding“.

In Großbritannien waren die Kommunalverwaltungen gezwungen, Ausschreibungen nach einem bestimmten Schema durchzuführen. Der lokale Handlungsspielraum war durch die Gesetzgebung extrem minimiert worden. Das neue Verfahren des „best value“ gibt die unter dem CCT-Regime gültige alleinige Orientierung am Preis zu Gunsten weiterer Faktoren auf, um die Kommunalverwaltungen in die Lage zu versetzen, strategische und längerfristige Beziehungen zu Auftragnehmern aufzubauen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass in allen Kommunen verhandlungsorientierte Verfahren präferiert werden, sofern das zu beschaffende Gut oder die Leistung nicht in einem hinreichend kompetitiven Markt zu beziehen ist. Damit wird deutlich, dass bei einer Vielzahl von Dienstleistungen, deren charakteristische Eigenschaft eine kontinuierliche Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung ist (bei technisch-infrastrukturellen Dienstleistungen durch die unmittelbaren Kundenbeziehungen durch Bezug oder Abnahme, bei personengebundenen

Dienstleistungen durch die oftmals zwingend notwendige Mitwirkung des Klienten oder Patienten), die Fokussierung auf einen zentralen Parameter – Preis – suboptimal zu sein scheint, da die Folgekosten (die Kosten der Reintegration von Prozesskettenteilen und ähnliche Kosten) über den betrachteten Ausschnitt eines einzelbetrieblich effizienten Prozesskettengliedes wenig kalkulierbar erscheinen. Die Summe einzelbetrieblicher Effizienzen ergibt nicht zwingend eine hohe Effizienz der Gesamtorganisation.

(4) *Vergleich von Ausschreibungsverfahren und Verhandlungssystemen:
Eine Verknüpfung ist sinnvoll*

Viele ökonomische Ansätze, vor allem die Auktionstheorien, aber auch die Vergabevorschriften der Europäischen Union lassen die Schlussfolgerung zu, dass mit der Vergabe eines Auftrages an den preiswertesten Anbieter das Ausschreibungsverfahren beendet ist. Eine wachsende Zahl von privaten Unternehmen betrachtet allerdings die Vergabe eines Auftrages nicht als Schlusspunkt, sondern lediglich als eine bestimmte Phase in der Organisation der Zulieferbeziehungen.

Die Leistungstiefendebatte wie auch der Transaktionskostenansatz thematisieren die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Hier setzt wiederum die Frage nach angemessenen relationalen Beziehungsmustern an. Die von ökonomischen Auktionstheoretikern vorgestellten Modelle bevorzugen mündliche Auktionen („English Auction“), so beispielsweise beim Verkauf von staatseigenen Betrieben (Schmidt/Schnitzer 1997) oder beim Verkauf von Lizenzen für Rundfunk, Ölförderung und Ähnlichem. Die Englische Auktion ist vermutlich bei einem einmaligen Verkauf das effizienteste Verfahren. Käufer und Verkäufer haben im Anschluss an die Unterzeichnung des Kaufvertrages keine weitere Beziehung mehr. Bei einem kontinuierlichen Bezug von Leistungen ist für die Etablierung tragfähiger relationaler Beziehungen bereits im Ausschreibungsverfahren (und der vorangehenden Bieterqualifizierung) sicherzustellen, dass neben einem guten Preis auch ein guter Partner für die Leistungserfüllung gefunden wird. Kommunale Einkäufer neigen deshalb dazu, in ihre Ausschreibungen Verhandlungselemente einzubauen, wenn sie eine Dienstleistung einkaufen, die komplex ist, bei Nichterfüllung hohe Kosten und Haftungsprobleme schafft und bei der eine kontinuierliche Lieferung innerhalb der Vertragslaufzeit gesichert werden soll. Bei „einfachen“ Dienstleistungen hingegen ist die herkömmliche Beschaffung hinreichend. Die Bieterqualifikation und die Möglichkeiten von Nachverhandlungen verdeutlichen, dass Ausschreibungsverfahren durch Verhandlungssysteme sinnvoll ergänzt werden können.

6.1.4 Kaum genutzte Varianten der Bezahlung

Die vielfältigen Varianten der Bezahlung von Auftragnehmern werden von Auftraggebern kaum genutzt, obwohl sie einige interessante Aspekte bieten. Für eigene öffentliche Anbieter ist bei der Bezahlung das zugrunde liegende interne Gebot entscheidend, für das – wie bereits dargestellt – die Passfähigkeit mit privaten Anbietern hergestellt werden muss.

(1) „Fixed price“, „cost-plus“ und andere Formen: Die Möglichkeiten unterschiedlicher Bezahlung werden kaum genutzt

Die meisten der hier untersuchten Ausschreibungen bezogen sich auf Dienstleistungen im technisch-infrastrukturellen Bereich, deren zentraler Parameter in der Regel ein Stückkostenpreis ist – wie etwa bei Geboten der privaten Müllentsorgung. Die betrachteten US-amerikanischen Städte legten den Preis pro Haushalt und Woche als den zentralen Parameter bei der Entscheidung über den Zuschlag zugrunde. Damit ist gleichzeitig auch gewährleistet, dass Schwankungen in der Anzahl der Haushalte berücksichtigt werden können. Dies ist für alle drei Städte von Bedeutung, da ihre Bevölkerungszahl in den vergangenen Jahren zum Teil erheblich zugenommen hat.

Darüber hinaus bleibt offen, inwieweit unterschiedliche Bezahlungsformen die Effizienz und Dynamik von Wettbewerb beeinflussen können.

(2) Die Bestimmung der internen Gebotshöhe ist ein kritischer Faktor bei der Feststellung des preisgünstigsten Anbieters

Zur Ermittlung der realisierten Einsparungen ist die Methode der Bestimmung der internen Gebotshöhe von entscheidender Bedeutung – wie in den Fallbeispielen bereits gezeigt. Die Berechnung der internen Kosten für die Produktion öffentlicher Dienstleistungen stößt auf verschiedene Probleme:

- Die Feststellung der anteiligen Gemeinkosten durch Inanspruchnahme interner Servicedienstleistungen, die nicht nach variablen Marktpreisen bestimmt werden, ist sehr problematisch.
- Die Feststellung der so genannten „unvermeidbaren“ Kosten gegenüber den „vermeidbaren“ Kosten im Falle der Fremdvergabe einer spezifischen Dienstleistung ist häufig nicht nachvollziehbar. Und schließlich ist
- die Feststellung und Zuordnung der „Kosten der Demokratie“, d.h. der Kosten die durch die demokratische Verfasstheit der Kommune entstehen, ein häufiger Streitpunkt.

Tabelle 6-6 zeigt bereits einige Unterschiede: Die deutliche Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Braintree und Christchurch erleichtert eine

plausible Berechnung der Vollkosten einer Dienstleistung. Unterstützt wird dies – zumindest im Fall von Braintree – durch eine klare, gesetzliche Bestimmung; in Christchurch durch die Übernahme der „general accepted accounting policy“ (GAAP) der Chartered Accountants, wie sie auch quasi verbindlich für den privaten Sektor gelten. Diese relative Vergleichbarkeit ist bei den US-amerikanischen Städten nicht gegeben, da hier die „vermeidbaren“ Kosten weniger eindeutig bestimmt werden. Dennoch gewährleistet die Dokumentation der Prinzipien der Rechnungslegung und des Verfahrens der internen Gebotserstellung eine hohe Transparenz für Dritte.

Tab. 6-6: Berechnungsmethoden bei der Feststellung interner Gebote

	Phoenix	Charlotte	Indiana- napolis	Christchurch	Braintree
Typus des internen Rechnungswesens	GAAP	ABC	ABC	GAAP	GAAP
Gemeinkostenzuordnung	ja	ja	ja	ja	nein
Methode der Zuordnung	pauschal	projektgenau	pauschal	projektgenau	–
Berücksichtigung von Demokratiekosten	(ja)	(ja)	nein	nein	nein
Berücksichtigung von Monitoringkosten	ja	ja	ja	ja	nein
Berücksichtigung von Transaktionskosten	nein	nein	nein	nein	nein

Quelle: Angaben der Städte

Die Offenlegung der Standards der internen Kostenberechnung und die öffentliche Auslegung der internen Gebote schaffen ein hohes Maß an Transparenz und erfüllen damit die Kriterien, die für ein „level playing field“ erforderlich sind (Martin 1999a).

6.2 Wirkungen und Effekte des Wettbewerbs

Analysen zu den Wirkungen wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren auf der kommunalen Ebene sind hoch komplex. Vier Aspekte werden in der Literatur behandelt:

- Kosten der Dienstleistung,
- Qualität der Dienstleistung,
- Beschäftigungseffekte,
- Rückkopplungseffekte des Wettbewerbs auf die Governance-Struktur der Kommunen (Naschold et al. 1997b).

Vergleichende Analysen über die Wirkungen und Effekte von Wettbewerb leiden oft unter erheblichen methodischen Schwächen und der Nichtberücksichtigung unterschiedlicher Ausgangsbedingungen, die leicht zu Fehlinterpretationen führen können. Der lokale Zuschnitt von wettbewerblich ausgeschriebenen Dienstleistungen wie etwa der Grünflächenpflege kann inhaltlich wesentlich von dem Zuschnitt in einer anderen Stadt abweichen; ein Problem, welches auch in Deutschland vor allem im Zusammenhang mit der Entstehung kommunaler Vergleichsringe bekannt ist. Darüber hinaus differieren – wie schon die Fallbeispiele aufgezeigt haben – die Berechnungsmethoden der internen Produktion, wie auch die Vergleichsberechnungen jeweils unterschiedlich in den Städten und in den verschiedenen Studien verwendet werden. Für einen rein quantitativen, nach statistischen Methoden aufgebauten Vergleich stehen hingegen aufgrund der Datenqualität nur wenige Datensätze zur Verfügung (Domberger/Rimmer 1994, S. 446; Hodge 1996, S. 14f.). Ein Vorher-Nachher-Vergleich eignet sich für die Bestimmung der realisierten Kosteneinsparungen beispielsweise nur bedingt; einige wenige Studien haben dies immerhin versucht (vgl. unter anderem Walsh 1991; Hensher 1989). Nach Domberger und Rimmer (1994, S. 446f.) können Kostenunterschiede auch durch ganz andere Faktoren erklärt werden, so unter anderem durch neue „economies of scale and scope“. Die Wettbewerbseinführung machte aus den früher einsehbaren Produktivitäts- und Kostendaten nun Schlüsseldaten, zu denen kommunale Dienstleister nur ungern Zugang gewähren (Chaundy/Uttley 1993).

Noch problematischer sind Aussagen zu den Qualitätsveränderungen durch wettbewerbliche Erstellungsformen. Relativ normativ befürchten Privatisierungsgegner prinzipiell gravierende Qualitätseinbußen; insbesondere durch eine angenommene Standardisierung würden ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen einer Kommune zusätzlich marginalisiert. Umgekehrt begründen neoliberale Anhänger, aber auch Anhänger von Public-Choice-Theorien (Mueller 1979) Qualitätssteigerungen allein aus der privaten Eigentümerschaft. Anspruchsvollere Studien stehen vor dem Problem, die Qualität von Dienstleistungen vor Beginn wettbewerblicher Ausschreibungen oder anderer alternativer Erstellungsformen festzustellen. Qualitätsstandards wurden zumeist nicht dokumentiert und je nach Kommune wurde mit der Wettbewerbseinführung nicht der Status quo der Dienstleistungsproduktion übernommen, sondern es wurden

neue Standards gesetzt. In Kommunen, die zum Zeitpunkt der Wettbewerbseinführung eine dezidierte Qualitätspolitik verfolgten (Naschold 1995; Oppen 1997), wurden neue Wege der nutzer- und kundenorientierten Spezifikation und Evaluation eingeschlagen (Wegener 1998a), in deren Folge lokal spezifische Indikatoren entwickelt worden sind, die sich nur wenig mit früheren Indikatoren vergleichen lassen, sofern sie überhaupt dokumentiert wurden. Eine Ausnahme bildet dabei Großbritannien, da hier die Audit Commission nationale (quantitative) Standards vorgelegt hat, deren lokale Bedeutung jedoch höchst unterschiedlich ist (Audit Commission 1995a, b). Verschiedene Untersuchungen und Studien unterschiedlicher methodischer Qualität sind in den vergangenen Jahren entstanden. Die Ergebnisse zeichnen dabei – ungeachtet der offenen methodischen Fragen – ein uneinheitliches Bild. Drei australische Studien (Albin 1992; Evatt Research Centre 1990; Domberger et al. 1995) dokumentieren im Wesentlichen keine Veränderung, Albin berichtet in der Tendenz von abnehmender Qualität – allerdings auf Basis der Aussagen ehemaliger kommunaler Produzenten. Die unterschiedlichen methodischen Ansätze in den Studien, die oftmals nicht spezifiziert werden (vgl. dazu Hodge 1996), erschweren einen Vergleich. Auffallend ist, dass vor allem Studien der 80er Jahre häufiger Qualitätseinbußen festgestellt haben wollen als die Untersuchungen aus den 90er Jahren (vgl. z.B. Hartley/Huby 1998; Ascher 1987; Pack 1989). Das liegt zum einen daran, dass frühere Untersuchungen über alternative Erstellungsformen sich vor allem auf Privatisierungen ohne wettbewerbliche Mechanismen konzentrierten und die Qualitätsbewertungen vor allem durch die (ehemaligen) Produzenten vorgenommen wurden. Neuere Studien können hingegen auf bessere Vergleichsdaten zurückgreifen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass

“Overall, there is an absence of good disaggregated data and more research is needed to resolve how CTC (Anm.: competitive tendering and contracting) impacts on quality” (Domberger/Rimmer 1994, S. 449).

Die Auswirkungen von Wettbewerb auf die Beschäftigung sind ebenfalls methodisch nicht ganz einwandfrei zu klären. Zwar können Beschäftigungsverluste bei den Kommunen festgestellt werden, offen bleibt jedoch, inwieweit durch die Fremdvergabe Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sektor entstanden sind und wie die eingesparten Kosten verwendet wurden, die möglicherweise wiederum neue Beschäftigungsverhältnisse im kommunalen oder privaten Bereich begründeten.

Auch wenn erhebliche methodische Schwierigkeiten bestehen, die die Generalisierbarkeit auf Basis statischer Daten restringieren, so lassen sich dennoch verschiedene Trendaussagen machen, deren Aussagekraft aber erst im Zu-

sammenhang mit den jeweils spezifischen lokalen Bedingungen bestimmt werden kann (Yin 1981).

6.2.1 Geringere Kosten der Dienstleistung und Dokumentation der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Anbieter

Die empirischen Untersuchungen, die zum Teil erhebliche Kosteneinsparungen durch Vergabe an private Dienstleistungsanbieter dokumentieren, können keine inhärente geringere Produktivität im öffentlichen Sektor beweisen (vgl. unter anderem die Zusammenstellung bei Hodge 1996). Studien, die nicht nur Vergabe an private Dienstleistungsproduzenten, sondern auch interne Vergaben berücksichtigen, kommen zu völlig anderen Ergebnissen: In einem Bericht des US General Accounting Office (General Accounting Office 1994) ist dokumentiert, dass private Dienstleistungsanbieter durchschnittlich 39% geringere Kosten aufwiesen als alternative Kosten der Eigenproduktion; dem gleichen Bericht ist jedoch auch zu entnehmen, dass die interne Produktion um durchschnittlich 33% kostengünstiger war als alternative Gebote privater Dienstleistungsproduzenten. Die Auswahl der untersuchten Fälle ist entscheidend: Wenn eine Untersuchung nur Fälle einbezieht, in denen private Anbieter gegenüber der Eigenproduktion gewonnen haben, ist das zusammenfassende Ergebnis, dass „contracting-out“ 39% eingespart habe, nicht gerade überraschend. Kostenuntersuchungen bedürfen daher sorgfältiger Einordnung. Daneben gibt es zahlreiche Untersuchungen, die spezifische Dienstleistungen vergleichend untersuchen. Überwiegend dokumentieren diese Untersuchungen Kosteneinsparungen; allerdings mit erheblicher Varianz der Kostenvorteile von -49% bei der Straßenasphaltierung (Berenyi/Stevens 1988) bis hin zu Kostensteigerungen von 28% (Hartley/Huby 1985). Britische Studien verweisen auf Einsparungen im Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung von mindestens 18,4% (Chaundy/Uttley 1993, S. 38). Die meisten Untersuchungen konzentrieren sich auf die Dienstleistungsbereiche Müllentsorgung und Gebäudereinigung (Cubbin et al. 1987). Es überwiegen Forschungen aus Commonwealth-Ländern und den USA (Hodge 1996; McDavid/Clemens 1995; Self 1995).

Insgesamt ziehen die meisten Untersuchungen die Schlussfolgerung, dass durch Vergabe Kostenvorteile zu realisieren sind. Dombergers These (Domberger/Hall 1986), wonach sich grundsätzlich rund 20% der Kosten durch Vergabe einsparen lassen, kann jedoch nicht gegenüber allen Untersuchungen bestätigt werden, obgleich in neueren Untersuchungen die 20%-These vom Bereich der Müllentsorgung auf andere Dienstleistungsbereiche erweitert wurde (Domberger et al. 1993). Verschiedene Untersuchungen betonen, dass keine

nennenswerten Kostenvorteile bestehen (Feldman 1987; Rimmer 1993; Greene 1994) oder gar Kostensteigerungen auftreten (Milne 1985; Evatt Research Centre 1990; Holcombe 1991), oder es werden neue Themen in die Debatte um Vergabe eingeführt – wie beispielsweise Korruption (Finder 1993).

Das interessante Ergebnis dieser verschiedenen Untersuchungen und Berichte unterschiedlicher Qualität ist jedoch, dass Kosteneinsparungen durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren mittels verschiedener Arrangements realisiert werden können:

“Savings have been reported by contracting studies with reasonable research design sophistication irrespective of whether the contract arrangement is from the public to private sector, from the private to private sector, from the public to other public sector bodies, or from public sector to in-house production teams” (Hodge 1996, S. 27).

Unabhängig von der Rechtsform lassen sich mit dem Instrument wettbewerblicher Ausschreibungen demnach Kostenvorteile erzielen, gleich, ob letztlich ein öffentlicher oder privater Anbieter, ob interne oder externe Dienstleistungsproduzenten gewinnen. Diese Aussage wird von Untersuchungen gestützt, die die Vergabe seitens privater Unternehmen an andere private Unternehmen thematisieren (Slater 1992). Auch hier variieren die Kosteneinsparungen zwischen 10% und 60%. Die Vergabe durch die öffentliche Hand an öffentliche Eigenproduzenten ermöglicht ebenfalls Kosteneinsparungen zwischen 17 und 22% (vgl. Domberger/Hall 1986; Domberger et al. 1987). Phoenix, eine der hier betrachteten Städte, berichtet sogar von 38% Kosteneinsparungen durch die „in-house“-Vergabe (Jensen 1990) – ein Wert, der aufgrund der hier vorgestellten Empirie bezweifelt werden darf. Die Vergabe bzw. Etablierung kontraktualer Beziehungen zwischen zwei öffentlichen Körperschaften bzw. Unternehmen ist vergleichsweise selten.

Die hier untersuchten fünf Städte haben alle signifikante Einsparungen in einzelnen Dienstleistungsbereichen erzielen können. Nur Braintree/Großbritannien musste infolge der Einführung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern zum Teil Kostensteigerungen hinnehmen, da selbst der eigene öffentliche Anbieter für bestimmte Ausschreibungen kein Gebot abgab. Gerade die Erfahrungen in Braintree und im ländlichen Großbritannien zeigen, dass verpflichtende Ausschreibungen bei schwacher Nachfragestruktur und gleichzeitig schwacher Angebotsstruktur ineffizient sind. Die Stadt mit den höchsten Einsparungen innerhalb der kürzesten Zeit ist vermutlich Indianapolis, während die kumulativen Einsparungen in Phoenix seit Einführung von Wettbewerb 1979 relativ bescheiden ausfallen. Für Christchurchs kommunalen Anbieter Works Operations, der im Wettbewerb mit privaten Anbietern steht, liegen detailliertere Angaben zu relativen Kostenveränderungen vor. Der

Wettbewerb gerade bei Bauleistungen ist hart, weil eine Vielzahl etablierter privater Anbieter in diesem Marktsegment aktiv ist. Hier konnte sich Works Operations jedoch vielen Ausschreibungen gegenüber privaten Unternehmen durchsetzen. Der relative Kostenunterschied lag dabei zwischen weniger als 0,1% und mehr als 33,3%.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nicht der Transfer von öffentlicher zu privater Produktion Kosteneinsparungen ermöglicht, sondern die durch Androhung oder die Realisierung von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren stimulierten Funktionen des Wettbewerbs (Hodge 1996). Die Funktionen des Wettbewerbs (Kantzenbach 1967) können allein durch die Androhung von Wettbewerb in Ansätzen greifen (Mehay/Gonzalez 1993). Dabei ist es unerheblich, ob der Wechsel von der privaten zur öffentlichen Produktion erfolgt oder von der öffentlichen zur privaten.

Die Analysen verschiedener Studien gelangen zu dem Schluss (Chaundy/Uttley 1993; Hodge 1996), dass weitere empirische Untersuchungen notwendig sind, so z.B. hinsichtlich der Frage nach festen gegenüber variablen Servicelevels (und damit verbunden zur Regelung der Bezahlung): Bei einigen Leistungen – wie etwa Straßenausbesserung oder kundenbasierte Pflege von Stadtgrün – ist es wenig sinnvoll, den Standard und die Menge der Leistungen festzuschreiben. Hier ist zu klären, inwieweit zum einen partizipationsorientierte Leistungsspezifikationen angewendet werden können, zum anderen, inwieweit Leistungsverträge mit unklaren Mengen abgegolten werden können. Gerade hier ist eine Prüfung angesagt, in welchem Maße alternative Formen eingesetzt werden können – wie etwa kooperative so genannte „Public-Private Partnerships“ (Wegener 2000b).

6.2.2 Wettbewerb und Qualität der Dienstleistung: Kein kausaler Zusammenhang

Die methodischen Schwierigkeiten bei der Feststellung von Qualitätsveränderungen infolge von Wettbewerb sind bereits oben angesprochen worden. In der Tendenz kann für alle hier untersuchten Städte festgehalten werden, dass die Integration von Nutzeransprüchen, die Internalisierung des Kundennutzens also, in die Leistungsbeschreibungen und Spezifikationen Eingang gefunden haben. Eines der interessanteren Beispiele ist unter dem Aspekt handhabbarer Spezifikationen für den Bereich Stadtgrün behandelt worden; es gibt aber noch weitere Beispiele sinnvoller Integration von Nutzerinteressen (Naschold et al. 1997a, 1998; Oppen/Wegener 1998).

In der Literatur ist die Frage nach dem Zusammenhang von Wettbewerb und Qualität recht kontrovers diskutiert worden. Ein Vergleich der Qualität wird schon allein dadurch erschwert, dass im Vorfeld der Wettbewerbseinführung keine entsprechenden Untersuchungen durchgeführt wurden. Die These, dass die Qualitätserfüllung im Fall der Vergabe an nichtkommunale Dienstleistungsproduzenten aufwendiger sei, ist nicht haltbar. Auch kommunale Dienstleister müssten ihre Qualität überprüfen lassen; bislang fehlt in den meisten Kommunalverwaltungen allerdings jegliche Qualitätsüberprüfung der eigenen Anbieter.

In allen untersuchten Kommunalverwaltungen haben die Städte beispielsweise die Beschwerdestelle für den Bereich der kommunalen Hausmüllentsorgung beim Auftraggeber angesiedelt. Die Anzahl der Beschwerden in einem bestimmten Zeitraum führt bei einigen Verträgen gar zu Bußgeldern, die sowohl vom eigenen kommunalen Anbieter wie auch vom privaten Produzenten bezahlt werden müssen.

Kundenbefragungen werden nicht nur von den Auftraggebern, sondern auch von den Auftragnehmern durchgeführt. Sie dienen vor allem dazu, Dienstleistungsinnovationen zu fördern und Anpassungen an der Dienstleistung vornehmen zu können.

In Braintree ist darüber hinaus – vergleichbar der nationalen Citizen-Charter-Initiative (Doern 1993; Deakin 1994) – die Entwicklung von so genannten Customer Contracts angeregt worden, die als Leistungsversprechen der Kommune gegenüber ihren Kunden betrachtet werden können. Aus ihnen gehen die Rechte und Pflichten des Abnehmers bzw. des Klienten der Kommune hervor.

6.2.3 Wettbewerb und Beschäftigungseffekte: Sinkende Arbeitsplatzsicherheit und hohe Fluktuation

Die Ursache für Kostenreduzierungen durch Einführung oder Androhung wettbewerblicher Erstellungsformen öffentlicher Dienstleistungsproduktion ist vor allem eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsorganisation; sie entsteht wesentlich durch „business process re-engineering“. Die insbesondere von Gewerkschaften vertretene These, dass Einsparungen primär durch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Lohnreduzierung erreicht werden, lässt sich in dieser generalisierenden Form nicht aufrechterhalten (Domberger et al. 1988; Hodge 1996), wenngleich immer wieder von einzelnen Fällen berichtet wird. Dabei fällt allerdings auf, dass diese Fälle zumeist bei der Einführung von Wettbewerb auftraten. Ursache für diese Entwicklung waren jedoch weniger Intentionen des Auftraggebers, Arbeitsbedingungen und Lohnniveau zu senken, sondern oftmals unvollkommene Ausschreibungsbedingungen in

dem betreffenden Bereich. Diese wurden in vielen Fällen korrigiert (vgl. dazu unter anderem Hodge 1996; Wegener 1997b, c).

In den vergangenen Jahren war es kein politisches Ziel, durch die Modernisierung des öffentlichen Sektors Beschäftigung im öffentlichen Sektor auszubauen, im Gegenteil: Typisch für alle OECD-Staaten war und ist der Abbau von Beschäftigung. In allen Staaten ist der Anteil der öffentlichen Beschäftigung pro 1.000 Einwohner zurückgegangen. Dabei ist zu beobachten, dass auf der kommunalen Ebene in einigen Staaten allerdings durch Deregulierung und Durchsetzung des inneradministrativen Subsidiaritätsprinzips die Beschäftigung sogar zugenommen hat.

Es ist schwierig, eine Aussage über die Wirkung auf das Nettoarbeitsplatzangebot in den Kommunen zu treffen. Die Fallbeispiele deuten jedoch darauf hin, dass zumindest das Nettoarbeitsplatzangebot nicht abgenommen hat. Tendenziell ist durch die Erweiterung von Marktmöglichkeiten das Nettoarbeitsplatzangebot gestiegen, vor allem Dingen im Bereich des Dienstleistungssektors.

In der Tendenz kann aber festgehalten werden, dass relativ zur Privatisierung (vgl. das Fallbeispiel Phoenix) der Arbeitsplatzverlust wesentlich geringer ausgefallen ist als bei der Einführung von Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. Je nach der weiteren Entwicklung in einem spezifischen Marktsegment haben die kommunalen Anbieter ihren Personalbestand – nach anfänglichen Einschnitten – stabilisieren, zum Teil sogar ausbauen können. In einigen Bereichen haben sich auch Veränderungen in der Bezahlung ergeben.

6.3 Entwicklungsperspektiven des Wettbewerbs

Ergänzend zur inhaltlichen Interpretation der Fallstudienergebnisse wird abschließend auf die Perspektiven des Wettbewerbs in den untersuchten Städten eingegangen.

Der konzeptionelle Ertrag der vorliegenden Untersuchung besteht zum einen in der problemgeleiteten systematischen Darstellung von Wettbewerbsbedingungen und -konstellationen in ausgewählten Städten – und schließt damit eine Lücke, auf die wiederholt hingewiesen wurde (Vickers 1995).

Deutlich geworden ist, dass die verschiedenen Ansätze, auf die rekuriert wurde, jeweils nur Teilaspekte eines kommunalen Wettbewerbsprozesses erfassen. Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs kann als konzeptionelle „Klammer“ genutzt werden, um die jeweiligen Erträge der einzelnen Ansätze zu

verbinden und daraus Aussagen über den gesamten Wettbewerbsprozess einschließlich seiner Kontextbedingungen abzuleiten: Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs sieht drei verschiedene Tests vor: Marktstrukturtest, Verhaltenstest und Ergebnistest, die durch weitere Ansätze ergänzt werden können.

Am Beispiel der kommunalen Hausmüllentsorgung werden in Tabelle 6-7 die wesentlichen Ergebnisse dieser Tests zusammengefasst: In oligopolistischen Marktsegmenten, zu denen der Bereich der Hausmüllentsorgung oftmals zählt, bietet sich für Kommunen an, den betreffenden Bereich weder in der Eigenproduktion zu belassen noch zu privatisieren, da beide Varianten Nachteile gegenüber dem Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern aufweisen. Die Auswahl der Erstellungsform wird durch die Leistungstiefendebatte nur marginal unterstützt, weil die Bestimmung der „strategischen Relevanz“ nicht allein intern erfolgt, sondern in Abhängigkeit von lokal unterschiedlichen Marktsituationen.

Auf der Verfahrensebene hat sich gezeigt, dass transparente marktliche Ausschreibungsverfahren mit nachvollziehbaren Kostenrechnungssystemen zur Bestimmung der Höhe des internen Gebotes neben kooperativen Leistungsspezifikationen und Bieterqualifikationen wichtige Bedingungen für die Gestaltung von funktionsfähigem Wettbewerb sind. Die Leistungsspezifikationen sind ein massives Problem, weil Bestellereinheiten oft zu Überspezifikationen neigen, zum Teil aber auch zu Unterspezifikationen. Hier sind durch die Integration von Produzenten und Leistungsabnehmern in den Spezifikationsprozess Fortschritte erzielt worden. Ausschreibungsverfahren mit dem zentralen – oder alleinigen – Parameter Preis eignen sich eher für klar definierbare Dienstleistungen. Die von einigen der hier untersuchten Städte praktizierten Verfahren der Nachverhandlung minimieren wohl das Risiko unzureichender oder unvollkommener Spezifikationen, aber nur dann, wenn die Auswahl der Anbieter, die zur Nachverhandlung eingeladen werden, auch transparent ist.

Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern bildet vor allem in nichtpluralistischen Marktsegmenten eine sinnvolle Alternative, da hier die Kommune als Auftraggeber die Preiskontrolle ausüben kann und nicht in eine unter Umständen bedrohliche Abhängigkeit von einem oder mehreren Anbietern gerät. Die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen sind in oligopolistischen Märkten eher marktlichen Governance-Mechanismen unterworfen, kooperative Elemente sind dennoch bei der Organisation des Wettbewerbs zu finden.

Auf der Produktebene wurde deutlich, dass wettbewerbliche Arrangements positive Effekte auf Kostenstrukturen und Dienstleistungsqualität haben. Bedingung ist hier, dass hinreichend Anbieter an Ausschreibungsverfahren teilnehmen und dass nutzerorientierte partizipative Formen der Formulierung von Qua-

Tab. 6-7: Marktstrukturen, Marktverhalten und Marktergebnis am Beispiel der kommunalen Hausmüllentsorgung

	<i>Marktstruktur</i>	<i>Marktverhalten</i>	<i>Marktergebnis</i>
Phoenix/ Arizona, USA	geringe Anzahl an Anbietern, Anzahl Lieferanten >2<4, mindestens 50% für öffentlichen Anbieter	oligopolistische Struktur geringe Anzahl Lose, begünstigt Risiko der Preisabsprache, öffentlicher Anbieter als Preiskontrolle	sinkende Kosten per Haushalt und Monat seit Einführung 1979, hohe Absicherung durch beschränkten Wettbewerb
Charlotte/ North Carolina, USA	geringe Anzahl an Anbietern, Anzahl Lieferanten >2<4, mindestens ein Los für öffentlichen Anbieter	zurzeit Marktöffnung für private Anbieter, Markttest	ab 1999/2000: sinkende Kosten per Haushalt und Monat
Indianapolis/ Indiana, USA	sehr hohe Anzahl an Anbietern, Anzahl Lieferanten >3<11, mindestens ein Los für öffentlichen Anbieter, maximal drei Lose für einen Anbieter	hohe Anzahl von Losen begünstigt wettbewerbles Verhalten aller Anbieter, begrenzt aber „economies of scale and scope“	sinkende Kosten per Haushalt und Monat, hohe Anzahl Anbieter wird durch Marktbegrenzung finanziert
Christchurch/ Canterbury, Neuseeland	geringe Anzahl an Anbietern, Anzahl Lieferanten = 1	oligopolistische Struktur	sinkende Kosten per Haushalt und Monat, bei Verlust an private Anbieter, Wiedereinstieg unwahrscheinlich
Braintree/ Essex, Großbritannien	geringe Anzahl an Anbietern, Anzahl Lieferanten = 1	oligopolistische Struktur	sinkende Kosten per Haushalt und Monat bei Verlust an private Anbieter, Wiedereinstieg unwahrscheinlich

litätsstandards – wo erforderlich – parallel eingeführt werden. Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sinkt die Beschäftigungssicherheit, die Arbeitsanforderungen steigen – insgesamt wird ihnen eine höhere Flexibilität zugemutet. Dabei sind Arbeitsplatzverluste nicht ausschließlich in den niedrig qualifizierten Bereichen festzustellen, sondern vor allem auch auf den Ebenen des middle-

ren Managements. Das Nettoarbeitsplatzangebot hat sich durch Wettbewerb – trotz der Schwierigkeiten der Methodik – vermutlich nicht verringert; eher ist es durch die Markttöffnung gestiegen. Dienstleistungsinnovationen finden durch Wettbewerb schneller Eingang in die kommunale Dienstleistungspalette.

Auf der Wirkungsebene ergab sich, dass der Abnehmer von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse – und nicht mehr von „öffentlichen Dienstleistungen“ – mit einem verbesserten Dienstleistungsangebot rechnen kann, niedrigere Kosten zu tragen hat.

Die kommunalen Anbieter in den untersuchten Städten haben verschiedene Möglichkeiten, sich auf dem Markt zu bewegen. In der Literatur werden mehrere Ansätze vorgestellt, mit denen Unternehmen auf Marktsituationen reagieren können: (1) Nischenstrategie, (2) Diversifikationsstrategie und (3) Kostenführerschaft. Mit der Nischenstrategie schafft der Anbieter ein bestimmtes Angebot, das nur von wenigen oder keinem Anbieter bereitgestellt wird. Damit sichert er sich auch angesichts hohen Marktdrucks Marktzutritt oder Verbleib im Markt. In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation der Diversifikationsstrategie, die einen individuellen Zusatznutzen für den Abnehmer erbringt bzw. verspricht. Die Kostenführerschaftsstrategie setzt darauf, den geringsten Aufwand pro hergestellter Einheit in der Branche zu erreichen.

Die kommunalen Anbieter in den hier untersuchten Städten haben keineswegs defensiv primär eine Nischenstrategie verfolgt, sondern setzten in ausgewählten Bereichen auf eine Diversifikations- oder Kostenführerschaftsstrategie. Dieser Entwicklung zuvorgegangen war eine zum Teil schmerzhaft Aufgabe von Dienstleistungsbereichen, die gegenüber privaten Anbietern nicht wettbewerbsfähig waren. Dies zeigte sich unter anderem an der sinkenden Anzahl städtischer Ausschreibungen, an denen sich der eigene kommunale Anbieter überhaupt beteiligte. In einigen Bereichen gilt, dass kommunale Anbieter die Kostenführerschaft besitzen (beispielsweise bei der Grünflächenpflege von Mittelstreifen bei mehrspurigen Straßen), wohingegen in anderen Bereichen die Diversifikationsstrategie Erfolg versprechend erscheint, insbesondere bei komplexen und in ihrem Volumen nur schwer abzuschätzenden Unterhaltsverträgen (wie z.B. dem pauschalen Auftrag, kleinere Straßenschäden – „pot holes“ – auszubessern). Eine Nischenstrategie, oder besser der Zwang zur Nische, ergibt sich dann, wenn keine Geschäftsfeldspezialisierungen vorgenommen werden können, sei es aus regulativen Gründen oder aufgrund der Wettbewerbssituation von Konkurrenten (vgl. Tab. 6-8). Geschäftsfelderweiterungen finden bei kommunalen Anbietern vor allem dadurch statt, dass traditionell vergebene Aufträge oder traditionell ohne Beteiligung der öffentlichen Anbieter ausgeschriebene Aufträge zum Teil vom eigenen Anbieter „zurückgewonnen“ werden. Der An-

teil des Umsatzes, der durch „echten“ Markteintritt erwirtschaftet wird, ist recht gering.

Tab. 6-8: Geschäftsstrategien kommunaler Anbieter

	Braintree	Christchurch	Phoenix	Indianapolis	Charlotte
Unternehmenstyp	Mischbetrieb	Mischbetrieb	Fachbetrieb	Mischbetrieb	Mischbetrieb
Entwicklungsrichtung	kontraktiv	kontraktiv	stabil	expansiv	expansiv
Marktanteil	drei Viertel	zwei Drittel	Hälfte	k. A.	k. A.
Wirtschaftliche Betätigung	3-3,5%	1%	nein	nein	nein
Economies of scale					
a) Entsorgung	ausreichend	ausreichend	ausreichend	ausreichend	ausreichend
b) Bauleistungen	mangelhaft	ausreichend	–	–	–
c) Unterhaltung	ausreichend	ausreichend	–	ausreichend	ausreichend

Daneben können sich für kommunale Anbieter weitere Perspektiven durch den Aufbau von strategischen Partnerschaften bei sozialen, personengebundenen Dienstleistungen ergeben. (Dies gilt natürlich gleichermaßen für freigemeinnützige und private Anbieter.) Schwer übertragbare und langfristig aufzubauende Potenziale wie Netzwerke und Beziehungen, Lernfähigkeit der Mitarbeiter oder die Unternehmenskultur sind als strategisch relevant anzusehen. Sie sichern einen lang anhaltenden und durch den Mitbewerber nur schwer kopierbaren Wettbewerbsvorteil (Hall 1992). Unterschiedlichkeit oder Spezifität treten somit neben der Mobilität der Ressourcen als zentrale Bewertungskriterien in den Vordergrund. Die Kompetenz der Unternehmung wird als ein Komplex unterschiedlicher Ressourcenarten verstanden, wobei anwendungsbezogenes Wissen im Vordergrund steht.

Die Geschäftsstrategien, die öffentliche Anbieter verfolgen können, unterscheiden sich von denen, die privaten Unternehmen offen stehen: Private Anbieter haben grundsätzlich drei Optionen in neuen Märkten, die zuvor von öffentlichen Anbietern monopolisiert waren: (1) Expansion durch den Kauf von Marktanteilen unter Inkaufnahme mittelfristiger strategischer Verluste, (2) Stabilisierung der Kapazitätsauslastung unter Inkaufnahme kaum nennenswerter Gewinne und schließlich (3) Gewinnorientierung. Öffentliche Anbieter können nicht intentional Märkte durch Gebote, die unterhalb der eigenen Kosten liegen, aufkaufen. Sie haben nur begrenzte Möglichkeiten, das Territorialprinzip öffentlicher Dienstleistungsproduktion zu überwinden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass zur Aufrechterhaltung eines Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, insbesondere in nicht-pluralistischen Marktsegmenten, für öffentliche Dienstleistungsanbieter äquivalente Bedingungen bestehen müssen. In allen untersuchten Städten bestand aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen kein gleichrangiger Wettbewerb. Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bewirken aber sowohl für öffentliche als auch private Anbieter Vor- und Nachteile.

6.4 Zentrale Ergebnisse der Untersuchung

Die Erfahrungen mit Wettbewerb in den hier vorgestellten fünf Städten sind auch auf andere Städte übertragbar, wenngleich sich die institutionellen – vor allem rechtlichen – Rahmenbedingungen unterscheiden. Die empirischen Ergebnisse aus den Fallstudien erlauben aber analytische Generalisierungen. Sieben zentrale Ergebnisse können aus der Untersuchung verallgemeinert werden:

1. *Wettbewerbliche Arrangements sind ein zentrales Element in internationalen Modernisierungsansätzen.* Das Instrument des Wettbewerbs ist Ausdruck einer Abkehr von minimalistischen Staatsauffassungen mit ihrer Präferenz für Privatisierungen (mit ihren nur einmaligen Kosteneinsparungen) und kann gerade für die Ausgestaltung der „Gewährleistungskommune“ genutzt werden. Wettbewerbliche Arrangements bieten im Gegensatz zu Privatisierungen die Möglichkeit einer dynamischen Anpassung und Fortentwicklung der Verwaltungsmodernisierung. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern in der Produktion von „Dienstleistungen im öffentlichen Interesse“ ist unter Bedingungen effizienter und effektiver Gestaltung traditionellen Formen der Privatisierung oder der Eigenproduktion überlegen.
2. *Das Design ist der Schlüssel für Effektivität und Effizienz.* Das Design von Wettbewerbsprozessen wirkt sich wesentlich auf das Ergebnis von Wettbewerb aus. Das Wettbewerbsdesign wird wesentlich von der jeweiligen institutionellen Einbettung einschließlich ihrer Pfadabhängigkeit bestimmt. Hierzu zählen vor allem der Wirkungskreis von Kommunalverwaltungen, die Verteilung der Aufgabenerfüllung zwischen und unter öffentlichen, privaten und freigemeinnützigen Organisationen und die nationale Wettbewerbspolitik. Dabei sind nationale detaillistische Regulierungen wenig effektiv und weisen eine in der Summe geringe Effizienzsteigerung aus, weil örtliche Bedingungen zwangsweise ausgeblendet werden, bewirken aber

eine flächendeckende In-Wettbewerb-Setzung. Rein kommunale Wettbewerbspolitiken ermöglichen zwar die Berücksichtigung örtlicher Konstellationen, sind aber überwiegend von geringer Systematik, werden nicht durchgängig angewandt und weisen ein eher geringes Durchsetzungsvermögen auf. Kommunale Gestaltungsansätze zur Gewährleistung bedürfen eines hohen Maßes an Transparenz und Rechenschaft.

3. *Minimalanforderungen für die Gestaltung von Wettbewerb sind unerlässlich.* Die Empirie zeigt verschiedene Minimalanforderungen für die Prozessgestaltung und die formale Organisation auf – unter Berücksichtigung der Größe der Stadt und der Menge der Dienstleistung –, wie etwa für die Bieterqualifikationen, für die Entwicklung unterschiedlicher Ausschreibungsverfahren je nach Dienstleistung, die Integration ko-formulierter Qualitätsstandards, Entgeltregelungen, Sanktionsmöglichkeiten und die Einrichtung von Kontroll- und Informationsrechten. Juristische Minimalanforderungen sind Rückholrechte bei Nicht- oder Schlechterfüllung und Vertragsstrafen. Die Einführung marktlicher Wettbewerbsinstrumente kann prozessual erhebliche Widerstände und Schwierigkeiten auslösen, wenn die lokale/regionale Marktstruktur sowie das Marktverhalten potenzieller Anbieter unberücksichtigt bleiben und die Folgewirkungen auf Dienstleistungsqualität, -entwicklung und Beschäftigung ausgeblendet werden.
4. *Verhandlungssysteme und Koproduktion ergänzen und sichern Effektivität.* Verhandlungssysteme bzw. die Option zur Nachverhandlung nach Abschluss eines Ausschreibungsverfahrens sind hilfreich, wenn die Leistungsspezifikation nicht hinreichend genau bestimmt werden kann und wenn Veränderungen der Aufgabenerfüllung während der Laufzeit des Vertrages zu erwarten sind. Partnerschaftliche Formulierung von Spezifikationen mit potenziellen Dienstleistungsanbietern und/oder Konsumenten bzw. Kunden ermöglichen die Formulierung von Spezifikationen durch den Auftraggeber – auch wenn dieser nicht (mehr) im operativen Geschäft tätig ist –, die kontinuierliche Anpassung von Standards an sich verändernde Erwartungen und Transparenz im Wettbewerbsverfahren. Dabei sind Bieterqualifikationen ein probates Mittel, um die Wahrscheinlichkeit der Nichterfüllung zu minimieren und die Transparenz und Akzeptanz des Ergebnisses von Wettbewerbsverfahren zu erhöhen.
5. *Effizienz.* Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Dienstleistungsanbietern ist anderen Erstellungsformen (hier Eigenproduktion und Vergabe) überlegen, wenn die Anzahl der potenziellen Anbieter gering, die Laufzeit der Verträge relativ lang ist, die Kapitalbindung hoch und die Leistung in mehrere, zeitlich versetzt ausgeschriebene Lose teilbar ist. Die

Kommune als Auftraggeber und Gewährleister kann damit eine Preiskontrolle ausüben.

6. *Qualität.* Das Instrument Wettbewerb ist an sich qualitätsneutral. Typischerweise erzwingt eine Vermarktlichungsstrategie eine Diskussion über Qualitätsstandards. In der Tendenz ist dabei zu beobachten, dass Qualitätsstandards nicht mehr ausschließlich von Rechtsnormen oder von professionellen Standards abgeleitet werden, sondern zunehmend partizipative Formen der Standardformulierung genutzt werden; und zwar sowohl mit Konsumenten/Kunden als auch mit potenziellen Leistungsanbietern.
7. *Beschäftigung.* In allen untersuchten Städten war zu beobachten, dass die Vermarktlichung zu einer Zunahme der Arbeitsintensität und zu einer Abnahme der Stellen im mittleren Management geführt hat. Alle Städte haben – in Großbritannien mit Einschränkungen – die Übernahme städtischer Angestellter bei Ausschreibungsverlust vereinbart. Indizien für eine Abnahme der Nettobeschäftigung konnten nicht ausgemacht werden. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor passen sich jenen im privaten Sektor an.

Die Arbeit behandelte keine deutschen Kommunalverwaltungen, da Hier ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern gesetzlich verboten ist. Deutsche Kommunalverwaltungen sind für die Einführung von Wettbewerb noch nicht gewappnet, obgleich die nationale Deregulierung und insbesondere die Liberalisierung durch die Europäische Union erhebliche Veränderungen erbrachten und weiter bewirken (Energiewirtschaft, öffentlicher Personennahverkehr, Wasserwirtschaft, allgemeine Daseinsvorsorge). Deutsche Kommunalverwaltungen sehen sich mehrfachen Restriktionen gegenüber: (1) Verbot der wirtschaftlichen Betätigung und damit Ausschluss öffentlicher Konkurrenz, (2) weiterhin dominierendes Territorialprinzip, (3) mangelhafte Kostenrechnung, (4) Bindung an das deutsche Vergaberecht und das der Europäischen Union, (5) fehlende Normen für Verwaltungskooperationen. Obgleich zahlreiche Kreise, Städte und Gemeinden mit wettbewerblichen Instrumenten und Mechanismen experimentieren, sind die Möglichkeiten eines Wettbewerbes zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern sehr begrenzt. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind in verschiedene deutsche Initiativen eingeflossen.¹⁶

16 Aktuelle Informationen zur Wettbewerbseinführung in deutschen Kommunalverwaltungen sind unter der Internetadresse www.kommunaler-wettbewerb.de abrufbar.

Literatur

- Adamaschek, B. (1997): Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen – der interkommunale Leistungsvergleich. In: F. Naschold; M. Oppen; A. Wegener (Hg.): *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Berlin, S. 119-137
- Afualo, V.; McMillan, J. (1997): Auctions of Rights to Public Property. In: P. Newman (Ed.): *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London, New York, S. 125-129
- Ahlbrandt, R. S. (1973): *Municipal Fire Protection Services: Comparison of Alternative Organizational Forms*. Beverly Hills
- Ahlbrandt, R. S. (1974): Implications of Contracting for Public Services. In: *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 9, No. 2, S. 337-358
- Akerlof, G. A. (1970): The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and Market Mechanisms. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 2, S. 488-500
- Albin, S. (1992): *Bureau-Shaping and Contracting-Out: The Case of Australian Local Government*. Public Policy Program Discussion Papers. Australian National University, Canberra.
- Altmann, F.-L. (1997): Privatisierungsstrategien und ihre Ergebnisse. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 44/45, S. 37-46
- Ammons, D. N.; Hill, J. (1995): The Viability of Public-Private Competition as a Long-Term Service Delivery Strategy. In: *Public Productivity and Management Review*, Vol. 19, No. 1, S. 12-24
- Ascher, K. (1987): *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services*. London
- Aucoin, P. (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In: *Governance*, Vol. 3, No. 2, S. 115-137
- Audit Commission (1990): *Cross Boundary Tendering: Local Authorities Doing Work for One Another*. Audit Commission, London
- Audit Commission (1994): *Behind Closed Doors. The Revolution in Central Support Services*. London
- Audit Commission (1995a): *Improving Value for Money in Local Government. A Compendium of Good Practice from Audit Commission Value for Money Reports*. London
- Audit Commission (1995b): *Making Markets: A Review of the Audits of the Client Role for Contracted Services*. London
- Bailey, S. J. (1993): Public Choice Theory and the Reform of Local Government in Britain: From Government to Governance. In: *Public Policy and Administration*, Vol. 8, No. 3, S. 7-24
- Bain, J. S. (1975): Industrielle Organisation: Funktionsfähiger Wettbewerb und strukturelle Bedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb. In: K. Herdzina (Hg.): *Wettbewerbstheorie*. Köln, S. 383-393

- Baker, T. (1997): General Overview of Competition & Privatization Initiatives at the City of Indianapolis/Marion County Indiana. Paper submitted at Competition/Privatization Seminar. Indianapolis
- Baldersheim, H. (1993): Die „Free Communes Experiments“ in Skandinavien: Ein vergleichender Überblick. In: G. Banner; C. Reichard (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Stuttgart, S. 27-41
- Banner, G. (1996): Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung? In: H. Hill; H. Klages (Hg.): Jenseits der Experimentierklausel? Stuttgart, S. 175-190
- Banner, G.; Reichard, C. (Hg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Köln
- Barlow, J.; Röber, M. (1996): Steering not Rowing: Co-Ordination and Control in the Management of Public Services in Britain. In: The International Journal of Public Management, Vol. 9, No. 5-6, S. 73-89
- Bartlett, D. (1999): Preparing for Best Value. In: Local Government Studies, Vol. 25, No. 2, S. 102-118
- Bea, F. X.; Haas, J. (1997): Strategisches Management. Stuttgart
- Bender, K. W.; Rinne, A. (1998): Wettbewerbsrechtliche Grenzen der Entsorgungswirtschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 48, H. 5, S. 439-448
- Berenyi, E. B.; Stevens, B. (1988): Does Privatization Work? A Study of the Delivery of Eight Local Services. In: State and Local Government Review, Vol. 20, No. 1, S. 11-20
- Berger, P. L.; Luckmann, T. (1972): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt/M.
- Bernstein, M. (1970): The Presidency and Management Improvement. In: Law and Contemporary Problems, Vol. 35, No. 4, S. 515-516
- Bertelsmann Stiftung (1994): Carl-Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. Band 2: Dokumentation zu Symposium und Festakt. Gütersloh
- Bingman, C. (1983): Changes in Public Administration. In: The Bureaucrat, Vol. 13, No. 1, S. 24-28
- Birch, A. (1986): The British System of Government. London
- Boston, J. (1987): Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability. In: Public Administration, Vol. 65, No. 4, S. 423-442
- Boston, J. (Ed.) (1995): The State under Contract. Wellington
- Box, R. C. (1998): Citizen Governance. Leading American Communities into the 21st Century. Thousand Oaks
- Boyne, G. A. (1999): Best Value in Welsh Local Government: Progress and Prospects. In: Local Government Studies, Vol. 25, No. 2, S. 68-86
- Bräuning, D. (1994): Pretiale Steuerung für Kommunalverwaltungen. Neues Management für Städte. Baden-Baden
- Brink, M. S. (1997): Comparing Internal and External Costs: Concepts and Application from Indianapolis Experience. Paper submitted at Competition/Privatization Seminar. Indianapolis
- Brokenshire, P. (1993): Kommunen als Anbieter auf dem Markt für öffentliche Dienstleistungen. Das britische Experiment. In: G. Banner; C. Reichard (Hg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Köln, S. 99-111
- Browning-Ferris Industries (1998): Annual Report. BFI, Houston

- Brüning, C. (1997): Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln. Meilensteine auf dem Weg zur Gemeindeverwaltung als Dienstleistungsunternehmen oder Freibriefe für die öffentliche Verwaltung? In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 50, H. 7, S. 278-290
- Bruns, W. J.; Atherton, R. (1996): *Indianapolis: Implementing Competition in City Services*. Harvard Business School, Harvard
- Bulow, J.; Klemperer, P. (1996): Auctions Versus Negotiations. In: *American Economic Review*, Vol. 86, No. 1, S. 180-194
- Burton, M. (1992): Framework for the future of CCT. *Municipal Journal* 26
- Butler, D.; Adonis, A.; Travers, T. (1994): *Failure in British Government. The Politics of the Poll Tax*. Oxford
- Byok, J. (1997): Die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen. In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 47, H. 3, S. 197-202
- Byrne, T. (1994): *Local Government in Britain*. London
- Caiden, G. E. (1991): *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin
- Campbell, D.; Harris, D. (1993): Flexibility in Long-Term Contractual Relationships: The Role of Cooperation. In: *British Journal of Law and Society*, Vol. 20, No. 2, S. 166-191
- Casson, M. (1991): *The Economics of Business Culture: Game Theory, Transaction Costs and Economic Performance*. Milton Keynes
- Chalkley, M.; Malcomson, J. M. (1996): Competition in NHS Quasi-markets. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, No. 4, S. 89-99
- Chaundy, D.; Uttley, M. (1993): The Economics of Compulsory Competitive Tendering. Issues, Evidence and the Case of Municipal Refuse Collection. In: *Public Policy and Administration*, Vol. 8, No. 2, S. 25-41
- Christchurch City Council Strategy and Resources Committee (1998): *Agenda for Monday 17 August 1998*. Christchurch City Council, Christchurch
- Cirell, S.; Bennett, J. (1993): The Decline and Fall of Tender Evaluation. In: *Public Finance and Accountancy*, No. 1, S. 11-12
- City of Charlotte (1997): *Competition. Report to the City Council*. City of Charlotte, Charlotte
- City of Charlotte (1998a): *Managed Competition Program*. City of Charlotte, Charlotte
- City of Charlotte (1998b): *Privatization/Competition Policy*. City of Charlotte, Charlotte
- City of Indianapolis Enterprise Development (1997): *Initiative Management Review. Residential Solid Waste Collection*. City of Indianapolis, Indianapolis
- Clark, J. M. (1940): Toward a Concept of Workable Competition. In: *American Economic Review*, Vol. 30, S. 241-256
- Clasen, R. (1996): *Neuseeland: Umfassende Staatsreform ohne Systemwechsel*. Berlin
- Coase, R. H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, Vol. 4, S. 386-405
- Coase, R. H. (1992): *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago
- Cochrane, A. (1993): *Whatever Happened to Local Government?* Buckingham
- Colling, T. (1995): Renewal or Rigor Mortis? Union Responses to Contracting in Local Government. In: *Industrial Relations Journal*, No. 26, S. 2
- Cothran, D. (1993): Local Government in Arizona. In: Z. A. Smith (Ed.): *Politics and Public Policy in Arizona*. Westport, S. 51-62
- Cramton, P. (1998): Ascending Auctions. In: *European Economic Review*, Vol. 42, No. 3-5, S. 745-756

- Cronauge, U. (1999): Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindefinanzrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 38, H. 1, S. 24-44
- Cronauge, U.; Dedy, H. (1997): „Eine überraschende Wende“. Bundesfinanzhof verneint Körperschaftssteuerpflicht der kommunalen Hausmüllentsorgung. In: *der gemeinde-haushalt*, H. 10, S. 217-225
- Cubbin, J.; Domberger, S.; Meadowcroft, S. (1987): Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains. In: *Fiscal Studies*, Vol. 8, No. 3, S. 49-58
- Day, T. (1998): Why Does Phoenix Leave Competition at the Curb? Goldwater Institute, Phoenix
- Deakin, N. (1994): Accentuating the Apostrophe: The Citizen's Charter. In: *Policy Studies*, Vol. 15, No. 3, S. 48-58
- Demming, C. (1997): Grundlagen der internationalen Rechnungslegung. Die Regelungen des IASC. München
- Demone, H.; Gibelman, M. (1989): *Services for Sale. Purchasing Health and Human Services*. London
- Demsetz, H. (1988): The Theory of the Firm Revisited. In: *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 4, No. 1, S. 141-162
- Department of the Environment (1986): *Competition in the Provision of Local Authority Services*. London
- Department of the Environment (1991a): *Competitive Tendering for Local Authorities Authority Services. Initial experiences*. London
- Department of the Environment (1991b): *Local Government Review. The Structure of Local Government in England*. London
- Dilger, R. J. et al. (1997): Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. In: *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1, S. 21-26
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (Eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago
- Doern, B. (1993): The UK Citizen Charter: origins and implementation in three agencies. In: *Policy and Politics*, Vol. 21, No. 1, S. 17-29
- Domberger, S.; Hensher, D.; Wedde, S. (1993): Competitive Tendering Policies in the Public and Private Sectors. In: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 52, No. 4, S. 401-415
- Domberger, S.; Meadowcroft, S.; Thompson, D. (1988): Competition and Efficiency in Refuse Collection: A Reply. In: *Fiscal Studies*, Vol. 9, No. 1, S. 80-90
- Domberger, S.; Hall, C. (Eds.) (1995): *The Contracting Casebook. Competitive tendering in action*. Canberra
- Domberger, S.; Hall, J. (1986): Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. In: *Fiscal Studies*, Vol. 7, No. 4, S. 69-87
- Domberger, S.; Meadowcroft, S.; Thompson, D. (1987): The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services. In: *Fiscal Studies*, Vol. 8, No. 4, S. 39-54
- Domberger, S.; Meadowcroft, S.; Thompson, D. (1995): The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts. In: *The Economic Journal*, Vol. 105, No. 11, S. 1454-1470

- Domberger, S.; Rimmer, S. (1994): Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey. In: *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 1, No. 3, S. 439-453
- Döring, T.; Wohltmann, M. (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 38, H. 1, S. 45-64
- Dunleavy, P. (1986): Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches. In: *Public Administration*, Vol. 64, No. 1, S. 13-34
- Dunsire, A.; Hood, C. (1989): *Cut Back Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Cambridge
- Electric Power Research Institute (1990): *Putting Strategy to Work: Tools for Cost and Quality Management in the 1990s*. Electric Power Research Institute, ohne Ort.
- Elverfeld, D.-J. (1992): *Europäisches Recht und kommunales öffentliches Auftragswesen*. Köln
- Evatt Research Centre (1990): *Breach of Contract: Privatisation and the Management of Australian Local Government*. Sydney
- Fantauzzo, S. (1997): *Competitive Government: A Labor Perspective of the Indianapolis Model*. Paper submitted at Competition/Privatization Seminar. Indianapolis
- Feigenbaum, H. B.; Henig, J. R. (1994): The Political Underpinning of Privatization: A Typology. In: *World Politics*, Vol. 46, No. 2, S. 185-208
- Feldman, T. R. (1987): *Efficiency and the Provision of Municipal Services*. Harvard University, Harvard
- Ferris, J. M.; Graddy, E. (1986): Contracting Out: For What? With Whom? In: *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 2, S. 332-344
- Ferris, J. M.; Graddy, E. (1991): Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice. In: *Economic Inquiry*, Vol. 29, No. 7, S. 541-554
- Finder, A. (1993): *Dangerous Parking. New York's Biggest Scandal of the 1980s Bubbles Up to Embarrass Inspectors*. *New York Times* v. 11.4.1993, S. 25
- Flanagan, J.; Perkins, S. (1995): *Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona*. In: *Government Finance Review*, Vol. 10, No. 6, S. 7-12
- Flynn, N. (1990): The Impact of Compulsory Competition on Public Sector Management: „Competition Within the Field“. In: *Public Policy and Administration*, Vol. 5, No. 1, S. 33-43
- Franciosi, R. (1998a): *Garbage In, Garbage Out. An Examination of Private/Public Competition By the City of Phoenix*. Goldwater Institute, Phoenix
- Franciosi, R. (1998b): *Privatization in Arizona's Largest Cities*. Goldwater Institute, Phoenix
- Game, C. (1987): Public Attitudes to the Abolition of the Mets. In: *Local Government Studies*, Vol. 13, No. 5, S. 12-20
- General Accounting Office (1994): *Public-Private Mix: Extent of Contracting Out for Real Property Management Services* GSA. House of Representatives, Committee on Public Works and Transportation, Washington, DC
- Ghoshal, S.; Moran, P. (1996): Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. In: *Academy of Management Review*, Vol. 21, S. 13-47
- Göhler, G.; Kühn, R. (1999): Die Theorie politischer Institutionen. In: T. Edeling; W. Jann; D. Wagner (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Opladen, S. 17-42

- Goldsmith, S. (1997): Can Business Really Do Business with Government? In: *Harvard Business Review*, No. 3, S. 110-121
- Grabher, G. (1993): Rediscovering the Social in the Economics of Interfirm Relations. In: G. Grabher (Ed.): *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*. London, S. 1-32
- Granovetter, M. (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology*, No. 91, S. 481-510
- Greene, J. D. (1994): Does Privatisation Make a Difference? The Impact of Private Contracting on Municipal Efficiency. In: *International Journal of Public Administration*, Vol. 17, No. 7, S. 1299-1325
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, No. 44, S. 936-957
- Hall, R. (1992): The Strategic Analysis of Intangible Resources. In: *Strategic Management Journal*, Vol. 13, No. 2, S. 135-144
- Hambleton, R. (1998): Competition and Contracting in UK Local Government. In: N. Oatley (Ed.): *Cities, Economic Competition and Urban Polity*. London, S. 58-76
- Hart, O. D.; Holmstrom, B. (1987): The Theory of Contracts. In: T. R. Bewley (Ed.): *Advances in Economic Theory*. Cambridge, S. 369-398
- Hart, S. (1995): Where We've been and Where We're Going in New Product Development Research. In: M. Bruce; W. G. Biemans (Eds.): *Product Development Meeting the Challenge of the Design-Marketing Interface*. West Sussex, S. 15-42
- Hartley, K.; Huby, M. (1985): Contracting Out in Health and Local Authorities. Prospects, Progress and Pitfalls. In: *Public Money*, No. 9, S. 23-26
- Hartley, K.; Huby, M. (1998): Contracting-Out Policy: Theory and Evidence. In: J. Kay; C. Mayer; D. Thompson (Eds.): *Privatisation and Regulation: The UK experience*. Oxford, S. 284-296
- Hawkins, R. W. (1991): Environmental infrastructure financing. In: *International City/County Management Association* (Ed.): *The Municipal Year Book 1991*. Washington, DC, S. 53-60
- Hensher, D. (1989): Competitive Tendering in the Transportation Sector. In: *Economic Papers*, Vol. 8, No. 1, S. 1-11
- Hilke, J. C. (1992): *Competition in Government-Financed Services*. New York
- Hill, H. (1997): In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge? In: *Betriebsberater. Zeitschrift für Recht und Wirtschaft*, Jg. 52, H. 9, S. 425-431
- Hill, H. (1999): Zur Veränderung von Handlungsspielräumen durch Kontraktmanagement. In: *Verwaltung und Management*, Jg. 5, H. 2, S. 75-78
- Hirsch, W. (1995): Factors Important in Local Governments' Privatization Decisions. In: *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 31, No. 2, S. 226-243
- Hodge, G. (1996): Contracting out Government Services. A review of international evidence. Melbourne
- Holcombe, R. G. (1991): Privatisation of Municipal Wastewater Treatment. In: *Public Budgeting and Finance*, Vol. 11, No. 3, S. 28-42
- Hood, C. (1987): British Administrative Trends and the Public Choice Revolution. In: J.-E. Lane (Ed.): *Bureaucracy and Public Choice*. London, S. 161-182
- Hood, C. (1997): Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services. In: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 56, No. 3, S. 120-131

- Husock, H. (1995a): Organizing Competition in Indianapolis: Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs (A). Harvard University, Kennedy School of Government, Harvard
- Husock, H. (1995b): Organizing Competition in Indianapolis: Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs (B). Harvard University, Kennedy School of Government, Harvard
- Husock, H. (1995c): Organizing Competition in Indianapolis: Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs (Sequel). Harvard University, Kennedy School of Government, Harvard
- Hviid, M. (1998): Relational Contracts. Repeated Interaction and Contract Modification. In: *European Journal of Law and Economics*, Vol. 5, No. 2, S. 179-194
- Imai, K. I.; Itami, H. (1989): Interpenetration of Organization and Market. In: *International Journal of Industrial Organization*, No. 2, S. 285-310
- Immergut, E. M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1, S. 5-34
- Ital, B. K. (1996): Privatisierung in Großbritannien unter der Regierung Thatcher. Aachen
- Jenkinson, T.; Mayer, C. (1996): The Assessment: Contracts and Competition. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, No. 4, S. 1-10
- Jensen, R. W. (1987): The Phoenix Approach to Privatization. "Competition is the Name of the Game". City of Phoenix, Phoenix
- Jensen, R. W. (1990): Privatisation Issues: Experience in Phoenix, Arizona. Paper submitted at 46th Conference of Local Government Engineering. Melbourne
- Jones, G. W. (1988): The Crisis in British Central-Local Government Relationships. In: *Governance: An International Journal of Policy Administration*, Vol. 1, No. 2, S. 162-183
- Jürgens, U.; Naschold, F. (Hg.) (1984): Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit. Opladen
- Kantzenbach, E. (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. Göttingen
- Kantzenbach, E.; Kallfass, H. H. (1981): Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs – Workable Competition. In: H. Cox; U. Jens; K. Markert (Hg.): *Handbuch des Wettbewerbs*. München, S. 103-127
- Kaplan, R. S. (1995): Indianapolis: Activity-Based Costing of City Services (A). Harvard Business School, Harvard
- Kengor, P.; Haulk, J. (1996): The Case for Competitive Contracting of Residential Refuse Collection in the City of Pittsburgh. Pittsburgh
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln
- Knorr, A. (1998): Das Konzept der „Light-handed regulation“. In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 48, H. 6, S. 541-553
- Kreis Soest (1998): Zielvereinbarungen in der Kreisverwaltung Soest. Arbeitshilfe. Kreisverwaltung Soest, Soest
- Laffont, J. J.; Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MA
- Lang, V. (1999): Die Rolle kommunaler Unternehmen im Strommarkt. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, H. 4, S. 245-251

- Leach, S.; Game, S. (1991): English Metropolitan Government since Abolition: An Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan Councils. In: *Public Administration*, Vol. 69, No. 2, S. 141-170
- Lippert, J. (1999): Zwischen Pfadabhängigkeit und radikalem Wandel. Neuordnung von Prozessketten im internationalen Maschinenbau. Berlin
- Local Government Management Board (1993): CCT Information Service Survey Report No. 7. Local Government Management Board, London
- Local Government Management Board (1994): CCT Information Service Survey Report No. 10. Local Government Management Board, London
- Lopez de Silanes, F.; Schleifer, A.; Vishni, R. W. (1997): Privatization in the United States. In: *Rand Journal of Economics*, Vol. 28, No. 3, S. 447-471
- Luhmann, N. (1983): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt/M.
- Macneil, I. R. (1980): *The New Social Contract: An Inquiry into Modern Contractual Relations*. New Haven
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review*, No. 78, S. 734-749
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1995): *Democratic Governance*. New York
- Martin, L. L. (1999a): *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition*. Arlington
- Martin, S. (1999b): Picking Winners or Piloting Best Value? An Analysis of English Best Value Bids. In: *Local Government Studies*, Vol. 25, No. 2, S. 53-67
- Masten, S. E. (2000): Contractual Choice. In: G. Boukaert; G. de Geest (Eds.): *Encyclopedia of Law & Economics*. Gent, S. 25-45
- Mayntz, R. (Hg.) (1980): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Neue wissenschaftliche Bibliothek*. Königstein
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: R. Mayntz; F. W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt, S. 39-72
- McAfee, R. P. (1997): Four Issues in Auctions and Market Design. In: *Revista Analisis Economico*, Vol. 13, No. 1, S. 7-24
- McAfee, R. P.; McMillan, J. (1986): Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis. In: *Rand Journal of Economics*, Vol. 17, No. 3, S. 326-338
- McAfee, R. P.; McMillan, J. (1998): Game Theory and Competition. In: *Journal of Marketing Research*, Vol. 33, S. 263-267
- McCorkhill, J. (1998): *Indianapolis Fleet Services. Its Metamorphosis and Insourcing Victory*. City of Indianapolis, Indianapolis
- McDavid, J. C.; Clemens, E. G. (1995): Contracting out Local Government Services: The B.C. Experience. In: *Canadian Public Administration*, Vol. 38, No. 2, S. 177-194
- McEntee, G. W. (1993): *Reinventing Government: Public Employees' Perspective*. Carnegie Council Privatization Project, New York
- McGuirk, T. (1992): *The Competitive Edge: A Study on Early Trends in CCT under the 1988 Local Government Act*. London
- McMillan, J. (1994): Selling Spectrum Rights. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 3, S. 145-162

- Mehay, S. L.; Gonzalez, R. A. (1993): Direct and Indirect Benefits of Intergovernmental Contracting for Police Services in Privatizing the United States Justice System. In: G. Bowman; S. Hakim; P. Seidenstat (Eds.): Privatizing the United States Justice System: Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector. Jefferson, NC, S. 67-81
- Midwinter, A.; McGarvey, N. (1999): Developing Best Value in Scotland: Concepts and Contradictions. In: Local Government Studies, Vol. 25, No. 2, S. 87-101
- Milgrom, P. R.; Weber, R. J. (1982): A Theory of Auction and Competitive Bidding. In: *Econometrica*, Vol. 50, S. 1089-1122
- Milne, R. G. (1985): Competitive Tendering in the NHS: An Economic Analysis of the Early Implementation of HC. In: *Public Administration*, Vol. 65, No. 2, S. 145-160
- Milne, R. G. (1997): Market-Type Mechanisms, Market Testing and Market Making: A Longitudinal Study of Contractor Interest in Tendering. In: *Urban Studies*, Vol. 34, No. 4, S. 543-559
- Moldovanu, B. (1996): William Vickrey und die Auktionstheorie. Anmerkungen zum Nobelpreis 1996. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, H. 12, S. 651-656
- Montgomery, D. J.; Vogt, J. F.; Pincus, J. D. (1993): Process Contracting: Legal & Relational Considerations in Developing Consult-Client Contracts. In: *Organization Development Journal*, Vol. 11, No. 1, S. 23-30
- Möschel, W. (1997): Privatisierung und öffentliches Vergaberecht. In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 47, H. 2, S. 120-125
- Mueller, D. C. (1979): *Public Choice*. Cambridge
- Myerson, R.; Satterthwaite, M. (1983): Efficient Mechanisms for Bilateral Trading. In: *Journal of Economic Theory*, Vol. 29, No. 2, S. 265-281
- Naschold, F. (1995): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin
- Naschold, F. (1997): Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: F. Naschold; M. Oppen; A. Wegener (Hg.): *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart, S. 305-340
- Naschold, F. (1998): Das strategische Management fehlt. In: *Demokratische Gemeinde*, Jg. 50, H. 12, S. 6-7
- Naschold, F.; Budäus, D.; Jann, W.; Mezger, E.; Oppen, M.; Picot, A.; Reichard, C.; Schanze, E.; Simon, N. (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin
- Naschold, F.; Daley, G. (1999): The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two. In: *International Public Management Journal*, Vol. 2, No. 1, S. 52-67
- Naschold, F.; Oppen, M.; Wegener, A. (1994): *Neue Städte braucht das Land. Public Governance: Strukturen, Prozesse und Wirkungen kommunaler Innovationsstrategien in Europa*. Berlin
- Naschold, F.; Oppen, M.; Wegener, A. (Hg.) (1997a): *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart
- Naschold, F.; Oppen, M.; Wegener, A. (1997b): „Neue Städte braucht das Land“. Chancen und Risiken von Wettbewerb in der Verwaltungsmodernisierung. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin

- Naschold, F.; Oppen, M.; Wegener, A. (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin
- Naschold, F.; Riegler, C. (Hg.) (1997): Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme. Nordeuropäische Studien. Baden-Baden
- North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge
- Norton, A. (1994): International Handbook of Local and Regional Government. Aldershot
- Ogden, S.; Anderson, F. (1995): Representing Customers' Interests: The Case of the Privatized Water Industry in England and Wales. In: Public Administration, Vol. 73, No. 4, S. 535-559
- Oppen, M. (1997): Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozeß – kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive. In: F. Naschold; M. Oppen; A. Wegener (Hg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, S. 231-268
- Oppen, M.; Wegener, A. (1997): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. In: F. Naschold; M. Oppen; A. Wegener (Hg.): Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb. Berlin, S. 151-181
- Oppen, M.; Wegener, A. (1998): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. WZB Discussion Paper FS II 98-207. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA
- Otter, C. v. (1999): Öffentlicher Sektor im Wohlfahrtsstaat. In: C. H. Riegler; O. Schneider (Hg.): Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven. Berlin, S. 85-109
- Pack, J. (1989): Privatisation and Cost Reduction. In: Policy Sciences, Vol. 22, No. 1, S. 1-15
- Painter, J. (1991): Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round. In: Public Administration, Vol. 69, No. 2, S. 191-210
- Parker, D. (1990): The 1988 Local Government Act and Compulsory Competitive Tendering. In: Urban Studies, Vol. 27, No. 5, S. 653-668
- Pfaffmann, E. (1997): Die vertragstheoretische Perspektive in der Neuen Institutionenökonomik. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 26, H. 1, S. 41-43
- Pickvance, C. (1988): The Difficulty of Control and the Ease of Structural Reform: British Local Government in the 1980s. In: C. Pickvance; E. Preteceille (Eds.): State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective. London, S. 48-89
- Picot, A. (1982): Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie. In: Die Betriebswirtschaft, Jg. 42, H. 2, S. 267-284
- Picot, A. (1989): Zur Bedeutung allgemeiner Theorieansätze für die betriebswirtschaftliche Information und Kommunikation: Der Beitrag der Transaktionskosten- und Principal-Agent-Theorie. In: W. Kirsch; A. Picot (Hg.): Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung. Festschrift für Edmund Heinen zum 70. Geburtstag. Wiesbaden, S. 361-379

- Picot, A.; Wolff, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Dienstleistungen. „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: F. Naschold; M. Pröhl (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh, S. 51-120
- Portz, N. (1996): Die Vergabe kommunaler Aufträge. In: der gemeindehaushalt, Jg. 97, H. 12, S. 269-279
- Pratchett, L. (1995): Re-Engineering Local Government in the UK: Opportunities and Prospects. Paper submitted at EGPA Annual Conference. Rotterdam
- Pröhl, M. (Hg.) (1998): Die lernende Organisation. Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung. Internationale Recherchen und Fallbeispiele. International Network for Better Local Government. Gütersloh
- Proust, E. (1997): Implementing the Contract State. In: Australian Journal of Public Administration, Vol. 56, No. 3, S. 132-134
- Pycroft, C. (1995): Restructuring Local Government: The Banham Commission's Failed Historic Enterprise. In: Public Policy and Administration, Vol. 10, No. 1, S. 49-62
- Ragin, C. C. (1987): The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley, Los Angeles
- Ragin, C. C. (1991): Introduction: The Problem of Balancing Discourse On Cases and Variables In Comparative Social Science. In: International Journal of Comparative Sociology, Vol. 32, No. 1/2, S. 1-8
- Rehfuß, J. A. (1989): Contracting Out in Government. San Francisco
- Reichard, C.; Wegener, A. (1997): Der deutsche Weg des Produktkataloges – eine Sackgasse? In: E. Grömmig; B. Kampmann (Hg.): Produkte im Mittelpunkt. Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen. Köln, S. 41-57
- Richardson, G.B. (1972): The Organisation of Industry. In: Economic Journal, No. 82, S. 883-896
- Ridley, F. F. (1998): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Reformbilanz aus Großbritannien. In: H. Reiner mann; F. F. Ridley; J.-C. Thoenig (Hg.): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich. Sankt Augustin, S. 161-195
- Riegler, C. H.; Schneider, O. (Hg.) (1999): Schweden im Wandel. Entwicklungen, Probleme, Perspektiven. Nordeuropäische Studien. Berlin
- Rimmer, S. (1993): Aspects of Competitive Tendering and Contracting in Local Government Administration. University of New England, Armidale
- Roberts, P. W.; Greenwood, R. (1997): Integrating Transaction Cost and Institutional Theories: Toward a Constrained-Efficiency Framework for Understanding organizational Design Adoption. In: Academy of Management Review, Vol. 22, S. 346-373
- Rothkugel, B. (1992): Das Verhältnis von Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien am Beispiel der Gemeinde финанzen. Mannheim
- Sako, M. (1992): Prices, Quality and Trust: Inter-Firm Relations in Britain and Japan. Cambridge
- Savas, E. S. (1974): Municipal Monopolies vs. Competition in Delivering Services. In: W. Hawley; D. Rogers (Eds.): Improving the Quality of Urban Management. Beverly Hills, S. 437-500
- Savas, E. S. (1977a): An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. In: Public Administration Review, Vol. 37, S. 717-724
- Savas, E. S. (1977b): The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection. Lexington

- Savas, E. S. (1981): Intracity Competition between Public and Private Service Delivery. In: *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 1, S. 46-52
- Savas, E. S. (1987): *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ
- Scheele, U. (1991): Privatisierung der britischen Wasserwirtschaft. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen*, Jg. 14, H. 4, S. 346-362
- Scherer, F. M. (1971): *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Chicago
- Schink, A. (1997): Kommunalverfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für die Teilnahme der kommunalen Gebietskörperschaften an der Kreislaufwirtschaft. In: *Umwelt- und Planungsrecht*, Jg. 17, H. 6, S. 201-211
- Schmalenbach, E. (1948): *Pretiale Wirtschaftslenkung*, Band 2: Pretiale Lenkung des Betriebes. Bremen
- Schmidt, K. M. (1996): Contract Renegotiation and Option Contracts. In: P. Newman (Ed.): *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London, S. 432-436
- Schmidt, K. M.; Schnitzer, M. (1997): *Methods of Privatization: Auctions, Bargaining and Give-Aways*. CEPR discussion paper series, No. 1541. London
- Schoch, A. (1998): Lohn-, Sozial-, Preis- und Umweltdumping in der Abfallwirtschaft. In: *Demokratische Gemeinde*, Sondernummer 1998, S. 59-64
- Schoch, F. (1994): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jg. 109, H. 17, S. 962-977
- Schönershofen, P.; Binder-Falcke, D. (1997): Zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden. In: *Verwaltungsrundschau*, H. 4, S. 109-117
- Schulz, N. (1996): Neue Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht Bayerns. In: *Bayrische Verwaltungsblätter*, H. 4, S. 97-133
- Schulz, N. (1997): Wirtschaftliche, nichtwirtschaftliche und nicht nichtwirtschaftliche Unternehmen. In: *Bayrische Verwaltungsblätter*, H. 17, S. 518-520
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks
- Self, P. (1995): The Consequences of Reorganising Government on Market Lines. In: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 54, No. 3, S. 339-345
- Shaw, K.; Fenwick, J. (1994): Compulsory competition for local Government services in the UK: A case of market rhetoric and camouflaged centralism. In: *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 1, S. 63-75
- Shaw, K.; Fenwick, J.; Foreman, A. (1994): *Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988-1992*. In: *Public Administration*, Vol. 72, No. 2, S. 201-217
- Slater, R. B. (1992): What's Driving the Outsourcing Bandwagon? In: *Bankers Monthly*, Vol. 109, No. 6, S. 23-24
- Sparke, A. (1996): *The Compulsory Competitive Tendering Guide*. London
- Stein, R. M. (1990): *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*. Pittsburgh
- Stevens, B. J. (1984): *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*. Washington, DC
- Stewart, J.; Stoker, G. (Eds.) (1995): *Local Government in the 1990s. Government Beyond the Centre*. London
- Streeck, W. (1992): *Social Institutions and Economic Performance*. London
- Strittmatter, M. (1997): Rechtliche Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Wettbewerb (Teil 2). In: *Verwaltung und Management*, Jg. 3, H. 5, S. 306-310

- Sydow, J. (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden
- Sydow, J. (1999): Quo vadis Transaktionskostenansatz? In: T. Edeling; W. Jann; D. Wagner (Hg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen, S. 165-176
- Szymanski, S.; Wilkins, S. (1993): Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection 1981-88. In: Fiscal Studies, Vol. 14, No. 3, S. 109-130
- Trades Union Congress (1986): Contractors' Failures. London
- Travers, T. (1990): London after Abolition. In: Local Government Studies, Vol. 16, No. 3, S. 105-116
- Vickers, J. M. (1995): Concepts of Competition. In: Oxford Economic Papers, Vol. 46, No. 1, S. 1-23
- Vickrey, W. (1961): Counter-Speculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. In: Journal of Finance, Vol. 16, S. 8-37
- Walker, B.; Davis, H. (1999): Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities. In: Local Government Studies, Vol. 25, No. 2, S. 16-37
- Wallerath, M. (1997): Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 50, H. 2, S. 57-67
- Walsh, K. (1991): Competitive Tendering for Local Authority Services: Initial Experiences. London
- Walsh, K. (1995): Competition for White-Collar Services in Local Government. In: Public Money & Management, Vol. 15, No. 2, S. 11-18
- Walsh, K.; Deakin, N.; Smith, P.; Spurgeon, P.; Thomas, N. (1997): Contracting for Change. Contracts in Health, Social Care, and Other Local Government Services. Oxford
- Wegener, A. (1996): Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative. Fallstudie Braintree District Council. WZB Discussion Paper FS II 96-203. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin
- Wegener, A. (1997a): Competition Between Public and Private Service Delivery: Innovative Local Governments in International Perspective. Paper presented at the 1997 ASPA Annual Conference, July 26-30, 1997. Philadelphia
- Wegener, A. (1997b): Dienstleistungsunternehmen Großstadt: „Best run city in the world“? Fallstudie Phoenix, Arizona (USA). WZB Discussion Paper FS II 97-202. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin
- Wegener, A. (1997c): Wettbewerb. In: F. Naschold; M. Oppen; A. Wegener (Hg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, S. 77-106
- Wegener, A. (1998a): Evaluating Competitively Tendered Contracts. Local Governments in Comparative Perspective. In: Evaluation, Vol. 4, No. 2, S. 189-203
- Wegener, A. (1998b): Mehr Experimente. In: Die Mitbestimmung, Jg. 44, H. 3, S. 40-42
- Wegener, A. (1999): Anforderungen an eine Qualitätspolitik im Modernisierungsprozeß. In: ÖTV (Hg.): Wettbewerb und Qualität. Motor oder Bremser in den Reformprozessen des öffentlichen Sektors? Stuttgart, S. 119-144
- Wegener, A. (2000a): Alternative Service Delivery Options. In: South East Asia Network for Better Local Government (Ed.): New Public Management: Public Private Partnership. Makati City, S. 21-36
- Wegener, A. (2000b): Management contracts in international comparative perspective. In: Y. Fortin; H. v. Hassel (Eds.): Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship. Amsterdam, S. 107-126

- Werner, M.-J. (1996): Öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Folgen bei einer Verletzung der Vergabevorschriften durch öffentliche Auftraggeber. In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 46, H. 11, S. 875-888
- Wiesenthal, H. (1987): Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 16, H. 6, S. 434-449
- Wild, C. (1994): Governing by Reward or Punishment. In: *Public Finance v.* 3.6.1994, S. 12-14
- Wild, D.; D. Broom (1994): Council Tax Heals the Government Divide. In: *Public Finance v.* 6.5.1994, S. 14-17
- Williams, R. L. (1998): Economic Theory and Contracting for Residential Waste Collection. How „Satisfying“ Is It? In: *Public Productivity & Management Review*, Vol. 21, No. 3, S. 259-271
- Williamson, O. E. (1980): The Organization of Work. In: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 1, S. 5-38
- Williamson, O. E. (1983): *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization.* New York
- Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism.* New York
- Wilson, J. (1999): From CCT to Best Value: Some Evidence and Observations. In: *Local Government Studies*, Vol. 25, No. 2, S. 38-52
- Yin, R. K. (1981): *Case Study Research. Design and Methods.* Newbury Park

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1-1: Der Wettbewerbsprozess	13
Abb. 2-1: Prototypische Koordinationsformen	21
Abb. 2-2: Rekonzeptualisierung des Transaktionskostenansatzes	24
Abb. 2-3: Analyseraster zur Bestimmung der Effektivität und Effizienz von Wettbewerb	61
Abb. 3-1: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Braintree (Braintree Commercial Services; Stand: 1996)	77
Abb. 3-2: Effizienzgewinne und -verluste durch verpflichtende Ausschreibungen	83
Abb. 3-3: Das britische Verfahren der verpflichtenden Ausschreibungen ..	85
Abb. 4-1: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Christchurch	103
Abb. 4-2: Entwicklung des Geschäftsvolumens 1990-1997	106
Abb. 4-3: Erfolgsraten von Works Operations bei Ausschreibungs- verfahren (1990-1997 nach Volumen)	107
Abb. 5-1: Das unvollkommene Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Phoenix (Auszug aus einem Organigramm)	126
Abb. 5-2: Wettbewerbsergebnisse im Bereich Müllentsorgung nach Geboten (alle Bieter) in Preisen des jeweiligen Jahres	131
Abb. 5-3: Ausschreibungsverfahren in Phoenix	139
Abb. 5-4: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Indianapolis (Auszug aus dem Organigramm, Stand: 1997)	150
Abb. 5-5: Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell in Charlotte (Auszug aus dem Organigramm)	167

Tabellen

Tab. 1-1:	Funktionen des Wettbewerbs	11
Tab. 2-1:	Typen asymmetrischer Informationsverteilung und Möglichkeiten ihrer Begrenzung	29
Tab. 2-2:	Dienstleistungen und Auftraggeber-Auftragnehmer- Beziehungen	36
Tab. 2-3:	Auktionen, Ausschreibungsverfahren und Verhandlungen	43
Tab. 2-4:	Modell der Analyse der industriellen Organisation	53
Tab. 2-5:	Das Untersuchungssample	64
Tab. 2-6:	Untersuchungszeiträume	66
Tab. 3-1:	Dienstleistungen im Wettbewerb	74
Tab. 3-2:	Mindest- und Maximallaufzeiten von Verträgen	89
Tab. 3-3:	Vorschriften zur Umsetzung der verpflichtenden Ausschreibungen	90
Tab. 4-1:	Ausschreibungsverfahren: Kriterien der Vergabe	114
Tab. 5-1:	Ergebnisse des Request for Qualifications 1995	173
Tab. 6-1:	Vergleich der Wettbewerbsansätze	184
Tab. 6-2:	Level Playing Field Checklist	187
Tab. 6-3:	Wettbewerbsbedingungen im Vergleich: Das Beispiel der kommunalen Hausmüllentsorgung	192
Tab. 6-4:	Typen von Zuliefererbeziehungen	197
Tab. 6-5:	Vier Ausschreibungsverfahren in der Praxis	203
Tab. 6-6:	Berechnungsmethoden bei der Feststellung interner Gebote	208
Tab. 6-7:	Marktstrukturen, Marktverhalten und Marktergebnis am Beispiel der kommunalen Hausmüllentsorgung	217
Tab. 6-8:	Geschäftsstrategien kommunaler Anbieter	219