

Wettbewerb und Kooperation in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion

Christoph Andersen¹

Inhalt

1. Einführung
2. Wettbewerb als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors
3. Kooperation als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors
4. Wettbewerb und Kooperation als Schlüssel zur Balance von Effizienz und Effektivität
5. Literatur

1 Einführung

Wettbewerb und Kooperation haben als zentrale Bausteine im Restrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors erheblich an Bedeutung gewonnen. Während die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den letzten Jahrzehnten häufig durch die Stichworte Vermarktlichung und Binnenmodernisierung geprägt war (vgl. Naschold 1995), unterliegt das öffentliche Produktionsregime seit einigen Jahren einem Wandel durch den Einbau wettbewerblicher und kooperativer Steuerungselemente. In Teilen der Literatur existiert allerdings eine verengte Perspektive auf diesen Entwicklungstrend. Es dominiert die Frage nach der alternativen Wahl zwischen Wettbewerb *oder* Kooperation, wobei das Erkenntnisinteresse auf die Überlegenheit des einen gegenüber dem anderen zielt. Dagegen wird in diesem Beitrag die *These* vertreten, dass die Fokussierung der Reformmaßnahmen auf die Binnenmodernisierung an ein Ende gekommen ist und sich im öffentlichen Sektor zunehmend komplexe institutionelle Arrangements, bestehend aus hierarchischen, wettbewerblichen und kooperativen Steuerungsmechanismen, beobachten lassen. Interessanterweise kommt es dabei häufig zu Wechselbeziehungen zwischen wettbewerblichen und kooperativen Elementen. Im vorliegenden Beitrag werden verschiedene Forschungsergebnisse

¹ Der Autor möchte sich bei Markus Blocher und Christian Maaß für die hilfreichen Anregungen und Hinweise sowie bei Tina Hoffmann für die zuverlässige Qualitätssicherung bedanken. Sie haben (wie immer) geholfen, den Beitrag wesentlich zu verbessern.

zur Thematik reflektiert (vgl. Andersen 2005a; Andersen/Beck/Selle 2005; Open/Sack/Wegener 2005; Wegener 2002a).

Dafür werden zuerst die konzeptionellen Bausteine „Wettbewerb“ und „Koope-ration“ skizziert, dem folgt eine Diskussion über die Reichweite und die Gren-zen dieser Mechanismen. Neben der kurzen Betrachtung internationaler Erfah-rungen steht vor allem der Stand der deutschen Kommunen im Mittelpunkt des Beitrages. Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern durch die wechselseitige Kombination der institutionellen Arrangements die Lei-stungsfähigkeit von Reformen im öffentlichen Sektor verbessert werden kann.

2 Wettbewerb als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors

2.1 Wettbewerb und New Public Management

Seit Anfang der 1980er Jahre wird die Modernisierung des öffentlichen Sektors international unter dem Leitbild des New Public Management (NPM) diskutiert (vgl. Hood 1991). Dabei handelt es sich bekanntermaßen weniger um ein in sich geschlossenes Gesamtkonzept als vielmehr um eine lose, teilweise widersprüch-liche Sammlung von Grundannahmen, Prinzipien und Gestaltungsempfehlun-gen. Der Stärkung des Wettbewerbsgedankens kommt darin eine besondere Be-deutung zu (vgl. Naschold 1997).

Der klassischen öffentlichen Dienstleistungsproduktion wird basierend auf den Annahmen der Public-Choice-Theorie eine strukturelle Ineffizienz bescheinigt, die ursächlich in einer monopolistischen Eigenproduktion des öffentlichen Sek-tors begründet ist. Diese Nachteile sollen über die Etablierung von wettbe-werblichen Arrangements überwunden werden, die dem Nutzer hinreichend Wahlmöglichkeiten bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen ein-räumen. Eine der zentralen Forderungen ist die organisatorische Trennung der Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen innerhalb der Verwaltung, um so die Entkopplung von strategischer Gewährleistungs- und operativer Produkti-onsverantwortung zu erreichen. Die organisatorische Trennung soll *vielfältige Anbieterstrukturen* hervorrufen, mit denen sich marktähnliche Produktionsbe-dingungen realisieren lassen. Die Kommune ist in diesem Modell nicht mehr dominierender Produzent öffentlicher Dienstleistungen, die in vielen Aufgaben-bereichen sogar als Alleinproduzent auftritt. Vielmehr erfolgt die Produktion von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse im *Wettbewerb* zwischen inter-nen und externen, kommunalen und nichtkommunalen Anbietern. Aus der orga-nisatorischen Entkopplung ergibt sich ein Wandel der Interaktionsbeziehungen. Die dezentralen Einheiten erhalten in der Leistungserstellung eine weitgehende

Fach- und Ressourcenverantwortung, dadurch soll die Verantwortung für Leistungsprozesse gestärkt werden. Die dezentralen Einheiten konkurrieren untereinander entweder um Aufträge der Kommune oder um die unmittelbare Nachfrage durch Nutzer. Die Steuerung der Dienstleistungsproduzenten erfolgt über Ergebnisse und Kosten, wobei Verträge und verschiedene Instrumente zur Kontrolle von Kosten und Qualität (z.B. Controlling, Qualitätsmanagement) in diesem Rahmen eine herausragende Bedeutung haben. (vgl. Reichard 1996; Schedler/Proeller 2000). Die Interaktionsbeziehungen gründen in der Folge weniger auf Hierarchie („Befehl und Gehorsam“) als auf marktlichen oder marktähnlichen Elementen (z.B. Konsumentensouveränität). Informierte Entscheidungen von Nutzern zwischen verschiedenen Anbietern auf der Basis von Preis-Leistungs-Vergleichen fördern nach den Vorstellungen von NPM die Effizienzorientierung, Flexibilitätsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Nutzerfokussierung der Dienstleistungsproduzenten.

2.2 Wettbewerbsstrategien im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich haben NPM-Reformen, trotz der Konvergenz ihrer Thematisierung, unterschiedliche Ausprägungen angenommen (vgl. Boeckkaert/Politt 2000). Die konsequente Einführung wettbewerblicher Arrangements blieb wesentlich auf die angelsächsischen Länder beschränkt. Aber auch später nachziehende skandinavische Länder haben Teile des angelsächsischen Gedankengutes aufgenommen und innerhalb ihrer spezifischen Pfadabhängigkeiten genutzt. In Deutschland soll zwar nach den Vorstellungen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) die neue Verwaltungsstruktur durch Wettbewerb „unter Strom“ gesetzt werden (vgl. KGSt 1993). Abgesehen von ersten Versuchen mit dem Vergleich von Leistungen in Benchmarking-Ringen, ist das Thema in Deutschland aber nach wie vor deutlich unterentwickelt.

Die radikalste Wettbewerbspolitik kann in *Großbritannien* beobachtet werden. In Großbritannien wurde seit etwa 1979 von der konservativen Regierung unter M. Thatcher eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Sektors sowohl auf staatlicher als auch kommunaler Ebene vorgenommen. Im Zentrum dieser Reform standen zum einen die Umgestaltung der Kommunalverwaltung in Richtung einer gewährleistenden Verwaltung (Enabling authority). Die lokalen Behörden stellen heute nur die Versorgung mit bestimmten öffentlichen Dienstleistungen sicher, produzieren diese allerdings nicht mehr unbedingt selbst. Zum anderen ging es darum, durch die Etablierung von Wettbewerb eine höhere Effizienz und kunden-/ bürgerorientierte Leistungserstellung zu erreichen. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern wurde durch das Compulsory Competitive Tendering (CCT) bzw. Market Testing Teil der britischen Verwaltungswirklichkeit. CCT wurde nach der Regierungsübernahme durch die La-

bour-Regierung zugunsten des Best-Value-Konzepts (BV) ersetzt. BV fördert zwar weiterhin die Etablierung von Wettbewerb, schreibt jedoch Ausschreibungen nicht mehr zwingend vor. Im Ergebnis wird die britische Wettbewerbspolitik als Fehlentwicklung charakterisiert, weil sie auf der kommunalen Ebene zu erheblichen Einschränkungen der politischen Gestaltungsmacht und teilweise zu geringeren Qualitätsstandards geführt hat (vgl. Wegener 2002a).

Auch in *Neuseeland* wurde ab Mitte der 80er Jahre das traditionell umfassende Wohlfahrtsmodell radikal verändert. Kernelement der Reform in Neuseeland war die Neudefinition der Rolle und Verantwortung des Staates (vgl. Richardson 1998). Neben der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben und einer umfangreichen Privatisierung öffentlicher Einrichtungen wurden in Neuseeland vor allem Modernisierungsmaßnahmen auf der Managementebene (z.B. Auftraggeber-Auftragnehmertrennung, Dezentralisation, strategische Steuerung über Zielvereinbarungen) durchgeführt, verbunden mit einer umfangreichen Etablierung von Wettbewerbsmechanismen. Im Vordergrund der Modernisierung stand nicht die Eigentumsfrage, sondern es ging um die Verbesserung von Kosten- und Qualitätsstrukturen. Insgesamt ist es zu einer deutlichen Vermarktlichung ausgewählter Tätigkeitsbereiche und zu teilweise erheblichen Verbesserungen von Qualität und Kosten gekommen (vgl. Wegener 2002a).

Erfahrungen mit der Einführung von Wettbewerb auf der kommunalen Ebene haben auch die *skandinavischen Staaten* sammeln können. Diese haben einen Pfad beschritten, der weniger die Steigerung der Effizienz der Dienstleistungsproduktion betonte, dafür aber über die Einführung quasi-marktlicher Formen des Wettbewerbs (z.B. Benchmarking, Kundenbefragungen, ergebnisorientierte Budgetierung) auf Qualitätsverbesserungen fokussierte. Damit ist es den skandinavischen Ländern gelungen, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen deutlich zu verbessern (vgl. Wegener 2002c).

In *Deutschland* wurde die Diskussion seit den 90er Jahre durch das von der KGSt entwickelte und verbreitete Neue Steuerungsmodell (NSM) dominiert, das bekanntermaßen durch allerlei Managementinstrumente und Strukturveränderungen (z.B. Dezentralisierung, Ergebnisverantwortung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Kontraktmanagement) die öffentliche Dienstleistungsproduktion verbessern soll. Obgleich viele Kommunen eine Reihe von Schritten zur Umsetzung unternommen haben, herrscht im Vergleich zum Ausland eine binnenorganisatorische Reformperspektive vor. Dominant ist vor allem das Instrument der Verselbständigung, insbesondere die Umwandlung der Dienstleister in eine private Rechtsform (vgl. Universität Potsdam 2004). Da strukturelle Veränderungen innerhalb der tradierten bürokratischen Organisation als schwer realisierbar betrachtet werden, versuchen viele Kommunen durch

Verselbständigungen und Rechtsformumwandlung eine gewisse Flexibilisierung durch die Befreiung von für sie geltenden gesetzlichen Normierungen (z.B. Haushalts- und Dienstrecht) zu erreichen. Rechtsformumwandlungen und Privatisierungen werden dabei wie selbstverständlich als Wettbewerb umschrieben. Letztlich werden damit in Deutschland die Probleme und Herausforderungen des Wettbewerbs, insbesondere des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, nicht differenziert erfasst. Allerdings rückt das Thema Wettbewerb in den letzten Jahren zunehmend in den Vordergrund kommunaler Modernisierungsstrategien. Kommunen versuchen mit verschiedenen Instrumenten und Verfahren, ihren Dienstleister zu optimieren und fit für den Wettbewerb zu machen. Obgleich es jüngst interessante Ansätze gibt, bei denen Kommunen Markttestverfahren zur systematischen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einsetzen (vgl. Blocher 2005), dominieren aber aufbauorganisatorische Veränderungen (Verselbständigung) und interne Steuerungsinstrumente (Kontraktmanagement, Preisbildung). Demgegenüber sind die Voraussetzungen für die Nutzung von Wettbewerb weiterhin denkbar schlecht (Ressourcenautonomie), weil Auftraggebern nicht die Möglichkeit eingeräumt wird, den Produzenten auszuwählen (vgl. Andersen 2005b).

2.3 Grenzen von Wettbewerb

Diese unterschiedlichen Wettbewerbsregime in den einzelnen Ländern weisen vor allem darauf hin, dass die erfolgreiche Etablierung von Wettbewerb ein vielschichtiger und hoch komplexer Prozess ist und es teilweise zu unerwünschten Effekten der Wettbewerbseinführung kommen kann. Auf einige empirische Befunde sei skizzenhaft hingewiesen.

Spezifikation der Dienstleistung: Das britische Wettbewerbsregime nach CCT sowie das deutsche Vergaberecht nach VOL machen deutlich, dass bei Ausschreibungen die Gefahr besteht, im wesentlichen den Parameter Preis in das Zentrum der Aufmerksamkeit zu stellen. Nach der ex-ante-Leistungsspezifikation durch die Kommune erarbeiten private und ggf. eigene öffentliche Anbieter ihre Angebote. Den Zuschlag erhält regelmäßig der Produzent, der die Leistung am wirtschaftlichsten, was häufig am preiswertesten bedeutet, anbietet. Nach Ablauf der Ausschreibung erfolgt eine Neuausschreibung, sodass sich der Auftragnehmer nicht sicher sein kann, ob er wiederum den Zuschlag erhält. Dieses Verfahren verursacht bei unspezifischen Leistungen (z.B. Büromaterial) keine Probleme, ist aber bei spezifischen (z.B. personenengebundenen Leistungen) und strategischen Dienstleistungen (z.B. Technologieleistungen) weniger geeignet. Es ist der Effektivität wenig zuträglich, wenn ein Anbieter ausgewechselt wird, weil ein anderer geringfügig kostengünstiger ist (vgl. Andersen/Beck/Selle 2005).

Organisation der Zuliefererbeziehungen: Deutlich wird aus den Erfahrungen Großbritanniens und Deutschlands, dass die Vernachlässigung der vertraglichen Beziehungen erhebliche Konsequenzen für die Kommune zur Folge haben kann. Auftraggeber können durch die im Zuge der Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung resultierende Abkopplung der operativen Produktion entscheidungsrelevantes Wissen über Produkte und Dienstleistungen sowie Produktionsprozesse, -verfahren und -standards verlieren (vgl. Wegener 2002b). Niemand in der Verwaltung verfügt dann nach einigen Jahren mehr über ausreichend fundierte Kenntnisse über den Leistungsbereich, um die Arbeit des Dienstleisters hinreichend bewerten und steuern zu können. Neben dem Verlust eigener Kompetenz bei Vergabe kann es auch zu einer Einschränkung der Handlungsspielräume oder zu einem politischen Machtverlust durch langfristige Verträge kommen.

Politische Steuerung: Das neuseeländische Wettbewerbsregime, aber auch Erfahrungen aus den ersten Wettbewerbsansätzen in Deutschland, zeigen, dass politische Entscheidungen über Vergabe und Ausschreibung gelegentlich den Blick auf das eigentliche politische Ziel verdecken. Die Fragmentierung der Dienstleistungsproduktion in einzelne Aufträge behindert die Debatte über die politische Strategie und die Problemlösungsfähigkeit der Kommune. Darüber hinaus kann es durch das Fehlen einer kommunalen Gesamtstrategie dazu kommen, dass der Dienstleister den ordnungspolitischen Rahmen für das eigene Handeln als Auftragnehmer formuliert. Hierdurch richtet sich die Strategie des Dienstleisters möglicherweise nicht nach der Verwaltungsstrategie, sondern umgekehrt beeinflusst die dezentrale Fachstrategie die Gesamtstrategie der Stadtverwaltung.

Fehlende Konsistenz: Viele lokale Ansätze zur Restrukturierung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion, insbesondere in Deutschland, verharren dabei, mehr die Einzelaspkte der Wettbewerbseinführung als die Gesamtstrategie in den Mittelpunkt der Bemühungen zu stellen. Durch die Instrumentenfixierung droht, dass sich die Vorteile von Wettbewerb für die Verbesserung der Leistungserstellung nicht entfalten können. Es kommt weniger auf die jeweilige Rechtsform oder einzelne Instrumente und Bausteine an, sondern das Design der kommunalen Wettbewerbsstrategie entscheidet über die Effizienz und Effektivität der kommunalen Dienstleistungsproduktion.

3 Kooperation als Baustein zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors

3.1 Kooperation und aktivierender Staat

Mit den Wahlsiegen sozialdemokratischer Regierungen in den 1990er Jahren wandelte sich in den europäischen Staaten das bis dahin vorherrschende Staatsverständnis, damit einhergehend erhielt der Begriff „Leistungserbringung des öffentlichen Sektors“ eine neue Bedeutung. Besonders ausgeprägt war dieser Wandel in Großbritannien, wo die seit 1997 regierende Labour Party für einen neuen sozialdemokratischen „dritten Weg“ steht (vgl. Giddens 1998). In Deutschland setzte sich im Jahre 1998 mit der rot-grünen Koalition unter dem Titel des „aktivierenden Staates“ ein ähnliches Leitbild durch (vgl. Reichard/Schuppan 2000).

Dem neuen Staatsverständnis folgend soll die Modernisierung des öffentlichen Sektors vor allem durch Kooperation von Verwaltung mit Unternehmen und Bürgern erfolgen. Da lokale Problemlösung häufig nur von verschiedenen Akteuren mit wechselseitigen Abhängigkeiten erfolgen kann, sollen diese in unterschiedlichen Bereichen zusammenarbeiten, ihre Ressourcen bündeln und Netzwerke bilden. Der Kommune wird inhaltlich mehr die Rolle des Steuermanns und Moderators als die des Produzenten von öffentlichen Leistungen zugewiesen. In einer zunehmend dynamischen und komplexen Welt soll neben der möglichen Steigerung der Effizienz vor allem die Effektivität der Leistungserstellung und die Akzeptanz von Entscheidungen im öffentlichen Sektor verbessert werden (vgl. Pierre/Peters 2000).

Vor diesem Hintergrund der sich wandelnden Auffassung über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist es wenig verwunderlich, dass im Zuge der globalen Restrukturierung des öffentlichen Sektors in allen Staaten der OECD sogenannte Public Private Partnerships (PPP) an Bedeutung gewinnen (vgl. IPPR 2001). PPP sind die Folge einer zunehmenden Konzentration des Staates auf seine Gewährleistungsfunktion durch die Entkopplung von Gewährleistung und Eigenproduktion (vgl. Reichard 1996) und die Übertragung der Leistungserbringung an Dritte.

PPP treten in verschiedenen Varianten auf, die hier nicht alle betrachtet werden können (vgl. für die funktionale Kategorisierung Budäus 2004: 14). Die wichtigsten Ausprägungen sind Gemeinschaftsunternehmen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen einerseits und Finanzierungs-PPP andererseits.

Mit der Gründung eines *Gemeinschaftsunternehmens* ist aus Sicht der Kommune die Vorstellung verbunden, externe Ressourcen (Fachwissen, Finanzen, Personal) für die kommunale Dienstleistungsproduktion zu gewinnen. Der mit dieser Organisationslösung verbundene Wissenstransfer (z.B. Projektmanagement) kann insbesondere zur Durchführung längerfristiger und kapitalintensiver Projekte genutzt werden, beispielsweise für die Modernisierung der städtischen IT-Infrastruktur oder für die Sanierung kommunaler Gebäude und Infrastruktur. Darüber hinaus ist es möglich, die fachlichen Kompetenzen und Ressourcen unterschiedlicher Partner so zu kombinieren, dass daraus neue Dienstleistungen und Produkte entstehen, die besser auf das definierte und gemeinsam verstandene Problem ausgerichtet sind. So ist es denkbar Leistungen und Produkte zu etablieren, die in der Kommune bisher nicht vorhanden waren, beispielsweise neue Formen der Betreuung von Kindern und Jugendlichen, zusätzliche Zugangswege zu Verwaltungsleistungen (z.B. Call-Center) oder eine bessere Unterstützung von Verwaltungsmitarbeitern in Soft- und Hardwarefragen (z.B. User Help Desk). Darüber hinaus können Gemeinschaftsunternehmen bei bestimmten Dienstleistungen (z.B. Beschaffung, technische Leistungen) dazu beitragen, die eigene Produktion durch die Realisierung von Größenvorteilen effizienter und kostengünstiger zu gestalten (vgl. Wegener 2003a; 2003b). Vor dem Hintergrund desolater kommunaler Haushalte können mit den finanziellen Ressourcen des Kooperationspartners aber auch die benötigten nachfragespezifischen Ressourcen aufgebaut werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Gemeinschaftsunternehmen als Finanzierungsinstrument zu keiner finanziellen Entlastung für die Kommunen führen, sondern vielmehr nur die Streckung jährlich benötigter Kapitalmittel über die Laufzeit der Vereinbarung zwischen der Kommunalverwaltung und den privaten Partnern darstellen. Somit sind Gemeinschaftsunternehmen eher als „quasi-Kredite“ (Wegener 2003b) anzusehen, die nicht im kommunalen Haushalt auftauchen und die Bonitätsprüfung den privaten Partnern zuschieben. Ausdrücklich sei an dieser Stelle auch auf die Ergebnisse internationaler Studien (vgl. IPPR 2001; Wegener 2003a; 2003b) verwiesen, dass Gemeinschaftsunternehmen primär nicht auf eine Kostenreduzierung hin orientiert sind, sondern auf die gemeinsame Lösung lokaler Probleme.

Darüber hinaus können PPP neben der organisatorischen Ausprägung auch eine finanzielle Dimension besitzen. Bei *Finanzierungs-PPP* verfolgt die öffentliche Verwaltung primär das Ziel, privates Kapital für zusätzliche Investitionen zu erschließen, der private Sektor dagegen sucht vor allem eine neue und möglicherweise rentablere Kapitalanlagemöglichkeit.

3.2 Kooperationsstrategien im internationalen Vergleich

Ausgangspunkt des PPP-Trends ist die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in *Großbritannien*, wo bereits 1992 unter der konservativen Regierung Major das Instrument "Public Finance Initiative" (PFI) geschaffen wurde, um zusätzliche öffentliche Investitionen mit Hilfe privaten Kapitals zu ermöglichen. Das Instrument wurde von der folgenden Labour-Regierung übernommen. Für die Labour-Regierung stellte das Instrument PFI eine Möglichkeit dar, zum einen den innerparteilichen Wandel gegenüber der privaten Wirtschaft und Gewinninteressen zu dokumentieren, und zum anderen erhoffte sie sich dadurch, die Qualität von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse zu verbessern. Darüber hinaus ermöglichte die PFI öffentliche Investitionen zu fördern, ohne die haushaltspolitische Konsolidierung aufzugeben oder die Steuern zu erhöhen. Die PFI basiert auf zwei grundlegenden Aspekten, "value for money" und den Risikotransfer auf einen Partner. In der Kombination der beiden Aspekte sah die Labour-Regierung eine geeignete Lösung für die andauernden Probleme steigender Kosten und Unsicherheiten bei öffentlichen Infrastrukturprojekten. Allerdings scheint die Labour-Regierung aufgrund der Komplexität der Vertragsgestaltung und verschiedener weniger erfolgreich verlaufender Projekte von dem Instrument PFI Abstand zu nehmen und stattdessen Gemeinschaftsunternehmen in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen.

Gemeinschaftsunternehmen stellen heute den Kern von Public Private Partnerships in Großbritannien dar. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die gemeinsam von der öffentlichen Hand und einem oder mehreren privaten Unternehmen gegründet werden. Nach dem britischen Kommunalrecht können Kommunen in Großbritannien eigene Unternehmen gründen, allerdings werden die Investitionen ab einem Gesellschaftsanteil von mehr als 20% der Kommune zugerechnet. Da die Zurechnung die Finanzaufwendungen des Staates für Investitionen reduzieren würde, haben die meisten Kommunen nur Beteiligungen unter 20%. In der Praxis sind Gemeinschaftsunternehmen vor allem im IT-Bereich entstanden, so beispielsweise für Schulen oder für die Betreuung der IT-Infrastruktur in Städten (z.B. Liverpool) (vgl. Wegener 2003a).

Kooperative Lösungen in der kommunalen Leistungserbringung können auch in den *skandinavischen Staaten* beobachtet werden. Dabei geht es allerdings etwas weniger um die beiden hier betrachteten Varianten von organisatorischen und finanziellen PPP als vielmehr um die Verbesserung des kommunalen Managements. Um lokale Probleme besser lösen zu können, werden gemeinsame Kompetenzen in der Kommune gebündelt, in dem verschiedene Organisationen, Verbände, Vereine, staatliche Einrichtungen, Kirchen, Stiftungen und die Kommunalverwaltung ihre Ressourcen gemeinsam nutzen.

In *Deutschland* sind Lösungen zu finden, die den britischen Private Finance Initiative-Lösungen gleichen. Bekannt sind Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen, wo die Stadt Monheim und der Rhein-Erft-Kreis durch landesgeförderte Ausschreibungen privaten Investoren für 25 Jahre die Sanierung, die Bauunterhaltung und den Betrieb von Schulen und Sporthallen übergeben haben. Ähnliche Projekte bestehen in Unna und Gladbeck, die Verwaltungsgebäude durch private Investoren haben bauen und betreiben lassen (vgl. Dünchheim 2004; Meißner 2005). Echte Gemeinschaftsunternehmen sind in Deutschland sehr selten, diese sind insbesondere im IT-Bereich (z.B. IDBremen) anzutreffen. Ursächlich hierfür sind vor allem die Komplexität solcher Projekte, teilweise vergaberechtliche Schwierigkeiten und politische Restriktionen, da PPP wie selbstverständlich als Privatisierung umschrieben werden. Dagegen dominiert in Deutschland, einer aktuellen Umfrage der Universität Potsdam (2004) zu den Beteiligungen von Städten in Deutschland mit mehr als 50.000 Einwohnern folgend, als Rechtsform die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und öffentlich-rechtliche Formen wie Eigenbetrieb, Anstalten oder öffentliche Stiftungen.

3.3 Grenzen von Kooperation

Die Nutzung von Kooperation in der Leistungserbringung ist, ähnlich wie die Etablierung von Wettbewerb, eine hoch komplexe Angelegenheit und kann mit einer Reihe von Problemen konfrontiert sein. Es sei hier auf einige empirische Befunde skizzenhaft hingewiesen.

Organisation der Leistungsbeziehungen: Als problematisch können sich die vertraglichen Arrangements von PPP erweisen (vgl. Bertelsmann Stiftung u.a. 2003). Während die privaten Partner besser planen und kalkulieren können, je weniger über die Laufzeit eines PPP der Leistungsumfang und die -qualität veränderlich ist, spielt gerade die Möglichkeit der Veränderung für die politischen Entscheidungsträger und die öffentliche Verwaltung eine entscheidende Rolle.

Risikotransfer: Darüber hinaus bildet die Frage nach dem Risikotransfer ein weiteres zentrales Problem öffentlich-privater Kooperationen. Bislang gibt es zahlreiche Indizien, die darauf hindeuten, dass die Kommune in Gemeinschaftsunternehmen weiterhin die Risiken trägt, während private Partner vor allem finanziell profitieren. Darüber hinaus kann die Kommune im Falle des Scheiterns der Kooperation mit schwer wiegenden Problemen konfrontiert sein. In einem Geschäftsfeld fehlt dann plötzlich das Fachwissen oder ganze Leistungen können nicht mehr produziert werden (vgl. Andersen 2005a). Diese Probleme sind in der Vergangenheit, insbesondere in Deutschland, chronisch unterschätzt worden.

Interessenkonflikte: Da die Partner in einem PPP rechtlich und wirtschaftlich selbständig bleiben, kann sich der institutionelle Eigensinn direkt auf die Kooperation auswirken. Selbst wenn die Partner am Anfang ihre jeweiligen Zielvorstellungen als kompatibel einstufen, verändern sich diese oft im Zeitablauf und lassen dann die Partner immer wieder auseinander driften. Das relativ hohe Konfliktpotential ist allerdings nicht nur auf unterschiedliche Zielvorstellungen zurückzuführen. Gerade in der alltäglichen Zusammenarbeit führen strukturelle, politische und kulturelle Unterschiede zu Spannungen, welche die Funktionsfähigkeit von Kooperationen wesentlich beeinträchtigen. Oberflächlich ist so eine hohe Übereinstimmung bezüglich der Zielvorstellungen bei den Partnern vorhanden, doch bei deren Umsetzung im Arbeitsalltag werden Unterschiede sichtbar und wirksam (vgl. Andersen 2005a).

Kommerzialisierung: Ein weiteres Problem von PPP besteht in der Kommerzialisierung des in Partnerschaften gewonnenen Wissens und der Kompetenz. Es zeigt sich, dass Kommunen bezüglich der Vermarktung dieses Wissens deutlich im Nachteil sind, da die Kommerzialisierung jenseits der Grenzen der Kommunalverwaltung oft ausschließlich durch den privaten Sektor erfolgt. PPP erfordern somit eine neue Qualität der Vereinbarungen zwischen den Partnern (vgl. IPPR 2001).

4 Wettbewerb und Kooperation als Schlüssel zur Balance von Effizienz und Effektivität?

Kommunen stehen heute mehr denn je vor der Herausforderung, eine Vielzahl komplexer, teilweise interdependenter und hinsichtlich der Wirkungen schwer abschätzbarer Probleme lösen zu müssen. Lokale Lösungen lassen sich in einem vielschichtigen Problemkonglomerat kaum noch durch einen einzelnen Steuerungsmechanismus erreichen. Der Mechanismus der Hierarchie als „klassischem Problemlöser“ verliert sukzessive an Bedeutung. Beispielsweise wird sich kein in einer Kommune engagierter Verband oder Einrichtung im Sinne von „Befehl und Gehorsam“ vorschreiben lassen, welche Leistungen zu erstellen sind oder wie er mit den Wünschen und Bedürfnissen von Nutzern umzugehen hat. Die Nutzung verschiedener wettbewerblicher und kooperativer Mechanismen in der Leistungserbringung relativiert die Bedeutung von Hierarchie. Von einem Ende der Hierarchie kann aber keine Rede sein, weil gleichzeitig deutliche Re-Hierarchisierungsprozesse zu beobachten sind, beispielsweise durch den Aufbau zentraler Koordinierungsinstanzen oder durch neue Formen der Standardisierung und Konzeptionalisierung, mit denen die Qualität der Leistungserbringung beeinflusst werden soll. Re-Hierarchisierung kann sogar als die zwingende Begleiterscheinung von Wettbewerbsstrategien gedeutet werden.

Zugleich verdeutlichen die Erfahrungen aus verschiedenen OECD-Ländern, dass der Wechsel des bislang dominierenden Steuerungsmechanismus' Hierarchie zugunsten der Steuerungsmechanismen Wettbewerb *oder* Kooperation nicht zwingend zu günstigeren Ergebnissen führt. Die Verwendung wettbewerblicher oder kooperativer Mechanismen ist mit verschiedenen Problemen konfrontiert. Erfolgersprechend ist daher eine Kombination der verschiedenen, gegensätzlichen Steuerungsmechanismen, um die Defizite einzelner Mechanismen zu überwinden. Die Steuerung erlebt eine inhaltliche Erweiterung, die sich dadurch auszeichnet, dass ein konkretes Steuerungszentrum in der Kommune nicht identifiziert werden kann. Insofern gibt es nicht mehr die beste Form der Steuerung oder das beste kommunale Management. Vielmehr geht es darum, für jede einzelne Dienstleistung und jede Phase der Leistungskette die lokal angemessene Zusammensetzung der Steuerungsmechanismen zu finden. Beispielsweise kann es lokal passfähig sein, die traditionelle Bewirtschaftung einer Dienstleistung (z.B. IT-Leistungen) durch eine partnerschaftliche Planung der Leistungserstellung zwischen den Akteuren auf zentral-administrativer Ebene zu ersetzen, verknüpft mit einer zentralen Budgetierung und Bezahlung sowie einer bottom-up Qualitätsstrategie und einem top-down Kulturwandel mittels Geschäftsstrategie und zentraler Koordinierungsinstanz. Denkbar ist es darüber hinaus auch, bei Ausschreibungen von Leistungen kooperative Elemente in die Phase der Leistungspezifikation einzubauen, um so gemeinsam mit den potenziellen Auftragnehmern oder den späteren Nutzern einen Beitrag zur Sicherung der Qualität und der Anpassung von Standards zu leisten.

Als „*Lernplattform*“ (Wegener 2005) für diesen schwierigen Prozess der Kombination bietet sich das Gemeinschaftsunternehmen an, da hier die unterschiedlichen Rationalitäten zweier Partner und die unterschiedlichen Steuerungsmechanismen kombiniert werden können. Kooperation dient hier dazu, die Grenzen des Wettbewerbs zu überwinden, vor allem die einzelbetriebliche Effizienz, die durch die Wettbewerbsorientierung unterstützt wird, mit dem Ziel der Effektivität zu verbinden.

Die Handhabung dieses komplexen Dienstleistungserstellungsprozesses im Rahmen kommunaler Gewährleistung ist einer der zentralen und schwierigsten Prozesse des strategischen Managements. Umso problematischer ist es, dass sich nur wenige Kommunen (vgl. Andersen 2005a) intensive Gedanken darüber gemacht haben, wie dieses Geflecht aus hierarchischen, kooperativen und marktlichen Governance-Mechanismen steuerbar ist.

5 Literatur

- Andersen, Christoph (2005a): Wettbewerbsfähigkeit kommunaler IT-Dienstleister. Lokale Gestaltungsstrategien und Effekte, Münster u.a.: LIT-Verlag.
- Andersen, Christoph (2005b): Strategien der Wettbewerbseinführung in deutschen Kommunen. In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Edition Sigma, S. 71-98.
- Andersen, Christoph/Beck, Marcus/Selle, Stephan (Hrsg.) (2005): Konkurrieren statt Privatisieren. Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister. Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung u.a. (2003): Prozessleitfaden Public Private Partnership. Eine Publikation aus der Reihe PPP für die Praxis, www.initiated21.de.
- Blocher, Markus (2005): Anforderungen an einen funktionsfähigen marktlichen Wettbewerbsansatz für interne kommunale Servicebetriebe in Deutschland. In: Budäus, Dietrich/Reichard, Christoph/Schauer, Reinbert (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich, Linz, S. 42-58.
- Budäus, Dietrich (2004): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe. In: GÖW (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Berlin, S. 9-22.
- Dünchheim, Thomas (2004): Das Monheimer Modell zur Schulbausanierung. In: GÖW (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen. Berlin, S. 182-189.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way, Cambridge: Polity Press.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? In: Public Administration, 69, S. 3–19.
- IPPR (2001): Building Better Partnerships. The final Report of the Commission on Public Private Partnership, London.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Köln.
- Meißner, Martin (2005): Public Private Partnership könnte zu einem Beschäftigungsprogramm werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 180 vom 5. August 2005, S. 41.
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, Frieder (1997): Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. In: Mai, Herbert (Hrsg.): Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat, Stuttgart: ÖTV.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Edition Sigma.
- Pierre, Jon/Peters, Guy B. (2000): Governance, Politics and the State. Palgrave MacMillan.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: University Press.
- Reichard, Christoph (1996): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 5. unveränderte Aufl., Berlin.

- Reichard, Christoph/Schuppan, Tino (2000): Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“? In: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren-Verlag, S. 81-97.
- Richardson, Ruth (1998): Das neuseeländische Modell des New Public Management, in: Heinrich Neisser, und Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien, S. 201-232.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern; Stuttgart; Wien: Verlag Paul Haupt.
- Universität Potsdam (2004): Lehrforschungsprojekt: Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, durchgeführt von einer studentischen Projektgruppe unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Edeling und Prof. Dr. Christoph Reichard, Potsdam.
- Wegener, Alexander (2002a): Gestaltung kommunalen Wettbewerbs – Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland. Berlin: Edition Sigma.
- Wegener, Alexander (2002b): Die Kriterien zu Good Governance. In: Pröhl, Marga (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 16-115.
- Wegener, Alexander (2002c): Internationale Praxis. In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de>, Berlin.
- Wegener, Alexander (2003a): Public Private Partnership in Großbritannien. Liverpool City Council. Studie im Auftrag des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung gGmbH im Rahmen des Programms „Fit for Service“ der FhG IAO/IAT Stuttgart, gefördert vom bmbf.
- Wegener, Alexander (2003b): Public Private Partnerships. In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de>, Berlin.
- Wegener, Alexander (2005): Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion. In: Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Edition Sigma, S. 53-69.